

**KONSEKUENSI KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG UJI
MATERIIL PASAL 214 UU NO.10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN
ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TERHADAP HAK POLITIK PEREMPUAN**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Menempuh Derajat S2 Ilmu Hukum



Nama : Nur Asikin TH

NIM : 08912389

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2010

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Alhamdulillah puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan nikmat sehat dan iman, Sholawat dan salam selalu dicurahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SWT yang mana dengan cucuran darah dan keringat beliau sampai pada hari ini penulis dapat menikmati indah dan nikmatnya Islam sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “

KONSEKUENSI KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG UJI MATERIIL PASAL 214 UU NO.10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TERHADAP HAK POLITIK PEREMPUAN

Banyak tantangan yang dihadapi penulis dalam menyusun tesis ini. Akan tetapi, berkat dukungan dari berbagai pihak, akhirnya tesis ini terselesaikan. Banyak sekali pihak-pihak yang secara disadari maupun tidak disadari, langsung atau tidak langsung telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini

Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Saifuddin, SH. M. Hum, sebagai Pembimbing I yang telah banyak memberikan inspirasi dan bimbingan kepada penulis. Banyak berbagai perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum yang diberikan secara langsung dan tidak langsung oleh beliau.
2. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini
3. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M. Hum selaku Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) beserta staf-staf yang telah banyak membantu dan memberikan kemudahan kepada penulis selama menyelesaikan studi

4. Bapak Prof. Dr. Ridwan Khairandy, SH., M. Hum yang sangat banyak membantu penulis sehigga dapat menyelesaikan studi Magister Hukum (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) dari awal hingga akhir
5. Ibunda tercinta Mayang Tanga yang telah melahirkan dan membesarkan penulis (dan akhirnya penulis mengerti betapa indahnya hadits yang menyatakan Surga terletak dibawah kaki Ibu), ayahanda tercinta Thalib Aji Suryanata (Alm) yang telah mengasuh dan membesarkan penulis. (Ya Allah sayangilah kedua orang tua penulis sebagaimana mereka menyayangi penulis). Dan terima kasih dan sayang buat kakak dan adik penulis, Asnawi Arbain Thalib, Abdul Wahab Syahrani Thalib, Mashuri Thalib, Sarini Thalib dan Megawati serta seluruh keluarga besar Thalib Aji Suryanata dan Mayang Tanga Terima kasih untuk segala support dan doanya.
6. Dekanat Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, Bapak Marthin Balang, SH., M. Hum (Dekan), Yahya AZ, SH., MH, Wiwin DRF, SH., M. Hum, July Esther, SH. MH beserta seluruh staf-staf yang telah memberi bantuan moril maupun materil dan memberikan motivasi yang kuat dalam menyelesaikan tesis
7. Sahabat setia dan saudaraku tercinta yang senantiasa memberi semangat serta inspirasi bagi penulis, Bu Sapriani, SH., MH, Deni Afriansyah, SE Jumaidah, Suciati, S. Si, M. Pd. Si terima kasih untuk support dan bantuannya selama penulis menyelesaikan study, terima kasih karena selalu ada untuk penulis.
8. Saudara sekaligus “adik” yang selalu ada apabila dibutuhkan Darmayanti (Maya) dan Ayu Puspa Damayanti terima kasih untuk semuanya, tetap semangat kesuksesan sudah didepan mata segera raihlah.
9. Teman-teman kuliah di S2 UII angkatan XXI, senang bisa berbagi, mengenal dan menjalin persahabatan dan persaudaraan dengan kalian yang telah memberikan pengertian tentang arti kehidupan dan persahabatan, kalian adalah anugerah terindah

10. Teman-teman kost Wisma Yulia terima kasih untuk persahabatan dan kekeluargaan yang terjalin

11. Terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan pelangi dan warna-warna indah selama penulis di Jogjakarta dan itu akan menjadi kenangan terindah

Mohon maaf bagi yang belum lupa disebutkan, dan walaupun karya ini masih jauh dari kesempurnaan untuk itu kritik yang konstuktif sangat penulis harapkan untuk kesempurnaan tesis ini. Sesungguhnya yang benar hanya dari Allah SWT semata dan yang salah dari kelemahan penulis.

Wabillahi Taufiq Wal Hidayah.

Jogjakarta, Juni , 2010

Penulis,

Nur Asikin TH

**KONSEKUENSI KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG UJI
MATERIIL PASAL 214 UU NO.10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN
ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TERHADAP HAK POLITIK PEREMPUAN**

TESIS

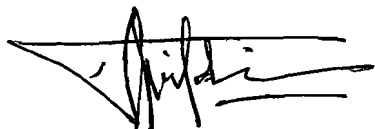
Oleh :

NUR ASIKIN TH

NIM : 08912389
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

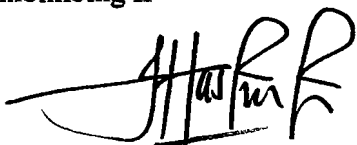
Pembimbing I



Dr. Saifuddin, SH., M. Hum

Tanggal 5/7/2010

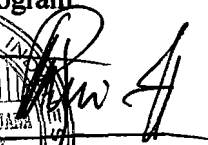
Pembimbing II



Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.H

Tanggal 8/2 Juli - 2010

**Mengetahui,
Ketua Program**




Dr. Hj. Nirmatul Huda, SH., M. Hum

Tanggal 20-8-2010

**KONSEKUENSI KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG UJI
MATERIIL PASAL 214 UU NO.10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN
ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TERHADAP HAK POLITIK PEREMPUAN**

TESIS

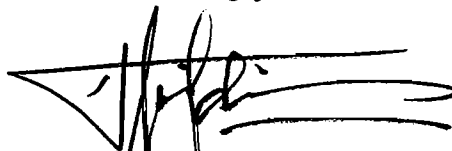
Oleh :

NUR ASIKIN TH

NIM : 08912389
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji dalam ujian pendadaran pada tanggal
31 Juli 2010 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji,



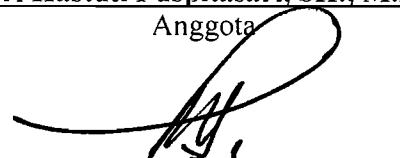
Dr. Saifuddin SH., M. Hum

Ketua



Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.H

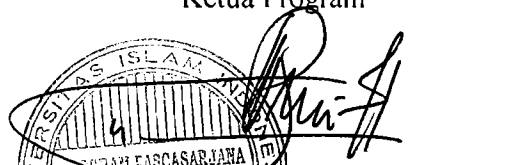
Anggota



Dr. Drs Muntoha, SH., M. Ag

Anggota

Mengetahui,
Ketua Program



Dr. Hj. Ni-matul Huda, SH., M. Hum

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN

LEMBAR PENGESAHAN

KATA PENGANTAR

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teori.....	11
1. Hak Asasi Manusia secara Umum.....	11
2. Sistem Pemilu.....	12
3. Mahkamah Konstitusi.....	14
E. Metode Penelitian.....	17
F. Sistematika Penulisan.....	19

BAB II TINJAUAN UMUM HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA DAN PENGUATAN HAK POLITIK PEREMPUAN DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum tentang HAM.....	20
1. Konsepsi tentang HAM.....	21
2. Sejarah Perkembangan HAM.....	25
3. Generasi HAM.....	27
4. Perkembangan HAM di Indonesia.....	30
5. Perlindungan HAM dalam Kehidupan Bernegara di Indonesia.....	31
B. HAM Perempuan.....	36
C. Penguatan Hak Politik Perempuan.....	40

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, SYSTEM PEMILU DAN LEMBAGA PERWAKILAN

A. Demokrasi.....	52
1. Latar Belakang dan Arti demokrasi	52
2. Indikator Demokrasi	57
3. Implementasi Demokrasi	61
4. Negara Demokratis	64
B. Sistem Pemilu.....	67
1. Sistem Mayoritas	67
2. Sistem Perwakilan Berimbang	67
3. Sistem Distrik	70
C. Lembaga Perwakilan.....	71
1. Teori dan Sistem Lembaga Perwakilan.....	71
2. Parlemen di Indonesia	81

BAB IV KONSEKUENSI KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG UJI MATERIIL PASAL 214 UU NO.10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TERHADAP HAK POLITIK PEREMPUAN

A. MK sebagai Pengawal Konstitusi dalam Negara Demokrasi.....	85
1. MK sebagai Salah Satu Lembaga Negara	85
2. Wewenang MK	87
3. Pertumbuhan dan perkembangan MK	88
4. Judicial Review	91

B. Perlindungan Hak Politik Perempuan	97
1. Gender dan Feminisme Legal Theory.....	97
2. Lahirnya Affirmative Action dan Pemaknaannya.....	104
C. Penguatan Hak Politik Perempuan melalui Peraturan Perundang-undangan.....	111
D. Konsekuensi Hak Politik Perempuan Pasca Putusan MK.....	116

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN.....	131
B. SARAN.....	135

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan UU No. 10 Tahun 2008 mengamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender. Hal demikian, ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban setiap warga negara Indonesia.¹

Sehubungan dengan kesetaraan gender tersebut, pada UU No. 2 Tahun 2008 telah ditentukan secara tegas mengenai porsi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan suatu parpol. Prinsip kesetaraan gender, di dalam UU No. 31 Tahun 2002, maupun UU yang sama yang mengatur sebelumnya tidak menyebutkan hal kesetaraan gender. Sementara pada UU No. 10 Tahun 2008 memiliki prinsip yang sama, di mana minimal harus terdapat 30% perempuan di DPR. Dengan demikian, dapat dikatakan UU No. 2 Tahun 2008 dan UU No. 10 Tahun 2008 merupakan media hukum yang revolusioner dibidang kepartai politikan di negeri ini. Lahirnya prinsip keterwakilan perempuan atau juga disebut sistem kuota perempuan, bersumber dari ketidakpuasan beberapa kalangan. Hal itu khususnya dari kelompok feminis, yang melihat betapa “memperihatinkan” porsi atau presentasi kalangan perempuan di lingkungan parpol-parpol yang ada. Kalangan perempuan di lingkungan parpol, atau mungkin bisa diistilahkan dengan feminis

¹ Astrid Anugrah, SH, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Jakarta, Ctk. II. Pancuran Alam 2009, Hlm. 1

parpol terdiri dari aktivis partai, pengurus, calon legislatif (caleg) dan anggota legislatif (parlemen) dari kaum perempuan.²

Isu keterwakilan perempuan di bidang politik sebenarnya pada pemilu 2009 diharapkan dapat menjadi titik awal untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan bagi perempuan di bidang politik dengan menerapkan kebijakan *affirmative action* baik di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik³ dan Undang-undang Nomor 10 Tahun tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁴ yang memberikan perlakuan khusus dengan kuota 30% bagi perempuan sebagai langkah awal untuk mendorong keterwakilan perempuan di bidang politik menuju arah yang setara dan berkeadilan. Namun sangat disayangkan pada perjalanannya kebijakan *affirmative action* ini “dianulir” secara tidak langsung melalui putusan Mahkamah Konstitusi Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan berlakunya Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e di mana ketentuan Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e ini yang pada intinya adalah membatalkan penggunaan nomor urut dalam penentuan calon legislatif terpilih melainkan dengan berdasarkan suara terbanyak sehingga dengan pembatalan

² Ibid, Hlm. 10

³ Terutama Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”

⁴ Diantaranya Pasal 53 yang isinya “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”, Pasal 55 ayat (2) yang isinya “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.” (namun pada prakteknya sistem yang dikenal dengan *zipper system* atau *zig-zag* tidak dapat dijalankan karena hasil putusan Mahkamah Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan berlakunya Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e dimana ketentuan Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e ini yang pada intinya adalah menggunakan sistem nomor urut, maka karena dibatalkan secara otomatis *zipper system* tidak dapat dijalankan walaupun tidak membatalkan Pasal 55).

tersebut secara otomatis *zipper system* yang berdasarkan nomor urut untuk menentukan posisi perempuan tidak dapat dijalankan. Pada perjalanannya memang putusan ini menjadi perdebatan baik oleh pihak yang pro maupun kontra terhadap putusan ini. Namun jika kita berpikir perlakuan khusus bagi perempuan dengan memberikan kuota 30% bukan dikatakan hal yang memanjakan bagi kaum perempuan itu sendiri, patut dipahami bahwa kondisi politik di Indonesia masih sangat maskulin yang menimbulkan bias gender⁵ bagi kaum perempuan dan patut dipahami sebenarnya kebijakan khusus bagi perempuan ini tidak bertentangan dengan esensi demokratis bahkan dapat dikatakan bahwa kebijakan ini merupakan tindakan ideologis dalam perwujudan kesetaraan dan keadilan gender⁶ di Indonesia.

Terlepas telah terhambatnya beberapa kali upaya untuk mendorong keterwakilan perempuan di bidang politik, maka sebaiknya kita perlu melihat sebenarnya hal apa yang menjadikan keterwakilan perempuan itu menjadi hal yang penting diperjuangkan di sistem politik Indonesia (terutama di era reformasi) terutama melalui partai politik. Alasan sederhana yang menyatakan bahwa keterwakilan perempuan dapat ditingkatkan melalui partai politik karena jika kita melihat beberapa fungsi dari partai politik antara lain partai politik merupakan

⁵ Bias Gender sama dengan Ketidakadilan Gender baik bagi kaum laki-laki maupun kaum perempuan dimana ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur dimana baik kaum laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut, sebagaimana dikutip dari Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, Hlm. 12

⁶ Gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun cultural, *Ibid*, Hlm. 8. Patut dipahami bahwa gender berbeda dengan jenis kelamin dan bukan merupakan fitrah baik bagi laki-laki maupun perempuan karena gender lebih kepada peran social yang dapat dipertukarkan.

sarana komunikasi politik dan rekrutmen politik yang dengan dua fungsi tersebut dapat mendorong peningkatan keterwakilan perempuan di bidang politik.

Kontroversi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan belakunya Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD di mana pasal tersebut mengatur penentuan calon anggota legislatif (caleg) berdasarkan suara nomor urut kemudian MK memutuskan bahwa caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak. MK beralasan bahwa putusannya tersebut berlandaskan dengan semangat demokrasi yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan acuan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang ratifikasi Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Putusan ini menuai banyak perdebatan di berbagai kalangan terutama dari aktivis gender dan perempuan di Indonesia yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengekang keberadaan kebijakan *affirmative action* di mana hal tersebut sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender serta keadilan di dalam konsep demokrasi. Namun di lain hal ada juga pihak-pihak yang merasa hal ini menjadi suatu terobosan yang positif untuk menggeser dominasi oligarkhi dalam partai politik yang selama ini ditentukan oleh pimpinan partai politik di mana kebijakan dari pimpinan partai politik sering kali mengecewakan kader partai politik dengan menempatkan mereka pada nomor urut yang kecil.

Terlepas dari kontroversi yang terjadi sejak kehadiran dari putusan tersebut, hal yang perlu dilihat secara seksama adalah hilangnya hak

konstitusional perempuan Indonesia di mana putusan tersebut berpengaruh dengan keberadaan dari *affirmative action* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 55 ayat (2) yang memberikan kesempatan bagi perempuan dengan *zipper system* untuk duduk di parlemen menjadi sia-sia karena tidak dapat dijalankan. Padahal ketentuan itu mempunyai dasar yang kuat dalam Pasal 28 H ayat (2)⁷ Undang-Undang Dasar 1945. Pasal itu selain merupakan niat yang luhur untuk meningkatkan derajat dan martabat perempuan Indonesia, juga pengakuan bangsa Indonesia, masih terjadi ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan. Karena itu, diperlukan tindakan atau kebijakan khusus sementara, dengan memberikan kuota 30 persen, agar perempuan Indonesia mempunyai akses yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.⁸

Masalah selanjutnya adalah keterwakilan perempuan di parlemen akan berkurang dengan ditutupnya kesempatan untuk melaksanakan *affirmative action* dalam Pemilu 2009 lalu, perlu kita ketahui bersama bahwa ada beberapa alasan kenapa kuota perempuan dirasakan penting untuk dilakukan perlakuan yang khusus dalam Pemilu 2009 yang lalu. Alasan yang dikemukakan oleh Maria Farida Indrati dalam kutipannya dari Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, 1967, sebagai berikut:⁹

⁷Pasal 28 H ayat (2) yang isinya, yaitu: "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."

⁸Lihat Suara Terbanyak dan Nasib Perempuan,
<http://agussetiawan007.wordpress.com/2009/01/27/suara-terbanyak-dan-nasib-perempuan/>, diakses tanggal 5 September 2009.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Hlm. 110

1. Perempuan mewakili setengah dari populasi dan punya hak untuk setengah dari kursi (*"justice argument"*);
2. Perempuan mempunyai pengalaman yang berbeda dari laki-laki (biologis maupun sosial) yang diwakili (*"experience argument"*). Sejalan dengan argumen ini perempuan dapat memasuki posisi kekuasaan karena mereka akan terikat dalam politik yang berbeda;
3. Perempuan dan laki-laki mempunyai pertentangan kepentingan sehingga laki-laki tidak dapat mewakili perempuan (*"interest group argument"*);
4. Politisi perempuan mewakili model peran penting mendorong perempuan lain untuk mengikuti. Inti ide di belakang kuota gender pemilihan adalah merekrut perempuan ke dalam institusi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak terisolasi dalam kehidupan politik.

Dari empat alasan tersebut sebenarnya jika kita ingin mengakui dan menyadari bahwa keberadaan kuota perempuan menjadi hal yang wajib untuk mewujudkan kesetaraan dan perlakuan khusus tersebut sebenarnya juga telah diakomodir oleh konstitusi. Selain tunduk kepada konstitusi kita, Indonesia sebagai *state parties* yang telah meratifikasi CEDAW mempunyai kewajiban untuk menjalankan segala prinsip-prinsip yang tercantum dalam konvensi tersebut ke dalam hukum nasional. Salah satu prinsip yang menjadi alasan untuk melegalkan tindakan khusus dalam pemberian kuota kepada perempuan adalah dengan melihat ketentuan Pasal 4 CEDAW, yang isinya adalah: *"Penggunaan langkah sementara yang dilakukan pemerintah untuk memacu kesetaraan laki-laki dan perempuan secara de facto tidak dianggap sebagai diskriminasi. Tetapi hal itu tidak boleh dilanggengkan karena sama dengan memelihara ketidaksetaraan dan standar yang berbeda. Langkah itu harus segera dihentikan ketika tujuan dari kesetaraan kesempatan dan tindakan telah tercapai."* Prinsip pada pasal itu memang hanya bersifat sementara sampai kondisi dari perempuan mencapai kesetaraan dengan laki-laki atau dengan kata lain hal ini disebut dengan

diskriminasi positif¹⁰ untuk mendorong perempuan setara dengan laki-laki di dunia politik.

Sebagai gambaran keberadaan CEDAW yang memberikan perlakuan khusus kepada perempuan dalam memperoleh hak-hak sipil politik, ekonomi, sosial, dan budaya di Indonesia tidak hanya didasarkan dari keharusan Indonesia sebagai *state parties* (negara pihak) tetapi juga kondisi sosial masyarakat Indonesia yang masih sangat bias gender. Hal ini dapat kita sadari bersama bahwa di Indonesia masyarakatnya yang sebagian besar masih kental dengan budaya patriarki masih sulit untuk menerima pemimpin perempuan. Selain karena alasan lemahnya kepemimpinan mereka, perempuan juga dinilai kurang mempunyai kemampuan dalam segala bidang atau dengan kata lain perempuan diposisikan sebagai pihak yang subordinat dibandingkan laki-laki.

Keterwakilan perempuan di parlemen sangat timpang sebenarnya bukan disebabkan oleh perbedaan seks (kodrat atau takdir), terlebih pada perbedaan gender (konstruksi sosial). Hal ini adanya persepsi dan konstruksi sosial yang menutup akses kaum perempuan untuk lebih banyak berkiprah dalam bidang politik. Sebagai persoalan gender (konstruksi sosial), keterwakilan perempuan di parlemen dapat diubah dan ditingkatkan, meskipun perlu proses dan penantian yang panjang.¹¹

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Hlm. 98. Pemberian kuota 30 % dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan laki-laki dan perempuan untuk menjadi legislator di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

¹¹ Ibid. Hlm 169

diparlemen dapat diubah dan ditingkatkan, meskipun perlu proses dan penantian yang panjang.¹²

Pada setiap Pemilu, proporsi representasi politik perempuan semakin membaik meskipun tidak lepas dari pasang surutnya. Pada periode 1955-1960 tercatat jumlah anggota parlem perempuan sebanyak 6,3 persen, dan pada konstituante 1956-1959 tercatat 5,1 persen. Pada periode 1971-1977 perempuan di DPR sebanyak 7,8 persen, periode 1977-1982 sebanyak 6,3 persen, periode 1982-1987 sebesar 8,5 persen, periode 1987-1992 sebesar 13 persen, periode 1992-1997 sebanyak 12,5 persen, periode 1997-1999 sebanyak 10,8 persen, periode 1999-2004 sebesar 9 persen, dan periode 2004-2009 sebanyak 11,1 persen.¹³ Sedangkan pada periode ini, 2009-2014, keterwakilan perempuan telah mencapai 18,05 persen, yaitu sejumlah 101 orang dari 560 orang jumlah anggota DPR.¹⁴ Ini merupakan prosentasi terbesar sepanjang sejarah politik Indonesia.

Meskipun tentu belum mencapai target 30 persen keterwakilan perempuan dalam parlemen, kenyataan ini memunculkan optimisme bahwa perempuan Indonesia semakin dapat berperan banyak dalam kancah politik. Dengan keterbatasan keterwakilan tersebut, bukan berarti perempuan di DPR tidak berperan signifikan. Dengan kapasitas yang terus ditingkatkan, maka perempuan di parlemen akan lebih banyak berkiprah dan dapat lebih banyak mempengaruhi pengambilan keputusan sehingga dapat menentukan setiap kebijakan yang dirumuskan.

¹² Ibid. Hlm 169

¹³ Eka Komariyah, *Perempuan di Parlemen: Peran Menuju Keterwakilan Politik*, CHS P.R.O One, 2008.

¹⁴ Data Komisi Pemilihan Umum Tahun 2009

Mengapa keterwakilan perempuan menjadi sangat timpang. Hal ini disebabkan beberapa faktor yaitu:¹⁵

1. Nilai sosial budaya yang lebih mengutamakan laki-laki
2. Pembagian kerja berdasarkan gender dalam masyarakat agraris-tradisional
3. Citra perempuan sebagai kaum yang lemah lembut
4. Ajaran agama yang ditafsirkan secara sempit dan parsial
5. Kurangnya political will pemerintah
6. Kekurangan dalam kualitas individu dan kaderisasi politik

Pentingnya partisipasi perempuan dalam politik karena yang sungguh-sungguh memahami dan mengerti persoalan dan kondisi perempuan adalah perempuan itu sendiri. Dengan masuknya perempuan dalam ranah politik (*public*) diharapkan dapat memberikan pengaruh terhadap produk-produk kebijakan yang dihasilkan, khususnya yang berkaitan langsung dengan kehidupan perempuan. Apalagi pemerintah Indonesia telah meratifikasi konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan, yaitu Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights for Women*). Artinya pemerintah Indonesia wajib untuk melaksanakan setiap bagian dan pasal konvensi tersebut secara maksimal. Karena pada dasarnya hak politik perempuan dalam arti luas adalah bagian integral dan tidak dapat dipisahkan dari hak azasi manusia, dan sebaliknya, hak asasi manusia merupakan aspek fundamental dari berbagai kerangka kerja demokratik.¹⁶

¹⁵ Siti Hariti Sastriyani, *Gender And Politic*, Yogyakarta, Diterbitkan Atas Kerjasama Pusat Studi Wanita Univ. Gajah Mada Dan Penerbit Tiara Wacana, 2009, Hlm. 166

¹⁶ Demos: Riset Putaran I mengenai Masalah-masalah dan Pilihan-pilihan Demokratisasi di Indonesia. 2003.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana perlindungan hak politik perempuan di Indonesia?
2. Mengapa hak politik perempuan diberikan keistimewaan dan dikuatkan dengan diberikannya kuota 30 % di lembaga legislative dalam UU No. 10 Tahun 2008?
3. Bagaimana konsekuensi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang uji materiil Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap hak politik perempuan?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui perlindungan hak politik perempuan di Indonesia
2. Untuk mengetahui hak politik perempuan diberikan keistimewaan dan dikuatkan dengan diberikannya kuota 30 % di lembaga legislatif dalam UU No. 10 Tahun 2008
3. Untuk mengetahui konsekuensi keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang uji materiil Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap hak politik perempuan

D. KERANGKA TEORI

1. Hak Asasi Manusia secara Umum

Pada abad XXI hak asasi manusia tidak lagi dipandang sebagai faham individualis maupun faham liberal, hak asasi manusia merupakan hak-hak yang dimiliki manusia karena martabatnya sebagai manusia dan bukan pemberian negara maupun masyarakat tetapi dari Tuhan karena manusia

“ Hak asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya didalam kehidupan masyarakat¹⁷. Hak asasi manusia bersifat universal, tidak ada perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama dan kelamin serta tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.

Secara definisi hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya¹⁸

Hak seseorang dapat diberikan atau diterima bila orang tersebut telah melaksanakan kewajiban dasar manusia (kecuali janin yang ada dalam kandungan ibunya). Dalam UU No.39 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 2 dituliskan” kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia”

¹⁷ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, Hlm 120

¹⁸Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, Hlm 199

Dalam kaitan dengan pemerolehan hak terdapat 2 (dua) teori ¹⁹

- a. Teori Mc Closkey
Bahwa pemberian hak adalah dilakukan, dimiliki, dinikmati atau sudah dilakukan
- b. Teori Joel Feinberg
Bahwa pemberian hak penuh merupakan kesatuan dari klaim yang absah (keuntungan yang didapat dari pelaksanaan hak yang disertai pelaksanaan kewajiban). Dengan demikian keuntungan dapat diperoleh dari pelaksanaan hak bila disertai dengan pelaksanaan kewajiban”

Berdasarkan teori tersebut antara hak dan kewajiban tidak dapat dipisahkan dan hak seseorang bukan tanpa batas karena terdapat hak-hak orang lain yang harus dihormati. Dengan demikian hakekat penghormatan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum

2. Sistem Pemilu

Lijphart dalam Affan Gaffar²⁰ sistem pemilu adalah sekumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakilnya.

Sedangkan Affan Gaffar²¹ sendiri mengatakan hal-hal yang sangat perlu diperhatikan dalam menyusun sistem pemilu adalah : *pertama*, apa yang disebut dengan *electoral formula*, yaitu apakah akan menggunakan sistem distrik ataukah sistem proporsional dengan berbagai macam variasinya. *Kedua* distrik *magnitude* yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah distrik. Sedangkan hal yang

¹⁹ Ibid, Hlm 20

²⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustak Pelajar, Yogyakarta, 2005 Hlm. 225

²¹ Ibid, Hlm 255-256

ketiga adalah *electoral threshold* yaitu jumlah minimum dukungan yang harus diperoleh seseorang atau partai politik untuk memperoleh kursi dilembaga perwakilan.

