IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PU-VI/2008 TERHADAP QUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU ANGGOTA LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014

Oleh :

DESSY ARTINA
NPM. 10932006

Disertasi

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.	(.....) (31/8/15)
Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, S.H., M.Hum.	(.....) (31/8/15)
Prof. Dr. Guntur Hamzah. S.H., M.H.	(.....) (26/8/15)
Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.	(.....) (22/8/15)

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 TERHADAP QUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU ANGGOTA LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014

Oleh :

DESSY ARTINA
NPM.10932006

DISERTASI

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTASHUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2015

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PU-VI/2008 TERHADAP QUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU ANGGOTA LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014

Oleh :

DESSY ARTINA
NPM. 10932006

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

....., ...

Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum.
Promotor

Dr. Ni'matul Huda, S.H., H.Hum.
Co Promotor

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PU-VI/2008 TERHADAP QUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU ANGGOTA LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014

Oleh:

DESSY ARTINA
NPM. 10932006

Disertasi

Telah Diterima untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, ...

Mengetahui / Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Ni'matul Huda, M.A., Ph.D.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabbarakatuh.

Penulis memanjatkan Puji dan Syukur kehadirat Allah SWT atas anugerah kenikmatan yang tak terhingga yang telah diberikan kepada penulis terkhusus dalam menjalani Study Program Doktoral (S-3) hingga sampai proses Ujian Terbuka pada bidang Ilmu Hukum Tata Negara di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menghantarkan kita dari alam kegelapan menuju alam terang benderang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memberi peluang lebih besar bagi kaum perempuan untuk menempatkan kadernya di lembaga legislatif. Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum mendapat penolakan oleh beberapa pihak. Bentuk dari penolakan terhadap keberlakuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diapresiasikan dengan mengajukan permohonan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Permohonan *Judicial Review* terhadap Undang-

Undang ini terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Keluarnya putusan tersebut menimbulkan berbagai macam perbedaan pendapat di tengah-tengah publik. Ada yang mendukung, namun tidak sedikit pula yang menentangnya. Bagi pendukung *affirmative action*, khususnya kalangan aktivis perempuan, putusan MK dianggap sangat jauh dari prinsip keadilan atau bahkan berbau diskriminatif negatif. Bagi yang kontra, sebagian besar berasal dari kaum perempuan, LSM perempuan dan para pegiat isu gender. Menurut mereka putusan Mahkamah Konstitusi ini dianggap telah menafikan ketentuan *affirmative action* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu.

Ide- ide dari penulisan ini dan juga pemikiran-pemikiran atau analisis yang penulis lakukan tidak terlepas dari bantuan banyak pihak, penulis menyadari kekurangan atau keterbatasan ilmu yang penulis miliki, sehingga masukan atau pemikiran dari pihak lain tentu sangat bermanfaat bagi penulis, oleh karena itu sudah sepantasnya penulis menghaturkan terima kasih yang tulus dan sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum selaku Promotor dan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah membimbing, mengarahkan dan mendorong penulis untuk tetap semangat dalam menyelesaikan penelitian atau penulisan ini. Seorang guru yang luar biasa bagi penulis karena kesabaran beliau dan motivasi- motivasi dari beliau yang tiada henti terutama dikala penulis mulai merasa lelah selama proses penulisan ini. Melalui kesempatan ini penulis menyampaikanucapan

terimakasih yang tak terhingga, seorang guru, pembimbing dan bahkan lebih dari itu, yang sangat berkesan bagi penulis adalah beliau kadangkala juga menjadi *figure* seorang ibu bagi penulis.

2. Dr. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum. selaku Co Promotor yang telah mengarahkan dan membimbing penulis bahkan dari awal penulis memulai studi di Program S3, yang senantiasa meluangkan waktu beliau untuk membimbing penulis baik secara langsung ataupun komunikasi secara tidak langsung, dan banyak membantu penulis bukan hanya dalam materi penulisan namun juga memberi semangat kepada penulis di masa- masa awal penulis memulai penulisan ini atau dalam proses Pra Proposal dimana Penulis baru saja kehilangan sosok yang sangat berarti bagi penulis yaitu nenek yang telah merawat, mendidik dan membesarkan penulis dari kecil karena ibunda yang telah terlebih dahulu menghadap yang Maha Kuasa dari usia penulis 3 Tahun, sedikit banyak perjalanan Co Promotor yang hampir sama dengan penulis yaitu sama- sama di besarkan oleh nenek dapat menjadi motivasi bagi penulis untuk mengikuti jejak beliau yang semangat dalam menyelesaikan pendidikan.
3. Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH, S.U selaku Guru Besar Hukum Tata Negara di Universitas Islam Indonesia (UII) yang menjadi teladan dan figure bagi penulis untuk *istiqomah* melanjutkan studi di Universitas Islam Indonesia meski dengan konsekuensi bahwa tidak adanya Beasiswa dari Dikti karena untuk Program S3 belum bekerjasama dengan UII, dan juga Guru besar dan dosen-dosen lainnya yang membuat penulis yakin dan bangga dengan pilihan

penulis untuk mengambil Program S3 di Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan yang setimpal kepada beliau sebagai teladan ilmuan bagi penulis, semoga Allah memberikan kesehatan dan kemuliaan di dunia dan akhirat. Amin.

Penulis juga menghaturkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat, Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Guntur Hamzah. S.H., M.H., Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. selaku Penelaah dan Penguji yang telah meluangkan waktu untuk memberikan masukan-masukan bagi penulis. Prof. Maria Farida selaku Penguji Ujian Proposal Penulis yang memberikan masukan-masukan untuk penulis melanjutkan ketahapan selanjutnya.

Terimaksih yang sebesar- besarnya juga penulis haturkan kepada mantan Rektor Universitas Riau yaitu Prof. Dr. Ashaludin Djalil yang telah memberikan izin Tugas Belajar kepada Penulis untuk melanjutkan Studi S3 beserta Wakil-wakil Rektor pada masa kepemimpinan beliau yang juga memberikan bantuan Moril kepada Penulis untuk semangat menyelesaikan studi, kemudian juga kepada Rektor Universitas Riau Yaitu Prof. Dr. Aras Mulyadi, DEA beserta Wakil- Wakil Rektor Universita Riau, kepada Bapak Dody Haryono, SHi, SH, MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Riau dan juga kepada rekan- rekan seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau beserta Staf/Pegawai Fakultas Hukum Universitas Riau. Dan tidak lupa pula ucapan terimkasih atas waktu dan data- data yang penulis terima dri Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Riau.

Penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc, Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dekan beserta Wakil-Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Drs. Agus Triyanta, M.A., Ph.D. Pimpinan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Seluruh Dosen dan Karyawan di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII yang telah membantu penulis selama Proses perkuliahan.

Untuk Nenek tercinta (uwo) Perempuan hebat yang telah meninggalkan kami cucu-cucunya di usia 94 tahun, seorang perempuan yang telah banyak berjuang dan berkorban untuk kami khususnya penulis, yang menghabiskan sisa usia beliau untuk menjaga, merawat, mendidik dan membesarkan penulis. Terimakasih banyak uwo atas semua yang telah uwo berikan keapada kami terutama kepada penulis, disertasi ini penulis perembahkan untuk uwo meski uwo tidak bersama kami lagi namun penulis yakin doa dari beliau senantiasa tak henti untuk kami cucu-cucunya.

Untuk Mama Jelita (alamarhumah), penulis yakin beliau pasti bangga meski anak bungsunya ini ditinggalkan beliau dari usia 3 tahun namun penulis dapat menggapai cita-cita dan pendidikan dijenjang yang tertinggi (S3) dan semua ini tidak terlepas dari doa beliau, hanya raga kita yang terpisah namun doa kita tak akan pernah terputus. Terimakasih 'jelitaku', terimaksih mamaku.

Untuk laki-laki hebat yang membesarkan, menjaga, mendidik dan merawat kami tanpa didampingi istri tercinta: M. Jamin (Papa kami tercinta) banyak

perjuangan dan pengorbanan papa untuk kami hingga kami tumbuh besar dan dewasa, hingga kami semua menyelesaikan pendidikan kami, tiga orang anak perempuan papa yang benar-benar telah papa hantar pada kehidupan yang sebaik-baiknya, dari pendidikan, hingga kami telah bekerja dan dua kakak penulis berumah tangga, terimakasih yang sebesar-besarnya untuk papa dan hormat penulis yang setinggi-tingginya untuk beliau.

Untuk kakak-kakak penulis yaitu Delila, S.E. dan Lirayda, S.E., kakak-kakak yang selalu mengalah untuk adiknya dan senantiasa menjaga dan menyayangi penulis bahkan senantiasa berkorban untuk penulis, cinta dan sayang yang mereka berikan adalah penyemangat bagi penulis ketika penulis menyadari betapa sakitnya hidup ini karena beberapa kali merasa kehilangan orang-orang yang penulis cintai. Untuk Abang Ipar penulis yang benar-benar menempatkan penulis sebagai adik, yang mendukung, menjaga dan memberi bantuan moril dan materil kepada penulis, terimaksih tak terhingga untuk Syed Ibrahim S.E., M.Si., (kadangkala bukan hanya menjadi abang tapi juga sahabat untuk berbagi tentang kehidupan) dan juga untuk Dedi Asmar, S.E.

Untuk Om dan Tante, Agus Salim, S.E. dan Sharon Tetriana, S.Pd. untuk ponakan penulis yang menjadi penyemangat bagi penulis yaitu Syarifah Salsabila, Syarifah Syahrani dan Syarifah Sahal Sahila, semoga apa yang tante raih ini menjadi motivasi bagi kalian untuk lebih sukses kedepannya, dan juga untuk sepupu-sepupu, keluarga dan saudara-saudara lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Terimakasi untuk yang terhormat Ibu Hj. Deliana Abd Hamid dan sahabat-sahabat penulis: Kumala Sari, S.H., M.H., Maizatul Baizura, S.H., Nabella Puspa Rani, S.H., M.H., Umaro Alfi, S.E. (rekan seperjuangan di dunia aktifis, darah itu tetap menggelegar bung), Sepriadi, S.H. (brek), Hengki Firmanda, S.H., MH, M.Si., Rezmia F., S.H., M.H., Royan, S.E., Ade, S.E. Rekan-rekan Dosen Fakultas Hukum yang senantiasa memberikan motivasi dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan studi S3 ini, Betty Desnita, S.H., M.H., Hakim Tipikor (mantan Pengacara yang telah memberi kesempatan bagi penulis untuk pernah magang di kantor advokat), rekan-rekan Aktifis Pemberdayaan Perempuan Riau, Ibu Risdayanti, M.Si., selaku senior bagi penulis dan juga selaku ketua P2TP2A Provinsi riau, rekan-rekan anggota DPRD Provinsi Riau khususnya anggota DPRD tahun 2009-2014, Ibu T. Nazlah, Ibu Hikmani dan Ibu Iwa Sirwani Bibra, Ketua PPIP Unri beserta tim peneliti, Bang Simon yang banyak membantu penulis baik moril dan materil, rekan-rekan anggota DPRD Kabupaten Siak, Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Meranti dan Kota Pekanbaru, rekan-rekan wartawan yang menjadi penyemangat untuk bertukar pikiran, guru-guru dan dosen-dosen penulis, Dr. Eddy Asnawi, S.H., M.H., Zulkarnain Noerdin, S.H., M.H., Mbak Kunthi dosen UI dan Komisioner Komnas Perempuan, Mbak Ani dosen dan aktifis Pemberdayaan Perempuan dari UNDIP, untuk rekan-rekan seperjuangan *Women for Justice.*

Dan juga untuk sahabat yang juga sering memberi semangat bagi penulis dikala penghujung penulis melakukan penulisan atau penelitian, dikala semangat sempat menurun yaitu Mbak Mey atau Midiawati, terimaksih banyak untuk

motivasinya, dan juga untuk seseorang yang pernah mengisi hati dan hari- hari penulis, meski perasaan itu tumbuh dari usia penulis sangat muda tetapi tidak dapat dipungkiri hampir sebagian besar waktu penulis diisi dengan kenangan bersamanya, meski kita tidak berjodoh atau belum berjodoh, ini pembuktian ku kepadamu saat janji kita waktu SMP dulu seperti yang pernah ku katakan bahwa aku akan menggapai pendidikan setinggi mungkin, doa ku selalu untukmu, terimakasih untuk perjalanan hubungan kita yang berpengaruh besar dalam hidupku dan semoga kamu juga dapat menggapai impianmu. Dan akhirnya untuk semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Terkhusus untuk perempuan-perempuan yang menjadi inspirasi bagi penulis, baik yang menorah prestasi, para korban kekerasan dan perempuan-perempuan yang berjuang untuk membela kaum perempuan dan anak.

Semoga karya ilmu penulis yang setitik ini membawa berkah dan manfaat untuk penulis, untuk keluarga, untuk Bangsa dan Negara, menjadi bagian amal ibadah pada Allah SWT.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Pekanbaru, 1 September 2015

Dessy Artina, SH. HM

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING ii

HALAMAN PERSETUJUAN PENGUJI iii

HALAMAN PENGESAHAN iv

KATA PENGANTAR v

DAFTAR ISI xiii

DAFTAR TABEL xvii

DAFTAR ISTILAH xix

ABSTRAK xx

ABSTRACT xxi

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah... 1

B. Rumusan Masalah 24

C. Tujuan Penelitian 25

D. Manfaat Penelitian 26

E. Orisinalitas Penelitian 27

F. Landasan Teori 36

G. Metode Penelitian 84

BAB II SEJARAH *AFFIRMATIVE ACTION* KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN INDONESIA 102

A. Sejarah *Affirmative Action* 103

1. Langkah Awal 103
2. Kebijakan *Affirmative Actions* Hanya Sementara 107
B. Kuota 30% Perempuan 111
C. *Affirmative Action* Sebagai Implementasi Hak Politik Perempuan Berperspektif Gender dalam Kepartaian dan Politik di Indonesia 119
1. Jaminan Hak Politik Perempuan Dalam Hukum 120
a. Pancasila sebagai Falsafah Hidup Bangsa 123
b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 126
c. Ketetapan-ketetapan MPR RI 127
d. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak Politik Perempuan ... 138
e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan 141
f. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia 146
g. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan 155
h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga 157

i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 160

j. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konsensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik 165

k. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional 166

2. Implementasi *Affirmative action* dalam Kepartaian dan Politik di Indonesia 170

3. Hukum Sebagai Perisai Untuk Mewujudkan Keadilan Dan Kesetaraan Gender 246

D. Perbandingan Zipper System dan Keterwakiklan Perempuan dalam Lembaga Legislatif di Beberapa Negara 253

BAB III DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 TERHADAP PASAL 214 UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 DAN PEMENUHAN KUOTA 30% PEREMPUAN DI LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014 308

A. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 308

1. Pokok Perkara 324
2. Putusan Mahkamah Konstitusi 325
B. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-201.. 344
BAB IV KESETARAAN GENDER MELALUI *AFFIRMATIVE ACTION* UNTUK KETERWAKILAN PEREMPUAN 30% DI BIDANG POLITIK DI PROVINSI RIAU 360
A. Kuantitas Keterwakilan Perempuan 30% Di Bidang Politik Di Provinsi Riau 360
B. Kualitas Kesetaraan Gender Melalui *Affirmative Action* Untuk Keterwakilan Perempuan 30% Di Bidang Politik Di Provinsi Riau 369
BAB V PENUTUP 412
A. Kesimpulan 412
B. Saran 413
DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1.1. Jumlah Sampel 87

Tabel 1.2. Responden anggota legislatif perempuan 87

Tabel 1.3. Responden Lainnya 88

Tabel 2.1. Ratifikasi Instrumen Internasional 123

Tabel 2.2. Perempuan Dalam Kepegawaian 172

Tabel 2.3. Caleg Perempuan dalam Pemilu 2004 175

Tabel 2.4. Kepala Daerah Provinsi di Indonesia 189

Tabel 2.5. Perempuan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia 193

Tabel 2.6. Keterwakilan Perempuan di Lembaga DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota 2004-2009 195

Tabrl 2.7. Keterwakilan Perempuan di Lembaga DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota 2009-2014 195

Tabel 2.8. Caleg Perempuan dalam Pemilu 2009 211

Tabel 2.9. Negara dengan *Zipper System* 266

Tabel 2.10. Negara dengan Anggota Perempuan Terbanyak di Parlemen .. 269

Tabel 3.1. Nomor Urut Caleg Perempuan Terpilih 335

Tabel 3.2. Calon Anggota Legislatif Provinsi Riau Pada Pemilu 2009 .. 344

Tabel 3.3. Daerah Pemilihan: 1 (Pekanbaru) 345

Tabel 3.4. Daerah Pemilihan: 2 (Kampar) 346

Tabel 3.5. Daerah Pemilihan: 3 (Rokanhulu – Rokan Hilir) 347

Tabel 3.6. Daerah Pemilihan: 4 (Bengkalis – Dumai) 349

Tabel 3.7. Daerah Pemilihan: 5 (SIAK) 350

Tabel 3.8. Daerah Pemilihan: 6 (Indragiri Hilir) 351

Tabel 3.9. Daerah Pemilihan: 7 (Indragirihulu – Kuantan Singingi) 352

Tabel 4.1. Pendidikan responden 375

Tabel 4.2. Usia responden 375

Tabel 4.3. Pekerjaan responden sebelum menjadi anggota legislatif 376

Tabel 4.4. Lama berorganisasi responden sebelum menjadi anggota legislatif 377

DAFTAR ISTILAH

Affirmative action	Memberi kesempatan kepada perempuan demi terbentuknya kesetaraan gender dalam lapangan peran yang sama *(level playing-field)* antara perempuan dan laki-laki
Kuota 30% perempuan	menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan
Zipper sistem	Sistem penentuan legislatif secara selang-seling. Penentuan seperti *retsleting* secara selang-seling dianggap dapat mewujudkan keterwakilan perempuan dalam lembaga politik. Indonesia tidak menganut sistem *zipper* murni. Menurut Ferry Mursyidan Baldan sistem *zipper* yang akan diterapkan di Indonesia adalah sistem *zipper* yang telah dimodifikasi.

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 TERHADAP QUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU ANGGOTA LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014

DESSY ARTINA

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini mengkaji dan menganalisis implikasi keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah; mengkaji dan menganalisis dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014; dan mengkaji dan menganalisis kuantitas dan kualitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik di Provinsi Riau.

Jenis penelitian hukum ini empiris dengan mengambil penelitian di legislatif Provinsi Riau. Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan wawancara dan kajian kepustakaan. Narasumber penelitian ini anggota legislatif dan aktivis perempuan Provinsi Riau. Analisis dilakukan dengan metode deskriptif analitis untuk data primer, sedangkan data sekunder dengan metode interpretasi.

Hasil penelitian menunjukkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU/2008 berimplikasi positif terhadap kebijakan *affirmative actions*; berdampak positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di legislatif Provinsi Riau dengan hasil yang diperoleh pada tahun 2004 berjumlah 3 orang dan pada pemilu 2009 berjumlah 10 orang dengan jumlah persentase 18 persen. Secara kuantitas tingkat keterwakilan perempuan di Legislatif Provinsi Riau dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-IV/2008 meningkat, meskipun belum memenuhi harapan tercapainya 30 persen. Secara kualitas keterwakilan perempuan di Legislatif Provinsi Riau mendasarkan model persamaan subtantif belum seperti yang diharapkan, terlihat bahwa anggota legislatif perempuan Provinsi Riau belum berperan aktif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, seperti dalam menggunakan hak inisisiatif untuk mengusulkan kebijakan-kebijakan atau Peraturan-Peraturan Daerah berpihak untuk kepentingan perempuan.

Kata kunci: Implikasi, putusan mahkamah konstitusi, *affirmative action*

THE IMPLICATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION NUMBER 22-24 / PUU-VI / 2008 FOR QUOTA 30% REPRESENTATION OF WOMEN IN ELECTIONS OF LEGISLATIVE MEMBER OF RIAU PROVINCE PERIOD 2009-2014

DESSY ARTINA

ABSTRACT

The purpose of this research study and analyze the implications of the Constitutional Court decision on Affirmative Action policy compliance 30% quota of women representation in Parliament by Act No. 10 of 2008 on the Election of Members of the House of Representatives, Regional Representatives Council, and Regional Representative Council; study and analyze the impact of Constitutional Court Decision No. 22-24 / PUU-VI / 2008 against Article 214 of Law Number 10 Year 2008 regarding the Election of Members of the House of Representatives, Regional Representatives Council and Regional House of Representatives of the 30% quota of women in Legislative elections Riau Province 2009-2014 period; and study and analyze quantity and quality of gender equality with their affirmative action for women 30% representation in the political field in Riau Province.

This type of research is an empirical law by taking legislative research in Riau Province. Source of data in this study based on primary and secondary data. Data collection techniques used interviews and review of literature. This research informant legislators and women activists Riau Province. The analysis was performed with descriptive analytical method for primary data, secondary data interpretation methods.

The results showed the decision of the Constitutional Court Number 22-24 / PUU / 2008 has a positive impact on the policies of affirmative actions; positive impact on the affirmative action policy representation of women in legislative Riau province with the results obtained in 2004 amounted to 3 and in the 2009 election amounted to 10 people with a total percentage of 18 percent. The quantity level of women's representation in the Legislative Riau Province with the Constitutional Court Decision No. 22-24 / PUU-IV / 2008 increased, although it has not met the expectations of reaching 30 percent. The quality of women's representation in the Legislative Riau Province basing the model equations substantive has not been as expected, it appears that women legislators Riau Province has not played an active role in carrying out its duties and authorities, such as the use rights inisisiatif for proposing policies or Regulations Regional siding for women's interests.

Keywords: implication, the constitutional court, affirmative action

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum, berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa salah satu tujuan Negara adalah memajukan kesejateraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut sangat berperan untuk mewujudkan kondisi rakyat yang bahagia makmur adil dan sentosa karena didukung oleh aspek pendidikan yang berperan mencerdaskan bangsa, sehingga terwujud juga hal yang paling mendasar untuk sebuah Negara adalah menjadi Negara yang sejahtera.

Undang-Undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, dapat dinilai dari sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*).[1] Setiap Undang-Undang yang akan dibuat harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*, asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan

[1] Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan,* Rajawali Pers, Jakarta: 2009, hlm. 17.

susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.

Pembentukan undang-undang menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu: *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan *keempat*, pemberian persetujuan pengikat atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).[2]

Tujuan dibentuknya suatu Undang-Undang dalam sebuah negara hukum adalah demi terlaksananya asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.[3]

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" dalam hal ini ialah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta

---

[2] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: 2006, hlm. 34.

[3] *Ibid.*,hlm. 20.

memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dimaksud dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Ketentuan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga, ke daerah.[4]

Asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status

[4] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu ini, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.[5]

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang majemuk dan berwawasan kebangsaan, diperlukan partai politik yang merupakan saluran untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen pemimpin baik untuk tingkat nasional maupun daerah, serta untuk rekrutmen pimpinan berbagai komponen penyelenggara negara. Selain itu, untuk mengakomodasi aspirasi keanekaragaman daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 22 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggota-anggotanya dipilih dari perseorangan yang memenuhi persyaratan dalam pemilihan umum bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD.[6]

---

[5] *Ibid.*
[6] *Ibid.*

Keberadaan partai politik dalam pemilihan umum sebagai peserta ditandai dengan tanda gambar dan nama-nama calon anggota lembaga perwakilan dari partai yang bersangkutan. Untuk memudahkan rakyat dalam menentukan pilihannya, tanda gambar partai politik peserta pemilihan umum tentu harus berbeda antara satu partai politik dengan partai politik lainnya dan tidak boleh menggunakan simbol-simbol/tanda identitas kelembagaan yang digunakan oleh gerakan separatis atau organisasi terlarang. Bagi calon anggota DPD, keberadaan sebagai peserta pemilihan umum ditandai dengan pasfoto diri dan nama-nama calon anggota DPD yang bersangkutan. Pengaturan lebih lanjut mengenai keikutsertaan partai politik dan perseorangan dalam pemilihan umum dituangkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.[7]

Penyelenggaraan pemilihan umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas dari waktu ke waktu agar tercipta derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Salah satu Undang-Undang yang mengatur pemilihan umum di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang yang mengatur "cara main" perebutan kekuasaan untuk menjalankan mekanisme demokrasi itu sendiri. Artinya, partai politik secepatnya harus segera mereposisi diri untuk bisa ambil

[7] *Ibid.*

bagian dalam pesta demokrasi tersebut. Lahirnya Undang-Undang ini adalah untuk menjadi pedoman dan tata cara pemilihan umum terhadap legislatif pada saat itu di Indonesia.

Selain itu, tanpa mengabaikan kelemahannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih memberikan ruang kepada pemilih untuk memaksimalkan target pilihan, ketimbang kekuasaan pengurus partai politik, seperti sebelumnya. Para calon legislatif yang diajukan oleh partai politik yang mengusungnya harus lebih berkualitas, apalagi calon legislatif untuk lembaga legislatif daerah, harus betul-betul mengakar di daerah. Calon Legislatif untuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia akan terbantu oleh buah kerja keras calon legislatif di daerah. Hal ini dikarenakan, penentuan peraihan kursi baru bisa dilakukan setelah menembus lebih dulu ambang batas parlemen atau angka 2,5% suara sah secara nasional.[8]

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu peluang bagi kaum perempuan untuk menempatkan kadernya di lembaga legislatif akan lebih besar. Bagi partai politik yang minim kader perempuannya akan menimbulkan kesulitan dan

[8] Didik Supriyanto dan August Mellaz, "Ambang Batas Perwakilan Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proposionalitas Hasil Pemilu", at http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2012_08_01_10_59_47_Ambang_Batas_Perwakilan_Didik_Supriyanto_dan_August_Mellaz.pdf, diakses 25 November 2013.

berdampak tidak terisinya seluruh daerah pemilihan yang menawarkan kursi legislatif.

Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum juga mendapat penolakan oleh beberapa pihak. Bentuk dari penolakan terhadap keberlakuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diapresiasikan dengan mengajukan permohonan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Permohonan terhadap Undang-Undang ini terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Permohonan Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008[9] diajukan oleh Muhammad Sholeh; pada tanggal 1 September 2008, dan terdaftar di Kepaniteraan pada tanggal 3 September 2008. Permohonan Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008 diajukan oleh Sutjipto, SH., MKn, Septi Notariana, SH., MKn, dan Jose Dima Satria, SH., MKn pada tanggal 1 September 2008 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 5 September 2008 dengan registrasi Nomor 24/PUU-VI/2008, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan pada tanggal 24 September 2008 dan diterima dengan perbaikan permohonan bertanggal 25 September 2008. Permohonan dimaksud oleh para Pemohon diperbaiki kembali dengan perbaikan permohonan bertanggal 16

[9] Lihat lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945.

Oktober 2008 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 16 Oktober 2008.

Pemohon meminta pengujian terhadap Pasal 55 dan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 55 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:

(1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.
(2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.
(3) Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pas foto diri terbaru.

Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:

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 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% (tigas puluh perseratus) dari BPP maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Pemohon mengatakan bahwa keberlakuan Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berpotensi menghalangi terpilihnya Pemohon menjadi anggota Legislatif. Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak sejalan dengan semangat reformasi, dan Pemohon merasa terdiskriminasi karena pasal ini. Hal itu dikarenakan Calon Legislatif perempuan mendapat prioritas nomor urut kecil seperti yang diatur dalam pasal tersebut. Selain itu juga, Pemohon mengatakan bahwa Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semangatnya telah keluar dari Pemilihan Umum yang jujur dan adil, karena apabila Pemohon dipilih oleh rakyat ternyata hak Pemohon dipasung oleh pasal tersebut, maka suara Pemohon apabila tidak mencapai kuota 30% (tiga puluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih menjadi sia-sia.

Putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan para Pemohon dengan menyatakan tidak sah Pasal 214 yang amar putusannya sebagai berikut:

> Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi berpendapat:

> Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi porposional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inskonstitusional. Inskonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh suara calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.

Keluarnya putusan tersebut menimbulkan berbagai macam perbedaan pendapat di tengah-tengah publik. Ada yang mendukung, namun tidak sedikit pula yang menentangnya. Bagi pendukung *affirmative action*, khususnya kalangan aktivis perempuan, putusan MK dianggap sangat jauh dari prinsip keadilan atau bahkan berbau diskriminatif negatif. Kelompok ini beranggapan bahwa mencabut *affirmative action* yang di Eropa dikenal sebagai diskriminatif positif dan

bertujuan mengurangi efek diskriminasi sama saja mendukung tindakan diskriminasi terhadap perempuan. Putusan MK telah menyumbat aspirasi kaum perempuan, sebab dengan dikesampingkannya *affirmative action* keterwakilan politik perempuan di parlemen akan terlemahkan. Sebagai konsekuensi kelemahan esensi perwakilan itu, diyakini akan menimbulkan penghambatan akses terhadap perjuangan gerakan perempuan untuk melakukan mobilitas sosial politik. Sebagian yang lain, banyak pula yang mendukung putusan MK tersebut. Putusan MK dilihat sebagai bentuk dukungan terhadap upaya mewujudkan parlemen berkualitas dan legitimatif.[10]

Bagi yang kontra, sebagian besar berasal dari kaum perempuan, LSM perempuan dan para pegiat isu gender. Menurut mereka putusan Mahkamah Konstitusi ini dianggap telah menafikan ketentuan *affirmative action* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu.

MK menegaskan bahwa Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menentukan setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang calon perempuan merupakan kebijakan dalam rangka memenuhi *affirmative action* (tindakan sementara) bagi perempuan di bidang politik sebagai tindak lanjut dari Konvensi Perempuan se-dunia tahun 1995 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah

---

[10] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta", at http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/PENELITIAN%20UII.pdf, diakses 27 Januari 2014.

diratifikasi. Menurut MK, *affirmative action* yang juga disebut sebagai *reverse discrimination* akan memberi kesempatan kepada perempuan demi terbentuknya kesetaraan gender dalam lapangan peran yang sama *(level playing-field)* antara perempuan dan laki-laki.[11]

Bagi MK, pemberian kuota 30% (tiga puluh per seratus) dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator di DPR, DPD, dan DPRD. MK juga menegaskan bahwa untuk meningkatkan kedudukan perempuan dalam bidang politik tidak semata-mata tergantung pada faktor hukum, melainkan juga faktor budaya, kemampuan, kedekatan dengan rakyat, agama, dan derajat kepercayaan masyarakat atas calon legislatif perempuan, serta kesadaran yang semakin meningkat atas peranan perempuan dalam bidang politik.[12]

MK menilai inkonstitusional terhadap Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilihan, atau menempati nomor urut lebih kecil jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilihan, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilihan lebih

[11]Pan Mohamad Faiz, "Mengawal Demokrasi Melalui Constitutional Review (Bagian II)", at http://panmohamadfaiz.com/2009/12/31/mengawal-demokrasi-melalui-constitutional-review-bagian-ii/, diakses 24 November 2013.

[12]*Ibid.*

dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu.[13]

Ketentuan tersebut menurut MK bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Ditegaskan pula bahwa hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif, maka akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan. Menurut MK, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.[14]

MK menilai bahwa ketentuan tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan sistem keterpilihan berdasar nomor urut. MK berpendapat bahwa setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut bagi MK sama saja dengan memasung hak suara

[13] *Ibid.*
[14] *Ibid.*

rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.[15]

Maria Farida Indrati dalam putusan ini, sebagai satu-satunya Hakim Konstitusi perempuan menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Maria Farida menilai bahwa MK tidak konsisten menyatakan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 konstitusional, namun menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah inkonstitusional. Menurutnya, Pasal 53, Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 yang mengatur mengenai kuota perempuan merupakan tindakan afirmatif bagi keterwakilan perempuan yang merupakan desain "dari hulu ke hilir", dalam arti mengkombinasikan antara proteksi dalam mekanisme internal partai (pencalonan dan penempatan dalam daftar calon), dan mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan DPR atau DPRD melalui perjuangan di daerah pemilihan yang bersangkutan. Penetapan penggantian dengan "suara terbanyak" menurutnya akan menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan *afirmatif* tersebut.[16]

Maria Farida Indrati juga mengingatkan bahwa walaupun sebenarnya penggunaan mekanisme "suara terbanyak" dalam pemilihan umum merupakan cara terbaik dan memenuhi asas demokrasi untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan kehendak masyarakat pemilih. Apabila mekanisme tersebut tidak diatur secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu undang-undang, hal tersebut justru akan menimbulkan dampak yang negatif. Tanpa adanya peraturan yang

[15] *Ibid.*
[16] *Ibid.*

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.[17]

Affirmative action merupakan kebijakan khusus yang bersifat sementara dari sekian banyak kebijakan untuk meningkatkan peran serta perempuan dalam dunia sosial, ekonomi dan politik. Ada banyak hal yang bisa dilakukan terkait kebijakan *affirmative action* bidang politik, antara lain seperti yang diterangkan Pippa Norris bahwa kebijakan *affirmative* selain menempatkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif sebagai calon potensial, bisa juga dilakukan dengan memberikan pelatihan khusus, dukungan pendanaan dan publikasi berimbang terhadap calon perempuan tersebut.[18] Terminal akhir dari *affirmative action* itu adalah meningkatnya keterwakilan politik perempuan dan tercapainya kesetaraan gender.

Kebijakan *affirmative action* dengan sistem kuota pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hasil yang diperoleh masih tidak maksimal.[19] Ketentuan tersebut kembali dimaktubkan ke dalam undang-undang penggantinya, yaitu Undang-

---

[17] *Ibid.*

[18] Pippa Norris, "Breaking the Barriers: Positive Discrimiation Policies for Women" dalam Jyette Clausen dan Charkes S. Maier, *Has the Liberalism Failed Women? Parity, Quotas, and Political Representation*, London: St. Martin Press, 2000, hlm. 2

[19] Andi Omara, "Efektivitas Pemberlakuan Electoral Quota Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dalam Meningkatkan Jumlah Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 21, Nomor 2, Juni 2009, hlm. 224.

Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Perubahan undang-undang pemilu tersebut untuk menciptakan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi. Dengan demikian diharapkan dapat menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

Berkembangnya isu tentang keterlibatan perempuan dalam politik sampai dengan diterbitkan undang-undang yang mengatur tentang *affirmative action* berada dalam kurun waktu pasca Orde Baru. Banyak pihak menilai bahwa pergerakan menuju penguatan hak politik perempuan berawal dari reformasi yang ditandai dengan turunnya pemerintahan Presiden Soeharto. Hal itu disebabkan pada masa Orde Baru, di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, banyak menafikan hak-hak asasi. Pemerintahan otoriter Soeharto membatasi hak politik, hak ekonomi, bahkan kebebasan pers,[20] yang tentunya keadaan ini juga berpengaruh terhadap penguatan hak asasi perempuan. Menurut pandangan *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IIDEA), saat itu perempuan Indonesia sangat kecil tingkat keterwakilannya dalam berbagai tingkat pengambilan keputusan dan pengaruh, dan aksesnya tidak setara terhadap sumberdaya dan fasilitas yang memungkinkan mereka untuk memiliki dan

[20]Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia* (1971-1997), Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 113 dan 152.

memperoleh jaminan atas hak-hak dan kesempatan yang setara.[21]

Tujuan penerapan kebijakan ini dalam Undang-Undang Pemilihan Umum adalah untuk menjamin hak-hak politik perempuan yang selama ini dalam kultur dan pemahaman ajaran keagamaan yang salah dalam kehidupan masih sering mengalami diskriminasi oleh kaum pria. Wanita dalam perspektif sebagian besar orang Indonesia dengan budaya patriarki yang masih kuat, "dianggap" lebih rendah kedudukannya dibandingkan laki-laki. Stigma negatif yang selalu muncul bahwa tugas pokok dari seorang perempuan tidak lebih dari sekedar urusan rumah tangga. Perempuan masih dianggap tabu untuk terjun dalam dunia politik.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tidak membatalkan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana dimohonkan oleh Pemohon pertama, tetapi semangat dari isi pasal tersebut menjadi tidak bermakna seiring ditetapkannya suara terbanyak dalam pembagian kursi caleg pada Pemilu tahun 2009. Berdasarkan sistem penetapan caleg menurut nomor urut sebagaimana diatur dalam Pasal 214 Undang-Undang pemilu yang kemudian dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan rangkaian kebijakan yang tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan *affirmative action* sebagaimana diatur dalam Pasal 53 dan 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan dewan Perwakilan Rakyat

[21]International IDEA, dalam Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi di Indonesia,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006, hlm. 276.

Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, secara tidak langsung mempengaruhi sistem pemilihan di Indonesia, karena dipandang oleh banyak pihak menjadi salah satu "pengganjal" penerapan *affirmative action.* Persentasi keterwakilan perempuan meningkat, namun banyak kalangan menilai putusan tersebut tidak berpihak pada perempuan. Alasannya adalah bahwa paket undang-undang politik yang memberikan jaminan keterwakilan perempuan menjadi tidak efektif. Proses pada internal partai yang diharapkan meletakkan satu calon perempuan dalam tiga calon menjadi tidak sesuai dengan sistem suara terbanyak. *Zipper System*[22] seperti ini biasanya akan efektif ketika dipasangkan dengan sistem proporsional, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang sebelum diubah oleh Putusan Mahkamah Konstitusi. Mekanisme desain dari hulu ke hilir yang dilakukan untuk menunjang tindakan afirmasi tidak terlaksana.[23] Keterwakilan perempuan yang ditargetkan mencapai angka kritis 30% tidak terpenuhi, dan hanya mampu mencapai angka 18%.[24] Dampak terhadap putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak hanya dirasakan oleh calon legislatif yang berada dalam lingkup pusat, tetapi juga

[22] *Zipper* sistem adalah sistem penentuan legislatif secara selang-seling. Penentuan seperti *retsleting* secara selang-seling dianggap dapat mewujudkan keterwakilan perempuan dalam lembaga politik. Indonesia tidak menganut sistem *zipper* murni. Menurut Ferry Mursyidan Baldan sistem *zipper* yang akan diterapkan di Indonesia adalah sistem *zipper* yang telah dimodifikasi. Sistem *zippper* murni mengatur bahwa antara pria dan wanita ditempatkan secara berselingan, diunduh dari http://fatahilla.blogspot.com/2009/02/zipper-sistem-dan-eksistensi-peran.html, Akses 19 Mei 2013.

[23] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 112.

[24] Ani Widyani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011, hlm. 44.

berimbas pada calon legislatif yang berada di daerah, termasuk salah satunya Provinsi Riau.

Riau adalah salah satu Provinsi yang terkaya di Indonesia. Sumber dayanya didominasi oleh sumber alam, terutama minyak bumi, gas alam, karet, kelapa sawit, dan perkebunan karet. Secara geografis, Riau terletak di bagian tengah pulau Sumatera. Provinsi ini terletak di bagian tengah pantai timur Pulau Sumatera, yaitu di sepanjang pesisir Selat Melaka. Penduduk Provinsi Riau terdiri dari bermacam-macam suku bangsa. Mereka terdiri dari Jawa, Minangkabau, Batak, Banjar, Tionghoa, dan Bugis. Kekentalan budaya Melayu masih tetap dirasakan di daerah-daerah yang ada di Provinsi Riau.

Suku Melayu identik dengan Islam, sehingga penduduk asli Riau yang bersuku Melayu biasanya adalah penganut agama Islam. Budaya patriarki masih diwariskan secara turun temurun. Laki-laki lebih dominan dalam segala hal masih dirasakan dalam kehidupan sehari-hari, apalagi dalam hal kepemimpinan. Bahkan ada anggapan bagi sebagian orang di Provinsi Riau, bahwa perempuan tidak layak untuk menjadi pemimpin.

Melihat potensi Sumber Daya Alam Riau yang besar, di lain sisi juga tidak dinafikan bahwa ada beberapa perempuan Riau yang ingin maju dalam segala bidang, maka penempatan posisi perempuan pada legislatif di Provinsi Riau menjadi sangat penting. Hal ini merupakan bagian dari kehidupan berdemokrasi dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Keterlibatan kaum perempuan di bidang politik, khususnya di legislatif akan memberikan keseimbangan dan mewarnai perumusan peraturan perundang-undangan, penganggaran dan

pengawasan yang berspektif gender di Provinsi Riau.

Faktanya dari 55 anggota DPRD Provinsi Riau pada tahun 2009-2014 jumlah kaum perempuan hanya 10 (sepuluh) orang saja. Apabila merujuk kuota perwakilan perempuan, seyogyanya jumlah perempuan yang berkiprah di anggota DPRD Provinsi Riau ialah 18 orang. Nama-nama anggota legislatif dari kaum perempuan adalah sebagai berikut: Almainis, S.Pd, Ellya Suryani, SH, Dra. Hj. Iwa Sirwani Bibra, Supriyati, Lampita Pakpahan, Mukhtiarti Basko, T. Nazlah, Rosfalinda Zulher, Rita Zahara, dan Sumiyantio.[25] Partisipasi perempuan dalam pemilu legislatif Provinsi Riau masih sangat minim, padahal Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan tentang hak warga negara untuk berpolitik, termasuk perempuan.

Untuk perbandingan beberapa kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau juga mengalami kondisi yang sama bahwa tingkat keterwakilan perempuan masih sangat rendah bahkan ada kabupaten yang sama sekali tidak ada keterwakilan legislatif perempuannya. Di kota Pekanbaru anggota legislatif perempuan berjumlah 5 orang, di Kabupaten Siak anggota legislatif perempuan berjumlah 3 orang, di Kabupaten Kampar anggota legislatif perempuan berjumlah 3 orang, sedangkan di Kabupaten Pelalawan tidak ada satu orangpun anggota legislatif perempuan, akan tetapi jika dibandingkan dari hasil pemilu 2004 jumlah keterwakilan perempuan secara keseluruhan di Provinsi Riau meningkat.

Di Provinsi Riau umumnya masih sulit menemukan perempuan yang benar-benar siap untuk masuk ke kancah politik yang memang berdasarkan

[25]http://www.riau.go.id/index.php?/ind/Legis diakses pada tanggal 19 Januari 2013 pukul 10:03 WIB

keinginan sendiri, kemampuan, dan pengalaman sendiri. Ketidaksiapan tersebut bukan hanya karena faktor diri sendiri tetapi juga karena faktor eksternal, seperti budaya, agama, pemahaman dan perspektif masyarakat terhadap perempuan.

Berdasarkan data dan penjelasan yang disampaikan ketua P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak) Provinsi Riau masih banyaknya kasus-kasus yang korbannya adalah perempuan dan anak, seperti *trafickking*, kasus KDRT dan kejahatan seksual terhadap anak yang dilakukan orang terdekat ataupun orang lain, dimana dibutuhan kebijakan-kebijakan untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Dibutuhkan lembaga-lembaga yang konsen terhadap kepentingan perempuan. Lembaga pemberdayaan perempuan yang masih berdiri sampai saat ini di Provinsi Riau adalah Pusdatin Puanri untuk pusat data informasi perempuan. P2TP2A dibawah dinas pemberdayaan perempuan dan anak Provinsi Riau. Pada tahun-tahun sebelumnya, ada beberapa LSM yang konsen terhadap pemberdayaan perempuan atau LSM pemerhati perempuan yang benar-benar turun kelapangan dan ikut mendampingi korban namun dengan proses berjalannya waktu lembaga-lembaga yang lebih peka terhadap kepentingan perempuan justru sudah tidak ada lagi, hanya memiliki nama namun tidak melakukan kegiatan-kegiatan sebagaimana biasanya disebabkan kurangnya perhatian pemerintah provinsi dalam ikut serta membantu terlaksananya program-program LSM tersebut, dengan alasan telah adanya lembaga- lembaga yang telah dibentuk Pemerintah Daerah untuk persoalan perempuan namun juga tidak dapat dipungkiri lembaga-lembaga yang ada lebih ke tataran sosialisasi peraturan dan jikapun memiliki program untuk mendampingi perempuan sebagai korban juga

masih terkendala dari segi finansial atau bantuan anggaran dari Pemerintah Provinsi, karena persoalan-persoalan tersebutlah seharusnya menjadi tanggung jawab dan beban moril bagi anggota legislatif khususnya anggota legislatif perempuan, bagaimana berperan dalam membantu meningkatkan anggaran untuk kepentingan perempuan dan menyampaikan inisiatifnya untuk mengusulkan peraturan daerah atau kebijakan-kebijakan yang dapat menigkatkan kualitas hidup kaum perempuan khususnya di Provinsi Riau.

Secara lahiriah perempuan juga ingin maju, namun faktor penghambat dari segala segi baik cara pandang, pemahaman, atau perspektif yang berbeda menjadikan itu sebagai alasan bagi perempuan untuk tidak maju. Tuntutan persamaan hak antara pria dan wanita terus menerus diperjuangkan di Indonesia. Salah satu kebijakan negara adalah dirumuskannya kesetaraan gender.[26] Dalam kenyataan masih terdapat diskriminasi gender dalam segala bidang. Diskriminasi gender masih terdapat dalam berbagai bidang seperti sosial, politik, budaya, hukum, dan ekonomi. Dalam memperjuangkan kesetaraan gender diperlukan

[26]Kata 'gender' berasal dari bahasa Inggris 'gender' berarti jenis kelamin, John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*,cet. XII, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm.265; Dalam *Webster's New World Dictionary,* gender diartikan sebagai perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi nilai dan tingkah laku, *The apparent disparity between man and women in values and behavior.* Lihat Victoria Neufeldt (ed.), *Webster's New World Dictionary*, Webster's New World Clevenland, New York, 1984, hlm.561; 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. Wacana gender mulai ramai pada awal tahun 1977, ketika sekelompok feminis di London tidak lagi memakai isu-isu lama seperti *patriarchal* atau *sexist* tetapi menggantinya dengan wacana gender, Scowalter sebagaimana dikutip Endang Sumiarni, *Jender & Feminisme*, Wonderful Publishing Company, Yogyakarta, 2004, hlm.1; Gender secara umum digunakan untuk mengidentifikasi laki-laki dan perempuan dari segi sosial budaya, sementara itu seks secara umum digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi anatomi biologi. Kamus bahasa Indonesia mengartikan seks sebagai jenis kelamin. Istilah seks lebih banyak berkonsentrasi pada aspek biologi seseorang, meliputi perbedaan komposisi kimia dan hormon dalam tubuh, anatomi fisik, reproduksi, dan karakteristik biologis lainnya. Gender lebih banyak terkonsentrasi pada aspek sosial, budaya, psikologis, dan aspek-aspek non biologis lainnya, Lindsey dalam Endang Sumiarni, *ibid.*

suatu pengkajian yang mendalam serta latar belakang ideologinya. Dalam kenyataan terkadang terdapat kerancuan konsep dasar gender dengan feminisme, yang masing-masing mempunyai dasar teoritis dan ideologis, serta tujuan yang berbeda. Tuntutan kesetaraan gender diperlukan suatu model persamaan yang tepat dan yang dikehendaki. Jika model persamaan yang berbeda-beda rancu, maka tujuan pencapaian kesetaraan gender juga tidak akan sampai pada sasarannya.[27]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif di Provinsi Riau periode 2009-2014 yang menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan menggugurkan prioritas nomor urut dan memutuskan penentuan calon anggota legislatif (caleg) berdasarkan suara terbanyak melahirkan pro dan kontra di tengah masyarakat Provinsi Riau. Sebagian aktivis peduli perempuan tidak dapat menerima suara terbanyak, karena bisa saja merugikan caleg perempuan.

Sekarang ini belum memungkinkan perempuan berkompetisi secara terbuka, termasuk dengan pria. Sekat-sekat kultural dan politik masih menghadang. Budaya patriarki masih sangat kental mewarnai kehidupan masyarakat dan kondisi perempuan masih termarginalkan, serta berbagai

[27] Endang Sumiarni, *Jender ...*, *Ibid*, hlm.v.

keterbatasan lainnya. Dampak suara terbanyak secara tidak langsung telah memandulkan *affirmative action* peningkatkan keterwakilan minimal 30 persen perempuan di parlemen, sebagaimana diamanahkan Pasal 53 dan Pasal 55 UU Pemilu. Padahal, pada sistem sebelumnya, yang telah mendapatkan apresiasi yang baik dari setiap partai politik, menempatkan caleg berdasarkan *zipper method* atau metode zig-zag di mana setiap tiga caleg terdapat satu perempuan.

Ada kekuatiran mendalam bahwa putusan tersebut memangkas jumlah perempuan di parlemen. Padahal, peran penting perempuan di legislatif masih sangat dibutuhkan. Kehadiran perempuan di DPR, sekarang ini, minimal mampu mengangkat aspirasi perempuan. Pembangunan demokrasi yang menjadi harapan rakyat menghendaki hal tersebut. Apalagi, keterlibatan perempuan dalam ruang wilayah politik dengan *out put* kebijakannya, tentu sangat strategik bagi perubahan mendasar gerakan perempuan dan demokrasi masa depan.

Berdasarkan pemaparan latar belakang, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul: "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PU-VI/2008 terhadap kuota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pemilihan Umum Anggota Legislatif Provinsi Riau Periode 2009-2014.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan

Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah?

2. Apakah dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014?
3. Bagaimana kuantitas dan kualitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik di Provinsi Riau?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis implikasi keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah;
2. Untuk mengkaji dan menganalisis dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014;

3. Untuk mengkaji dan menganalisis kuantitas dan kualitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik di Provinsi Riau.

D. Manfaat Penelitan

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat menghasilkan temuan konsep dalam teori hukum ketatanegaraan, yang meliputi: a. implikasi keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen, b. dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014, dan c. kuantitas dan kualitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik, khususnya di Provinsi Riau.
2. Secara praktis, penelitian ini memiliki tiga manfaat: a. bagi akademisi, temuan-temuan konsep dan teori terkait hukum ketatanegaraan sebagai wacana bagi analisis Putusan Mahkamah Konstitusi di Indonesia serta

acuan untuk penelitian selanjutnya, b. bagi anggota legislatif dapat digunakan untuk wacana dalam mengambil keputusan dalam mengambil kebijakan terkait 30% keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, c. bagi aktivis perempuan, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk membuat keputusan dan lebih memahami arti penting kebijakan 30% keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan dengan judul Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Anggota Legislatif Provinsi Riau Periode 2009-2014 ini adalah karya asli dari penelitian sendiri karena belum ada yang meneliti hal tersebut. Bagian-bagian yang merupakan kutipan dari berbagai literatur, penulis buat sesuai dengan konsep dan keharusan pengutipan dalam pembuatan karya ilmiah sebagaimana mestinya.

Penelitian disertasi terkait gender dan atau keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, adalah sebagai berikut:

1. Ani Purwanti, SH., M.Hum., Program Doktoral Universitas Indonesia, Jakarta, dengan judul "Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik Pada Era Reformasi (1998-2013) Studi Partisipasi Politik Perempuan Dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif".

Hasil dari penelitian Ani Purwanti, SH., M.Hum. tersebut adalah bahwa:

a. Pengaturan partisipasi perempuan di lembaga perwakilan (afirmatif dengan penetapan kuota tertentu) dimulai pada 2003, atau sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD. Faktor-faktor yang menjadi latar belakang terbentuknya undang-undang tersebut adalah: 1) perempuan masih mengalami berbagai ketimpangan dan ketidakadilan gender yang ditunjukkan dengan masih banyaknya marjinalisasi, sub ordinasi, beban ganda, *stereotype* dan kekerasan yang dialami perempuan; 2) perempuan berhak untuk menggunakan kekuatan politik atau membentuk kelompok karena perempuan merupakan warganegara yang jumlahnya lebih dari setengah dari seluruh warga negara di Indonesia; keterwakilan perempuan dalam lembaga publik bukan sekedar jumlah; dan 4) ketentuan 30% perempuan ditujukan untuk memberi peluang lebih besar dan memudahkan keterpilihan perempuan dalam pemilu. Alasan ini juga menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008 yang disebut "diskriminasi positif".
b. Dalam pembentukan hukum (politik hukum) hendaknya memperhatikan beberapa hal mendasar yaitu apa tujuan yang hendak dicapai dengan sistem yang ada.

c. Berdasarkan penelitian komparatif terkait partisipasi perempuan di tiga negara yaitu Swedia, Belanda dan Malaysia dengan sistem monarki konstitusional yang sama namun memiliki karakteristik tersendiri pada ciri hukum dan budaya politik, terdapat perbedaan tingkat representasi di masing-masing negara.

d. Implementasi partisipasi perempuan di bidang politik khususnya Lembaga Perwakilan di Indonesia, meliputi: 1) Partisipasi perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Sumatera Barat, dan Provinsi Bali pada Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 2009 belum mencapai 30% (tiga puluh persen) sebagaimana diamanatkan undang-undang; dan 2) Kendala implementasi perempuan pada lembaga legislatif di Indonesia dipengaruhi oleh aspek struktural dan kultural;

e. Kondisi keterpilihan dan keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat sangat tergantung oleh kondisi internal partai politik, karena partai politik adalah institusi yang menjalankan fungsi penting yaitu rekrutmen, kaderisasi, pendidikan politik sampai pada penentuan nomor urut dalam penetapan bakal calon legislatif.

f. Pengaturan partisipasi perempuan di bidang politik yang akan datang seharusnya dijamin dalam peraturan perundang-undangan, hal tersebut disebabkan oleh: 1) Pengaturan partisipasi perempuan di bidang politik merupakan kewajiban negara dalam memenuhi hak konstitusional warga negara dan 2) Bahwa hukum ada pada ruang perubahan sosial yang dinamis dan selalu dalam proses untuk menjadi (*becoming*), sehingga pilihan politik

dengan memasukkan prinsip afirmasi dalam Paket Undang-Undang Politik adalah bentuk responsibilitas dan progresifitas negara terhadap aspirasi dan situasi serta kondisi masyarakat khususnya terkait dengan masalah partisipasi perempuan di bidang politik pada lembaga legislatif.

2. RR. Cahyowati, SH.,MH., Universitas Brawijaya, dengan judul "Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Ditinjau dari Prinsip Keadilan, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi), tahun 2011.

   Hasil dari penelitian RR. Cahyowati, SH., MH tersebut adalah bahwa:

   a. Keterwakilan perempuan di DPR RI, belum memenuhi prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi, karena dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, mengenai pendirian/pembentukan partai politik, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, belum ada pasal mengenai sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, demikian halnya dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, kebijakan *afirmatif* dalam pencalonan, dan penempatan perempuan dalam daftar calon, belum seperti yang diharapkan.

   b. Menata keterwakilan perempuan di DPR RI yang sesuai dengan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi adalah dengan diberlakukan tindakan khusus sementara/*affirmatif action* dalam Undang-undang Partai Politik, mulai dari pembentukan/pendirian partai politik, pengambilan keputusan,

rekrutmen politik, dan pendidikan politik wajib memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, dan Undang-undang Pemilu khususnya kebijakan afirmatif dalam pencalonan wajib memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, dan penempatan perempuan dalam daftar dengan menggunakan *zipper system* tidak bolong, yaitu menyusun daftar calon dimulai dari nomer satu laki-laki atau perempuan, nomer dua, perempuan atau laki-laki, dan nomer tiga, laki-laki atau perempuan, dan seterusnya secara silang menyilang sampai caleg perempuan tidak ada lagi, sehingga diharapkan peluang perempuan terpilih lebih besar.

3. Imas Rosidawati Wr, SH., MH, Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran Bandung, dengan judul "Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat, Kesiapan Partai Politik dan Perempuan Indonesia di Arena Politik Praktis", tahun 2008.

   Hasil dari penelitian Imas Rosidawati Wr, SH.,MH tersebut adalah bahwa:

   a. Ditetapkannya Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender menjadi dasar pijakan politis bagi perempuan untuk berpatisipasi di dalam pembangunan. Salah satu hal untuk mengeliminasi segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan adalah tindakan *affirmatif*, yang di antaranya diimplementasikan dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen dan partai politik dengan diundangkan secara formal dalam Pasal 65 Undang-Undang Pemilu No.

12 tahun 2003. Walaupun ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Pemilu No. 12 tahun 2003 ini tidak senafas dengan ketentuan yang dianut dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2) Perubahan Kedua, dan Pasal 28 D ayat (3) perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945, laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam berpartisipasi di bidang politik dan pemerintahan termasuk untuk dicalonkan menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

b. Di dalam upaya memenuhi kuota 30% perempuan untuk calon anggota legislatif, secara empirik dan faktual terdapat kendala yang menyebabkab keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat sangat rendah yakni masih adanya anggapan bahwa dunia politik adalah dunianya laki-laki, di mana sistem dan struktur sosial patriakhi telah menempatkan perempuan pada posisi yang tidak sejajar dengan laki-laki, masih sedikitnya perempuan yang terjun kedunia politik dan rendahnya pengetahuan perempuan tentang politik, serta dukungan partai politik yang belum bersungguh-sungguh terhadap perempuan.

4. Dra. M.G. Endang Sumiarni, SH.,M.Hum., Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya dengan judul "Analisis Jender Dalam Ilmu Hukum Untuk Mengkritiki Hukum Perkawinan Indonesia", tahun 2003.

Hasil dari penelitian Dra. M.G. Endang Sumiarni, SH.,M.Hum. tersebut adalah bahwa:

a. Hukum Perkawinan Indonesia patriarki dikarenakan hukum perkawinan seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor1 Tahun 1974

tentang Perkawinan, juga dalam hukum perkawinan adat dan hukum perkawinan dalam agama terdapat pembakuan peran jender seperti dalam pengertian dan tujuan perkawinan, syarat dan sahnya perkawinan, hak dan kewajiban suami isteri serta dalam perjanjian kawin. Dalam hukum perkawinan secara tegas membedakan peran antara suami isteri. Menurut peraturan yang ada, jika suami atau isteri melalaikan kewajibannya, maka dapat melakukan gugatan ke Pengadilan. Patriarki berdampak pada alasan-alasan gugatan perceraian yang dikemukakan oleh suami ataupun oleh isteri di Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama.

Dengan adanya pembagian peran antara suami di bidang publik dan isteri di bidang domestik, akibatnya jika terjadi perceraian isteri berada pada pilihan yang lebih berat secara ekonomi, yang semula bergantung kepada suami sehingga posisi dirugikan, terkadang suami justru memutarbalikkan fakta dan sulitnya bersaing secara fair dalam lapangan kerja. Sementara itu kewajiban memberikan nafkah pada ayah kepada anaknya, dalam pelaksanaannya sulit dikabulkan.

Adanya latar belakang idiologi familialisme, maka merupakan suatu kesalahan jika isteri bekerja di bidang publik. Nilai-nilai kultural dan sosial yang mencerminkan perbedaan jender tersebut mempengaruhi perumusan dan pelaksanaan hukum.

Definisi peran laki-laki dan perempuan dalam Undang-undang Perkawinan telah menjadi dasar bagi perumusan kebijakan, hukum,

peraturan-peraturan lain dan tercermin dalam institusi sosial dan organisasi yang ada.

b. Pengembangan konsep dan standar hukum perkawinan yang berperspektif jender

Hukum tidak netral dan tidak obyektif, karena hukum merupakan hasil pergulatan kepentingan (sosial, ekonomi, politik) dan mencerminkan standar nilai yang dianut oleh masyarakat pada waktu hukum diciptakan. Pada masyarakat yang menganut budaya patriarki, maka hukumnyapun patriarki. Nilai-nilai kultural yang berkaitan dengan seksualitas perempuan dan nilai-nilai yang mencerminkan ketidaksetaraan jender berpengaruh besar dalam perumusan perumusan, termasuk pelaksanaannya. Dalam perumusan hukum khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 serta berbagai kebijakan lainnya negara mulai mengatur perempuan lewat perangkat idiologi, hukum dan kelembagaan yang menunjukkan kaum perempuan pada tatanan sosial yang diskriminatif dan eksploitatif.

c. Meskipun pria wanita atau suami isteri mempunyai hak yang sama dalam peran didasarkan pada UUD 1945 Pasal 27 ayat (1), Ketatapan-ketetapan MPR tentang GBHN, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, serta Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia, namun melihat rumusan hukum perkawinan dapat dilihat bahwa negara bukanlah alat yang memiliki netralitas nilai,

akan tetapi terlibat secara langsung dengan konflik kepentingan dan keuntungan golongan tertentu, yang patriarki dan merugikan perempuan.

Penelitian ini memang memiliki kesamaan yaitu membahas mengenai gender dan keterwakilan perempuan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, tetapi dalam penelitian Ani Purwanti lebih menitikberatkan pada Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik Pada Era Reformasi (1998-2013) Studi Partisipasi Politik Perempuan Dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif", penelitian RR. Cahyowati, SH.,MH., menekankan pada Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Ditinjau dari Prinsip Keadilan, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi, penelitian Imas Rosidawati Wr, SH., MH, menekankan pada Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat, Kesiapan Partai Politik dan Perempuan Indonesia di Arena Politik Praktis", dan penelitian Dra. M.G. Endang Sumiarni, SH.,M.Hum., menekankan pada Analisis Jender Dalam Ilmu Hukum Untuk Mengkritiki Hukum Perkawinan Indonesia.

Perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan bahwa penelitian penulis menekankan pada implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif di Provinsi Riau periode 2009-

2014 dan kualitas dan kuantitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik di Provinsi Riau.

F. Landasan Teori

1. Negara Hukum

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM.

Hak memilih dan dipilih adalah salah satu contoh hak konstitusional warga Negara dalam bidang politik yang juga merupakan bagian daripada HAM. Jadi, hak pilih seorang warga Negara, sudah seharusnya untuk dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum dan pemerintah. Mengenai perlindungan hak pilih tersebut juga telah diatur dan dilindungi oleh UUD 1945 negara Republik Indonsia,

yaitu pada ketentuan Pasal 27 ayat (1)[28], Pasal 28C ayat (2)[29], Pasal 28D ayat (1)[30].

Paham negara hukum dalam perkembangannya, tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat.*[31] Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, di samping *rechtszekerheidbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginselvan de dienendeoverheid.*[32] Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.[33]

Ide lahirnya konsep negara hukum Plato, berawal dari ia melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh yang haus akan harta, kekuasaan dan gila kehormatan. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak

---

[28] Pasal 27 ayat (1) berisi ketentuan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya

[29] Pasal 28C ayat (2) berisi ketentuan bahwasetiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

[30] Pasal 28D ayat (1) berisi ketentuan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukumyang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.

[31] D.J. Elzinga, *"De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perpectief"*, dalam Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdacht,* W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm. 43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167. dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review,* UII Press, Yogyakarta: 2005, hlm. 19.

[32] Scheltema, *"De Rechtsstaat", Ibid.*, hlm. 19.

[33] *Ibid.*

memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugat Plato untuk menulis karya yang berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat tempat keadilan dijunjung tinggi.[34]

Konsep ini di idealisasikan oleh Plato, dapat dicerna bahwa arti dari konsep negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dalam artian bahwa segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.[35]

Istilah *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai negara hukum menurut Philipus M. Hadjon mulai populer di Eropa sejak abad ke-19, meski pemikiran tentang hal itu telah lama ada.[36] Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum.[37]

---

[34] Plato lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal dunia pada tahun 347 SM. Von Scomid mengaguminya sebagai *"pemikir besar tentang negara dan hukum"*. Dari banyak karya ilmiah paling sedikit tiga buah karya yang sangat relevan dengan masalah kenegaraan, yaitu pertama, *politeia (the republica)* yang ditulisnya ketika ia masih muda; kedua, *policos (the statemen)*; dan ketiga , *Nomai (the law), Ibid*, hlm.19.

[35] Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya Padang, 1992, hlm.20.

[36] Philipus M. Hadjon, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia,* Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Jakarta: Media Pratama, 1996, hlm.72.

[37] Ni'matul Huda, *Negara Hukum...Op., Cit*, hlm.1.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum, ia menyatakan:[38]

> Aturan konstitusional dalam suatu negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak.

Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi:[39]

a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi;
c. Pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Pemikiran Aristoteles tersebut diakui merupakan cita negara hukum yang dikenal sampai sekarang. Bahkan, ketiga unsur itu hampir ditemukan dan dipraktekkan oleh semua negara yang mengidentifikasikan dirinya sebagai negara hukum, termasuk negara Republik Indonesia.

Philipus M. Hadjon menulis bahwa menurut teori kedaulatan hukum (*leer van de rechts souvereinteit*), negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat atau the rule of law*) senantiasa dipertentangkan dengan konsep *machtsstaat* (negara yang memerintah dengan sewenang-wenang). Konsep negara hukum *rule of law* dan *rechtsstaat* sama-sama

---

[38] George Sabine, *A History of Political Theory*, dalam Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi,* Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm.25

[39] *Ibid.*

lahir sebagai upaya membatasi dan mengatur kekuasaan, sejarah perkembangannya berbeda. Gagasan negara hukum yang berkembang dengan istilah *rechtsstaat* dikenal di Jerman (kawasan Eropa Kontinental) dan *the rule of law* berawal di Inggris (Anglo-Saxon), walaupun mempunyai latar belakang sejarah dan sifat yang berbeda, pada dasarnya mengarah pada sasaran yang sama, yaitu pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia.[40]

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa paham negara hukum yang dikemukakan Kant mengalami perubahan dengan munculnya paham Negara Hukum Kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana yang dikemukakan Friedrich Julius Stahl, bahwa konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechsstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu:[41]

a. Perlindungan hak asasi manusia;
b. Pembagian atau pemisahan kekuasaan;
c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
d. Peradilan tata usaha negara.

International *Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep *the rule of law* dengan menekankan apa yang dinamakan *"the dynamic aspects of The Rule of Law in the modern age"*, dikemukakan syarat-syarat dasar untuk

[40] Philipus M. Hadjon, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia,* Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, *Op., Cit,*hlm.78.

[41] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007, hlm.57.

terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* sebagai berikut:[42]

a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
b. Badan Kehakiman yang bebas;
c. Pemilihan Umum yang bebas;
d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
f. Pendidikan Kewarganegaraan.

Konsep negara hukum *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental.[43] Konsep *rechtsstaat* menurut Philipus M. Hardjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism, sehingga sifatnya revolusioner.[44]

Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:[45]

a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
b. Adanya pembagian kekuasaan negara;
c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya

---

[42] 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.45-49.

[43] Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi,* Bandung: Alumni Bandung, 2008, hlm.33.

[44] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,* Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.72.

[45] Ni'matul Huda, *Op., Cit,* hlm.9.

Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.[46]

A.V. Dicey mengetengahkan tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law* sebagai berikut:[47]

a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah;
b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi negara;
c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) juga dituangkan dalam konstitusi Republik Indonesia, tertuang dalam Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini memberikan bukti secara tegas bahwa Indonesia sebagai negara hukum juga menggunakan prinsip persamaan di hadapan hukum dalam setiap penyelenggaraan ketatanegaraan. Baik dalam hal penegakan hukum, kesempatan bekerja, kesempatan berpolitik, dan lain-lain sepanjang di jamin oleh konstitusi.

---

[46] *Ibid.*
[47] *Ibid.*

Ciri-ciri negara hukum dalam berdemokrasi diwujudkan secara nyata, antara lain adalah melalui perubahan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, suatu momentum yang sangat penting bagi kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu substansi penting dari perubahan itu adalah adanya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, antara lain berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain, negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magnis Suseno, "demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum".[48] Dengan demikian, negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*). Disebut negara hukum demokratis, karena di dalamnya mengakomodir prisip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.

[48] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 160.

J.B.J.M. Ten Berge menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum sebagai berikut:[49]

Prinsip-prinsip negara hukum:

a. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal).
   1) Perlindungan hak-hak asasi.
   2) Pemerintah terikat pada hukum.
   3) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
   4) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya

[49] J.B.J.M. Ten Berge, *Besturen door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm. 34-38. Dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (edisi revisi), Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 9.

dilaksanakan organ pemerintahan. Dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Dikaitkan dengan *affirmative action*, sebagai negara hukum Indonesia telah turut meratifikasi CEDAW. Pasal 3 CEDAW menentukan bahwa negara-negara peserta mengambil langkah-langkah yang tepat termasuk pembuatan undang-undang di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya, untuk menjamin perkembangan dan kemajuan wanita sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin mereka melaksanakan dan menikmati hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok atas dasar persamaan dengan pria. Pasal 4 menentukan bahwa pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan "de-facto" wanita dan pria, tidak dianggap sebagai diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tidak sama atau terpisah maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai. Pembuatan peraturan-peraturan khusus oleh negara-negara peserta, termasuk peraturan-peraturan yang dimuat dalam Konvensi yang sekarang ini, yang ditujukan untuk melindungi kehamilan, tidak dianggap sebagai diskriminasi.

Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menentukan bahwa sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang

eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan. Pasal 28 H Ayat (2) bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

2. Demokrasi

Austin Ranney menyatakan, seperti dikutip oleh Eddy Purnama, demokrasi adalah suatu pemerintah yang diorganisir sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, persamaan politik, peran serta rakyat dan kehendak mayoritas.[50] Teori kedaulatan rakyat ini muncul karena adanya perlawanan rakyat terhadap kekuasaan raja yang mutlak. Mahfud MD menyebut salah satu ciri konfigurasi politik negara yang konfigurasi politiknya demokratis adalah kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh ikut aktif menentukan kebijakan umum, dan terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.[51] Dalam ilmu politik, demokrasi dikenal dua macam, yaitu demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau

---

[50] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat : Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Bandung: Nusamedia, 2007, hlm.12.

[51] Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. IV Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 30-31.

diselenggarakan oleh sebuah negara, sedangkan demokrasi empirik merupakan demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan praktis.[52]

Seiring dengan perkembangan zaman, demokrasi juga memerlukan instrumen hukum untuk mengendalikan rakyat dan kebebasannya, karena demokrasi saja tidak cukup dan bisa saja menimbulkan kekacauan. Pada perkembangannya, suatu negara disebut sebagai negara demokrasi, tapi juga diiringi dengan negara hukum, inilah yang dinamakan demokrasi konstitusional.[53] Dengan begini akan dihindari ketakutan yang sering muncul dari istilah "hukum tanpa politik adalah tirani, politik tanpa hukum menimbulkan anarki".

Menurut Miriam Budiardjo, ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis ialah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya,[54] dan untuk menjamin itu harus dilakukan pemisahan terhadap cabang-cabang kekuasaan negara. Pemisahan kekuasaan disebabkan oleh ketakutan jika cabang kekuasaan negara, khususnya eksekutif dan legislatif, dipegang oleh satu orang, atau satu lembaga saja, maka dikhawatirkan suatu negara tidak menjamin kebebasan warga negaranya, dan tentu saja akan terjadi

---

[52] Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, cet. VI, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 4-5.

[53] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm.147.

[54] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, cet. IV, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm.107.

tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap warga negaranya sendiri.[55]

Masih menurut Miriam Budiardjo, Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut. Sistim politik yang demokratis adalah kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[56]

Salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law* ialah pemilihan umum yang bebas.[57] Bahkan *Universal Declaration of Human Rights* menetapkan syarat pokok untuk pemilihan bebas dan kekuasaan pemerintah sebagai berikut: kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala dan jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan; serta dengan pemungutan suara yang rahasia atau menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.[58] Menurut Bingham Powell Jr. beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu Negara mencakup hal-hal sebagai berikut. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa

---

[55] Hal ini berdsarkan ungkapan Lord Acton yang mengatakan "setiap pemerintahan adalah korup, kekuasaan pemerintahan yang mutlak akan melahirkan korup yang mutlak pula". Montesquieu, *The Spirit of Law*, terj. M. Khoirul Anam, The Spirit of Law: Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik, Bandung: Nusa Media, 2007, hlm.192.

[56] Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm.62.

[57] *Ibid*, hlm.60.

[58] *Ibid,* hlm.57.

pemerintah mewakili rakyat; pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan *(bargaining)* untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif; sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting; penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan; masyarakat dan pemimpin menikmati hak dasar mereka.[59]

Kedaulatan rakyat bisa berbentuk secara langsung maupun tidak langsung. Pada zaman Yunani kuno demokrasi atau kedaulatan rakyat masih dipratekkan secara langsung, mengingat pada waktu itu batas wilayah dan jumlah penduduk masih dalam batas yang masih sederhana. Pada era modern, dengan segala kompleksitasnya, demokrasi langsung tidaklah mungkin atau sulit sekali untuk diterapkan, maka diperlukan mekanisme yang tidak langsung, yaitu dengan mekanisme perwakilan kedaulatan rakyat di parlemen.[60] Menurut Stuart Mill, demokrasi perwakilan merupakan penemuan terbesar di zaman modern, karena dengan cara ini demokrasi dapat dipraktekkan dalam jangka waktu yang lama dan mampu mencakup wilayah yang sangat luas sekalipun.[61]

Negara yang menganut faham demokrasi, kekuasaan pemerintahan diberikan oleh rakyat sebagai amanat dari pemegang

---

[59] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm.7.

[60] Perkembangan awal demokrasi ditandai dengan penanda tanganan *Magna Charta* oleh Raja Jhon dan beberapa bangsawan di Inggris pada abad pertengahan, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa piagam ini merupakan piagam pertama yang dilakukan raja untuk menjamin hak dan *privileges* bawahannya. Lihat : Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm.109.

[61] Mill menyatakan yang paling perlu adalah pemerintahan atau kekuasaan tetap berada di bawah kendali dan kekuasaan rakyat. Lihat : Joseph Losco dan Leonar Williams , *Polytical Theory Classic and Komtemporary Reading*, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.645-758.

kedaulatan negara dalam rangka mencapai kehidupan masyarakat yang tertib, aman, damai dan sejahtera. Di negara-negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan, seperti Indonesia, maka pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat disampaikan melalui lembaga perwakilan rakyat.[62]

Lembaga perwakilan rakyat mempunyai banyak istilah, tergantung negara yang menggunakannya. Sering disebut dengan *legislature*, yaitu sesuai dengan fungsinya sebagai *legislate*, yang berarti pembuat undang-undang. Nama lainnya adalah *assembly* yang berarti tempat berkumpul, dan juga *parliament* yang berasal dari kata *perla* yang berarti bicara. Sebutan lainnya ialah *people's representative body* yang berarti badan perwakilan rakyat.[63] Apapun namanya, lembaga ini merupakan simbol kedaulatan rakyat, sebagai representasi dari rakyat secara keseluruhan, dan tentunya juga sebagai penyambung aspirasi rakyat. Anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat.

Parlemen merupakan bentuk dari representasi rakyat, representasi ini bisa dijelaskan karena pada pelaksanaan pemilu rakyat memilih para calon anggota parlemen yang dia inginkan sebagai wakilnya untuk duduk di parlemen. Parlemen sebagai bentuk representasi rakyat digambarkan oleh Rouseau sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale* dan dalam pelembagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang

---

[62] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1999, hlm. 174.
[63] Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm.315.

mereka percayai. J.J. Rousseau menyebutkan, bahwa masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum.[64] Setiap keputusan hukum mengikat seluruh rakyat.

Mengenai kedaulatan rakyat yang ada dalam negara Rousseau menegaskan bahwa negara merupakan gabungan dari seluruh individu pada suatu wilayah untuk melakukan kontrak sosial dalam rangka membentuk negara.

> Partai atau kelompok ini kemudian menjadi semacam pribadi publik dibentuk oleh persatuan pribadi yang pada mulanya bernama kota....pasifnya persatuan ini dinamakan Negara, aktif dinamakan pemerintahan dan dalam perbandingan dengan kekuatan lain yang sama dinamakan kekuasaan.[65]

Berdasarkan paparan yang dikemukakan oleh Rousseau tersebut, jelaslah kiranya bahwa esensi pemerintahan, khususnya dalam pembahasan ini lembaga legislatif, merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang tercipta melalui mekanisme Pemilu dan merupakan bentuk dari perwakilan yang tidak secara langsung.

Bukan hanya Rousseau yang berpendapat bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan kewenangannya dijalankan oleh suatu lembaga, dalam kaitan ini Montesquieu juga berpendapat bahwa suatu negara yang republik demokratis kekuasan tertinggi dijalankan oleh suatu

---

[64] Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat, Jakarta: Visimedia, 2007, hlm.25. Lihat juga Joseph Losco dan Leonar Williams , *Polytical Theory* ..., hlm.221-315.

[65] Jean Jacques Roussaeau, *Ibid* .

badan.[66] Montesquieu mengatakan bahwa syarat legitimasi suatu kekuasaan adalah dengan dipilihnya wakil-wakil rakyat yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan, baik sebagai pembuat maupun pelaksana undang-undang,[67] dalam konteks ini rakyat pada satu sisi adalah pemegang kedaulatan, namun di sisi yang lain rakyat merupakan yang diperintah.

Legitimasi pemerintahan ada karena dipilih oleh rakyat, dalam hal ini Montesquieu menegaskan bahwa perlunya suatu badan yang menjadi representasi rakyat dan badan tersebut berhak memberikan perintah kepada rakyat yang memilihnya. Badan tersebut sudah terlegitimasi melalui mekanisme pemilihan itu.

Menurut Lawrence M. Friedman, legitimasi merupakan dukungan, terutama dukungan yang tersebar, sikap-sikap atau kemauan baik yang ditunjukkan oleh para anggota dari suatu sistem tanpa terkait hasil-hasil spesifik.[68] Mengenai hubungan kepatuhan terhadap hukum dengan legitimasi, Friedman menyebutkan bahwa orang-orang menuruti peraturan dan perintah-perintah, sepanjang mereka memahaminya, ketika otoritas telah dibentuk atau dipilih dan ketika otoritas itu sendiri mengikuti bentuk atau format yang tepat.[69]

Parlemen sebagai lembaga yang menjalankan berbagai fungsinya bertindak atas nama rakyat, keadaan ini dikarenakan para anggota

[66] Montesquieu, *The Spirit of Law* ...., hlm.98.
[67] *Ibid.*
[68] Laurence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspektive*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm.153.
[69] *Ibid.*, hlm.151.

parlemen dipilih oleh rakyat untuk mewakili kepentingannya, keterwakilan ini merupakan implikasi dari tidak atau sulit memungkinkan untuk melaksanakan demokrasi secara langsung.[70] Berawal dari kedaulatan rakyat dan parlemen merupakan representasi rakyat, maka bentuk serta struktur, atau bahkan sampai pada tingkat tugas dan wewenang, parlemen haruslah disesuaikan dengan fondasi kehidupan rakyat. Parlemen atau lembaga perwakilan merupakan simbol dari kedaulatan rakyat itu sendiri.

Secara umum bentuk perwakilan rakyat dikenal 3 macam, yaitu:[71]

a. *Political representation*, yaitu perwakilan melalui prosedur partai politik
b. *Territory representation*, perwakilan daerah atau negara bagian dalam suatu negara di tingkat pusat
c. *Functional representation*, bentuk keterwakilan kelompok profesi, perguruan tinggi, serikat buruh/pekerja dan lain sebagainya.

Perwakilan partai politik saja belum sempurna, karena belum merepresentasikan seluruh rakyat, maka diperlukan *double check* dari perwakilan daerah agar kepentingan dan aspirasi seluruh rakyat benar-benar tersalurkan. Perwakilan fungsional diatur dalam aturan khusus yang memberikan ruang pada perwakilan fungsional ini dalam parlemen, dalam perwakilan politik maupun perwakilan daerah dan hal ini dianggap

[70] Menurut Jimly Asshiddiqie, syarat kuantitatif sahnya Pemilu yaitu minimal 2/3 jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih harus hadir, dan 2/3 dari yang hadir harus sah suaranya. Hal ini berdasarkan analogi pada Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan. Lihat dalam: Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm.86-87.

[71] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok* ...., hlm.154

sah, kebijakan ini dinamakan kebijakan *affirmative* yang berdasarkan *Linburg principles*.[72]

Pemilihan bangunan parlemen unikameral, bikameral, trikameral ataupun tetrakameral tidak bisa dilepaskan dari beberapa cita-cita, yaitu *pertama*, menguatkan fungsi legislasi, bukan terjebak pada persoalan yang membuat peraturan, tapi menghasilkan yang lebih baik. *Kedua*, model kontrol, bikameral ideal karena bukan saja mengontrol pemerintah, tetapi juga sebagai *check and balances* terhadap kamar yang lain. *Ketiga*, fungsi representasi layak diperhatikan, pertimbangan sebanyak mungkin unsur yang terwakili dalam parlemen maka akan semakin baik.[73]

Pada intinya parlemen yang baik ialah yang anggotanya merepresentasikan ketiga perwakilan tersebut, baik dibagi menjadi beberapa kamar atau disatukan dalam sebuah kamar parlemen saja. Jika hanya satu kamar saja parlemennya, maka dinamakan parlemen unikameral atau monokameral, sedangkan yang menggunakan dua kamar parlemen, dinamakan bikameral atau dwikameral. Ada lagi beberapa negara yang menggunakan banyak kamar, dalam artian lebih dari dua kamar.[74] Bangunan parlemen suatu negara tentunya disesuaikan dengan

---

[72] *Ibid.*, hlm.155.

[73] Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, "Menelisik Model Kamar Parlemen: Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia," *Jurnal Media Hukum FH UMY*, Volume 14, Nomor 02, hlm.129.

[74] Contoh beberapa negara yang pernah menggunakan parlemen jenis ini adalah Afrika Selatan, Taiwan, dan Yugoslavia. Lihat: Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 2010, hlm.123.

kebutuhan negara tersebut, dan pasti selalu berbeda antara satu negara dengan negara lainnya.

Menurut Ali Moertopo, Pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.[75] Demikian pula dikatakan B. Cipto Handoyo, Prinsip demokrasi dan Kedaulatan Rakyat menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Rakyat bukan merupakan objek melainkan subjek.[76] Menurut paham demokrasi modern Partai politik, Pemilihan Umum dan Badan Perwakilan Rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.[77]

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.[78]

Menurut Manuel Kaisiepo, Pemilu penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Sigit Putranto menyatakan

---

[75] Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia,* Gaya Media Pratama, 1998, hlm. 167 dan hlm. 168.

[76] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 119.

[77] *Ibid*, hlm. 207.

[78] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

bahwa sekarang tidak menemukan pilah yang lebih demokratis selain pemilihan umum, walaupun ia berpendapat bahwa pemilu itu belum jaminan demokrasi itu sendiri. Menurut Mac Iver dengan pemilihan umum saja rakyat sudah dibatasi dalam pilihannya. Umumnya mereka memilih calon-calon yang tidak diajukan mereka sendiri. Organisasi partai menguasai bagian yang terbesar daripada seleksinya.[79]

Menurut Daniel Sparringa (Kompas, 19-3-2004) terdapat tiga alasan mengapa pemilu merupakan institusi strategis dalam demokrasi. *Pertama*, pemilu menyediakan untuk rakyat kesempatan mengejawantahkan mandat institusional langsung. *Kedua*, pemilu menyediakan kesempatan bagi perubahan politik secara damai melalui proses sirkulasi elite dan atau peneguhan komitmen politik baru. Kemungkinan menghadirkan muka dan atau kebijakan politik baru melalui pemilu adalah mekanisme membuat perubahan politik tanpa revolusi. *Ketiga*, pemilu memberikan kesempatan rakyat menjadi penentu atas kontestasi, kompetisi dan rivalitas politik serta pilihan nilai yang menentukan nasib mereka hingga pemilu berikutnya.[80]

Rakyat adalah subjek demokrasi dalam arti sesungguh-sungguhnya. Sebagai subjek demokrasi, rakyat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang disediakan baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekrutmen pimpinan politik. Dengan demikian, rakyat tidak hanya didorong-dorong

[79] Bintan R. Saragih, *Op.Cit.*, hlm. 169-170.

[80] Said Ruhpina, *Menuju DemokrasiPemerintahan*, Universitas Mataram Press, Mataram, 2005, hlm. 8.

untuk memilih calon pemimpinnya akan tetapi juga memiliki hak untuk mencalonkan diri. Hak warga untuk dipilih dan memilih itu merupakan bagian terpenting dari prinsip demokrasi, yakni *universal sufferage* (hak pilih universal).[81]

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilihan umum pertama yang berasas persaingan terbuka (*competitive elections*) sejak pemilihan umum untuk DPRD Provinsi se-Kalimantan pada tahun 1958. Perbedaan paling besar yang dapat dilihat antara pemilu 1999 dan pemilu sebelumnya adalah di bidang penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu sebelumnya badan penyelenggara pemilu ikut menjamin kemenangan (dan kelangsungan) sistem politik Orde Baru. Pada tahun 1999 fungsi badan penyelenggara pemilu berubah agar menjamin (termasuk dengan pelembagaan beberapa mekanisme pembuktian integritas) bahwa preferensi para pemilih benar-benar dicerminkan dalam basil pemilu sendiri.[82]

Selain badan penyelenggara pemilu, unsur-unsur lain yang mempengaruhi proses kepemiluan (*electoral* atau masalah-masalah yang menyangkut pemilihan umum) juga berperan dalam mendukung pelaksanaan pemilu secara kompetitif. Unsur-unsur ini termasuk:[83]

a. Kebebasan pers untuk meliput pemilu secara netral.

---

[81] Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, sistem Dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 23.

[82] *Ibid*, hlm. 190-191.

[83] *Ibid*, hlm. 191.

b. Kebebasan masyarakat untuk mendirikan partai politik baru yang bebas dan "restu" pemerintah.

c. Kebebasan masyarakat untuk memantau proses pemilihan umum.

d. Kebebasan pegawai negeri sipil untuk tidak harus mendukung dan memilih Golkar.

e. Pendirian posisi netral dari aparatur negara terhadap masing-masing peserta pemilu.

f. Kebebasan tekanan negara terhadap pemilih agar memilih atau tidak memilih salah satu peserta pemilu.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Implikasi dari perubahan sistem pemilihan presiden secara langsung telah membuka peluang penerapan model pemilihan kepala daerah secara langsung.[84]

Pada hakikatnya pemilu merupakan kontrak sosial (*the social contract*) bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai satu kesatuan dengan para wakilnya yang terpilih, yang kelak menjadi penguasa pemerintahan yang berwenang untuk menentukan segala kebijakan di negara ini. J.J. Rousseau mengatakan, bahwa penyerahan kekuasaan, milik dan kebebasan seseorang kepada penguasa yang berdaulat hanya sebesar yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu seorang penguasa berdaulat harus memperhatikan kepentingan umum (*general*

[84] Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal CSIS, Vol. 33, No.2 Juni 2004, hlm. 239.

will) yang terkait dengan kepentingan bersama masyarakat dan bukan kemauan atau kepentinagan dirinya.

Dalam kontrak sosial ada hubungan timbal balik (asas resiprosits) antara wakil rakyat dengan wakil atau penguasa yang dipilihnya dalam setiap pemilu. Di satu sisi rakyat memberikan suara atau dukungan dari sebagaian kekuasaan, bahkan miliknya untuk kepentingan umum, sebaliknya mereka yang terpilih menjadi wakil atau penguasa adalah alat untuk mencapai cita-cita kesejahteraan rakyat. Untuk itu penguasa tidak boleh berlaku diskriminasi sosial, ia harus menerapkan asas kesetaraan dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.[85] Pemilu merupakan sarana demokrasi sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat yang berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan serta rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.[86] Oleh karena itu secara spesifik demokrasi adalah sistem yang membuka peluang yang luas pada rakyat untuk memilih wakilnya atau penguasa dan memberikan legitimasi padanya dengan harapan kepentingan masyarakat dapat diperjuangkan.[87]

---

[85] *Ibid*, hlm. 61.
[86] Said Ruhpina, *Op.cit.*, hlm. 97.
[87] Ibid, hlm. 99.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pada Pemilu Legislatif 2009 ini diikuti oleh 34 partai nasional dan 3 partai lokal.

3. Teori Hak Asasi Manusia dan Kesetaraan Gender

a. Hak Asasi Manusia

Gagasan tentang perlunya upaya penegakan dan perlindungan HAM tidak lepas dari *background* mengenai terjadinya berbagai kejahatan terhadap eksistensi dan martabat kemanusiaan dalam sejarah kehidupan manusia, baik yang dilakukan oleh negara (penguasa) maupun oleh suatu kekuatan sosial lain dalam suatu korelasi horizontal. Puncaknya ialah terjadi pengalaman buruk dunia internasional yakni pada peristiwa Holocaust Nazi terhadap bangsa Yahudi saat menjelang maupun selama Perang Dunia II. Sejak itu, doktrin Hak kodrati yang pernah digagas John Locke pada akhir abad ke-17 dan awal abad ke-18 (menyertai geger revolusi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis) memperoleh atensi dunia secara luar biasa.[88]

Dalam *Preambule* Piagam PBB, tersirat pernyataan bahwa masyarakat internasional tidak ingin mengulang terjadinya kembali Holocaust di masa depan, dan oleh karena itu perlu menegaskan adanya kepercayaan:[89]

1) Terhadap hak asasi manusia;
2) Terhadap martabat dan kemuliaan manusia;
3) Terhadap kesetaraan manusia (laki-laki dan perempuan);
4) Terhadap negara besar dan kecil.

---

[88] *Ibid.*
[89] *Ibid.*

Karl Vasak mengkategorikan perkembangan mengenai pemikiran HAM dengan mendasarkan pada 3 (tiga) slogan utama Revolusi Perancis yang sangat terkenal, ialah: *liberty* (kebebasan), *egality* (persamaan) dan *fraternity* (persaudaraan). Bertolak pada tiga slogan inilah generasi-generasi yang menggambarkan perkembangan pemikiran HAM dapat dijelaskan sebagai berikut.[90]

Terkait dengan slogan *liberty* (kebebasan) yaitu HAM klasik yang muncul dari adanya tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan negara yang absolut dan tiranis serta kekuatan-kekuatan sosial lainnya yang feodalistik dan menindas. Dalam konteks perlindungan HAM generasi pertama ini, sifat "perilaku" negara ialah *by omission* (dengan tidak berbuat sesuatu yang dapat membatasi ataupun menindas apalagi memberangus hak-hak generasi ini, yaitu hak-hak negatif.

Wujudnya ialah berupa hak-hak sipil dan politik sebagai berikut:[91]

1) Hak hidup;
2) Hak kebebasan bergerak, berkumpul, berpikir, dan menyatakan pikiran/pendapatnya;
3) Hak kebebasan beragama;
4) Hak bebas ari penahanan dan penangkapan yang sewenang-wenang;
5) Hak bebas dari penyiksaan;
6) Hak bebas dari penerapan hukum secara surut;
7) Hak keselamatan dan keutuhan jasmani;
8) Hak perlindungan atas hak milik;

---

[90] *Ibid.*

[91] Rhona K.M. Smith, at.all, Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi (Penyunting/ Editor), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008, hlm. 15.

9) Hak mendapatkan proses peradilan yang adil dan sebagainya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 27 ketentuan yang sudah diadopsi ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen kedua yang diperluas dengan memasukkan elemen baru yang bersifat menyempurnakan rumusan yang ada, lalu dikelompokkan kembali, sehingga mencakup ketentuan-ketentuan baru yang belum dimuat di dalamnya, maka rumusan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar dapat mencakup lima kelompok materi, yaitu sebagai berikut:[92]

Kelompok hak-hak sipil yang dapat dirumuskan menjadi:

1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;
2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat kemanusiaan;
3) Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan;
4) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya;
5) Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran dan hati nurani;
6) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;
7) Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan;
8) Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut;
9) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;
10) Setiap orang berhak akan status kewarganegaraan;
11) Setiap orang berhak untuk bebas bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan dan kembali ke negaranya;
12) Setiap orang berhak memperoleh suaka politik;
13) Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

[92] Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit.* hlm. 88.

Pemenuhan hak-hak tersebut terlihat pada Konstitusi Pasal 27 dan Pasal 28 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen kedua:

1) Pasal 27 ayat (1) bahwa Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
2) Pasal 28 D Ayat (3) bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
3) Pasal 28 H Ayat (2) bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Hubungan antara HAM, negara dan demokrasi seperti dikatakan oleh Andrew Fagan, yaitu:[93]

Relationship between human rights and democracy is perfectly captured by the 1993 Vienna Declaration, which states that human rights and democracy are "interdependent and mutually supportive". As a statement of purpose such pronouncements have a function but as a purported description of state of affairs they are positively unhelpful and even misrepresentative. Relationship between human rights and democrazy will require overcoming this particular "buzzing and booming confusion" through the identification of some essential elements or components of a genuinely democratic system. A normative commitment to human rights will require going beyond a more overtly politically scientific quantification of those systems which lay claim to "beeing

[93] Alan Gewirth dalam Andrew Fagan,*Human Right (Confronting Myths and Misunderstandings)*, University of Essex, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK, Northamton, MA, USA, 2009, hlm. 96.

democratic" in order to establish what "being democratic is legitimately based upon in the first place. As a necessary exercise in normative political analysis this is no easy task. The task requires the identification and defence of a set of elements or components which may be legitimately said to characterise a democratic system. The purpose of this task is to distinguish between bogus and legitimate democracies. The context for this task is given, in this instance, by a normative commitment to human rights, which, in my terms, entails the elimination of all forms of systematic human suffering so that each and every individual human beeing enjoys a broadly equal opprtunity to lead a minimally good life. Some political theorists have arguedbthat the very attempt to identi the essence of democracy is an ultimately futile intellectual project.

Terjemahan bebasnya dapat diartikan bahwa hubungan antara hak asasi manusia dan demokrasi yang sempurna dinyatakan dalam Deklarasi Vienna 1993 bahwa hak asasi manusia dan demokrasi saling tergantung dan saling mendukung. Hubungan antara hak asasi manusia dan demokrasi akan saling memerlukan untuk mengatasi masalah tertentu melalui identifikasi beberapa elemen penting atau komponen dari sistem yang benar-benar demokratis. Diperlukan identifikasi dan pertahanan dari satu set elemen atau komponen yang dapat dikatakan sah untuk menandai tujuan sistem. Tugas ini adalah untuk membedakan antara demokrasi palsu dan sah. Konteks untuk tugas ini diberikan, dengan komitmen normatif hak asasi manusia, memerlukan penghapusan segala bentuk penderitaan manusia yang sistematis sehingga setiap individu manusia menikmati kesempatan yang sama dengan menjalani hidup minimal yang baik.

b. Teori Kesetaraan Gender

Memahami konsep gender tentu perlu dibedakan antara pengertian gender dengan pengertian seks atau jenis kelamin. Pengertian jenis kelamin merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Artinya secara biologis alat-alat yang melekat pada perempuan seperti alat reproduksi, rahim, vagina, alat menyusui dan laki-laki seperti penis, kala menjing, dan alat untuk

memproduksi sperma tidak dapat dipertukarkan. Secara permanen tidak berubah dan merupakan alat ketentuan biologis atau sering dikatakan sebagai ketentuan Tuhan atau kodrat.[94]

Secara mendasar, gender berbeda dari jenis kelamin biologis. Jenis kelamin biologis merupakan pemberian, dilahirkan sebagai seorang laki-laki atau seorang perempuan. Jalan yang menjadikan maskulin atau feminim adalah gabungan blok-blok bangunan biologis dasar dan interprestasi biologis oleh kultur. Gender mencakup penampilan, pakaian, sikap, kepribadian, bekerja di dalam dan di luar rumah tangga, seksualitas, tanggung jawab keluarga, dan sebagainya.[95]

Menjernihkan perbedaan antara seks dan gender, yang menjadi masalah adalah adanya kerancuan dan pemutarbalikan makna tentang apa yang disebut seks dan gender. Gender merupakan konstruksi sosial sering dianggap sebagai kodrat yang berarti ketentuan biologis atau ketentuan Tuhan oleh masyarakat. Perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi kaum laki-laki maupun perempuan.

Ketidakadilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidakadilan, yaitu:

1) Gender dan Marginalisasi Perempuan

---

[94] Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: PustakaPelajar, 2010, hlm. 8.

[95] Mosse, J.C., *Gender dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 2.

Marginalisasi terhadap perempuan sudah terjadi sejak dalam rumah tangga dengan bentuk diskriminasi atas anggota keluarga laki-laki dan perempuan. Salah satu contoh marginalisasi perempuan dalam permainan tradisional pasar-pasaran adalah anak perempuan lebih diarahkan pada pemilihan peran masak-masakan sedangkan laki-laki diarahkan pada pemilihan peran menjadi pembeli.

2) Gender dan Subordinasi

Sebagian masyarakat beranggapan bahwa tugas-tugas kerumahtanggaan dan pengasuhan anak adalah tugas wanita, walaupun wanita tersebut bekerja. Ada hal batasan yang pantas dan tidak pantas dilakukan oleh pria dan wanita dalam menjalankan tugas-tugas rumah tangga.[96]

3) Gender dan Stereotipe

Salah satu jenis stereotipe bersumber dari pandangan gender. Banyak sekali ketidakadilan terhadap jenis kelamin yang bersumber dari penandaan (streotipe) yang dilekatkan pada mereka. Laki-laki dipersiapkan untuk menjadi tiang keluarga, sedangkan perempuan hanya sebagai pengurus rumah tangga, kalaupun mereka bekerja, hasilnya dianggap tambahan, oleh sebab itu, pendidikan perempuan dinomorduakan.[97]

4) Gender dan Kekerasan

[96] Irwan Abdullah, *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 245.

[97] *Ibid*, hlm. 246.

Kekerasan (*violence*) adalah suatu serangan (*assault*) terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang. Kekerasan yang terjadi pada perempuan umumnya merupakan kekerasan akibat adanya keyakinan gender. Kekerasan yang berbasis gender, pada dasarnya adalah refleksi dari sistem patriarkhi yang berkembang di masyarakat.[98]

5) Gender dan Beban Kerja

Adanya anggapan bahwa perempuan bersifat memelihara, rajin dan tidak akan menjadi kepala rumah tangga, berakibat semua pekerjaan domestik menjadi tanggung jawab perempuan. Perempuan menerima beban ganda, selain harus bekerja di sektor domestik, mereka masih harus bekerja membantu suami dalam mencari nafkah.[99]

Kesetaraan Gender (*Gender Equality*) adalah kesamaan kondisi bagi perempuan dan laki-laki untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan keamanan nasional; dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut (bentuk kondisi). Keadilan Gender (*Gender Equity*) adalah suatu kondisi dan perlakuan keadilan terhadap perempuan dan laki-laki. Langkah-langkah diperlukan untuk menghentikan hal-hal yang secara psikis,

[98] Trisakti Handayani dan Sugiarti,*Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Malang: Pusat Studi Wanita dan kemasyarakatan Universitas Muhammadiyah Malang, 2001, hlm. 18.
[99] *Ibid.*

politik, dan sosial budaya menghambat perempuan dan laki-laki untuk bisa berperan dan menikmati hasil dari perannya itu (bentuk tindakan) agar keadilan terhadap perempuan dan laki-laki terwujud[100]. Kesetaraan Gender di Indonesia merupakan masalah keadilan sosial, yang merupakan norma hukum baik secara spiritual, sebagai cita hukum (*rechtsidee*), sebagai norma hukum tertinggi (*staats fundamental norm*) serta hukum dasar (konstitusional).

Posisi perempuan dalam memperjuangkan hak politiknya di pemerintahan hingga kini masih menghadapi cukup banyak tantangan. Selain karena derajat keterwakilannya yang masih jauh dibawah ideal, sejumlah tantangan lainnyapun menjadi pekerjaan rumah yang tidak mudah untuk diselesaikan.

Istilah *Affirmative Action* berasal dari Amerika Serikat, dan pertama kali muncul di Presiden John F. Kennedy's *Executive Order 10925*. Istilah ini digunakan untuk merujuk kepada langkah-langkah untuk mencapai non-diskriminasi. Pada tahun, 1965, Presiden Lyndon Johnson yang dikeluarkan Executive Order 11246 federal yang mengharuskan kontraktor untuk mengambil "tindakan tegas" untuk menyewa tanpa memandang ras, agama, dan asal nasional. Pada tahun 1968, jenis kelamin telah ditambahkan ke dalam daftar anti-diskriminasi. Pencocokan prosedur di negara-negara lain juga

[100] Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Glossary: Rencana Induk Pembangunan Nasional Pemberdayaan Perempuan 2000-2004(Ringkasan),* Jakarta: April 2000, hlm.36.

dikenal sebagai reservasi di India, diskriminasi positif di Inggris dan ekuitas kerja di Kanada.[101]

Affirmative Action dipandang sebagai manifestasi nilai keadilan sosial. Nilai *Affirmative Action*diakui sangat potensial dan mampu menjembatani berbagai persoalan sosial budaya yang timbul, sekaligus menjamin suatu manajemen SDM yang lebih representatif secara proporsional berbagai karakteristik demografis, geografis, dan kultural masyarakat dalam suatu organisasi, baik publik maupun swasta. Nilai *Affirmative Action* merupakan manifestasi dari nilai keadilan sosial yang telah diangkat ke permukaan oleh administrasi negara baru, yang kemudian disejajarkan dengan nilai-nilai efisiensi, efektifitas, dan ekonomi.

Pengertian awal *Affirmative Action* adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi. Ia merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum, jaminan pelaksanaannya harus ada dalam konstitusi dan Undang-Undang.[102]

---

[101] http://purnama-julia.blogspot.com/2011/02/pengertian-affirmative-action.html di akses pada tanggal 19 Januari 2013, pukul 08:35 WIB.

[102] http://zukhrufarisma.wordpress.com/2012/06/06/affirmative-action/ di akses pada tanggal 19 januari 2013 pukul 09: 12 WIB.

Affirmative Action terdiri dari kata *affirmative* dan *action*, *Affirmative* berarti pengakuan positif, berupa program-program dan prosedur-prosedur yang secara nyata harus dibuat, dan selanjutnya akan diidentifikasikan dan memperbaiki semua praktik pekerjaan yang cenderung terus mempertahankan pola-pola diskriminasi dalam pekerjaan. *Action* berarti tindakan, yaitu tindakan yang harus diambil guna memungkinkan mereka yang telah disingkirkan, dan atau sengaja tidak digubris untuk bersaing, atau memperoleh akses terhadap pekerjaan-pekerjaan berdasarkan basis yang sama. *Affirmative action* merupakan salah satu cara untuk memerangi diskriminasi-diskriminasi dalam lapangan pekerjaan.[103]

Affirmative action bukanlah kuota, namun banyak juga yang mencampuradukkan istilah kuota dengan *affirmative*. *Affirmative action* bentuknya beragam, seperti pelatihan, peningkatan kapasitas, kuota dan sebagainya. Jadi kuota hanya salah satu bentuk *affirmative action*, jadi kuota bukan tujuan akhir tetapi alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Dengan disahkannya kuota ini, diharapkan dapat menjadi motivasi bagi kaum perempuan untuk dapat berkiprah di politik, sehingga dapat mewujudkan partisipasi politik perempuan pada lembaga formal yang akan membuat keputusan politik, serta

[103] Faustino Cordoso Gomes, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi, 2003, hlm. 69.

diharapkan posisi perempuan menjadi lebih baik di lembaga legislatif.[104]

Affirmative action dalam perspektif gender menurut Islam, dapat dilihat dari beberapa permasalahan tafsiran keagamaan yang dianggap strategis agar segera mendapat perhatian untuk dilakukan kajian,[105] *pertama*, yang menyangkut persoalan subordinasi kaum perempuan akibat penafsiran yang meletakkan kaum perempuan dalam kedudukan dan martabat yang tidak subordinatif terhadap kaum laki-laki. Pada dasarnya semangat hubungan laki-laki dan perempuan dalam Islam bersifat adil *(equal)*. Subordinasi kaum perempuan merupakan suatu keyakinan yang berkembang di masyarakat yang tidak sesuai atau bertentangan dengan semangat keadilan seperti ayat Tuhan dalam al-Qur'an, surat al-Hujurat ayat 13 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Artinya:
Sesungguhnya telah Aku ciptakan kalian laki-laki dan perempuan dan Aku jadikan kalian berbangsa dan bersuku-suku agar kalian lebih saling mengenal; sesungguhnya yang mulia di antara kalian adalah yang paling takwa.

Masih banyak lagi ayat al-Qur'an yang mendukung pandangan bahwa kaum perempuan tidaklah subordinasi terhadap

---

[104] *Ibid.*

[105] Mansour Faqih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012, hlm. 137.

kaum laki-laki, seperti surat at-Taubah ayat 71; an-Nisa ayat 123; Surat Ali Imran ayat 195 dan surat an-Nahl ayat 97.

Kedua, pemahaman yang bias gender selain meneguhkan subordinasi kaum perempuan, juga membawa akibat pada persoalan waris dan kesaksian, nilai kaum perempuan dianggap separoh dan kaum laki-laki. Untuk membahas ini perlu dilakukan analisis konteks sosial terhadap struktur sosio-kultural pada saat ayat tersebut diturunkan, sehingga pemahaman masalah waris dan kesaksian tidak bertentangan dengan prinsip keadilan yang disampaikan dalam ayat-ayat tersebut. Umumnya mereka yang menekuni masalah keadilan gender tidak melihat angka pembagiannya, melainkan semangat keadilannya. Demi mencapai keadilan, merubah angka yang sesuai dengan sistem dan struktur sosial dewasa ini pun perlu dilakukan.[106]

Ketiga, segenap ayat yang berkenaan dengan hak produksi dan reproduksi kaum perempuan. Dalam tradisi penafsiran Islam yang tidak menggunakan perspektif gender, kaum perempuan sama sekali tidak memiliki hak berproduksi maupun reproduksi yakni untuk mengontrol organ reproduksi mereka. Untuk itu usaha untuk menafsirkan kembali agar terjadi keadilan gender dalam hak-hak reproduksi perlu mendapat perhatian. Di antara agenda mengenai penafsiran hak-hak reproduksi ini meliputi:[107]

1) Hak jaminan keselamatan dan kesehatan yang berkenaan dengan

[106] *Ibid*, hlm. 138.
[107] *Ibid*, hlm. 138-140.

pilihan-pilihan untuk menjalankan dan menggunakan atau menolak penggunaan organ reproduksinya, mulai dari menstruasi, mengandung, melahirkan dan menyusui. Dalam kaitan ini termasuk hak untuk menentukan kehamilan bagi perempuan sepanjang akan membahayakan kesehatan dan keselamatannya.

2) Hak untuk memilih pasangan. Dalam kenyataan masih banyak beredar keyakinan di masyarakat Islam bahwa orang tua (dalam hal ini ayah) memiliki hak menentukan jodoh *(Ijbar)* bagi anak gadisnya. Kajian tentang hak-hak perempuan untuk menentukan nasib jodohnya ini juga perlu diagendakan.
3) Hak untuk menikmati dan menolak hubungan seksual. Dalam pandangan Islam yang bias gender, kaum perempuan secara seksual dimiliki dan dikontrol oleh kaum laki-laki dan tugas utama istri adalah melayani. Pandangan ini meskipun tidak jelas datangnya, namun hubungan seksual bagi kaum perempuan lebih dekonstruksi sebagai kewajiban belaka. Oleh karena itu perlu dilakukan dekonstruksi terhadap tafsir dan ajaran fikih yang menolak segenap jenis ketidakadilan gender dalam bentuk pelecehan seksual *(sexual harassment),* pemerkosaan terhadap istri *(marital rape)* yang masih menjadi masalah kontroversial tersebut.

Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, dalam Pedoman Umum Penyadaran Gender, menyebutkan bahwa aliran dalam pengarusutamaan gender di Indonesia menganut prinsip--prinsip seperti berikut:[108]

1) Menerima keragaman budaya, agama, dan adat istiadat (pluralistis);
2) tidak menggunakan pendekatan konflik (dikotomis);
3) Diperjuangkan secara bertahap melalui proses sosialisasi dan advokasi;
4) Menjunjung nilai hak-hak manusia dan demokratisasi.

[108] Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009, hlm. 15.

Membicarakan HAM yang dikaitkan dengan kesetaraan gender akan selalu terkait juga dengan bagaimana model persamaan tersebut. Sumiarni mengemukakan 3 (tiga) model persamaan sebagai berikut:[109]

1) Model formal

Model Formal atau *formal equality* merupakan prinsip perlakuan sama pada setiap individu dalam situasi yang sama yang merupakan hak otonomi setiap individu atau kelompok, dengan tidak ada perlakuan khusus atau istimewa. Dengan standar yang tepat *formal equality* ini dapat diterapkan pada pengadilan dan sangat penting bagi pemerintahan yang obyektif untuk menguji secara empirik tentang stereotip kuno tentang wanita. Perlakuan yang sama pada semua orang tidak hanya pada perempuan tetapi juga untuk laki-laki. Perhatian pada persamaan dan perbedaan dalam pendekatan ini terdapat perbedaan sifat antara laki-laki dan perempuan secara signifikan dengan hasil adil (Bartlett dan Harris, 1998: 101-102). Perlakuan secara formal oleh hakim adalah terhadap perbedaan jenis kelamin dari suatu bentuk peraturan tanpa perlakuan khusus, pada kesempatan yang sama (Bartlett dan Harris, 1998: 261).

Model formal menganggap bahwa wanita dan pria adalah

[109] Sumiarni, *Op.Cit.*, hlm. 50-56.

sama, oleh karena itu, pria dan wanita harus diperlakukan sama, mempunyai kesempatan yang sama dan melaksanakan kinerja yang sama. Model formal menganut standar tunggal *(single standard rule),* sebab laki-laki merupakan kelompok yang dominan (Majury, 1991: 323), yang berarti bahwa perbedaan biologis antara pria dan wanita serta perbedaan gender tidak merupakan faktor-faktor yang menentukan. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan bahwa wanita tidak mempunyai akses pada dan mendapat manfaat yang sama seperti pria, karena memang ada perbedaan kondisi wanita dan pria pada ciri biologi. Apabila model formal dengan pendekatan aturan standar tunggal diterapkan, jelas akan merugikan wanita. Contoh wanita tidak akan mempunyai akses pada kesempatan kerja malam hari, karena lingkungan sosial tidak aman bagi wanita bepergian pada malam hari. Risiko pelecehan dan kejahatan harus dipikul oleh wanita itu sendiri.

2) Model proteksionis-perlindungan

Perlindungan terhadap perempuan itu benar, sebagai kritik terhadap persamaan formal dalam peraturan yang merugikan perempuan (Majury, 1991: 328). Model proteksionis atau perlindungan memperhatikan perbedaan antara pria dan wanita, dengan maksud untuk melindungi wanita, wanita dilarang untuk nelakukan kerja atau kegiatan tertentu.

Pendekatan proteksionis atau perlindungan mempertimbangkan perbedaan antara pria dengan wanita, tetapi menganggap perbedaan itu sebagai kelemahan atau *inferioritas* wanita. Apabila kerja malam berbahaya bagi wanita, maka wanita dianggap lemah. Pemecahan masalah itu dengan melakukan kontrol atau koreksi pada wanita, dan tidak melakukan perbaikan pada lingkungan atau atau memberikan bantuan pada wanita untuk mengatasi lingkungan yang tidak aman itu. Dengan demikian perbedaan antara pria dengan wanita dianggap sebagai takdir yang alamiah, sehingga pendekatan proteksionis pada gilirannya memperkuat kedudukan yang lebih rendah (subordinasi) pada wanita (Luhulima, 1997: 30). Contoh larangan kerja malam bagi wanita. Konsekuensi dari larangan itu ialah perusahaan tidak mau mempekerjakan wanita. Jika perusahaan mempekerjakan wanita, akan merupakan beban bagi bagi pria. (Apabila suatu perusahaan mempekerjakan empat orang pria, maka setiap pekerja harus kerja malam setiap empat hari sekali. Apabila perusahaan memperkerjakan dua orang pria dan dua orang wanita, maka setiap pekerja pria harus melakukan kerja malam dua hari sekali, karena pekerja wanita dilarang untuk melakukan kerja malam hari).

3) Model persamaan substantif

Peraturan resmi atau persamaan formal seringkali tidak

menghasilkan kesamaan, sebab terdapat perbedaan pada karakter atau sifat keadaan laki-laki dan perempuan. *Substantive equably* mempunyai tuntutan terhadap peraturan-peraturan yang memperhitungkan perbedaan relasi jender, yaitu pada hasil atau dampak dari peraturan-peraturan. Persamaan substantif sebagai akibat diskriminasi masa lalu, untuk itu memperbaiki peraturan-peraturan yang tidak atau belum menghasilkan persamaan (Bartlett dan Harris, 1998: 261). Oleh Martha C. Nussbaum (1997: 406), persamaan substantif ini merupakan model kebijaksanaan.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita mengakui adanya perbedaan antara wanita dan pria. Dasar pikiran dari pendapat ini ialah bahwa wanita ada dalam posisi yang berbeda dengan pria. Hal itu disebabkan wanita mengalami diskriminasi *(current discrimination)* atau menanggung akibat karena adanya tindakan diskriminatif di waktu yang lalu *(past discrimination)* atau karena lingkungan dalam keluarga atau masyarakat tidak ramah pada kemandirian wanita.

Model substantif yang dianut seperti dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita ialah melalui pendekatan koreksi *(corrective approach)*. Pendekatan ini mengakui perbedaan antara pria dan wanita.

Secara khusus mengakui bahwa mengandung adalah fungsi khusus yang dipikul oleh wanita dan merupakan fungsi sosial yang tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan diskriminasi terhadap wanita. Seperti yang dikatakan oleh Wendy Williams, bahwa peraturan kehamilan merupakan hal yang khusus. Dengan adanya kehamilam perempuan yang bekerja kehilangan kesempatan dan kehilangan penambahan insentif, dikarenakan usia dan status perkawinan. Dengan demikian bagi perempuan yang hamil dan mempunyai anak diperlukan perlindungan khusus berkaitan dengan reproduksi perempuan (Williams, 1985: 371).

Berkenaan dengan persamaan substantif untuk mengadakan peraturan-peraturan yang baru, dalam Mukadimah Konvensi dikatakan:

> "Mengingat kembali sumbangan besar wanita pada kesejahteraan keluarga dan pembangunan masyarakat yang selama ini belum sepenuhnya diakui, arti sosial dari kehamilan, dan peranan kedua orang tua dalam membesarkan anak anak, dan menyadari bahwa peranan wanita dalam memperoleh keturunan hendaknya jangan menjadi dasar diskriminasi, akan tetapi bahwa membesarkan anak-anak nnenghendaki pembagian tanggung jawab antara pria dan wanita dan masyarakat sebagai keseluruhan". (Luhulima, 1997: 31)

Selanjutnya Pasal 5 Konvensi

"Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat:

a) Untuk mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya pria dan wanita dengan maksud untuk mencapai penghapusan

prasangka-prasangka dan kebiasaan-kebiasaan dan segala praktek lainnya yang berdasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasar peranan stereotip bagi pria dan wanita.

b) Untuk menjamin bahwa pendidikan keluarga meliputi pengertian yang tepat mengenai *kehamilan* sebagai *fungsi sosial* dan pengakuan tanggung jawab bersama pria dan wanita dalam membesarkan anak-anak mereka, seyogyanyalah bahwa kepentingan anak-anak adalah pertimbangan utama dalam segala hal".

Pendekatan koreksi mengkaji ketentuan khusus atau aturan dengan melihat apakah ketentuan atau aturan itu mengakibatkan subordinasi wanita dalam jangka panjang atau jangka pendek, memperkuat subordinasi wanita atau membantu wanita mengatasi subordinasi. Contoh pendekatan koreksi: apabila ada kesempatan melakukan kerja malam, ada kebijaksanaan publik atau aturan-aturan yang mengharuskan pengusaha menyediakan sarana dan prasarana yang memadai agar wanita aman dan merasa aman untuk melaksanakan kerja malam. Misalnya, dengan menyediakan transportasi, ruang kerja yang sehat dan terang, dan sebagainya. Pendekatan koreksi mengharuskan adanya perubahan tingkah laku sosial budaya tradisional wanita dan pria, menghapus prasangka dan kebiasaan dan praktek berdasarkan superioritas atau inferioritas salah satu jenis kelamin (Pasal 5 (a)).

Model substantif tidak saja peduli pada kesempatan yang sama bagi wanita dan pria, tetapi terutama pada persamaan dalam menikmati manfaat atau hasil-hasilnya. Seperti ketentuan

Pasal 2 (a) Konvensi mewajibkan negara untuk menjamin melalui peraturan perundang-undangan atau cara lain, pelaksanaan prinsip persamaan antara wanita dan pria.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita tidak saja menekankan pada perlakuan yang sama bagi pria dan wanita, tetapi juga pada akses yang sama dan penikmatan manfaat yang sama, melalui penciptaan lingkungan yang kondusif (dengan menyediakan sarana dan prasarana) atau melalui *affirmative action* (Pasal 3 dan 4). Pasal 3 menentukan bahwa negara-negara peserta mengambil langkah-langkah yang tepat termasuk pembuatan undang-undang di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya, untuk menjamin perkembangan dan kemajuan wanita sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin mereka melaksanakan dan menikmati hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok atas dasar persamaan dengan pria.

Demikian juga Pasal 4 menentukan:

a) Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan "de-facto" wanita dan pria, tidak dianggap sebagai diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tidak sama atau terpisah maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.
b) Pembuatan peraturan-peraturan khusus oleh negara-negara peserta, termasuk peraturan-peraturan yang dimuat dalam Konvensi yang sekarang ini, yang ditujukan untuk melindungi kehamilan, tidak dianggap sebagai diskriminasi.

Tantangannya ialah mengetahui bilamana memperhatikan perbedaan, dan menentukan langkah-langkah yang tepat guna untuk melakukan perbedaan perlakuan yang memungkinkan adanya persamaan akses dan kontrol dan menikmati manfaat yang sama bagi wanita dan pria. Langkah-langkah itu perlu dikaji untuk menuju pada kemandirian wanita, dan bukan kebergantungan, yang tetap harus dipertahankan ialah hak yang sama dan persamaan antara pria dan wanita sebagai *legal standard,* seperti hak yang sama dalam keluarga, dalam kerja, pengupahan, kewarisan, akses pada pemilikan dan kontrol atas sumber daya ekonomi seperti tanah, kewarganegaraan, partisipasi dan perwakilan dalam pengambilan keputusan di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan sebagainya.

Secara ringkas, prinsip persamaan substantif yang dianut oleh Konvensi Wanita adalah:

a) Langkah-langkah untuk merealisasi hak-hak wanita yang ditujukan untuk mengatasi adanya perbedaan, disparitas/ kesenjangan, atau keadaan yang merugikan wanita.
b) Persamaan substantif dengan pendekatan koreksi merupakan langkah-langkah khusus agar wanita mempunyai akses pada dan menikmati manfaat yang sama seperti pria dan kesempatan dan peluang yang ada.
c) Konvensi Wanita mewajibkan pemerintah untuk mendasarkan kebijaksanaan dan langkah-langkah bagi wanita pada prinsip-prinsip sebagai berikut:
   (1) persamaan kesempatan antara pria dan wanita;
   (2) persamaan wanita dan pria untuk menikmati hasil-hasil dari penggunaan kesempatan itu, yang berarti bahwa wanita dan pria menikmati manfaat yang sama/ adil;

(3) hak hukum yang sama antara pria dan wanita:
   (a) dalam kewarganegaraan;
   (b) dalam perkawinan dan hubungan keluarga;
   (c) atas perwalian anak *(guardianship);*
   (d) persamaan kedudukan dalam hukum dan perlakuan sama di depan hukum. (Luhulima, 1997: 34)

Prinsip non-diskriminasi dimuat dalam Pasal 1 Konvensi Wanita, diskriminasi terhadap wanita berarti setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai batasan 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 wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Pasal 1 merupakan definisi kerja arti diskriminasi terhadap wanita, dan dapat digunakan untuk melakukan identifikasi kelemahan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan formal atau netral *(neutral laws and policies).* Perhatikan kata-kata kunci ... *pengaruh* ... atau *tujuan* .... Mungkin suatu peraturan perundang-undangan atau kebijaksanaan tidak dimaksudkan untuk meniadakan penikmatan hak wanita, tetapi apabila mempunyai pengaruh atau dampak merugikan wanita untuk jangka pendek atau jangka panjang, dianggap/merupakan diskriminasi terhadap wanita.

Yang tidak dianggap sebagai diskriminasi ialah *affirmative actions* Pasal 4 Konvensi, yaitu langkah-langkah khusus sementara yang dilakukan untuk mencapai persamaan kesempatan dan perlakuan antara pria dan wanita; dan perlindungan kehamilan, dan kehamilan sebagai fungsi sosial (Pasal 5 ayat (2)).

Sebaliknya, tindakan proaktif, seperti melarang wanita melakukan suatu jenis kerja, dapat dianggap sebagai diskriminasi, karena dalam jangka panjang dapat bertentangan dengan kepentingan wanita. Segala bentuk diskriminasi terhadap wanita harus dihapuskan. Untuk itu diperlukan langkah-langkah proaktif untuk mencapai persamaan antara wanita dan pria.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum empiris, yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan terlebih dahulu meneliti data sekunder yang ada kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan[110], tentang implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dampak Putusan Mahkamah Konstitusi

[110] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI Press, 1984, hlm.52.

Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerahterhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014 dan kualitas dan kuantitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik di Legislatif Provinsi Riau, yang didukung data sekunder.

2. Objek Penelitian

Penelitian ini meneliti tentang implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014 dan kuantitas dan kualitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik Provinsi Riau.

3. Lokasi, Populasi dan Sampel, Narasumber

a. Lokasi

Penelitian ini mengambil lokasi di Provinsi Riau dengan pertimbangan bahwa Riau adalah salah satu Provinsi yang terkaya di Indonesia. Sumber dayanya didominasi oleh sumber alam. Secara geografis, Riau terletak di bagian tengah pulau Sumatera, Penduduk

Provinsi Riau yang heterogen dengan mayoritas masyarakat Melayu menyebabkan budaya patriarki masih dominan dan beranggapan perempuan tidak layak untuk menjadi pemimpin.