Menurut Ramlan Surbakti²², terdapat bermacam-macam nama untuk menyebut sistem pemilu yang berlaku didunia, misalnya sistem proporsional dan sistem distrik, *system single member constituency*es dan *system multi member constituency*es, ada pula *closed list system* dan *open list system*. Nama-nama sistem tersebut diatas sangat tergantung pada dimensi atau sudut pandang manakah sistem pemilu itu dilihat. Sistem distrik dan proporsional biasanya dilihat dari dimensi daerah pemilihan, apakah akan menggunakan wilayah administrasi ataukah berdasarkan jumlah penduduk di wilayah tertentu.

Sedangkan *system single member constituency*es dan *system multi member constituency*es, biasanya dilihat jumlah calon yang ditetapkan apakah tunggal atau jamak. Sedangkan bagi sistem pemilu dari yang melihat sistem pemilu dari dimensi pencalonan biasa menyebut *open list system* untuk pemilu dengan calon terbuka dan *closed list system* untuk menyebut pemilu dengan daftar calon tertutup. Kita tidak dapat mengatakan bahwa salah satu dari yang disebutkan tersebut di atas adalah yang terbaik. Sebab ukuran terbaik sangat tergantung dengan kondisi sosiologis dan politik dari masyarakat yang bersangkutan.

²² Ramlan Surbakti, *Makalah Sistem Pemilu Menurut UU No.12 Tahun 2003*, Tahun 2003

3. Mahkamah Konstitusi

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan ketatanegaraan yang lebih baik²³ Paling tidak ada 4 (empat) hal yang melatar belakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu :

- a. Sebagai Implikasi dari faham *konstitusionalisme*
- b. Mekanisme *check and balances*
- c. Penyelenggaraan negara yang bersih
- d. Prinsip demokrasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia

Berdasarkan pasal 24C UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ;

1. Menguji Undang-undang terhadap undang-undang dasar (*Judicial review*)
2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar
3. Memutuskan pembubaran partai politik
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Disamping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR, bahwa presiden dan atau wakil presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945.

²³ Jimly Assidieqi, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, Hlm 45

Indonesia mengadakan perubahan UUD 1945 menganut paradigma pemisahan kekuasaan (pemisahan fungsi) yang didalamnya terdapat mekanisme *check and balances*. Oleh karena pergeseran paradigma tersebut, maka tidak ada lagi lembaga yang *supreme* terhadap lembaga negara lainnya, kedudukan semua lembaga negara adalah sederajat.

Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945). Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan sebanyak 4 (empat kali) dari tahun 1999-2002, banyak pergeseran yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya adalah bergesernya sistem kelembagaan negara²⁴.

Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

²⁴ Ibid

- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Wewenang Mahkamah Konstitusi menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*Judicial review*) secara teoritik maupun dalam praktek dikenal 2 (dua) macam yaitu, pengajuan formal (*formele toetsingsrecht*) dan pengujian secara materiil (*materiele toetsingsrecht*). Pengujian secara formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur ataukah tidak. Serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengajuan secara materiil adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan dengan peraturan yang lebih tinggi²⁵. Dalam hal ini rumusan Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi hak pengujian tersebut, yang dibatasi hanya subjek yang akan diuji, yaitu Undang-undang.

Berdasarkan Pasal 24C (2) UUD 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Disamping itu, berdasarkan Pasal 24 C (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.

²⁵ Sri Soemantri, *Hak menguji Material di Indonesia*, Bandung, 1986, Hlm 47

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Objek Penelitian ini adalah

- a. Urgensi Perlindungan Hak Politik perempuan
- b. Pengaturan Kuota 30 % dalam UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Legislatif

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berbentuk bahan hukum, yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer adalah yang diperoleh dari studi kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan tentang Hak politik Perempuan, yang diperoleh melalui UU Parpol, UU Penyelenggaraan Pemilu, UU HAM, UU tentang pegasahan konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (CEDAW) dan referensi lain yang dianggap perlu dalam menunjang penelitian ini
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku, makalah dan majalah-majalah yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti
- c. Bahan hukum tersier adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum dan kamus hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan serta menggunakan literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian dianalisis dan diambil kesimpulannya
- b. Studi Dokumentasi yaitu dengan mengumpulkan dokumen-dokumen resmi institusional yang berkaitan dengan obyek penelitian

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Yaitu metode yang meninjau dan menganalisis obyek penelitian dengan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis yang terkait dengan penelitian tersebut

5. Analisis Data

Adapun analisis data dilakukan secara diskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara diskriptif atau data digambarkan melalui penguraian kalimat dan analisis secara kualitatif dengan langkah-langkah berikut: data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan

F. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I : Berisi tentang Pendahuluan yang memaparkan tentang : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan

BAB II : Tinjauan Umum Hak Asasi Manusia di Indonesia dan Penguatan Hak Politik Perempuan di Indonesia yang berisi tentang Tinjauan Umum tentang HAM, Konsepsi tentang HAM, Sejarah Perkembangan HAM, Generasi HAM, Perkembangan HAM di Indonesia, Perlindungan HAM dalam Kehidupan Bernegara di Indonesia, HAM Perempuan dan Penguatan Hak Politik Perempuan

BAB III Tinjauan Umum tentang Demokrasi, Sistem Pemilu dan Lembaga Perwakilan Demokrasi, Sistem Pemilu, Lembaga Perwakilan dan MK sebagai Pengawal Konstitusi dalam Negara Demokrasi

BAB IV Analisa data berisi tentang Mahkamah Konstitusi, Perlindungan Hak Politik Perempuan, Penguatan Hak Politik Perempuan dan Konsekuensi Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

BAB V Berisi tentang Kesimpulan dan Saran, yang dibuat berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN UMUM HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA DAN PENGUATAN HAK POLITIK PEREMPUAN

A. TINJAUAN UMUM HAK ASASI MANUSIA

Pada abad XXI hak asasi manusia tidak lagi dipandang sebagai faham individualis maupun faham liberal, hak asasi manusia merupakan hak-hak yang dimiliki manusia karena martabatnya sebagai manusia dan bukan pemberian negara maupun masyarakat tetapi dari Tuhan karena manusia

“ Hak asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya didalam kehidupan masyarakat²⁵.

Hak asasi manusia bersifat universal, tidak ada perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama dan kelamin serta tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.

Secara definif hak merupakan unsure normative yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya²⁶

Hak seseorang dapat diberikan atau diterima bila orang tersebut telah melaksanakan kewajiban dasar manusia (kecuali janin yang ada dalam kandungan ibunya). Dalam UU No.39 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 2 dituliskan” kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia”

²⁵ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, Hlm 120

²⁶ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, Hlm 199

Dalam kaitan dengan pemerolehan hak terdapat 2 (dua) teori ²⁷

a. Teori Mc Closkey

Bahwa pemberian hak adalah dilakukan, dimiliki, dinikmati atau sudah dilakukan

b. Teori Joel Feinberg

Bahwa pemberian hak penuh merupakan kesatuan dari klaim yang absah (keuntungan yang didapat dari pelaksanaan hak yang disertai pelaksanaan kewajiban). Dengan demikian keuntungan dapat diperoleh dari pelaksanaan hak bila disertai dengan pelaksanaan kewajiban”

Berdasarkan teori tersebut antara hak dan kewajiban tidak dapat dipisahkan dan hak seseorang bukan tanpa batas karena terdapat hak-hak orang lain yang harus dihormati.

Dengan demikian hakekat penghormatan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum.

1. Konsepsi dan Pengertian HAM

Recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world (UDHR's Preamble 1948)

Sistem nilai yang menjelma dalam konsep HAM tidaklah semata-mata sebagai produk Barat, melainkan memiliki dasar pijakan yang kokoh dari seluruh budaya dan agama. Pandangan dunia tentang HAM adalah pandangan kesemestaan bagi eksistensi dan proteksi kehidupan dan kemartabatan manusia.

Wacana HAM terus berkembang seiring dengan intensitas kesadaran manusia atas hak dan kewajiban yang dimilikinya. Namun demikian wacana

²⁷ Ibid, Hlm 200

HAM menjadi aktual karena sering dilecehkan dalam sejarah manusia sejak awal hingga kurun waktu kini. Gerakan dan diseminasi HAM terus berlangsung bahkan dengan menembus batas-batas teritorial sebuah Negara.²⁹ Manfred Nowak menegaskan "*Human right mus be considered one of the major achievements of modern day philosoph*".

Konsep HAM itu sendiri merupakan sebuah konsep filosofis, artinya bahwa munculnya HAM memiliki akar religius dan sudah tua usianya. Dua ribu tahun yang silam agama Kristen memperkenalkan ajaran tentang *Imago Dei* (cinta Allah) bahwa setiap manusia termasuk budak, orang asing dan perempuan memiliki kehidupan yang sama dihadapan Tuhan dan mereka adalah citranya. Menurut konsep ini pribadi memiliki nilai intrinsik yang tidak dapat dihilangkan. Nilai intrinsik ini disebut juga sebagai dignitas (martabat) manusia, oleh agama Kristen dianggap sebagai suatu tujuan yang berada diluar struktur kekuasaan negara³⁰

Ketentuan yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Right* yang ditetapkan oleh PBB pada tahun 1948 terdiri atas *Fundamental Human Right* dan *Fundamental Freedom*. Contoh dari *Fundamental Human Right* adalah hak untuk hidup (*Right Life*) dan *Fundamental Freedom* adalah kebebasan berfikir, berbicara (*Speech*) dan kebebasan dari rasa takut (*Fear*)

Deklarasi universal HAM menegaskan bahwa hak-hak yang terdapat dalam deklarasi tersebut hendaknya dapat dirasakan oleh setiap orang diseluruh

²⁹ Majda El-Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, Hlm 2

³⁰ Fransisco Budi Hardiman, *HAM Alasan Adanya Dan Pengertiannya*, Makalah Kursus HAM, Jakarta 2001, Hlm. 7

dunia³¹. Pada perjanjian yang dibuat pada tanggal 16 Desember tahun 1966 lahirlah dua buah konvenan yakni **pertama**, *Internasional Covenant On Civil And Human Right* (Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Hak Politik) dan **kedua**, *International Covenant On Economic, Social And Culture Right* (Konvensi Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)³²

Kedua konvenan ini memberikan artikulasi DUHAM secara substansial dan revolusioner. Kedua konvenan secara tegas, berhasil menyatukan dua perspektif perlindungan HAM, yakni hak-hak individu sebagaimana pada konvenan pertama dan hak-hak sosial yang berimplikasi pada kewajiban-kewajiban Negara yang terangkum pada konvenan kedua³³

Dalam tataran konseptual HAM mengalami proses perkembangan yang sangat kompleks. Percaturan kehidupan dan peradaban manusia memberikan proses tersendiri. HAM adalah puncak konseptualisasi manusia tentang dirinya sendiri. Oleh karena itu, jika disebutkan sebagai konsepsi, maka itu pula berarti sebuah upaya maksimal dalam melakukan formulasi pemikiran strategis tentang hak dasar yang dimiliki oleh manusia. Perbincangan itu sulit dipisahkan dari sejarah manusia dan peradabannya.

Todung Mulya Lubis menyebutkan ada empat teori HAM yaitu **pertama**, hak-hak alami (*Natural Right*), berpandangan bahwa HAM adalah hak yang dimiliki oleh seluruh manusia pada segala waktu dan tempat berdasarkan takdirnya sebagai manusia (*Human right are rights that belong to all human*

³¹ Ifdhal Kasim, *Hak Ekonomi, Sosial Budaya*, ELSAM, Jakarta, 2001, Hlm. 21

³² Majda El-Muhtaj, *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*, PUSHAM UIL, Yogyakarta, 2007 Hlm. 274

³³ *Ibid*, Hlm. 275

beings at all times and in all places by virtue of being born as human beings).
Kedua, teori positivis (*Positivist Theory*) yang berpandangan bahwa karena hak harus tertuang dalam hukum yang riil, maka dipandang sebagai hak melalui jaminan adanya konstitusi (*Rights, then should be created and granted by constitution, laws and contract*). Pandangan ini secara nyata berasal dari Bentham yang mengatakan “ *right is a child of law, from real laws come real rights, but from imaginary law, laws of nature, come imaginary right, natural rights is simple nonsense, natural and imprescible rights rethorical nonsense, nonsense upon still.*” **Ketiga**, teori relativitas cultural (*Cultural Relativitas Theory*) teori ini adalah salah satu bentuk anti-thesis dari teori-teori hak alami (*Natural Rights*). Teori ini berpandangan bahwa hak ini bersifat universal merupakan pelanggaran satu dimensi cultural terhadap dimensi cultural yang lain atau yang biasa disebut imperialisme kultural (*Cultural Imperialism*). Yang ditekankan dalam teori ini adalah bahwa manusia merupakan interaksi sosial dan kultural serta perbedaan tradisi dan budaya dan peradaban yang berisikan cara perbedaan cara pandang kemanusiaan (*Different Ways Of Being Human*). **Keempat**, doktrin Marxis (*Marxis Doctrine And Human Rights*). Doktrin Marxis menolak teori hak-hak alami karena Negara atau kolektivitas adalah sumber galian seluruh hak (*Repository Of All Rights*)³⁴

³⁴ Ibid Hlm 271-272

2. Sejarah perkembangan HAM

Konsep Hak Asasi Manusia tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangannya yang melahirkan ajaran-ajaran dari para tokoh HAM dan berbagai peraturan perundang-undangan, yang isinya mengakui bahwa manusia (individu) dikaruniai hak asasi yang harus dihormati para penguasa maupun masyarakat.

Munculnya Istilah HAM adalah produk sejarah. Istilah itu pada awalnya adalah keinginan dan tekad manusia secara universal agar mengakui dan melindungi hak-hak dasar manusia. Dapat dikatakan bahwa istilah tersebut bertalian erat dengan realitas sosial dan politik yang berkembang.³⁵

Adapun tonggak momentum kesadaran terhadap HAM yang lahir sebagai perjuangan rakyat terhadap penguasanya yaitu sebagai berikut.³⁶ *Pertama*, dimulai yang paling dini dengan munculnya perjanjian Agung (*Magna Charta*) di Inggris pada 15 Juni tahun 1215, sebagai bagian dari pemberontakan para Baron terhadap Raja John. Isi pokok dokumen itu diantaranya, hendaknya Raja tidak melakukan pelanggaran terhadap hak milik dan kebebasan pribadi seorang pun dari rakyat. *Kedua* : *Petition of Right* di Inggris tahun 1628 yang juga dikenal sebagai *The Great Charter Of The Liberties Of England*, yang berisi penegasan pembatasan tentang kekuasaan dan dihilangkannya hak untuk raja melaksanakan kekuasaan terhadap siapa pun, atau untuk memenjarakan, menyiksa dan mengirimkan tentara kepada siapapun tanpa dasar apapun.

³⁵ Majda El-Muhtaj Op.cit, 2007 Hlm. 273

³⁶ Majda El-Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Op. cit, Hlm 8-9

Ketiga, Deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat pada 6 Juli tahun 1776, yang memuat penegasan bahwa setiap orang dilahirkan dalam persamaan dan kebebasan dengan tidak mengindahkan ketentuan-ketentuan dasar tersebut.

Keempat, Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia dan warga Negara (*Declaration Of The Rights Man And Of The Citizen*) di Prancis pada tahun 1789. Ada lima hak yang diadopsi yaitu kepemilikan harta (*Propiere*), kebebasan (*Liberte*), persamaan (*Egalite*), keamanan (*Securite*) dan perlawanan terhadap penindasan (*Resistence L' Oppression*). **Kelima**, Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi manusia (*Universal Declaration of Human Rights/UDHR*), pada tanggal 10 Desember 1948 yang memuat pokok-pokok tentang kebebasan, persamaan, pemilikan harta, hak-hak dalam perkawinan, pendidikan, hak kerja dan kebebasan beragama (termasuk pindah agama)

Banyak Penganut HAM menyatakan bahwa asal usul sejarah HAM dapat ditelusuri dari masa Romawi dan Yunani kuno. Pada waktu itu konsep HAM tidak bisa dilepaskan dari doktrin-doktrin hukum alam pra modern dari para kaum Stoa Yunani, tetapi baru sesudah abad pertengahan doktrin hukum alam berkaitan erat dengan teori-teori politik liberal mengenai hak-hak alamiah. Menurut Aristoteles dan Thomas Aquinas, pada masa Yunani Romawi dan abad pertengahan, doktrin hukum alam hanya mengajarkan kewajiban-kewajiban. Bahkan, pada masa itu perbudakan dan perhambaan mendapatkan legitimasi yang kuat. Dengan demikian, pada masa itu konsep atau pengertian HAM belum terwujud dalam hukum mereka, karena masih mengesampingkan ide-ide yang sentral tentang HAM yaitu kemerdekaan dan persamaan.

Para ahli hukum maupun politik berkesimpulan bahwa paham HAM lahir di Inggris pada Abad ke-17. Hal ini bisa dibuktikan dengan sejarah perlawanan rakyat Inggris terhadap kesewenang-wenangan para Raja.

Pada tahun 1215 misalnya, para bangsawan sudah memaksa raja untuk memberikan *Magna Charta Libertum* yang melarang penahanan, penghukuman dan perampasan benda-benda secara sewenang-wenang. Tahun 1679 mengharuskan pernyataan *Hobes Corpus*, suatu dokumen yang menetapkan bahwa orang yang ditahan harus dihadapkan dalam waktu 3 (tiga) hari kepada seorang hakim dan harus diberitahukan atas apa ia ditahan. Sesudah *Glorius Revolution William Dalam Bill Of Rights* (1689) harus mengakui hak-hak parlemen, sehingga menjadikan Inggris sebagai Negara pertama yang memiliki sebuah konstitusi modern. Didalam perkembangan tersebut, nama John Locke tentu tidak bisa diabaikan. Locke berargumentasi secara rinci, terutama dalam tulisan yang berkaitan dengan Revolusi tahun 1688 (*Glorius Revolution*)

3. Generasi-generasi HAM

- a. Generasi Pertama ialah yang tergolong dalam hak-hak sipil dan politik terutama yang berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad ke-17 dan ke-18, yang berkaitan dengan revolusi Inggris, Amerika dan Prancis. Dasar etis dari Hak asasi generasi pertama adalah agar tuntutan ekonomi setiap orang atas dirinya sendiri dihormati karena keutuhan manusia dalam kedaulatan atas dirinya sendiri merupakan dasar segala usaha lain, maka hak-hak sipil dan politik ini tetap merupakan inti hak-hak asasi

manusia.³⁷ Disamping itu generasi pertama ialah yang tergolong dalam hak-hak sipil dan politik, terutama yang berasal dari kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad ke-17 dan ke-18, yang berkaitan dengan revolusi-revolusi Inggris, Amerika dan Prancis. Dipengaruhi filsafat individualism liberal dan dan doktrin social- ekonomi *laissez-faire*, generasi ini meletakkan posisi HAM lebih pada terminologi yang negatif (bebas dari) dari pada terminologi yang positif (hak dari).³⁸ Konsepsi hak asasi generasi pertamaa ini adalah mengenai kebebasan yang melindungi individu maupun secara asosiasi dari penyelewengan dan penyalahgunaan otoritas politik. Hampir setiap Konsttisi dari negara-negara yang ada sekarang yang didominasi oleh konsep Hak Asasi Manusia generasi pertama ini.

- b. Generasi ke-2 ialah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, yang berakar secara utama pada tradisi sosialis yang membayangkan di antara *Saint Simonias* pada awal abad ke-19 di Prancis dan secara seragam diperkenalkan melalui perjuangan revolusioner dan gerakan-gerakan kesejahteraan setelah itu.³⁹ Didalam faham ini HAM tidak boleh hanya ditekankan pada perlindungan hak-hak individu yang liberalistis tetapi yang harus diutamakan adalah HAM yang berifat sosial atau komunal. Oleh sebab itu, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya mendapat tempat cukup penting dalam instrument HAM dalam Konstitusi. Didalam konsepsi yang demikian negara kemudian diberi peran aktif untuk mendorong dan melindungi

³⁷ Frans Magnis Suseno, *Demokrasi*, 1994, Hlm. 127

³⁸ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fak. Hukum UI, Jakarta, 2008, Hlm. 79

³⁹ *Ibid*

kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat sebagai satu kesatuan atau satu komunitas dan bukan sebagai orang per-orangan. Ekses buruk terjadi juga pada konsepsi HAM generasi kedua. Negara atas nama kepentingan masyarakat sebagai satu kesatuan.⁴⁰ Hak Asasi generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan bagi persamaan sosial. Tetapi, sebagian karena relatif datangnya pengaruh sosialis komunis dalam bidang normatif masalah Internasional, maka Internasionalisasi hak-hak ini berkembang statis. Namun, meskipun statis harapan itu semakin Nampak dengan menguatnya desakan dunia ke-3 ditingkat global untuk lebih memperhatikan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

- c. Generasi ketiga yang mencakup hak-hak solidaritas merupakan rekonseptualisasi dari dua generasi HAM sebelumnya.⁴¹

Hak-hak yang ada pada generasi ketiga termaktub dalam pasal 28 Deklarasi Universal HAM, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas tatanan sosial dan Internasional karena hak-hak asasi yang dinyatakan dalam deklarasi ini dapat diwujudkan sepenuhnya. Hak-hak tersebut meliputi hak penentuan atas nasib sendiri di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, hak atas pembangunan ekonomi dan sosial, hak untuk berpartisipasi dan memanfaatkan “warisan bersama umat manusia” (sumberdaya-bumi, ruang dan angkasa bersama, informasi dan kemajuan ilmiah, tehknis dan yang lain serta tradisi lokal, lokasi dan monumen-monumen kebudayaan), hak atas

⁴⁰ Mahfudh MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, PT. Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 103

⁴¹ Satya Arinant, Op.Cit Hlm. 80

perdamaian, hak atas lingkungan hidup atas bantuan bencana alam yang bersifat kemanusiaan. HAM

4. Perkembangan HAM di Indonesia

Adanya pemikiran yang berkembang mengenai HAM di Indonesia, dapat dibedakan dengan jelas dengan adanya tiga visi dalam masyarakat yaitu :⁴²

a. Visi Filsafati

Visi Filsafati sebagian besar berasal dari teologi-teologi agama yang menempatkan jati diri manusia pada tempat yang tinggi sebagai makhluk Tuhan. Mengingat demikian religiusnya masyarakat Indonesia dengan ajaran-ajaran agama bukan saja secara kultural akan sangat tepat, tetapi juga secara ideologis dan Konstitusional amat sesuai. Hal ini sekaligus akan merupakan ciri khas pemahaman Indonesia mengenai Hak Asasi Manusia

b. Visi Yuridis Konstitusional

Visi Yuridis Konstitusional mengkaitkan pemahaman HAM itu dengan tugas, hak dan wewenang dan tanggung jawab negara Republik Indonesia sebagai suatu *Nation State* .

Dalam Proses mempersiapkan berdirinya Republik Indonesia Tahun 1945, telah menjadi kisah dialog antara Prof. Soepomo yang walaupun juga mengakui adanya HAM tetapi keberatan mencantumkannya kedalam suatu Undang-Undang yang disusun berdasarkan asas kekeluargaan, karena pencantuman itu akan dirasakan akan merusak sistematika Undang-Undang Dasar yang sedang disusun dengan M. Hatta, yang walaupun menerima paham kekeluargaan dan juga

⁴² Anhar Gonggong dkk, *Sejarah Pemikiran HAM, di Indonesia*, Dwi Jaya Karya, Jakarta, 1995, Hlm. 20

menolak paham perorangan, namun merasa perlu tercantumnya beberapa hak warga negara sebagai jaminan terhadap kemungkinan adanya kekuasaan pemerintah yang bersalah guna.

Debat antara Sopomo-hatta ini menimbulkan kesan seakan-akan Undang-Undang Dasar 1945 tidak menghormati HAM, yang sudah tentu tidak benar. Sopomo-Hatta sama pendiriannya mengenai hak warga negara, walaupun berbeda pemahamannya mengenai perlu tidaknya mencantumkan hak-hak itu dalam Undang-Undang Dasar 1945

c. Visi Politik

Visi politik memahami HAM dalam kenyataan hidup sehari-hari, yang berwujud pelanggaran HAM, baik oleh sesama warga masyarakat yang lebih kuat maupun oknum-oknum pejabat pemerintah. Mereka yang hak-haknya dilanggar harus dibela melalui proses peradilan didalam negeri maupun dalam berbagai forum Internasional mengenai Hak Asasi. Selain itu, visi politik menjamin hak-hak warga negara yaitu memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi maupun hak atas rasa aman

5. Perlindungan HAM dalam Kehidupan Bernegara di Indonesia

Hak Asasi Manusia sebagai suatu konsep moral untuk bermasyarakat dan bernegara telah lama diperjuangkan baik secara individual maupun kolektif.

Pada tahun 1215 di Inggris para bangsawan berhasil memaksa Raja untuk mengeluarkan *Magna Charta Libertum*. Secara evolusi sejak diterbitkannya

Magna Charta tahun 1215 yang mewajibkan Raja menegakkan hukum sebagai hasil perlawanan bersenjata dan tuntutan dari para bangsawan⁴³.

HAM terkait erat dengan kekuasaan absolut para Raja di masa lalu yang ditunjukkan dengan lahirnya *Magna Charta* (Piagam Agung) tahun 1215 di Inggris. Tahun 1689 lahir *Bill Rights* (undang-undang hak) di Inggris yang ditandai dengan munculnya adagium persamaan manusia di hadapan hukum (*Equality Before The Law*). Di Amerika muncul pula *The America Declaration of Independen* tahun 1776. Deklarasi ini menyatakan bahwa semua manusia diciptakan sederajat dengan dikaruniai oleh Sang Pencipta hak-hak asasi tertentu seperti kehidupan, kemerdekaan, dan mencari kebahagiaan yang tidak boleh dicabut oleh siapapun. Sementara di Prancis lahir *The French Declaration* tahun 1789, yang telah memunculkan dasar bagi *The Rule of Law*. Di dalam *The Rule Of Law* antara lain menyatakan tidak boleh ada penangkapan dan penahanan yang semena-mena tanpa ada alasan sah atau surat resmi penangkapan. Di sini dipertegas pula dengan beberapa hak lainnya, seperti *Presumption Of Innocence*, orang-orang yang ditahan atau ditangkap dinyatakan bebas sampai ada kekuatan hukum yang sah menyatakan salah; *Freedom Of Expression* atau kemerdekaan mengeluarkan pendapat; *Freedom Of Religion* atau kemerdekaan dalam berkeyakinan; dan *The Right Of Property* atau hak perlindungan terhadap hak milik.⁴⁴

Perkembangan berikutnya, muncul konsep HAM yang diawali dengan lahirnya Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM). Deklarasi ini

⁴³ Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, Hlm 19

⁴⁴ Nur Said, *Perempuan dalam Himpitan Teologi dan HAM di Indonesia*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005, Hlm. 49-51

dilatar belakangi oleh kondisi masyarakat dunia saat itu yang tengah mengalami pukulan berat akibat kekejaman Perang Dunia (PD) I di tahun 1914-1918, dan PD II tahun 1939-1945. Dalam PD II yang memakan waktu hampir 6 (enam tahun), diperkirakan mengorbankan 61 juta orang (tentara dan rakyat sipil). Rusia mengalami jumlah kehilangan jiwa terbesar dibanding negara-negara lain, yakni mencapai 25 juta kematian, diikuti oleh China dengan 11 juta, dan Jerman sebanyak 7 juta kematian. Selebihnya tersebar di seluruh negara-negara yang terlibat dalam kontes pertempuran tersebut seperti Jepang, Australia, Kanada, Kerajaan India, Belanda, Korea, dan juga Indonesia.⁴⁵

Dari latar belakang tersebut, negara-negara dunia berupaya keras untuk merumuskan norma-norma hak dasar manusia, yang bisa disepakati bersama untuk menciptakan perdamaian. Hasil upaya itu menjadi konsensus umum masyarakat di seluruh dunia, yang secara garis besar berisi tentang jaminan hak-hak dasar manusia kepada semua orang. Jaminan HAM tersebut diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan dideklarasikan pada 10 Desember 1948 di Palais de Chaillot, Paris. Oleh Eleanor Roosevelt dari Amerika Serikat, ketua perempuan pertama di Komisi HAM PBB saat itu, dikatakan bahwa deklarasi ini bukanlah sebuah perjanjian, namun mungkin akan menjadi *Magna Carta* Internasional di masa depan.

Piagam yang dikeluarkan oleh raja Inggris itu boleh dipandang sebagai piagam hak asasi yang pertama di dunia, karena didalamnya ditegaskan perlindungan bagi HAM yaitu larangan terhadap raja untuk melakukan

⁴⁵ <http://ms.wikipedia.org/wiki/Dalam> *Perang Dunia I dan II* (Wikipedia Bahasa Indonesia dan Melayu). Dikutip 25 Januari 2008

penahanan, penghukuman dan perampasan benda-benda secara sewenang-wenang. Paling tidak secara tegas telah diakui hak untuk bebas dari perilaku kejam dan kesewenang-wenangan dan perlindungan bagi hak milik.

Dengan begitu sebenarnya *Magna Charta Libertum* merupakan prinsip-prinsip moral dan sekaligus hukum yang diharapkan dapat mengendalikan kekuasaan raja.

Magna Charta Libertum merupakan salah satu perundang-undangan HAM yang lahir sebagai perjuangan rakyat terhadap penguasanya yang juga merupakan pedoman dalam menegakkan HAM dalam kehidupan bernegara.

Pada dasarnya dalam dinamika kehidupan bernegara, ada 3 (tiga) hal yang tidak bisa dilepaskan dari konteks pembicaraan yaitu, **Pertama**, masyarakat menjadi elemen utama Negara. **Kedua**, Negara yang menjadi institusi organisasi kekuasaan dan merupakan wadah ekspresi masyarakat dalam mengartikulasikan berbagai kepentingannya. **Ketiga** adalah ekses yang muncul dari relasi masyarakat dan Negara, dan ekses ini berwujud pada masalah hak asasi dari individu yang merupakan bagian dari masyarakat dan negara.⁴⁶

Hubungan antara masyarakat dan Negara tersebut akan menimbulkan kewajiban untuk menghormati HAM. Kalau masyarakat dan Negara tersebut dapat mengimplementasikan penegakan HAM sebagaimana mestinya maka ekses yang timbul dari relasi antara masyarakat dan Negara tidak akan menimbulkan pelanggaran terhadap HAM yang sangat riskan dan sangat merugikan masyarakat sebagai bagian dari Negara yang merupakan institusi organisasi kekuasaan.

⁴⁶ Sri Hastuti Puspitasari, *Perlindungan HAM Dalam Masyarakat Bernegara*, Jurnal Hukum No.14, Volume 7, 2000, Hlm 46

Dalam Praktek bernegara, terlaksananya HAM secara baik dan bertanggungjawab tergantung *Political Will, Political Commitmen Dan Political Action* dari penyelenggara Negara.

Disinilah wacana demokrasi mencuat, yakni Negara yang mengedepankan terjaminnya kelangsungan hidup rakyat yang baik. Maka, dalam praktek kehidupan berdemokrasi, konstitusi sebagai perangkat hukum dasar (*Fundamental Law*) dalam sebuah Negara, menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan upaya-upaya penegakan hukum⁴⁷

Dalam Perkembangan kehidupan berbangsa, konstitusi merupakan pilihan terbaik dalam memberi ikatan ideologis antara yang berkuasa dengan yang dikuasai (rakyat). Konstitusi hadir sebagai kata kunci kehidupan masyarakat modern. Sebagai bagian yang terpenting dalam kehidupan bernegara, konstitusi sekaligus mencerminkan hubungan yang signifikan antara pemerintah dan rakyat. Tidak dapat dinafikan konstitusi berperan penting sebagai hukum dasar yang menjadi acuan bagi kehidupan sebuah Negara, tidak terkecuali tentang perlindungan HAM⁴⁸

Negara dalam hal ini merupakan elemen yang paling krusial dalam penegakan HAM, terutama dalam melindungi kepentingan masyarakat. Walaupun mungkin dalam melakukan perlindungan HAM yang mengandung dimensi negatif sulit untuk dilaksanakan karena Negara juga dihadapkan pada dilema, di mana Negara yang berkewajiban melindungi HAM harus berhadapan dengan tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar HAM, terutama hak-hak sipil dan politik

⁴⁷ Majda El-Muhtaj, *Dimensi-dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 60

⁴⁸ Ibid, Hlm. 61

B. HAK ASASI PEREMPUAN

Hak Asasi Perempuan, yaitu hak yang dimiliki oleh seorang perempuan, baik karena ia seorang manusia maupun sebagai seorang perempuan, dalam khasanah hukum hak asasi manusia dapat ditemui pengaturannya dalam berbagai sistem hukum tentang hak asasi manusia. Sistem ini meliputi berbagai instrumen hukum dan perangkat pelaksanaan sistem hukum baik di tingkat Nasional, Regional maupun Internasional. Berbagai sistem tersebut tidak saja mencantumkan hak yang diakui namun juga bagaimana menjamin dan mengakses hak tersebut.⁴⁹

Hak Asasi Perempuan (HAP) dapat dipahami sebagai hak yang dimiliki oleh seorang perempuan, karena dia perempuan. HAP muncul karena *Universal Declaration of Human Right Declaration (UDHR)* belum mampu mengakomodasi perlindungan terhadap perempuan atas pelaksanaan haknya.

Jadi, Hak Asasi Perempuan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM), yang tidak lepas dari sejarah perkembangan Hak Asasi Manusia. Hak Asasi Perempuan merupakan gelombang HAM ketiga, yang muncul karena UDHR beserta dua konvensi turunnya *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* belum cukup mengakomodir hak dasar perempuan, belum mengakui adanya perbedaan (*Differences*) antara perempuan dan laki-laki serta tidak mengatur aksi afirmatif kepada kelompok rentan, termasuk perempuan. Pada tahun 1979, PBB mengadopsi Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap

⁴⁹ Sri Wiyanti Eddyono, S.H., *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Materi Kursus pengacara, 2005, Hlm 1

Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/ CEDAW*). CEDAW ini merupakan deklarasi hak asasi manusia yang secara komprehensif mengakui HAP dan menjadi instrumen universal pertama yang mengatur HAP. Bahkan CEDAW dianggap sebagai *Bill Of Right For Women* yang menjadi standar universal pertama yang mengatur tentang HAP.⁵⁰

Untuk mendukung pelaksanaan CEDAW dibentuklah sebuah komite, *Committee On The Elimination Of Discrimination Against Women* pada tahun 1982. Selanjutnya untuk mendukung kompetensi dan kinerja komunikasi komite, maka pada tanggal 25 Mei 2000, Majelis Umum mengeluarkan Resolusi 54/263 tentang *Optional Protocol To The Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women* yang berlaku efektif sejak 22 Desember 2000⁵¹

Sebenarnya jauh sebelum CEDAW lahir, masyarakat Internasional telah memberikan pengakuan yang tegas terhadap perlindungan hak-hak perempuan. Piagam PBB yang ditandatangani pada 26 Juni 1945 di San Fransisco dan menjadi dasar yuridis lahirnya PBB, dalam mukaddimahnya menyatakan *to reaffirm faith in fundamental human right, in the dignity and worth of the human person, in the equal right of men and women*.⁵²

Di tingkat Internasional -- sistem hukum hak asasi manusia Internasional, pengakuan hak perempuan sebagai hak asasi manusia berakar pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia yang muncul pada tahun 1947 dan disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948. Deklarasi

⁵⁰ Majda El-Muhtaj...Op.Cit, Hal 237

⁵¹ Ibid, Hlm. 238

⁵² www.un.org

ini (selanjutnya akan disebut sebagai DUHAM), merupakan awal kodifikasi tentang standar pengakuan hak manusia yang di dalamnya termasuk hak perempuan. Deklarasi ini diakui sebagai standar umum bagi semua masyarakat dan semua bangsa untuk berjuang bagi kemajuan martabat manusia.⁵³

DUHAM tahun 1948 yang diakui standar pencapaian HAM universal sejagad telah menekankan pentingnya perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar manusia secara universal⁵⁴

Dalam konteks Indonesia misalnya, pengaturan hak asasi manusia kaum perempuan dapat ditemui di dalam UUD 1945, KUHPidana, KUHPdata, UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, UU Peradilan HAM dan berbagai peraturan lainnya. Penegakannya dilakukan oleh institusi negara dan para penegak hukum. Salah satu sumber utama adalah UU No. 7 tahun 1984 tentang ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. UU tersebut secara jelas mengadopsi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.⁵⁵

Salah satu kelompok warga negara yang karena kondisinya memerlukan perlakuan khusus adalah perempuan. Tanpa adanya perlakuan khusus, perempuan tidak akan dapat mengakses perlindungan dan pemenuhan hak konstitusionalnya karena perbedaan dan pembedaan yang dihasilkan dan dilanggengkan oleh struktur masyarakat patriarkhis. Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional

⁵³ *Women, Law and Development, Hak Asasi Manusia Kaum Perempuan*, Langkah demi langkah, terjemahan dan terbitan LBH APIK, Jakarta, 2001, Hlm 13

⁵⁴ Majda El-Muhtaj...Op.Cit, Hal 238

⁵⁵ Sri Wiyanti Eddyono, Op. cit, Hlm 2

tanpa adanya perlakuan khusus, justru akan cenderung mempertahankan diskriminasi terhadap perempuan dan tidak mampu mencapai keadilan.⁵⁶

Pentingnya menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan melalui perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan yang juga telah diakui secara Internasional. Bahkan hal itu diwujudkan dalam konvensi tersendiri yaitu (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/ CEDAW*). Penghapusan diskriminasi melalui pemajuan menuju kesetaraan gender bahkan dirumuskan sebagai kebutuhan dasar pemajuan HAM dalam *Millennium Development Goals (MDGs)*. Hal itu diwujudkan dalam delapan area upaya pencapaian *MDGs* yang diantaranya adalah mempromosikan kesetaraan gender dan meningkatkan keberdayaan perempuan serta meningkatkan kesehatan ibu. Rumusan tersebut didasari kenyataan bahwa perempuan mewakili setengah dari jumlah penduduk dunia sekitar 70 persen penduduk miskin didunia adalah perempuan.⁵⁷

Pada tingkat Nasional upaya menghapus diskriminasi terhadap perempuan dan pencapaian gender telah dilakukan meskipun pada tingkat pelaksanaan masih membutuhkan kerja keras dan perhatian serius⁵⁸

⁵⁶ Jimly Assihiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republic Indonesia, Jakarta, 2008, Hlm. 564

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Ibid

C. PENGUATAN HAK POLITIK PEREMPUAN DI INDONESIA

Peran perempuan dalam politik Indonesia jika kita lihat bersama memang telah diawali bahkan sebelum Indonesia berdiri sebagai Negara. Fakta sejarah menunjukkan bahwa gerakan politik pertama perempuan dengan diwujudkan dalam bentuk kongres wanita pertama pada 22 Desember 1928 yang kemudian ditetapkan sebagai Hari Ibu. Kongres pada saat itu menyepakati beberapa isu strategis seperti pelarangan perkawinan anak dan kawin paksa, perceraian yang lebih menguntungkan perempuan dan anak, hak sekolah dan beasiswa untuk anak-anak perempuan miskin, perdagangan perempuan dan anak perempuan.⁵⁹ Perbandingan substansi materi dari kongres pertama (1928), kedua (1935) dan ketiga (1941) mencerminkan pendahuluan politis “domestik-publik” yang berkesinambungan yang cenderung dinaifkan oleh paradigma politik yang secara luas dikritik oleh kalangan feminis yang menegaskan *The Personal Is Political* bahwa pola hubungan pada tingkat pribadi adalah pola hubungan politis.⁶⁰ Pemahaman *The Personal Is Political* berkembang sampai dengan tahun 60an-70an terutama ketika terjadi perdebatan tentang poligami dalam draft Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada pertengahan rezim orde baru ada upaya untuk depolitisasi dan domestifikasi gerakan perempuan pasca GERWANI dalam bentuk Dharma Wanita dan PKK yang pada saat itu sangat mendukung “*status quo*” rezim orde baru sehingga dapat berkuasa selama 30

⁵⁹ Siti Ruhaini Dzuhayatin, *Tantangan Global dan Peran Gerakan Perempuan di Indonesia Perspektif Politik*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional “Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia” diselenggarakan oleh Pimpinan Pusat Aisyiah pada Kamis, 11 Juni 2009 bertempat di ASRI Medical Centre Yogyakarta.

⁶⁰ Liza Hadiz, *Partisipasi dan Kesetaraan: Politik Gender dalam Pembangunan*, dalam *Perempuan dalam Wacana Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, 2004, hlm. 11. Sebagaimana dikutip Siti Ruhaini Dzuhayatin, *op.cit.*

tahun.⁶¹ Pada saat era reformasi gerakan perempuan juga mengikuti perubahan dengan mulai aktifnya para aktivis-aktivis perempuan di bidang politik praktis baik melalui gerakan-gerakan sosial seperti LSM (Lembaga Sosial Masyarakat) dan melalui partai politik yang pada saat itu menjamur namun dalam hal keterwakilan perempuan ketika pemilu 1999 mengalami penurunan, sebagai perbandingan ketika pemilu 1992 keterwakilan perempuan di parlemen 12% sedangkan pada saat pemilu 1999 untuk masa bakti 1999-2004 hanya 9,5%. Sebagai perbandingan untuk keterwakilan perempuan pada saat DPR Sementara masa bhakti 1950-1955 hanya 9 perempuan (3,8%) dan 236 laki-laki (96,2%); 1955-1960 hanya 17 perempuan (6,3%) dan 272 laki-laki (93,7%); 25 perempuan (5,1%) dan 488 laki-laki (94,9%); 1971-1977 hanya 36 perempuan (7,8%) dan 460 laki-laki (92,2%); 1977-1982 hanya 29 perempuan (6,3%) dan 460 laki-laki (93,7%); 1982-1987 hanya 39 perempuan (8,5%) dan 460 laki-laki (91,5%); 1987-1992 hanya 65 perempuan (13%) dan 500 laki-laki (87%).⁶² Melihat data sampai dengan tahun 1999, perkembangan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen memang sangat *fluktuatif* bahkan ketika reformasi ada kecenderungan penurunan. Padahal menurut data angka pemilih perempuan pada pemilu 1999, 57% pemilih adalah perempuan namun pada kenyataannya ada penurunan perwakilan perempuan di parlemen, belum lagi ada kebijakan dari elit partai politik yang mengharuskan calon terpilih perempuan dari suatu daerah pemilihan harus menyerahkan

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Data dan Fakta *Keterwakilan Perempuan di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001 (Executive Summary)*, Konferensi Pers oleh CETRO pada 8 Maret 2002, <http://www.cetro.or.id>, diakses pada 8 Oktober 2009

kursinya kepada calon laki-laki atas perintah partai.⁶³ Sedangkan dari penyebaran Komisi di DPR masa bhakti 1999-2004 lebih banyak di Komisi VII membidangi kesejahteraan rakyat termasuk pemberdayaan perempuan dan Komisi VI yang membidangi masalah agama, pendidikan dan kebudayaan. Pembagian komisi ini masih terlihat sangat tradisional antara pekerjaan laki-laki dan perempuan mengingat ada anggapan bahwa bidang-bidang tentang politik, hukum, pertahanan dan keamanan adalah ranah kerja anggota dewan laki-laki.

Padahal jika dilihat secara seksama, permasalahan perempuan tidak hanya sebatas masalah domestik dan sosial semata tetapi juga di bidang lain mengingat setiap produk hukum yang dihasilkan bukan hanya untuk laki-laki tetapi juga tentunya akan berimbas kepada perempuan, selain itu patut dimengerti bahwa ketika produk hukum tersebut juga dibahas oleh perempuan tentunya produk hukum tersebut tidak hanya akan ramah terhadap perempuan tetapi juga anak bahkan laki-laki. Kenapa dikatakan ramah terhadap perempuan, hal ini dimaksudkan karena perempuan mempunyai kebutuhan khusus tetapi bukan mengartikan bahwa perempuan perlu dikasihani.

Kondisi keterwakilan perempuan di era reformasi bahkan sampai pemilu terakhir ini juga tidak begitu mengembirakan apalagi kebijakan *Affirmative Action* dalam hal mendorong kuota 30% tidak dapat dijalankan sehingga hasil dari anggota legislatif perempuan pada pemilu 2009 sebagai berikut: Partai Demokrat meraih 150 kursi dengan 37 perempuan (24.67% di partai dan 36.63% di DPR); Partai Golkar meraih 107 kursi dengan 17 perempuan (15.89% di partai dan

⁶³ Ibid

16.83% di DPR); PDIP meraih 95 kursi dengan 19 perempuan (20.00% di partai dan 18.81% di DPR); PAN meraih 43 kursi dengan 6 perempuan (13.95% di partai dan 5.94% di DPR); PKS meraih 57 kursi dengan 3 (5.26% di partai dan 2.97% di DPR); PPP meraih 37 kursi dengan 5 perempuan (13.51% di partai dan 4.95% di DPR); PKB meraih 27 kursi dengan 7 perempuan (25.93% di partai dan 6.93% di DPR) Partai Gerindra meraih 26 kursi dengan 4 perempuan (15.38% di partai dan 3.96% di DPR); dan Partai Hanura meraih 18 kursi dengan 3 perempuan (16.67% di partai dan 2.97% di DPR), total kursi DPR 560 kursi dan anggota legislatif perempuan 101 orang (18.04%) sebagaimana data dari daftar perempuan yang terpilih pada Pemilu 2009 yang diolah CETRO berdasarkan rapat pleno KPU tanggal 24 Mei 2009.⁶⁴ Melihat dari hasil rekapitulasi suara ini tidak satu pun partai yang meraih 30% sehingga jadi pertanyaan apakah memang masih diperlukan upaya mendorong kouta 30% ini di Pemilu 2014? Mengingat perempuan diperlukan di partai politik dan parlemen untu berkiprah selayaknya laki-laki karena banyak hal poltik yang juga butuh keterwakilan perempuan.⁶⁵

Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat telah berkomitmen dan secara tegas memberi pengakuan yang sama bagi setiap warga negaranya, perempuan maupun laki-laki akan berbagai hak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa kecuali. Hak-hak politik perempuan ditetapkan melalui instrumen hukum maupun dengan meratifikasi berbagai konvensi yang menjamin hak-hak politik tersebut.⁶⁶

⁶⁴ Data KPU, 2009

⁶⁵ Jurnal Perempuan, Edisi 63, *Catatan Perjuangan Politik Perempuan*, Hal. 119

⁶⁶ Ibid.

UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 46 menyebutkan sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan yudikatif harus menjadi keterwakilan perempuan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan. Penegasan hak-hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasikannya konvensi hak-hak politik perempuan (*Convention On The Political Right Of Women*). Disamping itu UU No. 68 Tahun 1965 tentang ratifikasi hak politik perempuan, konvensi hak politik perempuan disetujui oleh Majelis Umum PBB dengan resolusi 640 (VII) pada tanggal 20 Desember 1952. Indonesia menerima konvensi ini dan meratifikasinya melalui UU No. 68 Tahun 1956.⁶⁷

Dalam naskah konvensi tersebut dinyatakan bahwa :” Dengan maksud untuk menerapkan prinsip persamaan hak antara laki-laki dan perempuan sebagaimana terkandung dalam naskah piagam PBB, mengakui bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, dan mempunyai hak serta akses yang sama pada pelayanan public dinegaranya dan dengan maksud untuk menyetarakan status laki-laki dan perempuan dalam memperoleh dan menjalankan hak-hak politik sesuai dengan ketentuan dalam piagam PBB dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.⁶⁸

⁶⁷ Kertas Posisi, *Tindakan Khusus Sementara Menjamin Keterwakilan Perempuan*, diterbitkan oleh Pokja Advokasi kebijakan Publik Sekretariat Nasional Koalisi Perempuan Indonesia Kerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, Oktober, 2002, Hlm. 18

⁶⁸ Ibid

Ketentuan dalam konvensi PBB tentang hak-hak politik perempuan menjelaskan sebagai berikut :⁶⁹

1. Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki, tanpa suatu diskriminasi
2. Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi
3. Perempuan berhak untuk memegang jabatan public dan menjalankan semua fungsi public, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*) melalui UU No. 7 Tahun 1984, Pasal 7 secara tegas mengatur hak-hak politik perempuan, yakni Negara peserta konvensi wajib membuat peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan negaranya. Selain itu, konvensi tersebut juga menjamin persamaan hak antara perempuan dan laki-laki dalam hal:⁷⁰

1. Hak untuk dipilih dan memilih
2. Hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya
3. Hak untuk memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan disemua tingkat
4. Hak untuk berpartisipasi dalam organisasi/perkumpulan nonpemerintah yang berhubungan dengan masyarakat dan politik

Dari sejumlah perangkat hukum diatas, perempuan Indonesia mempunyai landasan hukum yang kuat akan hak-haknya terlibat dalam bidang politik dan lembaga politik formal yang sama dengan laki-laki. Sayangnya ditingkat implementasi, masih banyak ditemui keterbatasan dan kendala baik itu akibat dari

⁶⁹Romany Sihite, *Perempuan, Kesetaraan Dan Keadilan, Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2007 Hlm. 156

⁷⁰ Ibid, hlm, 157

nilai-nilai budaya yang hidup dimasyarakat, maupun kendala teknis dilapangan, masih rendahnya tingkat pendidikan, dan pemberdayaan perempuan akan pendidikan politik juga belum optimal.⁷¹

Walaupun ada peluang bagi perempuan untuk berkiprah di bidang politik, khususnya menjadi calon legislatif, tetap saja kesempatan tersebut bergantung kepada pimpinan partai politik. Pimpinan-pimpinan partai politik tersebut memegang kekuasaan untuk menetapkan nomor urut calon legislatifnya.

Pasal 67 ayat (1) berbunyi :

“Calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan partai politik peserta pemilu merupakan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal parpol”

Dengan sistem kuota sedikitnya 30% perwakilan perempuan Indonesia dalam pengambilan keputusan diharapkan akan membawa perubahan pada kualitas legislasi berperspektif perempuan dan gender yang adil, perubahan cara pandang dalam melihat dan menyelesaikan berbagai permasalahan politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti kekerasan, perubahan kebijakan dan peraturan undang-undang yang ikut memasukkan kebutuhan-kebutuhan perempuan sebagai bagian dari agenda Nasional dan membuat perempuan berdaya untuk terlibat dalam berbagai permasalahan yang selama ini tidak mendapat perhatian di Indonesia, yang sensitif gender.⁷²

UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat

⁷¹ Ibid.

⁷² Imas Rosidawati, Makalah Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat *Kesiapan Partai Politik & Perempuan Indonesia di Arena Politik Praktis*, 2009, Hlm 5

Daerah, merupakan pengganti UU No 12 tahun 2003. UU No 12 Tahun 2003 sebelumnya juga telah mengalami perubahan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 10 tahun 2006 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang No 1 tahun 2006 tentang perubahan kedua atas UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang.⁷³

UU No 12 tahun 2003 sudah tidak sesuai dengan tuntutan, perkembangan dan dinamika demokrasi masyarakat, maka kemudian digantikan dengan UU No. 10 Tahun 2008. Sebagaimana sebelumnya pada UU No 12 Tahun 2003, dalam UU No 10 Tahun 2008 diatur berbagai hal mengenai pemilu. antara lain, mengenai asas, pelaksanaan dan lembaga penyelenggara pemilu, peserta dan persyaratan mengikuti pemilu, kemudian mengenai pengaturan hak-hak untuk memilih. Kemudian di atur pula di dalam UU No 10 Tahun 2008 ini mengenai jumlah kursi dan daerah pemilihan anggota DPR, penyusunan daftar pemilih; dan bagaimana pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD kabupaten/ kota. Dalam hal ini, sistem keterwakilan perempuan juga menjadi bagian dari UU No 10 Tahun 2008. Sistem keterwakilan politik perempuan dikaitkan dengan *Affirmative Actions*, sebagai langkah solusi mengejar keterbelakangannya dari kaum pria.⁷⁴

Selanjutnya didalam UU ini di atur mengenai kampanye, pengaturan pemungutan suara, begitu pula perlengkapan mengenai pemungutan suara, penghitungan suara, dan demikian penetapan hasil pemilu. Selanjutnya penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, pemberitahuan calon terpilih, dan penggantian

⁷³ Astrid Anugrah, SH, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Op.cit, Hlm. 55

⁷⁴ ibid

calon terpilih. Hal lain diatur mengenai pemungutan suara ulang dan perhitungan suara ulang; begitu pula mengenai kemungkinan pemilu lanjutan dan pemilu susulan. Selain itu diatur pula dalam undang-undang ini mengenai pemantauan pemilu. Dalam hal terjadinya sengketa pemilu, ditentukan juga didalam UU ini mengenai pola penyelesaiannya, seperti pengadilan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan, tindak pidana pemilu. Berkaitan dengan itu, diatur pula mengenai perbuatan-perbuatan apa yang dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu.