Provinsi Riau mempunyai potensi Sumber Daya Alam Riau yang besar, di lain sisi juga tidak dinafikkan bahwa ada beberapa perempuan Riau yang ingin maju dalam segala bidang, maka penempatan posisi perempuan pada Legislatif di Provinsi Riau menjadi sangat penting. Keterlibatan kaum perempuan di bidang politik, khususnya di legislatif akan memberikan keseimbangan dan mewarnai perumusan peraturan perundang-undangan, penganggaran dan pengawasan yang berspektif gender di Provinsi Riau. Saat ini anggota DPRD Provinsi Riau perempuan periode 2009-2014 hanya 10 (sepuluh) orang saja. Padahal, apabila merujuk kuota perwakilan perempuan, seyogyanya jumlah perempuan yang berkiprah di anggota DPRD Provinsi Riau ialah 18 orang.

b. Populasi dan Sampel

Populasi adalah sekumpulan objek yang akan diteliti. *Sampel* adalah sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian yang mempermudah peneliti dalam menemukan data. Adapun metode pengambilan sampel adalah *Purposive Sampling* yaitu pengambilan disesuaikan dengan tujuan penelitian, ukuran sampel tidak dipersoalkan sampel yang diambil hanya yang

sesuai dengan tujuan penelitian.[111] Untuk tercapainya maksud dan tujuan penelitian ini, maka yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah:

Tabel 1.1.
Jumlah Sampel

No.	Responden	Populasi	Sampel
1	Anggota Legislatif Perempuan Provinsi Riau hasil Pemilu 2009	10	8
2.	Anggota Legislatif Provinsi Riau lainnya	42	20
3	Anggota Legislatif perempuan hasil Pergantian Antar Waktu (PAW)	3	2

Tabel 1.2.
Responden anggota legislatif perempuan

No.	Nama	Partai	Jabatan di Dewan	Jabatan di Partai
1.	Dra. Hj. Iwa Sirwani Bibra	GOLKAR	Ketua Fraksi GOLKAR	Ketua KPPG
2.	Dra.Hj. T. Nazlahkkharati, MP	PPP	Sekretaris Komisi B	Sekretaris DPW PPP Prov. Riau
3.	Supriyanti	GOLKAR	Anggota Komisi C	Sekretaris Bid Tani Nelayan
4.	Sumiati	GOLKAR	Ketua Banleg	Wakil Ketua
5.	Elly Suryani	GOLKAR	Sekretaris Komisi A	Wakil Hukum dan HAM
6.	Almainis	PDIP	Wakil Ketua DPRD	Sekretaris PDIP Riau
7.	Ety Basko	Demokrat	Anggota	Anggota
8.	Rita Zahara, S.H.	Demokrat	Anggota	Anggota

[111] Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*,Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2004, hlm.47.

9.	Dra. Hj. Hikmani, M.Pd	PAN	Anggota Komisi B -PAW	Wakil Ketua
10.	Semaniar, S.Ag.	PPP	Anggota Komisi B - PAWs	Anggota Bidang Sosial

Sumber: Data primer, hasil wawancara, 2014.

Tabel 1.3.
Responden lainnya

No.	Nama	Partai	Jabatan di Dewan	Jabatan di Partai
1.	Drs. Johar Firdaus M.si	GOLKAR	Ketua	Wakil Ketua
2.	Ilyas Laby, S.Sos., M.Si	GOLKAR	Ketua Komisi A	Dewan Penasihat
3.	Rusli Effendi, S.Pd, S.E., M.Si	PPP	Ketua Fraksi PPP Riau	Ketua DPW
4.	Ramli Sanur	PAN	Anggota Komisi A	Wakil Sekretaris DPW PAN Riau
5.	Mahdinur	PKS	Wakil Ketua Fraksi PKS	Anggota
6.	T. Rusli Ahmad	PDIP	Ketua Komisi B	Wakil Ketua DPW
7.	Zukri	PDIP	Ketua BK	Anggota
8.	Eddy Amohd Yatim. S.Sos	Demokrat	Wakil Ketua Fraksi Demokrat	Dewan Pertimbangan Partai Demokrat
9.	Mansyur	PKS	Ketua Fraksi PKS	Humas Partai
10.	Riky Hariansyah, ST	PKS	Anggota Komisi A	Anggota Dewan Syuro
11.	Syafruddin Sa'am Le	PKS	Sekretaris Komisi A	Anggota Biasa
12.	Indra Isnaeni, S.E.	PKS	Anggota	Anggota Biasa
13.	Nasaruddin, S.H.	Demokrat	Anggota	Anggota

			Komisi D	
14.	Jabarullaah	PPP	Sektretaris Fraksi PPP	Sekretaris DPW Riau
15.	Darisman, LC, M.A.	PKS	Anggota Komisi D, Wakil Baleg	Anggota Biasa
16.	Bagus Santoso, S.Ag., M.P.	PAN	Ketua Komisi D	Wakil Ketua DPW PAN Riau
17.	Gumpita, S.P., M.Si	GOLKAR	Anggota Komisi A	
18.	Triwan Hardi, S.H.	PAN	Anggota Komisi A	Ketua MPP PAN
19.	Syamsuri Latif	GOLKAR	Anggota	Anggota
20.	Novialdi Jusman	Demokrat	Anggota Komisi A	Ketua Divisi

Simber: Data primer, hasil wawancara, 2014.

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data primer dan sekunder. Data primer didapatkan melalui wawancara dengan reponden. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum[112]. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer, terdiri atas:

1) Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Pasal 1 sampai dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Hak Politik Perempuan (Lembaran Negara

[112] Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1990, hlm.14.

Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653);

3) Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019);

4) Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);

Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW yang berisi ketentuan antara lain:

> " ... Penandatanganan itu merupakan penegasan sikap Indonesia yang dinyatakan pada tanggal 18 Desember 1979 pada waktu Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa melakukan pemungutan suara atas resolusi yang kemudian menyetujui Konvensi tersebut.
>
> Dalam pemungutan suara itu Indonesia memberikan suara setuju sebagai perwujudan keinginan Indonesia untuk berpartisipasi dalam usaha-usaha internasional menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap wanita karena isi Konvensi itu sesuai dengan dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan.
>
> Ketentuan dalam Konvensi ini tidak akan mempengaruhi asas dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang mengandung asas persamaan hak antara pria dan wanita sebagai perwujudan tata hukum Indonesia yang sudah kita anggap baik atau lebih baik bagi dan sesuai, serasi serta selaras dengan aspirasi bangsa Indonesia.
>
> Sedang dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam Konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan

masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum nasional memberikan keyakinan dan jaminan bahwa pelaksanaan ketentuan Konvensi ini sejalan dengan tata kehidupan yang dikehendaki bangsa Indonesia.

5) Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251);
6) Pasal 29 huruf a, Pasal 32 huruf a dan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277);
7) Pasal 11 ayat (1) huruf e dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277);
8) Pasal 53, Pasal 55 ayat (2), Pasal 57, dan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801);
9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian, jurnal, surat kabar, dokumen, data-data dari internet dan pendapat narasumber yang berkaitan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan sebagai berikut:

1) Wawancara

Wawancara yaitu mengadakan proses tanya jawab langsung kepada responden dan nara sumber dengan daftar pertanyaan yang telah disusun yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

2) Kajian Kepustakaan

Kajian kepustakaan, yaitu untuk melengkapi data yang dibutuhkan dalam penelitian ini.Peneliti melakukan pengumpulan data berupa bahan kepustakaan yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diteliti.

6. Narasumber

Narasumber penelitian adalah seseorang yang karena memiliki informasi (data) banyak mengenai objek yang sedang diteliti, dimintai informasi mengenai objek penelitian tersebut. Lazimnya informan atau narasumber penelitian ini ada dalam penelitian yang subjek penelitiannya berupa kasus(satu kesatuan unit), antara lain yang berupa lembaga atau organisasi atau institusi (pranata) sosial. Di antara sekian banyak narasumber tersebut, ada yang disebut narasumber kunci (*key informan*) seorang ataupun beberapa orang, yaitu orang atau orang-orang yang paling banyak menguasai informasi (paling banyak tahu) mengenai objek yang sedang diteliti tersebut.[113] Narasumber dalam penelitian ini adalah:

a. Dra. Lena Farida, Komisioner KPU Provinsi Riau, Dosen Fisipol UNRI, Mantan Ketua Pusat Studi Wanita UNRI
b. Dra. Rahmita MM, Ketua Pusat Data Informasi Perempuan Riau, Dosen Ekonomi UNRI
c. Monalisa, Pengamat Politik di Riau, Dosen Fisipol Universitas Islam Riau, pada tanggal 4 April 2014
d. T. Edy Sabli, Ketua KPU Provinsi Riau

7. Teknik Analisis Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh melalui wawancara secara mendalam dikelompokkan berdasarkan jenis kelamin, tingkat pendidikan dan

[113]Tatang M. Amirin,*Menyusun Rencana Penelitian*, Jakarta: Rajawali, 1990, hlm. 4.

jabatan baik di partai maupun di badan legislatif, selanjutnya dianalisis dengan mempergunakan metode kualitatif sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Anggota Legislatif Provinsi Riau Periode 2009-2014. Sehubungan dengan metode kualitatif, maka data yang diperoleh dari responden baik yang tertulis maupun lisan menghasilkan data deskriptif analitis yang diteliti dan dipelajari sebagai gambaran secara sistematis, faktual dan akurat tentang Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Anggota Legislatif Provinsi Riau Periode 2009-2014. Penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Taylor[114] adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah;

[114] Bogdan dan Taylor dalam Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1990, hlm. 3.

dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif di Provinsi Riau periode 2009-2014; dan kualitas dan kuantitas kesetaraan gender dengan adanya *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan 30% di bidang politik di Provinsi Riau. Jenis penelitian ini menurut Sanapiah Faisal[115] dimaksudkan sebagai eksplorasi dan klarifikasi mengenai fenomena atau kenyataan sosial politik hukum kesetaraan gender sudah memenuhi keadilan gender atau belum.

Studi ini menggunakan tipe penelitian deskriptif analitis. Menurut Consuello Sevilla, tipe penelitian deskriptis selalu memberikan informasi mutakhir, sehingga dapat menggambarkan dan mengindentifikasi sifat suatu keadaan yang sedang berlangsung, dan juga kontribusinya terhadap perkembangan ilmu pengetahuan.[116]

b. Data Sekunder

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan disusun secara sistematis dan dideskripsikan satu persatu waktu dan relevansinya sehingga diperoleh gambaran tentang alur pemikiran pengaturan kesetaraan gender di bidang politik. Seluruh ketentuan-

[115] Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990, hlm 20.

[116] Consuello Sevilla (et al.), *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI Press, 1983, hlm. 71-73.

ketentuan hukum yang terkait disistematisasi untuk memperoleh sinkronisasi yang terkait dan/atau harmonisasi dan diinterpretasikan secara gramatikal, interpretasi historis dan interpretasi teleologis. Analisis dilanjutkan secara filosofis untuk mengkaji bahan-bahan hukum primer tersebut berkeadilan gender atau tidak. Khusus yang berkaitan dengan program *affirmative action* dalam peraturan perundang-undangan ditelaah satu persatu dan dihubungkan implementasinya di Provinsi Riau.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian, jurnal, surat kabar, dokumen, data-data dari internet dikumpulkan dan pendapat-pendapat para ahli serta narasumber dideskripsikan sedemikian rupa dan diinterpretasikan secara gramatikal, interpretasi historis dan interpretasi teleologis serta dilakukan perbandingan untuk melihat persamaan maupun perbedaannya.

Teori Negara Hukum dipergunakan untuk menganalisis pertanggungjawaban negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam mewujudkan prinsip-prinsip HAM yang dijamin UUD 1945, khususnya Pasal 27, Pasal 28H ayat (2) dan 28I ayat (2). Upaya pemenuhan hak untuk terbebas dari segala perlakukan diskriminasi serta berhak mendapat perlakuan dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya pembedaan. Ia diperlukan untuk menjamin hak konstitusional perempuan

sebagaimana juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Teori demokrasi dipergunakan untuk menganalisis mekanisme demokrasi agar tercipta derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, dalam penyelenggaraannya. Selain itu, mekanisme demokrasi yang memberikan ruang kepada pemilih untuk memaksimalkan target pilihan. Para calon legislatif yang diajukan oleh Partai Politik yang mengusungnya harus lebih berkualitas dan memberi peluang bagi kaum perempuan untuk menempatkan kadernya di lembaga legislatif, meskipun pada kenyataannya partai politik mengalami kesulitan karena minimnya kader perempuan dan berdampak tidak terisinya seluruh Dapil yang menawarkan kursi legislatif. Hal ini dapat dilihat dari presentasi perempuan terpilih (duduk) di DPR RI periode 1950 sampai dengan 2009, belum pernah mencapai 30 persen. Prestasi terbaik adalah Pemilu 2009 dimana perwakilan perempuan mencapai 18 persen.

Teori Hak Asasi Manusi dipergunakan untuk menganalisis dan memecahkan permasalahan yang ada untuk membangun budaya masyarakat yang responsif gender demi

menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan tercipta keadilan gender.

Teori kesetaraan gender dipergunakan untuk mewujudkan keadilan gender dalam pemenuhan HAM; menyelènggarakan tindakan khusus sementara guna mempercepat tercapainya persamaan substantif di segala bidang kehidupan; menyelenggarakan upaya pemenuhan hak perempuan atas perlindungan kesehatan reproduksi; menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan; menghapus prasangka, kebiasaan, dan praktik lainnya yang didasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasarkan peranan stereotip perempuan dan laki-laki. Tujuan selanjutnya untuk menghapus diskriminasi dan melaksanakan pemajuan kesetaraan dan keadilan gender, baik yang bersifat sementara maupun berkesinambungan dalam pembangunan nasional, baik kuantitas maupun kualitasnya.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita antara lain menyebutkan bahwa pada tahun 1967 Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengeluarkan Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap wanita. Deklarasi tersebut memuat hak dan kewajiban wanita berdasarkan persamaan hak dengan pria dan menyatakan

agar diambil langkah-langkah seperlunya untuk menjamin pelaksanaan Deklarasi. Berdasar konvensi tersebut, Indonesia melaksanakan *affirmative action* bagi perempuan untuk meningkatnya keterwakilan politik perempuan dan tercapainya kesetaraan gender.

Proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan; *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara atau aktivitas untuk memilih suatu tujuan sosial tertentu; rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum berkeadilan gender atau tidak.

Upaya yang dilakukan antara lain adalah dengan pengarusutamaan gender, yang merupakan salah satu strategi untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan; mulai dari tahap perencanaan, perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pemantauan. Setiap kebijakan pembangunan strategis yang diterapkan di lapangan dibutuhkan analisis gender, untuk memastikan formula kebijakan pembangunan, baik itu pembangunan ekonomi, sosial, politik, pendidikan dan ketenagakerjaan yang sensitive gender.

Hal ini dianggap sangat penting untuk melahirkan kebijakan pembangunan yang pro gender. Agar tujuan tersebut tercapai, perlu adanya *political will* yang kuat dari semua pihak pembuat kebijakan maupun elemen masyarakat. Kemauan politik tersebut sangat penting agar semua kebijakan dan program pembangunan harus memperhitungkan kesetaraan dan keadilan gender. Implementasi dilakukan dengan meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik, meningkatkan taraf hidup dan layanan kesehatan, mempertinggi kualitas hidup dan sumber daya kaum perempuan dan meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan.

Peneliti selanjutnya mempergunakan pendekatan kasus dan pendekatan peraturan perundang-undangan untuk mendukung argumentasi yang telah dikemukakan dalam teori-teori. Pendekatan kasus yaitu dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu penelitian ini yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap. Hal yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan atau alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepadaputusannya.[117]

[117] Marzuki Mahmud, *Penelitan Hukum*, Surabaya: Prenada Media Group, 2005, hlm.119.

Pendekatan undang-undang digunakan untuk melihat pengaturan yang bersangkut paut dengan penelitian ini. Pendekatan politik hukum digunakan untuk mengkaji berdasarkan hukum sebagai produk atau *output* dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik.

3) Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier dipergunakan untuk memberi penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

Penulis selanjutnya menarik suatu kesimpulan secara induktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum dari berbagai kasus yang bersifat khusus. Pengetahuan yang dihasilkan dari proses berpikir induktif merupakan esensi dari fakta-fakta yang dikumpulkan. Proses berpikir induktif digunakan dalam kasus studi hukum (*legal case study*). Penelitian hukum umumnya menggunakan penelitian studi kasus.[118]

[118] Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 10.

BAB II

SEJARAH *AFFIRMATIVE ACTION* KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN INDONESIA

Semakin menguatnya kesadaran terhadap hak-hak asasi manusia menempatkan manusia sebagai titik sentral pembangunan. Hal tersebut berimplikasi meningkatnya kesadaran global akan pentingnya penghargaan dan penghormatan terhadap martabat manusia tanpa membedakan jenis kelamin, warna kulit, gender, ras, dan suku bangsa. Berkaitan dengan isu gender, upaya untuk mencapai kesamaan antara perempuan dan laki-laki mulai dikumandangkan pada tahun 1950 dan 1960-an. Pada 12 Juli 1963 muncul gerakan global yang dipelopori gerakan kaum perempuan. Gerakan ini berhasil mendeklarasikan suatu resolusi melalui Badan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC). Resolusi tersebut diakomodasi pemerintah Indonesia dengan dibentuknya wadah perjuangan bernama *Komite Nasional Kedudukan Wanita Indonesia.*

Pada tahun 1967, terbentuklah *Commission on The Status of the Women,* yang mulai memperhatikan secara khusus status dan isu-isu perempuan. Selanjutnya PBB menggelar konferensi yang pertama tentang perempuan tahun 1975 yang berlangsung di Mexico City. Tahun ini dicanangkan sebagai Tahun Internasional Perempuan. Isu perempuan pun mulai menapaki panggung perhatian dunia. Pada tahun ini peran perempuan ditekankan pada *Women In Development* (WID). Titik beratnya adalah bagaimana mengintegrasikan perempuan dalam

berbagai bidang pembangunan yang berfokus pada produktivitas kerja perempuan.

Namun ketika program WID dipandang gagal memperbaiki perempuan, digulirkanlah II *Women And Development* (WAD) yang dicetuskan oleh kaum feminis-marxis. Pada tahun 1979 dihasilkan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan *(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*/CEDAW). Dari sinilah berawal mulainya jaminan terhadap hak perempan untuk berpolitik.

A. Sejarah *Affirmative Action*

1. Langkah Awal

Secara tegas hak perempuan untuk berpolitik dijamin dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*/CEDAW). Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984. Sebelumnya Pemerintah Indonesia telah menandatangani konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 pada saat mengikuti Konperensi Perempuan se-Dunia ke II di Kopenhagen.

Hak perempuan dalam kehidupan politik diatur dalam Pasal 7 Konvensi CEDAW, yang menyatakan kewajiban negara untuk menjamin bahwa perempuan

mempunyai hak yang sama dengan laki-laki untuk:

1. Dipilih dan memilih;
2. Berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkat;
3. Berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

Kewajiban negara yang terkait dengan hak politik perempuan juga terdapat dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 23 (Sidang ke-16 Tahun 1997) tentang Perempuan dalam Kehidupan Publik. Komite ini memberikan rekomendasi bahwa Negara Peserta wajib:

1. Menjamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan negaranya, prinsip-prinsip Konvensi yang berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
2. Menjamin bahwa partai politik dan serikat buruh tidak melakukan diskriminasi terhadap perempuan berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
3. Melakukan identifikasi dan melaksanakan tindakan khusus sementara untuk menjamin partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki;
4. Adanya kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menduduki jabatan publik yang didasarkan atas pemilihan (*public elected positions*).[119]

Rekomendasi Komite CEDAW No. 23 huruf c menekankan pentingnya tindakan khusus sementara atau *afirmative action*. Pengertian awal *affirmative action* atau tindakan khusus sementara adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang

[119] Achie Sudiarti Luhulima, "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia", dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, hlm. 92.

lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi.[120] *Affirmative action* bahkan diatur secara khusus dalam Rekomendasi Umum Komite No. 25 (Sidang ke-30 Tahun 2004) tentang Tindakan Khusus Sementara. Komite menetapkan beberapa rekomendasi yang berkaitan dengan tindakan khusus sementara. Terdapat dua butir rekomendasi yang berkaitan dengan penyusunan undang-undang yang mengatur mengenai keterwakilan perempuan di lembaga legisiatif, yaitu huruf a dan huruf c. Rekomendasi pada huruf a bahwa: "Mencantumkan ketentuan dalam konstitusi atau legislasi nasional tentang kemungkinan dilkaksanakannya tindakan khusus sementara". Rekomendasi pada huruf c adalah menegaskan kembali Rekomendasi Umum No.5 (Sidang ke-7, Tahun 1988) tentang Tindakan Khusus Sementara, yang menganjurkan agar negara lebih banyak menggunakan dan melaksanakan tindakan khusus sementara, seperti menentukan sistem kuota, untuk mempercepat pemajuan perempuan di bidang pendidikan, ekonomi, politik, dan ketenagakerjaan.[121]

Pada pertemuan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*/CEDAW, pemerintah Indonesia diwakili oleh Menteri Muda Urusan Peranan Wanita. Empat tahun kemudian (1984), pemerintah Indonesia meratifikasi hasil konvensi tersebut.

Pada pertemuan *the 34 th Commission on the Status of Women* di Vienna tahun 1990, dilakukan analisis terhadap operasionalisasi pemberdayaan perempuan. Hasil studi yang dilakukan oleh Anderson (1992) dan Moser (1993), menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan tanpa melibatkan kaum laki-laki

[120] Sandra Kartika (ed.) dalam *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bantuk Diskriminasi terhadap Perempuan: Panduan bagi Jurnalis*, Jakarta: LSPP, 1999, hlm. 4.

[121] Achie Sudiarti Luhulima, *Op.Cit.*, hlm. 92 .

kurang menunjukkan hasil yang maksimal. Oleh karena itu, WAD akhirnya diubah menjadi *Gender and Development* (GAD). Intinya, GAD lebih menekankan pada prinsip hubungan kemitraan dan keharmonisan antara perempuan dan laki-laki. Konsep GAD tersebut dikukuhkan lagi dalam *the International Conference on Population and Development* (ICPD) di Kairo tahun 1994 dan dalam *the 4 th World Conference of Women* di Beijing tahun 1995.

Pada ICPD Kairo dilakukan penyamaan konsep, yakni bahwa pemberdayaan perempuan merupakan kondisi dasar untuk stabilisasi kependudukan dan pembangunan yang berkelanjutan, dengan menekankan pada empat isu global, yaitu: (1) memberikan kesempatan dalam pendidikan, khususnya anak perempuan: (2) keadilan dan kesetaraan gender; (3) menurunkan tingkat kematian ibu, bayi, dan anak; serta (4) persamaan hak dalam kesehatan reproduksi, termasuk KB. Sedangkan Konferensi Puncak Wanita Sedunia keempat di Beijing (1995) menyerukan harus adanya komitmen pemerintah untuk meningkatkan status perempuan, yang meliputi empat isu global, yaitu: (I) kesetaraan gender; (2) keadilan gender: (3) pemberdayaan perempuan; dan (4) integrasi kependudukan kedalam kebijakan pembangunan yang berkesinambungan dan program penghapusan kemiskinan.

Selanjutnya, konferensi Beijing juga merumuskan 12 titik kritis yang dihadapi perempuan yang telah disepakati. Dua belas titik kritis tersebut adalah: (1) perempuan dan kemiskinan (struktural): (2) keterbatasan kesempatan pendidikan dan pelatihan; (3) kesehatan dan hak reproduksi; (4) kekerasan fisik; (5) kekerasan di wilayah konflik militer; (6) terbatasnya akses perempuan di

bidang ekonomi produktif: (7) keikutsertaan dalam pengambilan keputusan; (8) terbatasnya kelembagaan/mekanisme dalam sektor pemerintah non-pemerintah; (9) perlindungan/pengayoman hak-hak asasi manusia; (10) terbatasnya akses pada media massa; (11) rentan terhadap pencemaran lingkungan: dan (12) terbatasnya kesempatan mengembangkan potensi diri bagi anak perempuan (Murtitriati dan Sopari, Asep, 2006: 9-14).

Kemudian, pada tahun 2000, wakil dari 187 negara berkumpul atas prakarsa PBB. Kegiatan ini menghasilkan Deklarasi PBB yang kemudian dikenal dengan *Millenium Development Goals* (MDG's). MDG's merupakan kesepakatan bersama untuk mengubah kehidupan masyarakat dunia, termasuk mengurangi separuh dari jumlah masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Kesepakatan ini kemudian menjadi acuan dalam pelaksanaan pembangunan di seluruh negara berkembang, termasuk Indonesia, yaitu berupa 8 (delapan) sasaran/tujuan pembangunan millenium. Adapun kedelapan sasaran dalam MDG's tersebut adalah: (1) menanggulangi kemiskinan dan kelaparan; (2) memenuhi standar pendidikan dasar; (3) meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender serta pemberdayaan perempuan; (4) mengurangi angka kematian bayi; (5) meningkatkan kesehatan ibu; (6) memerangi HIV dan AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya; (7) mengelola lingkungan hidup secara berkelanjutan; serta (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan (Faure, 2002: 125).

2. Kebijakan *Affirmative Actions* hanya Sementara

Pada umumnya kalangan perempuan, bahkan kaum laki-laki, menyambut

kebijakan *Affirmative Actions* sebagai adil dan sudah seharusnya demikian dilakukan. Hampir semua tokoh perempuan di Indonesia menyambut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai undang-undang yang mau mengerti terhadap keberadaan kaum perempuan yang serba tertinggal.

Kaum perempuan melihat bahwa pranata-pranata hukum mulai melihat hukum sebagai hukum yang dirancang dengan nuansa lintas gender. Artinya, pranata hukum itu tidak lagi hanya bagi kalangan laki-laki *(patriarchat law)* saja, tetapi juga berciri hukum bagi semua. Namun, hukum seperti itu baru terbatas pada pranata hukum politik sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[122]

Perlakuan khusus melalui *affirmative actions,* tidak semua pihak setuju. Ada di antara kalangan perempuan menyikapi sistem ini sebagai "penghinaan" atau merendahkan martabat kaum perempuan. Salah seorang caleg perempuan dari Jawa Tengah menyatakan bahwa dia bersyukur sekali dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 23 Desember 2008. Menurutnya, putusan itu membuat kaum perempuan bisa lebih kompetitif.[123]

Beberapa reaksi masyarakat yang tidak setuju, termasuk kalangan

[122] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 16.
[123] *Kompas,* 8 Februari 2009.

perempuan, dapat kiranya disimpulkan bahwa perlakuan demikian, dipandang menganggap perempuan tidak mampu atau tidak akan dapat meraih sesuatu tanpa diberikan semacam proteksi atau "hadiah" supaya kaum perempuan menjadi berdaya. Kaum perempuan yang tidak setuju, juga memandang *affirmative actions* tersebut sebagai tidak mendidik atau malahan memanjakan kaum perempuan, sehingga pada akhirnya situasi kaum perempuan akan tetap tidak maju.

Kaum pria ada yang tidak setuju bahwa *affirmative actions,* justru merupakan perlakuan yang tidak *fair.* Hal itu dikarenakan dalam demokrasi berlaku asas siapa yang mampu dialah yang berhak menjadi pilihan rakyat, tanpa melihat aspek gender. Perlakuan mengistimewakan golongan tertentu berarti anti demokrasi. Sistem perlakuan khusus untuk kaum perempuan dalam penentuan caleg, justru tidak sesuai dengan prinsip-prinsip politik berdemokrasi.[124] Hal yang perlu ditegaskan adalah bahwa kebijakan *affirmative actions* ini dengan memberikan perlakuan khusus kepada kaum perempuan, bukan berarti sebagai merendahkan kaum perempuan, atau menganggap kaum perempuan harus "diberikan sesuatu" baru bisa maju.

Pemberlakuan khusus itu adalah berkaitan dengan keadilan dan proporsi pembagian peran, demi kebersamaan dan kebahagiaan manusia. Perempuan dengan laki-laki memang berbeda, dan seharusnya berbeda. Perbedaan sex adalah demi menciptakan saling menghidupi dan saling bekerjasama. Kaum pria diciptakan sebagai lebih kuat, dalam arti dapat lebih banyak bekerja untuk anak, dan melindungi kaum perempuan. Kaum perempuan lemah, karena ia perempuan

[124] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 17.

(kodrat/ nature): menstruasi, mengidam, mengandung, melahirkan, dan menghidupi anak. Jadi alam menentukan (perempuan) seperti itu, adalah demi eksistensi semua, juga untuk kepentingan kaum pria.[125]

Sifat sex perempuan, kemudian diterjemahkan dalam perspektif kultur dan struktur sosial budaya *(nurture)*. Perempuan kemudian sebagai personifikasi yang tidak perlu ambil bagian dalam aktivitas-aktivitas di lapangan masyarakat, berkenaan dengan kekhususan kaum perempuan itu sendiri, sehingga tidak perlu ditampilkan dalam berbagai aktivitas masyarakat. Itulah awalnya, kaum perempuan banyak berada di rumah untuk mengurusi rumah tangga, dan kemudian serba tertinggal dari kaum pria.

Kondisi tersebut, secara psikologis telah "memenjarakan" kaum perempuan, karena dengan itu kaum perempuan menjadi terikat dan tidak menumbuhkan inspirasinya untuk berpartisipasi di tengah masyarakat. Guna memutuskan keterikatan psikologis demikian, dan selanjutnya guna menumbuhkan/membangkitkan inspirasi kaum perempuan berpartisipasi di tengah masyarakat sama dengan kaum pria, *affirmative actions* merupakan salah satu jalan keluar.[126]

Keadilan menuntut pentingnya distribusi yang sifatnya adil atas semua kesempatan, peranan, kedudukan, serta manfaat-manfaat atau nilai-nilai sosial asasi yang terdapat di dalam masyarakat.[127] Terobosan atau kebijakan khusus perlu dipikirkan, untuk memungkinkan kaum perempuan berkesempatan meraih

---

[125] *Ibid*, hlm. 18.
[126] *Ibid*, hlm. 18-19.
[127] John Rawls, *A Theory of Justice*, The President and Fellowship of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, New York, 1999, hlm. 95.

posisi-posisi dalam panggung kemasyarakatan dan politik. Di sinilah kemudian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membantu lepas "keterikatan" itu, dengan memperkenalkan sistem *Affirmative Action.* Kaum perempuan yang memiliki kemampuan dan talenta di bidang politik, tersedia kesempatan menjadi pengurus/aktivis partai dan menjadi anggota parlemen. Karena dengan minimal 30 persen kursi yang tersedia bagi kepengurusan partai dan penentuan calon anggota parlemen bagi perempuan, merupakan perkembangan politik yang cukup signifikan dilihat dari perspektif hukum ketatanegaraan di Indonesia.

B. Kuota 30% Perempuan

Masalah keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia menjadi wacana yang penting dalam upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan. Pembicaraan mengenai keterwakilan politik perempuan tidak dapat dilepaskan dari partisipasi politik perempuan secara umum. Indonesia sudah meratifikasi dua konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan. Sebelum meratifikasi Konvensi CEDAW, Indonesia telah meratifikasi Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights of Women*) pada tanggal 12 Desember 1958.

Dengan meratifikasi kedua konvensi tersebut, berarti Pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk menjalankan setiap bagian dari pasal dari dua konvensi

itu secara maksimal, terutama yang berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam politik, tetapi realitas politik yang ada saat ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi politik perempuan di Indonesia masih relatif rendah.

Realitas tersebut secara tidak langsung telah "merugikan" perempuan. Sesungguhnya keterwakilan politik perempuan sangat berani karena beberapa argumen. Pertama, dari segi demokrasi, jumlah perempuan lebih dari setengah jumlah total penduduk, yang merupakan bangunan teoretis yang wajar apabiia wakil rakyat merefleksikan konstituennya. Kedua, dari segi kesetaraan, keterwakilan dari perempuan untuk perempuan, sama halnya dengan tuntutan atas keterwakilan dari rakyat untuk rakyat. Ketiga, dari segi penggunaan sumber daya, merupakan penggunaan kemampuan intelektual perempuan. Keempat dari segi keterwakilan, banyak penelitian empiris yang menunjukkan bahwa bila perempuan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan, maka kepentingan mereka tidak dipertimbangkan secara sungguh-sungguh.[128]

Selain harus terwakili kepentingannya, perempuan juga harus terlibat dalam politik karena adanya faktor-faktor yang saling berkaitan berikut.

1. Sebuah pemerintahan oleh laki-laki untuk laki-laki tidak dapat mengklaim menjadi sebuah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat (*a government by men for men can't claim to be a government for the people by the people*);
2. Perempuan pada dasarnya adalah pelaku politik yang mampu memahami kepentingan dan kebutuhan mereka sendiri dengan lebin baik. Padahal, selama ini umumnya segala keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan isu-isu dan persoalan-persoalan perempuan selalu menjadi agenda politik laki-laki;

[128] Lihat pengantar buku Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faklor-faktor yang Mempengaruhinya, IFES, tanpa tahun, hlm. i.

3. Perempuan membawa gaya dan nilai politik yang berbeda (*women bring a different style and values to politics*).[129]

Banyak argumen yang menerangkan pentingnya keterlibatan dan keterwakilan perempuan dalam politik, tetapi kondisi empiris juga menunjukkan banyaknya faktor yang menghambat partisipasi politik perempuan. *Center for Asia-Pasific Women in Politics* mencatat adanya dua faktor utama, yaitu:

1. Pengaruh dari masih mengakarnya peran dan pembagian gender antara laki-laki dan perempuan yang tradisional yang membatasi atau menghambat partisipasi perempuan di bidang kepemimpinan dan pembuatan kebijakan atau keputusan;
2. Kendala-kendala kelembagaan (institusional) yang masihkuat atas akses perempuan terhadap kekuasaan yang tersebar di berbagai kelembagaan sosial-politik, antara lain tipe sistem pemilihan umum (pemilu).[130]

Salah satu penelitian tentang keterwakilan perempuan di antaranya menunjukkan bahwa tiga faktor utama yang memiliki pengaruh paling signifikan terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga yang anggotanya dipilih adalah:

1. sistem pemilu;
2. peran dan organisasi partai-partai politik;
3. penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*/aksi afirmatif atau diskriminasi positif) yang bersifat wajib atau sukarela.[131]

Salah satu bentuk *affirmative action* adalah pemberian kuota dalam jumlah tertentu bagi perempuan. Ide inti di balik sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak

---

[129] Nur Iman Subono, *Perempuan dan Partisipasi Politik: Panduan untuk Jurnalis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan *The Japan Foundation*, 2003, hlm. 30-34.

[130] *Ibid*, hlm. 21-30.

[131] IFES, *Op.Cit.*, hlm. 7.

sekedar merupakan sedikit "tanda" dalam kehidupan politik.[132] Kuota bagi perempuan merupakan suatu jumlah tertentu atau persentase dari anggota suatu badan, apakah itu suatu daftar kandidat (calon anggota legislatif/caleg), majelis parlemen, suatu komite, atau suatu pemerintahan. Kebijakan ini bertujuan untuk memastikan agar perempuan, paling tidak, merupakan satu "minoritas kritis" (*critical minority*) yang terdiri dari 30% atau 40%. Satu hal yang penting adalah bahwa kuota ini hanya diterapkan sebagai tindakan temporer. Apabila hambatan struktural terhadap masuknya perempuan dalam politik telah dapat disingkirkan, maka kuota tidak perlu diterapkan lagi. Hal ini tidak tertepas dari dasar pertimbangan penerapan kuota itu sendiri, yaitu perempuan tertinggal jauh "*start*"-nya ketika memasuki dunia politik dibanding dengan laki-laki. Oleh karena itu kuota tidak diperlukan lagi ketika keduanya sudah berada pada garis start yang sama.

Sebagian besar kuota menggunakan angka 30%, karena angka 30% diyakini sebagai "angka kritis" (*critical number*) yang harus dicapai untuk memungkinkan sebuah perubahan. Angka 30% menunjukkan massa kritis (*critical mass*) yang akan memberikan dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik. Jumlah 30% ditetapkan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan publik.[133] Angka 30% sebagai *critical minority* ini sesuai dengan Laporan Perkembangan PBB Tahun 1995 yang menganalisa gender dan pembangunan di 174 negara yang menyatakan bahwa:

[132]Lihat Drude Dahlerup: "Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan", dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, IDEA, 2002, hlm. 114.

[133] MB. Wicaksono, *Op.Cit.*, hlm. 11.

> Meskipun benar tidak ada hubungan nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga potitik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, 30% keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberikan pengaruh yang berarti dalam politik.[134]

Kuota sebenarnya bersifat *gender neutral* (netral gender),[135] namun sebagian besar kuota yang diterapkan di dunia bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan, karena masalah yang biasanya muncul adalah kurang terwakilinya perempuan. Oleh karena itu, terdapat pendapat yang pro dan kontra mengenai ide kuota ini. Disatu pihak, kuota dianggap dapat memberikan kompensasi atas hambatan-hambatan aktual yang mencegah perempuan dari keterlibatannya secara adil. Di sisi lain, kuota dianggap diskriminatif, tidak demokratis, dan menentang prinsip kesempatan kesetaraan bagi semua.[136]

Terdapat berbagai argumen yang dikemukakan dalam mendukung atau menentang kuota. Alasan bagi mereka yang pro-kuota antara lain:

1. kuota bukanlah diskriminasi, tetapi kompensasi bagi kendala nyata yang dihadapi perempuan agar secara adil dapat berpartisipasi dalam kehidupan politik;
2. kuota berarti adanya sejumlah perempuan yang duduk bersama-sama dalam suatu komisi atau majelis, sehingga dapat mengurangi tekanan yang dirasakan oleh perempuan yang keberadaannya dalam suatu tempat sudah dialokasikan;
3. sebagai warga negara, perempuan memiliki hak perwakilan yang setara;
4. pengalaman perempuan berbeda dengan laki-taki;
5. kualitas perempuan sama dengan laki-laki, tetapi kualitas perempuan dihargai lebih rendah dan dikecilkan (diminimalkan) dalam sistem politik yang dikuasai oleh laki-laki;
6. partai politiklah yang mengontrol pencalonan, bukan pemilih yang

---

[134] IFES, *Op, Cit.*, hlm. 1.

[135] Artinya kuota dapat juga diterapkan untuk laki-laki, misalnya untuk membantu laki-laki memasuki posisi-posisi dimana wakil perempuan lebih mendominasi, seperti di sektor sosial. Lihat Dahlerup, *Op. Cit.*, hlm. 86.

[136] Pro kontra ini secara lebih lengkap dapat dibaca dalam Dahlerup, *ibid.*, hlm. 115-116.

menentukan.[137]

Adapun pihak yang menolak pemberian kuota beranggapan bahwa *affirmative action* ini merupakan bentuk diskriminasi. Apabila perempuan ingin bersaing dalam politik, maka hendaknya bersaing secara fair dengan mekanisme yang telah ada.[138] Alasan lain mereka yang tidak setuju dengan kuota adalah:

1. kuota menentang prinsip kesempatan kesetaraan bagi semua, karena perempuan diberikan preferensi;
2. kuota tidak demokratis, karena pemilih harus dapat memutuskan siapa yang dipilih;
3. kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa para politisi dipilih karena jenis kelaminnya, bukan karena kualifikasinya, dan banyak kandidat yang lebih memenuhi syarat yang akan tersingkirkan;
4. banyak perempuan yang tidak ingin dipilih hanya karena mereka adalah perempuan;
5. pengenalan kuota menciptakan konflik yang signifikan dalam organisasi partai.[139]

Kuota bagi perempuan dapat bersifat wajib maupun sukarela. Beberapa kuota yang berhasil diperkenalkan di beberapa negara adalah kuota sukarela, yang diterapkan oleh partai politik (parpol) untuk menunjukkan komitmennya terhadap keterwakilan perempuan. Misalnya, komitmen Partai ANC di Afrika Selatan untuk memberikan kuota 30% bagikan kandidat perempuan. Di Australia, Partai ALP telah berjanji untuk memberikan kandidat perempuan sepertiga daerah pemilihan yang dianggap dapat menang dalam pemilu untuk parlemen majelis rendah nasional. Di Inggris, Partai Buruh menggunakan seluruh daftar perempuan untuk pencalonan di distrik-distrik pinggiran pilihan pada Pemilu tahun 1997, yang telah menyumbangkan peningkatan dua kali jumlah perempuan di parlemen

[137] Dahlerup, *ibid.*, hlm. 88 dan MB. Wicaksono, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.
[138] MB. Wicaksono, *ibid.*. hlm. 12.
[139] Dahlerup, *Op.Cit.*, hlm. 88.

Inggris antara tahun 1992 dan 1997.[140]

Ketentuan kuota yang bersifat wajib biasanya dituangkan dalam konstitusi atau undang-undang pemilu. Persentasenya pun dapat sangat bervariasi, mulai dari 20% hingga 50%. Negara yang berhasil menerapkan kuota wajib di antaranya adalah Argentina.[141] Undang-Undang tahun 1991 di negara itu menetapkan bahwa 30% dari kandidat di setiap daftar kandidat partai politik disetiap daerah pemilihan diisi oleh perempuan pada "nomor jadi". Saat ini, delapan negara Amerika Latin lainnya, yaitu: Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Republik Dominika, Ekuador, Panama, Peru, dan Venezuela, meminta setiap partai politiknya untuk menyediakan antara 20% sampai 40% dari posisi kandidatnya untuk perempuan. Di Belgia sejak tahun 1994 ditetapkan ketentuan bahwa 25% dari kandidat partai adalah perempuan. Perancis bahkan memperkenalkan undang-undang yang menetapkan jumlah perwakilan perempuan di parlemen nasionaldandaerah sebesar 50% mulai tahun 2002.[142]

Pemberlakuan kuota dalam konstitusi maupun undang-undang sebagaimana disebut di atas memerlukan sanksi, untuk menjamin agar kuota dilaksanakan oleh partai politik. Sanksi dapat berupa penolakan untuk menerima daftar partai peserta pemilu yang tidak memenuhi persyaratan kuota seperti yang diberlakukan di Argentina. Sanksi lain adalah sanksi keuangan, misalnya hilangnya hak atas dukungan dana kampanye dari negara yang dipraktekkan oleh Perancis?[143]

---

[140] IFES, *ibid.*, hlm. 17-18.
[141] Dahlerup, *Op.Cit.*, hlm. 118; IFES, *ibid.*, hlm. 18.
[142] IFES, *ibid.*
[143] IFES, *ibid.*, hlm. 19.

Indonesia sebagai negara hukum, dalam setiap dinamika kenegaraannya harus berlandaskan pada hukum. Berkaitan dengan hak politik perempuan dan *affirmative action*, hukum di Indonesia telah memberikan jaminan atas pemenuhan dan perlindungannya. Hal tersebut terdapat dalam ideologi bangsa yang tertuang dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan juga peraturan perundang-undangan di bawahnya. Hukum hanya menyediakan dirinya untuk kesetaraan kompetisi, padahal yang dibutuhkan perempuan saat ini adalah kesetaraan hasil. Hukum telah memberikan jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak politik perempuan. Pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia masih belum dilakukan dengan sepenuh hati. Dalam undang-undang yang mengatur politik masih terdapat celah dalam pengaturannya untuk perempuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang tanpa mendapatkan sanksi apapun.

Kurangnya kemauan politik dari partai politik dan pemerintah juga telah mengakibatkan pendidikan politik terhadap perempuan tidak berjalan secara optimal, sehingga kesadaran politik mereka pun cenderung rendah. Ketidakefektifan tersebut telah pula didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang telah mengubah sistem pemilu di Indonesia dari nomor urut menjadi suara terbanyak, secara tidak langsung putusan ini telah mematahkan konsep *affirmative action* yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Dengan putusan ini maka hanya mereka dengan modal ekonomi, sosial, dan politik yang kuatlah yang memiliki kemungkinan keterpilihan yang tinggi. Sementara perempuan, yang aksesnya terhadap kehidupan politik terlambat, nilai-nilai sosial yang meminggirkan, dan ketergantungan finansial akan memperkecil kemungkinan keterpilihannya.

Keberadaan perempuan dalam parlemen adalah penting sebab perempuan masih mengalami diskriminasi, baik itu diskriminasi kultural maupun struktural. Diskriminasi kultural tersebut bersumber dari tradisi masyarakat Indonesia yang bersifat patriarkis dan dari doktrin-doktrin agama. Diskriminasi struktural tersebut terlihat dalam peraturan perundang-undangan yang membakukan peran gender perempuan hanya sebatas di ranah domestik dan beberapa peraturan daerah yang tidak ramah terhadap perempuan dengan justifikasi agama.[144]

C. *Affirmative Action* Sebagai Implementasi Hak Politik Perempuan Berperspektif Gender dalam Kepartaian dan Politik di Indonesia

Tindakan *affirmative* terhadap perempuan merupakan sebagai suatu pemahaman terhadap persoalan politik perempuan yang intinya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menghalangi, baik terhadap sesama perempuan maupun terhadap laki-laki. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan agar mereka sebagai kelompok yang marginal bisa terintegrasi dalam kehidupan publik secara adil. *Affirmative action* di sini bisa dijadikan sebagai alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30% perempuan agar tetap berada pada tingkat pembuatan keputusan, sehingga bisa meminimalisir aturan-aturan yang tidak sah untuk mencapai kesetaraan gender.[145] Tindakan *affirmative* 30% merupakan alat atau sarana untuk mencapai tujuan

[144] Penilaian terhadap suatu materi atau objek. Penilaian-penilaian ini berdasarkan suatu kriteria yang ditentukan sendiri atau menggunakan kriteria-kriteria yang ada, dalam hal ini agama. Lihat Yasinta Wintry, Hubungan Pengetahuan dan Sikap Ibu Hamil tentang Bayi Makrosomia di Klinik Bersalin Niar Jalan Balai Desa Kecamatan Medan Patumbak Tahun 2011, at http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/27200, diunduh 7 April 2015.

[145] Kalliope Migirou, *Menuju Implementasi Efektif Mengenal Legislasi Dan Hak Azazi Perempuan Internasional*,dalam Azza Karam dkk (eds), *Perempuan Parlemen Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (terj), Jakarta: YJP dan IDEA, 1999, hlm. 24.

yang lebih besar, yaitu masyarakat yang demokratis. Keberhasilan kebijakan tersebut sangat bergantung pada aktor, diantaranya memerlukan perubahan secara simultan di tingkat makro dan mikro yang bisa disebut sebagai berpolitik dengan cara baru. Konsep *affirmative* dalam prakteknya dilaksanakan dengan sistem kuota. Sistem ini banyak menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Menurut Melanie Reyes sistem kuota adalah sebuah pilihan antara mendapatkan kutukan atau anugerah.[146]

1. Jaminan Hak Politik Perempuan Dalam Hukum

Pandangan hidup bangsa Indonesia yang didasarkan pada Pancasila mengakui kesetaraan dan arti penting keikutsertaan pria dan wanita dalam pembangunan. Hal ini diakui dalam UUD 1945, yaitu pada Pasal 27 ayat (1) bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan. Lebih dari itu, UUD 1945 juga membenarkan untuk dilakukannya suatu tindakan khusus yang ditujukan untuk mewujudkan kesetaraan.

Berbicara tentang hak politik perempuan, tidak ada satu aturan pun yang tidak mengakui hak memilih dan dipilih perempuan. Pada kenyataannya, perempuan lebih banyak menggunakan salah satu haknya, yaitu sebagai pemilih semata. Dalam hal ini partisipasi politik perempuan rendah. Sementara haknya untuk dipilih kurang diaplikasikan, sebab hukum tidak memberi dorongan untuk hal itu. Nilai-nilai yang timpang dalam masyarakat tentang hubungan gender telah

---

[146] Melanie Reyes, et all., *The Quota System: Women's Boon or Bane? The centre for legislative development*,Vol. 1, No. 3, April 2000 sebagaimana dikutip at Andri Rusta, Tengku Rika Valentina, Nicky Nia Gustriani, *Affirmative Action* Untuk Demokrasi Yang Berkeadilan Gender Pada Pemilu 2009", at http://repository.unand.ac.id/584/1/artikel_DIPA_ANDRI_RUSTA_2009.doc, diunduh 27 Januari 2014.

terinternalisasi ke dalam diri perempuan dan diterima sebagai kebenaran oleh masyarakat luas. Tanpa bantuan hukum akan sulit mendorong perempuan untuk menggunakan haknya itu. Dengan kata lain, tidak adanya dukungan struktural akan membuat perempuan sulit melawan arus kultural yang melingkupi mereka.[147]

Perlakuan khusus terhadap perempuan melalui UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umumdisambut hangat oleh berbagai kalangan, terutama aktivis perempuan. Dengan kebijakan ini diharapkan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen meningkat. Mengingat mereka juga mewakili lebih dari setengah penduduk Indonesia. Penetapan kebijakan ini tampak kurang serius sebab tidak disertai dengan metode yang tepat, seperti *zipper system,*[148]yang dapat menyelamatkan perempuan dari penempatan nomor urut bawah.Keresahan tersebut baru terjawab pada tahun 2008 melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008tentang Pemilihan Umum. *Zipper system* ini akhirnya diadopsi, sehingga dalam tiga calon anggota legislatif harus ada satu perempuan. Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tentang suara terbanyak, maka target untuk mencapai 30% akhirnya harus direlakan.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa pengakuan terhadap hak politik perempuan mengalami maju mundur. Inkonsistensi hukum ini dikhawatirkan akan menyumbang pada kemandegan kemajuan politik perempuan. Inkonsistensi ini menunjukkan bahwa hukum belum memberikan jaminan, bukan hanya untuk

---

[147] Irma Latifah Sihite, *Penerapan Affirmative Action Sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Indonesia*, Tesis UI, tidak dipublikasikan, 2011, hlm. 80.

[148] *"Zipper System dan Eksistensi Peran Perempuan dalam Koncah Politik"*, http://google.co.id,diakses tanggal 8 Maret 2011.

kesetaraan kesempatan politik, tetapi juga kesetaraan hasil. Jaminan hukum terhadap hak politik perempuan yang komprehensif masih jauh dari kenyataan.

Hukum dipahami sebagai norma, yaitu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang, dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.[149] Dalam hal ini, hukum diharapkan dapat mewujudkan ketertiban eksternal antar pribadi dan ketenangan internal pribadi.[150] Tujuan tersebut dapat terwujud apabila tiga prinsip dasar hukum, sebagaimana yang diungkapkan oleh Ulpianus dapat terpenuhi, yaitu: (i) hidup secara layak; (ii) tidak merugikan orang lain: dan (iii) memberi pada orang lain apa yang menjadi haknya.[151] Perihal hak politik perempuan juga tentunya tidak terlepas dari pengaturan hukum. Dengan demikian maka perempuan akan mendapatkan keadilan, yang dimaknai sebagai mendapatkan apa yang menjadi haknya.

Berbicara tentang hukum, tentunya tidak terbatas pada pengaturan yang dikeluarkan oleh negara saja. Globalisasi telah menyumbangkan perubahan yang mengakibatkan munculnya *borderless law*, sehingga banyak instrumen internasional yang diadopsi oleh negara yang akhirnya mengikat secara nasional apabila tidak bertentangan dengan pandangan hidup bangsa.Khusus tentang hak politik perempuan, instrumen internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

---

[149] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998, hlm. 6.

[150] Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993,hlm. 50.

[151] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif,* Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hlm. 3.

Tabel 2.1.
Ratifikasi Instrumen Internasional

No.	Instrumen Internasional	Ratifikasi
1.	*Convention on The Political Right of Women 1952*	Undang-Undang No. 68 Tahun 1958 tentang Hak Politik Perempuan
2.	*International Covenant on Civil and Political Right 1966*	Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And PoliticalRights* (Kovenan Internasional TentangHak-Hak Sipil Dan Politik)
3.	*Convention on The Elimination of All Form of Discrimination Againts Woman 1979*	Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping ketiga instrumen tersebut, telah terdapat *Universal Declarationof Human Right* (UDHR) yang terlebih dahulu mengakui kesetaraan setiap orang. Dalam Pasal 2 UDHR disebutkan bahwa:

> "Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dinyatakan dalam deklarasi ini, dengan tanpa pembedaan apapun seperti, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan bangsa atau sosial, harta milik, status kelahiran atau status lain. Selanjutnya tidak boleh dilakukan pembedaan atas dasar status politik, status yurisdiksi atau status internasional negara atau wilayah tempat seseorang termasuk di dalamnya, apakah wilayah itu merdeka, perwalian, tidak berpemerintahan sendiri atau di bawah pembatasan kedaulatan lain apa pun.

Instrumen-instrumen internasional tersebut disusun secara berkala dan tidak hanya sebatas pengakuan terhadap hak politik perempuan, tetapi juga mengajukan solusi dalam menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang politik yang sudah terlanjur terjadi.

a. Pancasila sebagai Falsafah Hidup Bangsa

Ideologi bangsa tertuang dalam Pancasila. Pancasila dipercaya

sebagai kristalisasi nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, dipandang sebagai falsalah hidup bangsa yang dengannya bangsa Indonesia akan memandang persoalan-persoalan yang dihadapi dan menentukan arah serta cara bagaimana memecahkan persoalan-persoalan tadi.[152] Oleh karena itu, Pancasila merupakan acuan dalam pembentukan hukum postif. Menurut Ki Hadjar Dewantoro, dengan Pancasila, Indonesia menginsafi keluhuran dan kehalusan hidup manusia, serta sanggup menyesuaikan hidup kebangsaannya dengan dasar peri kemanusiaan yang universal, meliputi seluruh dasar kemanusiaan ciptaan Tuhan.[153]

Hak asasi manusia terdapat dalam sila kedua Pancasila,[154] yaitu Kemanusiaan yang Adil dan Beradab". Pada prinsipnya, kemanusiaan yang adil dan beradab adalah kesadaran sikap dan perbuatan manusia yang sesuai dengan hakikat manusia yang berbudi, sadar nilai dan berbudaya. Dengan kemanusiaan yang adil dan beradab, maka setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama dalam hukum.[155]

Dalam paham Pancasila, setiap warga negara dijamin hak serta kebebasannya dalam hubungannya dengan Tuhan, sesama manusia,

---

[152] Burhanuddin Salam,*FilsafatPancasilaisme,* Rineka Cipta, Jakarta, 1996,hlm. 44.

[153] Ki Hadjar Dewantoro, dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila,*Pradnya Paramita, Jakarta,1982, hlm. 37.

[154] Walaupun dikatakan terdapat dalam sila kedua, bukan berarti tidak berhuhungan dengan keempat sila yang lain. Sebab, Pancasila harus dipandang sebagai suatu kesatuan organis. Dalam hal ini, sila kedua diliputi dan dijiwai sila pertama, meliputi dan menjiwai sila ketiga, keempat, dan kelima.

[155] Burhanuddin Salam, *Op. Cit.,* hlm. 30.

dengan negara, dengan masyarakat, dan menyangkut pula kemerdekaan menyatakan pendapat dan mencapai kehidupan yang layak sesuai dengan hak-hak asasi manusia. Hal ini berlaku secara universal, tidak memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, dan lain sebagainya.[156] Perlu diperhatikan bahwa dalam paham Pancasila, manusia bukanlah suatu individu yang lepas dan berdiri sendiri saja, tetapi sekaligus adalah makhluk sosial. Selain mengakui hak-hak individu,bersamaan dengan itu juga diakui kewajibannya sebagai anggota masyarakat. Semuanya diletakkan dalam keseimbangan antara hak individu dengan hak masyarakat serta keseimbangan antara hak dan kewajibannya.[157]

Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan dilambangkan dengan tali rantai bermata bulatan dan persegi.[158] Dalam penjelasan undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa mata rantai bulat melambangkan unsur perempuan, dan mata rantai persegi melambangkan unsur laki-laki. Mata rantai tersebut sambung menyambung melambangkan unsur generasi penerus yang turun temurun.[159] Dari sini, dapat disimpulkan bahwa, kedudukan

---

[156] *Ibid.*

[157] Sunaryati Hartono, dkk., *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Kewajiban AsasiManusiaDitinjau dari Instrumen Hukum Internasional di Bidang Hak Asasi Manusia,* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional/Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2004, hlm. 39.

[158] Pasal 48 ayat (2) huruf (h), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109.

[159] Penjelasan Pasal 48 ayat (2) huruf (b), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035.

perempuan dan laki-laki adalah setara di mata Pancasila. Hukum positif mengejawantahkan prinsip kesetaraan yang dianut oleh Pancasila akan dibahas dalam perundang-undangan.

b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya ditulis Undang-Undang Dasar 1945) merupakan hasil dari perubahan empat tahap yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Adapun salah satu tujuan dari dilakukannya perubahan tersebut adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia, yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar 1945.[160] Penetapan tujuan ini tidak terlepas dari tuntutan reformasi dari masyarakat, yang menginginkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Perihal hak asasi diatur dalam Bab XA dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Bab ini merupakan bab baru, yang terdiri dari sepuluh pasal. Di antara kesepuluh pasal tersebut tidak terdapat pengaturan khusus tentang hak perempuan. Ketentuan tersebut dimuat dalam Pasal 27 ayat (1) bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, yang berisi setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk

[160] MajelisPermusyawaratan Rakyat, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, hlm. 8.

memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Adanya frasa "perlakuan khusus" tersebut dapat dimaknai sebagai suatu tindakan positif dari pemerintah agar kelompok tertentu yang belum mencapai persamaan dan keadilan memperoleh haknya. Kelompok tertentu yang dimaksud tidak disebutkan secara spesifik, sehingga ketentuan ini dapat diberlakukan secara luas. Melihat kondisi di Indonesia, perempuan tergolong ke dalam kelompok tertentu oleh karena hak-haknya yang belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh karena itu, rumusan dalam Pasal 28H ayat (2) tersebut sesungguhnya telah dapat mengakomodasi penjaminan kesetaraan dan keadilan gender.

c. Ketetapan-ketetapan MPR RI

Ketetapan-ketetapan MPR RI, sejak tahun 1978-1999, mencantumkan secara tegas hak dan kewajiban yang sama antara pria dengan wanita dalam pembangunan di segala bidang, antara lain:[161]

1) Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, BAB IV Pola Umum Pelita ke tiga, huruf D. Arah dan kebijaksanaan pembangunan umum, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang maha Esa, Sosial Budaya, angka 11 tentang peranan wanita dalam membangun dan pembinaan bangsa:[162]

   a) Pembangunan yang menyeluruh mensyaratkan ikut sertanya pria maupun wanita secara maksimal di segala bidang. Oleh karena

[161] Endang Sumiarni, *Jender ...,Op.Cit,*, hlm. 33.
[162] *Ibid*, hlm. 34.

itu wanita mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria untuk ikut serta sepenuhnya dalam segala kegiatan pembangunan.

b) Peranan wanita dalam pembangunan tidak mengurangi peranannya dalam pembinaan keluarga sejahtera umumnya dan pembinaan generasi muda khususnya, dalam rangka pembinaan manusia Indonesia seutuhnya.

c) Untuk lebih memberikan peranan dan tanggung jawab kepada kaum wanita dalam pembangunan, maka pengetahuan dan keterampilan wanita perlu ditingkatkan di berbagai bidang yang sesuai dengan kebutuhannya.

2) Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, BAB IV Pola Umum Pelita keempat, huruf D, tentang arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Umum, Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerbangan dan media Massa, Hubungan Luar Negeri, pada angka 10 tentang peranan wanita dalam pembangunan bangsa:[163]

a) Pembangunan yang menyeluruh mensyaratkan ikut sertanya pria maupun wanita secara maksimal di segala bidang. Dalam rangka ini wanita mempunyai hak, kewajiban, dan kesempatan yang sama dengan pria untuk ikut serta dalam segala kegiatan pembangunan.

[163] *Ibid*, hlm. 34.

b) Peranan wanita dalam pembangunan berkembang selaras dan serasi dengan perkembangan tanggung jawab dan peranannya dalam mewujudkan dan mengembangkan keluarga sehat dan sejahtera, termasuk pembinaan generasi muda, anak-anak remaja dan anak-anak di bawah lima tahun, dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

c) Peranan dan tanggung jawab wanita dalam pembangunan makin dimantapkan melalui peningkatan pengetahuan dan keterampilan di berbagai bidang sesuai dengan kebutuhannya dan kamampuannya.