Mengenai keterwakilan perempuan dalam UU No.10 Tahun 2008, terdapat kemajuan secara signifikan dibandingkan dengan UU sebelumnya. Yakni, baik UU No.12 Tahun 2003 maupun UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. UU No.10 Tahun 2008 merupakan tindak lanjut dari sistem politik mengenai keterwakilan perempuan (dalam kepengurusan partai) sebagaimana ditentukan pada UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Pada UU No.2 Tahun 2008, dalam hal pendirian dan pembentukan partai politik, menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan. Kemudian dalam hal kepengurusan parpol tingkat pusat, disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen keterwakilan perempuan. Jadi secara internal parpol, baik mengenai pendirian/pembentukan parpol maupun dalam hal kepengurusan parpol, tingkat keterwakilan perempuan ditentukan dengan menyertakan 30 persen (Pasal 2 ayat (2) dan (5) UU No.2 Tahun 2008)⁷⁵

⁷⁵ Ibid, Hlm 57

Sebagai catatan perlu ditegaskan lagi, bahwa pada Undang-Undang sebelumnya, yakni UU No.31 tahun 2002 dan UU No.12 Tahun 2003, istilah menyertakan demikian tidak ada. Sistem keterwakilan perempuan memang digariskan dalam UU No.12 tahun 2003, namun jika dapat dikatakan hanya sekedarnya saja. Karena, didalam UU No.12 Tahun 2003 disebutkan dengan *memperhatikan* dan bukan *menyertakan*. Dari segi konotasi bahasa, makna memperhatikan dan menyertakan begitu jauh berbeda. Jika dalam *memperhatikan*, hal demikian baru dalam maksud dan fikiran-fikiran dan belum tentu diwujudkan atau tercapai dalam kenyataan. Sementara jika dalam *menyertakan*, hal-hal yang timbul dalam maksud dan fikiran-fikiran sudah menjadi bagian dari langkah atau tindakan untuk dicapai dalam kenyataan. Karena UU menyatakan supaya menyertakan, tentu saja selayaknya seperti itu, yakni harus menyertakan 30% keterwakilan perempuan.⁷⁶

UU No.10 Tahun 2008, politik keterwakilan perempuan diteruskan dan diwujudkan dalam rangka pemilihan wakil-wakil rakyat, baik tingkat pusat maupun daerah. UU No.10 tahun 2008 ini sangat penting artinya bagi realisasi keterwakilan politik perempuan (feminisasi politik). Karena, meskipun demikian baiknya sistem keterwakilan perempuan dilaksanakan di tingkat parpol (pembentukan dan pengurusan parpol), namun jika tidak diwujudkan dalam fase selanjutnya secara eksternal dalam bentuk pencalonan anggota legislatif, asas keterwakilan demikian adalah tidak bermakna. Maka UU No. 10 Tahun 2008 menentukan, bahwa bagi setiap parpol, hanya bisa mengikuti atau menjadi peserta

⁷⁶ ibid

pemilu haruslah memenuhi persyaratan, antara lain menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan (Pasal 8 ayat (1) huruf d UU No.10 tahun 2008). Tanpa dipenuhinya persyaratan keterwakilan perempuan oleh setiap partai, tidak akan diterima sebagai parpol peserta pemilu.

Isu keterwakilan perempuan di bidang politik sebenarnya pada pemilu 2009 ini diharapkan dapat menjadi titik awal untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan bagi perempuan di bidang politik dengan menerapkan kebijakan *Affirmative Action* baik di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik⁷⁷ dan Undang-undang Nomor 10 Tahun tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁷⁸ yang memberikan perlakuan khusus dengan kuota 30% bagi perempuan sebagai langkah awal untuk mendorong keterwakilan perempuan di bidang politik menuju arah yang setara dan berkeadilan.

Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 merupakan landasan yuridis yang dapat dijadikan untuk menyusun penempatan caleg sebagaimana telah disepakati oleh setiap parpol peserta pemilu.

⁷⁷ Terutama Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan"

⁷⁸ Diantaranya Pasal 53 yang isinya "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan", Pasal 55 ayat (2) yang isinya "Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon." (namun pada prakteknya sistem yang dikenal dengan *zipper system* atau *zig-zag* tidak dapat dijalankan karena hasil putusan Mahkamah Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan berlakunya Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e dimana ketentuan Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e ini yang pada intinya adalah menggunakan sistem nomor urut, maka karena dibatalkan secara otomatis *zipper system* tidak dapat dijalankan walaupun tidak membatalkan Pasal 55).

Namun sangat disayangkan pada perjalanannya kebijakan *Affirmative Action* ini “dianulir” secara tidak langsung melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan berlakunya Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e dimana ketentuan Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e ini yang pada intinya adalah membatalkan penggunaan nomor urut dalam penentuan calon legislatif terpilih melainkan dengan berdasarkan suara terbanyak sehingga dengan pembatalan tersebut secara otomatis *zipper system* yang berdasarkan nomor urut untuk menentukan posisi perempuan tidak dapat dijalankan.

Sehingga dengan sistem proporsional murni setelah putusan MK, maka para caleg perempuan harus berjuang lebih ekstra, sama dengan para caleg lainnya, karena yang dibutuhkan pada sistem pemilu ini adalah setiap caleg berusaha untuk sebanyak-banyaknya memperoleh suara dari konstituennya (pemilih) karena Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008, calon anggota legislatif terpilih tidak lagi berdasarkan suara 30% bilangan pembagi pemilihan (BPP) melainkan berdasarkan suara terbanyak.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, SYSTEM PEMILU DAN LEMBAGA PERWAKILAN

A. DEMOKRASI

1. Latar Belakang dan Arti Demokrasi

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi, dimulai dari perdebatan antara filosof seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero.

Socrates (469-399 SM) mengatakan bahwa Negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi juga berkeadilan bagi warga masyarakat (umum).⁷⁹ *Plato* menempatkan “demokrasi” pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara *Aristoteles* menempatkan “demokrasi” pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek, tidak bagus).⁸⁰

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abad ke-5 SM pada awalnya muncul sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarkhi dan kediktatoran di negara-negara kota di zaman Yunani kuno. Ide-ide demokrasi modern mulai berkembang pada abad ke-16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh *Niccolo Machhiavelli* (1469-1527), ide Negara kontrak oleh *Thomas Hobbes* (1588-1679), gagasan tentang Konstitusi Negara dan liberalisme, serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif, dan lembaga federal oleh *John Locke* (1632-1755). Kemudian disusul dengan ide

⁷⁹ Sjachran Basah; *Ilmu negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, Citra Adya Bakti, 1992, Hlm.86.

⁸⁰ Juanda; *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004, Hlm.56

mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif oleh *Baron de Montesqueieu* (1689-1755) dan ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh *Jean Jacques Rousseau* (1712-1778).⁸¹

Membahas demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga masyarakat. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan karena pada hakikinya rakyat adalah pemegang kedaulatan yang tertinggi. Demokrasi merupakan bentuk pengjawantahan dari kedaulatan itu. Mohammad Hatta mengajukan pikiran sebagai berikut:

“Indonesia merdeka yang hendak dibangun harus mendasarkan diri atas kedaulatan rakyat. Pemikiran tentang kedaulatan rakyat ini semakin berkembang di antara para tokoh pergerakan menjelang kemerdekaan Indonesia. Perdebatan mengenai kedaulatan rakyat berlangsung secara resmi di dalam persidangan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) sekitar bulan Mei, Juni dan Juli 1945.”⁸²

Kata *demokrasi* berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demo-demos*, yang berarti rakyat atau penduduk; dan suku kata *cracy-kratia*, yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan kedua suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat.⁸³

Abraham Lincoln memberikan batasan singkat tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁸⁴ Sementara itu

⁸¹ Masykuri Abdillah; *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, Yogyakarta, PT. Tiara Wacana, 1999, Hlm.71-74

⁸² Dahlan Thaib; *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya (Disertasi)*, Bandung, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, 2000, Hlm.15.

⁸³ Adnan Ali Ridla An-Nahwi; *Syuro dan Demokrasi (terjemah Kithur Suhardi)*, Yogyakarta, Al-Kautsar, 1989, Hlm.3.

⁸⁴ Ahmad Husaini; *Sistem Pembinaan Masyarakat Islam (terjemah Anas Mahyudin)*, Bandung, Pustaka Salman, 1983, Hlm.238.

Sidney Hook dalam Masykuri Abdillah (1999) mendefinisikan demokrasi sebagai berikut:

“...”demokrasi” adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan secara langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.⁸⁵

Gould mengatakan:

“...Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang di dalamnya rakyat yang diperintah memerintah dirinya sendiri melalui wakil-wakil yang mereka pilih secara bebas. Hukum dibuat oleh para wakil ini, yang memperoleh wewenang atas restu sang Penguasa. Konsep ini memaknai demokrasi sebagai pelindung orang dari kesewenang-wenangan kekuasaan pemerintah dan mendudukkan pemerintah sebagai pemegang fungsi pelindung kebebasan semua rakyatnya dari ancaman atau gangguan yang ditimpakan kepada mereka oleh orang lain. Dalam bentuknya yang paling maju, model demokrasi ini menginginkan kesamaan yang universal bagi semua rakyat itu untuk terlibat dalam proses politik.”⁸⁶

Dilain pihak, JJ. Rousseau mengatakan:

*“The Sovereign may, in the first place, entrust the exercise of government to the people, with the result that there are more citizen magistrates than private citizens. Democracy is the name given to the form of government”.*⁸⁷

JJ. Rousseau telah pula mengembangkan teori “*volume general*” (kemauan rakyat) sebagai kekuasaan tertinggi.

Henry B. Mayo memberikan pengertian tentang demokrasi sebagai suatu sistem politik sebagai berikut:

⁸⁵ Masykuri Abdillah; *Op. Cit.*, Hlm.73

⁸⁶ Gould C. Carol; *Demokrasi Ditinjau Kembali, terjemahan Samodra Wibowo*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1993, Hlm.94

⁸⁷ Frederick Watkins (ed); *Jean Jacques Rousseau Writing*. The University of Wisconsin, Wisconsin-USA Press, 1986, Hlm 69

*“A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subjects to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.*⁸⁸

R. Krancaburg dalam bukunya *“Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap”*, memberi makna demokrasi sebagai cara memerintah oleh rakyat.⁸⁹

Menurut Durverger dalam bukunya *Les Regime Politiques*:

“demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah”⁹⁰

Menurut Arend Lijphard, bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokratis apabila paling tidak memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan.
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat.
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara.
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan/negara.
5. Ada hak bagi aktifis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara.
6. Terdapat berbagai sumber informasi.
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur.
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.⁹¹

⁸⁸ Henry B. Mayo; *An Introduction To Democratic Theory*, London, Oxford University Press, 1960, Hlm.70

⁸⁹ Koencoro Poerbopranoto; *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987, Hlm.6

⁹⁰ Ibid

⁹¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnan; *Kedaulatan Rakyat, HAM dan Negara Hukum*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1996, Hlm.58

Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*Institutionalized Peaceful Settlement Of Conflict*)
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*Peaceful In A Changing Society*)
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*Orderly Succession Of Rulers*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*Minimum Of Coersion*)
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*Diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.⁹²

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi, diperlukan lembaga yang memiliki ciri sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih melalui pemilihan umum yang bebas-rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.⁹³

Delier Noor mengatakan:

“Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat”.⁹⁴

⁹² Henry B. Mayo; *Op.Cit.*, Hlm.218-243

⁹³ Ni'matul Huda; *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII-Press, 2000, Hlm.14

⁹⁴ Deliar Noor; *Pergantian Kepemilikan Politik*, Jakarta, CV.Rajawali, 1983, Hlm. .207

Jadi, suatu Negara demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat.⁹⁵

Demikianlah dijelaskan tentang arti demokrasi yang menunjuk kepada kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat melalui sistem suara terbanyak, atau prosedur mayoritas. Pemerintahan negara yang merupakan hasil dari pendapat umum, merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.

2. Indikator Demokrasi

Untuk mengetahui sebuah pemerintahan negara menjalankan sistem demokrasi atau tidak, beberapa indikator ditunjukkan para ahli.

Lyman Tower S, mengajukan unsur-unsur pokok demokrasi, yaitu:

- a. *Citizen involvement in political decision making.*
- b. *Same degree of equality among citizens.*
- c. *Same degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens.*
- d. *A system of representation.*
- e. *An electoral system majority role.*⁹⁶

Hasil konferensi *International Commission of Jurist* di Bangkok pada Tahun 1965 menekankan bahwa disamping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi.

⁹⁵ Amir Mahmud; *Demokrasi, Undang-Undang, dan Peran Rakyat; dalam Prisma No.8*, Jakarta, LP3ES, 1984

⁹⁶ Lyman Tower Sargeni; *Contemporary Political Ideologies*, Sixth Edition, Chicago, The Dorsey Press, 1984, Hlm. 32-33

Konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule Of Law* (yang dinamis, baru) sebagai berikut:

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan.⁹⁷

Selain itu, Raymont Gettel dalam F. Isyawara juga menyampaikan isi kandungan demokrasi sebagai berikut:

- 1) Bentuk pemerintahannya didukung oleh persetujuan umum (*General Consent*)
- 2) Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum.
- 3) Kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggungjawab kepada dewan legislatif.
- 4) Hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesederajatan.
- 5) Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.⁹⁸

Sementara itu *Baron de Montesquieu* (1689-1755) dalam Moh. Mahfud MD, menyatakan bahwa:

“untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan, oleh Immanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (tri=tiga, as=poros/pusat, Politika=kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan negara”.⁹⁹

⁹⁷ Moh. Mahfud MD; *Hukum ...*, Op.Cit., Hlm.26

⁹⁸ F. Isyawara: *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Bina Cipta Angkasa, t.t., Hlm.201

⁹⁹ Moh. Mahfud MD; *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII-Press, 1993, Hlm .82-83

Robert A. Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Rakyat mengontrol atas keputusan pemerintahan.
- 2) Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur.
- 3) Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat.
- 4) Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan.
- 5) Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman.
- 6) Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif.
- 7) Untuk meningkatkan hak-haknya, rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang *relatif independent*.¹⁰⁰

Di samping prinsip-prinsip demokrasi menurut konsep Barat seperti diuraikan di atas, Muhammad Tahir Azhari memperkenalkan teori demokrasi Islam sebagai suatu negara hukum yang mengandung prinsip umum yang merupakan indikator demokrasi sebagai berikut:

- 1) Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- 2) Prinsip musyawarah (musyawarat)
- 3) Prinsip keadilan
- 4) Prinsip kesamaan
- 5) Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- 6) Prinsip peradilan bebas
- 7) Prinsip perdamaian
- 8) Prinsip kesejahteraan
- 9) Prinsip ketaatan rakyat¹⁰¹

¹⁰⁰ Masykuri Abdillah; *Op. Cit.*, Hlm. 74

¹⁰¹ Muhammad Tahir Azhari; *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, Hlm.64

Tentang hubungan Islam dan demokrasi ini oleh beberapa sarjana muslim dibahas dalam dua pendekatan, normatif dan empiris. Pada dataran normatif dibahas soal nilai-nilai demokrasi dari sudut pandang ajaran Islam. Sementara pada dataran empiris dianalisis implementasi demokrasi didalam praktek politik dan ketatanegaraan.

Menurut Syafi'i Ma'arif,

“pada dasarnya syura merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur'an. Jika konsep syura itu ditransformasikan ke dalam kehidupan modern sekarang ini, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'an, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat¹⁰²

Menurut Dahlan Thaib,

“pada dasarnya partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara adalah ide atau konsepsi demokrasi. Terdapat tiga gagasan nilai ideal yang membangun demokrasi, yakni kebebasan (*Freedom*), persamaan (*Equality*) dan keadilan (*Justice*). Kebebasan atau kemerdekaan diakui sebagai suatu tujuan utama setiap negara. Didalamnya mengandung tuntunan manusia untuk tidak dikuasai oleh siapapun, yang pada akhirnya memerlukan dasar persamaan untuk mendatangkan keadilan”.¹⁰³

Diharapkan bahwa ukuran-ukuran di atas diberlakukan sama terhadap semua rakyat tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun. Karena itu, rumusan dan rincian elemen-elemen atau indikator-indikator demokrasi sebagaimana diuraikan diatas pada hakikatnya menunjukkan bahwa suatu pemerintahan negara itu sesungguhnya dibangun oleh rakyat. Apabila prinsip-prinsip model barat itu dipadukan dengan prinsip-prinsip Islam diatas, maka akan didapatkan demokrasi

¹⁰² Ahmad Syafi'i Ma'arif; *Islam, Politik dan Demokrasi di Indonesia; Dalam BOSCO Carcallo dan Dasrizal (editor), Asprasi Umat Islam Indonesia*, Jakarta, Lappenas, 1993, Hlm.47

¹⁰³ Dahlan Thaib; *Konsepsi ...*, *Op. Cit.*, Hlm .97

hakiki, yaitu demokrasi dengan irama kebebasan, kesamaan (*Equality*), dan kedamaian yang berkemanusiaan dan beradab.

3. Implementasi Demokrasi

Demokrasi memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk berpartisipasi dalam menyelenggarakan Negara. Sementara itu demokrasi berjalan dalam rute yang berbeda-beda. Misalnya revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementarisme (Prancis dan Inggris), revolusi dari atas yang kapitalis dan reaksioner yang berpucuk pada *Facisme* (Jerman), dan revolusi petani yang terlihat pada rute komunisme yang disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina).¹⁰⁴

Dilihat dari segi implementasinya pada awal lahirnya (abad ke-14 SM – 6 M) demokrasi dipraktikkan secara langsung (*Direct Democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.¹⁰⁵

Kebebasan warga masyarakat harus dilihat sebagai suatu kesatuan atau suatu sistem. Ini berarti bahwa *pertama*, kebebasan setiap orang tidak bisa lepas begitu saja dari kebebasan orang lain; dan *kedua*, suatu bentuk kebebasan tertentu tidak bisa dihayati dan dilaksanakan terpisah begitu saja dari pelaksanaan bentuk-bentuk kebebasan lainnya. Sebagai suatu sistem, kebebasan itu meliputi kebebasan politik yang mencakup kebebasan berbicara dan berkumpul, kebebasan berpikir dan kebebasan menuruti suara hati, kebebasan dan hak person atas milik

¹⁰⁴ Miriam Budiharjo; *Op. Cit.*, Hlm.50

¹⁰⁵ Soehino; *Ilmu ...*, *Op. Cit.*, Hlm.209, lihat pula Miriam Budiharjo; *Op. Cit.*, Hlm.54-55

(pribadi), serta kebebasan dari penahanan dan penyitaan yang sewenang-wenang sesuai dengan pembatasan yang dilakukan berdasarkan peraturan hukum.¹⁰⁶

Sistem ini sebetulnya hanya dapat dilaksanakan dalam negara yang masih kecil (seperti negara kota atau *City State* di zaman Yunani Kuno) dengan jumlah penduduk berkisar 300.000 (tiga ratus ribu) orang sehingga mudah dikumpulkan serta urusannya pun masih sederhana. Akan tetapi, dalam banyak hal sistem ini selalu menjadi sasaran reformasi-reformasi yang sama sekali mengubah corak dan sifatnya.

Disaksikan oleh Aristoteles di Athena bahwa di dalam Majelis Umum selalu terjadi adanya golongan-golongan, yaitu beberapa orang berkumpul mendekati ketuanya, sedangkan masyarakat menurut saja dengan menerima dan meresmikan asal-usul mereka itu.¹⁰⁷

Demokrasi Yunani Kuno ini tenggelam dari dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan pada era memasuki abad pertengahan, yakni tahun 600-1400 M. ketika masyarakat dicirikan oleh struktur masyarakat yang feodal, kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sementara kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara bangsawan.

“Kemudian lahir *Magna Charta* (Piagam Besar) di Inggris, yang berisi perjanjian antara beberapa bangsawan dengan Raja John, bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak *Previeleges* bawahannya sebagai imbalan setoran dana

¹⁰⁶ Andre Ata Ujan; *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filsafat Politik John Rawes*, 2001, Hlm.85

¹⁰⁷ Soehino; *Ilmu ...*, *Op.Cit.*, hal.208. lihat pula Miriam Budiharjo; *Op.Cit.*, Hlm.54-55

perang dan lain-lain. Inti isi *Magna Charta* adalah; *pertama*, kekuasaan raja harus dibatasi; *kedua*, hak asasi manusia lebih penting dari kedaulatan raja”.¹⁰⁸

Terbitnya piagam *Magna Charta* ini dikatakan sebagai lahirnya semangat baru bagi perkembangan demokrasi. Barulah kemudian pada abad XVII timbul suatu sistem demokrasi baru, yakni *Indirect Democracy* atau demokrasi perwakilan. Pada saat itulah demokrasi mendapatkan pengertian yang sebenarnya, dalam arti bahwa para penguasa itu dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan-badan perwakilan. Demokrasi dalam bentuk seperti inilah yang sedikit demi sedikit meluas ke hampir semua negara-negara modern.¹⁰⁹

Bagi Sri Soemantri M. kedaulatan rakyat yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah berdasarkan Pancasila.¹¹⁰ Bagaimanakah implementasi demokrasi saat ini di Indonesia? Ikrar Satu Nusa Bhakti, ahli utama Peneliti LIPI, mengatakan:

“Demokrasi di ujung tanduk. Situasi negeri ini benar-benar makin acak adut. Pemilihan Presiden langsung dalam dua putaran pada 2004 ternyata tidak menghasilkan sebuah pemerintahan yang profesional, efektif, efisien dan kredibel. Pemilu legislatif yang demokratis pun kemudian hanya menghasilkan, meminjam Olle Tornquist, “demokrasi kaum penjahat”, yang lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Sistem demokrasi belum menjadi “*the only game in town*”. Bukan saja bagi sebagian kalangan eksekutif, legislatif dan yudikatif, tetapi juga bagi kalangan publik. Demokrasi kita, jika tidak dijaga pada pendukung pro demokrasi, benar-benar sedang berada di ujung tanduk”.¹¹¹

¹⁰⁸ Moh. Mahfud MD; *Hukum ...*, Op. Cit., Hlm. 11-12

¹⁰⁹ Soehino; *Ilmu ...*, Op. Cit., Hlm. 210

¹¹⁰ Sri Soemantri M; *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1992, Hlm. 21

¹¹¹ Ikrar Nusa Bhakti; *Demokrasi di Ujung Tanduk*, Kompas, Senin 19 September 2000, Hlm. 6

4. Negara demokratis

Demokrasi pada hakikatnya merupakan pemahaman atas prinsip kedaulatan rakyat yang diartikan secara sederhana sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat dari rakyat dan untuk rakyat. Di negara kita hakekat demokrasi ini dituangkan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat 2 yang teksnya berbunyi sebagai berikut : Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” Pasal 1 ayat (2) ini merupakan hasil amandemen ke-3 UUD 1945.

Demokrasi mempunyai arti yang sangat penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya negara dapat menjamin. Oleh karena itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi masyarakat sekalipun pelaksanaannya dapat berbeda-beda di setiap negara. Untuk mengetahui lebih jauh tentang negara demokratis maka akan disajikan beberapa pendapat ahli antara lain sebagai berikut :

Sri Sumantri memberikan empat kriteria pembuatan hukum demokratis yaitu:

- a. Hukum tidak ditetapkan kecuali dengan kepuasan/persetujuan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas
- b. Hasil Pemilu atau campur tangan badan perwakilan rakyat dapat mengakibatkan pergantian orang-orang pemerintahan
- c. Pemerintahan harus terbuka
- d. Kepentingan minoritas harus dipertimbangkan.¹¹²

¹¹² Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1995, Hlm 56

Sedangkan Afan Ghaffar merumuskan prasyarat sebuah sistem yang demokratis adalah sebagai berikut :

- a. Akuntabilitas; setiap pemegang jabatan harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya
- b. Rotasi kekuasaan; harus ada rotasi kekuasaan secara teratur dan damai
- c. Rekrutmen politik yang terbuka; rakyat mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi
- d. Pemilihan umum yang dilakukan secara teratur
- e. Menikmati hak-hak dasar¹¹³

Franz magnis Suseno merumuskan 5 (lima) gugus ciri hakiki negara demokratis yaitu :

- a. Negara Hukum, kekuasaan negara terikat kepada hukum
- b. Control efektif terhadap pemerintah
- c. Lembaga pemilihan Umum
- d. Prinsip Mayoritas dalam pengambilan keputusan Badan Perwakilan Rakyat
- e. Jaminan atas hak-hak dasar demokratis¹¹⁴

Lebih dari sekedar implementasi tapi secara essensial penting untuk menilai apakah Negara itu demokratis atau tidak adalah dengan melihat bekerjanya kriteria demokrasi dari Negara tersebut. Amien Rais menulis bahwa, minimal ada 10 (sepuluh) kriteria demokrasi, yaitu¹¹⁵

Pertama, Partisipasi dalam pembuatan keputusan. Didalam Demokrasi Perwakilan partisipasi rakyat untuk itu dilakukan oleh wakil-wakilnya. Oleh sebab itu, diperlukan pemilu yang jujur dan adil agar wakil-wakil rakyat itu representative dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.

¹¹³ Afan Ghaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 7-9

¹¹⁴ Franz Magnis Suseno, op.Cit, Hlm 58-60

¹¹⁵ Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Guna Media, Yogyakarta, 1999 Hlm. 183-185

Kedua, Persamaan dan kedudukan didepan Hukum. Disini hukum diberlakukan sama bagi seluruh warga Negara. Baik penjahat, pejabat, dan rakyat terlepas dari kalibernya masing-masing harus berada dibawah yurisdiksi hukum positif yang berlaku.

Ketiga, Distribusi Pendapatan secara adil. Ekualitas ekonomi yang diwujudkan dalam upaya pembagian pendapatan secara adil merupakan bagian tak terpisahkan dari kualitas politik dan kualitas hukum dalam Negara demokrasi. Artinya kualitas itu tidak dapat hanya ditekankan pada satu bidang saja.

Keempat, kesempatan memperoleh pendidikan. Karena pendidikan merupakan faktor penentu bagi seseorang untuk memperoleh pelayanan dan penghasilan yang layak, kesempatan untuk memperoleh pendidikan secara sama antar sesama warga Negara harus dijadikan salah satu perhatian utama oleh penyelenggara Negara

Kelima, Kebebasan. Ada empat kebebasan yang sangat penting yang dapat menunjukkan derajat demokrasi suatu Negara, yaitu kebebasan mengemukakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama. Empat kebebasan ini sering dianggap sebagai hak-hak terpenting dari Hak Asasi Manusia (HAM)

Keenam, Kesediaan dan keterbukaan informasi. Informasi harus disediakan secara terbuka bagi rakyat agar selain mengetahui kualitas pemimpinnya rakyat mengetahui pula perkembangan situasi yang mempengaruhi kehidupannya termasuk kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahnya.

Ketujuh, Mengindahkan *fatsoen*. Yang dimaksud disini adalah tata krama politik yang mungkin tidak tertulis tetapi jelas dirasakan baik buruknya oleh hati nurani.

Kedelapan, Kebebasan individu. Setiap individu mempunyai hak untuk hidup secara bebas dan memiliki *privacy* seperti yang diinginkan. Sejauh tidak merugikan orang lain, setiap individu dapat menentukan pilihan hidupnya sendiri seperti dalam memilih pekerjaan, pendidikan, tempat tinggal dan sebagainya.

Kesembilan, Semangat kerja sama. Semangat kerja sama perlu dipersubur untuk mempertahankan eksistensi masyarakat berdasarkan spirit atau jiwa kemasyarakatan untuk saling menghargai antar sesama warga.

Kesepuluh, Hak untuk protes. Demokrasi harus membuka pintu bagi koreksi atas terjadinya penyelewengan yang untuk keadaan tertentu, meskipun pendekatan institusional tidak lagi memadai, tindakan protes harus ditolerir agar jalannya pemerintahan yang menyimpang dapat diluruskan lagi.