Dalam rangka mendorong partisipasi wanita dalam pembangunan perlu makin dikembangkan kegiatan wanita dalam meningkatkan kesejahteraan keluarga antara lain melalui organisasi Pembinaan Kesejahteraan Keluarga.

3) Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, BAB IV Pola umum PELITA kelima, huruf D, tentang Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Umum, Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya, nomor 10 tentang Peranan Wanita dalam Pembangunan Bangsa:[164]

a) Wanita, baik sebagai warga negara maupun sebagai sumber insani pembangunan mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria di segala bidang kehidupan

[164] *Ibid*, hlm. 35.

bangsa dan dalam segenap kegiatan pembnagunan. Sehubungan dengan itu kedudukannya dalam masyarakat dan peranannya dalam pembangunan perlu terus ditingkatkan serta diarahkan sehingga dapat meningkatkan partisipasinya dan memberikan sumbangan yang sebesar-besarnya bagi pembangunan bangsa sesuai dengan kodrat, harkat dan martabatnya sebagai wanita.

b) Peranan wanita dalam pembangunan berkembang selaras dan serasi dengan perkembangan tanggung jawab dan keluarga sehat, sejahtera, dan bahagia, termasuk pengembangan generasi muda terutama anak dan remaja dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya. Khususnya bagi anak dan remaja sebagai tunas bangsa perlu lebih ditingkatkan pengembnagan berbagai aspek kehidupannya seperti gizi, kesehatan, pendidikan termasuk pendidikan agama serta perlindungan hak-haknya, demi kelangsungan hidup, pertumbuhan jasmani, perkembangan rohani, kecerdasan dan kepribadian serta keserasian dalam hidup bermasyarakat.

c) Kemampuan wanita perlu lebih dikembangkan dalam rangka meningkatkan peranan dan tanggung jawabnya dalam pembangunan, melalui peningkatan pengetahuan dan keterampilannya terutama untuk dapat lebih memanfaatkan kesempatan kerja di berbagai bidang. Sejalan dengan itu perlu lebih dikembangkan iklim sosial budaya yang lebih

memungkinkan wanita untuk makin berperan dalam pembangunan.

Dalam rangka mendorong partisipasi wanita dalam pembangunan perlu makin ditingkatkan kesejahteraan keluarga antara lain melalui Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai gerakan pembangunan masyarakatyang tumbuh dari bawah dengan wanita sebagai penggeraknya.

4) Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, BAB IV Pembangunan Lima Tahun Keenam, huruf F, tentang Kebijaksanaan Pembangunan Lima Tahun Keenam, angka 9 tentang Peranan Wanita dalam Pembangunan Bangsa, dikatakan bahwa:[165]

   a) Wanita, baik sebagai warga negara maupun sebagai sumber insani pembangunan mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria di segala bidang.Pembinaan peranan wanita sebagai mitra sejajar pria ditujukan untuk meningkatkan peran aktif dalam kegiatan pembangunan, termasuk upaya mewujudkan keluarga sehat, sejahtera, dan bahagia serta pengembangan anak, remaja, dan pemuda, dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya. Kedudukan wanita dalam keluarga dan masyarakat serta peranannya dalam pembangunan perlu dipelihara dan terus ditingkatkan sehingga

[165] *Ibid*, hlm, 36.

dapat memberikan sumbangan yang sebesar-besarnya bagi pembangunan bangsa dengan memperhatikan kodrat serta harkat dan martabatnya.

b) Kemampuan wanita perlu lebih dikembangkan melalui peningkatan penguasaanilmu pengetahuan dan teknologi, keterampilan, serta ketahanan mental dan spiritual agar dapat lebih memanfaatkan kesempatan berperan aktif di segala bidang kehidupan bangsa dan dalam segenap kegiatan pembangunan, termasuk dalam proses pengambilan keputusan, serta mampu menghadapi perubahan-perubahan baik di dalam masyarakat maupun di dunia internasional. Iklim sosial budaya perlu dikembangkan agar lebih mendukung upaya mempertinggi harkat dan martabat wanita sehingga dapat makin berperan aktif dalam masyarakat dan dalam lingkungan keluarga secara selaras dan serasi.

5) Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, Pasal 1, BAB II Kondisi Umum, dikatakan bahwa status dan peranan perempuan dalam masyarakat masih bersifat subordinatif dan belum sebagai mitra sejajar dengan laki-laki, yang tercermin pada sedikitnya jumlah perempuan yang menempati posisi penting dalam pemerintahan, dalam badan legislatif dan yudikatif serta dalam masyarakat. Selanjutnya pada BAB IV arah kebijakan, huruf F tentang Sosial dan Budaya angka 3

tentang Kedudukan dan Peranan Perempun disebutkan bahwa:[166]

a) Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional yang diemban oleh lembaga yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender.

b) Meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dengan tetap mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan serta nilai historis perjuangan kaum perempuan serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

Dari Ketetapan-ketetapan MPR-RI mulai dari tahun 1978-1999, mengandung 7 esensi pokok:[167]

1) Wanita mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria dalam pembangunan nasional.
2) Peran ganda wanita dalam keluarga dan di dalam masyarakat secara selaras dan serasi.
3) Pengakuan terhadap kodrat yang harus dilindungi serta harkat dan martabat wanita yang perlu dijunjung tinggi.
4) Peran serta wanita sebagai mitra sejajar pria dalam pembangunan.
5) Perlunya peningkatan pendidikan dan keterampilan wanita untuk mampu memanfaatkan kesempatan kerja.
6) Perlunya pengembangan iklim sosial budaya yang lebih menopang kamajuan wanita.

---

[166] *Ibid*, hlm. 37.
[167] *Ibid*, hlm. 37

7) Peranan wanita dalam peningkatan kesejahteraan keluarga, antara lain melalui gerakan PKK.

Istilah kesetaraan gender dan keadilan gender serta pemberdayaan perempuan hanya terdapat dalam ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999. Selain itu mengakui adanya status dan peranan perempuan dalam masyarakat yang masih bersifat subordinatif. Meskipun demikian tetap saja merumuskan perempuan berperanan dalam kesejahteraan keluarga.

Usaha Pemerintah untuk meningkatkan peranan perempuan melalui apa yang dikenal dengan Panca Tugas Perempuan, yaitu:[168]

1) Sebagai istri supaya dapat mendampingi suami, sebagai kekasih dan sahabat bersama-sama membina keluarga yang bahagia.
2) Sebagai ibu pendidik dan pembina generasi muda supaya anak-anak dibekali kekuatan rohani dan jasmani dalam menghadapi segala tantangan jaman dan menjadi manusia yang berguba bagi nusa dan bangsa.
3) Sebagai ibu pengatur rumah tangga supaya rumah tangga merupakan tempat yang aman dan teratur bagi seluruh anggota keluarga.
4) Sebagai tenaga kerja dan dalam profesi, bekerja di pemerintahan, perusahaan swasta, dunia politik, berwiraswasta dan sebagainya untuk menambah penghasilan.
5) Sebagai anggota organisasi masyarakat terutama organisasi

[168] Suwondo dalam Endang Sumiarni, *Ibid.*, hlm. 38.

perempuan, badan-badan sosial dan sebagainya, untuk menyumbangkan tenaga kepada masyarakat.

Dilihat dari panca tugas perempuan bahwa perempuan memiliki multi peran, yaitu jika didefinisikan satu-persatu maka terlihat bahwa beban atau tanggung jawab yang besar pada perempuan:

1) Sebagi istri yaitu yang dapat mendampingi suami maksudnya adalah harus senantiasa mendampingi suami dalam kondisi apapun demi terciptanya keluarga yang bahagia.
2) Sebagai ibu pendidik dan pembina generasi muda supaya anak-anak dibekali kekuatan rohani dan jasmani dalam menghadapi segala tantangan jaman dan menjadi manusia yang berguba bagi nusa dan bangsa. Maksudnya adalah siap tidak siap seorang ibu harus memiliki kualitas yang baik selayaknya seorang tenaga pengajar atau pendidik untuk membina anak-anak supaya berguna bagi nusa dan bangsa. Dari maksud tersebut terlihat jelas bahwa tanggung jawab seorang ibu bukan hanya untuk lingkup keluarga saja namun juga untuk mencapai tujuan Negara agar menghasilkan generasi yang berguna.
3) Sebagai ibu pengatur rumah tangga maksudnya adalah seorang ibu juga harus memiliki kemampuan manajerial agar anggota keluarga merasakan keamanan dan kenyamanan dalam keluarga.
4) Sebagai tenaga kerja dan dalam profesi, bekerja di pemerintahan, perusahaan swasta, dunia politik, berwiraswasta dan sebagainya

untuk menambah penghasilan, maksudnya adalah bahwa seorang istri atau seorang ibu juga diperbolehkan bekerja pada ranah publik, namun penghasilannya dianggap hanya penghasilan tambahan. Padahal faktanya banyak rumah tangga atau keluarga yang justru menjadi tulang punggung utama untuk mencari nafkah terletak pada peran istri.

5) Sebagai anggota organisasi masyarakat terutama organisasi perempuan, badan-badan sosial dan sebagainya, untuk menyumbangkan tenaga kepada masyarakat, maksudnya adalah perempuan juga berperan untuk aktif pada kegiatan-kegiatan sosial selain mengurus rumah tangga dan bekerja sebagai pencari nafkah.

Menurut penulis dari maksud penjelasan tersebut, bahwa peran perempuan sangat besar tetapi eksistensinya tetap di bawah suami atau laki-laki. Dari adanya panca tugas perempuan tersebut justru menimbulkan diskriminasi, karena disatu sisi perempuan dituntut untuk sempurna dengan dirumuskannya tugas-tugas perempuan sedangkan tugas laki-laki tidak dirumuskan. Dapat diilustrasikan bahwa perempuan dituntut untuk menguasai kemampuan di berbagai bidang. Ibarat sebuah Negara seorang laki-laki diumpamakan menjadi seorang presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, sedangkan seorang perempuan atau seorang istri dapat mengemban berbagai posisi kementerian seperti Menteri Ekonomi, Menteri Pendidikan, Menteri Agama, Menteri Sosial, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Mentei Luar Negeri yang

harus selalu mendampingi Presiden. Hal ini sebagai perwujudan panca tugas perempuan sebagaimana dirumuskan dalam TAP MPR 2999 tentang GBHN yang akibatnya dirasakan sampai saat ini.

Program-program tersebut oleh para pelaksananya masih sangat dihubungkan dengan usaha-usaha yang mendukung kelestarian jabatan suami si pelaksana program itu. Seperti halnya PKK, pada dasarnya merupakan organisasi semi pemerintah dari asal dana yang dimilikinya maupun unsur-unsur kepengurusannya. Segi positifnya ia akan memperoleh dukungan dari aparat pemerintah baik berupa dana maupun fasilitas yang dapat mendukung kelancaran gerak organisasi. Segi negatifnya sangat terkait dengan program-program kepada keinginan pejabat setempat. Isteri mereka yang selalu menduduki posisi pimpinan organisasi, akan melaksanakan program-program yang telah digariskan oleh suami mereka masing-masing. Terlaksananya program tersebut akan dinilai oleh atasan mereka.[169] Selain itu peran yang diberikan kepada perempuan sangat membebani perempuan dengan peran ganda.

Ketetapan-ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tersebut dikaitkan dengan gender nampak dalam kenyataannya peran laki-laki dan perempuan telah didefinisikan sedemikian rupa oleh negara dan masyarakat tanpa dipertanyakan lagi. Hal itu disebabkan laki-laki mempunyai akses dan kontrol di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya dibandingkan dengan perempuan. Konsep demokrasi, kekuasaan,

[169]Soetrisno dalam *Ibid*, hlm. 39.

negara, sering dianggap netral secara gender. Akibatnya kepedulian gender berdampak pada kepentingan perempuan terabaikan dan peran ganda yang diberikan kepada perempuan sebagai beban ganda, isteri sebagai pengurus rumah tangga dan pencari nafkah sementara suami berperan tunggal yaitu sebagai pencari nafkah. Dalam beberapa Garis-garis Besar Haluan Negara masih menekankan peran perempuan dalam keluarga. Dengan demikian perbedaan peran masih terdapat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, meskipun Garis-garis Besar Haluan Negara mengatur hak dan kewajiban yang sama antara pria dan wanita dalam pembangunan dengan kesetaraan gender, kenyataannya masih terdapat perbedaan peran dalam hal urusan keluarga (peran domestik).

d. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak Politik Perempuan

Undang-undang ini lahir sebagai hasil dari ratifikasi terhadap Konvensi Hak Politik Perempuan. Konvensi ini merupakan pengaturan lebih lanjut tentang prinsip persamaan hak untuk pria dan wanita yang dicantumkan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan UDHR. Dengan adanya konvensi ini, maka telah ada pengakuan secara eksplisit bahwa setiap orang berhak ikut serta dalam pemerintahan di negaranya secara langsung ataupun tidak langsung melalui perwakilan yang dipilih secara bebas.[170]

Konvensi ini diratifikasi dengan pertimbangan bahwa Undang-

[170] Mukaddimah Konvensi Hak-Hak Politik Wanita.

Undang Dasar Sementara 1950 yang sedang berlaku pada masa itu memiliki pokok pikiran yang sama dengan isi konvensi ini. Dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan bahwa UUDS 1950 menjamin hak-hak yang sama antara kaum pria dengan kaum wanita dalam segala lapangan, termasuk dalam bidang politik.[171] Oleh karena itu ketiga pasal dalam konvensi ini tidak bertentangan dengan hukum dasar Indonesia. Ketiga pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1) Pasal 1 menyebutkan bahwa wanita akan mempunyai hak untuk memberikan suaranya dalam semua pemilihan-pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan pria, tanpa suatu diskriminasi. Ketentuan dalam Pasal ini sesuai dengan Pasal 23 ayat (1), Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, bahwa setiap warga-negara berhak turut-serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan oleh undang-undang.
2) Pasal 2 menyebutkan bahwa wanita akan dapat dipilih untuk pemilihan dalam semua badan-badan pilihan umum, yang didirikan oleh hukum nasional, dengan syarat-syarat sama dengan pria, tanpa suatu diskriminasi. Ketentuan dalam Pasal ini sesuai dengan Pasal 60 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, bahwa yang boleh menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat ialah warga-negara yang telah berusia 25 tahun dan bukan orang yang tidak

[171] Memori Penjelasan Umum tentang Usul Undang-Undang tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653.

diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang haknya untuk dipilih telah dicabut.

3) Pasal 3 menyebutkan bahwa wanita akan mempunyai hak untuk menjabat jabatan umum dan menjalankan semua tugas-tugas umum, yang didirikan oleh hukum nasional, dengan syarat-syarat sama dengan pria, tanpa diskriminasi. Ketentuan dalam Pasal ini sesuai dengan Pasal 23 ayat (2) dari UndangUndang Dasar Sementara Republik Indonesia, bahwa setiap warganegara dapat diangkat dalam tiap-tiap jabatan Pemerintah.

Ketentuan dalam konvensi ini, dapat digolongkan sebagai jawaban atas gelombang pertama perjuangan hak politik perempuan. Yang dituntut hanyalah pengakuan hukum semata, belum terlihat adanya pengaturan tentang suatu mekanisme untuk mewujudkan suatu kesetaraan dalam bidang politik. Undang-Undang politik yang berlaku pada waktu itu pun, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, hanya mengakui hak pilih perempuan dan tidak secara khusus memberikan perhatian terhadap keterlibatan perempuan dalam politik. Dalam Pasal 2 ayat (1) undang-undang tersebut diatur bahwa anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara yang dalam tahun pemilihan berumur genap 18 tahun atau sudah kawin terlebih dahulu.

Pengaturan dalam pasal tersebut bersifat umum, terlihat dari

penyebutan warga negara. Dalam sistem norma yang statik, dapat ditarik hal-hal khusus dari norma umum tadi.[172] Penyebutan warga negara, berarti setiap orang yang menurut hukum merupakan warga negara Indonesia, baik itu laki-laki atau perempuan.

Apabila undang-undang hanya mengakui hak pilih semata, berarti sama dengan undang-undang hanya mengakomodasi partisipasi politik dalam tingkat rendah. Menurut David F. Roth dan Frank L. Wilson, nilai partisipasi politik itu memiliki tingkatan. Apabila partisipasi politik hanya sebatas pemberi suara dalam pemilihan maka partisipasi politiknya tergolong dalam urutan terakhir.[173]

e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan

Undang-undang ini merupakan pengesahan[174] Konvensi

---

[172] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-tindangan: Op.Cit.*, hlm. 8.

[173] Pembagian nilai partisipasi politik terdiri dari: (i) mereka yang menduduki jabatan politik atau administratif; (ii) mereka yang aktif dalam suatu organisasi politik: (iii) mereka yang pasif dalam organisasi: (iv) mereka yang ikut serta dalam rapat umum dan demonstrasi; dan (v) mereka yang berpatisipasi dalam diskusi politik informal, memberikan suara dalam pemungutan suara, termasuk juga mereka yang membaca surat kabar. Lihat dalam David R. Roth dan Frank L. Wilson, dalam Razya Hanim, *Perempuan dan Politik: Studi Kepolitikan Perempuan di DKI Jakarta.* Jakarta: Madani Institute, 2010, hlm. 38-39.

[174] Dari 30 pasal yang terdapat dalam konvensi tersebut, Indonesia hanya meratifikasi 29 pasal. Pasal 29 Konvensi memuat ketentuan tentang cara untuk menyelesaikan setiap perselisihan. Pemerintah Indonesia tidak bersedia untuk mengikatkan diri pada ketentuan pasal tersebut,karena pada prinsipnya tidak dapat menerima suatu kewajiban untuk mengajukan perselisihan internasional, dimana Indonesia tersangkut, kepada Mahkamah Internasional. Dengan pertimbangan tersebut di atas Indonesia mengadakan pensyaratan terhadap Pasal 29 ayat (1) Konvensi, hingga dengan demikian Indonesia menyatakan dirinya tidak terikat oleh pasal tersebut. antara negara peserta Konvensi mengenai penafsiran atau penerapan ketentuan Konvensi. Indonesia melakukan reservasi terhadap Pasal 29 ayat (1) Konvensi ini, mengenai ketentuan penyelesaian perselisihan antar anggota konvensi terkait dengan interpretasi atau aplikasi dari konvensi ini. Dalam situs Kementeriaan Pemberdayaan Perempuan disebutkan bahwa alasannya adalah karena Indonesia ingin melaksanakan konvensi ini dengan menyesuaikan dengan kehidupan masyarakat Indonesia dari segala aspek, yaitu sosial budaya, tata nilai yang berlaku

mengenai Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, yang ditandatangani oleh Indonesia pada tanggal 29 Juli 1980 pada Konferensi Sedunia Dasawarsa Perserikatan Bangsa-Bangsa Bagi Wanita di Kopenhagen. Adapun yang menjadi dasar pemikiran pemerintah Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ini adalah bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan, sehingga segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar.[175] Konvensi ini didasarkan pada tiga prinsip, yaitu kesetaraan, nondiskriminasi, dan kewajiban negara.[176] Dengan demikian, melalui pengesahan konvensi ini, Indonesia semakin memperkuat urgensi dan keikutsertaan perempuan dalam pembangunan, meskipun pada saat itu konsep pengarusutamaan gender belum diatur dalam hukum positif di Indonesia. Dengan adanya undang-undang ini Pemerintah Indonesia yakin bahwa perkembangan sepenuhnya suatu negara, kesejahteraan dunia, dan perdamaian memerlukan partisipasi maksimal perempuan secara setara dengan laki-laki, yang melingkupi bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya.[177]

Menurut hemat penulis, berdasarkan ketentuan ratifikasi,

---

dalam masyarakat, dan norma-norma agama yang berkembang secara luas di masyarakat. Lihat dalam Kementeriaan Pemberdayaan Perempuan, *Convention on The Elimination of All Form of Discrimination Againts Women,* http://www.ri.go.id.,diakses 28 Desember 2013.

[175] Konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984.`

[176] Radha Dayal (Editor), *Op.Cit.,* hlm. 23.

[177] Lihat dalam Preambul Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, yang telah diterjemahkan oleh Yayasan Jurnal Perempuan, dalam Vicki J. Semler (ed), *Op.Cit.,* hlm. 138.

seharusnya semua ketentuan yang ada dalam konvensi tersebut dilaksanakan secara penuh. Namun dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, berisi bahwa Ketentuan dalam Konvensi ini tidak akan mempengaruhi asas dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang mengandung asas persamaan hak antara pria dan wanita sebagai perwujudan tata hukum Indonesia yang sudah kita anggap baik atau lebih baik bagi dan sesuai, serasi serta selaras dengan aspirasi bangsa Indonesia,sedang dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam Konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum nasional memberikan keyakinan dan jaminan bahwa pelaksanaan ketentuan Konvensi ini sejalan dengan tata kehidupan yang dikehendaki bangsa Indonesia, ada ketidakkonsistenan.

Seharusnya apabila benar-benar ingin menegakkan hak asasi perempuan, maka dalam penjelasan tidak disebutkan "...ketentuan dalam Konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, adat istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku". Apabila ketentuan konvensi "disesuaikan" berarti sebenarnya pemerintah Indonesia menolak konvensi tersebut.

Dengan demikian penjelasan tersebut bertolak belakang dengan muatan materi CEDAW itu sendiri. Seharusnya menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan membuat peraturan undang-undang yang akan ada atau yang sudah ada dan juga kebiasaan-kebiasaan dan praktek yang diskriminasi terhadap perempuan wajib disesuaikan dengan CEDAW bukan sebaliknya.

Khusus untuk hak politik diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi ini. Pasal 7 mewajibkan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan publik, khususnya menjamin bagi perempuan, atas dasar persamaan dengan laki-laki untuk: (i) memilih dan dipilih; (ii) berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat; dan (iii) berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan politik dan publik. Pasal 8 berisi ketentuan bahwa negara peserta wajib menjamin bahwa perempuan berdasarkan persyaratan yang sama dengan laki-laki dan tanpa diskriminasi mendapat kesempatan untuk: (i) mewakili pemerintah mereka pada tingkat internasional; dan (ii) berpartisipasi dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional.

Adapun pasal penting yang perlu dicermati dari undang-undang ini, yaitu Pasal 3 dan Pasal 4 ayat (1). Pasal 3 menyebutkan bahwa:

> Para negara anggota akan melaksanakan dalam semua bidang, terutama di bidang sosial, ekonomi, dan budaya, kebijakan apa saja, termasuk perundang-undangan untuk menjamin pengembangan dan kemajuan sepenuhnya perempuan, demi menjamin pelaksanaan dan penjaminan hak asasi manusia dan kebebasan dasar atas dasar kesetaraan dengan laki-laki.

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa:

> Kebijakan khusus yang dijalankan para negara anggota yang ditujukan pada peningkatan persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan tidak akan dianggap sebagai diskriminasi seperti yang didefinisikan dalam konvensi ini, tetapi dalam cara apa pun tidak dapat dianggap sebagai konsekuensi dipertahankannya standar yang tidak lama atau terpisah; tindakan ini tidak akan dilanjutkan apabila tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

Kedua pasal tersebut ada upaya yang diamanatkan untuk mencapai kesetaraan antara laki-laki dengan perempuan, yaitu dengan suatu tindakan khusus sementara *(temporary special measures)* atau yang sering disebut dengan *affirmative action.* Konvensi ini tidak hanya mengakui hak politik perempuan, tetapi juga memberikan solusi meningkatkan partisipasi politik perempuan ke tingkat yang lebih tinggi, yaitu sebagai pelaku politik.

Berdasarkan hukum positif Indonesia, sesungguhnya pengesahan konvensi telah menjadi landasan hukum penegakan hak asasi manusia dengan cerminan kesetaraan gender antara pria dan wanita. Pada kenyataannya, konvensi ini belum dilaksanakan sepenuhnya. Undang-undang politik yang berlaku pada waktu itu, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemihan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD,

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemihan Umum[178] hanya memberi pengakuan terhadap hak pilih perempuan, yang dibahasakan melalui kata warga negara. Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985[179] tidak memperhatikan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai.

f. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang ini lahir seiring dengan tuntutan reformasi tentang hak asasi manusia. Keberadaannya membawa harapan baru bagi penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

Pasal 3 undang-undang ini berisi ketentuan bahwa:

(1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bernasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan.
(2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.
(3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Khusus tentang hak wanita, dimuat pada bagian Kesembilan,

---

[178] Pada masa orde baru terdapat lima undang-undang tentang pemilihan umum yaitu: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999.

[179] Undang-undang partai politik yang berlaku dalam kurun waktu tersebut yaitu: Undang-Undang 3 Nomor Tahun 1975 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 dan Undang-Undang, Nomor 2 Tahun 1999.

Pasal 45 sampai dengan Pasal 51, sebagai berikut:

Pasal 45
Hak wanita dalam Undang-undang ini adalah hak asasi manusia.

Pasal 46
Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan.

Pasal 47
Seorang wanita yang menikah dengan seorang pria berkewarganegaraan asing tidak secara otomatis mengikuti status kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, atau memperoleh kembali status kewarganegaraannya.

Pasal 48
Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Pasal 49
(1) Wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan.
(2) Wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal -hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita.
(3) Hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum.

Pasal 50
Wanita yang telah dewasa dan atau telah menikah berhak untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, kecuali ditentukan lain oleh hukum agamanya.

Pasal 45 sampai dengan Pasal 49 tersebut merupakan jaminan terhadap hak-hak perempuan dalam bidang politik, sosial-budaya, dan ekonomi. Keadilan dan kesetaraan gender dalam undang-undang ini, dijelaskan dapat dicapai apabila keterwakilan perempuan sudah terjamin. Hal yang dimaksud dengan keterwakilan perempuan adalah pemberian

kesempatan dan kedudukan yang sama bagi perempuan untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, kepartaian, dan pemilihan umum[180], sehingga dengan demikian secara tidak langsung, ketentuan dalam undang-undang ini menyadari betapa penting keterlibatan perempuan dalam politik demi mencapai keadilan dan kesetaraan gender.

Penulis melihat masih terdapat kekurangan dalam undang-undang ini. Dalam penjelasan Pasal 46 ditentukan bahwa yang dimaksud dengan "keterwakilan wanita" adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi wanita untuk melaksanakan perannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, kepartaian, dan pemilihan umum menuju keadilan dan kesetaraan gender. Ada hal yang kurang tepat dari penjelasan tersebut, terkait dengan penggunaan istilah 'pemberian'. Istilah pemberian berkonotasi tidak natural, seakan-akan hak-hak perempuan diberikan atau dihadiahkan oleh pihak tertentu yang selama ini mendominasi hak-hak tersebut. Hal ini tentu bertentangan dengan konsep hak asasi manusia. Hak asasi manusia, apakah itu laki-laki atau perempuan bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa, bukanlah pemberian atau hadiah. Sebaiknya, penggunaan istilah tersebut ditinjau ulang.[181]

Perlakuan khusus yang diberikan terhadap perempuan hanya sebatas fungsi reproduksinya. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam

---

[180] Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

[181] Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan dalam Politik,* Jakarta: Pancuran, 2009, hlm. 29.

Pasal 49 ayat (3) bahwa hak khusus yang melekat pada perempuan dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum. Seyogianya, perlindungan khusus yang diberikan kepada perempuan mencakup berbagai bidang, yang di dalamnya perempuan masih tertinggal.

Pasal 50 membatasi persamaan hak yang tertuang pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Wanita yang telah menikah berhak melakukan perbuatan hukum sendiri, namun dibatasi oleh hukum agama masing-masing, pembatasan hak tersebutjuga dibatasi oleh perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ini meskipun mengatur tentang hak wanita dalam perkawinan sama dengan pria namun secara jelas justru membatasi secara substanstif dengan agama dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut penulis apabila dilihat dari hukum agama yaitu ayat Alquran, istri harus tunduk pada suami. Surat An-Nisa' (4): Ayat 34 yang terjemahannya sebagai berikut:

> Laki-laki itu adalah pemimpin atas perempuan dengan sebab apa yang telah Allah lebihkan sebagian kalian atas sebagian yang lain dan dengan sebab apa-apa yang mereka infaqkan dari harta-harta mereka. Maka wanita-wanita yang shalihah adalah yang qanitah (ahli ibadah), yang menjaga (kehormatannya) taatkala suami tidka ada dengan sebab Alalh telah menjaganya. Adapun wanita-wanita yang kalian kuatirkan akan ketidaktaatannya maka nasihatilah mereka, dan tinggalkanlah di tempat-tempat tidur mereka, dan pukullah mereka. Akan tetapi jika mereka sudah mentaati kalian maka janganlah kalian mencari-cari jalan (untuk menyakiti) mereka, sesungguhnya Allah itu Mahatinggi Mahabesar.

Dalam keluarga suamilah yang berperan sebagai imam. Imam ialah yang membimbing keluarganya, mencari nafkah, memberi keamanan dan kenyamanan juga menjaga keluarganya dari dosa dan kemaksiatan, termasuk menjaga keluarga menutup aurat.[182] Suami yang imamiah adalah suami yang mampu menjadi suri teladan dalam keluarganya, dan ia pun harus berakhlak mulia serta memiliki ilmu agama yang dalam. Perahu rumah tangganya mampu ia kemudikan seperti yang diharapkan, suami yang menjadi imam adalah suami yang diharapkan setiap istri yang shalihah. Dalam memimpin keluarganya, suami harus bijaksana, arif, adil, menasehati anak dan istrinya. Suami menjamin kehalalan nafkah yang dibawa pulang untuk anak istrinya. Kewajiban suami memberi makan dan pakaian kepada para istri dengan cara yang ma'ruf. (al-Baqarah: 233)[183].

Perempuan tidak dapat melakukan perbuatan hukum sendiri. Pasal 80 Kompilasi Hukum Islam, berisi ketentuan bahwa:

(1) Suami adalah pembimbing, terhadap isteri dan rumah tangganya, akan tetap mengenai hal-hal urusan rumah tangga yang penting-penting diputuskan oleh sumai isteri bersama.
(2) Suami wajib melidungi isterinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya
(3) Suami wajib memberikan pendidikan agama kepada isterinya dan memberi kesempatan belajar pengetahuan yang berguna dan bermanfaat bagi agama, nusa dan bangsa.
(4) sesuai dengan penghasilannya suami menanggung:
    a. nafkah, kiswah dan tempat kediaman bagi isteri;
    b. biaya rumah tangga, biaya perawatan dan biaya

[182] Zulkifli, "Suami Shalih adalah Imam Dalam Keluarga", at http://www.dakwatuna.com/2014/04/21/50068/suami-shalih-adalah-imam-dalam-keluarga/#ixzz3JI6WcV1x, diunduh 17 November 2014.
[183] *Ibid.*

pengobatan bagi isteri dan anak;
c. biaya pendididkan bagi anak.

(5) Kewajiban suami terhadap isterinya seperti tersebut pada ayat (4) huruf a dan b di atas mulai berlaku sesudah ada tamkin sempurna dari isterinya.
(6) Isteri dapat membebaskan suaminya dari kewajiban terhadap dirinya sebagaimana tersebut pada ayat (4) huruf a dan b.
(7) Kewajiban suami sebagaimana dimaksud ayat (5) gugur apabila isteri nusyuz.

Dari kewajiban istri Pasal 83 Kompilasi Hukum Islam disebutkan bahwa:

(1) Kewajiban utama bagi seoarang isteri ialah berbakti lahir dan batin kepada suami di dalam yang dibenarkan oleh hukum islam.
(2) Isteri menyelenggarakan dan mengatur keperluan rumah tangga sehari-hari dengan sebaik-baiknya.

Dari rumusan kewajiban suami dan istri tersebut jelas dan tegas bahwa seorang istri tidak sama dan setara dengan suami. Istri yang tidak berbakti kepada suami tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam kompilasi hukum Islam tersebut yang disebut dengan nusyuz. Pengertian nusyuz dapat dijelaskan bahwa secara etimologi, nusyuz berasal dari kata "nasyaza-yansuzu-nasyzan" yang berarti tempat tertinggi atau tanah yang menonjol ke atas. Ketika ditarik dalam konteks pernikahan, istilah yang pas untuk digunakan ialah "menentang, membangkang atau durhaka"dengan arti perbuatan yang menentang suami terhadap kewajibannya yang ditetapkan oleh Allah SWT. agar taat kepada suami tanpa alasan yang dapat diterima oleh syara' sehingga istri seolah-olah menempatkan dirinya lebih tinggi daripada suami. Menurut terminologi yang dikemukakan oleh empat

imam madzhab fuqaha Hanafiyah, nusyuz mempunyai beberapa pengertian "ketidaksenangan yang terjadi di antara suami istri". Ulama Syafi'iyah memberikan pengertian "perselisihan di antara suami istri". Pendapat fuqaha Maliki yakni "saling menganiaya suami istri" dan untuk argumentasi ulama Hambali ialah "ketidaksenangan dari pihak istri atau suami disertai dengan pergaulan yang tidak harmonis".[184] Perbuatan istri yang termasuk kategori nusyuz terhadap suami perspektif empat imam madzhab memiliki perbedaan batasan masing-masing madzhab, antara lain sebagai berikut:[185]

1) Ulama Malikiyah menyatakan bahwa nusyuz terjadi jika istri menolak "bersenang-senang" dengan suami, termasuk juga keluar rumah tanpa izin suami ke suatu tempat yang istri tahu suaminya tidak senang kalau istrinya pergi ke situ, sementara suami tidak mampu mencegah istrinya dari awal, kemudian mengembalikan istrinya untuk mentaatinya. Jika suaminya mampu mencegah/melarangnya dari awal (namun tidak suami lakukan) atau mampu mengembalikannya dengan damai lewat hakim, maka istri tidak terkategori melakukan nusyuz.
2) Ulama Hambaliyah memberikan tanda-tanda nusyuz. Di antaranya adalah malas atau menolak diajak bersenang-senang, atau memenuhi ajakan namun merasa enggan dan menggerutu, rusak adabnya terhadap suaminya. Termasuk juga bermaksiat kepada Allah SWT.

[184]Abdul AzizDahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam,* Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve,1999, hlm. 1355.

[185] Mausu'ah al-Fiqhiyyah al-Kuwaitiyyah, Bab Nusyuz, Maktabah Syamilah, 40/287

dalam kewajiban yang telah dibebankan kepadanya, tidak mau diajak ke tempat tidur suaminya atau keluar rumah suaminya tanpa izin suaminya.

3) Ulama Hanafiyah menyatakan bahwa suami tidak wajib memberikan nafkah kepada istri yang nusyuz (keluar dari rumah suami tanpa hak) karena tidak ada taslim (sikap tunduk/patuh) dari istri. Keempat, Ulama Syafi'iyah berpendapat bahwa yang termasuk nusyuz ialah keluarnya istri dari rumah tanpa izin suaminya, menutup pintu rumah (agar suami tidak bisa masuk), melarang suami membuka pintu, mengunci suami di dalam rumah supaya tidak bisa keluar. Begitu juga tidak mau bersenang-senang dengan suami pada saat tidak ada udzur, semisal haid, nifas, atau istri merasa kesakitan dan ikut suami dalam safar (perjalanan) tanpa izin suami, padahal suami telah melarangnya. Pengecualinnya yakni pada permasalahan menghadap qadli (hakim) untuk mencari kebenaran, mencari nafkah jika suaminya kesulitan atau tidak mampu memenuhi ke butuhan rumah tangga, meminta fatwa (ilmu) jika suaminya tidak faqih (sehingga tidak mungkin minta fatwa ke suami), membeli tepung atau roti atau membeli keperluan yang memang harus dibeli, menghindar karena khawatir rumahnya runtuh, pergi ke sekitar rumah menemui tetangga untuk berbuat baik kepada mereka dan sewa rumah habis atau yang meminjamkan rumah sudah datang (sehingga harus keluar tanpa harus menunggu suami, apalagi kalau

suaminya jauh). Ada yang menarik dari nusyuz menurut Imam Syafi'i ialah bahwa peluang nusyuz bisa dilakukan oleh suami, tapi diartikan dengan ketidaksukaan suami terhadap istri dengan atau tanpa ada alasan yang jelas.[186]

Pasal 51

(1) Seorang istri selama dalam ikatan perkawinan mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan kehidupan perkawinannya. hubungan dengan anak-anaknya, dan hak pemilikan serta pengelolaan harta bersama.
(2) Setelah putusnya perkawinan. seorang wanita mempunyai hak dan tanggungjawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan anak-anaknya, dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.
(3) Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan harta bersama tanpa mengurangi hak anak,sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari Pasal 51 tersebut, setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan harta bersama tanpa mengurangi hak anak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat persamaan hak antara suami istri tanpa membedakan jenis kelamin, tanpa membedakan peran, hak antara suami isteri, tetapi Pasal 50 membatasi persamaan hak tertuang dari Pasal 51 ayat (1), (2) dan (3), karena meskipun wanita yang telah menikah berhak melakukan perbuatan hukum sendiri, dibatasi oleh hukum agama

[186] Muhammad bin Idris as-Syafi'i, *Al-Umm*, Juz II Beirut: Dar al-Fikr, hlm. 207.

masing-masing. Pembatasan terhadap hak wanita sama dengan pria atau antara isteri dengan suami selain hukum agama juga dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia meskipun mengatur tentang hak wanita dalam perkawinan sama dengan pria, secara tegas justru membatasi secara substantif dengan agama dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang sebenarnya mengandung perbedaan gender[187], antara lain seorang pria dapat melakukan poligami,tetapi seorang wanita dilarang bersuami lebih dari satu orang.[188] Perbedaan itu melanggar persamaan hak memasuki perkawinan yang disyaratakan Pasal 16 Ayat (1) huruf a CEDAW.

g. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bersifat diskriminatif dan secara tegas membedakan peran antara suami isteri.Hal ini diketahui dari:

1) Rumusan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang tampaknya netral saja dalam perumusannya, tetapi telah menimbulkan berbagai bentuk diskriminasi.

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinanini telah menyebabkan banyak terjadi perkawinan di bawah tangan dan atau penolakan pencatatan

[187] Endang Sumiarni, *Jender ...,Op.Cit,*, hlm. 46-47.

[188] Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pasal 40 butir a Kompilasi Hukum Islam.

perkawinan berhubungan dengan adanya agama atau kepercayaan yang tidak diakui secara resmi oleh negara. Implikasi lebih jauh tentunya pada perlindungan hukum bagi anak-anak yang dilahirkan dan juga tentu saja bagi perempuan yang bersangkutan.[189]

2) Pasal 3 dan kaitannya dengan Pasal 4 dan Pasal 5 tentang azas poligami terbatas.

Dikatakan oleh Nursjahbani persoalan ini mencuat ke permukaan baru-baru ini dan menimbulkan kontroversi sejak Meneg Pemberdayaan Perempuan mengusulkan untuk mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, khususnya izin poligami bagi pegawai negeri. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil ini sebaiknya tidak dicabut. Alasannya, dalam kondisi masyarakat yang diskriminatif, intervensi pemerintah diperlukan walaupun itu dalam kehidupan rumah tangga sekalipun. Selain itu menurut Sekjen Koalisi Perempuan ini, pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil akan lebih menguntungkan laki-laki saja.[190]

3) Pasal 31 ayat (3)

---

[189] Nursjahbani, "UU Perkawinan Dinilai Ambivalen dan Diskriminatif', at http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1263/uu-perkawinan-dinilai-ambivalen-dan-diskriminatif, diunduh 18 November 2014.

[190] *Ibid.*

Ketentuan yang paling krusial bagi terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender adalah Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Ia melihat, pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sangat ambivalen dan bias gender dalam menentukan kedudukan dan peran perempuan dan laki-laki dalam keluarga. Ambivalensi itu di satu pihak menyatakan bahwa kedudukan perempuan dan laki-laki adalah seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan dalam masyarakat. Di lain pihak, menentukan dengan sangat kaku peran masing-masing, suami sebagai kepala keluarga dan isteri sebagai ibu rumah tangga.

Peran ini ditegaskan pula dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bahwa suami wajib memberi nafkah kepada isteri dan isteri wajib mengurus rumah tangga. Akibat lebih jauh dari ketentuan ini adalah pada bidang pengupahan. Upah pekerja laki-laki lebih banyak dari upah perempuan karena adanya komponen tunjangan keluarga. Sementara perempuan selalu dianggap lajang meskipun secara *de facto* dia menikah dan mempunyai anak.

h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Terdapat empat asas untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, yaitu; asas penghormatan hak asasi manusia, keadilan dan

kesetaraan gender, non diskriminasi dan perlindungan korban. Adapun tujuan dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga adalah:[191]

1) Menyatakan bahwa kekerasan dalam rumah tangga adalah kejahatan terhadap kemanusiaan.
2) Menegaskan hak-hak korban dan kewajiban serta tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.
3) Menghapus kekerasan dalam rumah tangga sebagai upaya penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.
4) Memajukan tindakan afirmatif terhadap berbagai aspek kehidupan perempuan.

Terdapat beberapa tambahan tujuan yang diharapkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga ini setelah diberlakukannya, yaitu; mencegah segala bentuk KDRT, melindungi korban KDRT, menindak pelaku KDRT dan memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga merupakan terobosan hukum yang positif dalam ketatanegaraan Indonesia. Persoalan pribadi telah masuk menjadi wilayah publik. Pada masa sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga ada,

[191] Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

kasus-kasus KDRT sulit untuk diselesaikan secara hukum. Hukum Pidana Indonesia tidak mengenal KDRT, bahkan kata-kata kekerasanpun tidak ditemukan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dalam Pasal 5 berisi ketentuan bahwa setiap orang dilarang melakukan kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang dalam lingkup rumah tangganya, dengan cara:

1) kekerasan fisik;
2) kekerasan psikis;
3) kekerasan seksual; atau
4) penelantaran rumah tangga.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga berisi ketentuan bahwa:

> (1) Setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atauperjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut.
> (2) Penelantaran sebagaimana dimaksud ayat (1) juga berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.

Dari uraian ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tetang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, berkaitan dengan tindakan hukum istri, maka apabila ada suami yang menyebabkan istri ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang

untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah, sehingga korban berada di bawah kendali suami, maka dapat dikatakan suami melakukan penelantaran. Hal ini berarti bertentangan dengan HAM.

i. **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Prinsip kesetaraan yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dikaji melalui pasal-pasal sebagai berikut:

1) Pasal 13

Warga Negara RI yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

2) Pasal 60

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat: Warga Negara Republik Indonesia yang berumur 21 tahun atau lebih.

3) Pasal 62

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 juga harus terdaftar sebagai anggota partai politik peserta Pemilu yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota.

4) 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%

Pasal 13, 60, 62 menunjukan penjabaran dari asas kesamaan hukum yang dianut oleh Negara RI serta merupakan salah satu syarat dari prinsip negara hukum. Pasal 65 (1) yang sering disebut sebagai ketentuan quota 30% bagi keterwakilan perempuan dibadan legeslatif. Sepertinya ketentuan ini memberikan perlakuan istimewa bagi kaum perempuan sehingga nampak terdapat diskriminasi dalam perumusan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut.

Dirumuskannya pasal-pasal yang berprinsip kesetaraan gender pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perlu dipahami latar belakang merumuskan hal tersebut: antara lain kondisi riil (obyektif) keterwakilan perempuan di legislatif dimana sekian kali Pemilu ternyata keterwakilan perempuan dibadan legislatif masih sedikit, sehingga dipandang perlu membuat terobosan dengan membuat dengan membuat kebijakan khusus bersifat sementara untuk mempercepat peningkatan keterwakilan

perempuan pada badan legislatif.[192]

Ketentuan Pasal 65 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu tindakan/aksi afirmatif (*Affirmative action*) yaitu merupakan suatu kebijakan yang dikenakan kepada kelompok tertentu/pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam instansi dan okupasi, sehingga aksi afirmatif merupakan diskriminasi positif.[193] Bahwa aksi *affirmative* tersebut dimungkinkan sesuai dengan ketentuan Konvensi Wanita yaitu Pasal 4 yang bunyinya sebagai berikut:

> (1) Pengambilan oleh para Negara Peserta tindakan khusus sementara yang ditujukan pada peningkatan persamaan defacto antara laki-laki dan perempuan tidak akan dianggap sebagai diskriminasi seperti yang didefinisikan dalam Konvensi ini, tetapi dalam cara apapun tidak dapat dianggap sebagai konsekuensi dipertahankannya standar yang tidak sama atau yang terpisah; tindakan-tindakan ini tidak akan dilanjutkan apabila tujuan-tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

Didalam Undang-Undang Dasar 1945 kebijakan affirmasi ini dirumuskan dalam Pasal 28 ayat (2) bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam mencapai persamaan dan keadilan.

---

[192] Yuda Irlang dalam Ayu Putu Nantri, "Kajian Terhadap UU Politik dari Perspektif Gender", at http://ojs.unud.ac.id/index.php/srikandi/article/download/2875/2049, diunduh 7 November 2014.

[193] Kartika Sandra (ed), Ida Rosdalina, Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Jakarta: Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 1999, hlm. 4.

Masuknya Pasal tersebut dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 didasarkan atas keinsyafan bahwa satu peraturan yang dibuat meskipun bersifat umum, netral, dan berlaku sama bagi semua tanpa kecuali, ternyata tidak membuahkan manfaat dan hasil yang sama mengingat adanya berbagai perbedaan sosial dan gender dalam masyarakat.[194]

Sesuai dengan pengertian aksi affirmative tersebut maka Pasal 65 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu kebijakan istimewa mengingat perempuan selama ini merupakan kelompok yang tertindas dan selalu berada dibawah ordinasi dan mengalami diskriminasi sehingga dipandang perlu memberikan dispensasi untuk dapat menyetarakan posisi perempuan dengan laki-laki akibat perbedaan perlakuan yang telah berlangsung lama itu melalui suatu aksi affirmative.

Apabila dikaji dari teori dan asas hukum yang berlaku bahwa suatu peraturan hukum dalam hal ini undang-undang tidak boleh bersifat diskriminatif sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan asas hukum kesamaan dalam hukum dan pemerintahan sebagai salah satu prinsip negara hukum (*Rule of Law*) adalah *equality before the law* (asas kesamaan dihadapan hukum), nampaknya aksi affirmative yang tercantum dalm Pasal 65 ayat (1)

[194] Pokja Advokasi Kebijakan Publik sebagaimana dikutip Ayu Putu Nantri, *Op.Cit.*, hlm. 9.

bertentangan dengan teori dan asas hukum yang berlaku. Tetapi mengingat kondisi obyektif yang dialami perempuan yang sangat tertinggal dibidang politik, kiranya pemberian dispensasi yang telah dirumuskan pencantumannya dalam Undang-Undang Pemilu sebagai hasil perjuangan yang gigih dari tokoh-tokoh perempuan Indonesia ini perlu untuk dihormati dan diperjuangkan lebih lanjut dalam realitanya oleh seluruh komponen bangsa khususnya kaum perempuan.

Seperti yang telah diuraikan didepan bahwa ketentuan tersebut sifatnya tidak memaksa karena dirumuskan dengan kata dapat mengajukan calon sehingga tidak wajib, untuk itu kedepan perlu perumusan yang lebih tajam dan memaksa. Selama perumusan tersebut tidak bersifat memaksa rasanya sulit partai politik mau mengikuti ketentuan tersebut.

Kewajiban untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam bidang politik dijadikan persyaratan boleh tidaknya suatu partai politik mengikuti Pemilu (*Election Threashold*) karena hanya dengan demikian partai politik berupaya untuk merekrut kader-kader partai perempuan. Berdasarkan uraian tersebut dapat dilihat bahwa undang-undang bidang politik telah sensitif gender bahkan telah memberikan perlakuan istimewa untuk meningkatkan keterwakilan perempuan.

Keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD), bukan tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi

keterwakilan perempuan dalam politik dianggap sebagai sesuatu yang penting. Beberapa di antaranya adalah tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan dan anak, lingkungan sosial, moral yang baik, kemampuan perempuan melakukan pekerjaan *multitasking*, dan pengelolaan waktu. Selain itu, perlu diakui kenyataan bahwa perempuan sudah terbiasa menjalankan tugas sebagai pemimpin dalam kelompok-kelompok sosial dan dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti di posyandu, kelompok pemberdayaan perempuan, komite sekolah, dan kelompok-kelompok pengajian. Alasan tersebut tidak hanya ideal sebagai wujud modal dasar kepemimpinan dan pengalaman organisasi perempuan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

Argumen tersebut juga menunjukkan bahwa perempuan dekat dengan isu-isu kebijakan publik dan relevan untuk memiliki keterwakilan dalam jumlah yang signifikan dalam memperjuangkan isu-isu kebijakan publik dalam proses kebijakan, terutama di lembaga perwakilan rakyat.[195]

j. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konsensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Undang-undang ini bersumber dari Kovenan Internasional tentang hak sipil dan politik tahun 1966. Kovenan ini mengukuhkan

[195]Adinda Tenriangke Muchtar dalam Feybe M.P Wuisan, "Keterwakilan Perempuan Dalam Politik Di Lembaga Legislatif (Suatu Kajian pada DPRD Kota Tomohon Periode 2009-2014)", at http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/download/1426/1129, diunduh 7 November 2014.

pokok-pokok hak asasi manusia di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam UDHR, sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum. Kovenan ini mengandung hak-hak demokratis yang esensial, kebanyakan terkait dengan berfungsinya suatu negara dan hubungannya dengan warga negaranya. Peratifikasian ini merupakan bagian dari rangkaian upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Sekaligus juga sebagai bukti komitmen bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia.[196]

Khusus tentang prinsip non diskriminasi terhadap perempuan ditentukan dalam Pasal 3 bahwa Negara Pihak Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan ini. Sebagaimana CEDAW, peratifikasian ICCPR juga tak lebih dari sekedar pemberian pengakuan semata. Tidak terlihat upaya-upaya konkrit dari pemerintah untuk menjamin partisipasi penuh perempuan dalam politik.

k. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional

Instruksi Presiden ini merupakan perangkat hukum pertama yang secara eksplisit mengatur tentang pengarusutamaan gender, yang

[196] Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Covenant on Civil and Political Rights, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558.

tujuannya adalah untuk menyelenggarakan perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Adapun yang dimaksud dengan kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.[197]

Menurut penulis kesamaan kondisi mengacu kepada kesempatan yang sama, bersaing secara *fair* dan mempunyai kemampuan yang sama. Hal ini dapat diuraikan menurut model persamaan.[198] Ditinjau dari instrumen Hukum Internasional dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) jenis yakni *protective*, *corrective* dan *non-discriminatory conventions*. Pada dasarnya konvensi dalam kategori pertama tetap menerima definisi sosial perempuan sebagai istri dan ibu. Identitas perempuan tidak dinilai dari kontribusinya dalam dunia publik/kerja namun tetap dalam fungsinya di sektor domestik. Akibatnya kaum perempuan dibatasi aksesnya pada pekerjaan-pekerjaan tertentu di malam hari atau di pertambangan.

Konvensi kategori kedua bertujuan untuk meningkatkan status perempuan dalam masyarakat yang mengalami ketidakasilan karena

[197] Lampiran Instruksi Presiden nomor 9 Tahun 2000, angka romawi I: bagian Umum, angka (3).

[198] Endang Sumiarni, *Jender ...,Op.Cit,*, hlm. 48.

hanya dianggap sebagai obyek sehingga tidak punya status apapun sekaligus merupakan koreksi terhadap pelanggaran paling dasar terhadap kaum perempuan yang tidak dialami laki-laki. Termasuk kategori ini adalah konvensi internasional untuk Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Konvensi tentang Kewarganegaan Perempuan yang telah kawin 1957.

Kategori Ketiga adalah Konvensi yang non-diskriminatif, konvensi terpenting dalam kategori ini adalah Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Konvensi ini dianggap Deklarasi Hak Asasi Perempuan yang menganut prinsip persamaan substantif (*substantive equality approach*) sebagaimana tercermin dalam pasal-pasalnya terutama Pasal 4. Selain itu Konvensi ini memberikan definisi yang jelas mengenai arti diskrimnasi (Pasal 1).[199] Dan yang terpenting dalam Pasal 1 ini juga Konvensi ini menggunakan parameter hak asasi manusia sebagai tolok ukur diskriminasi.

Model formal, atau *formal equality* merupakan prinsip perlakuan sama pada setiap individu dalam situasi yang sama yang merupakan hak otomi setiap individu atau kelompok, dengan tak ada perlakuan khusus atau istimewa. Model formal menganggap bahwa wanita dan pria adalah sama, oleh karena itu pria dan wanita harus diperlakukan sama, mempunyai kesempatan yang sama dan melaksanakan kinerja yang sama. Model formal menganut standar tunggal (*single standard rule*),

[199] Havener dalam Endang Sumiarni, *Jender ...,Op.Cit,*, hlm. 48.

sebab laki-laki merupakan kelompok yang dominan.[200] Model proteksionis-perlindungan, sebagai kritik terhadap persamaan formal dalam peraturan yang merugikan perempuan.[201] Model proteksionis atau perlindungan memperhatikan perbedaan antara pria dan wanita, dengan maksud untuk melindungi wanita, wanita dilarang untuk melakukan kerja atau kegiatan tertentu.

Dari definisi mengenai pengarusutamaan gender, dapat diketahui bahwa pembangunan nasional yang dimaksud bukan hanya pembangunan di bidang ekonomi saja, sebagaimana diartikan selama ini, yang ternyata telah merugikan perempuan.[202] Di bidang lain, seperti politik, yang dapat membantu perempuan mencapai tempat yang adil dan memberikan kesempatan baginya untuk mengaktualisasikan diri.

Kepedulian terhadap, perempuan telah dipositifisasi melalui beberapa perangkat hukum di atas, namun yang menjadi persoalan adalah berjalan atau tidaknya ketentuan-ketentuan itu. Pengalaman perempuan masih menunjukkan adanya kesenjangan antara wacana hak asasi perempuan dan praktek konkrit yang dinikmati oleh perempuan.

Jaminan-jaminan atas nama hak asasi yang diberikan terhadap perempuan lebih banyak berperan sebagai teks semata. Termasuk dalam masalah politik. Perempuan membutuhkan perjuangan yang tidak

---

[200] Majury dalam Endang Sumiarni, *Jender ...,Op.Cit,*, hlm. 50.

[201] *Ibid*, hlm. 51.

[202] Banyak negara mengartikan pembangunan hanya sebatas pembangunan ekonomi saja, termasuk di dalamnya Indonesia. Pembangunan ekonomi tersebut berorientasi eksternal, yang memprioritaskan kebutuhan ekspor tanpa memperhatikan kebutuhan dalam negeri yang justru mengabaikan kelompok-kelompok tertentu, seperti perempuan. Kemudian, Pada masa orde Baru kita melihat banyaknya pembangunan yang dilakukan tetapi hanya dari segi fisik.

sebentar untuk mendapat jaminan konkrit, berupa *affirmative action,* terhadap hak politiknya. Apakah kemudian kebijakan ini dapat memperbaiki kedudukan hak politik perempuan? akan dibahas dalam bagian berikut.

2. Implementasi *Affirmative action* dalam Kepartaian dan Politik di Indonesia

Tindakan *affirmative* terhadap perempuan merupakan sebagai suatu pemahaman terhadap persoalan politik perempuan yang intinya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menghalangi, baik terhadap sesama perempuan maupun terhadap laki-laki. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan agar mereka sebagai kelompok yang marginal bisa terintegrasi dalam kehidupan publik secara adil. *Affirmative action*di sini bisa dijadikan sebagai alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30% perempuan agar tetap berada pada tingkat pembuatan keputusan, sehingga bisa meminimalisir aturan-aturan yang tidak sah untuk mencapai kesetaraan gender.[203] Tindakan *affirmative* 30% merupakan alat atau sarana untuk mencapai tujuan yang lebih besar, yaitu masyarakat yang demokratis. Keberhasilan kebijakan tersebut sangat bergantung pada aktor, diantaranya memerlukan perubahan secara simultan di tingkat makro dan mikro yang bisa disebut sebagai berpolitik dengan cara baru. Konsep *affirmative* dalam prakteknya dilaksanakan dengan sistem kuota. Sistem ini banyak menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Menurut

[203] Kalliope Migirou, *Menuju Implementasi Efektif Mengenal Legislasi Dan Hak Azazi Perempuan Internasional*,dalam Azza Karam dkk (eds), *Perempuan Parlemen Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (terj), Jakarta: YJP dan IDEA, 1999, hlm. 24.

Melanie Reyes sistem kuota adalah sebuah pilihan antara mendapatkan kutukan atau anugerah.[204]

a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

1) Penolakan Kuota 30% Perempuan di Kepengurusan Partai

Rancangan undang-undang politik tahun 2002, usul untuk memasukkan 30% perempuan dalam kepengurusan partai dalam perjalanannya usulan ini ditolak oleh beberapa fraksi dan juga pihak pemerintah. Persetujuan terhadap RUU tersebut disambut dengan berbagai catatan keberatan *(minderheidsnota)* dari beberapa anggota DPR terkait penolakan Panitia Khusus soal minimal 30% perempuan untuk kepengurusan partai politik.[205] Menteri Dalam Negeri pada waktu itu, Hari Sabarno, dalam tanggapannya mengenai berbagai keberatan tersebut mengatakan bahwa pemerintah tidak pernah membuat peraturan yang diskriminatif terhadap perempuan. Beliau memberi contoh jumlah pegawai negeri sipil yang 39%-nya adalah perempuan, tanpa harus menyebutnya dalam peraturan perundang-undangan.[206]

---

[204] Melanie Reyes, et all., *The Quota System: Women's Boon or Bane? The centre for legislative development*,Vol. 1, No. 3, April 2000 sebagaimana dikutip at Andri Rusta, Tengku Rika Valentina, Nicky Nia Gustriani, *Affirmative Action* Untuk Demokrasi Yang Berkeadilan Gender Pada Pemilu 2009", at http://repository.unand.ac.id/584/1/artikel_DIPA_ANDRI_RUSTA_2009.doc, diunduh 27 Januari 2014.

[205] Satya Arinanto, *Op.Cit.,* hlm. 277.

[206] *Ibid.*

Pendapat tersebut juga kemudian menimbulkan pertanyaan tentang perempuan yang 39% tersebut menduduki jabatan yang strategis atau tidak itu dapat dibaca dalam tabel berikut.

Tabel 2.2.
Perempuan dalam Kepegawaian

Jabatan Struktural di PNS	Laki-laki	%	Perempuan	%	Jumlah PNS
Eselon I	582	90.23	63	9.77	645
Eselon II	10.500	93.29	755	6.71	11.255
Eselon III	47.887	86.44	7.509	13.56	55.396
Eselon IV	167.217	77.91	47.422	22.09	214.639
Eselon V	10.793	77.68	3.102	11.31	13.895
Fungsional Tertentu	924.939	48.71	973.986	51.29	1.898.925
Jumlah	2.191.471	58.57	1.550.024	41.43	3.741.495

Sumber: Badan Kepegawaian Negara, Desember 2005.

Dari tabel tersebut bahwa ternyata jumlah perempuan yang duduk di jabatan strategis sangatlah minim. Hal ini tentunya bukan semata-mata persoalan tinggi rendahnya jabatan, tetapi seberapa dekat mereka (perempuan) dengan proses penentuan kebijakan. Semakin sedikit perempuan yang berada di posisi strategis, maka semakin minim pula pengaruhnya terhadap *out put* kebijakan. Suatu pengaturan hukum diperlukan agar lebih memberi kepastian. Hal tersebut harus dipandang sebagai upaya khusus untuk mencapai kesetaraan sebagaimana diamanatkan oleh CEDAW yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

2) Masuknya Kuota 30% dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kepedulian terhadap hak politik perempuan mulai mendapat angin segar pada tahun 2003 ketika ketentuan tentang kuota 30% ini dimasukkan ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu dalam Pasal 65 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: setiap partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Kebijakan ini tidak diikuti dengan kesesuaian sistem penempatan calon dalam pemilihan umum.

Ketidakadaan pengaturan tentang sistem *zipper* ini membuat perempuan seringkali diurutkan pada nomor unit bawah sehingga tidak ada jaminan mereka dapat terpilih. Akibatnya keberadaan kebijakan ini dalam undang-undang menjadi sia-sia. Pada pemilihan tahun 2004 terbukti yang dipayungi oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerahperempuan hanya berhasil memperoleh 11.09% kursi.