B. SISTEM PEMILU

Berdasarkan sejarah pelaksanaan pemilu diberbagai Negara, terdapat tiga system pemilu (*Electoral Laws*) yaitu :¹¹⁶

1. Sistem mayoritas (*Majority Types*)¹¹⁷

Didalam sistem mayoritas, partai yang menang dalam pemilu adalah partai yang mampu mengalahkan semua partai lawan-lawannya

2. Sistem Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation*)

Gagasan pokok sistem Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation*) terletak pada sesuainya jumlah kursi parlemen yang diperoleh

¹¹⁶ Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999 Hlm .223

¹¹⁷ Ibid

suatu golongan atau partai dengan jumlah suara yang diperoleh dan masyarakat. Pada sistem ini negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar, dan setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Dengan demikian kekuatan suatu partai dalam masyarakat tercermin dalam jumlah kursi yang diperolehnya dalam parlemen, artinya dukungan masyarakat bagi partai itu sesuai atau proporsional dengan jumlah kursi dalam parlemen.¹¹⁸

Menurut beberapa kalangan Sistem Perwakilan Berimbang memiliki kelebihan, diantaranya ialah: dianggap demokratis dan representatif, oleh karena semua aliran yang ada dalam masyarakat terwakili dalam parlemen, sedangkan jumlah wakil dalam badan itu sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dan masyarakat dalam masing-masing daerah pemilihan, kemudian juga dianggap lebih adil karena golongan kecil sekalipun mempunyai kesempatan untuk mendudukkan wakil dalam departemen, wakil rakyat yang dipilih dengan cara Sistem Perwakilan Berimbang diharapkan lebih cenderung untuk mengutamakan kepentingan Nasional dari pada kepentingan Daerah¹¹⁹

Demikian pula Sistem Perwakilan Berimbang memiliki kekurangan, yakni: mempermudah *fragmentasi* partai dan menimbulkan kecendrungan kuat di kalangan anggota untuk memisahkan diri dari partainya dan membentuk partai baru, wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dari pada kepada daerah yang mewakilinya disebabkan partai lebih menonjol perannya daripada kepribadian seseorang; Banyaknya partai yang bersaing menyulitkan

¹¹⁸ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Bandung, Sinar Baru Algensindo, 2006, Hlm. 71

¹¹⁹ Ibid

suatu partai untuk meraih mayoritas (50%+1) yang perlu membentuk suatu pemerintahan. Terpaksa partai terbesar mengusahakan suatu koalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas dalam parlemen. Koalisi semacam sering tidak langgeng sehingga tidak membina stabilitas politik. Biasanya sistem Perwakilan Berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan sistem daftar (*List System*), yang kemudian dibagi lagi menjadi sistem daftar tertutup dan sistem daftar terbuka. Dalam sistem daftar tertutup setiap partai mengajukan satu daftar calon dan sipemilih memilih satu partai dengan semua calon yang dicalonkan oleh partai itu, untuk berbagai kursi yang diperebutkan.¹²⁰

Kelemahan sistem ini, yakni tidak dikenalnya calon wakil oleh pemilih direvisi oleh sistem daftar terbuka dengan pemilih mencoblos wakilnya secara langsung dari daftar nama calon selain memilih tanda gambar.

Selain itu kelebihan proposional terbuka adalah: representatif, dukungan masyarakat tercermin dalam jumlah wakil DPR, memberi peluang bagi orang yang disegani di daerah untuk mendapat tempat di DPR, Anggota DPR akan lebih independen dan kedudukannya dalam hubungan dengan pimpinan partai dan tidak usah terlalu takut akan *direcall* jika berbeda pendapat dengan pimpinan partai dan pihak lain, Kedudukan yang lebih kuat dari masing-masing anggota DPR akan dapat meningkatkan kualitas DPR.¹²¹

¹²⁰ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, Hlm. 467

¹²¹ Ibid

3. Sistem Distrik atau *System Pluralitas (Plurality Types)*

Sistem distrik, merupakan sistem pemilihan yang paling tua didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis mempunyai satu wakil dalam parlemen. Untuk keperluan pemilihan, negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dari jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh jumlah distrik. Calon dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang sedangkan suara yang diberikan kepada calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi. Bagaimana kecil pun selisih kekalahannya.¹²²

Kelebihan Sistem Distrik, karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih biasanya dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Kedudukan terhadap partai lebih bebas, karena dalam pemilihan semacam ini faktor kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting; Lebih mendorong integrasi parpol karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Juga mendorong ke arah penyederhanaan partai secara ilmiah, sederhana dan mudah untuk diselenggarakan. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama antar partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan tercapainya stabilitas Nasional.¹²³

¹²² Ibid, Hlm. 362

¹²³ Ibid

Kekurangan Sistem Distrik, kurang menguntungkan bagi partai kecil dan golongan minoritas, Kurang *representatives*, calon yang kalah dalam suatu distrik kehilangan semua suara yang mendukungnya (banyak suara yang hilang), Bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dan masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh atas parlemen, menguntungkan partai besar.¹²⁴

C. LEMBAGA PERWAKILAN

1. Teori dan Sistem Lembaga Perwakilan

a. Sistem Unikameral

Dalam struktur parlemen *Tipe Unicameral*/satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah sepertinya adanya DPR dan senat atau majelis tinggi dan majelis rendah. Akan tetapi justru *system unicameral*¹²⁵ inilah sesungguhnya yang lebih populer karena sebagian besar negara dunia sekarang menganut sistem ini¹²⁶

Dalam buku *Parliament Of The World* (1986) dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk mengkaji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengenai banyaknya negara yang mengadopsi *System Unicameral* yang melebihi cakupan studi tentang parlemen, ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai memilih yang satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitannya untuk memecahkan daripada dalam suatu negara besar. Di Negara-

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Di Asia system unicameral ini misalnya dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syiria, Kuwait dan lain-lain

¹²⁶ Jimly Assiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar baru Van Hoeve, 1994, Hlm 33

negara kesatuan sosialis *system bicameral* dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan, biaya-biaya dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan. Selama abad ke-20, Negara-negara Skandinavia mengganti *system bicameral* dengan *unicameral*, misalnya Konstitusi Norway pada awalnya disusun pada tahun 1814, terdapat parlemen yang mempunyai karakteristik yang jelas dari parlemen dua kamar. Parlemen-parlemen unicameral mendominasi sejumlah negara-negara yang memperoleh kemerdekaan, dan dengan perkembangan politik dalam lingkungan yang sangat berbeda dengan yang ada di Eropa pada saat pemerintahan parlemen dilahirkan¹²⁷.

Dengan membandingkan Konstitusi-Konstitusi yang ada di Asia, *system unicameral* yang dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syiria, Kuwait dan lain-lain, fungsi dewan atau majelis legislatif dalam *system unicameral* ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggungjawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat¹²⁸

b. Sistem Bikameral

Istilah lain struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah yang lain adalah bikameral¹²⁹. Beberapa definisi tentang bikameralisme atau *Second Chamber* adalah sebagai berikut :

¹²⁷ Inter Parliamentary Union, *Parliament Of The World; A Comparative Reference Compendium*, Vol 1, New York, Oxford, 1986, Hlm. 36

¹²⁸ Jimly Assiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, Hlm. 36

¹²⁹ Reni Dwi Purnowati, *Implementasi System Bicameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 13-26

- a. **Bicameral system** : A term applied by Jeremmy Bentham to the division of legislative body into two chamber, as in the united states government (Senat and House)¹³⁰
- b. **Bicameral system** : A legislative which has two chamber rather than one (a unicameral system), providing checks and balances and lessening, the risk of elective dictatorship. At the birth of the united, Benjamin Franklin wrote that " aplural legislature is as necessary to good government as a single executive"¹³¹
- c. **Bicameral** : The divisions of legislative or judicial body into two components or chambers. The US Congress is a bicameral legislature, since it's divided into two houses, the senate and the house of representatives¹³²
- d. **Second chambers** : historically second chambers are rote in the medieval idea of representation of orders or estates. The various social ordes were considered to require representation in the different methods of selection¹³³

Second chamber atau *Upper house* diberbagai negara dikenal dengan variasi nama nama yang bermacam-macam, sebagai contoh di Inggris dikenal dengan nama *House Of Lord*, Switzerland dikenal dengan nama *Counsil Of State* (*Standerat*), di Jerman dengan nama *Bundesrat*, di Malaysia dikenal dengan nama Dewan Negara dan sebagian besar seperti di Australia, AS, Kanada, Prancis dinamakan dengan Senat.

Mengenai kamar kedua atau *Second Chambers*, seorang utilitarian John Stuart Mill dalam bukunya *Representative Government* mengatakan :

¹³⁰ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary; Definition Of The Terms And Phrases And English Jurisprudence, Ancient And Modern*, Edisi VI, Minnesota, West Group, 1991, hlm 111

¹³¹ Brewer's Politics, *A Phrase And Fable Dictionary*, Nicholas Comfort, London, 1993, Hlm

¹³² Patricia A. Lewis, *The Guide To American Law*, West Publishing Co, Minnesota, 1984 , Hlm 80-81

¹³³ Bognador, Vernon, *The Blackwell Encyclopedia Of Political Science*, TJ. Press Ltd, Massachusetts, 1991, Hlm. 555

"But the houses need not both be the same composition; they may be intended as check on one another. One being supposed democratic, the other will naturally be constituted with a view its being some restraint upon democracy"

Kemudian ia juga berpendapat :

*"If one House represent popular feeling, the other should represent personal merit, tested and guaranteed by actual public service, and fortified by practical experience. If one is the people's chamber, the other should be the chamber of statesmen"*¹³⁴

Mungkin ada dua alasan mengapa para penyusun Konstitusi memilih *System Bicameral*. Alasan **pertama** adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*Checks And Balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan **kedua** adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah didalam lembaga legislative. Hasil dari kesenjangan representasi dimajelis kedua amat bervariasi didalam berbagai sistem didunia¹³⁵

Pengaturan parlemen bikameral didalam UUD 1945 pada perubahan ke-3 dan ke-4. Didalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan akan diatur

¹³⁴ John Stuart Mill, *Representative Government*, Fifth Printing, Chicago, Encyclopedia, Britannica Inc, 1994, Hlm 406-408

¹³⁵ Andrew S. Ellis, *Lembag Legislatif Bicameral, Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan*, NDI For International Affairs Dan Forum Rektor Indonesia, Jakarta, YSPDM, 2001, Hlm. 61

lebih lanjut dengan UU. Kemudian Pasal 22 C ayat (1) disebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum. Dan dalam ayat (4) susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU. UU yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD adalah UU No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPD. Dalam UUD 1945 hasil perubahan, kelembagaan parlemen bikameral adalah dimiliki oleh DPR dan DPD¹³⁶

Ketentuan tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Bab VII Pasal 19, 20, 21 dan 22 UUD 1945. pembentukan DPR sebagaimana diatur pada Pasal 19 disebutkan bahwa:

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum;
2. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang;
3. Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Sementara itu Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 tentang beberapa tugas DPR dirumuskan sebagai berikut:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang;
2. setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
3. jika Rancangan Undang-Undang ini tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
4. Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang;
5. dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak dapat disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

¹³⁶ Megawati dan Ali Murtopo, Op.Cit, Hlm. 67

Suatu keharusan menandatangani semua Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama dalam waktu 30 (tiga puluh) hari menempatkan Presiden dalam *Pressure* DPR. Semestinya, penguatan posisi DPR dalam proses legislasi harus diimbangi dengan pemberian kewenangan kepada Presiden untuk melakukan *Veto*.

Tidak hanya dalam proses legislasi, hasil perubahan menempatkan DPR sebagai lembaga penentu kata-putus dalam bentuk memberi “persetujuan” terhadap beberapa agenda kenegaraan di antaranya:

Pertama: Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain¹³⁷ dan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.,¹³⁸; Kedua: berdasarkan ketentuan Pasal 22 dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) menjadi Undang-Undang; Ketiga: berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (3) dalam pengangkatan Hakim Agung; Keempat: berdasarkan ketentuan Pasal 24B ayat (3) dalam pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.

Di samping itu, beberapa hasil perubahan juga memberikan kewenangan lain dalam “pertimbangan” kepada DPR. *Pertama:* berdasarkan ketentuan Pasal 13 DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam 1) Pengangkatan Duta dan Konsul, dan 2) Menerima penempatan duta negara lain. *Kedua:* berdasarkan ketentuan Pasal 14 DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam

¹³⁷ Lihat Pasal 11 UUD 1945

¹³⁸ Ibid, Lihat Pasal 11 UUD 1945

pemberian *amnesti* dan *abolisi*. Belum lagi adanya kewenangan DPR dalam hal pengisian beberapa jabatan strategis kenegaraan.

Ketentuan lain mengenai kewenangan DPR adalah *Pertama*: ketentuan Pasal 23F ayat (1) dalam hal memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); *Kedua*: berdasarkan ketentuan Pasal 24C adalah hal menentukan 3 (tiga) dari 9 (Sembilan) orang hakim Mahkamah Konstitusi (MK); *Ketiga*: menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum. Amanah bagi DPR ini akan menjadi bertambah dengan adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam mengisi jabatan Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Negara RI (KAPOLRI).

Adapun Pasal 20A lebih menekankan kepada fungsi DPR:

1. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Terlepas dari beberapa Pasal tentang DPR pada Undang Undang Dasar yang telah dirubah diatas, yang tidak kalah pentingnya adalah implikasi perubahan terhadap semua lembaga negara baik yang menyangkut kewenangan bagi penataan ulang dari sistem unikameral dengan supremasi MPR menuju sistem bikameral dimana keberadaan MPR hanya sebatas *joint-session* antara DPR dengan DPD.

Reformasi DPR dalam proses legislasi telah menggeser semua praktik yang selama ini dijalankan yang hanya mempunyai fungsi legislasi semu atau hanyalah sebagai “*tukang stempel*” dalam membuat Undang-Undang. Penguatan ini terlihat jelas dalam perubahan Pasal 5 ayat(1) kemudian diikuti dengan perubahan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945

Penerapan *system bicameral* itu, dalam prakteknya, sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan Negara yang bersangkutan. Seperti halnya Negara Federasi, Negara Kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas dan sebagainya) dari suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah *system unicameral* atau *bicameral* yang digunakan dalam Negara Kesatuan atau Federasi itu. Yang penting bahwa sistem majelis/kamar tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan¹³⁹

Sistem Bikameral yang lebih banyak dianut oleh Negara-negara yang berbentuk Federasi seperti AS. Dengan Sistem ini Negara bagian dalam federasi terwakili dalam parlemen melalui senat. Sedangkan rakyat secara keseluruhan dalam parlemen melalui *House Of Representative*. Dalam Praktek ketatanegaraan *System Legislative Bicameral* memiliki keuntungan antara lain :¹⁴⁰

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996, Hlm. 39.

¹⁴⁰ Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral, Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia : Sebuah evaluasi*, Jogjakarta, UAD Press , 2006, Hlm. 42

- a. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan.
- c. Mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh
- d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Disamping itu sekurang-kurangnya ada empat alasan mengapa DPD harus diperkuat.¹⁴¹

Pertama, sistem dua kamar lebih menjamin demokrasi dan kesejahteraan. Negara-negara besar dengan jumlah suku dan agama yang beragam umumnya mengadopsi sistem parlemen dua kamar. Negara-negara besar yang makmur secara ekonomi dan demokratis secara politik menerapkan parlemen dua kamar, seperti Amerika, Jerman, Kanada, Belanda, Italia, Austria, Swis, Jepang, dan Australia. Bahkan Malaysia dan Filipina juga mengadopsi sistem tersebut.¹⁴² *Bicameralisme* tidak lagi identik dengan Negara Federal, tetapi semakin lazim di Negara Kesatuan yang menerapkan desentralisasi seperti Indonesia. Sekarang ini, sekurang-kurangnya terdapat 22 negara kesatuan yang mempraktikkan *bicameralisme* dengan berbagai variasinya. *Bicameralisme* juga tidak identik dengan sistem pemerintahan tertentu

Kedua, memperkuat sistem *checks and balances*. Hadirnya kamar kedua (*second chamber*) mengandaikan terciptanya *checks and balances* bukan hanya antarcabang kekuasaan negara (*eksekutif legislatif, yudikatif*), tetapi juga di dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri. Kamar kedua memungkinkan bekerjanya

¹⁴¹ Lihat Satya Arinanto dkk, *Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI, Suatu Studi Pendahuluan, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme 2006*

¹⁴² Ibid

sistem *double checks*, yaitu terbukanya peluang pembahasan yang berlapis terhadap setiap produk legislatif yang berdampak bagi rakyat. Kamar kedua berfungsi, mengutip *CF Strong (1973)*, untuk mencegah lahirnya undang-undang yang dibuat secara tergesa-gesa oleh satu majelis

Ketiga, memperjelas sistem parlemen Indonesia. Dengan memperkuat DPD, parlemen Indonesia semakin didorong ke arah *bicameralisme* murni, tidak *pseudo-bicameralism* seperti sekarang. Memperkuat DPD juga merupakan bentuk dari tindakan politik yang fair. Sebab, syarat untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat ketimbang menjadi anggota DPR. Untuk menjadi calon saja, anggota DPD harus memperoleh dukungan 1.000 sampai 5.000 tanda tangan pemilih. Mereka langsung berhadapan dengan rakyat, berbeda dengan DPR yang dipilih melalui partai politik

Keempat, terkait dengan konsistensi pilihan yang sudah dilakukan Negara kita. Indonesia sudah menyepakati untuk mempertahankan Bentuk Negara Kesatuan, namun dengan kompromi berupa otonomi daerah. Otonomi daerah yang ada di Indonesia adalah suatu bentuk kompromistis terhadap tuntutan adanya *federalisme* yang dahulu pernah diusung oleh beberapa kelompok yang menginginkan menjadi Negara Serikat. Konsekuensi dengan adanya otonomi daerah, maka perkembangan dan urusan daerah diserahkan kepada daerah, dengan tanpa mengurangi kewenangan pusat. Sistem otonomi daerah mengharuskan parlemen lebih peka dan responsif terhadap perkembangan yang ada dan terjadi di daerah. Maka dengan mengadopsi *system strong bicameral* yang disesuaikan dengan kondisi Indonesia, maka diharapkan justru akan memperkuat ketahanan dari

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab, hal itu akan menunjukkan bahwa parlemen bukan hanya menampung aspirasi dan kemajuan daerah melalui DPD, namun lebih dari itu, mampu memperjuangkan dan menghasilkan suatu produk hukum yang lebih responsif dalam mengimbangi keinginan daerah untuk maju melalui lembaga DPD.

2. Parlemen di Indonesia

Tahun 2004, Indonesia mulai dikenalkan dengan Sistem Perwakilan Bikameral (*Bicameralism*) untuk keanggotaan MPR. Dalam sistem bicameral terdapat dua lembaga yang masing-masing bekerja dan memainkan dua jenis keterwakilan yang berbeda yaitu keterwakilan penduduk yang diwadahi dalam DPR dan keterwakilan daerah yang diwakili dalam wadah DPD. Dalam perspektif politik DPR adalah *The House Of Representative* sedangkan DPD adalah *The Senat*.

Secara teoritis perwakilan rakyat ada dua jenis keterwakilan yaitu keterwakilan dalam gagasan (*Representation In Ideas*) dan keterwakilan dalam kehadiran (*Representation In Presence*). Keterwakilan penduduk dalam DPR atau *House Of Representative* pada dasarnya adalah keterwakilan dalam gagasan karena pemilihan terhadap calon legislative atau partai semata-mata berdasarkan atas program, preferensi dan aspirasi politik yang mereka ajukan dan disetujui oleh rakyat yang memilihnya¹⁴³

Dalam sistem pemerintah demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai

¹⁴³ Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral, Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia : Sebuah evaluasi*, Jogjakarta, UAD Press 2006 hal 65

suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat.¹⁴⁴

Lembaga perwakilan atau lembaga legislatif, saat ini di banyak negara disebut dengan nama Parlemen. Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Yang pertama terdiri atas satu kamar, sedangkan yang kedua mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Karena itu dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun literatur ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.¹⁴⁵

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki majelis tinggi, sistem *bicameral* pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah. Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka *system bicameral* di negara tersebut disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah. Dari 32 negara demokrasi yang menganut *system bicameral*, antara yang kuat dan yang lemah terbagi sama masing-masing 16 negara (belum termasuk Indonesia).

¹⁴⁴ PSHK, *Semua Harus Terwakili; Studi mengenai Reposisi MPR DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta, PSHK, 2000, hal. 39-40

¹⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002,, hal.33

Pada umumnya, legitimasi dari majelis tinggi menentukan kuat lemahnya *system bicameral* di suatu negara. Legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga negara dalam pemilihan anggota majelis. Majelis yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tertinggi; makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya

Ada hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya, contohnya seperti Amerika Serikat, Swiss, Itali, Filipina. Dengan konsep tersebut, maka Indonesia merupakan sebuah "*anomali*" karena dengan definisi legitimasi diatas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan demikian bisa dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan *system bicameral* yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah. Oleh karenanya perubahan UUD 1945 untuk menyempurnakan dan memperkuat DPD harus segera dilakukan. Dalam memilih suatu sistem apapun, mungkin ada kekurangan dan kelebihan, namun dalam suatu sistem ketatanegaraan, suatu pilihan sistem diharapkan dapat memenuhi kepentingan rakyat mereka pada saat itu. Saat ini di dalam Konstitusi Indonesia, yaitu Perubahan Ke-III dan Ke-IV UUD 1945, parlemen Indonesia bersistem *bicameral* dengan kamar pertama atau majelis tingginya bernama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan Kamar kedua atau majelis tingginya bernama DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sistem parlemen

bicameral ini dibentuk dengan tujuan menyuarakan aspirasi rakyat daerah dan diharapkan dengan dibentuknya sistem ini, kepentingan rakyat daerah dapat terakomodasikan sehingga diharapkan dapat menghindari kesenjangan dan ketidakadilan antara pusat dan daerah dan diharapkan pula dengan sistem ini dapat mencegah disintegrasi bangsa

BAB IV

KONSEKUENSI KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG

UJI MATERIIL PASAL 214 UU NO.10 TAHUN 2008 TENTANG

PEMILIHAN ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TERHADAP HAK

POLITIK PEREMPUAN

A. MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PENGAWAL KONSTITUSI

DALAM NEGARA DEMOKRASI

1. MK sebagai Salah Satu Lembaga Negara

Mahkamah Konstitusi merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya diilhami oleh beberapa negara yang menganut sistem demokrasi, di antaranya Korea Selatan, Afrika Selatan, Lithuania, Ceko dan lain-lain.¹⁴⁶ Dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat (2) dinyatakan:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

¹⁴⁶ Kajian lebih lanjut lihat: Jimly Asshidiqie dan Mustafa Fakhry; *Mahkamah Konstitusi; Komplikasi Ketentuan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan Peraturan di 78 Negara*, Jakart, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 2002

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan ketatanegaraan yang lebih baik¹⁴⁷ Paling tidak ada 4 (empat) hal yang melatar belakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu :

- a. Sebagai Implikasi dari faham konstitusionalisme
- b. Mekanisme check and balances
- c. Penyelenggaraan negara yang bersih
- d. Prinsip demokrasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia

Disamping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR, bahwa presiden dan atau wakil presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945.

Indonesia mengadakan perubahan UUD 1945 menganut paradigma pemisahan kekuasaan (pemisahan fungsi) yang didalamnya terdapat mekanisme *check and balances*. Oleh karena pergeseran paradigma tersebut, maka tidak ada lagi lembaga yang *supreme* terhadap lembaga negara lainnya, kedudukan semua lembaga negara adalah sederajat.

Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945). Setelah UUD 1945 dirubah sebanyak 4 (empat) kali dari

¹⁴⁷ Jimly Assidieqi, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, Hlm 45

tahun 1999-2002, banyak persgeseran yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya adalah bergesernya sistem kelembagaan negara¹⁴⁸.

2. Wewenang Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ;

1. Menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*Judicial review*)
2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar
3. Memutuskan pembubaran partai politik
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Wewenang Mahkamah Konstitusi menguji Undang-undang terhadap undang-undang dasar (*judicial review*) secara teoritik maupun dalam praktek dikenal 2 (dua) macam yaitu, pengajuan formal (*formele toetsingsrecht*) dan

¹⁴⁸ Ibid

pengujian secara materil (*materele toetsingsrecht*). Pengujian secara formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur ataukah tidak. Serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengajuan secara materiil adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan dengan peraturan yang lebih tinggi¹⁴⁹.

Dalam hal ini rumusan Pasal 24 C ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 tidak membatasi hak pengujian tersebut, yang dibatasi hanya subjek yang akan diuji, yaitu Undang-undang.

Berdasarkan Pasal 24C (2) UUD 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Disamping itu, berdasarkan pasal 24 C (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.

3. Pertumbuhan dan perkembangan Mahkamah Konstitusi

Pembentukan sebuah Pengadilan Konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi. Asumsi ini berpandangan bahwa konstitusi adalah hukum yang tertinggi yang mendasari atau melandasi sebuah negara serta sebagai parameter untuk mencegah negara bertindak secara tidak konstitusional.

¹⁴⁹ Sri Soemantri, *Hak menguji Material di Indonesia*, Bandung, 1986, Hlm 47

Namun asumsi tersebut tidak sepenuhnya berjalan, ketika negara atas nama konstitusi serta melakukan pelanggaran terhadap hak-hak warga negara yang dilindungi oleh konstitusi. Oleh karenanya diperlukan sebuah institusi yang mampu menjalankan kewenangan perlindungan terhadap muatan konstitusi dan pelanggaran yang dilakukan oleh Negara, sebagaimana yang diberikan kepada Mahkamah Agung Amerika Serikat atau beberapa Mahkamah Konstitusi di Negara-negara Eropa atau Asia. Pengalaman buruk atas pelanggaran hak-hak warga negara oleh negara mendasasi lahirnya Mahkamah Konstitusi di Negara Korea Selatan, Jerman dan Thailand¹⁵⁰

Mahkamah Konstitusi Korea Selatan, merupakan lembaga baru yang dibentuk sebagai amanat dari UUD Republik ke-enam Tahun 1988. UUD Republik ke-enam Tahun 1988 merupakan cermin dari semangat rakyat Korea Selatan untuk membangun demokrasi sebagaimana tampak didalam pembaharuan sistem peninjauan UU, dimana Mahkamah Konstitusi ditempatkan sebagai pelaksana dan pelindung hak dasar warga negara sesuai dengan UUD melalui proses peradilan Konstitusi. Untuk mewujudkan hal itu Mahkamah Konstitusi Korea Selatan diberikan kewenangan antara lain :

1. Menginterpretasikan Undang-Undang Dasar dan meninjau konstitusionalitas dari suatu Undang-Undang
2. Membuat keputusan hukum atas *impeachment* dan pembubaran partai politik
3. Memberikan putusan hukum terhadap persengketaan wewenang antara lembaga negara dan complain konstitusi.