Keinginan untuk menerapkan sistem *zipper* ini bagi sebagian kalangan dinilai tidak perlu. Mereka justru berpandangan bahwa

kebijakan ini merupakan tindakan yang terkesan melecehkan dan pembodohan bagi kaum perempuan. Hal lain yang diungkapkan adalah, ketika berbicara kesetaraan gender harusnya pembicaraan tentang perempuan dan bukan perempuan atau perbedaan gender harusnya sudah tidak diperdebatkan lagi.[207]

Pemikiran yang demikian itu tidak dapat diterima. Perempuan telah terpinggirkan dari kancah politik dalam kurun waktu yang tidak singkat. Oleh karena itu, tidak ada kesetaraan keterwakilan gender di parlemen, sehingga dibutuhkan suatu tindakan khusus untuk mencapai kesetaraan. Hal ini pun sesungguhnya telah diatur dalam UUD 1945, Pasal 28H ayat (2) setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan perlakuan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Di samping tidak adanya penerapan sistem *zipper,* hal lain yang dianggap menjadi penyebab tidak efektifnya ketentuan undang-undang ini adalah tidak adanya sanksi bagi partai yang tidak memenuhi kuota. Hal ini berakibat pada adanya beberapa partai yang tidak memenuhi batas minimal tersebut. Hal tersebut seperti terdapat dalam tabel berikut.

---

[207] *"Zipper System?"*, http://oq.blog.friendster.com/2009/01/zipper-system/, diakses tanggal 8 Maret 2011.

Tabel 2.3.
Caleg Perempuan dalam Pemilu 2004

No.	Nama Partai	Total Caleg	Laki-Laki		Perempuan	
			Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1.	PNI Marhaen	215	155	72	60	27,9
2.	PBSD	242	152	62.8	90	37.1
3.	PBB	336	256	76,1	80	23,8
4.	MERDEKA	202	130	64.3	72	35.6
5.	PPP	497	386	77.6	III	22,3
6.	PPDK	223	150	672	74	32,7
7.	PPIB	244	150	61.4	94	32.6
8.	PNBK	216	152	70,3	64	29.6
9.	DEMOKRAT	433	316	72,9	117	27
10.	PKPI	250	153	61,2	97	38,8
11.	PPDI	259	168	64,8	91	35,1
12.	PPNU	203	125	61.5	78	38.4
13.	PAN	520	338	63	182	35
14.	PKPB	414	265	64	149	35.9
15.	PKB	451	281	62.3	170	37.6
16.	PKS	446	266	59,6	180	40,3
17.	PBR	317	217	68.4	100	31.5
18.	PDI-P	558	400	71,6	158	28.3
19.	PDS	283	196	69,2	87	30.7
20.	GOLKAR	652	467	71.6	185	28,3
21.	Patriot	173	122	70,5	51	29.4
22.	PSI	261	160	61,3	101	38.6
23.	PPD	187	123	65.7	64	34,2
24.	PELOPOR	174	121	69,5	33	30.4

Sumber: KPU, 2004

b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan saluran sistem demokrasi di suatu negara. Hampir tidak ada suatu Negara yang tidak

menyelenggarakan Pemilu, terutama negara yang berasaskan kedaulatan rakyat. Dengan pemerintahan rakyat, berarti rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara *demokratis:* guna memilih pemimpinnya, guna membentuk pemerintahan, guna mengurus dan melayani rakyatnya.

Pemilu berarti rakyat mempercayakan tokoh-tokoh yang diyakininya untuk dipilih sebagai wakil-wakilnya untuk mengawasi proses pemerintahan, sebagai saluran aspirasi politik rakyat, sebagai wakil-wakil rakyat untuk membuat undang-undang menjadi landasan kepastian bagi semua pihak dilembaga pemerintahan, lembaga negara, dan bagi semua penyelenggara negara dan rakyat untuk menjalankan fungsinya masing-masing. Semuanya adalah demi kepentingan bersama dan demi mencapai kesejahteraan untuk semua.[208] Sebuah negara yang menjalankan pemerintahan secara demokrasi, sudah pasti melakukan pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil) sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya. Sebagai negara hukum maka selayaknya pula Pemilu didasarkan atas suatu undang-undang, yang berfungsi sebagai sistem dan media pedoman perilaku yang pasti bagi pelaksanaan Pemilu tersebut.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan pengganti Undang-

[208] Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Jakarta: Prisma Media, 2004, hlm. 29.

Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelumnya juga telah mengalami perubahan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah tidak sesuai dengan tuntutan, perkembangan, dan dinamika demokrasi masyarakat, maka kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerahdiatur berbagai hal mengenai Pemilu. Di antara aturan tersebut mengenai asas, pelaksanaan dan lembaga penyelenggara Pemilu; Peserta dan Persyaratan mengikuti Pemilu; kemudian mengenai pengaturan hak-hak untuk memilih. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di atas mengenai jumlah kursi dan daerah pemilihan anggota DPR, Penyusunan daftar pemilih; dan bagaimana pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam hal ini sistem keterwakilan perempuan juga menjadi bagian dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sistem keterwakilan politik perempuan dikaitkan dengan *Affirmative Actions*, sebagai langkah solusi mengejar keterbelakangannya dari kaum pria.[209]

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur mengenai kampanye, pengaturan pemungutan suara, begitu pula perlengkapan mengenai pemungutan suara, penghitungan suara, dan demikian penetapan hasil pemilu. Selanjutnya diatur mengenai penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, pemberitahuan calon terpilih, dan penggantian calon terpilih. Hal lain diatur mengenai pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang,dan kemungkinan Pemilu lanjutan serta Pemilu susulan. Selain itu diatur pula dalam undang-undang ini mengenai pemantauan Pemilu.

[209] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 55.

Dalam hal terjadinya sengketa Pemilu, ditentukan juga didalam UU ini mengenai pola penyelesaiannya, seperti pengadilan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaaan tindak pidana Pemilu. Berkaitan dengan itu, diatur pula mengenai perbuatan-perbuatan apa yang dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu. Mengenai keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,terdapat kemajuan secara signifikan dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan tindak lanjut dan sistem politik mengenai keterwakilan perempuan (dalam kepengurusan partai) sebagaimana ditentukan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dalam hal pendirian dan pembentukan partai politik, menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan. Dalam hal kepengurusan Partai politik tingkat pusat, disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen keterwakilan perempuan. Jadi secara internal partai politik, baik

mengenai pendirian/pembentukan partai politik maupun dalam hal kepengurusan partai politik, tingkat keterwakilan perempuan ditentukan dengan menyertakan 30 persen (Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Sebagai catatan bahwa pada undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, istilah menyertakan demikian tidak ada. Sistem keterwakilan perempuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya *lip service* belum definitif.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dengan memperhatikan, dan bukan menyertakan. Dari segi konotasi bahasa, makna memperhatikan dengan menyertakan begitu jauh berbeda. Jika dalam memperhatikan, hal-hal demikian baru dalam maksud dan pikiran-pikiran, dan belum tentu diwujudkan atau tercapai dalam kenyataan. Jika dengan menyertakan, hal-hal yang timbul dalam maksud dan pikiran-pikiran, sudah menjadi bagian dari langkah atau tindakan untuk dicapai dalam kenyataan. Undang-undang menyatakan supaya

menyertakan, tentu saja selayaknya seperti itu, yakni harus menyertakan (30 % keterwakilan perempuan).[210]

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, politik keterwakilan perempuan diteruskan dan diwujudkan dalam rangka pemilihan wakil-wakil rakyat, baik di tingkat pusat (parlemen) maupun di tingkat daerah (DPRD). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini sangat penting artinya bagi realisasi politik keterwakilan perempuan (feminisasi politik). Sistem keterwakilan perempuan sebaiknya dilaksanakan di tingkat partai politik (pembentukan dan kepengurusan partai politik), namun jika tidak diwujudkan dalam fase selanjutnya secara eksternal dalam bentuk pencalonan anggota legislatif, asas keterwakilan demikian adalah tidak bermakna apa-apa. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan bahwa bagi setiap Partai politik, hanya bisa mengikuti atau menjadi peserta Pemilu, haruslah memenuhi persyaratan, antara lain menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan (Pasal 8 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan

[210] *Ibid*, hlm. 56.

Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Tanpa dipenuhinya persyaratan keterwakilan perempuan oleh setiap partai, tidak akan diterima sebagai Partai politik peserta Pemilu.

Mengenai sistem keterwakilan perempuan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat dilihat pada Pasal 53 sampai pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 53 bahwa:

> Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan". Pasal 52 mengatur hal penyusunan bakal calon legislatif (caleg). Pasal 52 ini menentukan bahwa bakal caleg disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing (ayat 1); bakal caleg anggota DPR ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat pusat; bakal caleg anggota DPRD provinsi ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat provinsi; dan bakal caleg anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat kabupaten/kota. Nama-nama bakal caleg ini disusun berdasarkan no urut.

Menurut Pasal 55 ayat (2) ditentukan secara tegas bahwa:

> Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon". KPU, baik KPU Pusat, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi masing bakal caleg anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya

> jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan (Pasal 57 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Bilamana daftar bakal caleg tidak memuat persyaratan minimal 30 persen keterwakilan perempuan, KPU memberikan kesempatan kepada Partai politik yang bersangkutan untuk memperbaiki daftar bakal caleg tersebut (Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Penentuan calon anggota legislatif perempuan sebanyak minimal 30 persen, seperti disebutkan di atas, dilakukan melalui *Zipper System* atau *zig-zag*. Caleg perempuan ditempatkan dalam daftar caleg dengan komposisi 1 diantara 3 nama, atau setiap 3 nama yang ada, terdapat 1 caleg perempuan. Penempatan ini tentunya dimulai dari nomor unit terkecil hingga nomor unit besar.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan perwujudan dari niat politik, semangat politik dan kebesaran jiwa politik bangsa Indonesia terhadap kaum perempuan. Oleh karena itu formula dan prinsip-prinsip Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak hanya sekadar berfungsi sebagai pilar hukum penting dalam

sistem hukum ketatanegaraan Indonesia, tetapi memiliki roh dan semangat politik untuk memajukan kaum perempuan dalam bidang politik.

Apa yang disebut dengan *Affirmative Actions,* telah dituangkan pada Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Affirmative actions,* dimekanismekan melalui ketentuan-ketentuan yang memungkinkan adanya semacam tindakan khusus kepada kaum perempuan dalam penentuan calon legislatif. Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 juga merupakan aplikasi secara nyata dari jiwa UU Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak bias gender, malahan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi semua golongan dan lapisan untuk memilih dan dipilih pada kesempatan Pemilu yang telah ditentukan.[211] Salah satu filosofi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah persamaan dan kesempatan seluas-luasnya. Untuk itu para pihak yang mau menggunakan kesempatan tersebut, didorong lebih optimal untuk menampilkan kaum perempuan yang bermutu, yang memiliki talenta politik, atau yang mampu menyuarakan kepentingan masyarakat melalui forum demokrasi Pemilu. Golongan perempuan yang selama ini dinilai masih ketinggalan

[211] *Ibid*, hlm. 59.

dalam partisipasi politik, khususnya dalam lembaga perwakilan rakyat parlemen, diberikan kebijakan khusus, sebagaimana terdapat pada Pasal 53 sampai dengan Pasal 58.

Sebagai konsekuensi dari diterapkannya sistem keterwakilan perempuan, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan bahwa peserta pemilu hanya dapat diikuti oleh partai politik yang telah melaksanakan sistem keterwakilan perempuan. Secara tegas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan syarat keterwakilan bagi para partai politik yang mengikuti pemilu. Apabila diperhatikan tampak seoalah-olah ada suatu ketidaktaatan asas *(inconsistency)* antara ketentuan pasal yang satu dengan lainnya dengan sistem keterwakilan perempuan ini. Misalnya bahwa dalam Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan bahwa seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik. Ketentuan ini menghendaki bahwa sistem demokrasi harus dipegang teguh dalam rangka penentuan bakal caleg dari setiap partai politik bersangkutan. Artinya siapa yang dinilai secara obyektif dapat masuk (disusun) menjadi

bakal caleg maka tentunya dialah yang masuk dalam susunan dan urutan demikian, tanpa melihat apakah dia dari kalangan laki-laki atau kalangan perempuan.

Ketentuan keterwakilan perempuan tersebut terdapat *inconsistency*. Sepintas lalu ada ketidak-taatan asas, karena berdasarkan sistem keterwakilan perempuan dengan minimal 30 persen tersebut sudah melanggar asas demokrasi. Di sinilah ciri dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa undang-undang ini memerlukan terobosan mengatasi masalah ketertinggalan perempuan dalam rangka pemberdayaan politik bagi semua kalangan masyarakat.[212] Terobosan dimaksud adalah apa yang disebut dengan *Affirmative Actions* sebagaimana telah dipaparkan. *Affirmative Actions* merupakan upaya jalan keluar dari permasalahan kaum perempuan atas ketertinggalannya, dan sesuatu yang tidak mungkin dicapai berhubung sifat (*nature* dan *nurture*) tanpa adanya suatu kebijakan atau tindakan khusus, dalam hal mengatasi ketertinggalannya tersebut dari kaum pria.

Jadi *affirmative actions* boleh dikatakan sebagai kekecualian dari pola demokrasi. Karena sifatnya sebagai kekecualian, maka tindakan khusus ini, terkadang pula disebut dengan diskriminasi positif. Diskriminasi positif demi memperhatikan pemberdayaan kaum

[212] *Ibid*, hlm. 60-61.

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.

Kebijakan yuridis di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentulah tidak berlebihan, karena bila tidak demikian sistemnya, kaum perempuan akan selalu tertinggal jauh di belakang kaum pria. Undang-undang politik, baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tampaknya memiliki kemauan untuk keluar dari kesan hukum yang *patriarchat*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan instrumen hukum yang revolusioner dalam kancah perpolitikan.

Sebagai bagian dari warga negara, perempuan Indonesia mempunyai hak untuk mendapatkan akses maupun berpartisipasi dalam kekuasaan (politik) dan pengambilan keputusan, termasuk hak untuk memilih dan dipilih, atau memegang posisi penting di semua tingkatan pemerintahan. Hak ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Pasal 27 danPasal 28, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan bab khusus tentang Hak-hak Wanita, serta diperkuat oleh Deklarasi PBB mengenai Hak Asasi Manusia, Konvensi PBB tentang Hak-hak Politik Perempuan (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights for Women*) dan Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan/ *Convention on the Elimination of AII Forms of Discrimination against Women*/CEDAW (diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita). Oleh karena itu, perempuan perlu mengaktualisasikan dirinya dengan berpartisipasi dalam lembaga-lembaga politik (eksekutif, legisiatif, dan yudikatif) maupun dalam kehidupan publik. Perempuan perlu menempati posisi dalam lembaga politik agar dapat terlibat langsung dalam proses pangambilan keputusan, karena kebijakan dan program yang disusun juga akan berlaku bagi perempuan. Semua kebijakan publik yang dikeluarkan oleh lembaga politik pada akhirnya akan menjangkau semua aspek kehidupan semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan. Selain itu perempuan yang berjumlah lebih dari setengah jumlah penduduk Indonesia juga mempunyai hak untuk didengar suaranya dan mendapatkan manfaat dari proses pembangunan.

Walaupun perempuan mempunyai hak yang sama dengan laki-

laki, namun partisipasi perempuan dalam kegiatan politik serta kesempatan dan kemampuan untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan menunjukkan peningkatan yang sangat lambat. Hal ini dapat diketahui dari jumlah perempuan yang menjabat sebagai kepala daerah baik provinsi maupun kota/kabupaten dan yang duduk di lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Sampai saat ini dari 33 provinsi yang ada di Indonesia, baru 1 provinsi yang dipimpin oleh perempuan, yaitu Provinsi Banten. Satu provinsi lainnya, yaitu Jawa Tengah, baru-baru ini memunculkan perempuan sebagai wakil gubernurnya. Sementara itu, di berbagai provinsi lainnya, perempuan barumampu mencapai posisi tertinggi sebagai bupati atau wakil bupati. Kepala Daerah Provinsi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.4.
Kepala Daerah Provinsi di Indonesia

No.	Provinsi	Nama	Jabatan
1	Nanggroe Aceh Darussalam	dr. H. Zaini Abdullah Muzakir Manaf	Gubernur Wakil Gubernur
2	Sumatera Utara	Gatot Pujo Nugroho, ST -	Gubernur Wakil Gubernur
3	Sumatera Barat	Prof.Dr. H. Irwan Prayitno Muslim Kasim	Gubernur Wakil Gubernur
4	Riau	H.M. Rusli Zainal, SE.,M.P Drs. H.R. Mambang, M.IT	Gubernur Wakil Gubernur

5	Jambi	Drs. H. Hasan Basri Agus, MM Drs. H. Fachrori Umar. M.Hum	Gubernur Wakil Gubernur
6	Sumatera Selatan	H. Alex Noerdin. H. Eddy Yusuf	Gubernur Wakil Gubernur
7	Bengkulu	H. Junaidi Hamsah, S.Ag, MPd -	Gubernur Wakil Gubernur
8	Lampung	Drs. H. Sjachroedin ZP, SH Ir. H. MS Joko Umar Said, MM	Gubernur Wakil Gubernur
9	Kepulauan Bangka Belitung	Ir. H. Eko Maulana Ali, M.Sc H. Syamsuddin Basari	Gubernur Wakil Gubernur
10	Kepulauan Riau	Drs. H. Muhammad Sani Dr. HM.Soerya Respatino, SH, MH	Gubernur Wakil Gubernur
11	DKI Jakarta	Ir. H. Joko Widodo Ir. Basuki Tjahaja Purnama, MM	Gubernur Wakil Gubernur
12	Jawa Barat	H. Ahmad Heryawan, Lc H. Yusuf Macan Effendi	Gubernur Wakil Gubernur
13	Jawa Tengah	Letjen TNI (Purn) H. Bibit Waluyo Dra. Hj. Rustriningsih M.Si	Gubernur Wakil Gubernur
14	Di Yogyakarta	Sri Sultan Hamengkubuwono X KGPAA Paku Alam IX	Gubernur Wakil Gubernur
15	Jawa Timur	Dr. H. Soekarwo, SH, H. Hum. Drs. H. Syaifullah Yusuf	Gubernur Wakil Gubernur

16	Banten	Hj. Atut Chosiyah H. Rano Karno	Gubernur Wakil Gubernur
17	Bali	Made Mangku Pastika A.A.G.N.Puspayoga	Gubernur Wakil Gubernur
18	Nusa Tenggara Barat	K.H. M.Zainul Majdi, MA. Ir. H. Badrul Munir, MM.	Gubernur Wakil Gubernur
19	Nusa Tenggara Timur	Drs. Frans Lebu Raya Ir. Esthon L. Foenay, M.Si	Gubernur Wakil Gubernur
20	Kalimantan Barat	Drs. Cornelis, MH Drs. Christiandy Sanjaya, SE, MM	Gubernur Wakil Gubernur
21	Kalimantan Tengah	Agustin Teras Narang, SH Ir. H. Achmad Diran	Gubernur Wakil Gubernur
22	Kalimantan Selatan	Drs. H. Rudy Arifin, MM H. Rudy Resnawan	Gubernur Wakil Gubernur
23	Kalimantan Timur	Drs. H. Awang Faroek Ishak, MM., MSi. Drs. H. Farid Wadjdy, MP.d.	Gubernur Wakil Gubernur
24	Sulawesi Utara	Drs. Sinyo Harry Sarundajang Drs. Djouhari Kansil, M.Pd	Gubernur Wakil Gubernur
25	Sulawesi Tengah	H. Longki L.Djanggola, M.Si H. Sudarto SH, M.Hum	Gubernur Wakil Gubernur
26	Sulawesi Selatan	H. Syahrul Yasin Limpo, MSi, MH Ir. H. Agus Arifin Nu'mang	Gubernur Wakil Gubernur
27	Sulawesi Tenggara	H. Nur Alam, SE	Gubernur

		H. M. Saleh Lasata	Wakil Gubernur
28	Gorontalo	Drs. H. Rusli Habibie Idris Rahim	Gubernur Wakil Gubernur
29	Sulawesi Barat	Drs. Anwar Adnan Saleh Aladin S.Mengga	Gubernur Wakil Gubernur
30	Maluku	Karel Albert Ralahalu Ir. Said Assagaff	Gubernur Wakil Gubernur
31	Maluku Utara	Drs. H. Thaib Armaiyn K.H. Abdul Gani Kasuba	Gubernur Wakil Gubernur
32	Papua	Barnabas Suebu, SH. Alex Hesegem, SE.	Gubernur Wakil Gubernur
33	Papua Barat	Brigjen (Purn) Abraham O. Atururi Drs. Rahimin Katjong, M.Ed.	Gubernur Wakil Gubernur

Sumber:http://www.depdagri.go.id, diunduh 24 Agustus 2014.

Dibaca dari tabel 2.4. jumlah gubernur perempuan dari seluruh provinsi se Indonesia hanya 1 orang, yaitu Ratu Atut Chosiyah merupakan Gubernur perempuan pertama di Indonesia untuk pemilihan kepala daerah langsung. Dikala terpilihnya Ratu Atut sebagai Gubernur Banten pada tahun 2011 mendapat respon positif di masyarakat dan di kalangan aktivis atau pemerhati perempuan. Muncul penilaian bahwa perempuan lebih terpercaya untuk tidak melakukan hal-hal yang dapat merugikan kepentingan masyarakat seperti melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun, pada Desember tahun 2013 Ratu Atut dinyatakan sebagai tersangka oleh KPK dalam kasus suap penanganan sengketa Pilkada Lebak Banten di Mahkamah Konstitusi dan korupsi pengadaan alat kesehatan di Pemeintah Provinsi Banten. Hal ini sangat mengecewakan kaum perempuan yang

memiliki harapan besar agar ke depan dengan terpilihnya Ratu Atut sebagai Gubernur dapat menjadi figur baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan pengaruh positif bagi perempuan lainnya untuk maju dalam bidang politik.

Untuk Kepala Daerah Kota/Kabupaten yang dijabat oleh perempuan dapat diketahui pada tabel berikut.

Tabel 2.5.
Perempuan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia

No.	Kepala Daerah	Walikota/ Bupati	Wilayah	Periode Jabatan
1.	Cristiany Eugenia Paruntu	Bupati	Minahasa Selatan	2010-2015
2.	Airin Rachmi Diany	Walikota	Tangerang Selatan	2011-2016
3.	Rita Widyasari	Bupati	Kutai Kartanegara	2010-2015
4.	Illiza Saaduddin Djamal	Walikota	Banda Aceh	2014-2017
5.	Indah Putri Indriani	Wakil Bupati	Luwu Utara	2010-2015
6.	Anna Sophanah	Bupati	Indramayu	2010-2015
7.	Widya Kandi Susanti	Bupati	Kendal	2010-2015
8.	Siti Masitha Soeparno	Bupati	Tegal	2014 – 2019
9.	Ni Putu Eka Wiryastuti	Bupati	Tabanan	2010-2015
10.	Idza Priyanti	Bupati	Brebes	2012-2017
11.	Rina Iriani	Bupati	Karanganyar	2010-2015
12.	Sri Suryawidati	Bupati	Bantul	2010-2015
13.	Tri Rismaharini	Walikota	Surabaya	2010-2015
14.	Haryanti Sutrisno	Buapti	Kediri	2010-2015

15.	Juliarti Djuhardi Alwi	Bupati	Sambas	2011-2016

Sumber: http://www.mensobsession.com/article/detail/737/10-kepala-daerah-tercantik-di-indonesia#sthash.XU7wwqdj.dpuf

Dibaca dari tabel 2.5. jumlah bupati atau walikota perempuan dari seluruh kabupaten/kota di Indonesia berjumlah 15 orang, yaitu dari Kabupaten Minahasa Selatan, Tangerang Selatan, Kutai Karta Negara, Banda Aceh, Luwu Utara, Indramayu, Kendal, Tegal, Tabanan, Brebes, Karananyar, Bantul, Surabaya, Kediri, dan Sambas. Dari 15 Kepala Daerah perempuan tersebut pada saat ini ditetapkan menjadi tersangka dalam kasus proyek perumahan Griya Lawu Asri (GLA) di Kecamatan Gondangrejo, Karanganyar.

Ditetapkannya Bupati Karanganyar sebagai tersangka dapat menimbulkan citra buruk perempuan sebagai kepala daerah dikarenakan kasus-kasus korupsi sebelumnya dilakukan oleh pejabat yang berjenis kelamin laki-laki. Hal ini tentu tidak terlepas dari ketidaksiapan dan juga kemampuan dan pengalaman-pemgalaman yang dimiliki yang masih sangat minim sehingga bias saja secara tidak langsung juga merupakan korban dari system dan juga lingkungan pejabat-pejabat lain.

Di lembaga legislatif, keterwakilan perempuan dalam parlemen berada pada peringkat ke-89 dari 189 negara.[213] Hasil Pemilu tahun 2004 menempatkan 65 orang (11,82%) perempuan di lembaga DPR, hanya meningkat sedikit apabila dibandingkan dengan pemilu sebelumnya (Pemilu 1999 menghasilkan 44 orang perempuan yang duduk di

[213]Kuota Perempuan Tantangan bagi Parpol, Media Indonesia, 2 September 2008, hlm. 18.

DPR atau sekitar 8,9%).[214] Sementara itu di lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) jumlah perempuan agak lebih besar, mencapai 29 orang (21,09%),[215] sedangkan untuk keterwakilan perempuan di lembaga DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk periode 2004-2009 dan 2009-2014 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.6.
Keterwakilan Perempuan di Lembaga DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota 2004-2009[216]

Lembaga	Perempuan (%)	Laki-laki (%)	Jumlah
DPRD Provinsi	188 (10)	1.662 (90)	2.114
DPRD Kab/Kota	1.090 (8)	12.046 (92)	14.410

Tabel 2.7.
Keterwakilan Perempuan di Lembaga DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota 2009-2014[217]

Lembaga	Perempuan (%)	Laki-laki (%)	Jumlah
DPRD Provinsi	321 (16)	1.684 (84)	2.114
DPRD Kab/Kota	1.857 (12)	13.901 (88)	14.410

Di tingkat daerah, partisipasi politik perempuan juga belum menunjukkan kemajuan yang signifikan, meskipun secara yuridis perempuan memiliki hak politik yang sama dengan laki-laki. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang yang sama kepada laki-laki dan perempuan untuk

[214]Panduan RencanaAksi Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan, Deputi Peningkatan KualitasHidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Tahun2006, hlm. 5.

[215]*Ibid.*

[216] Sali Susiana, "Keterwakilan PerempuanDalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DAN DPRD", *Jurnal* Kajian, Vol 13, No. 3, September 2008, hlm. 3.

[217] Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 16.

menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Meskipun tidak berkaitan secara langsung, minimnya jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif pada gilirannya juga akan mempengaruhi setiap proses pengambilan keputusan yang ditakukan oleh lembaga tersebut berikut hasilnya. Secara tidak langsung, perempuan telah dirugikan dengan kondisi ini. Terlebih lagi, perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang berbeda dengan laki-laki, sehingga keterlibatan perempuan dalam lembaga legislatif dengan jumlah yang memadai diharapkan dapat lebih mengakomodasikan kebutuhan perempuan.

Berbagai literatur dan pengalaman negara-negara di dunia menunjukkan bahwa salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik adalah dengan mengubah sistem pemilu yang lebih "ramah" terhadap perempuan, antara lain dengan melakukan *affirmative action* melalui keharusan untuk memberikan kuota kepada calon perempuan atau yang lebih dikenal dengan ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu), terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan keterwakilan 30% untuk perempuan. Undang-undang pemilu sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, hanya memuat satu pasal

mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan. Peningkatan jumlah pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum tentu sangat menggembirakan dan harapan keterwakilan perempuan yang duduk di lembaga legislatif akan semakin besar.

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, masalah keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia menjadi wacana yang penting dalam upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan. Pembicaraan mengenai keterwakilan politik perempuan tidak dapat dilepaskan dari partisipasi politik perempuan secara umum. Indonesia sudah meratifikasi dua konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan. Sebelum meratifikasi Konvensi CEDAW, Indonesia telah meratifikasi Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights of Women*) pada tanggal 12 Desember 1958.

Dengan meratifikasi kedua konvensi tersebut, berarti Pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk menjalankan setiap bagian dari pasal dari dua konvensi itu secara maksimal, terutama yang berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam politik, tetapi realitas politik yang ada saat ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi politik perempuan di Indonesia masih relatif rendah.

Realitas tersebut secara tidak langsung telah "merugikan" perempuan. Sesungguhnya keterwakilan politik perempuan sangat berani karena beberapa argumen. Pertama, dari segi demokrasi, jumlah

perempuan lebih dari setengah jumlah total penduduk, yang merupakan bangunan teoretis yang wajar apabiia wakil rakyat merefleksikan konstituennya. Kedua, dari segi kesetaraan, keterwakilan dari perempuan untuk perempuan, sama halnya dengan tuntutan atas keterwakilan dari rakyat untuk rakyat. Ketiga, dari segi penggunaan sumber daya, merupakan penggunaan kemampuan intelektual perempuan. Keempat dari segi keterwakilan, banyak penelitian empiris yang menunjukkan bahwa bila perempuan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan, maka kepentingan mereka tidak dipertimbangkan secara sungguh-sungguh.[218]

Selain harus terwakili kepentingannya, perempuan juga harus terlibat dalam politik karena adanya faktor-faktor yang saling berkaitan berikut.

a. Sebuah pemerintahan oleh laki-laki untuk laki-laki tidak dapat mengklaim menjadi sebuah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat (*a government by men for men can't claim to be a government for the people by the people*);
b. Perempuan pada dasarnya adalah pelaku politik yang mampu memahami kepentingan dan kebutuhan mereka sendiri dengan lebin baik. Padahal, selama ini umumnya segala keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan isu-isu dan persoalan-persoalan perempuan selalu menjadi agenda politik laki-laki;
c. Perempuan membawa gaya dan nilai politik yang berbeda (*women*

[218] Lihat pengantar buku Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faklor-faktor yang Mempengaruhinya, IFES, tanpa tahun, hlm. i.

bring a different style and values to politics).[219]

d. Banyak argumen yang menerangkan pentingnya keterlibatan dan keterwakilan perempuan dalam politik, tetapi kondisi empiris juga menunjukkan banyaknya faktor yang menghambat partisipasi politik perempuan. *Center for Asia-Pasific Women in Politics* mencatat adanya dua faktor utama, yaitu:

e. Pengaruh dari masih mengakarnya peran dan pembagian gender antara laki-laki dan perempuan yang tradisional yang membatasi atau menghambat partisipasi perempuan di bidang kepemimpinan dan pembuatan kebijakan atau keputusan;

f. Kendala-kendala kelembagaan (institusional) yang masihkuat atas akses perempuan terhadap kekuasaan yang tersebar di berbagai kelembagaan sosial-politik, antara lain tipe sistem pemilihan umum (pemilu).[220]

Salah satu penelitian tentang keterwakilan perempuan di antaranya menunjukkan bahwa tiga faktor utama yang memiliki pengaruh paling signifikan terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga yang anggotanya dipilih adalah:

a. sistem pemilu;

b. peran dan organisasi partai-partai politik;

c. penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*/aksi afirmatif atau diskriminasi positif) yang bersifat wajib

[219] Nur Iman Subono, *Perempuan dan Partisipasi Politik: Panduan untuk Jurnalis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan *The Japan Foundation*, 2003, hlm. 30-34.

[220] *Ibid*, hlm. 21-30.

atau sukarela.[221]

Analisis mengenai isu keterwakilan 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD) dapat dilihat dari tiga aspek.

a. Posisi isu ini dalam proses pembahasan RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
b. Pendapat dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap isu mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan.
c. Substansi keterwakilan 30% untuk perempuan yang termuat dalam UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dilihat dari posisi isu keterwakilan 30% untuk perempuan dalam proses pembahasan RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, isu ini terbukti telah mampu "mencuri" perhatian para pembahasnya. Pada awal pembahasan, isu mengenai keterwakilan perempuan "hanya" menjadi perhatian 3 fraksi, yang tercermin dalam pendapat-pendapat Fraksi. Akan tetapi, dalam proses pembahasan selanjutnya isu keterwakilan 30% untuk perempuan lambat laun bergulir menjadi semacam bola salju dan pada akhirnya menjadi salah satu isu yang krusial. Dari 626 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang ada dalam RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, isu mengenai keterwakilan 30% untuk

[221] IFES, *Op.Cit.*, hlm. 7.

perempuan merupakan salah satu dari 14 isu yang krusial.[222]

Dilihat dari tanggapan dan pendapat fraksi-fraksi mengenai isu keterwakilan 30% untuk perempuan, dari awal hingga akhir pembahasan juga terlihat adanya peningkatan, baik secara substansi maupun kuantitas. Dalam Raker I dengan pemerintah yang membahas mengenai Pandangan/Pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, hanya tiga fraksi yang menyinggung mengenai keterwakilan untuk perempuan, yaitu Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB).[223] Dalam perkembangan selanjutnya, terlihat bahwa fraksi lainnya mulai memperhatikan isu ini. Misalnya Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), yang turut mengajukan usulan perubahan terhadap DIM mengenai keterwakilan perempuan. Bahkan, secara mengejutkan, F-PAN mengajukan angka yang lebih tinggi, yaitu 35%.[224] Dalam perkembangan selanjutnya, hampir semua fraksi, kecuali F-PDS, mengemukakan pendapatnya mengenai isu keterwakilan 30% untuk perempuan. Hal ini terlihat ketika fraksi-fraksi menyampaikan Pendapat

[222] Penjelasan Ketua Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pansus RUU Pemilu) pada Rapat Kerja dengan Pemerintah tanggal 19 September 2007.

[223] Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu tanggal 12 Juli 2007, dengan salah satu agenda Pandangan/Pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU tentang Pemilu.

[224] Usul perubahan F-PAN terhadap DIM no. 367 dalam DIM RUU Pemilu.

Akhir Mini Fraksi.[225]

Demikian pula halnya dengan substansi mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan. Pada awal pembahasan RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, isu ini baru terdapat dalam 2 pasal, yaitu Pasal 9 ayat (1) huruf d mengenai syarat pembentukan partai politik yang akan menjadi peserta pemilu dan Pasal 62 mengenai keterwakilan perempuan dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT). Pada proses pembahasan selanjutnya, isu ini dirumuskan dalam 7 pasal, yaitu Pasal 8, Pasal 60, Pasal 62 ayat (2), Pasal 64, Pasal 65 ayat (2), Pasal 68 ayat (4), dan Pasal 73 ayat (2). Pada akhir pembahasan pasal-pasal yang memuat mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan terakomodasi dalam UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.[226]

Dalam UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, terdapat 7 pasal yang berkaitan dengan keterwakilan 30% untuk perempuan, yaitu Pasal 8 ayat (1), Pasal 53, Pasal 55 ayat (3), Pasal 57, Pasal 58, Pasal 61 ayat (6) dan Pasal 66 ayat (2). Pasal 8 ayat (1) mengatur mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk menjadi peserta pemilu. Pasal ini terdapat dalam Bab III yang mengatur tentang Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilihan Umum pada Bagian Kesatu yang mengatur tentang Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. Pasal 8 ayat (1) bahwa partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi

[225] Pendapat Akhir Mini Fraksi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Pelwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanggal 21 Februari 2008.

[226] Laporan Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU Pemilu, 21 Februari 2008.

beberapa persyaratan tertentu, antara lain menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.

Adapun Pasal 53 mengatur mengenai daftar bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang disusun oleh partai politik peserta pemilu. Pasal 53 merupakan bagian dari Bab VII yang mengatur mengenai Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu pada Bagian Kedua, yang mengatur tentang Tata Cara Pengajuan Bakal Calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 53 berisi ketentuan: "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal selanjutnya yang memuat mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan adalah Pasal 55, yang menyatakan:

> (1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.
> (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan juga terdapat dalam Bab VII, yaitu Pasal 57, Pasal 58 ayat (2) dan (3), Pasal 61 ayat (6), dan Pasal 66 ayat (2). Pasal 57 terdapat dalam Bab VII Bagian Ketiga yang mengatur mengenai verifikasi Kelengkapan Administrasi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 57 berisi ketentuan:

(1) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon Anggota DPR dan verifikasi terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga putuh perseratus) keterwakilan perempuan.
(2) KPU provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon Anggota DPRD provinsi dan verifikasi terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
(3) KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon Anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal yang memuat mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan adalah Pasal 58 ayat (2) dan (3), bahwa:

(2) Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan KPU.

Pasal 61 ayat (6) yang terdapat pada Bagian Kelima tentang Penyusunan Daftar Calon Sementara Anggota DPR. DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga mengatur mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan. Dalam Pasal 61 ayat (6) dinyatakan bahwa:

> "KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional".

Pasal terakhir yang mengatur mengenai keterwakilan perempuan adalah Pasal 66 ayat (2), yaitu:

> "KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa eiektronik nasional".

Dibandingkan dengan UU Pemilu sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD jumlahnya lebih banyak. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan hanya diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 65ayat (1). Dalam Pasal 65 ayat (1) disebutkan bahwa:

> "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 yang sama yang mengatur mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Pasal 53. Selain dalam daftarbakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, angka 30 % untuk perempuan juga menjadi salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk menjadi peserta pemilu (Pasal 8 ayat 1). Satu hal yang lebih progresif lagi, selain

syarat 30%, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga telah mengadopsi sistem zipper (selang-seling) yang selama ini banyak dituntut oleh banyak pihak, terutama para aktivis perempuan dari berbagai kalangan, karena sistem ini dianggap dapat menguntungkan calon perempuan. Sistem ini mengatur bahwa dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon (Pasal 55 ayat (2)).

Untuk lebih mendukung pemberlakuan ketentuan keterwakilan 30% untuk perempuan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga membuat mekanisme yang dapat mendorong partai politik benar-benar menerapkan keterwakilan 30% untuk perempuandalam daftar calon yang diajukan ke KPU. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD memberi kewenangan kepada KPU untuk melakukan verifikasi, apakah daftar calon yang diajukan oleh partai politik sudah memenuhi keterwakilan 30% untuk perempuan (Pasal57). Apabila belum memenuhi, maka KPU akan mengembalikan daftar ini kepada partai politik (Pasal 58 ayat (2)).

Dilihat dari perspektif gender, akomodasi isu keterwakilan 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan Pasal 4 Konvensi CEDAW. Pasal ini mewajibkan Negara Peserta untuk melakukan

langkah-tindak khusus sementara (*temporary special measures*) untuk mempercepat persamaan de-facto, serta mencapai perlakuan dan kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki (Pasal 4 ayat 1). Masuknya ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sekaligus memenuhi kewajiban negara yang terdapat dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 23 (Sidang ke-16 Tahun 1997) tentang Perempuan dalam Kehidupan Publik. Rekomendasi ini antara lain berisi kewajiban Negara Peserta untuk melakukan identifikasi dan melaksanakan tindakan khusus sementara (*affirmative action*) untuk menjamin partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki.

Apabila melihat kembali pemberlakuan kuota di beberapa negara, tampak bahwa ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD masih bersifat "setengah-setengah". Di negara lain, ketentuan mengenai kuota bersifat hitam-putih (tegas). Artinya, kuota diterapkan secara wajib atau sukarela. Oleh karena itu, negara-negara yang memberlakukan kuota sebagai kewajiban, baik melalui konstitusi maupun undang-undang, selalu disertai dengan sanksi yang tegas. Sanksi tersebut dapat berupa penolakan daftar partai peserta pemilu yang tidak memenuhi persyaratan kuota atau sanksi keuangan dalam bentuk hilangnya hak atas dukungan dana kampanye. Sebaliknya jika tidak ada ketentuan tentang kuota, maka

tidak ada sanksi.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak mengatur mengenai sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi angka 30% dalam daftar calon yang diajukan. KPU hanya akan mengembalikan daftar tersebut kepada partai politik untuk diperbaiki. Satu-satunya sanksi hanyalah sanksi moral, yaitu KPU mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT) pada media massa cetak harian nasional dan media massa etektronik nasional yang terdapat dalam Pasal 61ayat (6) dan Pasal 66 ayat (2).

Melihat perkembangan yang terjadi sampai saat ini, tampaknya masih harus melalui jalan yang cukup panjang untuk mencapai representasi perempuan yang cukup memadai, yaitu 30%. Hambatan untuk memenuhi angka 30% untuk perempuan dalam daftar caleg sudah mulai dihadapi oleh partai politik ketika menjaring kandidat perempuan, terutama partai politik-partai politik baru. Sejumlah pimpinan partai politik baru mengalami kesulitan mendapatkan caleg perempuan untuk memenuhi angka 30%, misalnya Partai Barisan Nasional (Barnas) dan Partai Pemuda Indonesia (PP).[227]

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, ketentuan yang berperspektif gender terdapat dalam:

[227] **"Parpol Baru Kesulitan Caleg"**, *Kompas*, **5 September 2008, hlm. 3.**

1) Pasal 2 ayat (2), menetapkan bahwa pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1)menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
2) Pasal 20 menetapkan bahwa kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.
3) Setelah dilakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut, terdapat pengaturan tambahan yaitu Pasal 29 ayat (1a) yang menetapkan bahwa rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hurut b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dilaksanakan dengan kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.
4) Pasal 31 ayat (1), menetapkan bahwa Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan afirmatif terdapat dalam:

1) Pasal 53 menentukan, Daftar Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan. Pasal 52 berisi ketentuan bahwa:

   (1) Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing.
   (2) Daftar bakal calon anggota DPR ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat pusat.
   (3) Daftar bakal calon anggota DPRD provinsi ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat provinsi.
   (4) Daftar bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat kabupaten/kota.

2) Pasal 55 ayat (2) menentukan, Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat Pasal 55 ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Memperhatikan penggunakan redaksi kata dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yang disebutkan adalah memperhatikan bukan menyertakan. Dari segi interpretasi gramatikal, makna memperhatikan dengan menyertakan begitu jauh berbeda. Jika dalam memperhatikan, hal-hal demikian baru dalam maksud dan pikiran-pikiran, dan belum tentu diwujudkan atau tercapai dalam kenyataan. Sementara, jika dengan menyertakan, hal-hal yang timbul dalam maksud dan pikiran-pikiran, sudah menjadi bagian dari langkah atau tindakan untuk dicapai dalam kenyataan.[228]

[228] Astrid Anugerah,*Op.Cit.*, hlm. 56.

Penggunaan redaksi tersebut, ketidakadaan sanksi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD ini kembali menjadi masalah tersendiri, seperti halnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdahulu. Pada kenyataannya, ketiadaan sanksi ini menyebabkan ketentuan tersebut menjadi tidak memaksa. Terdapat beberapa partai yang akhirnya tidak menghormati ketentuan ini, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.8.
Caleg Perempuan dalam Pemilu 2009

No.	Partai	Total Caleg	Caleg laki-laki		Caleg Perempuan	
			Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1.	HANURA	605	41	69	186	30,7
2.	PKPB	141	86	60	55	39.0
3.	PPPI	279	15	55	125	44.8
4.	PPRN	288	21	73	75	26,0
5.	GERINDR	396	28	70	116	29,2
6.	BARNAS	276	17	62	104	37.6
7.	PKPI	15	17	54	142	45.0
8.	PKS	579	36	63	212	36.6
9.	PAN	596	41	70	177	29,7
10.	PPIB		35	63	20	36.3
11.	PK	248	15	63	91	36.8
12.	PPD	159	91	57	68	42.7
13.	PKB	398	26	66	134	33,6
14.	PPI	278	18	6.	96	34.5
15.	PNI	115	76	66	39	33.9
16.	PDP	402	23	59	164	40.8
17.	PKP	199	13	65	68	34,1
18.	PMB	303	18	59	123	40.5
19.	PPDI	50	35	70	15	30
20.	PDK	251	14	58	103	41.0

21.	PRN	231	16	70	69	29.8
22.	PELOPOR	109	68	62	41	37.6
23.	GOLKAR	641	44	69	194	30,2
24.	PPP	472	34	73	127	26,9
25.	PPS	323	20	64	116	35.9
26.	PNBKI	173	11	66	58	33.5
27.	PBB	395	26	66	133	33,6
28.	PDIP	627	40	64	222	35.4
29.	PBR	314	18	59	127	40,4
30.	PATRIOT	117	94	80	23	19,6
31.	DEMOKRA	671	45	67	221	32.9
32.	PKDI	146	99	67	47	32.1
33.	PIS	317	19	61	123	38.8
34.	PKNU	294	19	66	99	33.6
41.	MERDEKA	89	58	65	31	34.8
42.	PNUI	101	56	65	45	44.5
43.	PSI	127	82		45	35.4
44.	BURUH	211	14	65	76	34.3

Sumber: KPU: 2004

Apabila diperbandingkan pengaturan di negara lain seperti Argentina, partai politik yang tidak memenuhi kuota 30 persen tidak akan mendapatkan izin untuk ikut serta dalam pemilu. Di Indonesia, KPU hanya akan meminta alasan tertulis kepada partai yang bersangkutan tentang mengapa tidak dapat memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon. Setelah itu partai bersangkutan tetap dapat mengikuti pemilu dan KPU akan mengumumkan ke masyarakat luas nama-nama partai yang tidak memenuhi kuota tersebut.[229] Padahal, sanksi merupakan pembeda suatu norma hukum

[229] Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII,*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta,* Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6, Desember 2010, hlm. 235. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan KPU No. 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pemilu 2009, Pasal 26 huruf (d).

terhadap norma yang lain.[230] Sanksi sebagai unsur pemaksa suatu norma hukum dapat menjamin terlaksananya norma tersebut.

Dari kondisi ini timbul anggapan bahwa perempuanlah sesungguhnya yang kurang berminat dalam politik. Tanggung jawab suatu partai politik untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat sehingga mereka tidak apatis terhadap politik. Dalam Pasal 10 ayat (2) huruf aUndang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, disebutkan bahwa tujuan khusus partai politik adalah meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintah. Kemudian dalam Pasal 13 huruf (e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politikjuga dijelaskan bahwa partai politik berkewajiban melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tersebut, dijelaskan bahwa dalam undang-undang ini diamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif warga serta meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.Tidak dapat dipungkiri bahwa undang-undang ini sesungguhnya lebih baik dibandingkan dengan

[230] Norma adalah pedoman dalam bertingkah laku. Dan yang termasuk ke dalam norma hukum adalah norma yang bersifat heteronom, yang dilekati dengan sanksi yang akan dilaksanakan oleh aparat negara atau pihak berwenang. Lihat dalam, Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.,* hlm. 11.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik sebelumnya. *Zipper system* yang selama ini dituntut oleh kaum perempuan akhirnya dimuat. Dengan demikian, kemungkinan perempuan untuk mencapai angka 30% di parlemen terbuka lebar. Ironisnya pengaturan tersebut kemudian menjadi tidak memberikan dampak yang signifikan bagi keterpilihan perempuan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian materi Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e)Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, berpengaruh terhadap penguatan atas pemberdayaan perempuan. Perempuan mulai masuk di dalam sistem hukum politik. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, semakin meningkatkan semangat kaum perempuan untuk membentuk dirinya berpartisipasi di lapangan sosial politik. Baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memuat instrumen-instrumen regulasi untuk lebih memungkinkan secara lebih

luas kaum perempuan ambil bagian di bidang politik, yakni di pentas partai dan parlemen (wakil rakyat).[231]

Sebagaimana diketahui putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apa yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, sebenarnya bukan mengenai ketentuan-ketentuan yang menjadi dasar adanya tindakan khusus sementara *(affirmative actions)* bagi penentuan calon legislatif perempuan. Dasar dari kebijakan itu bukan pada Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah berdasarkan suara terbanyak. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, bagaimanapun mempengaruhi secara signifikan kepada penentuan caleg perempuan berdasarkan sistem zipper.

[231]Astrid Anugrah, *Op.Cit.*, hlm. iv.

Perkembangan politik selalu mengalami dinamika. Berjalan secara terus menerus, dan tidak seorang pun yang mampu menghalangi arahnya kemana melangkah. Demikianlah kebijakan tentang kepartaian politik (parpol), mengalami suatu paradigma yang bersifat dinamis.Hal ini sejalan dengan perkembangan pemikiran para elit politik, para pakar, dan tentu pula beriringan dengan aspirasi akar rumput (masyarakat bawah).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menggantikan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, adalah hasil respons dinamika politik atas masalah kehidupan kepartaian politik di negara ini.Prinsip yang menonjol dari Undang-Undang Partai politik yang baru ini, menghendaki terdapatnya nuansa "kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, aspirasi, keterbukaan, keadilan, tanggung jawab, dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu diberi landasan hukum". Dengan kata lain, UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menghendaki supaya partai politik-partai politik bersifat kuat dan tangguh, tetapi demokratis, populis, bertanggungjawab sebagai media kehendak masyarakat menuju kesejahteraan bersama. Karena itulah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, membuat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu partai. Antara lain dalam hal pendirian partai politik, syarat menjadi suatu badan hukum dengan memiliki persentase minimal kepengurusan dari jumlah

provinsi. Persentase minimal atas kepengurusan dari jumlah provinsi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, ditentukan lebih tinggi (60%) dibanding dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (50%).

Selain itu, hal penting diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, adalah tentang masalah isu gender. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dikatakan sebagai lebih *revolusioner* di bidang kesetaraan gender. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ini, secara tegas diatur bahwa pendirian dan pembentukan partai politik, harus menyertakan minimal 30% keterwakilan perempuan.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan perkembangan yang cukup signifikan bagi kondisi feminisme di Indonesia. Dari perspektif hukum, selama ini tidak banyak instrumen hukum yang dapat mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan secara *ekspressis verbal,* khususnya di segi ketatanegaraan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berusaha keluar dari kesan hukum yang bersifat *patriarchat.*

Pengaturan hukum mengenai Partai politik, tidak terlepas dari amanat konstitusi, yakni UUD 1945. Konstitusi menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sebagai aspek penting hak asasi manusia (HAM). Jaminan dari segi HAM demikian memiliki makna yang koheren dalam upaya mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Indonesia yang kuat adalah NKRI yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, demokrtis, dan berdasarkan hukum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengakomodasi beberapa paradigma baru, seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia. Dalam rangka itu, ditempuh sejumlah pembaruan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan partai politik. Begitu pula, diinginkan berbagai hal, menyangkut demokratisasi internal partai politik,transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik, peningkatan kesetaraan gender, dan kepemimpinan partai politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara.

Paradigma Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik agak berbeda dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, yang berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2008 kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dirasakan belum mampu mengakomodasi dinamika dan perkembangan masyarakat, yang

menuntut peran partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta tuntutan mewujudkan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan modern.

Salah satu hal mendasar dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, adalah syarat menjadi badan hukum atas suatu partai politik. Disyaratkan bahwa untuk menjadi suatu badan hukum, partai politik harus memiliki kepengurusan, sedikitnya 60% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan. Sementara untuk kecamatan harus memiliki kepengurusan setidaknya 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan.

Syarat badan hukum dalam hal jumlah kepengurusan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik lebih diperketat, yakni dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik berisi ketentuan bahwa sedikitnya memiliki 60% dari jumlah provinsi. Pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, hanya disyaratkan sedikitnya memiliki 50% dari jumlah provinsi. Untuk kepengurusan pada jumlah kabupaten/kota dan kecamatan, hal demikian tidak berbeda dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.Pada Pasal 3 UU Nomor 2 Tahun 2008 maupun Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 2002, syarat untuk menjadi badan hukum dari suatu partai politik, harus memiliki kepengurusan paling sedikit 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang

bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan.

Mengenai penelitian dan/atau verifikasi oleh Departemen Hukum dan HAM, menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dilakukan paling lama 45 hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap. Ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik juga menentukan, pengesahan partai politik menjadi badan hukum dilakukan dengan keputusan Menteri Hukum dan HAM, paling lama 15 harisejak berakhirnya proses penelitian dan/ atau verifikasi. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, karena Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik selama ini menentukan pengesahan partai politik sebagai badan hukum, dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM, selambat-lambatnya 30 hari setelah penerimaaan pendaftaran.

Dalam masalah kesetaraan gender diatur secara tegas dengan menentukan tingkat keperansertaan perempuan, berupa sedikitnya 30 persen keterwakilan perempuan dalam suatu partai politik. Begitu pula dengan jumlah kepengurusan perempuan, sedikitnya 30 persen di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini harus dinyatakan dalam AD dan ART suatu partai. Prinsip-prinsip yang dikandung Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, diharapkan mampu mengeksistensikan setiap partai politik menjadi partai politik yang

tangguh, dan lebih mampu menjadi agen pembaruan sosial dan kehidupan politik yang sehat, baik secara internal maupun dalam peran eksternalnya di tengah bangsa Indonesia yang sedang menapaki langkah ke arah demokratisasi yang kuat.

Sebagaimana telah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, pengertian mengenai keterwakilan perempuan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak ada penjelasan. Untuk mendapatkan pengertian demikian tersebut, perlu dicari dalam perundangan lain. Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam penjelasan Pasal 46, dapat diperoleh penjelasan mengenai keterwakilan perempuan. Diartikan bahwa "keterwakilan wanita adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi wanita untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, legislatif, kepartaian, dan pemilihan umum menuju keadilan dan kesetaraan jender".

Tampaknya ada hal yang kurang tepat dalam definisi tersebut, terkait dengan penggunaan istilah "pemberian". Menurut hemat penulis, istilah "pemberian" kesempatan dan kedudukan yang sama seperti pada penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, kurang tepat kiranya bila dilihat dari sudut hak-hak asasi manusia. Istilah pemberian kesempatan berkonotasi tidak natural dan hakiki terhadap pengertian utuh dari Hak Asasi Manusia, khususnya

terhadap pengkondisian hak-hak perempuan. Hal itu dikarenakan dengan istilah "pemberian", konotasinya seakan hak-hak perempuan diberikan atau dihadiahkan (oleh pihak yang selama ini sebagai pendominasi hak-hak yang lebih banyak, yakni pihak pria).[232] Hak-hak perempuan, bukanlah merupakan pemberian atau hadiah dari kaum pria karena bersumber dari atas (Illahi) yang dengan sendirinya ada, dan secara hakiki telah tumbuh bersamaan dengan hadirnya ia ke dunia, sama seperti kaum pria.

Istilah pemberian sebaiknya ditinjau ulang,karena konotasi demikian mencerminkan dominasi kaum pria kepada kaum perempuan. Sebaiknya dirumuskan bahwa "keterwakilan perempuan adalah kesempatan dan kedudukan yang sama bagi perempuan untuk melaksanakan perannya dalam.... dst". Pengertian istilah keterwakilan perempuan, terdapat suatu kedudukan yang bersifat setara, tanpa pembedaan atau diskriminasi dalam kedudukan sosial dan politik (eksekutif, legislatif, yudikatif, kepartaian, dan organisasi-organisasi politik lain), antara kaum pria dan kaum perempuan. Dalam sistem kepartaian politik, sebagaimana yang dianut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, adanya pengaturan kuota perempuan minimal 30 persen, memberi penegasan bahwa kaum pria tidak boleh mendominasi partai dalam komposisi kepengurusan. Adanya pengaturan

[232] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 29.

tersebut tidak serta merta dapat diisi oleh perempuan yang disebabkan terdapat problematika perempuan.

Problematika keterwakilan perempuan ialah perempuan jika di suatu daerah kabupaten, yang secara relatif tingkat pendidikan dan kecerdasan perempuan sangat minim,maka tidak dijumpai sejumlah kuota perempuan dalam suatu partai politik, karena kualitas atau kemampuan kaum perempuan untuk menjadi pengurus partai tidak memenuhi syarat. Menjawab problematika demikian, perlu memikirkan setidaknya dua hal.

1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik merupakan tantangan bagi setiap partai politik untuk memajukan kaum perempuan. Tampaknya, tidak akan diperkenankan suatu partai politik menyimpangi sistem kuota minimal 30 persen dengan alasan apapun. Menurut hemat penulis, setiap partai politik hendaknya mampu melakukan pendidikan politik, mencerdaskan, dan memajukan kaum perempuan terutama konstituennya.Dengan begitu suatu partai politik tidak tersandung dan jatuh, atautidak mampu berkompetisi dengan partai politik lainnya, hanya karena persyaratan undang-udang tersebut.

   Jika kader-kader partai dari kalangan perempuan masih relatif lebih terbelakang dibanding dengan kaum pria, sementara perempuan adalah aset dalam organik partai, tugas partai adalah menjadikan kaum perempuan sebagai sumber daya elit partai. Kaum

perempuan harus diproses supaya siap dalam lingkaran elit partai.Proses yang ditempuh adalah supaya kaum perempuan sebagai pribadi yang mandiri, percaya diri, memiliki jati diri, di samping kemampuannya dalam ketrampilan politik, dan kearifan membagi perannya sebagai elit partai danpengurus keluarga atau rumah tangga. Membiarkan perempuan hanya sekadar memenuhi ketentuan undang-undang (sistem kuota), sama dengan menjadikan partai sebagai kumpulan manusia tidak berkualitas. Partai politik demikian tidak akan mampu bersaing dengan partai politik-partai politik lain dalam kancah perpolitikan yang ada. Perempuan harus dijadikan sebagai sumber daya elit partai, yang berperan sama dan berdiri sama dengan sumber daya dari kaum elit pria.

2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah suatu kesempatan luas bagi kaum perempuan untuk berkiprah dalam pentas perpolitikan. Kiprahnya tidak hanya di tingkat nasional atau provinsi, tetapi juga di wilayah kabupaten/ kota, bahkan juga diwilayah pedesaan. Jika Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, maka undang-undang ini telah merupakan kesempatan yang diwajibkan bagi setiap partai merekrut SDMnya dari kalangan perempuan.

Sebaliknya, bagiperempuan dengan telah ditentukan sistem kuota bagi perempuan, kaum perempuan tidak boleh berpuas diri dengan kesempatanluas tersebut, sementara kualitas SDM yang

melekat pada dirinya sendiri masih rendah. Kaum perempuan hendaknya menyadarisistem kuota pada sejatinya adalah suatu media pencerdasan kaum perempuan. Sistem keterwakilan perempuan menjadi proses pembelajaran dalam kerangka partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi, mengerti hak dan kewajibannya sebagai warganegara suatu bangsa.

Menyadari hal demikian, kaum perempuan kiranya dapat aktif membenahi dirinya dengan berbagai sarana dan kesempatan yang ada. Pembenahan kaum perempuan supaya siap berpolitik terkait dengan berbagai faktor sosial politik, nilai-nilai sosio-kultural, kondisi ekonomi, dan pola edukasi yang ada. Faktor-faktor terkait tentu harus dikondisikan dan diarahkan kepada kesiapan kaum perempuan, supaya terproses ke arah yang memiliki SDM yang tidak jauh berbeda dengan kaum pria.

Dalam teori, partai politik adalah organisasi ideologi politik. Partai dibentuk atas dasar cita-cita bersama, perjuangan demi kepentingan anggota, dan memperjuangkan bangsa dan negara. Jika disimak Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, partai politik didefinisi sebagai "organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia...".

Melihat maksud dan tujuan partai politik, jika dilihat dari sudut teori dan formula hukum, definisi partai itu yang terumuskan undang-undang sangat ideal. Demikian pula kata-kata dan maknanya di dalam AD dan ART suatu partai definisinya sangat baik, bahkan ada partai yang mengasaskan partainya kepada agama. Dalam praktik justru sebaliknya yang tampil ke permukaan. Timbul konflik, bentrok atau saling menghalangi di antara sesama (pengurus) partai dan terjadi perpecahan menjadi partai baru. Partai pecahan demikian lagi, saling berkonflik di kalangannya. Suatu partai politik lebih didefinisikan sebagai organisasi politik yang serba "keras", karena seringkali lebih dikaitkan dengan bidang patriarki. Kesannya bidang partai politik tentu terlalu "keras" bagi perempuan. Atau dapat dikesankan publik, partai politik dinilai masih "asing" bagi kultur perempuan.

Kuota 30% bagi perempuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik merupakan kesempatan sekaligus tantangan. Perempuan kiranya dapat memasuki kesempatan ini dengan membijaki berbagai tantangan yang ada tersebut. Hal pertama yang perlu ditanamkan bahwa kaum perempuan harus menerima kesempatan ini secara seluas-luasnya.

Kaum perempuan tidak boleh berpuas diri setelah duduk di dalam lingkaran elit kepartaian dan hanya sekadar duduk manis, sebagai instrumen pamer partai, atau hanya menunggu kesempatan menjadi caleg. Di dalam partai kaum perempuan harus berkarya, berperan, dan

menjadi aktor politik dalam partaimemasuki persaingan *(competitive proces)*.

Gelanggang kompetisi yang dimasuki tidak hanya dengan antar partai politik yang ada. Pergulatan tidak hanya dengan kalangan eksternal, tetapi juga bersaing dengan sesama di dalam partai *(intracompetition)*, yaitu berjuang menghadapi faktor situasi patriarki yang sudah mendominasi kondisi dan ideologi partai. Persaingan juga tidak terbatas terhadap kaum pria, bahkan pula dengan sekaum. Pentas politik adalah pentas persaingan. Ada semboyan: teman politik adalah sekaligus lawan. Dengan demikian, perempuan yang masuk dalam partai, sekaligus pula masuk dalam ajang kompetisi dengan siapa saja, dan kalangan mana saja.[233] Inilah pola pembelajaran politik perempuan. Proses pendidikan politik bagi kaum perempuan janganlah larut di dalam semboyan tersebut. Kaum perempuan yang telah memasuki elit partai politik tertentu, tentu harus"belajar" keras. "Belajar" tidak hanya melalui sarana dan kesempatan-kesempatan yang ada (pendidikan formil), tetapi, dalam hal ini terlebih belajar atas situasi, kondisi, dan iklim internal-eksternal kepartaian atau organisasi, iklim sosial politik nasional dan daerah, serta mampu memahami aspek-aspek sosio-kultural.

Obyektifnya perempuan juga dapat menyikapi karakter lapangan kerja dengan fair. Ada kesan bahwa dalam bidang-bidang pekerjaan tertentu, kaum perempuan hanya mau menerima hak dan kesempatan--

[233] *Ibid.*, hlm. 34.

kesempatan yang dipandang baik, tetapi giliran kewajibannya, dipandangnya sebagai tugas kaum pria. Seorang perempuan karier tidak bersedia menerima tugas, ketika diperintahkan mewakili pimpinannya di suatu acara resmi di kota lain, dengan alasan malam hari, dan lebih tepat oleh kaum laki-laki. Tampaknya alasan itu tidak masuk akal atau suatu alasan yang berlindung di balik isu gender.[234] Hal ini perlu dibedakan dengan perempuan pegawai departemen kehutanan, memang berhak mendapat gaji dan fasilitas sebagai pegawai negeri, namun masih bisa dimaafkan jika menolak ditugaskan menjaga suatu kawasan hutan dengan tempat tinggal yang amat sepi. Dalam hal ini diperlukan aspek kebijakan, karena yang lebih tepat untuk itu adalah memilih kaum laki-laki. Perempuan yang telah memasuki kawasan politik, tidak diperkenankan seperti itu. Bila kesempatan telah menjadi hak perempuan, maka tidak ada suatu kawasan partai politik yang tidak menjadi kawasan kerja/peran politik kaum perempuan. Hanya dengan itulah kaum perempuan mampu berkompetisi dengan kaum pria dalam memajukan partai politik, memajukan demokrasi, dan mengangkat derajat bangsa.

Kemajuan yang dicapai dalam tatanan hukum politik di Indonesia, dapat dikatakan dengan adanya prinsip kesetaraan gender dalam instrumen peraturan perundang-undangan, sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Kesetaraan

[234] *Ibid.*, hlm. 35.

gender, pada dasarnya adalah keadaan terdapat persamaan perlakuan atas setiap orang tanpa membedakan latarbelakang seks, dan memberikan seluas-luasnya kesempatan bagi setiap orang untuk berpartisipasi atau berbuat sesuatu yang baik menurut kemampuan yang dimilikinya bagi orang lain atau masyarakat. Kesetaraan gender dalam politik, berarti memberlakukan setiap orang tanpa membedakan latarbelakang seks, supaya eksistensi dan kemampuannya lebih berdayaguna dalam rangka penyelenggaraan aspek-aspek bernegara, berbangsa dan bermasyarakat.

Prinsip kesetaraan gender, khususnya mengatur tentang peran perempuan dalam partai politik, dapat diketahui pada:

1) Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

   Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

2) Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

   Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.

3) Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

   Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggungjawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender, dengan tujuan antara lain:
   a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
b. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Apabila diperhatikan Pasal 2 ayat (5), Pasal 20 dan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tersebut, maka terdapat perbedaan yang spesifik, yakni adanya politik feminisasi. Politik feminisasi demikian adalah mengenai partisipasi perempuan di bidang pendidikan politik bagi masyarakat. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik merupakan landasan kuat bagi media pendidikan politik melalui mekanisme partai politik. Bagaimanapun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik merupakan *social engineering* untuk menggerakkan kaum perempuan merealisasikan ide-ide dan talentanya di tengah masyarakat. Melalui akses hukum yang khusus seperti itu perempuan semakin berdayaguna di masyarakat, khususnya di lapangan politik.

Setiap kepengurusan partai politik menurut sistem yang dianut undang-undang, hendaknya memperoleh komposisi feminisasi yang signifikan (minimal 30%). Feminisasi demikian tidak hanya di tingkat pusat, tetapi juga dalam kepengurusan di tingkat daerah (provinsi/kabupaten/kota). Ketentuan ini dapat mengkondisikan kaum perempuan untuk aktif dalam hak-hak politik. Secara populasi, dalam statistik, jumlah perempuan lebih tinggi dari pria. Dalam Pemilu 2004, jumlah pemilih perempuan adalah 53 persen. Jumlah calon legislatif yang

terpilih dari kaum perempuan hanya 11,27 persen.[235]

Masalah kepengurusan dari kalangan perempuan yang dituntut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Sebab ditentukan supaya partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat, dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender Pasal 31 ayat (1) yang dapat disimak dari pendidikan khususnya bagi kaum perempuan, berartidalam berbagai aktivitas partai pelayanan dan segala aktivitasnya di tengah masyarakat, tidak boleh mengabaikan fakta dan kepentingan sosial dalam perspektif gender. Artinya, dalam berbagai program partai dan kinerja partai, hendaknya menujukkan kepedulian dan keberpihakan kepada kaum perempuan. Perempuan sebagai ciptaan Tuhan YME harus benar-benar diperjuangkan, mengingat kaum perempuan banyak diperlakukan tidak adil.

Perempuan diperjuangkan hak-haknya, bukan karena ia dikasihani. Serahkan kembali apa yang menjadi porsinya sebagai manusia, yang telah tercipta sebagai perempuan. Perempuan sebagai manusia yang berdampingan sama dengan kaum laki-laki. Misalnya partai politik harus nyata memperjuangkan masalah nasib buruh perempuan di pabrik-pabrik, hak-hak perempuan diabaikan oleh perusahaan/majikan, dan penderitaan kaum TKW di luar negeri. Inilah beberapa fakta gender, perspektif sosio-feminis, sebagai agenda yang harus diperjuangkan oleh partai.Dalam segi lain, misalnya, partai politik

[235]*Ibid.*, hlm. 38.

hendaknya *concern* dengan aktivis perempuan, mengkondisikan kehidupan organisasi perempuan di segala bidang. Bukan sebaliknya, menghalangi dan membiarkan keterpurukan organisasi kaum perempuan.

Partai politik hendaknya dapat memahami dan mengimplementasikan Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dengan serius. Salah satu partai politik yang disenangi masa kini ialah jika partai politik itu mengangkat nasib kaum bawah dan tertindas, kaum tertinggal, dan masyarakat pedesaan, yang dekat sekali dengan populasi perempuan. Partai politik yang berani berpihak kepada kaum perempuan itulah partai politik yang berjiwa besar.

1) Kepengurusan Partai Politik di Daerah

Suatu statemen hukum bukanlah hukum jika tanpa diiringi oleh konsekuensi atau sanksi yang jelas *(law enforcement). Law enforcement* adalah bagian tidak terpisahkan dari kedaulatan hukum. Kedaulatan hukum adalah suatu keadaan dari rangkaian kaedah/norma yang memiliki nafas kemampuan untuk tetap berdiri di atas setiap perbuatan yang dikategorikan sebagai menyimpang atau melanggar. Kepatuhan atas suatu rangkaian hukum atau undang-undang, hanya dapat dikendalikan via ketentuan sanksi dari produk hukum tersebut,termasuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Karena itu, bagi setiap partai yang melanggar ketentuan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, atau tidak menyertakan paling

rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik tingkat pusat, dikenai sanksi administratif.

Bentuk sanksi administratif adalah berupa penolakan pendaftaran Partai Politik sebagai badan hukum oleh Departemen. Tidak diakuinya suatu partai sebagai badan hukum, tentu pula partai politik tersebut tidak bisa bertindak keluar, karena setiap interaksi partai politik baru dapat efektif jika ia memiliki status badan hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditentukan beberapa syarat bagi partai politik peserta Pemilu, antara lain harus menerapkan ketentuan-ketentuan mengenai keterwakilan politik di dalam pembentukan dan kepengurusan partai politik. Dengan demikian, kekuatan keterwakilan perempuan tidak hanya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, tetapi juga di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Persoalannya, partai politik-partai politik yang telah berdiri dan diakui statusnya sebagai badan hukum menurut Undang-Undang

Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dengan manentukan: Partai Politik yang telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik tetap diakui keberadaannya. Jika suatu partai politik sudah berbadan hukum, namun tidak melaksanakan prinsip kuota feminis, harus sudah melaksanakannya paling lama pada forumtertinggi pengambilan keputusan Partai Politik padakesempatan pertama sesuai dengan AD dan ART setelah Undang-Undang ini diundangkan.[236]

Tidak ada suatu partai politik (yang berstatus badan hukum) yang tidak memiliki kepengurusan kaum perempuan minimal 30 persen. Ketentuan ini barangkali bertujuan supaya dalam rangka hak-hak perempuan dalam keanggotaan di legislatif bisa tercapai lebih proporsional. Dengan asumsi, semakin banyak perempuan menjadi aktivis partai politik (pengurus), dengan sendirinya lebih berpeluang untuk mejadi caleg dan kemudian menjadi anggota parlemen.

Perlu dicatat disini bahwa keharusan dengan sanksi nyata seperti di atas hanyalah dalam hal kepengurusan partai politik tingkat pusat (Pasal 2 ayat (5)Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik). Keharusan dengan sanksi demikian, tidak dikenakan dalam hal menyangkut kepengurusan partai politik tingkat provinsi

[236] *Ibid,* hlm. 41.

dan kabupaten/kota (Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik). Tidak jelas alasannya mengapa hal sanksi ini tidak dikenakan terhadap pelanggaran Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Barangkali masalahnya terkait kepada kondisi daerah yang begitu relatif minim mengenai SDM perempuan, sehingga jika sanksi itu dilakukan kepada daerah (provinsi/kabupaten/kota), kemungkinannya sangat lama suatu partai politik mendapatkan proses status badan hukumnya. Bagi penulis sebaiknya sanksi yang sama tetap diberikan kepada partai politik yang komposisi kepengurusannya di daerah tidak menyertakan kaum perempuan dengan batas jumlah yang ditentukan, karena jika tidak ada sanksi yang jelas, para partai politik tidak akan serius merekrut kaum perempuan sebagai pengurusnya.

2) Pengaturan Keterwakilan Perempuan Dalam UU Partai politik 2008

Guna lebih memahami paradigma baru Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, khususnya dalam masalah kesetaraan gender, di sini disampaikan tulisan Eko Bambang Subyantoro, sebagai Pengelola Sekolah Demokrasi Indonesia, dan anggota Pokja Perempuan, sebagai berikut:[237]

> Tanggal 6 Desember 2007 adalah hari yang patut dicatat dalam sejarah politik dan gerakan perempuan di Indonesia. Pada tanggal itu disahkan UU Partai Politik yang secara tegas memberi jaminan keterlibatan perempuan 30 persen dalam proses politik.

[237] Harian Kompas tanggal 14 Januari 2008.

Beberapa kemajuan mendasar UU Partai Politik yang baru disahkan itu, adalah:[238]

a. pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan.
b. kepengurusan partai politik. Pasal 2 ayat 5 menyatakan, kepengurusan partai politik di tingkat pusat disusun dengan menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan; Pasal 20 menyebut kepengurusan partai politik di tingkat pusat disusun dengan menyertakan sekurangkurangnya 30 persen keterwakilan perempuan; Pasal 20 menyebut kepengurusan partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan 30 persen yang diatur dalm AD dan ART partai.
c. kaderisasi. Pasal 31 menyatakan, partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai ruang lingkup tanggung jawab dengan memerhatikan keadilan dan kesetaraan jender.

Ketiga aspek tersebut merupakan terobosan besar dalam sejarah produk perundang-undangan di Indonesia. Partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dituntut penuh komitmennya untuk ikut mendorong tercapainya keadilan dan kesetaraan jender di Indonesia melalui pelibatan perempuan dalam politik yang tertuang pada aspek pendirian, kepengurusan, hingga pendidikan politik yang merupakan hulu proses perjuangan politik perempuan.Dengan ketiga aspek dasar ini pula, memaknakan terbukanya peluang luas bagi kaum perempuan untuk terlibat dalam proses politik. Keterlibatan tidak hanya berupa inisiatif dari perempuan,tetapi juga tindakan bijak yang proaktif bagi setiap partai politik mencari kader perempuan untuk duduk dalam struktur partai politik, sejak dari pendirian,

[238] *Ibid.*

kepengurusan, hingga kepada proses penentuan calon legislatif (pencalegan).

Selama ini demokrasi di Indonesia tak hanya mengedepankan aspek sangat prosedural, tetapi juga sangat universal dalam memandang masyarakat. Pengakuan demokrasi dilihat dari cara pandang dan indikator sangat umum bahwa demokrasi sudah berlangsung ketika pemilu dilaksanakan. Dalam hal ini sejumlah kelompok masyarakat yang sudah terakomodasi dalam proses pemilu seringkali tidak menjadi perhatian. Inilah yang menjadikan demokrasi di Indonesia belum berhasil, karena tak melihat warga negaranya sebagai individu maupun kelompok yang mempunyai perbedaan sosial.

Dalam kerangka itu disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ini juga menjadi babak baru dalam konteks demokrasi di Indonesia, yaitu memandang adanya entitas individu maupun kelompok dalam masyarakat termasuk perempuan. Terobosan baru dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik merupakan langkah awal dari proses feminisasi negara melalui partai politik. Feminisasi politik ini menjelaskan bagaimana proses politik akan lebih memperhatikan persoalan mendasar yang dialami masyarakat termasuk perempuan. Demokrasi tidak lagi mengedepankan aspek yang lebih substansial dari persoalan masyarakat. Bagi perempuan hal ini dapat ditunjukkan melalui lebih peduli pada kesehatan, peningkatan pendidikan, penghapusan

kekerasan terhadap perempuan, serta mendorong perempuan terlibat dalam proses politik dan kehidupan publik.

Upaya mendorong keterlibatan perempuan dalam politik selalu disertai pertanyaan tentang kualitas perempuan yang akan berpolitik. Padahal, tidak pernah ada pertanyaan akan kualitas laki-laki yang sebenarnya sudah terbukti gagal membangun sistem politik demokratis yang menyejahterakan rakyat. Pertanyaan mengenai kualitas tidaklah tepat ditujukan dalam kondisi di mana keterlibatan aktif perempuan dalam politik saja masih sangat rendah. Saat ini perempuan bisa berpolitik saja sangat berat, apalagi selalu dibenturkan pertanyaan seputar kualitas. Pertanyaan tentang kualitas politik perempuan adalah pertanyaan yang keliru memahami upaya peningkatan partisipasi perempuan dalam poltik.

Hambatan lain adalah alasan tidak adanya kader perempuan dalam partai politik. Kader perempuan menjadi masalah ketika partai politik tidak melakukan kaderisasi pada perempuan. Partai politik hanya menjadikan perempuan sebagai pemasok suara dalam pemilu, tetapi belum kader potensial partai politik.Oleh karena itu, hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang baru juga tantangan berat bagi perempuan. Keengganan sejumlah pihak untuk meningkatkan keterwakilan perempuan harus dijawab dengan kerja nyata, seperti adanya perempuan yang akan masuk ke dunia politik. Ini bukan pekerjaan mudah, tetapi jika lembaga

swadaya masyarakat, partai politik, pemerintah, ormas, dan media massa bekerja dengan bersinergi, perubahan struktur politik dapat terjadi.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang menggariskan ketentuan yang bersifat keharusan *(obligatory)* kepada setiap partai: menempatkan kepengurusan kaum perempuan melalui sistem kuota minimal 30 persen dalam kepengurusan. Kuota 30 persen ditetapkan supaya akses perempuan semakin luas memasuki bidang politik. Asumsinya di sini ialah, semakin banyak kaum perempuan berada dalam jajaran pengurus dan aktivis partai politik, semakin memungkinkan kaum perempuan masuk dalam lingkungan parlemen (DPR dan DPRD).

Keterwakilan perempuan dalam jumlah proporsional di partai, tidak bisa menjadi jaminan bahwa lebih banyak di DPR. Bila SDM perempuan di partai politik cukup rendah, tentu tidak memungkinkan banyak untuk terpilih jadi anggota parlemen. Jadi kuantitas, harus pula diimbangi dengan aspek kualitas. Semakin tinggikualitas SDM, semakin luas pula tingkat aksesibilitas seseorang di tengah masyarakat. Lebih khusus di lingkungan politik karena SDM merupakan syarat mutlak.

Persoalannya terkait pada sistem pemilihan umum tahun 2004 adalah proporsional terbuka terbatas. Maksudnya, supaya caleg dapat lobos menjadi anggota parlemen, caleg harus memperoleh jumlah

suara sebesar atau lebih besar dari bilangan pembagi pemilih yang telah ditetapkan di daerah yang bersangkutan. Masalahnya terkait pula kepada pola nomor urut. Jika meskipun jumlah caleg perempuan cukup banyak, tetapi jika berada pada posisi urutan bawah saja, kesempatan jadi legislatif tidak akan bisa sampai.

Guna menaikkan *bargaining position* bagi kalangan perempuan, tentu saja terkait kepada bagaimana kaum perempuan diberdayakan dalam segala segi kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan. Semakin tinggi status pendidikan, semakin tinggi kesempatan untuk memasuki berbagai bidang yang ada. Demikian halnya pula terkait kepada kesempatan memasuki arena politik dalam penempatan caleg yang berposisi. Perempuan terdidik dan tingkat intelektual, merupakan syarat mutlak bagi realisasi pencapaian keterwakilan yang efektif. Data yang ada menunjukkan bahwa tingkat pendidikan (formal) kaum perempuan sangat jauh tertinggal dibandingkan kaum pria. Seiring dengan kesempatan terbuka kaum perempuan di bidang politik, sangat penting pula kondisi ketimpangan tingkat pendidikan tersebut dibenahi.[239]

Faktor lain, perlu ditumbuhkan kesan atau kultur bahwa bidang politik bukanlah dominasi maskulin. Bidang politik juga merupakan ranah aktivitas kalangan perempuan. Justru bidang politiklah yang perlu lebih banyak dimasuki kaumperempuan untuk

[239] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 46.

menghilangkan hambatan-hambatan bagi keterwakilan perempuan. Dalam kejuangannya merebut persamaaan kedudukan, dan melenyapkan diskriminasi gender, kiranya pula ditumbuhkan secara fair proses pendidikan politik bagi kaum perempuan.[240]

Feminisasi politik memiliki aspek korelasi dengan tuntutan mencerdaskan kaum perempuan secara fair, khususnya dalam perjuangan persamaan gender. Seorang perempuan yang berdiri di panggung politik, jika benar-benar dirinya efektif menjadi wakil rakyat, terlebih sebagai wakil dari kaum perempuan (memperjuangkan nasib kaum perempuan), maka kehadirannya adalah memiliki nilai tambah dari tokoh-tokoh lainnya, termasuk dari kaum pria yang mau berjuang untuk kesetaraan gender. Perempuan yang berdiri di atas panggung politik, dapat lebih efektif mempengaruhi pengambilan keputusan, dibanding dengan kaum pria di tempat yang sama. Hal ini disebabkan:

a. Kehadiran perempuan, telah sekaligus menjadi contoh atau aplikasi dari feminisasi politik. Seperti halnya kehadiran Indira Gandhi telah mampu membangkitkan inspirasi bagi kaum perempuan India. Sosok perempuan Gandhi menghadirkan semangat maju bagi kaum perempuan, bukan saja hanya di India negeri tokoh perempuan tersebut, tetapi juga pada umumnya di dunia, dalam langkah pendidikan dan pemajuan derajat kaum perempuan di tengah nilai

[240] *Ibid*, hlm. 46-47.

dominasi gender (kekuasaan kaum pria).

b. Perempuan lebih banyak bersuara secara hati ketimbang kaum pria. Tingkat emosional perempuan menerjemahkan fakta-fakta kemiskinan dan keterbelakangan, dapat menjadi bahan pengambilan keputusan di tingkat atas. Pengaruhnya, dapat meningkatkan harkat dan martabat perempuan, termasuk dalam lapangan politik. Perempuan yang menyuarakan buruknya kesehatan balita karena kekurangan ASI, akan lebih membawa tingkat sentimen sosial mengenai kemiskinan, dibandingkan seorang pria berbicara hal yang sama.[241]

Upaya lain memperjuangkan kaum perempuan masuk dalam gelanggang politik, masuk menjadi caleg, hingga kemudian menjadi anggota parlemen ada faktor lain yang perlu dipertimbangkan ialah mencari sistem Pemilu, yang secara realistik dapat memposisikan caleg perempuan di tempat yang tidak jauh dari posisi caleg pria. Misalnya perlu diperkenalkan sistem *zipper*. Sistem ini perlu dicapai supaya kemungkinan kaum perempuan menjadi caleg yang terpilih. Maksudnya, caleg perempuan berkemungkinan luas untuk mendapat penempatan urutan dan nomor yang tidak terlalu "terasing"dari urutan atau posisi caleg pria. Seperti yang diusulkan oleh Program Kajian Wanita di Universitas Indonesia, dengan menempatkan setiap orang caleg perempuan pada empat caleg yang ada. Jadi setiap empat caleg, terdapat

[241] *Ibid*, hlm. 47-48.

satu celeg perempuan.[242]

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuka peluang tindakan khusus sementara melalui Pasal 65 ayat (1) yang menyebutkan partai politik "dapat" mencalonkan 30 persen perempuan. Pasal itu meningkatkan jumlah perempuan yang dicalonkan partai politik, tetapi hasilnya tidak menggembirakan. Dalam Pemilu 2004, harapan mendapat 30 persen perempuan di DPR hanya terpenuhi 11,27 persen. Sistem Pemilu 2004 adalah proporsional terbuka terbatas, yaitu agar dapat terpilih, caleg harus mendapat suara terbesar atau lebih besar dan bilangan pembagi pemilih (BPP) yang telah ditetapkan di daerah masing-masing. Pengalaman Pemilu 2004 memperlihatkan, sistem itu menyebabkan suara diberikan kepada caleg yang berada pada nomor urut atas. Dalam kenyataannya, banyak partai politik hanya "mengakali" perempuan, menempatkan banyak perempuan dalam daftar calon, bahkan ada yang sampai lebih dari 30 persen, tetapi ditempatkan pada urutan bawah. Akibatnya, paling tidak ada 10 perempuan caleg yang mendapat suara lebih besar daripada caleg pada nomor unit atas harus memberikan suaranya kepada caleg di nomor unit atas itu sampai memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP)[243]. Situasi inilah yang ingin diubah kelompok perempuan melalui usulan mereka kepada fraksi-fraksi di DPR yang

[242] *Ibid*, hlm. 48.
[243] Pusat Kajian Politik, FISIP UI, 2007.

sedang menyusun revisi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kelompok perempuan mengajukan usulan untuk mengubah sistem penempatan caleg, yaitu dengan memberlakukan sistem silang dalam penempatan caleg.

Pengajar politik di FISIP UI dan di Program Kajian WanitaUI, Ani Soetjipto mengatakan bahwa usulan tersebutdikenal sebagai sistem *Zipper*. Menurutnya dalam setiap empat calon ada satu calon perempuan. Dengan cara ini, ada kepastian perempuan caleg akan berada pada urutan atas dalam daftar calon sehingga memperbesar peluang perempuan terpilih.[244]

Dalam pembahasan revisi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, usulan yang disuarakan Partai Golkar ini gagal, sebab pada awal pembahasan suara terpecah mengenai sistem pemilu. Ada yang menginginkan sistem proporsional terbuka terbatas, ada yang menginginkan sistem terbuka murni. Sistem terbuka murni memungkinkan rakyat memilih langsung calonnya, tetapi simulasi Pusat Kajian Politik FISIP UI memperlihatkan sistem ini belum menguntungkan perempuan, sebab sebagian besar masyarakat belum

[244]Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 50.

terbiasa memilih calon secara langsung, selain masih kuatnya budaya patriarkhi yang masih mengunggulkan nilai-nilai laki-laki. Sistem terbuka murni juga tidak memungkinkan diberlakukannya sistem *Zipper.*

Selain itu pembahasan revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saat ini juga belum sepakat dalam isu ukuran daerah pemilihan, pembagian sisa suara, *electoral threshold,* dan *parliamentary threshold.* Menurut Ani, mengenai sistem pemilu tampaknya pembahasan mulai mengerucut pada pilihan sistem proporsional terbuka terbatas, meskipun besaran BPP masih belum ada kesepakatan. "Bila nantinya disepakati sistem proporsional terbuka terbatas, sebetulnya itu peluang emas untuk sistem *zipper*. Dengan kembali ke sistem nomor urut, peluang perempuan ditempatkan pada nomor jadi lebih terbuka".[245]

Masalahnya, kini pembahasan sudah di tim perumus dan dalam tim itu tidak ada anggota yang perempuan. Selain itu, harus diakui, energi dari kelompok-kelompok perempuan memperjuangkan usulan itu pun tampak menyurut. Menurut Ani keputusan sekarang ada di pemerintah, dalam hal ini Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, karena materi pembahasan ada di tim perumus. Menteri bisa bertemu Menteri Dalam Negeri sebab nanti revisi undang-undang itu akan

[245] *Ibid.*

dibicarakan bersama pemerintah".[246] Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Hak Sipil dan Politik memandatkan kepada penyelenggara negara penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, termasuk dalam bidang politik. Bila nanti sistem proposional terbuka terbatas yang dipilih, KPU harus menjadi pengawasuntuk memastikan perempuan ditempatkan pada posisi jadi. Kalau daftarnya tak memenuhi syarat, dikembalikan ke partai politik dan biarkan masyarakat yang menilai partai politik mana yang memberi tempat pada perempuan.[247]

3. Hukum Sebagai Perisai Untuk Mewujudkan Keadilan Dan Kesetaraan Gender

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DewanPerwakilan Rakyat Daerah mengamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender. Hal demikian, ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban setiap warga negara Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah ditentukan secara tegas mengenai porsi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan suatu partai politik. Prinsip kesetaraan gender, di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang

[246] *Ibid*, hlm. 51.
[247] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 51.

Partai Politik, maupun undang-undang yang mengatur hal sama sebelumnya, tidak menyebutkan hal kesetaraan gender. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki prinsip yang sama, adanya *affirmative action,* dimana minimal harus terdapat 30 persen perempuan di DPR. Dengan demikian, dapat dikatakan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan media hukum yang revolusioner di bidang kepartaipolitikan di negeri ini.

Lahirnya pengaturan prinsip keterwakilan perempuan, atau bisa disebut juga sistem kuota perempuan, bersumber dari ketidakpuasan beberapa kalangan. Hal itu khususnya dari kelompok feminis, yang melihat betapa "memprihatinkan" porsi atau persentase kalangan perempuan di lingkungan partai politik-partai politik yang ada. Kalangan perempuan di lingkungan partai politik, atau mungkin bisa diistilahkan dengan feminis partai politik terdiri dari aktivis partai, pengurus, calon legislatif (caleg), dan anggota legislatif (parlemen) dari kaum perempuan.

Keminiman demikian memicu sentimen gender di bidang politik. Masalah gender begitu sentimental dalam bidang politik. Hal ini terkait dengan bidang politik, khususnya keparpolan, teramat sedikit memiliki sumber daya (SDM) perempuan. Pada hal lainnya, barangkali karena bidang politik relatif lebih gampang mengangkat suatu isu ke permukaan, maka bidang yang selama ini tertinggal, yakni masalah keperansertaan perempuan, diharapkan lebih cepat

terangkat, dan dengan sendirinya mengangkat martabat perempuan pula ke permukaan. Kebanyakan partai politik, termasuk partai politik yang sudah mapan, sangat minim jumlah pengurusnya dari kaum perempuan. Dari hasil pengamatan, porsinya tidak sampai 30 persen. Bidang kepengurusan partai misalnya bahkan ada yang di bawah 10 persen.

Ada banyak faktor kaum perempuan tertinggal sekali dalam kepengurusan partai politik, antara lain:[248]

a. Dalam kancah perpolitikan di dalam partai, kaum pria jauh lebih banyak memiliki pilihan untuk menjadi SDM yang bermutu (baca: dibutuhkan), ketimbang kaum perempuan. Kultur sosial masih dominan memandang, terutama di pedesaan, kaum pria lebih "didahulukan" dalam banyak segi kehidupan, khususnya bidang pendidikan (bersekolah). Ketertinggalan kaum perempuan terkait dengan aspek *nurture*. Aspek *nurture* berkaitan dengan pandangan bahwa dilihat dari aspek sosial budaya, perempuan terbentuk/terkonstruksi dengan tugas yang berbeda dengan kaum laki-laki. Dampak kultural demikian melahirkan kondisi bahwa lapangan-lapangan aktivitas yang ada di kalangan birokrasi, pemerintahan, swasta, elit sosial budaya, dan agama, tidak banyak menyerap kaum perempuan. Pandangan ini harus segera dirubah.
b. Kaum perempuan dengan perannya sebagai ibu dan pengurus rumah tangga, tidak selalu dapat "siap pakai" dalam peran mengurusi organisasi. Kebanyakan kaum perempuan lebih memperhatikan kepentingan rumah

[248] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 11.

tangga. "Jika saya nanti sudah menikah, saya berusaha menjadi istri yang baik dan mengurusi anak-anakku supaya mereka menjadi anak-anak yang baik kelak". Ungkapan demikian mewakili sejumlah besar kaum perempuan di negeri ini. Kaum laki-laki tidak pernah mengungkapkan "aku akan mengurusi anak-anakku supaya kelak berguna", tetapi lebih sering mengungkap: "mudah-mudahan aku menjadi manusia berguna kelak ditengah masyarakat". Singkatnya, terdapat orientasi pemikiran yang berbeda antara laki-laki dengan perempuan. Perempuan, di sini pola pikirnya internal-eksklusif, sementara lelaki esternal-inklusif.

c. Terkait dengan aspek *nature,* karena sifat alam yang melekat pada seorang perempuan (hamil, menyusui, mengurus anak, menstruasi), mematahkan kaum perempuan berpolitik. Jika seorang perempuan masuk dalam pentas masyarakat atau politik, iaharus berpikir kalau hamil atau menyusui, mampu tidaknya membagi waktunya untuk urusan partai dan politik.

d. Belum lagi nilai-nilai yang masih dominan di beberapa kalangan masyarakat. Di kalangan umum, perempuan dipandang "janggal" sebagai praktisi politik. Isu *nurture* seringkali muncul jika seorang perempuan mau maju berkarya di lapangan sosial politik. Anggapan kebanyakan masyarakat, jika jadi teoretisi politik sebaiknyaseperti ibu Miriam Budiardjo. Bidang keparpolan itu merupakan bidang yang keras dan banyak resikonya sehingga tidak cocok menjadi bidang aktivitas kaum perempuan.

e. Karena egonya laki-laki. Keegoan laki-laki terkait pada, rasa superiornya, sehingga "menyepelekan" kehadiran perempuan di lingkungan partai. Keegoan lain adalah, kaum suami tidak mengkondisikan sang istri berperan di luar aktivitas rumah tangga. Suami merasa terganggu kenyamanannya jika istrinya banyak "melayani" di luar (organisasi/partai/pemerintahan). Suami seakan merasa tersaingi, jika istrinya menjadi aktivis partai/*careerwoman*, terlebih jika kelak menjadi anggota legislatif.

Keprihatian feminis dengan faktor-faktor di atas, menjadi refleksi bermakna bagi *out put* legislasi dalam pemajuan kehidupan kaum perempuan di segala bidang dan aktivitas. Isu gender menjadi sorotan penting dalam berbagai pembahasan undang-undang di DPR. Sorotannya terutama lingkungan aktivitas yang dinilai sedikit lebih "elit"untuk kaum perempuan. Kalangan perempuan sudah sangat dominan di bidang aktivitas pabrik.

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, telah mengatur isu gender. Masalah hak-hak perempuan di dalam undang-undang tersebut, ditentukan sebagai bagian integral dari HAM. Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Bagian Kesembilan dari Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia (Bab III), dari Pasal 45 s/d Pasal 51, berbagai hak perempuan diatur sebagai bagian tidak terpisahkan dari totalitas HAM. HAM ialah kebebasan asasi setiap insan ciptaaan Tuhan Yang Maha Esa dalam mencapai cita-cita hidupnya.Hak perempuan adalah hak asasi manusia. Karena itu, dalam sistem-sistem kemasyarakatan dan politik,

perempuan memiliki hak dan akses yang tidak boleh diperkecil dan dipinggirkan dari segala hak yang telah ada. Stop diskriminasi terhadap wanita!, begitu dislogankan, sehingga produk hukum pun dijadikan sebagai instrumen kepentingan feminis.

Hak asasi perempuan yang mengisi pelbagai produk undang-undang diinspirasi dan dilandaskan kepada prinsip-prinsip internasional. Antara lain CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*), yang sebenarnya sudah lama diratifikasi menjadi bagian dan tata hukum RI. Selain CEDAW, juga terdapat dalam *Declaration on the Elimination of Violence Against Women*,1994, dan *Beijing Declaration and Platform for Action*, 1995. CEDAW sebagai konvensi internasional telah diratifikasi Negara Indonesia menjadi UU No 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW. Inti dari konvensi CEDAW adalah menghentikan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. CEDAW menentukan bahwa setiap undang-undang negara, diminta supaya menghapuskan semua sistem-sistem yang membedakan kaum perempuan dengan laki-laki. Dengan adanya Ratifikasi CEDAW diharapkan dapat melindungi dan menguatkan posisi atau peran perempuan dalam berbagai aspek. Namun seperti pendapat penulis sebelumnya yang menyatakan bahwa dengan adanya Ratifikasi ini justru bertentangan dengan hakekat dari CEDAW.

Konvensi tentang Hak-Hak Politik Wanita, yang ditandatangani dan disahkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB 640 (VII) tanggal 20 Desember 1952 menyebutkan, perempuan berhak memberikan suara dalam semua pemilihan atas syarat-syarat sama dengan pria, tanpa diskriminasi. Perempuan berhak dipilih

untuk semua badan/lembaga yang diselengggarakan secara pemilihan umum. Hak dan syarat yang sama dengan pria tanpa diskriminasi apapun. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (Resolusi Majelis Umum PBB 2200A(XXI)) tanggal 16 Desember 1966, menegaskan tentang hak semua orang menentukan status politik dan bebas mengejar perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya mereka sendiri. Negara supaya menjamin hak yang sama bagi pria dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik (Pasal 3).

Secara tegas, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menentukan bahwa dalam sistem pemilu, kepartaian, pemilihan anggota legislatif, dan sistem pengangkatan (rekruitmen) di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin pola keterwakilan perempuan (Pasal 46), perempuan berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi (Pasal 49).

Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, dalam Pedoman Umum Penyadaran Gender, menyebutkan bahwa aliran dalam pengarusutamaan gender di Indonesia menganut prinsip-prinsip seperti berikut:

a. Menerima keragaman budaya, agama, dan adat istiadat (pluralistis);
b. tidak menggunakan pendekatan konflik (dikotomis);
c. Diperjuangkan secara bertahap melalui proses sosialisasi dan advokasi;
d. Menjunjung nilai hak-hak manusia dan demokratisasi.

Dalam Pasal 2 dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, disebutkan mengenai sistem *keterwakilan perempuan.* Sistem keterwakilan perempuan dimaksud terdapat, baik di dalam kepengurusan partai di tingkat pusat maupun di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, dengan ketentuan

kuota minimal 30 persen. Demikian pula pada Pasal 53 dan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditentukan minimal 30 persen keanggotaan perempuan di parlemen.

Dari bahasan tersebut dapat disimak, bahwa terdapat perkembangan yang cukup menarik dalam perspektif hukum. *Pertama,* hukum berupaya memberikan jalan keluar atas situasi gender yang selama ini masih merugikan kaum perempuan. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menentukan persamaan hak dan kesempatan atas semua bidang kehidupan seperti sosial, ekonomi dan politik. Instrumen hukum melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia belum cukup bila tidak ditindaklanjuti melalui undang-undang dan peraturan yang relevan.

Kedua, hukum menyadari bahwa dengan hanya menentukan asas persamaan dan kesempatan yang sama secara gender, tidak mungkin dapat direalisasikan jika tidak ada terobosan khusus atau kebijakan. Secara *nature* dan *nurture,* atau pembentukan alam dan pembentukan sosial budaya terhadap kaum perempuan, membentuk eksistensinya menjadi tidak bisa dipersamakan dengan kaum pria. Fenomena demikian hendaknya disikapi dengan memandang ada sesuatu yang perlu dilakukan sebagai upaya solusi/kompensasi.

D. Perbandingan *Zipper System* dan Keterwakilan Perempuan dalam Lembaga Legislatif di Beberapa Negara

Sejak isu gender mulai bersemi pada awal tahun 1977 di London, gerakan

feminis mulai mempersoalkan, kapankah kaum perempuan mampu menghilangkan dominasi kaum pria. Kata gender, dipakai untuk menggantikan pola lama seperti *patriachat* atau *sexist*. Gender sebagaimana dalam *Women's Studies Encyclopedia* dijelaskan sebagai konsep kultural yang berupaya membuat distingsi dalam peran, perilaku, mental dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat. Hilary M. Lips mengartikan gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan (*cultural expectations for women and men*). Linda L. Lindsey menganggap bahwa semua ketetapan masyarakat perihal penentuan seseorang sebagai laki-laki dan perempuan adalah termasuk bidang kajian gender (*What a given society defines as masculine or feminim is a component of gender*). H. T. Wilson mengartikan gender sebagai suatu dasar untuk menentukan perbedaan sumbangan laki-laki dan perempuan pada kebudayaan dan kehidupan kolektif yang sebagai akibatnya mereka menjadi laki-laki dan perempuan. Elaine Showalter menyebutkan bahwa gender lebih dari sekedar pembedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial-budaya.[249]

Isu gender menjadi ajang pembicaraan dalam kerangka mengejar ketertinggalan kaum perempuan. Ketertinggalan kaum perempuan dalam segala hal, akan selamanya terjadi jika tidak ada upaya konkrit yang mampu mengatasinya. Di Amerika Serikat, sebelum adanya persamaan derajat dalam bidang-bidang kehidupan, kaum perempuan berada dalam posisi yang lemah dan dilemahkan. Janet Rifkin, yang sefaham dengan Mackinnon, mengatakan bahwa

---

[249] Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender (Perspektif Al-Quran)*Dian Rakyat, Jakarta, 2010, hlm. 30..

hukum bertitik berat kepada dominasi kaum pria. Dalam banyak hal, dikatakan bahwa kaum perempuan tidak diizinkan berperan aktif dalam masyarakat karena keputusan hukum. Misalnya, dalam sistem peradilan Britania dan Amerika Serikat, mengartikan kata "perseorangan", tidak melibatkan kaum perempuan. Dalam banyak keadaan, posisi penting dan profesi-profesi, menjadi tidak terbuka bagi kaum perempuan.[250]

Sebelum awal abad 20, di Amerika banyak sistem hukum yang mendiskriminasikan kaum perempuan. Di negeri lahirnya *Women'Liberation* ini, sebelumnya kaum prempuan tidak boleh mengikuti pemilihan umum. Dalam sistem hukum perkawinan, perempuan tidak berhak menguasai harta miliknya sendiri atau tidak ada gono-gini. Harta menjadi milik suami, sekalipun si istri bekerja. Pendidikan dibatasi bagi kaum perempuan dan banyak lagi lainnya.[251]

Ketimpangan gender demikian menjadi faktor lahirnya "pemberontakan" kaum perempuan dari "penjajahan" kaum pria. Di Amerika lahir berbagai gerakan feminis seperti feminisme liberal, dan dibentuk *Women'Liberation*. Kaum perempuan melalui gerakan feminisme berkampanye supaya keluar dari kungkungan sistem yang men-subordinasikan mereka dari berbagai bidang kehidupan sosial ekonomi dan politik. Di Amerika berkembang budaya masyarakat materialisme dan individualisme, segalanya adalah berdasarkan materi, maka dengan cepat gerakan feminisme berkembang. Para kaum perempuan dapat berkarier dengan bebas, dapat mengikuti profesi-profesi yang ada, dan tidak lagi diam di rumah. Gerakan ini kemudian menyebar hingga ke

[250]Astrid Anugrah, *Op.Cit.*, hlm. 5.
[251]*Ibid.*

daratan Eropa, sehingga kaum perempuan pun di sana menikmati status kehidupan yang sama dengan kaum pria.

Dalam waktu yang berkepanjangan penderitaan perempuan masih saja terjadi dimana-mana di belahan dunia ini meskipun telah bermunculan gerakan feminis terutama di Negara-negara berkembang (Asia dan Afrika). Hal demikian terefleksi dari Keprihatinan Beijing, yang dirumuskan pada Konperensi Beijing tahun 1995. Beberapa butir Keprihatinan Beijing, dapat kiranya dikemukakan relevan dengan bahasan ini, adalah:[252]

1) Masalah perempuan dan kemiskian terutama disebabkan karena kemiskinan struktural, sebagai akibat dari kebijakan pembangunan dan sosial budayayang berlaku;
2) Adanya keterbatasan kesempatan pendidikan dan pelatihan bagi perempuan dalam meningkatkan posisi tawar;
3) Terbatasnya akses perempuan untuk berusaha di bidang ekonomi produktif, termasuk mendapatkan modal dan pelatihan usaha;
4) Keikutsertaan perempuan dalam merumuskan dan pengambilan keputusan di dalam keluarga, masyarakat, dan negara, masih sangat terbatas;
5) Pemahaman dan penafsiran ajaran agama yang salah atau bercampur aduk dengan budaya yang tidak berpihak terhadap perbaikan status perempuan;
6) Diskriminasi dalam kesempatan pendidikan, pelatihan dan kesempatan kerja;
7) Masalah kesehatan dan hak reproduksi perempuan yang kurang mendapat perlindungan dan pelayanan memadai.

Perlindungan terhadap kaum perempuan dalam banyak hal masih mengalami hambatan, meskipun telah banyak dihasilkan beberapa kesepakatan konvensi dan seruan-seruan yang bersifat internasional. Hukum yang telah dirumuskan secara nasional pun terkadang kalah dengan praktek-praktek kebudayaan yang masih memandang nilai/hak perempuan tidak sama dengan hak

[252] Harmona Daulay, *Isu Global Gender*, BKKBN, 2007, hlm. 13.

kaum pria. Pengadilan sebagai lembaga hukum yang menciptakan keadilan, juga tidak selalu teguh memandang/ mempertahankan hak-hak perempuan.

Sebagai contoh seorang perempuan harus berjuang gigih mendapatkan warisan dari orang tuanya di pengadilan, karena ada nilai dalam budaya asalnya (hukum adat) bahwa perempuan tidak berhak mendapatkan warisan. Pengadilan sering mendua *(ambivalen)* menerapkan sistem kewarisan untuk perempuan Batak. Ada pengadilan yang menerapkan persamaan *(equality)* antara pihak anak (laki-laki) dengan *boru* (perempuan) dalam hal kewarisan. Di lain pengadilan ada pula yang memutuskan bahwa *boru* tidak memiliki hak mendapatkan warisan dari orang tuanya. Di tanah Batak ada perempuan tidak mendapatkan harta orang tuanya, dan karena kebetulan tidak memiliki saudara laki-laki, maka harta warisan menjadi milik dari saudara (laki-laki) sepupunya (anak saudara ayahnya).[253]

Di Amerika Serikat misalnya, supaya pengadilan memiliki rasa keadilan yang tidak bias gender. Aktivis feminis berupaya memberikan pengertian bagi para hakim supaya membawa perubahan dalam sikap mereka terhadap perempuan. Cara demikian dilakukan karena fakta banyak kasus yang masuk ke pengadilan berbias gender.[254]

Produk-produk hukum telah dirancang untuk melindungi kaum perempuan, dalam realitasnya masih berlangsung ketidakadilan gender di berbagai tempat. Beberapa upaya telah dicoba dan dirancang dengan paradigma, misalnya:[255]

a. Pendekatan *Gender and Development*

[253] Astrid Anugrah, *Op.Cit.*, hlm. 7.
[254] *Ibid*, hlm. 7-8.
[255] *Ibid*, hlm. 8.

Dengan *Gender and Development* (GAD), pendekatannya adalah menekankan prinsip hubungan kemitraan dan keharmonisan antara laki-laki dan perempuan, atau sebaliknya. Pendekatan ini diperdebatkan pada *The International Conference on Population and Development* (CPD) di Cairo 1994, dan *The 4th World Conference of Women*, di Beijing tahun 1995, namun ada hal yang disepakati, yaitu adanya komitmen operasional tentang peningkatan status dan peran perempuan di dalam hukum dan pembangunan, mulai dari tahap perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan hingga menikmati hasil-hasil pembangunan (antara lain rumusan Keprihatinan Beijing).

b. *Affirmative Action*

Pada hakikatnya konsep *nurture*, (perbedaan laki-laki dengan perempuan adalah sebagai hasil konstruksi sosial budaya), dan *nature* (kodrat/alam) yang untuk selanjutnya membedakan peran dan tugas yang berbeda. Perbedaan yang demikian, maka tidak mungkin kaum perempuan mampu menyetarakan dirinya dengan kaum laki-laki, itu dicari suatu terobosan untuk mencapai adanya keadilan gender.

Terobosan untuk mencapai keadilan gender demikian, diperkenalkan dengan *Affirmative Action,* yakni semacam program khusus untuk lebih memungkinkan kaum perempuan memainkan perannya dalam masyarakat sesuai kemampuan/talentanya. Dengan demikian, terdapat peluang/kesempatan bagi kaum perempuan agar kaum perempuan pada umumnya termotivasi untuk meraih posisi yang selama

ini didominasi para kaum laki-laki. Tanpa *Affirmative Action,* kaum perempuan tidak akan mampu bergerak secara leluasa untuk menyumbangkan tenaga, kemampuan atau talentanya di dalam lingkungan masyarakat, bangsa dan negara. Dalam sistem politik, seperti pemilihan parlemen, diberikan kesempatan secara khusus bagi kalangan perempuan untuk berkemungkinan luas menjadi anggota parlemen. Mekanismenya dapat dilakukan melalui, umpamanya metode *zipper* atau zig-zag *method.* Dalam hal ini, misalnya setiap 3 atau 4 calon yang ada, ditentukan supaya terdapat seorang calon perempuan.

Secara internasional, hak perempuan untuk berpolitik dijamin dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*/CEDAW). Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984. Sebelumnya Pemerintah Indonesia telah menandatangani konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 pada saat mengikuti Konperensi Perempuan se-Dunia ke II di Kopenhagen.

Hak perempuan dalam kehidupan politik diatur dalam Pasal 7 Konvensi CEDAW, yang menyatakan kewajiban negara untuk menjamin bahwa perempuan mempunyai hak yang sama dengan laki-laki untuk:

1. Dipilih dan memilih;

2. Berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkat;
3. Berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

Kewajiban negara yang terkait dengan hak politik perempuan juga terdapat dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 23 (Sidang ke-16 Tahun 1997) tentang Perempuan dalam Kehidupan Publik. Komite ini memberikan rekomendasi bahwa Negara Peserta wajib:

1) Menjamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan negaranya, prinsip-prinsip Konvensi yang berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
2) Menjamin bahwa partai politik dan serikat buruh tidak melakukan diskriminasi terhadap perempuan berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
3) Melakukan identifikasi dan melaksanakan tindakan khusus sementara untuk menjamin partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki;
4) Adanya kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menduduki jabatan publik yang didasarkan atas pemilihan (*public elected positions*).[256]

Rekomendasi Komite CEDAW No. 23 huruf c menekankan pentingnya tindakan khusus sementara atau *afirmative action*. Pengertian awal *affirmative action* atau tindakan khusus sementara adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang

[256] Achie Sudiarti Luhulima, "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia", dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, hlm. 92.

lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi.[257] *Affirmative action* bahkan diatur secara khusus dalam Rekomendasi Umum Komite No. 25 (Sidang ke-30 Tahun 2004) tentang Tindakan Khusus Sementara. Komite menetapkan beberapa rekomendasi yang berkaitan dengan tindakan khusus sementara. Terdapat dua butir rekomendasi yang berkaitan dengan penyusunan undang-undang yang mengatur mengenai keterwakilan perempuan di lembaga legisiatif, yaitu huruf a dan huruf c. Rekomendasi pada huruf a bahwa: "Mencantumkan ketentuan dalam konstitusi atau legislasi nasional tentang kemungkinan dilkaksanakannya tindakan khusus sementara". Rekomendasi pada huruf c adalah menegaskan kembali Rekomendasi Umum No.5 (Sidang ke-7, Tahun 1988) tentang Tindakan Khusus Sementara, yang menganjurkan agar negara lebih banyak menggunakan dan melaksanakan tindakan khusus sementara, seperti menentukan sistem kuota, untuk mempercepat pemajuan perempuan di bidang pendidikan, ekonomi, politik, dan ketenagakerjaan.[258]

Salah satu bentuk *affirmative action* adalah pemberian kuota dalam jumlah tertentu bagi perempuan. Ide inti di balik sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak sekedar merupakan sedikit "tanda" dalam kehidupan politik.[259] Kuota bagi perempuan merupakan suatu jumlah tertentu atau persentase dari anggota suatu badan, apakah itu suatu daftar kandidat (calon anggota legislatif/caleg), majelis parlemen, suatu komite, atau suatu pemerintahan. Kebijakan ini bertujuan untuk

---

[257] Sandra Kartika (ed.) dalam *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bantuk Diskriminasi terhadap Perempuan: Panduan bagi Jurnalis*, Jakarta: LSPP, 1999, hlm. 4.

[258] Achie Sudiarti Luhulima, *Op.Cit.*, hlm. 92 .

[259] Lihat Drude Dahlerup: "Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan", dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, IDEA, 2002, hlm. 114.

memastikan agar perempuan, paling tidak, merupakan satu "minoritas kritis" (*critical minority*) yang terdiri dari 30% atau 40%. Satu hal yang penting adalah bahwa kuota ini hanya diterapkan sebagai tindakan temporer. Apabila hambatan struktural terhadap masuknya perempuan dalam politik telah dapat disingkirkan, maka kuota tidak perlu diterapkan lagi. Hal ini tidak tertepas dari dasar pertimbangan penerapan kuota itu sendiri, yaitu perempuan tertinggal jauh "*start*"-nya ketika memasuki dunia politik dibanding dengan laki-laki. Oleh karena itu kuota tidak diperlukan lagi ketika keduanya sudah berada pada garis start yang sama.

Sebagian besar kuota menggunakan angka 30%, karena angka 30% diyakini sebagai "angka kritis" (*critical number*) yang harus dicapai untuk memungkinkan sebuah perubahan. Angka 30% menunjukkan massa kritis (*critical mass*) yang akan memberikan dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik. Jumlah 30% ditetapkan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan publik.[260] Angka 30% sebagai *critical minority* ini sesuai dengan Laporan Perkembangan PBB Tahun 1995 yang menganalisa gender dan pembangunan di 174 negara yang menyatakan bahwa:

> Meskipun benar tidak ada hubungan nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga potitik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, 30% keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberikan pengaruh yang berarti dalam politik.[261]

---

[260] MB. Wicaksono, *Op.Cit.*, hlm. 11.
[261] IFES, *Op, Cit.*, hlm. 1.

Kuota sebenarnya bersifat *gender neutral* (netral gender),[262] namun sebagian besar kuota yang diterapkan di dunia bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan, karena masalah yang biasanya muncul adalah kurang terwakilinya perempuan. Oleh karena itu, terdapat pendapat yang pro dan kontra mengenai ide kuota ini. Disatu pihak, kuota dianggap dapat memberikan kompensasi atas hambatan-hambatan aktual yang mencegah perempuan dari keterlibatannya secara adil. Di sisi lain, kuota dianggap diskriminatif, tidak demokratis, dan menentang prinsip kesempatan kesetaraan bagi semua.[263]

Terdapat berbagai argumen yang dikemukakan dalam mendukung atau menentang kuota. Alasan bagi mereka yang pro-kuota antara lain:

1. kuota bukanlah diskriminasi, tetapi kompensasi bagi kendala nyata yang dihadapi perempuan agar secara adil dapat berpartisipasi dalam kehidupan politik;
2. kuota berarti adanya sejumlah perempuan yang duduk bersama-sama dalam suatu komisi atau majelis, sehingga dapat mengurangi tekanan yang dirasakan oleh perempuan yang keberadaannya dalam suatu tempat sudah dialokasikan;
3. sebagai warga negara, perempuan memiliki hak perwakilan yang setara;
4. pengalaman perempuan berbeda dengan laki-taki;
5. kualitas perempuan sama dengan laki-laki, tetapi kualitas perempuan dihargai lebih rendah dan dikecilkan (diminimalkan) dalam sistem politik

[262] Artinya kuota dapat juga diterapkan untuk laki-laki, misalnya untuk membantu laki-laki memasuki posisi-posisi dimana wakil perempuan lebih mendominasi, seperti di sektor sosial. Lihat Dahlerup, *Op. Cit.*, hlm. 86.

[263] Pro kontra ini secara lebih lengkap dapat dibaca dalam Dahlerup, *ibid.*, hlm. 115-116.

yang dikuasai oleh laki-laki;

6. partai politiklah yang mengontrol pencalonan, bukan pemilih yang menentukan.[264]

Adapun pihak yang menolak pemberian kuota beranggapan bahwa *affirmative action* ini merupakan bentuk diskriminasi. Apabila perempuan ingin bersaing dalam politik, maka hendaknya bersaing secara fair dengan mekanisme yang telah ada.[265] Alasan lain mereka yang tidak setuju dengan kuota adalah:

1. kuota menentang prinsip kesempatan kesetaraan bagi semua, karena perempuan diberikan preferensi;
2. kuota tidak demokratis, karena pemilih harus dapat memutuskan siapa yang dipilih;
3. kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa para politisi dipilih karena jenis kelaminnya, bukan karena kualifikasinya, dan banyak kandidat yang lebih memenuhi syarat yang akan tersingkirkan;
4. banyak perempuan yang tidak ingin dipilih hanya karena mereka adalah perempuan;
5. pengenalan kuota menciptakan konflik yang signifikan dalam organisasi partai.[266]

Kuota bagi perempuan dapat bersifat wajib maupun sukarela. Beberapa kuota yang berhasil diperkenalkan di beberapa negara adalah kuota sukarela, yang diterapkan oleh partai politik (parpol) untuk menunjukkan komitmennya terhadap keterwakilan perempuan. Misalnya, komitmen Partai ANC di Afrika Selatan

[264] Dahlerup, *ibid.*, hlm. 88 dan MB. Wicaksono, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.
[265] MB. Wicaksono, *ibid.*. hlm. 12.
[266] Dahlerup, *Op.Cit.*, hlm. 88.

untuk memberikan kuota 30% bagikan kandidat perempuan. Di Australia, Partai ALP telah berjanji untuk memberikan kandidat perempuan sepertiga daerah pemilihan yang dianggap dapat menang dalam pemilu untuk parlemen majelis rendah nasional. Di Inggris, Partai Buruh menggunakan seluruh daftar perempuan untuk pencalonan di distrik-distrik pinggiran pilihan pada Pemilu tahun 1997, yang telah menyumbangkan peningkatan dua kali jumlah perempuan di parlemen Inggris antara tahun 1992 dan 1997.[267]

Ketentuan kuota yang bersifat wajib biasanya dituangkan dalam konstitusi atau undang-undang pemilu. Persentasenya pun dapat sangat bervariasi, mulai dari 20% hingga 50%. Negara yang berhasil menerapkan kuota wajib di antaranya adalah Argentina.[268] Undang-Undang tahun 1991 di negara itu menetapkan bahwa 30% dari kandidat di setiap daftar kandidat partai politik disetiap daerah pemilihan diisi oleh perempuan pada "nomor jadi". Saat ini, delapan negara Amerika Latin lainnya, yaitu: Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Republik Dominika, Ekuador, Panama, Peru, dan Venezuela, meminta setiap partai politiknya untuk menyediakan antara 20% sampai 40% dari posisi kandidatnya untuk perempuan. Di Belgia sejak tahun 1994 ditetapkan ketentuan bahwa 25% dari kandidat partai adalah perempuan. Perancis bahkan memperkenalkan undang-undang yang menetapkan jumlah perwakilan perempuan di parlemen nasional dan daerah sebesar 50% mulai tahun 2002.[269]

Pemberlakuan kuota dalam konstitusi maupun undang-undang sebagaimana disebut di atas memerlukan sanksi, untuk menjamin agar kuota

[267] IFES, *ibid.*, hlm. 17-18.
[268] Dahlerup, *Op.Cit.*, hlm. 118; IFES, *ibid.*, hlm. 18.
[269] IFES, *ibid.*

dilaksanakan oleh partai politik. Sanksi dapat berupa penolakan untuk menerima daftar partai peserta pemilu yang tidak memenuhi persyaratan kuota seperti yang diberlakukan di Argentina. Sanksi lain adalah sanksi keuangan, misalnya hilangnya hak atas dukungan dana kampanye dari negara yang dipraktekkan oleh Perancis.[270]

Berdasarkan pengalaman beberapa negara, sistem penempatan calon yang dapat mendukung pengimplementasian kebijakan ini adalah dengan pemberlakuan sistem *zipper*. Menurut *Women's Environment and Development Organization* ada 13 negara yang menggunakan sistem pemilu representasi proporsional dengan sistem *zipper*, dan berhasil mewujudkan komposisi parlemen dengan jumlah perempuan yang melalui *critical mass* sebesar 30%.

Negara-negara tersebut adalah:[271]

Tabel 2.9.
Negara dengan *Zipper System*

No.	Negara	Penempatan Calon Perempuan (%)
1.	Rwanda	48,8
2.	Swedia	47,3
3.	Finlandia	42
4.	Norwegia	37.9
5.	Denmark	36.9
6.	Belanda	36.7
7.	Argentina	35
8.	Mozambik	34.8
9.	Belgia	34.7
10.	Afrika Selatan	32,8
11.	Austria	32,2
12.	Islandia	31,7

[270] IFES, *ibid.*, hlm. 19.

[271] "*ZipperSystem dan Eksistensi Peran Perempuan dalam Koncah Politik*", http://google.co.id,diakses tanggal 8 Maret 2011.

13.	Jerman	31,6

Sumber: *"ZipperSystem dan Eksistensi Peran Perempuan dalam Koncah Politik"*, http://google.co.id,diakses tanggal 8 Maret 2011.

Tabel 2.9. tersebut mengungkapkan sebenarnya sistem sangat membantu meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Negara-negara Nepal, Belgia, Perancis, Macedonia, Spanyol, Kosta Rika, Timor Leste, dan Meksiko menetapkan aturan pencalonan bervariasi, mulai dari 5 persen (Nepal) hingga 50 persen (Perancis) bagi perempuan caleg. Partai politik di Swiss, India, Israel, Austria, Belgia, Ceko, Jerman, Brasil, dan Afrika Selatan menerapkan aturan di dalam partai politik yang menjamin perempuan dicalonkan di lembaga legislatif mulai dari 15 persen hingga 50 persen, beberapa dengan sistem *zipper*.[272]

Berbicara mengenai *affirmative action* dan *zipper system* akan berkait pula dengan sistem pemilhan umum yang digunakan. Sistem pemilihan umum yang digunakan negara-negara di dunia ini ada tiga. Masing-masing sistem tersebut akan berdampak pada representasi partisipasi perempuan di legislatif (lembaga perwakilan). Ketiga sistem tersebut adalah sistem pemilu majoritarian, sistem pemilu semiproporsional, dan sistem pemilu proporsional.[273] Sistem majoritarian adalah sistem dimana dalam sebuah daerah pemilihan hanya tersedia satu kursi *(single member constituency)*. Berdasarkan sistem ini, setiap anggota legislatif di daerah pemilihan harus berhadapan dengan calon di daerah pemilihan yang sama dan memperebutkan satu suara tersebut dengan cara mendapatkan suara terbanyak. Siapapun yang mendapatkan suara terbanyak akan terpilih sebagai

[272] Astrid Anugerah, *Op.Cit.*, hlm. 51.

[273] Andrew Reynold dan Ben Reilly dkk, *Sistem Pemilu,* Jakarta Internasional, IDEA, 2000, hlm. 82.

anggota legislatif berapapun selisih suara yang didapatkan.[274] Dalam sistem pemilihan umum semi-proporsional atau sistem campuran,[275] dibagi ke dalam dua cara, yaitu; separuh anggota legislatif dipilih dengan sistem majoritarian dan setengahnya lagi dengan cara proporsional.[276] Ada delapan negara yang menggunakan model campuran,[90] yaitu Bolivia, Jerman, Hungaria, Italia, Lesotho, Mexico, Selandia Baru, dan Venezuela. Dari delapan negara tersebut hanya dua negara yang mempunyai representasi di atas 30%, yaitu Selandia Baru sebesar 33,6 % dan Jerman sebesar 32,8%. Meskipun begitu, Selandia Baru dan Jerman masih berada pada urutan ke-16 dan ke-18 dari negara yang memiliki perempuan terbanyak di parlemen.