¹⁵⁰ Didit Hariadi Estiko, *Mahkamah Konstitusi, Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Sekretariat Jenderal DPR-RI Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Jakarta, 2003, Hlm 5

Kewenangan dan organisasi Mahkamah Konstitusi Korea Selatan tersebut merupakan adopsi dari sistem kewenangan dan organisasi Mahkamah Konstitusi Jerman dan Australia. Namun sebelum mengadopsi system pengadilan konstitusi negara-negara Eropa Korea Selatan sempat memiliki dan mengalami system peradilan Konstitusi menurut rezim-rezim yang berkuasa, Setidaknya Korea Selatan memiliki konstitusi pada masa republik pertama (1948-1960) Republik ke-empat (1972-1981) Republik ke-lima (1981-1988) dan Mahkamah Konstitusi dimasa republic ke-dua (1960-1961) serta system peninjauan UU seperti Amerika Serikat pada masa republic ke-tiga (1961-1972) Lembaga-lembaga tersebut pada prakteknya belum mampu menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana lembaga yang memiliki kewenangan untuk menjaga pelaksanaan UUD. Karena kapasitas dan kapabilitas organisasi nya sangat terbatas. Sehingga dalam prakteknya lembaga-lembaga penjaga konstitusi hanya sebagai hiasan belaka. Berdasarkan kondisi tersebut, penyusunan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki kemampuan dan organisasi yang dapat menjalankan tugas menjaga pelaksanaan konstitusi dan hak-hak dasar warga negara.

Sedangkan di Jerman Barat, sebagai Negara Eropa yang pada masa perang dunia kedua pernah mengalami pelanggaran atas hak-hak dasar warga negara oleh rezim totalitarian Hitler. Pengalaman tersebut membuat rakyat Jerman Barat dalam *The Basic Law of Germany* yang disusun pasca perang dunia kedua menempatkan pemerintahnya dapat diminta pertanggungjawabannya didalam perlindungan terhadap hak-hak dasar tersebut. Untuk melaksanakannya dibentuk

The Federal Constitutional Court, dengan kewenangan yang penuh dan sebagai lembaga peradilan yang independen

4. Judicial Review

Sejarah lahirnya *judial review* berawal di Amerika Serikat ketika Hakim Agung *Supreme Court* John Marshal pada tahun 1803 membuat sejarah dengan membatalkan Undang-undang Hukum Federal 1789 dengan alasan bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat.

John Marshal beralasan bahwa *Judicial Review* penting untuk dilakukan guna menjaga martabat hokum dan untuk memberikan keadilan kepada rakyat.

Adapun beberapa alasan *Rech Vinding* atau penemuan hukum *Judicial Review* adalah :

1. Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi maka harus dilakukan uji materi terhadap peraturan tersebut.
2. Konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang ada dibawahnya agar *supreme law* tersebut tidak dilangkahi isinya
3. Hakim tidak boleh menolak perkara walaupun tidak ada hukumnya, sehingga kalau ada yang mengajukan perkara *Judicial Review* hakim harus memenuhinya.¹⁵¹

Mahfudh MD¹⁵², dalam disertasinya pada tahun 1993 menambahkan satu alasan lagi tentang perlunya *judicial review* yakni dengan menyatakan “ hukum sebagai produk politik”.

Hukum (Undang-undang) dimaknai sebagai suatu kristalisasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing dan aspirasi demokrasi rakyat yang diwakilkan oleh para *legislators*, sehingga harus dapat diuji keabsahan hukumnya oleh

¹⁵¹ Moh. Mahfudh MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, Hlm. 259

¹⁵² Ibid, Hlm, 258

lembaga yudikatif. Uji keabsahan hukum tersebut bertujuan untuk menjaga agar substansi hukum maupun prosedur pembuatannya benar secara hukum dan untuk menghindari agar hukum tidak digunakan sebagai alat justifikasi atas kehendak pemegang kekuasaan politik.

Judicial review, berperan sebagai instrument efektif untuk menjaga dan mengawasi kaidah-kaidah hukum yang termuat dalam Undang-undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya untuk tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya)

Instrumen ini berguna tidak hanya menempatkan hukum/konstitusi sebagai ‘panglima’ dalam negara, namun juga berperan aktif sebagai alat kontekstualisasi dari nilai-nilai luhur konstitusi itu sendiri. Edward McWhinney¹⁵³, memberikan 4 (empat) kekuatan dari konstitusi untuk dapat dikontekstualisasikan sesuai kebutuhan jaman.

“ First is constituent power it self, second means of consitutional change is through developing custum and convention, third agency of change is direct amending power, and last but not least is the role of judicial interpretation as the most sophisticated agency of constit usional change ”

Konstitusi dapat diaktualisasikan dengan berbagai cara sebagaimana yang disebutkan diatas, namun instrumen yang paling ideal atau canggih guna mengaplikasikan nilai-nilai konstitusi adalah dengan melakukan *judicial interpretation* (penafsiran konstitusi). Istilah ini sering disebut dengan istilah lain

¹⁵³ Edward McWhinney, *Judicial review*, University Of Toronto Press, 1969, fourth Edition, Canada, hlm 8-13

semisal *judicial action in relation to constitutional law* atau dalam makna yang lebih sederhana diartikan sebagai *judicial review*.

*“Judicial Review is a court power, as a formal matter, has or exerts the power to annul or override enactment of the legislature on the ground that they are unconstitutional; this we will refer to as direct judicial review”*¹⁵⁴

Adanya *judicial review* akan semakin memperkuat salah satu prinsip dari negara hukum yakni pemisahan kekuasaan (*scheinding van matchten*) atau lebih dikenal dengan istilah *Trias Politica*. Dalam teori *Trias Politica* kekuasaan dibagi menjadi 3 (tiga) cabang yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif yang semuanya secara rasional mempunyai hak yang berbeda-beda. Namun dalam perkembangan ketatanegaraan yang kian hari kian berkembang dikarenakan perubahan hukum dan konfigurasi politik, maka diperlukan fungsi kontrol terhadap kekuasaan untuk menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang baik dari eksekutif maupun dari legislatif.

Dalam negara modern, fungsi kontrol disematkan dalam tubuh institusi yudikatif (pengadilan) dengan alasan-alasan logis sebagai berikut

1. Dibandingkan dengan badan eksekutif maupun legislatif, badan peradilan merupakan badan yang dianggap paling kurang berbahaya (*the least dangerous branch*), yakni paling sepi dari “pertarungan” politik dan kepentingan
2. Konstitusi mesti diwujudkan kedalam dunia nyata dengan perangkat hukum, sehingga menafsirkan hokum konstitusi memerlukan keahlian hukum tertentu. Dibandingkan dengan badan legislative dan eksekutif, maka badan pengadilan secara kelembagaan jauh lebih ahli dan professional dalam memahami dan menafsirkan hukum.
3. Anggota legislative dan eksekutif merupakan badan yang dibentuk berdasarkan suara rakyat (demokratis), namun hal ini membawa efek negative bahwa mereka sulit untuk netral, tetapi lebih memihak kepada golongan rakyat yang memilihnya atau golongan partai politik yang memilihnya atau diwakilinya

¹⁵⁴ Edward McWhinney, Ibid, hlm. 13

4. Dengan berkembangnya prinsip perlindungan hak-hak asasi manusia (human right and dignity), yang mengharuskan Negara mengatur dan melindungi hak-hak fundamental rakyat dalam konstitusi sehingga tidak boleh dilanggar terutama oleh pihak eksekutif. Sehingga badan yang paling tepat untuk menjaga perlindungan hak asasi adalah badan pengadilan (yudikatif)¹⁵⁵

Fungsi control refresif dari badan yudikatif terhadap produk legislatif menggambarkan relasi *check and balance* antara cabang-cabang kekuasaan dalam Negara. Hakim senior Amerika Serikat, Justice Oliver Wendel Holmes, memberikan 2 (dua) ide atau gagasan tentang *system control yudikatif* terhadap penguasa.

First, there was tradition of judicial restrain, or more properly judicial self-restrain; the notion that the supreme court should defer to the popular will as expressed in the enactment of legislative majorities.

*Second, there was a tradition of judicial activism, involving the notion than in certain areas of subject-matter, notably the field of political and civil right, the court must look with a jealous legislation cutting down or trenching on those rights*¹⁵⁶

Secara filosofis, istilah menguji yang diterjemahkan dari kata *review*¹⁵⁷ memilik dikotomi arti yang berbeda dalam konteks hukum. “Hak menguji” (*toetsingrecht*) berbeda dengan “*judicial review*” walaupun secara literatur keduanya sama-sama berarti “menguji”. “Hak menguji” (*toetsingrecht*) lebih berorientasi pada paradigma *civil law* di Eropa Kontinental (Belanda) sedangkan “*judicial review*” orientasinya pada paradigma *common law* di Amerika Serikat¹⁵⁸

¹⁵⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum dan Konstitusi*, Refika Aditama, Bandung, 2009, Hlm 89

¹⁵⁶ Edward McWhinney, Op.cit, Hlm. 174

¹⁵⁷ John M. Echols, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan III, Gramedia, Jakarta, Hlm.323

Review diartikan 1)tinjauan, 2)timbangan buku, 3)resensi, 4)pemeriksaan, 5)pengujian

¹⁵⁸ Ni'matul Huda, *Negara hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 73

Dalam tradisi *civil law*, kewenangan untuk menguji diberikan kepada salah satu lembaga tertinggi yang dikenal dengan *Constitutional Court* atau Mahkamah Konstitusi. Tata cara pengujian dilakukan hanya oleh satu mahkamah saja, maka system tersebut dikenal dengan nama sistem “*sentralisasi*”, sedangkan metode pengujiannya disebut “*principaliter*”. Sedangkan dalam tradisi *common law*, *judicial review* diberikan kepada hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipermasalahkan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Prosedur pengujian dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara kongkret, sistem ini disebut sistem “desentralisasi” dan metode pengujiannya disebut “*incidenter*”¹⁵⁹

Secara teori, *judicial review* hanya dapat dilakukan dengan persyaratan yang ketat dalam hal adanya “*case and controversy*” yang artinya harus ada “kasus” dan “sengketa” yang benar-benar sedang terjadi dan aktual (*flesh and blood*). Harus dihindari penerapan *judicial review* dalam kasus yang tidak aktual guna menghindari bentrokan doktrin *judicial review* dengan prinsip *Trias Politica* antar lembaga-lembaga negara¹⁶⁰

Dalam Undang-Undang yang sama Pasal 24C ayat (1), hak uji oleh Mahkamah Konstitusi dibatasi pada pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Karena itu pula, maka ada kewenangan yang diberikan kepada lembaga lain. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) yang menggariskan bahwa Mahkamah Agung masih tetap berhak melakukan pengujian atas peraturan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar atau

¹⁵⁹ Ibid, Hlm. 78

¹⁶⁰ Munir Fuady, Op.cit, Hlm. 94

peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *hierarki hukum*. Melihat kenyataan yang ada, harus ada pemisahan kewenangan yang jelas antara Mahkamah Konstitusi sebagai *Court Of Law* dan Mahkamah Agung sebagai *Court Of Justice* yang didalamnya Mahkamah Konstitusi difungsikan untuk menjaga konstitusionalitas semua produk hukum yang mengikat umum (*general and abstract norm*), sedangkan Mahkamah Agung difungsikan untuk mewujudkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia dan badan-badan hukum di dalam sistem hukum Indonesia.

Pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia atau sering disebut sebagai hak menguji atau *judicial review*, tidak dapat dilepaskan dari kemandirian kekuasaan kehakiman (*Independent Judiciary*)¹⁶¹, karena *Judicial Review* pada dasarnya merupakan salah satu pelaksanaan dari fungsi *Independent Judiciary*¹⁶². Hak menguji pada hakekatnya *inherent* dengan kekuasaan kehakiman. Hak menguji merupakan sifat pembawaan dari tugas hakim dalam menjalankan fungsi mengadili. Demi hukum itu sendiri, maka didalam lembaga hak untuk menguji oleh Hakim. Suatu produk perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman harus disesuaikan, harus diubah atau dicabut. Yang paling berwenang mengubah dan menggantinya adalah pembentukan Undang-undang sendiri.

¹⁶¹ Tri Agus Kristanto, *Kerancuan Hukum dari Perubahan Konstitusi*, Kompas 1 Juli 2002, Hlm 32

¹⁶² Bambang Sutitoso Dan Sti Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm 107

Akan tetapi apabila pembentukan Undang-undang itu sendiri tidak mampu mengubahnya, maka tugas hakimlah menyesuaikannya dengan perkembangan dengan jalan menilai, menafsir atau mengujinya¹⁶³

B. PERLINDUNGAN HAK POLITIK PEREMPUAN

1. Gender dan *Feminisme Legal Theory*

Kata gender berasal dari bahasa Inggris berarti "jenis kelamin".¹⁶⁴ Dalam *Webster's New World Dictionary*, gender diartikan sebagai perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi nilai dan tingkah laku.¹⁶⁵

Di dalam *Women's Studies Encyclopedia* dijelaskan bahwa gender adalah suatu konsep kultural yang berupaya membuat pembedaan (*distinction*) dalam hal peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat.¹⁶⁶

Hilary M. Lips dalam bukunya yang terkenal *Sex & Gender: an Introduction* mengartikan gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan (*cultural expectations for women and men*).¹⁶⁷ Pendapat ini sejalan dengan pendapat kaum feminis, seperti Lindsey yang menganggap semua ketetapan masyarakat perihal penentuan seseorang sebagai laki-laki atau

¹⁶³ Ibid

¹⁶⁴ John M. Echols dan Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, Jakarta: Gramedia, cet. XII, 1983, hlm. 265

¹⁶⁵ Victoria Neufeldt (ed.), *Webster's New World Dictionary*, New York: Webster's New World Cleveland, 1984, h. 561. Bandingkan dengan kamus Oxford yang mendefinisikan gender sebagai a grammatical classification of objects roughly corresponding to the two sexes and sexlessness, property of belonging to such a class. (Lihat C.T. Onions (ed.), *The Word Dictionary of English Etymology*, Oxford: Oxford at the Clarendon Press, 1979, h.).

¹⁶⁶ Helen Tierney (Ed.), *Women's Studies Encyclopedia*, Vol. I, New York: Green Wood Press, h. 153.

¹⁶⁷ Hilary M. Lips, *Sex & Gender an Introduction*, California, London, Toronto: Mayfield Publishing Company, 1993, hlm. 4.

perempuan adalah termasuk bidang kajian gender (*What a given society defines as masculine or feminin is a component of gender*).¹⁶⁸

H. T. Wilson dalam *Sex and Gender* mengartikan gender sebagai suatu dasar untuk menentukan pengaruh faktor budaya dan kehidupan kolektif dalam membedakan laki-laki dan perempuan.¹⁶⁹ Agak sejalan dengan pendapat yang dikutip Showalter yang mengartikan gender lebih dari sekedar perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial budaya, tetapi menekankan gender sebagai konsep analisa dalam mana kita dapat menggunakannya untuk menjelaskan sesuatu (*Gender is an analityc concept whose meanings we work to elucidate, and a subject matter we proceed to study as we try to define it*).¹⁷⁰

Kata gender belum masuk dalam perbendaharaan Kamus Besar Bahasa Indonesia, tetapi istilah tersebut sudah lazim digunakan, khususnya di Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita dengan istilah "jender". Jender diartikan sebagai "interpretasi mental dan kultural terhadap perbedaan kelamin yakni laki-laki dan perempuan. Jender biasanya dipergunakan untuk menunjukkan pembagian kerja yang dianggap tepat bagi laki-laki dan perempuan".¹⁷¹

Gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural. Misalnya perempuan dikenal lemah lembut, cantik, ayu, keibuan, intuitif, sementara laki-laki dianggap rasional, kuat, jantan dan perkasa. Ciri dan sifat itu sendiri merupakan sifat-sifat

¹⁶⁸ Linda L. Lindsey, *Gender Roles a Sociological Perspective*, New Jersey: Prentice Hall, 1990, hlm.2.

¹⁶⁹ H.T. Wilson, *Sex and Gender, Making Cultural Sense of Civilization*, Leiden, New York, Kobenhavn, Koln: EJ. Brill, 1989, hlm. 2.

¹⁷⁰ Elaine Showalter (Ed.), *Speaking of Gender*, New York & London: Routledge, 1989, hlm 3.

¹⁷¹ Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita, Buku III: *Pengantar Teknik Analisa Jender*, 1992, hlm. 3.

yang dapat dipertukarkan. Artinya ada laki-laki yang lemah, lembut dan keibuan, sementara perempuan juga ada yang rasional, perkasa dan jantan. Dengan kata lain gender adalah sifat yang dapat dipertukarkan antara laki-laki dan perempuan kecuali yang bersifat kodrati (*sex*) atau juga gender adalah perbedaan peran, status, pembagian kerja yang dibuat oleh sebuah masyarakat berdasarkan jenis kelamin.¹⁷²

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa gender adalah suatu konsep yang digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari segi pengaruh sosial budaya. Gender dalam arti ini adalah suatu bentuk rekayasa masyarakat (*social constructions*), bukannya sesuatu yang bersifat kodrati.

Kalau gender secara umum digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi sosial budaya, maka *sex* secara umum digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi anatomi biologi.

Istilah *sex* (dalam kamus bahasa Indonesia juga berarti "jenis kelamin") lebih banyak berkonsentrasi kepada aspek biologi seseorang, meliputi perbedaan komposisi kimia dan hormon dalam tubuh, anatomi fisik, reproduksi, dan karakteristik biologis lainnya. Sedangkan gender lebih banyak berkonsentrasi kepada aspek sosial, budaya, psikologis, dan aspek-aspek non biologis lainnya.

¹⁷² Mansour Faqih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, 1996, hlm 8

Studi gender lebih menekankan pada aspek maskulinitas (*masculinity*) atau feminitas (*femininity*) seseorang. Berbeda dengan studi sex yang lebih menekankan kepada aspek anatomi biologi dan komposisi kimia dalam tubuh laki-laki (*maleness*) dan perempuan (*femaleness*). Proses pertumbuhan anak (*child*) menjadi seorang laki-laki (*being a man*) atau menjadi seorang perempuan (*being a woman*), lebih banyak digunakan istilah gender dari pada istilah sex. Istilah sex umumnya digunakan untuk merujuk kepada persoalan reproduksi dan aktivitas seksual (*love-making activities*), selebihnya digunakan istilah gender.

Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah selama tidak melahirkan ketidakadilan gender (*Gender inequalities*). Namun yang menjadi persoalan, ternyata perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi laki-laki dan terutama terhadap kaum perempuan. Ketidakadilan gender merupakan system dan struktur dimana baik kaum laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Untuk memahami bagaimana perbedaan gender menyebabkan ketidakadilan gender, dapat dilihat melalui berbagai manifestasi ketidak adilan yang ada yaitu :

- a. **Gender dan marginalisasi perempuan.** Proses marginalisasi yang mengakibatkan kemiskinan, sesungguhnya banyak sekali terjadi dalam masyarakat yang menimpa kaum laki-laki dan kaum perempuan yang disebabkan oleh berbagai kejadian, misalnya bencana alam, penggusuran dan proses eksploitasi. Marginalisasi kaum perempuan tidak saja terjadi ditempat pekerjaan, juga didalam rumah tangga, masyarakat atau kultur bahkan negara. Marginalisasi terhadap perempuan sudah terjadi didalam rumah tangga dalam bentuk diskriminasi atas anggota keluarga laki-laki dan perempuan.

- b. **Gender dan sub Ordinasi.** Anggapan bahwa perempuan itu irrasional dan intuitif sehingga perempuan tidak bisa tampil memimpin, berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak penting, misalnya anak laki-laki diprioritaskan untuk menuntut ilmu setinggi mungkin sedangkan anak perempuan tidak, dan ini kultur yang sudah mengakar yang diakibatkan adanya budaya patriarki.
- c. **Gender dan Stereotype (Pelabelan Negatif).** Label yang diberikan kepada perempuan itu lemah, sehingga perempuan tidak perlu menjadi pemimpin. Masyarakat memiliki anggapan bahwa tugas utama kaum perempuan adalah melayani suami. *Stereotype* berakibat wajar sekali jika pendidikan kaum perempuan di nomor dua kan. *Stereotype* terhadap kaum perempuan ini terjadi dimana-mana. Banyak peraturan pemerintah, aturan keagamaan, kultur dan kebiasaan masyarakat yang dikembangkan karena *stereotype* tersebut.
- d. **Gender dan kekerasan.** Pada dasarnya kekerasan gender disebabkan oleh ketidaksetaraan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Banyak macam dan bentuk kejahatan yang bisa dikategorikan sebagai kekerasan gender diantaranya yaitu : bentuk pemerkosaan terhadap Perempuan, Tindakan pemukulan dan serangan fisik yang terjadi dalam rumah tangga. Termasuk tindak kekerasan penyiksaan terhadap anak, kekerasan dalam bentuk pelacuran (*prostitution*). Pelacuran merupakan bentuk kekerasan terhadap perempuan yang diselenggarakan oleh suatu mekanisme ekonomi yang merugikan kaum perempuan, kekerasan dalam bentuk pornografi, Kekerasan dalam bentuk pemaksaan sterilisasi dalam keluarga berencana. Keluarga berencana dibanyak tempat telah menjadi sumber kekerasan terhadap perempuan, kekerasan terselubung, yakni memegang atau menyentuh bagian tertentu dari tubuh perempuan dengan berbagai cara dan kesempatan tanpa kerelaan sipemilik tubuh.tindakan kejahatan terhadap perempuan yang paling umum dilakukan dimasyarakat yakni dikenal dengan pelecehan seksual.
- e. **Gender dan Beban Kerja,** Karena peran gender perempuan adalah mengelola rumah tangga, maka banyak perempuan menanggung beban kerja domestik lebih banyak dan lebih lama (*over burden*)³

³ Ivan Illich, *Matinya Gender*, Pustaka Pelajar, 2002, hal 43

Secara garis besar ada empat aliran yang mempunyai asumsi mengapa perempuan sampai tertindas dan tereksplorasi¹⁷³

1. Golongan liberalis berasumsi bahwa kebebasan dan keadilan berakar pada rasionalitas dan perempuan adalah makhluk rasional
2. Golongan Radikal berasumsi bahwa akar penindasan perempuan adalah dominasi laki-laki, dimana penguasaan fisik laki-laki diyakini sebagai bentuk dasar penindasan.
3. Golongan *Marxis* melihat bahwa penindasan terhadap perempuan adalah bagian dari eksploitasi kelas dalam hubungan produksi (*kapitalisme*)
4. Golongan Sosialis bersintesis antara teori kelas *marxisme* dan gagasan *the personal is political*

Dari Uraian diatas kita bisa melihat bahwa memperjuangkan posisi dan kondisi kaum perempuan tidak sama dengan perjuangan kaum perempuan melawan laki-laki. Karena persoalan penindasan perempuan bukan datang dari laki-laki an sich, melainkan persoalan sistem dan struktur ketidakadilan masyarakat dan salah satunya adalah ketidakadilan gender.

Adapun Teori Hukum Feminis atau *Feminist Legal theory (FLT)* muncul pertama kali pada tahun 1970-an bersamaan dengan berkembangnya gerakan *Critical Legal Study* di Amerika. Sebagai sebuah pemikiran yang berusaha melakukan terobosan terhadap berlakunya hukum terhadap perempuan dan diskriminasi yang didapat perempuan dari hukum, arus utama teori hukum *Feminis* dapat dikatakan memiliki kemiripan dengan *Critical Legal Study (CLS)*

Feminist Legal theory (FLT) menyatakan bahwa bahkan *Critical Legal Study (CLS)* sekalipun menyoroti keberlakuan hukum semata dari sudut pandang laki-laki, demikian pula dengan pemikiran-pemikiran lainnya.¹⁷⁴

¹⁷³ Mansour Faqih, *Op.cit*, Hlm 152-153

Para Feminis yakin bahwa sejarah ditulis melalui sudut pandang laki-laki dan sama sekali tidak merefleksikan peranan perempuan dalam pembuatan dan penyusunan sejarah. Sejarah buatan laki-laki tersebut telah dengan bias menciptakan konsep-konsep tentang keberadaan manusia, potensi gender dan rekayasa sosial yang menghasilkan logika, bahasa dan struktur hukum yang mencerminkan karakter dan nilai-nilai dari sudut pandang laki-laki.

Feminis menyangkal keyakinan bahwa unsur biologis membuat laki-laki dan perempuan berbeda dan dengan demikian beberapa perbuatan dapat dikategorikan berdasarkan seks tertentu dan *Feminis* menyatakan bahwa hal tersebut adalah rekayasa sosial.¹⁷⁵

Pembentukan sebuah teori yang bertujuan melawan pemikiran yang sudah mapan khususnya mengenai norma-norma dan standar yang sudah *built-in* dalam teori dan praktik hukum yang ada selama ini, yang cenderung diterima apa adanya (*taken for granted*), yaitu norma-norma dan standar hukum yang didasarkan pada premis ajaran *liberal-legal justice*. Penganut aliran ini percaya bahwa logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationships* dalam masyarakat. Kepentingan hukum adalah mendukung (*support*) kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Dalam kerangka pemikiran ini, mereka yang kaya dan kuat menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan-penekanan kepada masyarakat, sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya. Oleh karena itu hukum hanya diperlakukan sebagai '*a collection of beliefs*'.

¹⁷⁴ Niken Savitri, *HAM Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, Hal 27

¹⁷⁵ Ibid Hal 28

Ide dasar gerakan ini bertumpu pada pemikiran bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari politik dan hukum tidak bebas nilai atau netral, dengan kata lain hukum dari mulai proses pembuatan sampai kepada pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan, sekalipun dalam *liberal legal order*, dibentuk akan kenyakinan, kenetralan, objektivitas, prediktibilitas dalam hukum.

Penganut aliran ini bermaksud membongkar atau menjungkirbalikkan struktur hirarkhis dalam masyarakat yang tercipta karena adanya dominasi, dan usaha-usaha itu akan dicapai dengan menggunakan hukum sebagai sarannya. Dominasi dilegitimasikan dengan sarana hukum melalui hegemoni dan ratifikasi. Dengan mengedepankan pemikiran yang demikian itu, maka gerakan ini tidak lagi semata-mata bertumpu pada konteks, tetapi mengarahkan analisisnya pada konteks dimana hukum eksis, dan melihat hubungan kausal antara doktrin dan teks dengan realitas¹⁷⁶

2. Lahirnya *Affirmative Action* dan Pemaknaanya

Affirmative Action berarti langkah-langkah positif yang diambil untuk meningkatkan representasi perempuan dan kaum minoritas dalam bidang pekerjaan, pendidikan, dan bisnis yang sudah menjadi permasalahan dari dulu. Ketika langkah-langkah tersebut melibatkan pilihan-pilihan khusus berdasarkan ras, gender, atau etnis tertentu, maka langkah-langkah tersebut menimbulkan kontroversi.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, Cet. IV, 2008 Hal 125-126

¹⁷⁷ Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Affirmative Action*, First published Fri Dec 28, 2001; substantive revision Wed Apr 1, 2009, <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib>, diakses pada 2 September 2009.