Sistem ketiga adalah sistem pemilihan umum proporsional, yaitu sistem di mana calon legislatif bisa dipilih secara terbuka oleh pemilih, dan siapapun calon legislatif yang berada di daerah pemilihan (baik laki laki maupun perempuan) tidak mungkin tunggal, tidak hanya memperebutkan satu kursi, sehingga perempuan mempunyai peluang besar untuk dipilih menjadi anggota legislatif. Dalam sistem ini kesempatan perempuan cukup besar menjadi anggota parlemen, dan kebijakan *affirmative action* cukup fleksibel untuk diterapkan di sistem pemilihan umum ini. Data Inter Parlemetery Union tahun 2012 menunjukkan sepuluh besar negara yang mempunyai perempuan terbanyak di dalam parlemennya, yaitu:

---

[274] Puskapol Fisip Universitas Indonesia, *Potret Keterpilihan Perempuan di* Leg/staff *pada Pemilu 2009,* Puskapol Fisip UI, 2013, hlm 34.

[275] *Ibid*, hlm. 35.

[276] *Ibid*, hlm. 36.

Tabel 2.10
Negara dengan Anggota Perempuan Terbanyak di Parlemen

No.	Negara	Kursi DPR	Kursi Perempuan		Kursi Senat	Kursi Perempuan	%
1.	Rwanda	80	45	56,3	26	9	34,6
2.	Swedia	349	162	46,4	-	-	-
3	Afrika Selatan	400	178	44,5	54	16	29,6
4	Kuba	614	265	43,2	-	-	-
5	Islandia	63	27	42,9	-	-	-
6	Belanda	150	61	40,7	75	26	34,7
7	Finlandia	200	80	40	-	-	-
8	Nowegia	169	67	39,6	-	-	-
9	Belgia	150	69	39,3	40	17	42,5
10	Mozambique	250	98	39,2	-	-	-

Sumber: Ani Purwanti, *Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998-1014*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 59.

Dari tabel 2.10. dapat diketahui bahwa terdapat sepuluh negara dengan angka persentase lebih dari 30%, semuanya menggunakan sistem proporsional, yang artinya tidak ada satupun yang menggunakan sistem pemilu majoritarian atau sistem pemilu campuran. Dari sistem proporsional ini, kebijakan afirmasi untuk perempuan bisa diimplementasikan pada beberapa variabel teknis dalam pemilihan umum, yaitu daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara dan cara penghitungan perolehan suara serta penetapan calon terpilih, dimana kesemuanya memiliki hubungan saling memengaruhi.

Negara dengan anggota perempuan terbanyak di parlemen tersebut dalam Tabel 2.10 dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Rwanda

Parlemen Rwanda terdiri atas dua kamar. Parlemen membuat undang-undang dan diamanatkan oleh konstitusi untuk mengawasi kegiatan Presiden dan Kabinet. Majelis rendah adalah Dewan Perwakilan, yang atas dari 80 anggota yang menjabat selama lima tahun. Dua puluh empat dari jabatan tersebut disiapkan khusus untuk perempuan, yang dipilih melalui majelis pejabat pemerintahan daerah gabungan; tiga kursi lain disiapkan untuk anak muda dan orang cacat; 53 kursi sisanya dipilih melalui hak pilih universal di bawah sistem perwakilan proporsional. Setelah pemilihan umum tahun 2008, terdapat 45 perwakilan perempuan, sehingga menjadikan Rwanda satu-satunya negara yang mayoritas anggota parlemennya perempuan. Majelis tinggi adalah Senat, yang terdiri dari 26 kursi. Anggotanya dipilih oleh berbagai lembaga. Minimal tiga puluh persen senator haruslah perempuan.[277]

Pasca Genosida Rwanda pada Tahun 1994, Rwanda adalah pemimpin besar dalam mengembangkan kesetaran jender. Pada lebih dari satu dekade reformasi dalam bidang politik dan arena legislatif telah menempatkan pemberdayaan perempuan pada garis depan prioritas pemerintah dan memberikan perempuan di Rwanda hak yang meyakinkan.

Perubahan pada matrimonial, warisan, dan hukum tanah telah menjadi hak untuk perempuan sejak terciptanya pemerintahan sementara

[277] Rwanda, diunduh dari https://id.wikipedia.org/wiki/Rwanda#CITEREFCJCR2003, 20 Juli 2015.

pasca genosida, sebelumnya perempuan hanya dianggap sebagai hiasan dan buruh dalam kehidupan mereka. Tidak seperti di banyak negara tetangga, hukum baru mengesampingkan hukum adat yang seringkali diabaikan hak asasi milik perempuan. Keterwakilan perempuan dalam pemerintahan yang dapat dijadikan contoh pada semua tingkat pemerintah: 49 persen pada majelis rendah parlemen, 30 persen di senat, 44 persen di Pengadilan Tinggi; dan 40 persen provinsi diatur oleh perempuan.[278]

Pada periode transisi selama 1994-2003, keterwakilan perempuan dalam parlemen mencapai 25,73. Pemilihan parlemen yang dilaksanakan pada September 2003 menandakan bahwa periode transisi pasca genosida telah berkahir, yang telah memberikan RPF masa kejayaan. Dengan perempuan mendapatkan 49% kursi di *lower house* dan 30% kursi di *upper house*, telah menjadikan total hampir 50% total keterwakilan mereka di lembaga pemerintahan.[279]

Selama periode 1994-2004, keterwakilan perempuan di pemerintahan mencapai 25,7%. Rwanda memiliki sistem *Bicameral Legislative*, *The Upper House* disebut *Senate*, dan *The Lower House* disebut *Chamber of Deputies*. Menurut peraturan perundang-undangan

---

[278] "Government of Rwanda and FIAS, Sources of Informal Activity in Rwanda, Washington, DC" diunduh dari www.africom.mil sebagaimana dikutip Eky Nanda Nuzulul, Peranan Perempuan Rwanda Dalam Proses Perdamaian Pasca Genosida 1994, Skripsi, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran", Yogyakarta, 2011, hlm. 49.

[279] Vanessa Farr (2000), Woman combatan and the mobilization, disarmament and reintegration process in Rwanda, New York, diunduh dari http://www.unesco.org, sebagaimana dikutip *ibid*, hlm. 50.

yang berlaku di Rwanda, perempuan diberikan jatah 30% dalam pemerintahan.[280]

Jumlah total keanggotaan dalam *Chamber of Deputies* yaitu 80 orang, dengan perincian 53 kursi dipilih langsung mewakili partai politik, 24 kursi dikhususkan untuk perempuan dan yang memilih pun harus perempuan, 2 kursi untuk *The National Youth Council*, 1 kursi untuk *the Federation of the Associations of the Disabled*. Untuk lebih jelasnya, konstutusi mengenai keanggotaan dari *Chamber of Deputies* tertuang dalam konstitusi Rwanda sebagai berikut:

> *The Chamber of Deputies is composed of eighty (80) members as follows:*
> 1. *fifty-three (53) are elected in accordance with the provisions of Article 77 of this Constitution;*
> 2. *twenty-four (24) women; that is: two from each Province and the City of Kigali. These shall be elected by a joint assembly composed of members of the respective District, Municipality, Town or Kigali City Councils and members of the Executive Committees of women's organizations at the Province, Kigali City, District, Municipalities, Towns and Sector levels;*
> 3. *two (2) members elected by the National Youth Council;*
> 4. *one(1) member elected by the Federation of the Associations of the Disabled.*
>
> *(Constitutions, Article 76)*[281]

Periode pemerintahan Paul Kagame Tahun 2003, terdapat 9 wakil perempuan dari total 26 kursi di parlemen. Ini mencakup 35% keterwakilan perempuan dalam pemerintahan. Konstitusi yang menyebutkan keterwakilan perempuan tersebut tertuang dalam kutipan berikut:

---

[280] *Ibid*, hlm. 50.
[281] *Ibid*, hlm. 51.

> *The State of Rwanda commits itself that women are granted at least 30 percent of posts in decision making organs" (Constitution, Article 9 [4]). The 24 members in the senate "at least thirty per cent (30%) of whom are women" are indirectly elected by various electoral colleges, which "shall take into account national unity and equal representation of both sexes. (Constitution, Article 82).*[282]

Keputusan yang diambil oleh pemerintah berdasarkan pengamatan mereka terhadap kebijakan Negara Uganda yang menggunakan sistem kuota untuk menjamin partisipasi perempuan di negaranya dan melihat keberhasilan yang dicapai di Afrika Selatan karena menggunakan sistem ini, maka Rwanda pun mulai menggunakan sestem kuota tersebut.[283] Pemerintah Rwanda juga memiliki kementerian yang mengurusi urusan gender dan keluarga, yaitu *The Ministry of Gender and Family Promotion*. Di kementerian ini, struktur organisasi telah tercipta dari tingkat lokal hingga nasional, sehingga perempuan dapat bersama-sama membicarakan masalah mereka dan mencoba menemukan solusi terbaik untuk mereka.[284]

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa keterwakilan perempuan sangat signifikan jelas didapatkan oleh perempuan di bidang politik. Hal ini dikarenakan adanya jaminan konstitusi yang diberikan pemerintah terhadap perempuan dengan memberikan kuota di badan legislatif. Pemerintah Rwanda, khususnya *Front Patriotik Rwanda* (RPF) secara khusus telah menyertakan perempuan Rwanda.

---

[282] *Ibid*, hlm. 52.
[283] *Ibid.*
[284] *Ibid.*

2. Swedia

Kerajaan Swedia atau *Konungariket Sverige* dalam Bahasa Swedia adalah sebuah negara Nordik di Skandinavia, Eropa yang ibukotanya adalah Stockholm. *Riksdag* atau parlemen terdiri atas empat majelis, terdiri atas wakil-wakil dari 4 kategori: masyarakat awam, bangsawan, klerik, dan *townsmen*, sampai 1866 ketika Swedia menjadi monarki konstitusional dengan sebuah parlemen bikameral.[285] Di Swedia pemenuhan keterwakilan perempuan di parlemen mencapai 46,4%.[286]

Menurut Birgitta Dahl, Ketua Parlemen Swedia:[287]

> Aspek paling penting dari Parlemen Swedia bukanlah karena kami mempunyai 45 persen wakil perempuan, tetapi mayoritas perempuan dan laki-laki membawa pengalaman sosial mereka ke dalam urusan-urusan di Parlemen. Inilah yang membuat berbeda. Laki-laki membawa pengalaman tentang isu-isu kehidupan nyata, mengenai membesarkan anak, mengatur rumah tangga. Mereka memiliki perspektif yang luas dan pemahaman lebih besar. Dan kami perempuan diperbolehkan untuk menjadi diri kami sendiri, dan berperilaku sesuai dengan kepribadian unik kami. Baik laki-laki, maupun perempuan tidak harus menyesuaikan diri terhadap peran tradisional. Perempuan tidak harus berperilaku seperti laki-laki untuk memperoleh kekuasaan, laki-laki tidak mesti berperilaku sebagaimana perempuan supaya bisa mengurus anak-anak mereka. Bila pola ini menjadi norma maka kita akan melihat perubahan nyata.

Proses seleksi dan nominasi dalam partai-partai politik juga bias terhadap perempuan di mana "karakteristik laki-laki" ditekankan dan

---

[285] "Swedia", diunduh dari https://id.wikipedia.org/wiki/Swedia, 20 Juli 2015.

[286] Women Research Institute-IDRC, Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik (Sistem Kuota dan Zipper System), Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara, diunduh dari http://www.wydii.org/Downloads/Ringkasan_Laporan_Penelitian_Perempuan_dan_Politik.pdf, 25 Juli 2015.

[287] International IDEA, Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, AMEEPRO, Jakarta, Indonesia, 2002, hlm. 23.

sering menjadi kriteria dalam menyeleksi kandidat. Lingkungan yang mendukung laki-laki dan prasangka merintangi dan mencegah secara politik kecenderungan perempuan dari keterlibatan dirinya ke dalam kerja partainya. Akibatnya terjadi peremehan terhadap perempuan sebagai politisi oleh mereka yang memberikan uang untuk kampanye pemilihan, yang selanjutnya menghalangi perempuan untuk dinominasikan. Kenyataannya, perempuan sering dicantumkan dalam daftar partai agar mereka tidak terpilih jika partainya menang secara tidak memadai dalam suatu pemilihan. Metode ini digunakan sebagai daya minat bagi pemilih. Disadari, bahwa partisipasi perempuan akan lebih baik bila diberlakukan kuota bagi partisipasi perempuan. Sebagai contoh, di Swedia, rasio 40 – 60 persen telah membuat perempuan menduduki lebih dari 40 persen dari kursi dalam parlemen belakangan ini.[288]

Pada 1994, Partai Sosial Demokratik Swedia memperkenalkan prinsip "setiap orang kedua dalam daftar adalah perempuan". Ini artinya bahwa jika yang pertama pada daftar kandidat terpilih adalah laki-laki, maka berikutnya harus perempuan, setelah itu laki-laki, setelah itu perempuan, dan demikian seterusnya.[289] Di Swedia, dikenal memiliki representasi perempuan yang sangat tinggi dalam politik. Negara tersebut berada di antara representasi politik perempuan tertinggi di dunia. Peningkatan ini terjadi secara luas selama 30 tahun terakhir. Dalam tahun

[288] *Ibid*, hlm. 24.
[289] *Ibid*, hlm. 121.

2002, perempuan mendominasi lebih dari 42 persen dari anggota parlemen di Swedia.[290]

Di Swedia, perempuan menggunakan berapa cara untuk menekan partai mereka mencalonkan kandidat perempuan dan menempatkan mereka dalam posisi menguntungkan di daftar partai. Satu cara sederhana yang dapat dipakai adalah memasukkan nama-nama perempuan, taktik yang sangat penting pada tahap-tahap awal. Mereka juga mengadakan kampanye untuk memajukan kandidat perempuan dan mengajukan usulan untuk menempatkan perempuan ke dalam posisi lebih baik dalam daftar partai. Akhirnya, mereka bertindak sebagai penjaga dan pemrotes apabila terjadi kekalahan proses menjamin peningkatan yang substansial kini dalam harapan perempuan dapat tercapai tanpa jalan lain pada kewajiban kuota formal. Rekomendasi, argumentasi, dan ancaman menekan bagi keberhasilan formal kuota dalam merancang sasaran yang membutuhkan perempuan untuk meraih 40 persen pencalonan. Saat sasaran-sasaran ini terbentuk, kemajuan yang ada di muka tercapai.[291]

3. Afrika Selatan

Sadar bahwa penindasan harus ditanggulangi sendiri, sejumlah besar perempuan berpartisipasi dalam memperjuangkan pembebasan Afrika Selatan, dan perjuangan tersebut dapat diintegrasikan ke dalam teori mengenai kebebasan perempuan. Keterlibatan perempuan yang

[290] *Ibid*, hlm. 120.
[291] *Ibid*, hlm. 186.

terus-menerus dalam berbagai negosiasi memastikan bahwa Afrika Selatan yang baru mempunyai konstitusi yang bercorak sensitif gender dan menetapkan suatu kerangka kerja sah yang unik bagi kesetaraan yang sejati dan efektif.[292]

Presiden Nelson Mandela, pada 24 Mei 1994 menyatakan:[293]

> Kebebasan tidak akan dapat dicapai kecuali kalau perempuan telah dimerdekakan dari segala bentuk penindasan. Kita semua berangkat dari sini dan menegaskan bahwa tujuan Program Rekonstruksi dan Pembangunan tidak akan dapat terwujud kecuali kalau kita memandangnya dalam bentuk-bentuk praktis yang terlihat bahwa kondisi perempuan di negara kita telah berubah secara radikal menjadi lebih baik, dan bahwa mereka telah diberdayakan untuk berkiprah dalam segala aspek kehidupan yang setara dengan setiap anggota masyarakat lainnya.

Dari 490 anggota yang dipilih untuk Majelis Nasional dan Senat (kini Dewan Nasional Provinsi-provinsi) pada bulan April 1994, 117 orang diantaranya adalah perempuan – 109 untuk Majelis Nasional dan 8 di Senat. Ini merupakan perubahan drastis dari pemerintahan apartheid sebelumnya di mana perempuan hanya memiliki 2,8 persen dari wakil-wakil yang ada di parlemen.[294]

Perempuan mencakup 29,8 persen dari jumlah wakil publik terpilih dalam pemilihan nasional tahun 1999, yang menempatkan Afrika Selatan dalam ranking 10 besar dalam hal keterwakilan perempuan, dan representasi kedua terbesar di wilayah Komunitas Pembangunan Afrika Bagian Selatan. Pemerintahan baru dan parlemen telah mengambil

---

[292] *Ibid*, hlm. 7.
[293] *Ibid*, hlm. 203.
[294] *Ibid*.

berbagai langkah untuk memajukan posisi perempuan dan meningkatkan kesetaraan gender di segala bidang. Komitmen pada kesetaraan gender dalam pemerintah baru kian dipertegas oleh terpilihnya Dr. Frene Ginwala sebagai ketua Majelis Nasional, dan kemudian dengan pengangkatan Baleka Kaositsile sebagai wakil ketua.[295]

Peningkatan jumlah perempuan yang dipilih untuk posisi eksekutif selanjutnya turut memperkuat komitmen itu. Pemerintahan apartheid pada tahun 1994 hanya mempunyai satu menteri yang perempuan (Kesehatan) dan seorang wakil menteri (Kehakiman). Dalam kabinet yang dibentuk pada tahun 1999, 9 dari 29 menteri yang ada adalah perempuan (31 persen). Sebuah panitia gabungan untuk peningkatan mutu hidup dan status perempuan juga telah dibentuk untuk memainkan peran supervisi dan pemantauan di parlemen.

Pada pembukaan parlemen pertama Afrika Selatan yang demokratis dan representatif pada 24 Mei 1994, Presiden Mandela berjanji pada parlemen untuk kesetaraan gender dan emansipasi perempuan.

Peningkatan partisipasi politik perempuan merupakan hasil dari dua faktor utama: pertama, ia adalah hasil perjuangan para perempuan dalam Kongres Nasional Afrika (ANC) yang terlibat aktif selama beberapa dasawarsa dalam perjuangan untuk pembebasan nasional dan emansipasi sosial; dan kedua, merupakan hasil dari mekanisme kebijakan

[295] *Ibid.*

dan tindakan afirmatif yang diterapkan oleh ANC. Dari 119 perempuan yang terpilih masuk ke parlemen pada tahun 1999, 96 (80 persen) diantaranya berasal dari ANC.[296]

Perempuan memainkan peran luar biasa dalam merancang Konstitusi Afrika Selatan yang baru. Mereka bekerja keras untuk memastikan bahwa pasal-pasal yang menyentuh hak-hak mereka dan kehidupan mereka dimasukkan kedalam konstitusi. Ini bukanlah tugas yang mudah karena mereka harus meyakinkan bukan saja partai-partai mereka, tetapi juga seluruh majelis konstitusional. Konstitusi yang baru ini melindungi banyak hak kritis perempuan, termasuk hak persamaan; hak kebebasan dan keamanan dari orang tersebut (termasuk hak kebebasan dari kekerasan); hak membuat keputusan mengenai reproduksi, serta hak keamanan dan kontrol terhadap tubuh sendiri.

Konstitusi baru juga memuat banyak hak yang tidak hanya menguntungkan kaum perempuan, tetapi juga meningkatkan kualitas kehidupan yang sama bahkan bagi kalangan perempuan termiskin. Hak-hak ini termasuk hak untuk memperoleh pendidikan; hak kepemilikan; hak untuk lingkungan yang bersih; akses ke perumahan yang memadai; akses layanan perawatan kesehatan; kecukupan pangan dan air; dan jaminan sosial bagi orang yang tidak mampu atau orang yang tergantung pada dirinya. Negara diwajibkan untuk mencoba, dengan sumber yang tersedia, untuk memenuhi segala keperluan itu. Hak-hak ini adalah

[296] *Ibid.*

beberapa dari sejumlah hak yang diucapkan oleh kaum perempuan dalam Piagam Perempuan yang dipakai pada kampanye Koalisi Nasional Perempuan pada tahun 1994. Konstitusi ini juga berisikan hak-hak anak dan hak-hak pekerja. Konstitusi ini juga memasukkan pasal yang memungkinkan perempuan memakai Piagam Perempuan dan piagam-piagam lainnya sehingga nantinya dapat dipakai sebagai kebijakan-kebijakan pemerintah.

Pemerintahan yang terpilih pada tahun 1994 dan 1999, yang dipimpin oleh ANC, telah berusaha membangun dan menyaring kebijakan mengenai perempuan berdaya lingkup efektif yang dapat memandu departemen-departemen pemerintah dalam tugas mereka. Mereka telah berusaha dengan sangat giat untuk menempatkan isu-isu perempuan ke dalam arus utama, menarik mereka keluar dari garis tepi pembahasan kebijakan dan menaruh mereka di barisan depan. Dalam proses ini, anggota parlemen perempuan telah memainkan peranan yang amat penting.[297]

Sebagai bagian dari upaya-upaya permulaan dalam membawa isu-isu gender ke garis terdepan, kantor Program Rekonstruksi dan Pembangunan mengadakan konsultasi dengan anggota parlemen perempuan. Kantor ini juga membuat Program Pemberdayaan Perempuan dan memasukkan bagian tentang perempuan dalam Buku Putih-nya pada tahun 1994. Selain itu, dibuat pula rancangan kebijakan

[297] *Ibid*, hlm. 205.

yang terpisah untuk pemberdayaan perempuan pada bulan Juli 1995, yang menjadi pedoman bagi departemen-departemen pemerintah untuk menjamin partisipasi dan pemerdayaan perempuan dalam tugas mereka.

Kerja yang dibangun Sub-Dewan Komite Eksekutif Transisi tentang Status Perempuan kemudian diambil-alih perempuan-perempuan parlemen dan dilanjutkan dengan persiapan untuk Konferensi Dunia IV tentang Perempuan di Beijing pada tahun 1995. Bekerja sama dengan organisasi non-pemerintah dan Program Rekonstruksi dan Pembangunan, mereka mempersiapkan sebuah laporan yang diajukan untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa; mereka juga ikut serta dalam kegiatan-kegiatan internasional dan regional lainnya menjelang konferensi perempuan. Persiapan dan pembahasan untuk Beijing memperkaya perkembangan gerakan kebijakan gender. Laporan negara tahun 1994 tentang status perempuan Afrika Selatan membeberkan persoalan bercakup luas yang dihadapi oleh perempuan Afrika Selatan, seperti kemiskinan, kekerasan dan akses tidak setara pada sumber-sumber daya (entah keuangan, pendidikan, kesehatan, atau lapangan pekerjaan).

Menyusul Konferensi Dunia IV tentang Perempuan di Beijing, pemerintah kemudian menerima Platform Aksi. Departemen-departemen pemerintah lantas mengidentifikasi tindakan apa yang dapat mereka jalankan dalam kurun waktu tertentu untuk membantu proses pencapaian kesetaraan gender. Ini tidak hanya termasuk bidang-bidang perhatian seperti perempuan dan kesehatan, tetapi juga mekanisme untuk

meningkatkan kemajuan perempuan di Afrika Selatan pada umumnya. Tindakan pemerintah dalam konteks Platform Aksi Beijing semakin dipertegas dengan ratifikasinya, tanpa ada reservasi, Konvensi untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) pada tahun 1995.

Sejumlah peraturan telah diambil untuk membangun peralatan nasional yang akan menerapkan kesetaraan gender dan non-seksisme secara efektif pada pelbagai tataran pemerintahan. Kantor Status Perempuan telah dibentuk dilingkungan kantor kepresidenan untuk mengawasi dan mengkoordinasikan kebijakan tentang perempuan di tingkat nasional. Kantor ini juga telah didirikan di lingkungan kantor perdana menteri untuk mengkoordinasikan kebijakan di tujuh dari sembilan propinsi yang ada.

Tugas Kantor Status Perempuan adalah mengedepankan dokumen Kebijakan Pemberdayaan Nasional, menentukan basis informasi dan meluncurkan kegiatan-kegiatan pengarus-utamaan gender pada aras nasional dan provinsi. Hal ini akan menjamin bahwa isu-isu gender juga menjadi arus utama di departemen-departemen pemerintah dan bahwa Program Aksi yang telah disetujui di Dakar dan Beijing (CEDAW), bisa diterapkan secara efektif di Afrika Selatan.

Parlemen telah mensahkan legislasi untuk membentuk Komisi Nasional Kesetaraan Gender. Komisi ini memulai kerjanya pada tahun 1997. Tugas komisi ini adalah mempromosikan kesetaraan gender di

tengah masyarakat dan menjamin bahwa pemerintah dan lembaga-lembaga bukan pembuat peraturan lainnya melaksanakan komitmen mereka terhadap kesetaraan gender. Komisi akan melibatkan masyarakat madani dan struktur-struktur pemerintah dalam isu-isu gender, memantau keadaan, dan menyokong kesetaraan gender dengan berbagai cara. Komisi ini terdiri dari laki-laki maupun perempuan yang dipilih oleh parlemen dan disetujui presiden.

Komisi Hak Asasi Manusia dan Kantor Pelindung Publik, yang didirikan oleh parlemen, juga memainkan peranan penting dalam melindungi hak-hak asasi perempuan, sebagaimana telah digariskan dalam konstitusi. Perempuan di parlemen telah memainkan peranan penting dalam mempengaruhi kerja dapartemen-departemen pemerintahan, khususnya pada proyek-proyek yang mempengaruhi mereka, seperti proyek perumahan, pengairan, kehakiman, pemerintah lokal, perdagangan dan perindustrian.

Bagian-bagian untuk urusan gender telah dibentuk diberbagai departemen yang dihubungkan dengan Kantor Status Perempuan. Departemen-departemen pemerintah mengelurkan dokumen-dokumen kebijakan penting dan menjalankan bermacam prakarsa yang memprioritaskan kembali pekerjaan mereka, untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, dan khususunya bagi perempuan. Berikut ini adalah

garis-garis besar tentang bagaimana berbagai departemen mematuhi agenda yang telah disesuaikan dengan kebutuhan perempuan:[298]

a. Departemen Kesehatan telah berusaha menciptakan sistem perawatan kesehatan primer yang bisa dengan mudah didapatkan oleh perempuan dan anak-anak di manapun.
b. Departemen Kesejahteraan telah memprakarsai proyek percontohan khusus untuk orang yang menanggung risiko, terutama ibu tunggal.
c. Departemen Pengairan dan Kehutanan telah memprakarsai program kehutanan masyarakat, untuk mencapai penghutanan kembali dengan cara berkelanjutan yang menguntungkan masyarakat pedesaan tidak hanya secara lingkungan tetapi juga secara finansial.
d. Departemen Perdagangan dan Perindustrian telah mengambil tindakan nyata untuk kesetaraan gender dengan membuat kebijakan dan menjalankan program-program peningkatan akses perempuan pada usaha kecil dan peluang-peluang pendanaan.
e. Departemen Kehakiman telah memberlakukan beberapa undang-undang dan dokumen-dokumen kebijakan untuk mengatasi isu-isu perkawinan, perceraian, kekerasan rumah tangga, perkosaan dan harta warisan. Departemen ini juga mengajukan program dan kampanye-kampanye untuk meningkatkan akses perempuan pada keadilan dan menjamin agar sistem hukum tanggap terhadap perempuan. dengan cara yang tepat dan terjangkau.

Prakarsa dan legislasi lain:[299]

a. Komite yang bertugas mengurusi keuangan telah mengajukan "proses anggaran perempuan," yang bertujuan untuk menganalisa anggaran pemerintah dari perspektif gender untuk menekan pemerintah agar mengalokasikan dana bagi pemberdayaan dan pengembangan perempun. Proyek ini telah dipakai oleh negara-negara persemakmuran (*Commonwealth*) sebagai kajian percontohan.
b. Beragam jenis legislasi dan kebijakan yang telah disahkan atau masih dalam pembahasan tampaknya akan meningkatkan kehidupan rakyat Afrika Selatan pada umumnya, dan perempuan pada khususnya.

[298] *Ibid*, hlm. 207.
[299] *Ibid*, hlm. 208.

Cakupan legislasi dan kebijakan-kebijakan itu disekitar perlindungan terhadap pekerja perempuan di sektor pertanian, penyetaraan manfaat kemakmuran bagi kaum tua, keadilan yang bermanfaat dalam perawatan anak-anak. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, penyediaan bantuan hukum gratis bagi mereka yang membutuhkan, penghapusan undang-undang kehamilan, perlindungan terhadap rakyat dengan memberi jaminan pemilikan atas hak-hak tanah mereka yang hilang, dan juga Sekolah Hukum Afrika Selatan (antara lain menjamin wajib belajar sepuluh tahun, badan-badan pemerintahan bersifat demokratis pada aras sekolah dan kurikulum 2005).

Buah dari kebijakan pemerintah dan legislasi parlementer kini mulai terlihat dengan penyerahan sumber-sumber daya kritis dan pelayanan kepada rakyat termiskin Afrika Selatan. Beberapa prestasi yang pernah dicapai antara tahun 1994 dan 1999 adalah sebagai berikut:[300]

a. Pembangunan 260 klinik, yang dipusatkan di wilayah pedesaan yang paling tidak beruntung, dan meningkatkan kondisi 2.358 klinik;
b. Pembaruan undang-undang perpajakan, menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam pajak penghasilan;
c. Perbaikan 1.497 sekolah dan pembangunan 4.308 ruang kelas;
d. Penyediaaan makanan bagi 5,5 juta anak-anak melalui program pemberian makan sekolah;
e. Imunisasi bagi 63,3 persen dari seluruh bayi yang berusia dibawah setahun dan sebagai tambahan, 10 persen untuk yang usia dua tahun;
f. Memberikan perawatan kesehatan gratis untuk anak-anak di bawah usia enam tahun dan untuk ibu hamil;
g. Menyetujui program pemberian pelayanan dasar pengairan dan sanitasi bagi jutaan rakyat;

[300] *Ibid*, hlm. 209.

h. Menyediakan subsidi perumahan bagi jutaan rakyat dan membangun hampir satu juta rumah tinggal;
i. Menyediakan infrastruktur kotapraja termasuk air, listrik, sanitasi, pembuangan sampah padat, jalan, saluran angin dan fasilitas masyarakat bagi kepentingan 3,5 juga rakyat;
j. Program penyediaan listrik untuk 313.179 rumah tangga, yang menghubungkan 1,5 juta orang;
k. Program-program penyediaan listrik bagi 25.900 sekolah desa dan sekitar 2.000 klinik desa.

Perempuan tidak akan mampu meraih hasil-hasil ini dan mamajukan kepentingan mereka jika, sejak awal, mereka tidak mengorganisasi diri mereka ke dalam kelompok-kelompok perempuan di dalam partai mereka dan dalam arus multipartai. Mereka juga diuntungkan oleh komitmen dan tindakan-tindakan perempuan di luar parlemen. Mereka mampu melanjutkan kemajuan mereka berkat hubungan dan partisipasi mereka dalam organisasi-organisasi perempuan dan ornop dalam masyarakat.

Jalan yang ditempuh anggota parlemen perempuan bukanlah hal yang mudah. Ketika perempuan masuk ke dalam parlemen dengan jumlah sebesar itu, hanya tersedia sedikit fasilitas bagi mereka, termasuk kamar kecil di beberapa gedung atau lantai. Beberapa kamar kecil laki-laki kemudian disulap menjadi kamar kecil perempuan; pusat perawatan sehari-hari parlemen ikut dibangun, serta program parlemen dan waktu duduk disesuaikan dengan persyaratan dan kebutuhan perempuan.

Banyak anggota parlemen perempuan terus berjuang untuk menyeimbangkan kehidupan keluarga dengan tuntutan pekerjaan yang masih memasukkan jam lembur, perjalanan dan fasilitas yang sangat

sedikit. Perempuan harus terus-menerus bekerja keras karena mereka perlu berpartisipasi dalam berbagai komite; membuat jaringan dengan perempuan di luar parlemen; dan memuaskan partai serta para pemilih mereka. Di samping semua itu, mereka masih harus memainkan peran sebagai ibu, isteri, saudara perempuan dan nenek.

Masih sangat banyak pekerjaan yang harus dikerjakan, kendati tenaga mulai melemah, agar bisa menghadapi tantangan-tantangan baru di depan dan mempertahankan apa yang telah diraih sebelumnya dengan amat sulit. Sebagaimana mereka berdiri kokoh dalam menghancurkan sistem apartheid, banyak perempuan di parlemen tetap melibatkan diri bekerja demi kehidupan lebih baik bagi seluruh rakyat Afrika Selatan.

4. Kuba

Kuba memiliki catatan yang sangat baik dalam hal pembangunan kesetaraan gender. Komitmennya atas masyarakat non-seksis dicerminkan dalam kenyataan bahwa 43% anggota parlemennya adalah perempuan (urutan keempat di dunia setelah Rwanda, Swedia dan Afrika Selatan). 64% tempat-tempat di universitas dididuki oleh para perempuan. "Para perempuan Kuba menempati 66% dari seluruh teknisi dan profesional di tingkat menengah dan tingkat yang lebih tinggi di Kuba." Para perempuan diberikan cuti melahirkan selama 18 minggu

dengan gaji penuh, dan cuti yang diperpanjang dengan 60% gaji sampai dengan anak berusia satu tahun.[301]

Laporan terbaru dari Pusat Demokrasi di Benua Amerika (*Center for Democracy in the Americas*) yang berbasis di Amerika Serikat mencatat: "Dengan beberapa ukuran, Kuba telah mencapai standar kesetaraan gender yang tinggi, meskipun adanya reputasi negara akan kejantanan (*machismo*), suatu varian seksisme Amerika Latin. *Save the Children* menempatkan Kuba di urutan nomor satu di antara negara-negara berkembang untuk kesejahteraan ibu dan anak, unjuk laporan tersebut. Forum Ekonomi Dunia (*the World Economic Forum*) menempatkan Kuba di urutan 20 dari 153 negara dalam kesehatan, melek huruf, status ekonomi dan partisipasi politik perempuan – di depan semua negara di Amerika Latin kecuali Trinidad dan Tobago.[302]

Saat ini perempuan di Kuba, bukan hanya memiliki kesetaraan kerja saja, tapi juga kesetaraan gaji. Sedangkan dalam ranah politik, tingkat partisipasi perempuan di parlemen Kuba menempati peringkat tiga dunia. Keberhasilan perjuangan kesetaraan hak perempuan di Kuba itu tak lepas dari peran Fidel Castro yang menaruh perhatian besar bagi perjuangan perempuan. Namun, perjuangan perempuan Kuba untuk

---

[301] "*20 Reasons to Support Cuba*", alih bahasa oleh Linda Sudiono dan Tanpanama, diunduh dari http://www.invent-the-future.org/page/2/, 26 Juli 2015.

[302] *Ibid.*

memperoleh kesetaraan hak, bukan lahir begitu saja, melainkan buah sejarah panjang keterlibatan perempuan dalam revolusi Kuba.[303]

5. Islandia

Partai Aliansi Rakyat dan Partai Sosial Demokrat menyediakan kuota 40% untuk wanita dan pada tahun 2007 dapat mencapai 31,7 % Wanita di Majelis Nasional.[304]

6. Belanda

Belanda menggunakan Sistem Representasi Proporsional atau Multi-Member District (MMD).[305] Ini adalah sistem yang digunakan di Belanda, mempunyai tingkat representasi perempuan sangat tinggi (36 persen).[306] Pengalaman Belanda menunjukkan bahwa penciptaan komite-komite parlemen mengenai isu-isu perempuan adalah satu cara untuk membuat posisi–posisi tersedia bagi perempuan. Komite-komite semacam itu memeriksa dengan teliti seluruh legislasi atas kandungan gender mereka, dan dengan cara demikian membantu perluasan agenda perempuan.[307]

---

[303] "Revolusi Perempuan Kuba", diunduh dari http://www.sayangi.com/internasional1/read/5034/revolusi-perempuan-kuba, 26 Juli 2015.

[304] Ilja Luciak, " Pengawasan Parlementer atas Sektor Keamanan dan Gender", Toolkit Gender dan Reformasi Sektor Keamanan, Penyunting Megan Bastick dan Kristin Valasek, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, Jenewa, 2008, hlm. 9.

[305] International IDEA, Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, AMEEPRO, Jakarta, Indonesia, 2002, hlm. 79.

[306] *Ibid*, hlm. 84.

[307] *Ibid*, hlm. 173.

7. Finlandia

Perpolitikan di Finlandia terkenal lebih berbeda dengan politik di negara-negara lainnya. Bukan dikarenakan yang menyangkut mengenai masalah sistem politiknya tetapi mengenai anggota parlemen perpolitikan di Finlandia yang lebih didominasi oleh perempuan. Finlandia adalah negara pertama yang memilih wanita untuk parlemen, dengan 19 kursi kemenangan dalam pemilihan 100 tahun lalu, ketika negara Nordik itu masih bagian dari kekaisaran Rusia.[308] Seorang wanita ditunjuk sebagai wakil menteri pada 1926, tapi tidak sampai tahun 1990-an wanita benar-benar masuk eselon teratas politik Finlandia. Elisabeth Rehn ditunjuk sebagai menteri pertahanan wanita pertama pada 1990. Perdana Menteri Matti Vanhanen memiliki 12 wanita dalam kabinet koalisi kanan-tengahnya yang beranggotakan 20 menteri, salah satu proporsi terbesar wanita dalam satu pemerintah di dunia. Kabinet itu ditunjuk secara resmi oleh Tarja Halonen yang adalah presiden wanita pertama Finlandia dan yang memimpin negara itu sejak 2000. Seluruhnya 84 wanita memperoleh kursi di parlemen Finlandia yang memiliki 200 anggota. Namun jabatan penting kabinet termasuk perdana menteri dan kementerian keuangan, urusan luar negeri dan pertahanan tetap ditangan pria. Vanhanen, yang Partai Tengah-nya memilih lima wanita di antara delapan menterinya, mengatakan ketika melakukan penunjukan itu

[308] Ramdhan Muhaimin, *Wanita Kuasai Politik Finlandia*, dalam "Perempuan di Parlemen: Perbandingan Indonesia dan Finlandia", diunduh dari http://id.scribd.com/doc/52992988/Perempuan-di-Parlemen-Perbandingan-Indonesia-dan-Finlandia#scribd, 24 Juli 2015.

bahwa pemerintahnya telah menunjukkan penghormatan pada kesetaraan jender. Partai Koalisi Nasional yang konservatif memilih empat pria dan empat wanita untuk kursinya, sementara partai Hijau mengambil dua wanita dan Partai Rakyat Swedia satu pria dan satu wanita untuk menterinya dalam kabinet empat partai itu. Secara historis ini merupakan hal yang sangat menentukan, Kerja jangka panjang telah membuahkan hasil dan aktivitas serta keahlian wanita telah diakui.[309]

Jumlah menteri wanita tidak dengan sendirinya mempertunjukkan kesetaraan, katanya, dan menambahkan bahwa akan ada keseimbangan antara kompetensi, keahlian, dan popularitas. Saat ini Finlandia sudah memasuki 100 tahun keberadaan kaum wanita di parlemen. Dunia politik identik dengan dunia pria[310], karena lebih banyak kaum pria daripada wanita memegang posisi politik. Di Finlandia, wanita justru menguasai politik. Politik Finlandia justru didominasi wanita, presidennya wanita, 12 dari 20 menterinya wanita, 42 persen anggota parlemen diisi wanita. Ini merupakan sesuatu yang menandakan bahwa wanita juga bisa bersaing dengan pria di dunia perpolitikan yang biasanya diidentikkan dengan sesuatu yang berbau keras, kasar, kecurangan atau apapun yang bisa di maksudkan sebagai politik harus lebih dipegang atau dikendalikan oleh pria.[311]

---

[309] Aura Korppi-Tommola, "Perempuan di Parlemen: Perbandingan Indonesia dan Finlandia", *ibid.*

[310] "Perempuan di Parlemen: Perbandingan Indonesia dan Finlandia", *ibid.*

[311] *Ibid.*

8. Norwegia

Norwegia memiliki sistem representasi proporsional daftar tertutup. Nominasi dimulai dari komite partai di setiap kabupaten yang merekomendasi suatu daftar kandidat untuk daftar partai. Rekomendasi komite dikirim ke konvensi pencalonan kabupaten, di mana rekomendasi itu harus disetujui, posisi demi posisi. Para anggota partai lokal dalam pertemuan lokal memilih delegasi untuk konvensi pencalonan. Dengan peraturan terbuka ini, bahkan sebelum kuota ditetapkan, adalah mungkin bagi kalangan perempuan mengidentifikasi poin-poin keputusan penting yang beredar yang dapat mereka memobilisir untuk menekan tuntutan mereka.[312]

Selama lebih dari satu dasawarsa, perempuan telah mengambil bagian dengan jumlah yang hampir sebanding dengan laki-laki dalam merumuskan keputusan-keputusan kabinet. Di parlemen, proporsi anggota parlemen perempuan juga mengalami peningkatan dari kurang 10 persen pada awal 1970-an menjadi sekitar 40 persen pada pertengahan 1990-an. Dalam kepemimpinan organisasi sebagian besar partai-partai politik Norwegia, hanya ada sedikit perbedaan partisipasi perempuan dan laki-laki, bahkan kebanyakan partai politik berpengaruh memilih perempuan sebagai pemimpin partai pada dasawarsa yang terakhir. Dunia turut gembira melihat keberhasilan yang telah dicapai perempuan-perempuan Skandinavia dalam menempatkan akses ke posisi puncak

[312] International IDEA, Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, AMEEPRO, Jakarta, Indonesia, 2002, hlm. 76.

kepemimpinan politik. Kini berbagai penyesuaian atas kebijakan kuota Nordik yang selama ini dijalankan tampil secara internasional, dan kebijakan kuota telah menjadi salah satu cara yang paling diperdebatkan untuk menjamin kehadiran perempuan dalam kehidupan politik.[313]

Jalan untuk mendekati representasi yang setara di Norwegia tidaklah mulus. Selama lebih dari 25 tahun, periode peningkatan representasi perempuan diikuti pula oleh masa-masa kemandekan atau bahkan kemunduran. Dua contoh yang sangat gamblang mungkin dapat menggambarkan persoalan itu. Pada tahun 1993, perhatian dunia internasional tertuju pada Norwegia ketika negara itu menyelenggarakan pemilihan parlementer. Tiga perempuan pemimpin partai berhadapan satu sama lain dalam persaingan untuk pemerintahan alternatif. Namun empat tahun kemudian, seluruh calon perdana menteri adalah laki-laki. Tokoh penting Partai Buruh dan perdana menteri selama hampir sepuluh tahun Gro Harlem Brundtland, mengundurkan diri dan dua orang perempuan pemimpin partai lainnya memilih untuk tidak maju dalam pemilihan itu. Pada masa-masa pemillihan parlemen, representasi perempuan secara keseluruhan merosot dari 39 persen menjadi 36 persen. Ini terutama disebabkan oleh kemenangan partai sayap kanan, Partai Kemajuan (*Progress Party*), satu-satunya partai politik Norwegia yang

[313] *Ibid*, hlm. 101.

tidak menyatakan secara tegas kebijakan pembagian posisi kepemimpinan internal di kalangan perempuan dan laki-laki.[314]

Kebijakan Norwegia mengenai partisipasi politik perempuan bertumpu pada kredo politik yang terbagi luas. Inti kredo ini dapat diringkas sebagai berikut: gender merupakan kategori politik utama yang perlu sepenuhnya diwakili. Kepentingan politik serta orientasi perempuan tidak dapat, dan seharusnya tidak dipandang semata-mata sepadan dengan kepentingan politik dan orientasi laki-laki. Pemikiran ini tercermin dalam Program Aksi Beijing tahun 1995.

Partisipasi setara perempuan dalam pengambilan keputusan bukanlah sekedar tuntutan pada keadilan atau demokrasi yang sederhana tetapi dapat pula dipandang sebagai kondisi yang diperlukan bagi kepentingan perempuan yang patut dipertimbangkan. Pencapaian tujuan partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki dalam pengambilan keputusan akan memberi keseimbangan yang lebih tepat mencerminkan komposisi masyarakat dan diperlukan untuk memperkuat dan memajukan fungsi demokrasi yang sejati.

Di Norwegia, logika ini berjalan dengan baik dalam lingkaran kepemimpinan partai sejak awal 1970-an. Hal tersebut diwujudkan melalui pertumbuhan gerakan feminis baru, argumen-argumen tentang kepentingan kelompok yang didasarkan atas kebajikan bersama, daripada

[314] *Ibid*, hlm. 102.

keadilan individual, yang sedemikian penting dalam melegitimasi representasi baru.

Berbeda dengan kecenderungan dominan di banyak negara lain, gerakan feminis Norwegia untuk berintegrasi ke dalam struktur politik yang ada merupakan strategi pemberdayaan perempuan yang dapat terus berjalan. Gerakan perempuan telah bekerja aktif bersama dengan perempuan dalam partai-partai politik yang berbeda untuk meningkatkan akses perempuan dalam rangka membangun institusi-institusi pengambilan keputusan. Lewat argumentasi yang hati-hati, kampanye terkoordinasi, dan memanfaatkan persaingan partai secara lihai, gagasan feminis tentang kepentingan-kepentingan berstruktur gender pada akhirnya dapat mempengaruhi sikap elite politik.

Semenjak pertengahan 1980-an, beberapa kajian menunjukkan adanya konsensus yang luar biasa di kalangan kepemimpinan politik Norwegia berkenaan dengan kredo tentang perbedaan khusus ini. Ketika ditanya apakah mereka percaya gender membuat perbedaan dalam politik – dengan kata lain, apakah laki-laki dan perempuan anggota partai mempunyai kepentingan atau sudut pandang berbeda, atau apakah dimasukkannya politik perempuan mengakibatkan perubahan sudut pandang partai – survei yang dilakukan di kalangan politisi lokal, elite organisasi, anggota-anggota parlemen dan menteri kabinet, menghasilkan tingkat konfirmasi yang tinggi. Ketika ditanya apakah mereka percaya gender membuat perbedaan dalam politik – dengan kata lain, apakah

laki-laki dan perempuan anggota partai mempunyai kepentingan atau sudut pandang berbeda, atau apakah dimasukkannya politik perempuan mengakibatkan perubahan sudut pandang partai – survei yang dilakukan di kalangan politisi lokal, elite organisasi, anggota-anggota parlemen dan menteri kabinet, menghasilkan tingkat konfirmasi yang tinggi.

Rangkaian wawancara dengan anggota-anggota parlemen Norwegia yang lengkap dibuat sebagai bagian dari proyek penelitian mengenai dimasukkannya perempuan ke dalam politik elite selam kurun waktu 1988 sampai 1992. Dari total 155 anggota parlemen, 146 anggota ikut mengambil bagian dalam wawancara. Saat menyatakan tujuan wawancara untuk mengevaluasi apakah "dampak perempuan dalam politik partai," ada kemungkinan jelas sebagian besar di antara mereka akan menjawab "ya". Persoalan dalam perubahan sudut pandang partai juga ikut ditanya dalam survei tetapi dengan tujuan yang dinyatakan secara berbeda. Dalam rangkaian wawancara ini, gabungan 86 persen (83 persen laki-laki dan 93 persen perempuan) menegaskan bahwa perubahan sudut pandang partai akibat partisipasi perempuan memang terjadi.

Dalam survei sebelumnya di kalangan utusan konvensi nasional partai-partai politik dan kepemimpinan puncak organisasi partai, 74 persen laki-laki dan 86 persen perempuan menunjukkan adanya perubahan-perubahan. Pertama, anggota-anggota parlemen ditanya apakah mereka percaya bahwa anggota partai yang perempuan dan laki-laki mempunyai kepentingan atau sudut pandang politik yang berbeda.

Pertanyaan dibuat lebih terbuka dan perinciannya semata-mata mengandalkan pada persepsi responden sendiri.

Jawaban-jawaban diberikan melalui rujukan pada wilayah-wilayah yang agak luas, mencakup sembilan kategori yang berbeda. Menurut anggota-anggota parlemen yang diwawancarai, sebagian besar kepentingan perempuan adalah kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraan, perlindungan lingkungan, kebijakan kesetaraan, kebijakan perlucutan senjata dan kebijakan pendidikan.

Sementara kepentingan laki-laki adalah kebijakan-kebijakan ekonomi dan industri, isu-isu energi, transportasi, keamanan nasional dan urusan luar negeri. Kategori-kategori ini hampir tidak mengejutkan: sebagian besar paralel dengan gambaran empiris adanya "kesenjangan gender" (gender gap) dalam sikap politik yang diungkap melalui sejumlah survei selama dasawarsa yang silam dan mencerminkan persoalan seperti yang telah dibahas buku pedoman ini.

Ada satu perbedaan penting antara jawaban dalam wawancara-wawancara ini dengan survei sebelumnya. Survei kesenjangan gender menggambarkan tingkat perbedaan sikap yang minimal. Struktur kepentingan gender yang tergambar dalam rangkaian wawancara parlementer, di pihak lain, adalah hal yang pasti: tidak ada laporan kepentingan perempuan dan laki-laki yang tumpang tindih. Dalam kaitan ini, wawancara mengutarakan penstereotipan gender secara jelas – penstereotipan yang mengungkapkan bagaimana mayoritas elite politik

Norwegia, laki-laki maupun perempuan, telah menginternalisasikan konseptualisasi bidang perhatian politik laki-laki dan perempuan.

Menurut survei, dipastikan tidak ada laporan kepentingan perempuan dan laki-laki yang tumpang tindih. Dalam kaitan ini, wawancara mengutarakan penstereotipan gender secara jelas – penstereotipan yang mengungkapkan bagaimana mayoritas elite politik Norwegia, laki-laki maupun perempuan, telah menginternalisasikan konseptualisasi bidang perhatian politik laki-laki dan perempuan.

Kedua, wilayah perhatian yang disebutkan secara jelas tetap terlalu luas untuk diberikan penafsiran tentang cara-cara politik yang berbeda dari perempuan anggota parlemen dan laki-laki yang dipakai di wilayah-wilayah ini atau berbagai tujuan mereka. Kepentingan khusus perempuan dalam kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraan dapat mencakup seluruh bidang penafsiran yang berbeda, dipandang dari segi pilihan kebijakan. Demikian pula halnya dengan kebijakan-kebijakan ekonomi yang terutama sekali diminati oleh politisi laki-laki, yang mempunyai tujuan dan cara yang berbeda berdasarkan kehendak partai politik. Wawancara juga menanyakan apakah anggota-anggota parlemen mengetahui bahwa dengan dimasukkannya politik perempuan telah memberi sumbangan yang berarti dalam perubahan sudut pandang partai dan terhadap agenda-agenda partai. Jawaban yang diberikan masih memuat rujukan-rujukan umum seperti perlucutan senjata, perlindungan lingkungan dan kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraan. Sebagai

tambahan, rangkaian isu politik kini semakin dapat ditentukan terutama berkaitan dengan politik perwakilan, politik pasar tenaga kerja, politik tubuh dan politik perlindungan.

Sejauh isu politik terakhir yang telah ditelaah, bidang yang terpenting adalah perkembangan politik perlindungan yang bertahap, yang khusus ditujukan pada tanggung jawab negara untuk memberi kesempatan perempuan menggabungkan kewajiban keibuan (*motherhood*) dengan hak kemerdekaan ekonomi, termasuk peningkatan secara publik pembiayaan pelayanan perawatan anak-anak, perluasan pembayaran upah cuti orang tua, pilihan waktu kerja yang lebih lentur lewat penganggaran kerja/waktu, memperbaiki hak-hak pensiun bagi pelayanan kerja yang tidak diupah dan memberikan manfaat kepada anak-anak dari keluarga yang tidak menggunakan pelayanan perawatan anak-anak. Peraturan baru yang paling orisinil barangkali adalah menjamin hak-hak ayah berbagi periode cuti orang tua. Semenjak pertengahan 1980-an, rangkaian rekomendasi, rencana dan implementasi bantuan untuk isu-isu itu sudah disetujui parlemen, sekalipun tidak perlu dengan konsensus penuh.

Wawancara dengan anggota parlemen Norwegia menunjukkan juga bahwa perempuan pada spektrum politik kiri agaknya lebih menyukai peraturan-peraturan yang terpusat pada sumber-sumber kemerdekaan ekonomi perempuan untuk berperan serta dalam pasar tenaga kerja, seperti perbaikan pelayanan perawatan anak-anak atau

pilihan anggaran yang menggunakan waktu tertentu. Perempuan partai-partai tengah dan konservatif lebih cenderung mengajukan kebijakan-kebijakan yang bertujuan peningkatan nilai dan kelayakan perawatan kerja yang dilakukan perempuan di rumah. Ketika dihadapkan untuk memilih, aturan-aturan yang berbeda cenderung berubah menjadi prioritas yang berlainan.

Wilayah kebijakan yang pengaruh perempuan paling kelihatan adalah dalam perkembangan politik perlindungan yang bertahap. Hal ini ditujukan pada tanggungjawab negara untuk memberikan kesempatan kepada perempuan menggabungkan kewajiban keibuan dengan hak-hak untuk kemerdekaan ekonomi.

Pertanyaan penegasan pilihan-pilihan apakah seharusnya peningkatan pemberian dana negara disalurkan sebagai subsidi pada pusat-pusat perawatan anak atau transfer tunai kepada keluarga, prioritas perempuan anggota parlemen hanya berbeda secara marjinal dengan kolega laki-laki dalam partai mereka; perbedaan pokok yang mencerminkan prioritas partai kiri atau partai kanan. Sebagian besar pilihan akhir dalam pertanyaan wawancara yang hipotesis, ditunjukkan dengan mengikuti ideologi pokok partai, yang kemudian tercermin secara khusus sebagai proses prioritas khusus partai yang sebenarnya. Tidak diragukan lagi bahwa politik perlindungan kini telah menduduki daftar prioritas utama sebagian besar partai politik. Pada musim gugur tahun

1997, mereka berada dalam persoalan menentukan ketika mayoritas anggota parlemen mencoba memutuskan anggaran negara 1998.

Partai buruh menolak usulan pembaharuan pokok yang diajukan kabinet tengah baru. Sistem transfer tunai selektif diperkenalkannya kepada keluarga secara menyeluruh. Pada dasarnya, situasi di mana pilihan harus dibuat dapat dicari, dihindari atau dibentuk kembali. Dalam setiap upaya mempengaruhi batasan pilihan dan mempertajam preferensi yang lazim, koordinasi di antara perempuan anggota parlemen sangatlah penting. Wawancara dengan anggota-anggota parlemen Norwegia, survei mempunyai kesempatan untuk menanyakan apakah perempuan anggota parlemen telah bekerja sama dengan perempuan lain secara khusus untuk mempengaruhi keputusan tentang isu-isu tertentu. Pertanyaan dibedakan antara koordinasi antarpartai dan lintas- partai. Dari total 54 perempuan, sekitar duapertiga menjawab bahwa mereka telah berperan serta dalam kegiatan-kegiatan yang terkoordinasi semacam itu selama karir parlemeter mereka. Sekitar jumlah perempuan yang sama telah ikut ambil bagian dalam aliansi-aliansi lintas-partai maupun antar-partai.

Upaya-upaya koordinasi ini mencakup bidang yang paling utama dari agenda politik perempuan, kecuali isu politik perlindungan yang hampir tidak menunjukkan adanya aliansi lintas-partai. Untuk isu-isu itu, aliansi terutama berada pada basis khusus-partai. Usaha untuk mengidentifikasi aliansi yang belakangan ini khususnya pada tingkat parlementer, survei juga menguji sejauh mana isu-isu yang sama

disebutkan oleh sekelompok anggota parlemen perempuan. Hasilnya menunjukkan bahwa hanya ada tiga isu di mana jawaban memasukkan setidaknya satu perempuan dari setidaknya tiga partai yang melintas blok parlementer. Di dalam setiap dua partai utama parlementer – keduanya mempunyai delegasi perempuan yang sebanding – hanya satu isu yang dikenali oleh lebih dari 25 persen perempuan sebagai basis bagi aliansi khusus partai.

Sekalipun beberapa lobi antar-partai diadakan, loyalitas partai tetap merupakan faktor yang menentukan dalam mempengaruhi langkah-langkah strategis anggota parlemen perempuan. Menarik untuk dicatat bahwa aliansi tersebut jarang menghasilkan situasi di mana perempuan memiliki suara oposisi terhadap blok partai mereka. Kendati sekitar duapertiga perempuan anggota parlemen melaporkan bahwa mereka telah berperan serta dalam aliansi lintas-partai, hanya sepuluh yang melaporkan bahwa mereka telah membuat satu atau lebih suara oposisi dalam parlemen.

Sekalipun beberapa lobi tertentu antar-partai tetap merupakan faktor yang menentukan dalam mempengaruhi langkah-langkah strategis perempuan anggota parlemen. Dalam wawancara, seorang anggota parlemen menjelaskan bahwa:

> "Saya harus mempertimbangkan suara oposisi dengan sangat hati-hati. Saya tidak dapat melakukannya terlalu sering, hanya sekali-kali saja. Sebelum saya mengambil langkah yang demikian, saya memeriksa program partai terlebih dahulu. Jika pandangan saya sejalan dengan program partai, saya akan memperdebatkan hak saya untuk berbeda pendapat dalam

> parlemen. Saya memang berbeda pendapat dengan kelompok parlementer tetapi tidak dengan partai".

Dari keterangan ini jelaslah parlemen tampaknya tidak menjadi sebuah institusi penting untuk aliansi isu-isu khusus. Ada keinginan yang lebih besar untuk terlibat dalam koordinasi lintas-partai di kalangan anggota parlemen perempuan dewasa ini ketimbang di kalangan anggota-anggota parlemen pada dasawarsa sebelumnya. Ketika ditanya tentang kerjasama itu, jumlah utusan yang agak sedikit pada masa-masa awal mengindikasikan bahwa hal tersebut tidak pernah terjadi dan tidak pernah diusahakan.

Dewasa ini, kerja sama harus betul-betul dilakukan, tetapi isu loyalitas partai yang bersaing, dalam hal ini "partai" dipertahankan sebagai identifikasi pokok politik, tetap merupakan masalah. Aliansi yang berhasil adalah pada tahap-tahap awal pengambilan keputusan yang berhasil membawa posisi yang diambil oleh setiap partai politik. Jika hal ini tidak terjadi, upaya-upaya cenderung ditinggalkan daripada mengikuti solusi akhir suara oposisi dalam parlemen. Karena itu, aliansi yang harus ditempuh adalah berusaha membangun konsensus partai.

Terdapat perbedaan mandat dalam politik Norwegia yang secara pasti mengikat politisi perempuan. Mandat ini telah digunakan oleh perempuan sendiri untuk masuk ke dalam institusi kekuasaan dan diakui oleh kepemimpinan partai, laki-laki maupun perempuan, sebagai mandat ini tidak menjelaskan dengan tepat nilai-nilai atau prioritas apa yang menjadi basis bagi transformasi kebijakan-kebijakan publik. Mandat itu

juga tidak mempunyai garis besar bagaimana transformasi itu dapat dimulai. Itu sekedar alat pemasukan yang berpengaruh, tetapi juga mengaburkan perbedaan di kalangan perempuan pemerintahan. Argumen tentang perbedaan tidak cukup menyoroti dampak identifikasi politik yang utama.

Perempuan masuk ke dunia politik melalui struktur partai yang ada, dan partai-partai politik bersikukuh memperluas kemampuan mereka dengan menghadirkan muatan kebijakan-kebijakan mereka berkenaan dengan alternatif yang bersaing. Kebiasaan lama tentang tawar-menawar juga tercakup dalam agenda-agenda yang baru. Dalam proses ini tidak ada perbedaan gender yang kategoris.

Anggota parlemen perempuan Norwegia, secara relatif bisa dikatakan memiliki catatan yang mengesankan untuk mampu mempengaruhi perubahan agenda politik dan juga pengambilan keputusan. Dampak demikian dimungkinkan akibat beragam upaya yang telah dilakukan selama kurun waktu yang panjang oleh sekelompok besar rakyat. Dalam kaitan ini, proses perubahan akan terjadi melalui pembelajaran aturan-aturan dan menggunakannya. Untuk menggambarkan hal ini, berikut adalah beberapa ciri utama pengaruh anggota parlemen perempuan di Norwegia:

a. Koordinasi dan jaringan yang rapat dengan organisasi-organisasi perempuan;

b. Membentuk aliansi antar dan lintas-partai baik dalam partai-partai politik mereka maupun melintasi partai-partai mereka disekitar tema-tema khusus perempuan;
c. Mempelajari aturan main dalam partai maupun parlemen, dan dengan demikian dapat meraih legitimasi dan kredibilitas untuk mereka sendiri melalui tindakan mereka;
d. Memanfaatkan aturan-aturan persaingan partai-bentuk dasar dari demokrasi-dan memakainya untuk kepentingan mereka melobi dengan memasukkan isu-isu penting pemilihan perempuan dalam agenda dan karena itu memberi platform kebijakan alternatif bagi partai serta para pemilih; dan,
e. Berperan serta dalam komisi-komisi yang berbeda dan juga memfasilitasi proses jaringan lintas-partai.