Kebijakan ini pada awalnya dirancang untuk menanggapi kondisi ekonomi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Tujuan saat itu adalah untuk memperbaiki posisi dan kedudukan ekonomi perempuan atau kelompok kulit berwarna di Amerika sebagai dampak dari diskriminasi yang menimpa mereka. Memperhatikan sejarah dari kebijakan *Affirmative Action* di Amerika Serikat ditelusuri dari adanya RUU Hak Sipil pada tahun 1964 yang pada awalnya hanya melarang diskriminasi yang berbasiskan ras, warna kulit, agama, atau asal kebangsaan seseorang dimana diskriminasi berdasarkan jenis kelamin tidak disebut.¹⁷⁸ Anggota kongres Amerika Serikat bernama Howard Smith dari Virginia kemudian meresponnya dengan mensponsori suatu amandemen yang memasukkan ketentuan mengenai diskriminasi berdasarkan jenis kelamin dalam RUU Hak Sipil tersebut. Kemudian amandemen ini lolos pada bulan Februari 1964. Pelaksanaan *Affirmative Action* dalam Undang-Undang Hak Sipil tersebut diatur dalam Bab VII Pasal 706 (g) yang menyatakan “*court may order such Affirmative Action as may be appropriate*” (pengadilan dapat memerintahkan kebijakan *Affirmative Action* jika diperlukan, jika didapati bukti adanya tindakan diskriminasi yang disengaja maupun yang tidak disengaja). Bab VII juga membentuk *Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC-Komisi untuk Kesetaraan dalam Lapangan Kerja) yang bertugas menerima pengaduan atas pelanggaran kasus-kasus diskriminasi di lapangan kerja serta mencari bukti-bukti pendukungnya, dalam menjalankan tugasnya komisi ini mengupayakan dengan cara perdamaian tetapi jika gagal maka EEOC akan melakukan penuntutan atas

¹⁷⁸ Susan D Clayton dan Faye J Crosby, *Justice, Gender and Affirmative Action*, (The University of Michigan Press, 1994), hlm. 3. Sebagaimana dikutip Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2005), hlm. 100.

nama korban di pengadilan. Jika EEOC tidak bertindak, korban punya hak untuk menuntut dan memprosesnya sendiri ke pengadilan negara bagian.¹⁷⁹

Kebijakan dari Undang-Undang ini diperkuat lagi oleh kebijakan dari eksekutif pada tahun 1965 dengan *Executive Order 11246* yang dikeluarkan oleh Presiden Lyndon Johnson dengan ketentuan yang menyatakan bahwa ada syarat bagi kontraktor-kontraktor di setiap negara bagian untuk menjamin bahwa kelompok-kelompok yang menerima perlindungan seperti perempuan, kulit berwarna serta minoritas dapat dipekerjakan dalam jumlah yang adil dan diperlakukan secara adil selama bekerja.¹⁸⁰

Dari gambaran singkat tentang pengalaman Amerika Serikat dalam menerapkan *Affirmative Action* memperlihatkan tercantum baik dalam Undang-Undang yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif maupun eksekutif dengan pemberlakuan kebijakan yang bisa beragam. Selain itu jika dalam Bab VII Undang-Undang Hak Sipil bersifat reaktif, artinya hanya menerapkan kebijakan *Affirmative Action* jika telah terbukti adanya perlakuan diskriminatif ditempat kerja. Sedangkan *Executive Order 11246* lebih bersifat proaktif dengan akan menolak ataupun menunda kontraknya oleh negara bagian jika suatu kontraktor/organisasi jika gagal memperlihatkan usaha aktif untuk menambah jumlah dari kelompok dalam organisasi tersebut seperti perempuan yang secara historis pada saat itu masih kurang.¹⁸¹

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 101.

¹⁸⁰ Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Affirmative Action*, First published Fri Dec 28, 2001; substantive revision Wed Apr 1, 2009, [http:// plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib](http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib), diakses pada 2 September 2009. Juga dikutip oleh Ani Widyani Soetjipto, *Op.cit*, hlm, 102.

¹⁸¹ *Ibid*.

Sejarah awal dari *Affirmative Action* itu memang diawali dengan permasalahan tentang diskriminasi di tempat kerja dan upaya kaum minoritas untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pekerjaan. Perkembangan kedepan memang menunjukkan kebijakan *Affirmative Action* ini juga merambah dalam bidang pembangunan lainnya seperti bidang politik dan bidang lainnya yang dapat menimbulkan tindakan diskriminatif baik bagi perempuan dan kelompok minoritas lainnya.

Pemaknaan kebijakan *Affirmative Action* dalam upayanya untuk meningkatkan peran politik perempuan di parlemen tidak hanya sebatas kuota perempuan di parlemen tersebut dengan persentase tertentu. *Affirmative Action* sebenarnya mempunyai dua sasaran utama, yakni *pertama*, memberi dampak positif kepada suatu institusi agar lebih cakap memahami dan sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk *rasisme* dan *seksisme* di tempat kerja (berbicara lapangan pekerjaan tetapi juga dapat dalam bidang politik), kemudian sasaran yang *kedua* memiliki tujuan agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya bias gender maupun bias ras dalam segala kegiatannya. Kebijakan *Affirmative Action* ini hanya bersifat sementara, jadi jika kesetaraan gender dan keadilan tercapai serta kelompok minoritas yang dilindungi terintegrasi, maka kebijakan ini bisa segera dicabut atau diakhiri.¹⁸²

Konvensi CEDAW lahir tidak secara langsung diakui seluruh negara di dunia, keberadaan CEDAW ditujukan untuk mendukung kebijakan *Affirmative Action* dalam hal kesetaraan gender yang digunakan sebagai pedoman umum dan

¹⁸² *Ibid*, hlm. 105.

berlaku secara internasional. Pada awalnya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) selanjutnya disingkat menjadi CEDAW yang disetujui dalam Sidang Majelis Umum PBB pada 18 Desember 1979 dan dinyatakan berlaku pada 1981 setelah 20 negara menyetujui untuk meratifikasinya.¹⁸³ Konvensi CEDAW juga dikenal dengan nama lain Konvensi Perempuan yang pada awalnya merupakan inisiatif dari Komisi Kedudukan Perempuan (*UN Commission on the Status of Women*) sejak dibentuknya pada tahun 1947 dengan tujuan merumuskan kebijakan-kebijakan yang akan dapat meningkatkan posisi perempuan.¹⁸⁴

Konvensi CEDAW merupakan instrumen internasional yang bertujuan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan dalam memperoleh hak-haknya sebagai manusia sebagaimana yang selama ini dirasakan oleh kaum laki-laki. Konvensi CEDAW juga memasukan masing-masing hak sipil dan politik, hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pembagian CEDAW dapat dikategorikan sebagai berikut, penegasan hak-hak asasi perempuan yang diklasifikasikan kedalam hak-hak sipil dan politik perempuan, hak ekonomi, sosial dan budaya perempuan; persamaan kedudukan perempuan dan laki-laki dihadapan hukum dan perkawinan; serta tanggung jawab pihak ketiga baik pemerintah maupun masyarakat untuk mendukung dan mempromosikan konvensi ini.

¹⁸³ Sri Wiyanti Eddyono, *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2004, (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm. 3

¹⁸⁴ Ibid

Untuk melihat kebijakan *Affirmative Action* dalam konvensi ini dapat dilihat dari Pasal 7 dan Pasal 8 untuk kebijakan dalam bidang politik. Sebelumnya Konvensi Hak Sipil dan Politik mencantumkan beberapa hak-hak yang sederajat antara perempuan dan laki-laki untuk menikmati hak sipil dan politik dalam hal pemenuhan hak hidup, hak bebas dari perbudakan dan perdagangan, hak atas kebebasan dan keamanan pribadi, hak diperlakukan secara manusiawi dalam situasi apapun, hak atas kebebasan untuk bergerak, memilih tempat tinggal, hak mendapat kedudukan yang sama dihadapan hukum, hak diakui sebagai seorang pribadi dihadapan hukum, hak tidak dicampuri masalah pribadi, hak atas kebebasan berpikir keyakinan dan beragama, hak untuk bebas berpendapat, hak untuk berserikat dan bergabung dengan serikat pekerja, hak dalam perkawinan, hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan, hak mendapat perlindungan yang sama dalam perlindungan hukum, hak untuk berbudaya.

Namun kita sadari maupun tidak sebenarnya perlakuan terhadap perempuan dan laki-laki dalam dataran budaya dan konstruksi sosial tidak sejajar, hal ini diakibatkan masih adanya pemahaman budaya yang menyatakan bahwa derajat laki-laki lebih tinggi dibandingkan perempuan yang dikenal dengan budaya patriarki. Budaya ini banyak dianut di negara-negara berkembang (Negara Selatan) namun juga patut diketahui bersama bahwa diskriminasi tersebut juga terjadi di negara-negara maju yang kita anggap selama ini menyatakan bahwa negara-negara maju tidak diskriminasi terutama dalam hal diskriminasi terhadap perempuan atau diskriminasi berdasarkan jenis kelamin.

Permasalahan diatas akhirnya disikapi dengan lahirnya konvensi perempuan yang salah satu prinsipnya adalah non diskriminatif¹⁸⁵ dan persamaan sebelum menuju kesetaraan¹⁸⁶. Hak dalam bidang politik dan kemasyarakatan bagi perempuan yaitu hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu, berpartisipasi aktif dalam pemerintahan serta untu berorganisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 kemudian juga pengakuan hak bagi perempuan untuk memperoleh pekerjaan baik di pemrintahan dalam negeri maupun luar negeri sebagaimana di Pasal 8. Untuk hak kewarganegaran (Pasal 9) perempuan diberikan hak yang sama dengan laki-laki untuk memilih status kewarganegaraan walaupun yang bersangkutan telah menikah dengan pihak asing, selain itu juga hak untuk mempertahankan, memilih dan mengubah status kewarganeraannya, serta hak yang sama dengan laki-laki dalam menentukan kewarganegaraan anak mereka.

Untuk mengimplementasikan hak-hak tersebut yang ada dalam Pasal 7 sampai 9, dalam hal ini pemerintah berkewajiban untuk mendukung dan mempromosikan hak-hak tersebut dalam bentuk:¹⁸⁷

¹⁸⁵ Diskriminasi didefinisikan dalam Pasal 1 CEDAW "...setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan." Pasal 4 ayat (2) yang merupakan pengecualian yaitu "Pembuatan peraturan-peraturan khusus oleh negara-negara peserta termasuk peraturan yang dimuat dalam Konvensi ini yang ditujukan untuk melindungi kehamilan, tidak dianggap diskriminasi".

¹⁸⁶ Persaman dalam konvensi ini merupakan sebuah pendekatan yang mendasarkan pada hasil akhir sebuah proses, yaitu keadilan (keadilan substantif). Kadang dalam mencapai tujuan akhir dari keadilan itu seringkali tidak sama prosesnya antara laki-laki dan perempuan yang diakibatkan diskriminasi selama ini kepada perempuan.

¹⁸⁷ Ibid

1. Membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan atas dasar persamaan dengan laki-laki.
2. Membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menjamin adanya kesempatan bagi perempuan untuk di pemerintahan maupun bekerja di tingkat internasional.
3. Memberikan hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, mengubah atau mempertahankan kewarganegaraannya.
4. Menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing tidak akan mengubah status kewarganegaraan ataupun kehilangan status kewarganegaraan.
5. Memberi hak yang sama antara perempuan dan menentukan kewarganegaraan anak-anak mereka.

C. PENGUATAN HAK POLITIK PEREMPUAN MELALUI PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN

Perempuan Indonesia pantas bergembira atas keluarnya UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang membuka lebar kesempatan perempuan untuk merambah dunia publik, terutama di bidang politik. Perempuan kini tak melulu menunaikan kerja-kerja domestik hasil paksaan tradisi, bahwa perempuan hanya laik ditempatkan pada kerjaan dapur, dan kewajiban mengurus rumah tangga lainnya.

UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilu yang hanya '*memperhatikan kuota 30%*' tetapi pada UU No. 2 tahun 2008 sudah mulai jelas ditentukan bahwa:

Pasal 2 ayat (2) : Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.*

Pasal 2 ayat (5): Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan *menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.*

Pasal 20: Kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan **keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)** yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing.

Setidaknya undang-undang tersebut dapat menjadi jembatan bagi perempuan untuk turut ambil bagian pada pencalonan legislatif.

Tahun 1950-1955 hanya ada 9 (sembilan) perempuan yang menjadi anggota DPR RI, 3,8% dari 236 (dua ratus tiga puluh enam) anggota yang ada. Ini sangat mempengaruhi kondisi sosial perempuan di masyarakat, aspirasi-aspirasi mereka tidak terdengar sampai ke kursi parlemen, seperti APBD tidak berperspektif gender alias tidak memperhatikan kebutuhan dasar masyarakat perempuan, anggaran yang diposkan untuk kebutuhan-kebutuhan perempuan, seperti posyandu, puskesmas, masih sangat minim.

Melihat realitas tersebut, tahun 2003 para aktivis perempuan berfikir bahwa kondisi masyarakat perempuan yang terpuruk salah satunya dikarenakan oleh faktor kebijakan yang tidak berpihak pada perempuan, maka mereka mendesak pemerintah untuk menggunakan *Affirmative action* yang merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) atau langkah-langkah khusus yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum. Karena jaminan pelaksanaannya harus ada dalam Konstitusi dan UU.

Akhirnya keluarlah UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu, pada Pasal 65 (1) 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%**. Yang menghimbau kepada partai politik untuk **memperhatikan kuota 30% perempuan** dalam kepengurusannya. Tapi, namanya juga *menghimbau*, maka

UU tersebut hanya sekedar untuk diperhatikan oleh partai politik, tidak mengandung *pressure*. Pada waktu ini (2004-2009) sebesar 63 orang, 11,45% dari 545 anggota. Naik menjadi 3 kali dalam kurun waktu sekitar 60 tahun.

Pada persiapan Pemilu 2004, berbagai gerakan *Affirmative Action* kembali dilakukan oleh aktivis untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Salah satu puncaknya, meski bukan yang terbaik dari perjuangan ini adalah pada saat parlemen mengesahkan dua undang-undang politik, yaitu UU No. 31/2002 tentang Partai Politik dan UU No. 12/2003 tentang Pemilu. Dalam dua undang-undang ini tercantum klausul mengenai tindakan *affirmative* untuk perempuan. UU No. 31/2002, walaupun tidak secara spesifik mencantumkan angka 30%, tetapi dalam penjelasan Pasal 13 ayat 3 tercantum dengan jelas bahwa kesetaraan dan keadilan jender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepengurusan partai politik di setiap tingkatan. UU No. 12/2003 tentang pada Pasal 65 (1) secara spesifik menyebutkan 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%. Namun, segala kebanggaan gerakan *affirmative action* dengan berhasil diputuskannya dua undang-undang tersebut, seolah sirna tatkala kita melihat hasil Pemilu Legislatif 2004. Hasil Pemilu Legislatif 2004 menunjukkan hasil yang kurang memuaskan, paling tidak jika dibanding dengan hasil pemilu sebelumnya.¹⁸⁸ Berikut komposisi perempuan di parlemen sejak tahun 1955-2009

¹⁸⁸ www.blogspot.com masad masrur

Tabel No.1
Perbandingan Jumlah Anggota DPR RI Berdasarkan Jenis Kelamin
Hasil Pemilu 1955-2009

Periode	PR	Jumlah %	Laki-laki	Jumlah %
1955-1960*	17	6,3%	272	93,7%
1956-1959*	25	5, 1%	488	94, 9 %
1971-1977*	36	7,8 %	460	92,2 %
1977-1982*	29	6,3 %	460	93,7 %
1982-1987*	39	9,5 %	460	91,5%
1987-1992*	65	13 %	500	87%
1992-1997*	62	12,5 %	500	87,5%
1997-1999*	54	10,8 %	500	89,2%
1999-2004*	46	9 %	500	91%
2004-2009*	61	11,09 %	489	88,9%
2009-2014**	101	18,10%	459	82 %

Sumber : * : Sekretariat Jendral DPR RI, Tahun 2001

** : KPU dan CETRO, Tahun 2009

Pada pemilihan legislatif pada tahun 2004-2009, dengan adanya peluang kuota 30% dalam UU Pemilu No.12/2003 dalam pencalonan legislatif, terjadi sedikit kenaikan jumlah yakni 11, 6 % dari total jumlah anggota parlemen ditingkat nasional. Dalam pemilu 2009 ada peluang yang cukup menggembirakan bagi pergerakan perempuan mengenai kebijakan *afirmatif* dan kuota 30% melalui beberapa pasal dalam UU Parpol No.2/2008 yang mengakomodir 30%

keterwakilan perempuan dalam pendirian dan pembentukan partai politik, kepengurusan partai politik yang memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30% untuk level nasional, provinsi, kabupaten/kota. Sehingga kalau dilihat ada peningkatan yang lumayan signifikan yaitu sekitar 18,10 % dibanding pemilu 2004 yaitu 11,09 %¹⁸⁹. Mengenai keterwakilan perempuan dalam UU No.10 Tahun 2008, terdapat kemajuan secara signifikan dibandingkan dengan UU sebelumnya. Yakni, baik UU No.12 Tahun 2003 maupun UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. UU No. 10 Tahun 2008 merupakan tindak lanjut dari sistem politik mengenai keterwakilan perempuan (dalam kepengurusan partai) sebagaimana ditentukan pada UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Pada UU No.2 Tahun 2008, dalam hal pendirian dan pembentukan partai politik, menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan. Kemudian dalam hal kepengurusan parpol tingkat pusat, disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen keterwakilan perempuan. Jadi secara internal parpol, baik mengenai pendirian/pembentukan parpol maupun dalam hal kepengurusan parpol, tingkat keterwakilan perempuan ditentukan dengan menyertakan 30 persen (Pasal 2 ayat (2) dan (5) UU No.2 tahun 2008)

Upaya tersebut ditegaskan dalam UU No.10 Tahun 2008 **Pasal 53** : *Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan*, Mekanisme lain yang ditempuh untuk perempuan berpartisipasi di ranah politik yaitu melalui *sistem zipper* atau selang-seling antara laki-laki dan perempuan. Yang disebutkan dalam

¹⁸⁹ Jurnal Perempuan, Edisi 63, *Catatan Perjalanan Politik Perempuan*, Hal. 115

UU No.10 Tahun 2008 Pasal 55 Ayat (2) *Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.* Diharapkan dengan penggabungan *kuota-zipper* lebih banyak perempuan dapat duduk diparlemen.

D. KONSEKUENSI HAK POLITIK PEREMPUAN PASCA PUTUSAN MK

Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif serta Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang partai politik mensyaratkan keterwakilan 30 persen caleg perempuan untuk duduk di lembaga legislatif. Sebagai manifestasi dari akomodasi keterwakilan perempuan tersebut, salah satu usaha yang dilakukan adalah dengan menjalankan *zipper system*. Sistem tersebut merupakan bentuk *affirmative action* untuk mendorong perempuan mempunyai keterwakilan sesuai dengan amanat undang-undang. Dalam tataran praksisnya, *zipper sistem* menempatkan caleg perempuan pada posisi yang strategis dimana setiap ada 3 calon legislatif, maka salah satunya harus diisi oleh caleg perempuan. Sistem *Zipper* ini dinilai sangat efektif untuk mengimplementasikan *affirmation action* sehingga eksistensi perempuan dalam kancah politik mendapat perlakuan khusus.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu memang membuka peluang tindakan khusus sementara bagi perempuan melalui Pasal 65 Ayat 1 yang menyebutkan parpol "*dapat*" mencalonkan 30% perempuan sebagai calon anggota legislatif. Pasal tersebut memang pada awalnya memberikan harapan bagi peningkatan jumlah perempuan yang dicalonkan parpol. Namun demikian hasilnya tidak menggembirakan karena dalam Pemilu 2004 harapan

semula bisa meningkatkan keterwakilan perempuan hingga 30% di DPR ternyata hanya terpenuhi 11,27%.

Rendahnya keterwakilan perempuan pada Pemilu 2004 lalu selain disebabkan karena kata “*dapat*” yang menunjukkan tiadanya keharusan bagi partai politik dan tidak ada sanksi bagi parpol yang melanggar, jika tidak mencalonkan perempuan sebanyak 30%, juga disebabkan oleh sistem Pemilu 2004 yang menggunakan proporsional terbuka terbatas di mana seorang caleg harus mendapat suara sebesar atau lebih besar dari bilangan pembagi pemilih (BPP) yang telah ditetapkan di daerah masing-masing. Padahal pengalaman Pemilu 2004 memperlihatkan caleg sulit mencapai BPP. Sistem itu justru menguntungkan caleg yang berada pada nomor urut atas karena jika tidak mencapai BPP, maka caleg akan dipilih melalui mekanisme nomor urut.

Dalam pemilu 2004, parpol menempatkan banyak perempuan dalam daftar calon, bahkan ada yang sampai lebih dari 30%. Akan tetapi caleg perempuan tersebut ditempatkan pada nomor urutan bawah yang tidak potensial jadi. Akibatnya, banyak kasus caleg perempuan yang mendapat suara lebih besar daripada caleg pada nomor urut di atasnya harus memberikan suaranya kepada caleg di nomor urut atas itu sampai memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP). Inilah ketidakadilan bagi caleg perempuan sehingga UU tersebut perlu dievaluasi dan di revisi.

UU Pemilu Tahun 2003 itu menentukan bahwa sistem pemilu 2004 adalah sistem proporsional terbuka. Di dalam pasal 65 ayat 1 UU Pemilu Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa “Setiap parpol peserta pemilu dapat mengajukan calon

anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kuota untuk setiap daerah pemilihannya dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen “. Pasal ini dianggap sebagai pasal setengah hati, pasal karet, bersifat sukarela karena tidak bersifat mengharuskan parpol melaksanakan ketentuan tersebut dan tidak ada sanksi bagi parpol yang tidak melaksanakannya. Hal ini membuka peluang bagi parpol-parpol yang selama ini didominasi laki-laki untuk mengabaikan aturan itu, dan pada akhirnya, keterwakilan perempuan tetap tidak tercapai.

Dalam implementasi dari UU Pemilu 2003 itu banyak tantangan dan kendala yang harus dihadapi perempuan legislatif (caleg). Setiap partai *“harus”* menyertakan perempuan caleg sedikitnya 30% perempuan dalam daftar calon anggota partainya atau non-partainya. Lalu konsekuensi dari sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka membawa konsekuensi yang cukup berat bagi perempuan yang meskipun 30% perempuan caleg dipenuhi, namun tentu perempuan (dan juga laki-laki) akan terpilih karena rakyat memilih langsung nama calon, bukan lagi partai. Tantangan pertama adalah dari sistem pemilu baru itu sendiri, yaitu dalam hal bilangan pembagi pemilih (BPP), yakni angka pendapatan suara disuatu wilayah dibagi kursi yang diperebutkan.

Mengenai keterwakilan perempuan dalam UU No.10 Tahun 2008, terdapat kemajuan secara signifikan dibandingkan dengan UU sebelumnya, yakni UU No.12 Tahun 2003. UU No.10 Tahun 2008 merupakan tindak lanjut dari sistem politik mengenai keterwakilan perempuan (dalam kepengurusan partai)

Karena didalam UU No.12 Tahun 2003 disebutkan dengan *memperhatikan*, dan bukan *menyertakan*. Dari segi konotasi bahasa, makna *memperhatikan* dengan *menyertakan* begitu jauh berbeda.

Pasal 65 (1) UU No.12 Tahun 2003

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%*.

Pasal 53 UU No 10 Tahun 2008

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat **paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan**

Pasal 55 :

Ayat (1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.

Ayat (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam **setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.**

Ayat (3) Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pas foto diri terbaru.

Pasal 214 : Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;

- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut;

Keputusan MK yang menetapkan perolehan suara calon legislatif menurut prinsip “*suara terbanyak*” telah membuyarkan semua upaya politik perempuan dalam memperjuangkan hak politik perempuan kuota 30 % (*affirmative action*), MK sama sekali tidak memahami konteks historis dari proposal *affirmative action* itu, padahal demokrasi dunia justru sedang bergerak kearah perlindungan kelompok-kelompok masyarakat yang dirugikan oleh sejarah peradaban yang diskriminatif. Karena itu, tantangan politik perempuan hari-hari ini adalah terhadap sikap konstitualistik negara yang sekedar melihat isu “*affirmative action*” sebagai tuntutan hukum biasa. MK tidak mampu melihat konteks historis dari perjuangan keadilan gender itu¹⁹⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 23 Desember 2008 memiliki dampak, selain kepada system yang terdapat pada pasal 214 UU No.10 Tahun 2008, juga kepada sistem keterwakilan perempuan. Dampaknya kepada sistem keterwakilan perempuan adalah sebagai berikut :

Pasal 214 UU No.10 tahun 2008 merupakan landasan yuridis yang dapat dijadikan untuk menyusun penempatan caleg sebagaimana yang telah disepakati oleh setiap parpol peserta pemilu. Dalam daftar itu penempatan caleg perempuan tentunya dilakukan dengan system *zipper* atau *zig-zag method*. Penempatan Caleg

¹⁹⁰ Rocky Gerung, *Politik Perempuan VS putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Perempuan, Edisi 63 Hlm 103

perempuan disusun 1 diantara 3 nama, mulai dari nomor urut terkecil hingga nomor urut besar atau bawah. Kemudian, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi maka sistem *zipper* atau *zig zag* sebagai upaya yang ditempuh untuk pemberdayaan politik perempuan melalui *affirmative action* menjadi tidak efektif. Karena melalui *system zipper*, kemungkinan caleg perempuan untuk terpilih menjadi anggota legislatif menjadi sangat kecil. Melalui pasal 214 UU No.10 tahun 2008, karena posisi para caleg perempuan ditempatkan pada nomor-nomor yang relatif sama dengan para caleg pria, kemungkinannya masih lebih besar untuk menjadi terpilih.

Namun dengan sistem proporsional murni setelah putusan Mahkamah Konstitusi, para caleg perempuan harus berjuang lebih ekstra, sama dengan para caleg lainnya, karena yang dibutuhkan pada sistem pemilu ini adalah setiap caleg berusaha untuk memperoleh sebanyak-banyaknya dari konstituennya. Karena dengan batalnya pasal 214 UU No.10 tahun 2008, caleg terpilih tidak lagi berdasarkan suara 30 % bilangan pembagi pemilih (BPP) melainkan berdasarkan suara terbanyak.

Sebagian yang lain dan tidak kalah penting dari keputusan MK yang dipolemikkan adalah implikasi keputusan tersebut dinilai semakin mengkerdilkan posisi partai politik dimana keputusan MK hanya akan mendorong parpol semakin tidak punya peran yang jelas. Ada dua alasan yang mendasari argumentasi tersebut.

Pertama, sistem suara terbanyak dinilai mengkaburkan sistem kaderisasi yang terjadi ditubuh partai politik. Dengan diberlakukannya sistem suara terbanyak, maka proses kaderisasi di partai politik menjadi tidak bermakna. Sebab tanpa proses kaderisasi, masyarakat yang punya *resources* banyak akan mempunyai *chance* yang besar untuk menjadi caleg partai. *Kedua*, sistem suara terbanyak sama sekali tidak mengindahkan ekistensi kader partai yang sudah berjuang keras membesarkan partai. Dalam kaitan ini, sistem nomor urut merupakan salah satu bentuk reward partai terhadap kader-kader yang telah mencurahkan perhatiannya untuk ikut membesarkan partai. Akan tetapi dengan diberlakukannya sistem suara terbanyak, siapa saja bisa menjadi calon legislatif asalkan mereka populer dan mempunyai uang.

Walaupun, persamaan hak politik perempuan telah dijamin dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan, serta UU No. 10 Tahun 2008 yang mensyaratkan 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon anggota legislatif, tetapi pencapaiannya diperkirakan masih jauh dari yang diharapkan, mengingat juga adanya keputusan MK ¹⁹¹Pada setiap Pemilu, proporsi representasi politik perempuan semakin membaik meskipun tidak lepas dari pasang surutnya. Pada periode 1955-1960 tercatat jumlah anggota parlemen perempuan sebanyak 6,3 %, dan pada konstituante 1956-1959 tercatat 5,1 %. Pada periode 1971-1977 perempuan di DPR sebanyak 7,8 %, periode 1977-1982

¹⁹¹ Keputusan MK yang dimaksud adalah keputusan nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang UU Pemilu, dimana dalam pasal 214 disebutkan dasar penetapan caleg adalah berdasarkan nomor urut. MK membatalkan ketentuan ini, sehingga penetapan caleg berdasarkan suara terbanyak. Putusan ini merusak upaya tindakan khusus sementara dalam UU Pemilu untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen

sebanyak 6,3 %, periode 1982-1987 sebesar 8,5 %, periode 1987-1992 sebesar 13 %, periode 1992-1997 sebanyak 12,5 %, periode 1997-1999 sebanyak 10,8 %, periode 1999-2004 sebesar 9 %, dan periode 2004-2009 sebanyak 11,1 %.¹⁹² Hasil pemilu 2004 terjadi peningkatan jumlah perempuan yang duduk menjadi anggota parlemen dibandingkan pemilu sebelumnya. Tetapi angka peningkatannya tidaklah cukup signifikan, yaitu hanya 3 %. Sedangkan pada periode, 2009-2014, keterwakilan perempuan telah mencapai 18,05 %, itu artinya ada peningkatan 7 % dari pemilu 2004. Pada periode 2009-2014, keterwakilan perempuan di parlemen berjumlah 101 orang dari 560 orang jumlah anggota DPR. (Lihat Tabel 1, Hal 114)¹⁹³ Ini merupakan prosentasi terbesar sepanjang sejarah politik Indonesia meskipun belum mencapai angka 30% keterwakilan perempuan.

Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 23 Desember 2008 yang dengan amar putusannya “ Menyatakan Pasal 214 huruf a, b, c d dan e UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No.51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No.4836 **bertentangan** dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**”

¹⁹² Eka Komariyah, *Perempuan di Parlemen: Peran Menuju Keterwakilan Politik*, CHS P.R.O One, 2008

¹⁹³ Data Komisi Pemilihan Umum Tahun 2009

Meskipun MK telah memutuskan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c d dan e UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD bertentangan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tapi putusan MK tersebut tidak diambil dengan suara bulat, namun “diwarnai” dengan 1 (satu) pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) yang diberikan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi Maria Farida Indrati.

Pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) yang diberikan bersifat *dissent*, dalam artian berbeda baik dari pertimbangan samapai pada putusan yang diberikan.

Pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan MK, Hakim MK Maria Farida Indrati mempunyai Pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) sebagai berikut :

Masalah yang berkaitan dengan kuota perempuan merupakan hal yang harus diperjuangkan sebagai suatu hak konstitusional dalam mencapai suatu kesetaraan dalam pembangunan bangsa Indonesia secara menyeluruh. Hal tersebut merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah dan para pembentuk undang-undang untuk mengatur dan melaksanakannya.

Mengapa diperlukan kuota perempuan ? pemenuhan kuota perempuan dilandasi pada argument (Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, 1967), sebagai berikut :

1. Perempuan mewakili setengah dari populasi dan punya hak untuk setengah dari kursi ("*justice argument*");
2. Perempuan mempunyai pengalaman yang berbeda dari laki-laki (biologis maupun sosial) yang diwakili ("*experience argument*"). Sejalan dengan argumen ini perempuan dapat memasuki posisi kekuasaan karena mereka akan terikat dalam politik yang berbeda;
3. Perempuan dan laki-laki mempunyai pertentangan kepentingan sehingga laki-laki tidak dapat mewakili perempuan ("*interest group argument*");
4. Politisi perempuan mewakili model peran penting mendorong perempuan lain untuk mengikuti. Inti ide di belakang kouta gender pemilihan adalah merekrut perempuan ke dalam institusi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak terisolasi dalam kehidupan politik.

Dalam Konklusi Putusan MK terhadap pengujian Undang-undang *a quo* dalam paragraph (4.1) menetapkan bahwa "*Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 meskipun dipandang sebagai suatu yang bersifat diskriminatif secara terbalik atau reverse discrimination, akan tetapi tidak melanggar konstitusi karena ketentuan a quo adalah untuk meletakkan dasar-dasar yang adil secara sama bagi laki-laki dan perempuan, karenanya permohonan pemohon tidak beralasan*" Konklusi ini menurut saya tidak sejalan dengan paragraph (4.3) yang menyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c d dan e UU No.10 Tahun 2008 bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendapat ini dilandasi dengan alasan sebagaimana diuraikan dibawah ini :

Dengan telah di undangkannya UU No.7 Tahun 1984 tentang ratifikasi Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*)-CEDAW, maka negara Republik Indonesia mempunyai kewajiban sebagai negara pihak (*state parties*) untuk mengintegrasikan seluruh prinsip-prinsip yang tercantum dalam konvensi tersebut kedalam hukum nasional.

Untuk menjamin terpenuhinya pelaksanaan pengaturan dari Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*) tersebut maka UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD telah menetapkan dalam pasal 53, pasal 55 dan pasal 214 yang mengatur mengenai kuota perempuan dengan rumusan sebagai berikut :

Pasal 53 : *Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan*

Pasal 55 :

Ayat (1) *Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.*

Ayat (2) *Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.*

Ayat (3) *Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pas foto diri terbaru.*

Pasal 214 : *Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:*

- a. *calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- b. *dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- c. *dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;*

- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut;

Perumusan ketentuan dalam ketiga pasal tersebut merupakan tindakan afirmatif bagi keterwakilan perempuan yang merupakan desain **“dari hulu kehilir”** dalam artian mengkombinasikan antara proteksi dalam mekanisme internal partai (pencalonan dan penempatan dalam daftar calon), dan mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan (DPR dan DPRD) melalui perjuangan didaerah pemilihan yang bersangkutan.

Perumusan ketentuan dalam pasal 55 ayat (2) undang-undang *a quo* sebenarnya merupakan implementasi dari ketentuan pasal 53 yang diharapkan dapat mendukung perolehan suara bagi keterwakilan perempuan. Selain itu calon terpilih seperti yang diatur dalam pasal 214 undang-undang *a quo* merupakan juga tindakan *afirmative* dalam rangka memberikan peluang keterpilihan lebih besar bagi calon perempuan. Oleh karena itu penetapan dengan penggantian **“suara terbanyak”** akan menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan *afirmative* tersebut. Tujuan tindakan *afirmative* yang merupakan tindakan sementara ini adalah mendorong jumlah perempuan lebih banyak di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sehingga menggantinya dengan **“suara terbanyak”** adalah identik dengan menafikan tindakan *afirmative* tersebut.

Tindakan *afirmative* tersebut dirumuskan sebagai upaya agar penerapan kuota 30% perempuan sebagai calon di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD

kabupaten/kota tidak hanya merupakan retorika saja, tetapi merupakan suatu tindakan nyata yang didukung dengan sistem yang baik dalam setiap partai politik.

Apabila tindakan *affirmative* yang ditetapkan dalam undang-undang digantikan dengan “suara terbanyak” maka hal tersebut merupakan tindakan yang tidak konsisten dengan yang dibangun dalam penyelenggaraan pemilu dalam undang-undang *a quo*, oleh karena penggantian tersebut dilaksanakan setelah adanya penetapan daftar calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sehingga mekanisme desain “dari hulu kehilir” yang dilakukan untuk menunjang tindakan tidak dapat terlaksana. Penggunaan suara terbanyak seharusnya dikemas sejak awal penyelenggaraan pemilihan umum (Penetapan Calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota) melalui mekanisme partai yang demokratis dalam pelaksanaan rekrutmen dan penempatan daerah pemilihan (DAPIL).

Tidak adanya mekanisme internal dipartai politik yang transparan, terukur dan demokratis akan menyebabkan penggunaan suara terbanyak hanya akan menguntungkan segelintir orang dan tidak memenuhi asas keadilan bagi semua calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang bersaing.

Walaupun sebenarnya, penggunaan mekanisme “suara terbanyak” dalam pemilihan umum adalah merupakan cara yang terbaik dan memenuhi asas demokrasi untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan kehendak masyarakat pemilih, akan tetapi apabila mekanisme tersebut tidak diatur secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu peraturan (dalam hal ini undang-undang) hal tersebut justru akan menimbulkan dampak yang negatif. Tanpa adanya peraturan yang

menyeluruh dan terpadu maka mekanisme “suara terbanyak” hanya akan digunakan sebagai alat untuk melegalkan strategi internal partai politik untuk meraih suara pemilih sebanyak mungkin dengan mengabaikan kompetensi calon dan reformasi internal partai politik yang komprehensif, serta mengabaikan tindakan *afirmatif* yang sudah disepakati bersama.

Perumusan pasal 53, pasal 55 dan pasal 214 UU 10/2008 sebenarnya merupakan tindakan *afirmatif* yang dilandasi ketentuan pasal 28 H ayat (2) UUD 1945 dan beberapa pasal dalam CEDAW yang antara lain berbunyi sebagai berikut :

Pasal 28 H ayat (2) UUD 1945 : *setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*

Pasal 4 ayat (1) CEDAW : *Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan ‘de facto’ antara laki-laki dan perempuan tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam konvensi ini, Dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemerliharaan norma-norma yang tidak sama atau terpisah. Peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan dalam kesempatan dan perlakuan telah tercapai..*

Pasal 7 CEDAW : *Negara-negara pihak wajib mengambil langkah-langkah yang sesuai untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan bermasyarakat di negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, Hak:*

- a) *untuk memilih dalam semua pemilihan dan agenda public dan berkemampuan untuk dipilih dalam lembaga-lembaga yang dipilih masyarakat*
- b) *Hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya, serta memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di segala tingkat*
- c) *Untuk Berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.*

Rekomendasi umum Nomor 23 Tentang kehidupan politik dan public pasal 7 dan pasal 8 CEDAW, sesi ke-16 Tahun 1997 menegaskan :

“.....dibawah pasal 4, konvensi mendorong digunakannya tindakan khusus sementara guna member efek penuh pada pasal 7 dan 8 dimana Negara-negara telah mengembangkan strategi sementara yang efektif dalam upaya mencapai kesetaraan partisipasi, berbagai jenis tindakan telah diimplementasikan, termasuk merekrut, membantu secara financial dan melatih kandidat perempuan, mengubah prosedur pemilihan, merancang kampanye yang ditujukan pada partisipasi yang setara, menetapkan target angka dan kuota dan menargetkan perempuan untuk ditunjuk pada jabatan public seperti hakim atau kelompok “

Berdasarkan alasan hukum dan fakta yang diuraikan diatas, saya berkesimpulan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c d dan e UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perihal *affirmative action* yang merupakan perwujudan dari diskriminasi positif karena demi memperhatikan pemberdayaan kaum perempuan dalam politik, arti demokrasi dalam proses politik tersebut seakan menjadi tidak tampak, namun kebijakan khusus demikian masih dapat dinilai positif sebagai langkah mengatasi kesenjangan gender.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat telah berkomitmen dan secara tegas memberi pengakuan yang sama bagi setiap warga negaranya, perempuan maupun laki-laki akan berbagai hak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa kecuali. Perlindungan hak-hak politik perempuan ditetapkan melalui instrumen hukum maupun dengan meratifikasi berbagai konvensi yang menjamin hak-hak politik perempuan tersebut misalnya yaitu :
 - a. UU No. 68 Tahun 1965 tentang ratifikasi hak politik perempuan, konvensi hak politik perempuan disetujui oleh Majelis Umum PBB dengan resolusi 640 (VII) pada tanggal 20 Desember 1952. Indonesia menerima konvensi ini dan meratifikasinya melalui UU No. 68 Tahun 1956.
 - b. Pengaturan hak asasi manusia kaum perempuan dapat ditemui di dalam UUD 1945, KUHPidana, KUHPdata, UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU Peradilan HAM dan berbagai peraturan lainnya
 - c. UU No. 7 tahun 1984 tentang ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. UU tersebut secara jelas mengadopsi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.
 - d. UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 46 menyebutkan sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan yudikatif harus menjadi

keterwakilan perempuan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan. Penegasan hak-hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasikannya konvensi hak-hak politik perempuan (*Convention On The Political Right Of Women*).

- e. Instruksi Presiden nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender
- f. UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD
- g. UU No 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD
- h. UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Dari sejumlah perangkat hukum di atas, perempuan Indonesia mempunyai landasan hukum yang kuat akan hak-haknya terlibat dalam bidang politik dan lembaga politik formal yang sama dengan laki-laki. Sayangnya ditingkat implementasi, masih banyak ditemui keterbatasan dan kendala baik itu akibat dari nilai-nilai budaya yang hidup dimasyarakat, maupun kendala teknis dilapangan, masih rendahnya tingkat pendidikan, dan pemberdayaan perempuan akan pendidikan politik juga belum optimal, memperjuangkan posisi dan kondisi kaum perempuan tidak sama dengan perjuangan kaum perempuan melawan laki-laki. Karena persoalan penindasan perempuan bukan datang dari laki-laki *an sich*, melainkan persoalan sistem dan struktur ketidakadilan masyarakat dan salah satunya adalah ketidakadilan gender.

2. Hak politik perempuan diberikan keistimewaan ini dikarenakan melihat rendahnya angka keterwakilan perempuan dilembaga legislative bahkan disemua tingkatan. meskipun secara *de jure* atau konstitusional boleh dikatakan tidak ada hambatan bagi perempuan untuk berkiprah dalam dunia publik, namun secara *de facto* persamaan antara laki-laki dan perempuan tak pernah tercapai, untuk mencapai supaya terwujudnya, persamaan, keadilan dan kesetaraan tersebut, hal ini yang pada akhirnya mendasari upaya perempuan untuk mewakili perwakilannya diarah pengambil kebijakan. Maka dikuatkanlah dengan diberikannya kuota 30 % kepada perempuan dilembaga legislatif yang terdapat dalam :
 - a. UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD
 - b. UU No 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD
 - c. UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
3. Adapun Konsekuensi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang uji materiil Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap hak politik perempuan adalah sebagai berikut :
 - a. Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 merupakan landasan yuridis yang dapat dijadikan untuk menyusun penempatan caleg sebagaimana yang telah disepakati oleh setiap parpol peserta pemilu. Dalam daftar itu penempatan caleg perempuan tentunya dilakukan dengan system *zipper* atau *zig-zag method*.

- b. Penempatan Caleg perempuan disusun 1 diantara 3 nama, mulai dari nomor urut terkecil hingga nomor urut besar atau bawah. Namun dengan sistem proporsional murni setelah putusan Mahkamah Konstitusi, para caleg perempuan harus berjuang lebih ekstra, sama dengan para caleg lainnya, karena yang dibutuhkan pada sistem pemilu ini adalah setiap caleg berusaha untuk memperoleh sebanyak-banyaknya dari konstituennya.
- c. Dengan batalnya Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008, maka caleg terpilih tidak lagi berdasarkan suara 30 % bilangan pembagi pemilih (BPP) melainkan berdasarkan suara terbanyak.

B. SARAN

1. Dari sejumlah perangkat hukum yang ada perempuan Indonesia mempunyai landasan hukum yang kuat akan hak-haknya terlibat dalam bidang politik dan lembaga politik formal yang sama dengan laki-laki. Sayangnya ditingkat implementasi, masih banyak ditemui keterbatasan dan kendala baik itu akibat dari nilai-nilai budaya yang hidup dimasyarakat, maupun kendala teknis dilapangan, masih rendahnya tingkat pendidikan, dan pemberdayaan perempuan akan pendidikan politik juga belum optimal. Disamping itu perempuan yang akan terjun ke dunia politik harus mempersiapkan diri agar mampu bersaing dengan laki-laki, untuk itu kaum perempuan harus aktif di dalam kepengurusan partai politik, dan membekali diri dengan memenuhi kapasitas, kompetensi dan kualifikasinya sebagai warga politik dengan tetap dalam koridor kesempurnaan jati diri perempuan.

2. Disamping itu dibutuhkan *political will* dari berbagai pihak terkait, termasuk aturan hukum yang mengikat termasuk juga bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diharapkan mengeluarkan peraturan untuk mengakomodasi semangat *affirmative action* tersebut. Tidak terkecuali kebijakan politik masing-masing internal partai politik
3. Keputusan MK yang menetapkan perolehan suara calon legislatif menurut prinsip "*suara terbanyak*" telah membuyarkan semua upaya politik perempuan dalam memperjuangkan hak politik perempuan kuota 30 % (*affirmative action*), diharapkan dengan adanya keputusan tersebut akan menjadi "cambuk" bagi aktivis perempuan untuk tetap terus memperjuangkan hak-hak politik perempuan yang selama ini mengalami diskriminasi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh; *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1991
- Adnan Ali Ridla An-Nahwi; *Syuro dan Demokrasi (terjemah Kthur Suhardi)*, Yogyakarta, Al-Kautsar, 1989
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustak Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Ahmad Husaini; *Sistem Pembinaan Maysarakat Islam (terjemah Anas Mahyudin)*, Bandung, Pustaka Salman, 1983
- Anwar C; *Teori Dan Hukum Konstitusi, Paradigm Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi Dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Malang, In-Trans Publishing, 2008
- Anhar Gonggong dkk, *Sejarah Pemikiran HAM, di Indonesia*, Dwi Jaya Karya, Jakarta, 1995
- Andre Ata Ujan; *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filsafat Politik John Rawes*, 2001
- Andrew S. Ellis, *Lembag Legislative Bicameral, Sebuah Agenda Dan Beberapa Pertanyaan , NDI For International Affairs Dan Forum Rektor Indonesia*, Jakarta, YSPDM, 2001
- Ani Widayani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2005

- Astrid Anugrah, SH, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Jakarta, Cet. II. Pancuran Alam 2009.
- Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Islam, Politik dan Demokrasi di Indonesia; Dalam BOSCO Carcallo dan Dasrizal (editor), Asprasi Umat Islam Indonesia*, Jakarta, Lappenas, 1993
- Bagir Manan (editor); *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta, Ghaya Media Pratama, 1996.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnan; *Kedaulatan Rakyat, HAM dan Negara Hukum*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1996
- Bambang Sutitoso Dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Bognador, Vernon, *The Blackwell Encyclopedia Of Political Science*, TJ. Press Ltd, Massachusetts, 1991
- Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient And Modern*, New York. Cornell, University Press, 1966.
- C.F. Strong; *Modern Political Constitution, Terjemah SPA, Teamwork*, Bandung, Nuansa dan Nusa Media, 2004.
- Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008
- Deliar Noor; *Pergantian Kepemilikan Politik*, Jakarta, CV.Rajawali, 1983.
- Didit Hariadi Estiko, *Mahkamah Konstitusi, Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Sekretariat Jenderal DPR-RI Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Jakarta, 2003

- Eric Barent; *An Introduction to Constitutional Law...*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Eka Komariyah, *Perempuan di Parlemen: Peran Menuju Keterwakilan Politik*, CHS P.R.O One, 2008.
- Edward McWhinney, *Judicial review*, University Of Toronto Press, fourth Edition, Canada, 1969
- Elaine Showalter (Ed.), *Speaking of Gender*, New York & London: Routledge, 1989
- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1995
- Frederick Watkins (ed); *Jean Jacques Rousseau Writing*. The University of Wisconsin, Wisconsin-USA Press, 1986
- F. Isyawara: *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Bina Cipta Angkasa, t.t.,
- Gould C. Carol; *Demokrasi Ditinjau Kembali, terjemahan Samodra Wibowo*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1993
- H.T. Wilson, *Sex and Gender, Making Cultural Sense of Civilization*, Leiden, New York, Kobenhavn, Koln: EJ. Brill, 1989
- Henry B. Mayo; *An Introduction To Democratic Theory*, London, Oxford University Press, 1960
- Hilary M. Lips, *Sex & Gender an Introduction*, California, London, Toronto: Mayfield Publishing Company, 1993
- Ifdhal Kasim, *Hak Ekonomi, Sosial Budaya*, ELSAM, Jakarta, 2001
- Ikrar Nusa Bhakti; *Demokrasi di Ujung Tanduk*, 2000

- Ivan Illich, *Matinya Gender*, Pustaka Pelajar, 2002
- Jimly Assidieqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002
- _____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994
- _____, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996
- _____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republic Indonesia, Jakarta, 2008
- _____ dan Mustafa Fakhry; *Mahkamah Konstitusi; Komplikasi Ketentuan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan Peraturan di 78 Negara*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 2002
- John Stuart Mill, *Representative Government*, Fifth Printing, Chicago, Encyclopedia, Britannica Inc, 1994
- Juanda; *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004.
- Koencoro Poerbopranoto; *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987.
- K.C.Wheare; *Modern Constitution*, London, Oxford University Press, 1952.
- Liza Hadiz, *Partisipasi dan Kesetaraan: Politik Gender dalam Pembangunan, dalam Perempuan dalam Wacana Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, 2004
- Lyman Tower Sargeni; *Contemporary Political Ideologies*, Sixth Edition, Chicago, The Dorsey Press, 1984

- Linda L. Lindsey, *Gender Roles a Sociological Perspective*, New Jersey: Prentice Hall, 1990
- Majda El-Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008
- _____, *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2007
- Masykuri Abdillah; *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrai (1966-1993)*, Yogyakarta, PT. Tiara Wacana, 1999.
- Mansour Faqih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, 1996
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999
- _____; *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, yogyakarta, UII-Press, 1993
- _____, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, 2009
- Muhammad Tahir Azhari; *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum dan Konstitusi*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996

- Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral, Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia : Sebuah evaluasi*, Jogjakarta, UAD Press , 2006
- Nukthoh Arfawie Kurde; *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.
- Ni'matul Huda; *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII-Press, 2000.
- Niken Savitri, *HAM Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Nur Said, *Perempuan dalam Himpitan Teologi dan HAM di Indonesia*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005,
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, Cet. IV, 2008
- Patricia A. Lewis, *The Guide To American Law*, West Publishing Co, Minnesota, 1984
- Ramos, Sylvia Sanz & Tom S. Villarin (eds.); *Transformative Power: Case studies on Political of Community Women Leaders*.
- Romany Sihite, *Perempuan, Kesetaraan Dan Keadilan, Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2007
- Reni Dwi Purnowati, *Implementasi System Bicameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Bandung, Sinar Baru Algensindo, 2006

Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fak. Hukum UI, Jakarta, 2008,

_____, *Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural bagi Penyempurnaan Rancangan Kelembagaan DPD RI, Suatu Studi Pendahuluan, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme 2006*

Sri Soemantri M; *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1992

_____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987.

_____, *Hak menguji Material di Indonesia*, Bandung, 1986

Sjachran Basah; *Ilmu negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, Citra Adya Bakti, 1992.

Siti Hariti Sastriyani, *Gender And Politic*, Yogyakarta, Diterbitkan Atas Kerjasama Pusat Studi Wanita Univ. Gajah Mada Dan Penerbit Tiara Wacana, 2009.

Susan D Clayton dan Faye J Crosby, *Justice, Gender and Affirmative Action*, (The University of Michigan Press, 1994

Sudarga Gautama; *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983,

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Dian Rakyat, 1989

Wirjono Prodjodikoro; *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung, Eresco, 1971.

DISERTASI

Dahlan Thaib; *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya (Disertasi)*, Bandung, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, 2000.

MAKALAH

Fransisco Budi Hardiman, *HAM Alasan Adanya Dan Pengertiannya*, Makalah Kursus HAM, Jakarta 2001,

Frans Magnis Suseno, *Demokrasi*, 1994

Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, Hlm 199

Ramlan Surbakti, *Makalah Sistem Pemilu Menurut UU No.12 Tahun 2003*, Tahun 2003

Siti Ruhaini Dzuhayatin, *Tantangan Global dan Peran Gerakan Perempuan di Indonesia Perspektif Politik*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional “*Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia*” 11 Juni 2009

JURNAL

Amir Mahmud; *Demokrasi, Undang-Undang, dan Peran Rakyat; dalam Prisma No.8*, Jakarta, LP3ES, 1984

Sri Hastuti Puspitasari, *Perlindungan HAM Dalam Masyarakat Bernegara*, Jurnal Hukum No.14, Volume 7, 2000

Sri Soemantri M, UUD 1945, *Kedudukan Dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi dan HAM, September-November 2001.

Kertas Posisi, Tindakan Khusus sementara Menjamin keterwakilan perempuan,
diterbitkan oleh Pokja Advokasi kebijakan Publik Sekretariat Nasional
Koalisi Perempuan Indonesia Kerjasama dengan The Asia Foundation,
Jakarta, Oktober, 2002

PSHK, *Semua Harus Terwakili; Studi mengenai Reposisi MPR DPR, dan
Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta, PSHK, 2000

Inter Parliamentary Union, *Parliament Of The World; A Comparative Reference
Compendium*, Vol 1, New York, Oxford, 1986

Jurnal Perempuan, Edisi 63, *Catatan Perjuangan Politik Perempuan*

Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita, Buku III: *Pengantar Teknik
Analisa Gender*, 1992

Sri Wiyanti Eddyono, *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW*, Seri Bahan
Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2004, (Jakarta: ELSAM,
2004

KAMUS

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary; Definition Of The Terms And
Phrases And English Jurisprudence, Ancient And Modern*, Edisi VI,
Minnesota, West Group, 1991

Brewer's Politics, *A Phrase And Fable Dictionary*, Nicholas Comfort, London,
1993

John M. Echols, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan III, Gramedia, Jakarta

John M.Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta:
Gramedia, cet. XII, 1983

Victoria Neufeldt (ed.), *Webster's New World Dictionary*, New York: Webster's
New World Cleveland, 1984

Helen Tierney (Ed.), *Women's Studies Encyclopedia*, Vol. I, New York: Green
Wood Press

WEBSITE

<http://agussetiawan007.wordpress.com>

<http://ms.wikipedia.org/wikipedia>

www.un.org

<http://www.cetro.or.id>,

<http://www.kpu.go.id>,

www.blogspot masad masrur

Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Affirmative Action*, First published Fri Dec
28, 2001; substantive revision Wed Apr 1, 2009, [http://
plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib](http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib), diakses pada 2
September 2009.