Proses dalam upaya membuat dampak tidaklah berjalan mulus dan juga tidak mudah. Politik memasukkan ke dalam dirinya kode etik yang terkadang menyebabkan pergeseran pilihan dan aliansi yang tidak stabil. Tetap penting untuk mencari kesepahaman bersama, yaitu cara terbaik untuk meraih dampak, melalui pengalaman anggota parlemen perempuan dari berbagai belahan dunia yang berbeda. Dengan melacak praktik-praktik ini tidak hanya memungkinkan kepedulian bagaimana dampak dibuat, tetapi juga bagaimana memperbaiki teknik-teknik yang ada agar kinerja politik perempuan saat ini dan di masa depan semakin meningkat.

9. Belgia

Pengaturan kuota diatur bahwa kuota minimum sepertiga untuk setiap jenis kelamin dua posisi puncak di daftar calon anggota legislatif partai tidak boleh dipegang oleh anggota dari jenis kelamin yang sama. Kuota 50% untuk wanita di Partai Sosialis Flemish dan Partai Sosialis Perancis. Dengan pengaturan tersebut keterwakilan perempuan di Majelis Nasional mencapai 36,7% pada tahun 2007.[315]

10. Mozambique

Mozambique merupakan salah satu negara yang dalam waktu yang relatif singkat berhasil meningkatkan keterwakilan perempuan melampaui angka *critical mass* (30%). Mozambique, tidak hanya mewakili negara-negara maju yang sudah mapan sistem politiknya (seperti Swedia, Finlandia, Norwegia, dan Denmark), tapi juga negara-negara berkembang yang masih bermasalah dengan kehidupan politik dan ekonominya, seperti Rwanda, Argentina, dan Afrika Selatan[316] sebagaimana dapat dilihat pada tabel 2.10 di atas.

Uraian di atas menunjukkan bahwa Afrika Selatan meskipun baru bebas dari penindasan sistem apartheid pada 1994, ternyata mampu bangkit dengan keterwakilan perempuan di parlemen yang tinggi, antara lain dengan mensahkan legislasi untuk membentuk Komisi Nasional Kesetaraan Gender,

[315] Ilja Luciak, *Op.Cit.*, hlm. 9.

[316] "Chapter II", diunduh dari http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/25058/3/Chapter%20II.pdf, 24 Juli 2015.

yang terdiri dari laki-laki maupun perempuan yang dipilih oleh parlemen dan disetujui presiden. Demikian pula Komisi Hak Asasi Manusia dan Kantor Pelindung Publik, juga memainkan peranan penting dalam melindungi hak-hak asasi perempuan. Perempuan di parlemen telah memainkan peranan penting dalam mempengaruhi kerja dapartemen-departemen pemerintahan, bagian-bagian untuk urusan gender dibentuk diberbagai departemen. Departemen-departemen pemerintah mengelurkan dokumen-dokumen kebijakan penting dan menjalankan bermacam prakarsa yang memprioritaskan kembali pekerjaan mereka, untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, dan khususnya bagi perempuan. Cakupan legislasi dan kebijakan-kebijakan itu disekitar perlindungan terhadap pekerja perempuan di sektor pertanian, penyetaraan manfaat kemakmuran bagi kaum tua, keadilan yang bermanfaat dalam perawatan anak-anak. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, penyediaan bantuan hukum gratis bagi mereka yang membutuhkan, penghapusan undang-undang kehamilan, perlindungan terhadap rakyat dengan memberi jaminan pemilikan atas hak-hak tanah mereka yang hilang dan hal-hal tersebut dicapai perempuan dengan terus-menerus bekerja keras.

BAB III

DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 TERHADAP PASAL 214 UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 DAN PEMENUHAN KUOTA 30% PEREMPUAN DI LEGISLATIF PROVINSI RIAU PERIODE 2009-2014

A. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008 tanggal 19 Desember 2008 antara lain berdampak terhadap Pasal 214 (huruf a s/d e) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang tidak mempunyai kekuatan hukum. Ketentuan Pasal 214 dimaksud mengatur penetapan calon anggota legislatif terpilih (pada prinsipnya) berdasarkan nomor urut caleg sebagaimana ditetapkan Partai Politik pengusungnya. Sistem penetapan ini kemudian mengalami pergeseran akibat putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu penetapan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan jumlah perolehan suara masing-masing calon anggota legislatif.

Terhadap putusan tersebut ada yang menyambut dengan gembira karena calon anggota legislatif yang memiliki nomor urut rendah dan sebaliknya disambut dengan kecewa oleh caleg yang telah ditetapkan partai politik pada nomor urut yang menguntungkannya. Terlepas dari sambutan berbagai kalangan yang berkepentingan langsung dengan dua produk hukum, justru timbul persoalan yang lebih krusial. Kehadiran Mahkamah Konstitusi membawa implikasi terhadap ketatanegaraan Republik Indonesia, baik bersifat positif maupun bersifat negatif.

Adapun implikasi-implikasi positif adanya Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:[317]

1. Ajaran (doktrin) supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) diganti dengan ajaran (doktrin) supremasi konstitusi (*the doctrin of supremacy of constitution*).[318] Menurut A.V. Dicey bahwa "*Parliament has total power. It is sovereign*". Dicey menandaskan bahwa supremasi parlemen harus ditandai dengan:[319]

   a. Parlemen berkompoten menetapkan hukum untuk semua orang.
   b. Hukum yang ditetapkan Parlemen mengatur aktivitas semua orang, dimana saja orang itu berada.
   c. Parlemen tidak dapat mengikat pengganti-penggantinya sesuai dengan isi, cara dan bentuk dari legislatif berikutnya.
   d. Hukum yang ditetapkan Parlemen tidak dapat dilawan/ditantang oleh pengadilan.

   UUD 1945 sebelum perubahan lebih kuat berparadigma supremasi parlemen. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 yang telah diamandemen, supremasi parlemen telah diubah menjadi supremasi konstitusi. Dengan begitu produk badan legislatif bukan lagi tidak dapat diganggu gugat *(the parliament can do no wrong*), karena setiap saat dapat dipertanyakan di depan Mahkamah Konstitusi oleh setiap warga negara keabsahan UU yang dibuatnya secara konstitusional. UU tunduk pada UUD yang berarti parlemen tidak dapat sesuka hati membuat UU. Ajaran supremasi konstitusi seperti ini mempunyai implikasi secara yuridis ketatanegaraan,

---

[317] Kotan Y. Stefanus dan Rafael R. Tupen, *Hukum Konstitusi, (Sekilas Cakrawala Teori, Hukum & Permasalahan)*, Kupang: Fakultas Hukum UNDANA, 2005, hlm. 117.

[318] Soetandyo Wignjosoebroto, dalam Beny K. Harman dan Hendardi, *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta: JARIM dan YLBHI, 1991, hlm. 2.

[319] Greer Hogan, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell, 1990, hlm. 6.

yaitu bahwa UUD merupakan norma hukum tertinggi *(supreme norm)* dalam sistem norma hukum yang berlaku di negara RI. Ini mengandung pengertian bahwa kalau ada norma-norma hukum lainnya yang berlaku di wilayah negara RI maka jelas norma-norma hukum tersebut lebih rendah kedudukannya dari UUD dan hanya sah sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

2. Ajaran supremasi konstitusi yang merupakan ciri menonjol dari negara yang menganut paham demokrasi modern pada abad ini, sangat menentang otoriterisme dan sangat mendukung pembangunan pemerintahan yang berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dituangkan dalam konstitusi. Semangat otoriterisme sangat tidak mempedulikan penghormatan atas HAM. UUD 1945 yang baru secara tegas mencantumkan hak-hak demokrasi, yang inti pokoknya adalah pengakuan atas HAM, baik individu, kelompok maupun golongan dalam masyarakat. Untuk penyelamatan demokrasi dan HAM, lembaga Mahkamah Konstitusi amat diperlukan untuk mengatasi pelanggaran demokrasi dan HAM.[320]
3. Dalam konteks ajaran supremasi konstitusi, negara atau pemerintah (eksekutif) seharusnya menjalankan perannya berdasarkan konstitusi dan memfasilitasi seluruh rakyatnya untuk melaksanakan hak-haknya tanpa rasa takut, dan juga harus juga ikhlas untuk dikontrol oleh rakyatnya.
4. Ajaran supremasi konstitusi membawa konsekuensi cabang kekuasaan negara yang primer seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif menjalankan wewenang

[320] Kotan Y. Stefanus, *Dilema Penentuan Calon Anggota Legislatif Terpilih*, at http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20NUSA%20CENDANA.pdf, diakses 27 Januari 2014.

konstitusionalnya harus tunduk kepada batasan-batasan yang ditentukan dalam konstitusi. Wewenang dari cabang-cabang kekuasaan negara tersebut bersumber langsung dari konstitusi dan penggunaannya harus tetap tunduk pada batasan yang diberikan UUD 1945. Hal itu dikarenakan UUD 1945 berkedudukan sebagai norma hukum tertinggi (*supreme norm*) dalam system norma hukum negara.[321]

5. Dalam konteks ajaran supremasi konstitusi, dalam mana kedudukan UUD 1945 sebagai norma hukum negara tertinggi, kekuasaan legislatif dalam membuat undang-undang tidak boleh melanggar norma-norma dalam UUD 1945. Hal ini berarti juga bahwa keputusan mayoritas di parlemen secara mutlak tidak boleh mengurangi atau meniadakan HAM yang tercantum dalam konstitusi. Selain itu, proses politik di parlemen juga harus terbuka untuk diuji keabsahannya dari segi konstitusi termasuk keputusan mayoritas di parlemen melalui mekanisme voting harus juga terbuka untuk diuji melalui mekanisme *constitutional review* oleh Mahkamah Konstitusi. Jika keputusan mayoritas melalui voting tersebut bertentangan dengan norma konstitusi, maka keputusan mayoritas tersebut wajib untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara konstitusi. Prinsip ini diterapkan untuk melindungi HAM dan norma-norma konstitusi lainnya dari proses politik di DPR dan mencegah terjadinya tirani mayoritas (tirani parlemen) yang dapat mematikan demokrasi dan kepentingan golongan minoritas.[322]

---

[321] *Ibid.*
[322] *Ibid.*

6. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi atau ajaran supremasi konstitusi, terbukalah pintu untuk usaha-usaha pemurnian *(constitutional review)* atas undang-undang yang tidak sejalan dengan norma-norma UUD 1945. Ada cukup banyak undang-undang yang diskriminatif dan tidak adil, yang menindas pribadi, kelompok, golongan minoritas, yang tidak sesuai dengan norma-norma UUD 1945.

Atas dasar pemahaman tentang implikasi positif kehadiran Mahkamah Konstitusi tersebut, maka Mahkamah Konstitusi diberikan juga kewenangan untuk melakukan pengujian terhadapUndang-Undang yang merupakan produk lembaga legislatif. Oleh karenanya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008 merupakan sebuah langkah konstitusional untuk melakukan pemurnian terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya menyangkut penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Apabila dicermati putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008, maka terlihat dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menyatakan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi adalah:

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

2. menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menja
3. di dasar harkat dan martabat manusia (*the dignity of man*);
4. bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil,
5. bahwa dilihat dari dimensi keadilan dalam pembangunan politik, pada saat ini Indonesia telah menganut sistem pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sehingga menjadi adil pula jika pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga bersifat langsung memilih.
6. bahwa dengan adanya pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana diadopsi dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945, artinya setiap calon anggota legislatif mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di hadapan hukum.[323]

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut menunjukkan bahwa cukup beralasan (obyektif dan rasional) dalam menyatakan ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum.

---

[323] *Ibid.*

Argumentasi lain yang dapat diajukan adalah tingkat kedemokrasian sebuah pemilihan umum. Pengukuran kadar atau tingkat kedemokrasian pemilu ditentukan oleh beberapa tolok ukur penilaian tentang pemilu.[324]

1. sebagai aktualisasi kedaulatan rakyat, Pemilu harus menarik sebanyak mungkin warga negara terlibat dalam proses itu. Pemilu yang sederhana dan praktis dipercaya memenuhi keharusan tersebut.
2. sebagai pengungkapan kehendak rakyat yang berdaulat, harus memberikan jaminan atas hak dan kebebasan pemilih dalam menentukan pilihannya. Pemilu yang jujur membuka peluang yang sama bagi setiap warga negara terlibat dalam proses itu, dan menjamin pemilihan yang langsung, bebas dan rahasia.
3. sebagai mekanisme demokratis untuk memilih wakil-wakil, Pemilu harus dapat menjamin ajang persaingan kompetitif bagi calon-calon wakil dan/atau partai-partai politik untuk memperoleh sebanyak mungkin dukungan politik. Pemilu yang adil memberikan peluang dan fasilitas yang sama kepada mereka yang bersaing dalam proses pemungutan suara.
4. sebagai sarana membentuk perwakilan, Pemilu harus menghasilkan keterwakilan unsur-unsur penduduk dan daerah. Pemilu yang integratif membuat setiap unsur penduduk dan daerah (merasa) terwakili aspirasi dan kepentingan mereka dalam perwakilan. Di samping mengkaitkan dengan proporsionalitas antara wakil-wakil dan unsur-unsur penduduk dan wilayah, keterwakilan mempersoalkan penampilan badan-badan perwakilan,

[324] Berita Mingguan Gatra, 18 Oktober 1995.

khususnya dalam batas akses pemilih kepada wakil-wakilnya pada masa antara dua Pemilu.[325]

Terkait dengan tolok ukur kedemokrasian Pemilu, salah satu tolok ukur yang relevan dengan persoalan penetapan calon legislatif terpilih berdasarkan jumlah peroleh suara yang diraih adalah relevan dengan tolok ukur yang ketiga, yaitu sebagai mekanisme demokratis untuk memilih wakil-wakil, Pemilu harus dapat menjamin ajang persaingan kompetitif bagi calon-calon wakil dan/atau partai-partai politik untuk memperoleh sebanyak mungkin dukungan politik. Pemilu yang adil memberikan peluang dan fasilitas yang sama kepada mereka yang bersaing dalam proses pemungutan suara.Tolok ukur ini justru memberikan ruang bagi segenap calon anggota legislatif untuk bersaing/berkompetisi secara terbuka dan sehat untuk memperoleh dukungan pemilih di daerah pemilihannya. Persaingan dimaksud juga harus diciptakan di kalangan sesama calon anggota legislatif, sehingga mereka diharapkan memperoleh dukungan suara. Itu berarti bahwa penetapan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan jumlah perolehan suara merupakan suatu praktek yang mendukung persaingan yang obyektif dan sehat antara sesama calon legislatif (tanpa memberikan perlakuan khusus bagi laki-laki atau perempuan. Sistem penetapan calon anggota legislatif berdasarkan jumlah persoalan suara dapat mendukung terwujudnya pemilu yang semakin demokratis.

Sistem penetapan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan jumlah perolehan suara juga relevan dengan kualifikasi aktor demokrasi. Menurut Ignas

---

[325] *Ibid.*

Kleden dan Daniel Sparinga,[326] demokrasi harus memiliki kualifikasi kompetensi, konstituensi, dan integritas yang memadai. Kualifikasi kompetensi maksudnya memiliki keahlian dan pengalaman berkaitan dengan demokrasi, sehingga dapat melaksanakan fungsi-fungsi aktor demokrasi yang diembannya. Kualifikasi konstituensi maksudnya aktor demokrasi harus mendapat dukungan luas masyarakat. Hal ini dibutuhkan sebagai wujud legitimasi masyarakat. Kualifikasi integritas, yaitu dipercaya masyarakat dan lembaga pemerintah terkait karena berwibawa, tidak pernah melakukan perbuatan melanggar hukum, tidak tercela, memiliki motivasi dan komitmen perjuangan yang handal. Kualifikasi ini sering diistilahkan juga dengan memiliki "legitimasi moral" sebagai seorang pemimpin dan pejuang kemanusiaan. Relevan dengan kualifikasi aktor demokrasi, maka kualifikasi konstituensi menjadi penting terkait dukungan masyarakat pemilih terhadap calon anggota legislatif terpilih sebagai aktor demokrasi. Oleh karenanya, sistem penetapan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan jumlah perolehan suara merupakan indikasi seberapa besar kualifikasi konstituensi yang dimiliki anggota legislatif terpilih.

Secara konstitusional, Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi hukum (negara berdasarkan hukum).[327] Salah satu indikatornya adalah hakim sebagai wasit dalam menyelesaikan persoalan yang timbul antar norma-norma hukum yang mengatur timbal-balik antara masyarakat dengan negara dan antara sesama masyarakat itu sendiri. Dalam negara hukum secara substantif,

---

[326] Daniel Sparinga dan IgnasKleden, *Konsepsi Demokrasi*, Jakarta: Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi, 2006, hlm. 77.

[327] Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (Amandemen).

persengketaan internal sistem hukum yang timbul harus diselesaikan melalui mekanisme "ajudikasi konstitusional".[328]

Seiring dengan perkembangan waktu, saat ini dalam konsepsi demokrasi konstitusional, parlemen sebagai lembaga yang memproduksi hukum dianggap sering melakukan kekeliruan. Ini seringkali terlihat dalam inkonsistensi substantif produk legislatif terhadap UUD. Menurut konsep negara hukum yang implementatif, organisasi otoritas pembuat undang-undang seharusnya tidak dapat luput dari pengawasan konstitusional yang dilakukan organ peradilan konstitusi ataupun melalui peradilan biasa seperti yang berlangsung di negara-negara penganut aliran sistem Eropa Kontinental dan Anglo-Amerika.Kondisi serupa itu menjadikan mekanisme pengujian undang-undang (*constitutional review*) sebagai upaya maksimal dalam mempertegas kedudukan negara hukum dengan segala kompleksitas normatifnya. dengan kata lain, jika terdapat persengketaan internal antar norma-norma hukum, maka perseteruan itu segera harus diselesaikan berdasarkan undang-undang yang diselenggarakan oleh badan peradilan, dalam hal ini adalah peradilan konstitusi.

Peradilan konstitusi memiliki tugas untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul akibat adanya pengaturan dari berbagai sektor kehidupan dalam sistem hukum yang koheren. Kewenangan pengujian konstitusional itu sendiri dapat ditentukan secara jelas, atau sama sekali tidak diatur dalam sebuah konstitusi. Artinya, ada atau tidak adanya ketentuan normatif yang mengatur pelaksanaan pengujian konstitusional oleh organ khusus dan umum, tidak

[328] Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2006, hlm. 76.

merintangi kehendak demokratis masyarakat negara hukum guna menyelesaikan konflik antarnorma-norma hukum. Termasuk di dalamnya membubuhkan label konstitusional terhadap produk organisasi otoritas pembentuk hukum (legislatif dan eksekutif). Jelas bahwa posisi peradilan konstitusi (*constitutional judiciary*) dalam struktur masyarakat normatif menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindari.[329] Ketika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan menyatakan ketentuan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum, maka timbul persoalan tentang pengaturan penetapan calon anggota legislatif terpilih. Apakah harus ditetapkan produk hukum berupa Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk menjadi dasar penetapan calon anggota legislatif terpilih dan sekaligus menggantikan Pasal 214 yang telah invalid ataukah putusan MK tersebut tidak perlu diikuti dengan produk hukum setingkat undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam diktum putusan Mahkamah Konstitusi No. 22 – 24/PUU-VI/2008, tanggal 19 Desember 2008, dinyatakan secara tegas bahwa Pasal 214 huruf a s/d e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum. Itu berarti bahwa saat ini Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dianggap telah

[329] Kotan Y. Stefanus, *Op.Cit.*, hlm. 117.

dicabut (tidak memiliki kekuatan hukum mengikat)[330] dan tercatat terdapat kevakuman hukum dalam mengatur penetapan calon anggota legislatif terpilih. Kevakuman hukum dimaksud berakibat pada ketiadaan pedoman/panduan secara hukum tentang penetapan calon anggota legislatif terpilih.[331] Menurut teori *constitutional review* yang terus berkembang dewasa ini, setelah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam Undang-Undang secara sebagian-sebagian atau keseluruhan dari suatu ketentuan bermasalah, terbuka peluang baru melakukan "*corrective revision*". Perbaikan (*revision*) itu sendiri dilaksanakan parlemen setelah dikoreksi (*corrective*) oleh Peradilan konstitusi. Melalui tahap ini perbaikan suatu Undang Undang dapat dilakukan organ pembuat Undang Undang (*legislatif revision*) setelah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan atau sebagian-sebagian oleh Peradilan Konstitusi.[332] Atas dasar pemahaman tersebut, maka setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008, yang menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, maka DPR (parlemen) harus melakukan *legislatif revision* terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Tuntutan ini memang harus dilakukan karena selain alasan di atas, tetapi juga karena seluruh ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum

[330]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008
[331]*Ibid*, hlm. 7.
[332] Ahmad Syahrizal, *Op.Cit.,* hlm. 305.

dan terkesan adanya kevakuman hukum yang mengatur penetapan calon anggota legislatif terpilih.[333]

Legislatif revision dalam konteks kajian ini adalah perbaikan, penyempurnaan, perumusan kembali ketentuan yang telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum, sehingga terdapat landasan hukum bagi penetapan calon anggota legislatif terpilih. Oleh karenanya, DPR memiliki tanggungjawab untuk segera melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, khususnya menyangkut Pasal 214. Bilamana revisi dengan undang-undang tidak cukup waktu untuk membahas persiapannya, maka dapat dilakukan revisi dengan peraturan pemerintah pengganti undang undang.

Kontroversi pendapat antara Komisi Pemilihan Umum dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menyikapi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008 berujung pada tidak adanya langkah yuridis dalam mengatasi kevakuman hukum yang terjadi. Ketentuan Pasal 214 huruf a s/d e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang telah dinyatakan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kekuatan hukum dibiarkan begitu saja dan tidak ditindaklanjuti dengan pengaturan kembali tentang sistem penetapan calon legislatif terpilih.Konsekuensi tidak direvisi pengaturan tersebut oleh lembaga legislatif yang berkompetensi untuk itu, maka pemilihan umum legislatif 2009 khususnya sistem penetapan calon legislatif terpilih tidak memiliki basis hukum yang jelas. Basis hukum yang

[333] Kotan Y. Stefanus, *Op.Cit.*, hlm. 10.

diatur dalam Pasal 214 huruf a s/d e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak dapat digunakan lagi karena telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Ketiadaan dasar hukum ini akan mencetuskan runtutan persoalan berikutnya, antara lain proses penetapan calon legislatif dapat dianggap tidak berdasarkan hukum, penetapan anggota legislatif terpilih tidak sah, proses pemilihan umum legislatif yang cacat hukum.[334]

Menjelang dan pasca pelaksanaan Pemilihan Umum Legislatif (9 April 2009), Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 (Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009), tanggal 16 Maret 2009; dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2009 tentang Perubahan Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 (Peraturan KPU

[334] Kotan Y. Stefanus, *Op.Cit.*, hlm. 13.

Nomor 26 Tahun 2009), tanggal 14 April 2009.[335] Kedua Peraturan KPU dimaksud antara lain mengatur juga penetapan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan jumlah perolehan suara masing-masing calon anggota legislatif. Kedua peraturan KPU tersebut memberikan petunjuk teknis penetapan anggota legislatif terpilih sebagai alternatif jawaban terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008, namun pedoman teknis dimaksud tidak berdasar hukum yang kuat karena revisi terhadap Pasal 214 huruf a s/d e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD belum dilakukan dengan undang undang atau peraturan pemerintah pengganti undang undang. Dengan kata lain, kedua Peraturan KPU tersebut tidak memiliki dasar hukum yang jelas, sehingga mestinya tidak dapat digunakan sebagai pegangan dalam penentuan calon anggota legislatif terpilih.

Pendapat tersebut sangat beralasan karena dalam perspektif hukum (khususnya *legislatif drafting*), suatu peraturan yang baik antara lain harus memiliki landasan hukum yang jelas dan kuat, sehingga peraturan itu memiliki kekuatan berlaku. Suatu peraturan yang baik adalah memiliki "*validity of legal norm*", sehingga dapat mengikat berbagai pihak yang berkepentingan.[336] Atas dasar pemahaman tersebut, maka dapatlah dikatakan bahwa proses penetapan calon anggota legislatif terpilih yang mengacu pada Peraturan KPU Nomor Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2009, adalah cacat hukum karena tidak memiliki basis hukum yang kuat.

---

[335] Kotan Y. Stefanus, *Op.Cit.*, hlm. 12.

[336] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell and Ruseell, 1973, hlm. 121-122.

Mahkamah Konstitusi yang telah mengadili sengketa norma hukum antara ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan UUD 1945 telah menyatakan bahwa Pasal 214 huruf a s/d e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945. Hasil *review* ini harus diterima sebagai sesuatu yang rasional dan obyektif. Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga memperkuat kadar kedemokrasian dari pemilihan umum yang sedang berlangsung dan sekaligus mempertegas komitmen untuk mendapatkan aktor demokrasi dalam lembaga legislatif yang memiliki kualifikasi untuk itu. Berbarengan dengan itu, diperlukan *legislative revision* yang dilakukan otoritas pembentuk undang-undang agar tidak terjadi kevakuman pengaturan tentang penetapan calon anggota legislatif terpilih akibat dari "*corrective revision*"yang telah diputusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan langkah-langkah yuridis tersebut diharapkan terwujudnya Negara Indonesia semakin mantap tampil sebagai Negara demokrasi konstitusional. Harapan tersebut tidak diwujudkan, sehingga penetapan calon terpilih yang merujuk pada Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2009 tidak memiliki basis hukum yang jelas dan kuat.[337]

Pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang ditujukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dianggap kurang maksimal sebab tidak

[337] Kotan Y. Stefanus, *Op.Cit.*, hlm. 14.

merupakan suatu kewajiban sehingga tidak disertai dengan sanksi. Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 pun dianggap tidak mendukung pencapain *critical mass* keterwakilan perempuan di parlemen. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pokok Perkara

Permohonan yang diajukan Pemohon adalah pengujian konstitulionalitas dari Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kedua pasal tersebut dianggap oleh Pemohon tidak sejalan dengan semangat reformasi dan semangatnya telah keluar dari pemilihan umum yang jujur dan adil. Pasal 55 tersebut dianggap bersifat diskriminatif sebab membedakan perlakuan terhadap caleg perempuan dan caleg laki-laki. Dalam pengaturan pasal *a quo* perempuan mendapat prioritas nomor urut kecil. Pemohon mengemukakan bahwa hal ini telah bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum.

Demikian pula dengan Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e), yang memberikan kewenangan penuh kepada partai politik dalam mengatur nomor urut calegnya. Menurutnya kewenangan ini dapat berindikasi pada penentuan caleg yang hanya didasarkan pada *like and dislike* dari petinggi/pengurus partai. Oleh karena itu, untuk menjamin derajat kompetisi yang adil seyogianya penentuan caleg terpilih ditentukan dengan melihat perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut pencalonan.

Dengan demikian, Pemohon berkesimpulan bahwa hak-hak konstitusionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 281 ayat (2) telah dilanggar. Pemohon memohonkan kepada Mahkamah untuk menyatakan kedua Pasal tersebut bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mengikat secara hukum.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi

a. Pendapat Mahkamah terhadap Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Atas Permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sesungguhnya ketentuan dalam Pasal 55 ayat (2) tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi, karena perlakuan hak-hak konstitusional gender untuk tidak dikualifikasikan diskriminatif tersebut, dimaknai untuk meletakkan secara adil hal yang selama ini ternyata tidak memperlakukan kaum perempuan secara adil. Adapun untuk sampai pada kesimpulan tersebut Mahkamah mengeluarkan beberapa pendapat sebagai berikut:[338]

Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* merupakan tindak lanjut dari konvensi Perempuan se-Dunia Tahun 1955 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Hak Politik Perempuan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konsensi

[338] Irma Latifah Sihite, *Op.Cit.*, hlm. 74.

Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Mahkamah Konstitusi juga menjabarkan bahwa kebijakan ini tidak akan mengurangi hak konstitusional caleg laki-laki. Apabila sistem kuota dipandang sebagai pembatasan, hal itu tidak berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pembatasan sendiri dibenarkan dalam konstitusi Pasal 28J ayat (2) bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Bahkan UUD 1945 juga memperbolehkan adanya perlakuan khusus sebagaimana diatur dalam 28H ayat (2). Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menjelaskan dalam putusannya bahwa, pemberian kuota 30 persen dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator. Mahkamah Konstitusi juga mengingatkan bahwa kebijakan ini bersifat sementara untuk mendorong keikutsertaan perempuan dalam pengambilan kebijakan nasional melalui partisipasi dalam pembentukan undang-undang.

b. Pendapat Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e)

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pasal *a quo* adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat, sebab dengan ketentuan ini terbuka jalan yang menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan partai melalui nomor urut. Padahal kedaulatan rakyat merupakan moralitas konstitusi yang sangat mendasar yang bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, tetapi juga pada seluruh undang-undang di bidang politik.

Di samping itu, pilihan rakyat juga akan menunjukkan tinggi tidaknya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif bersangkutan. Hal ini juga tentunya dapat mereduksi konflik internal partai politik peserta pemilu yang dikhawatirkan dapat berimbas kepada masyarakat.

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal *a quo* mengandung standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Hal itu perlu untuk dikembalikan lagi ke landasan filosofi dari setiap pemilihan, dengan penentuan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak. Dengan demikian, tidak akan didapati pemberlakuan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama.

c. Konklusi Mahkamah Konstitusi

Dengan didasarkan pada pendapat-pendapat tersebut maka Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa Pasal 55 (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidaklah bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah sepakat bahwa *affirmative action* merupakan diskriminasi terbalik atau *reverse discrimination*, namun tidak berarti melanggar konstitusi. Ketentuan dalam pasal tersebut bertujuan untuk meletakkan dasar-dasar yang adil secara sama bagi laki-laki dan perempuan dalam bidang politik. Adapun ketentuan dalam Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e), oleh Mahkamah Konstitusi dipandang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3). dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi memutus bahwa penetapan anggota legislatif didasarkan pada suara terbanyak.

d. Analisis Putusan

Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian ofconstitution* (penjaga konstitusi)[339] melalui Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d,dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai

[339] Penjagaan konstitusi dilakukan oleh MK agar UUD 1945 dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Oleh karena itu, MK juga berperan dalam proses *judicialization of politics*, yaitu proses untuk menguji bagaimana tindakan-tindakan badan legislatif dan eksekutif sesuai dengan konstitusi, demikian menurut A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang: 2003, hlm. 128.

kekuatan hukum mengikat. Keputusan ini merupakan hasil *constitutional review*[340] Pasal 55 ayat (2), Pasal 205 ayat (4), (5), (6), dan (7)[341], serta Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun2008.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD berisi ketentuan:

> Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu disuatu 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;

---

[340] *Constitutional review* merupakan pengujian suatu ketentuan perundang-undangan terhadap konstitusi. Parameter pengujian dalam hal ini adalah konstitusi sebagai hukum tertinggi. Hal ini berbeda dengan *judicial review* yang dari lingkup materinya lebih luas karena menguji suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, jadi tidak terbatas pada konstitusi sebagai parameter pengujian, demikian dalam Muchamad Ali Safaat, "Toetsingsrecht Judicial Review Constitutional Review", at http://anomalisemesta.blogspot.com, diakses tanggal 19 Februari 2012.

[341] Pasal 205 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 merupakan ketentuan "Penetapan Perolehan Kursi" sebagai bagian tahap penetapan hasil pemilu, berbunyi:(4) Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, maka penentuan calon anggota legislatif (Caleg) terpilih Pemilu 2009 harus didasarkan suara terbanyak secara berurutan; bukan atas dasar standar ganda, yaitu perolehan suara caleg dan nomor urut terkecil caleg yang ditetapkan partai politik (Parpol) bersangkutan sebagaimana indikasi oligarkhi partai selama ini. Substansi Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan acuan "redaksi" Pasal 55 ayat (2) bahwa "Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon". Penetapan esensi norma Pasal 214 telah terjadi pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD anggota legislatif (Pileg) sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentangPemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tepatnya pasal 107 ayat (2).

Penyusunan daftar bakal caleg sesuai Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dikenal dengan sistem *zipper*. Ketentuan ini merupakan upaya *affirmative action*, yakni tindakan khusus sementara dalam rangka peningkatan kuantitas perempuan dalam lembaga legislatif guna

merealisasikan prinsip negara hukum demokrasi. Esensi upaya tersebut didukung norma Pasal 53 bahwa "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan".

Pemilu Tahun 2009 dirancang untuk mencapai beberapa tujuan. Pertama, menciptakan sistem pemerintahan yang kompatibel dengan sistem kepartaian sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang efektif. Kedua, meningkatkan kualitas partai politik sebagai institusi penopang demokrasi. Ketiga, meningkatkan kinerja lembaga perwakilan rakyat, dan terakhir, menyertakan keterlibatan 30% perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat.[342]

Berdasarkan uraian tersebut, maka nampak jelas kaitan erat dalam relasi kausal antara Pasal 214 sebagai ketentuan tahap penetapan caleg terpilih dengan Pasal 55 ayat 2 dan Pasal 53 sebagai tahap pencalonan anggota legisatif dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan Pemilu 2009. Jadi, sesungguhnya ketiga ketentuan ini merupakan wujud akomodasi perealisasian upaya *affirmative action* dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 01Tahun2009Tentang PerubahanUndang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat tidak pada "garis linear".Di satu sisi, Mahkamah Konstitusi menegaskan mengenai konsep konstitusionalitas *affirmative action.*

[342] J. Kristiadi, "Pemilu 2009, Menjanjikan tetapi Mencemaskan", at http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/kliping/pemilu.pdf, diakses 27 Januari 2017.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penentuan adanya kuota 30% bagi caleg perempuan dan 1 caleg perempuan dari setiap 3 caleg, sebagaimana Pasal 53 dan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, "tidak bertentangan dengan konstitusi karena perlakuan hak-hak konstitusional jender untuk tidak dikualifikasi diskriminatif, dimaknai untuk meletakkan secara adil hal yang selama ini ternyata memperlakukan kaum perempuan secara tidak adil" sesuai Pasal 28J ayat (2) dan 28Hayat (2) UUD 1945[343].

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah inkonstitusional, karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan prinsip keadilan sebagaimana diatur Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatakan "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

Dengan demikian implikasi hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap upaya *affirmative action* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota

[343] Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

DPR, DPD, dan DPRD menimbulkan permasalahan pesta demokrasi 2009. Selain itu, dengan keluarnya putusan tersebut berkembang berbagai pendapat, baik yang mendukung maupun yang kontra. Pihak yang mendukung putusan ini berpandangan bahwa dengan adanya putusan yang demikian maka setiap caleg, memiliki kesempatan yang sama dan setara untuk berkompetisi menjadi anggota legislatif. Bagi mereka yang kontra, putusan ini dianggap telah menafikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 55ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan yang terdapat dalam pasal itu menjadi tidak bermakna seiring dengan ditetapkannya suara terbanyak dalam penentuan caleg terpilih.

Menurut Asfinawati bahwa putusan ini dilematis. Di lain pihak oligarki partai terputus dengan putusan ini. Partai tidak lagi berwenang untuk menentukan siapa yang akan duduk di parlemen melalui mekanisme nomor urut. Kini giliran rakyat untuk menentukan, melalui suara terbanyak.[344] Di lain pihak sebagaimana diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis bahwa putusan ini menggagalkan upaya perempuan dalam pencapaian kesetaraannya. Perjuangan perempuan untuk mendapatkan sepertiga dari jatah calon kursi legislatif menjadi sia-sia.[345]

Pada dasarnya kedua sistem tersebut menjamin suatu keterwakilan yang demokratis. Dengan suara terbanyak, legitimasi calon

---

[344] Asfinawati, dalam *Penerapan Affirmative Action Sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Indonesia*, Tesis UI, Jakarta, Tidak Dipublikasikan, hlm. 76.

[345] Todung Mulya Lubis, *Menegakkan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi,* dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-39 No.1 Januari 2009, hlm. 63.

terpilih memang akan tinggi. Hal inilah yang dinilai menjamin terjaganya prinsip kedaulatan rakyat, dengan nomor urut pun akan demikian apabila rekrutmen kandidat dilakukan oleh partai dengan cara yang baik. Partai pada dasarnya merupakan manifestasi dari keterlibatan rakyat.[346] Antara pemilih dengan partai tentunya memiliki kesamaan tujuan, demikian pula dengan kandidat yang dicalonkan. Dengan demikian, apa yang dicita-citakan oleh pemilihnya itu pulalah yang akan diperjuangkannya.

Keberadaan putusan ini bagaimanapun haruslah dihormati. Peningkatan keterwakilan perempuan tampaknya memang harus dipikirkan ulang tentang penerapan sistem suara terbanyak ini. Sebagian kalangan menyatakan bahwa sistem ini justru memperbesar kemungkinan keterpilihan perempuan, namun pada kenyataannya di lapangan ternyata berbeda. Perempuan hanya berhasil meraih 18% kursi di parlemen. Proses lobi masih baru bagi perempuan dan dukungan finansial yang tidak memadai juga tentunya akan mempengaruhi mereka dalam mengampanyekan diri.[347]

Pada kenyataannya pada pemilu 2009 mayoritas perempuan terpilih adalah mereka dengan nomor urut atas (1, 2, dan 3). Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

---

[346] Miriam Budiardjo berpandangan bahwa partai politik lahir dari gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik. lihat dalam Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 159.

[347] *'Zipper System untuk "Selamatkan" Perempuan di Parlemen'*, Harian KOMPAS Edisi 23 Januarai 2009.

Tabel 3.1.
Nomor Urut Caleg Perempuan Terpilih

Nomor Urut	Persen		
	DPR RI	DPRDProv.	DPRD Kab/Kota
1	44%	41%	41%
2	29%	20%	23%
3	20%	24%	18%
4 dst.	7%	14%	18%

Sumber: Hasil penelitian PUSKAPOL FISIP UI 2010

Penerapan suara terbanyak hanya akan baik bagi perempuan dengan popularitas, jejaring, dan modal yang memadai. Sistem ini menjadikan pemilu sebagai pertarungan bebas, bukan hanya antar caleg dan partai yang berbeda, tetapi juga antar caleg dalam satu partai. Hal tersebut dapat menimbulkan persaingan tidak sehat dengan uang sebagai modal utama.[348]

Konflik internal partai sebagaimana dikhawatirkan oleh Mahkamah Konstitusi juga sesungguhnya dapat terjadi dengan sistem ini. Sebab, antar caleg dari satu partai pun akan berlomba-lomba meraup suara sebanyak-banyaknya. Kompetisi akan berlangsung dengan sangat individualistik.[349]

---

[348] Herbert E. Alexander menyatakan bahwa demokrasi didasarkan pada prinsip *one man one vote.* Bagaimana kemudian prinsip ini dapat disandingkan dengan ketidakmerataan distribusi kekayaan? Sehingga timbullah penyimpangan yang akan mempengaruhi hasil pemilihan, yang salah satunya disebabkan oleh politik uang, dalam Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret aksesori Demokrasi di Indonesia,* Rumah Demokrasi, Jakarta, 2010,hlm. 263.

[349] Menyusul Putusan Mahkamah tersebut, terjadi kampanye panjang selama 9 bulan dan dalam kurun waktu tersebut setiap caleg berupaya semaksimal mungkin memanfaatkan dana yang ada untuk mempromosikan dirinya demi meraih suara terbanyak. Sepanjang dilakukan sesuai hukum kampanye tidak menjadi masalah. Namun, di lapangan ternyata begitu banyak pelanggaran yang dilakukan selama kampanye ini. Dari data yang dikeluarkan oleh Bawaslu, pada Pemilu 2009 secara nasional terjadi 15.341 kasus. Jumlah ini meningkat dari Pemilu 2004 yang hanya sebesar 8.946 pelanggaran. Lihat dalam Ramdansyah, *Ibid.*. hlm. 45 dan 221.

Menurut hemat penulis makna dari *dissenting opinion* oleh Maria Farida terhadap putusan tersebut, bahwa ketentuan-ketentuan dalam undang-undang itu tidak lagi saling mendukung satu lama lain. Beliau mengungkapkan bahwa undang-undang seharusnya dipahami sebagai suatu kesatuan yang utuh. Bahwa aturan dalam Pasal 55 ayat (2) dan dalam Pasal 214 memiliki keterkaitan dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan. Keterkaitan tersebut dapat diketahui dari ketentuan Pasal 55 yang memberikan perlindungan terhadap perempuan dalam mekanisme internal partai. Kemudian ketentuan dalam Pasal 214 memberikan perlindungan dalam mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan melalui perjuangan di daerah pemilihan yang bersangkutan. Dengan penggunaan suara terbanyak, maka keterkaitan antara Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 ditiadakan dan putusan ini telah menafikan tindakan *affirmatif*.[350]

Kuota 30% yang diberikan oleh undang-undang dengan ini berubah menjadi 0%. Kesetaraan yang hendak dicapai dengan *affirmative action* bukanlah kesetaraan kesempatan, sebab hal itu memang sudah dijamin oleh hukum, melainkan suatu kesetaraan hasil, untuk menciptakan keseimbangan keterwakilan. Hal ini hanya akan berlaku sementara, sampai perempuan siap untuk berkompetisi secara bebas. Ketertinggalannya selama ini telah membuat perempuan layak

[350] Maria Farida dalam *Dissenting Opinion* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 109-115.

mendapatkan suatu perlakuan khusus. Hal inilah yang tampaknya luput dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi.

e. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah Putusan yang bersifat *erga omnes,*[351] sehingga akihat hukumnya tidak hanya berdampak pada para pihak, tetapi berlaku terhadap seluruh rakyat Indonesia secara umum. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang demikian itu, maka ketentuan dalam Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah bersifat *self executing,*[352] yang berarti putusan telah dapat dilaksanakan tanpa perlu dilakukan revisi ataupun pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terlebih dahulu terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Keputusan ini berdampak sistem penentuan caleg terpilih di Indonesia berubah dari berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak, dengan kewenangan yang diberikan undang-undang kepadanya dapat secara langsung menetapkan calon terpilih berdasarkan putusan

---

[351] *Erga omnes* digunakan dalam hukum untuk menjelaskan terminologi kewajiban dan hak terhadap semua. Putusan Mahkamah Konstitusi oleh karena objeknya menyangkut kepentingan bersama dan semua orang, sehingga sifat permohonan di MK tidak bersifat berhadap-hadapan sebagaimana sengketa di pengadilan perdata atau tata usaha negara. Termasuk putusan yang dijatuhkan MK terkait pengujian undang-undang, dimana undang-undang mengikat secara umum kepada semua warga negara, maka dengan dinyatakan tidak mengikatnya sebuah undang-undang tidak hanya mengikat kepada pemohon tetapi kepada sernua warga negara. Lihat dalam Majalah Konstitusi No. 45-Oktober 2010, hlm. 83.

[352] Putusan yang bersifat *self executing* berarti tidak membutuhkan mekanisme pengimplementasian. Putusan tersebut berlaku seketika. Sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24/2003, menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka umum. Dalam Black's Law dictionary disebutkan, *self executing of an instrument means effective immediately without the need of any type of implementing action.*

Mahkamah Konstitusi tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 yang menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, memiliki konsekuensi bahwasanya tidak ada lagi sistem "nomorjadi" bagi caleg (calon anggota DPR/DPRD). Seluruh suara sah yang masuk ke dalam partai politik tertentu, akan dibagi diantara para caleg berdasarkan jumlah suara yang langsung diterima oleh caleg tersebut. Presentasi pembagian suara tidak lagi berdasarkan nomor urut caleg. Salah satu dampak positif keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah perombakan sistem oligarki partai di Indonesia. Para caleg harus mengenali para calon pemilihnya dan juga sebaliknya, karena hanya calon yang memperoleh suara terbanyaklah yang memperoleh kursi perwakilan.

Pada tataran teoritik negara hukum demokratis di Indonesia, secara garis besar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 yangmenetapkan bahwa caleg terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak akan menimbulkan berbagai implikasi yang sangat serius bagi demokrasi, diantaranya:

1) Semakin mendorong meningkatnya intensitas *vote-buying* (jual beli suara). Putusan Mahkamah Konstitusi ini turut berkontribusi dalam mendorong kapitalisasi politik yang berpotensi melumpuhkan bangunan demokrasi NKRI;

2) Dalam praktik berpotensi menggerogoti institusi partai politik sebagai akibat meningkatnya intensitas pertarungan antar-caleg di internal setiap partai politik (kanibalisme politik);

3) Tidak serta-merta memunculkan *political accountability*. Sebaliknya berpotensi besar menurunkan tingkatrepresentasi politik mengingat caleg yang memperoleh suara yang kurang signifikan justru memperoleh kursi karena yang bersangkutan memiliki "suara terbanyak". Kondisi demikian menggambarkan bahwa sesungguhnya caleg yang bertarung dalam pemilu 2009 sama sekali bukanlah caleg yang diusung partai politik, tapi sama dengan calon independen. Perolehan suara partai yang sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi muncul diberikan kepada nomor urut terkecil untuk menambah tingkat legitimasi elektabilitas caleg terbuang sia-sia.

4) Sistem penetapan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak juga merugikan kepentingan caleg perempuan dan politik perempuan pada umumnya, serta bertentangan dengan agenda besar bangsa untuk mendorong partisipasi politik perempuan melalui *affirmative action* yang dilindungi oleh Pasal 28 H ayat (2) UUD 1945. Ketentuan Pasal 55 ayat (2)Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (setiap 3 orang caleg terdapat sekurang-kurangnya 1 caleg perempuan) dan Pasal 53 (daftar bakal caleg memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan) menjadi tidak memiliki arti.

Dari berbagai implikasi tersebut, maka implikasi hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap upaya *affirmative action* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah bahwa upaya *affirmative action* yang telah dibangun dan disepakati sebelumnya menjadi tidak berarti dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Dengan demikian implikasi suara terbanyak secara tidak langsung telah memandulkan *affirmative action* peningkatkan keterwakilan minimal 30 persen perempuan di parlemen, sebagaimana diamanahkan Pasal 53 dan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada sistem sebelumnya yang telah mendapatkan apresiasi yang baik darisetiap partai politik, menempatkan caleg berdasarkan *zipper method* atau metode zig-zag di setiap tiga caleg terdapat satu perempuan. Ada kekuatiran mendalam bahwa putusan tersebut memangkas jumlah perempuan di parlemen. Padahal peran penting perempuan di legislatif masih sangat dibutuhkan. Kehadiran perempuan di DPR, sekarang ini, minimal mampu mengangkat aspirasi perempuan. Hal itu bisa dilihat darilahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Perjuangan hak-hak perempuan bukan hanya melulu diperjuangkan oleh perempuan, melainkan juga sudah menjadi *mainstream* bersama dalam koridor gender selama ini.

Keluarnya putusan suara terbanyak dalam menentukan caleg terpilih tidak serta-merta menghiraukan semangat *affirmative action* yang selama ini diperjuangkan oleh aktivis perempuan dan gender. Semangat tersebut harus tetap menjadi bagian penting kebijakan politik dan hukum yang mendorong perempuan terlibat dan berperan penting. Di sisi lain, putusan suara terbanyak juga tidak boleh dihadang, harus tetap terlaksana sebagai bagian dari penguatan agenda substansial demokrasi. *Political will* dibutuhkan dari berbagai pihak terkait, termasuk aturan hukum dan bersifat 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. Jika ada keberanian, bisa saja memilih 1 perempuan yang meraih suara terbanyak di antara caleg perempuan lainnya, setelah suara terbanyak 1 dan 2 dalam partai. Jika ada kemauan, tentu ada jalan, bergantung pada aturan main yang bisa disepakati. *Affirmative action* bagi dukungan caleg perempuan sangat dibutuhkan sekarang, pada saat sebagian besar *enjoy* dengan suara terbanyak. Banyak masalah sosial dan kultural yang menelantarkan hak-hak perempuan, membutuhkan sentuhan kebijakan yang lebih komprehensif.

Langkah-langkah dan kebijakan perlu diagendakan. Berikut dikemukakan beberapa agenda yang perlu dibuat, sebagaimana menurut BRA Mooryati Soedibio, tokoh perempuan pengusaha, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, yang dimuat dalam Suara Pembaruan 4 Februari 2009.[353]

[353]Astrid Anugrah, *Op.Cit.*, hlm. 69-70.

Pertama, melakukan *review* akademik terhadap putusan Mahkamah Konstitusi;

Kedua, bagaimana putusan MK dikaitkan dengan niat politik bangsa untuk melakukan diskriminasi positif atau biasa disebut tindakan khusus sementara bagi keterwakilan perempuan Indonesia di parlemen;

Ketiga, memetakan secara lengkap pencalonan perempuan dalam setiap daerah pemilihan (dapil) dengan mencermati daftar calon tetap anggota DPR;

Keempat, melakukan aksi dan lobi-lobi politik untuk mencari kemungkinan apakah masih ada terobosan yang dapat dilakukan dalam kurun waktu kurang lebih tiga bulan ini dengan kiat konsisten,komitrnen, dan networking;

Kelima, diperlukan komitmen para pejuang perempuan untuk konsolidasi menghadapi setiap keadaan yang dapat menggagalkan perjuangan perempuan dalam bidang politik;

Keenam, sangat diperlukan rencana aksi yang mempunyai sasaran, agenda, serta kegiatan yang rinci, sehingga sisa waktu dapat dimanfaatkan secara maksimal. Perempuan meningkatkan aspirasi dan potensinya yang dapat melibatkan lebih banyak konstituen untuk mendukung ketrpilihannya di lembaga legislatif;

Ketujuh, dalam jangka panjang pendidikan politik sangat penting. Karena perjuangan perempuan adalah melawan kultur dan struktur sosial budaya yang patriarkhat. Pendidikan adalah strategi jangka panjang yang harus segera mulai dilakukan. Pendidikan politik dapat dilakukan oleh lembaga negara, lembaga swasta, atau organisasi masyarakat. Namun, institusi yang paling bertanggung-jawab terhadap pendidikan politik adalah partai politik. Partai politik harus mempunyai komitmen dan program urgen untuk melaksanakan pendidikan politik bagi perempuan.

Dari uraian di atas dapat diliat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 23 Desember 2008 memiliki dampak, selain kepada sistem yang terdapat pada Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, juga kepada sistem keterwakilan perempuan. Dampaknya kepada sistem keterwakilan perempuan adalah sebagai berikut.

1. Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan landasan yuridis yang dapat dijadikan untuk menyusun penempatan caleg sebagaimana yang telah disepakati oleh

setiap partai politik peserta pemilu. Dalam daftar itu, penempatan caleg perempuan tentunya dilakukan dengan sistem *zipper* atau *zig-zag method.* Penempatan caleg perempuan disusun 1 diantara 3 nama, mulai dari nomor unit terkecil hingga nomor unit besar atau bawah.

2. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi maka sistem *zipper* atau *zig-zag* sebagai upaya yang ditempuh untuk pemberdayaan politik perempuan melalui *affirmative action,* menjadi tidak/ kurang efektif lagi. Melalui sistem *zipper*, kemungkinan caleg perempuan untuk terpilih jadi anggota parlemen menjadi sangat kecil. Melalui Pasal 214 UU Nomor 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.

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 sebanyak-banyaknya memperoleh suara dari konstituennya (rakyat pemilih). Tidak mempunyai kekuatan mengikatnya Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, calon anggota legislatif terpilih tidak lagi berdasarkan suara 30% bilangan pembagi pemilih (BPP), melainkan suara berdasarkan suara terbanyak.

B. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif Provinsi Riau periode 2009-2014.

Calon Anggota Legislatif Provinsi Riau dan keterwakilan perempuan yang berasal dari masing-masing partai politik pada Pemilu 2009 dapat dibaca pada tabel 3.3. sebagai berikut:

Tabel 3.2.
Calon Anggota Legislatif Provinsi Riau Pada Pemilu 2009

No.	Nama Partai	Total Caleg	Laki-Laki		Perempua	
			Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1.	HANURA	44	32	72,72	12	27,28
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	15	11	73,33	4	26,67
3.	Partai Pengusaha Pekerja Indonesia	13	10	76,92	3	23,08
4.	Partai Peduli Rakyat Indonesia	29	18	62,06	11	37,94
5.	Gerindra	38	28	73,68	10	26,32
6.	Partai Barisan Nasional	16	9	56,25	7	43,75
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	11	6	54,54	5	45,46
8.	Partai Keadilan Sejahtera	58	45	77,58	13	22,42
9.	Partai Amanat Nasional	36	31	86,11	5	13,89
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	8	6	75,00	2	25,00
11.	Partai Kedaulatan	18	12	66,66	6	33,34
12.	Partai Persatuan Daerah	24	13	54,16	11	45,84
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	49	31	63,26	18	36,74
14.	Partai Pemuda Indonesia	8	5	62,50	3	37,50
15.	PNI Marhaen	7	4	57,14	3	42,86
16.	Partai Demokrasi Pembaharuan	38	26	68,42	12	31,58
17.	Partai Karya Pembangunan	9	6	66,66	3	33,34
18.	Partai Matahari Bangsa	22	13	59,09	9	40,91
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	3	1	33,33	2	66,67

20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	25	19	76,00	6	24,00
21.	Partai Republik Nusantara	8	4	50,00	4	50,00
22.	Partai Pelopor	6	5	83,33	1	16,67
23.	Golkar	61	42	68,85	19	31,15
24.	Partai Persatuan Pembangunan	44	26	59,09	18	40,91
25.	Partai Damai Sejahtera	14	12	85,71	2	14,29
26.	Partai Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia	10	6	60,00	4	40,00
27.	Partai Bulan Bintang	46	34	73,91	12	26,09
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	58	45	77,58	13	22,42
29.	Partai Bintang Reformasi	41	28	68,29	13	31,71
30.	Partai Patriot	29	22	75,86	7	24,14
31.	Partai Demokrat	58	44	75,86	14	24,14
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	17	14	82,35	3	17,65
33.	Partai Indonesia Sejahtera	13	6	46,15	7	53,85
34.	Partai Nasional Kebangkitan Ulama	36	23	63,88	13	36,12
35.	Partai Merdeka	6	5	83,33	1	16,67
36.	Partai Sarikat Indonesia	9	5	55,55	4	44,45
37.	Partai Buruh	20	13	65,00	7	35,00

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari tabel 3.2 dapat diketahui bahwa partai-partai yang ada di Provinsi Riau belum semua memenuhi 30% keterwakilan perempuan.

Daftar Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilihan Umum Tahun 2009 Provinsi Riau, untuk masing-masing daerah pemilihan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.3.
Daerah Pemilihan: 1 (Pekanbaru)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Keadilan Sejahtera	2	Ayat Cahyadi, S.Si	14,543	I
2.	Partai Amanat Nasional	1	H. Ramli Sanur	5690	I
3.	Partai Golkar	1	Dra. Hj. Iwa Sirwani Bibra	11,350	I
4.	Partai Golkar	5	M. Faisal Aswan	6,492	II

5.	Partai Persatuan Pembangunan	3	Drs. H. Muhammad Roem Zen	2,354	I
6.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1	Robin P. Hutgalung, S.H.	3,364	I
7.	Partai Demokrat	1	Hj. Mukhniarti	12,193	I
8.	Partai Demokrat	2	Ir. Noviwaldy Jusman	7,262	II

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari tabel 3.3. dapat dijelaskan bahwa daerah pemilihan I yaitu Kota Pekanbaru yang mendapatkan suara sah tertinggi adalah Ayat Cahyadi S.Sidengan jumlah 14.453 dari Partai Keadilan Sejahtera. Pada posisi kedua ditempati perempuan yaitu Hj. Muhniarti dengan suara sah 12.163 merupakan perwakilan dari Partai Demokrat dengan nomor urut DCT1 dan peringkat suara sah nomor 1 dari Partai Demokrat. Dari Partai Golkar peringkat suara sah tertinggi untuk pemilihan Kota Pekanbaru juga diwakili oleh perempuan yaitu Dra. Hj. Iwa Sirwani Bibra dengan suara sah 11.350 dengan nomor urut DCT 1.

Daerah pemilihan untuk Kota Pekanbaru terpilih delapan orang daftar terpilih anggota dewan. Dari 8 anggota dewan terpilih tersebut posisi peringkat suara sah perempuan berada pada nomor urut 2 dan 3.

Tabel 3.4.
Daerah Pemilihan: 2 (Kampar)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Keadilan Sejahtera	1	H. Darisman Ahmad, Lc, MA	3,646	I
2.	Partai Amanat Nasional	1	H. Taufan Andoso Yakin, S.E. MM	7,441	I
3.	Partai Golkar	3	Rosvanilda	20,289	I

			Zulher		
4.	Partai Golkar	7	H. Masnur, S.H.	16,542	II
5.	Partai Persatuan Pembangunan	1	H. Aziz Zaenal, S.H.	16,843	I
6.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1	Arifin Bantu Purba, SH, MH	4,595	I
7.	Partai Demokrat	1	Jefry Noer	26,227	I

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari Tabel 3.4. dari daerah pemilihan II yaitu Kabupaten Kampar yang terpilh dalam daftar anggota dewan perwakilan rakyat daerah di Provinsi Riau berjumlah 7 orang. Dari 7 orang tersebut peringkat suara sah yang tertinggi diduduki perwakilan Partai Demokrat yaitu Jefry Noer dengan jumlah suara sah 26.227 yang merupakann mantan Bupati Kabupaten Kampar. Pada posisi kedua ditempati oleh perempuan perwakilan dari Partai Golkar dengan nomor urut DCT 3 yaitu Rosvanilda Zulher dengan jumlah suara sah tertinggi dari Partai Golkar dan peringkat suara kedua untuk keseluruhan daftar anggota terpilih. Dan yang menarik perwakilan dari Partai Golkar yaitu Haji Masnur menduduki posisi peringkat suara sah untuk keseluruhan daftar calon terpilihnamun pada pemilihan umum berada dengan nomor urut DCT 7.

Tabel 3.5.
Daerah Pemilihan: 3 (Rokan Hulu – Rokan Hilir)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Peduli Rakyat Indonesia	3	Lampita Pakpahan	8,288	I
2.	Partai Keadilan Sejahtera	1	H. Syafruddin Sa'an	10,026	I
3.	Partai Amanat Nasional	1	Ir. H. A. Kirjuhari	9,838	I

4.	Partai Golkar	1	Tabrani Maamun	46,847	I
5.	Partai Golkar	4	Suparman, S.Sos	16,787	II
6.	Partai Golkar	2	Drs. H. Johar Firdaus, M.Si	12,449	III
7.	Partai Persatuan Pembangunan	1	H. Rusli Efendi, S.Pdi, S.E. M.Si	8,504	I
8.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1	T.Rusli Ahmad	9,837	I
9.	Partai Demokrat	1	H. T. Azuwir, S.E.	14,426	I

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari Tabel 3.5. dapat dijelaskan daerah pemilihan III yaitu Kabupaten Rokan Hulu dan Rokan Hikir yang mendapatkan 9 orang terpilih. Peringkat suara sah tertinggi diduduki oleh perwakilan Partai Golkar yaitu Tabrani Maamun yang merupakan Tokoh masyarakat Rokan Hilir dengan jumlah suara 46.847 dengan nomor urut 1. Pada posisi peringkat suara sah kedua diduduki perwakilan dari partai Golkar Suparman, S.Sos yang merupakan politisi senior di Provinsi Riau tepatnya senior di Partai Golkar dengan julah suara 16.787 dengan nomor urut saat pemilihan umum dengan nomor urut DCT 4. Pada daerah pemilihan III ini meskipun berada pada peringkat suara sah dengan nomor urut DCT 9 secara keseluruhan terdapat perwakilan perempuan yaitu Lampita Pakpahan dari Partai PPRI dengan suara sah 8.288. dan yang menarik adalah karena dengan nomor urut DCT 3 di saat pemiliihan umum.

Tabel 3.6.
Daerah Pemilihan: 4 (Bengkalis - Dumai)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Gerindra	1	Ir. Nurzaman	5,835	I
2.	Partai Keadilan Sejahtera	1	Mahdinur, A.Md	17,839	I
3.	Partai Amanat Nasional	1	Bagus Santoso, S.Ag.MP	10,910	I
4.	Partai Golkar	1	Drs. Zulfan Heri	26,388	I
5.	Partai Golkar	3	H. Ilyas Labay	6,669	II
6.	Partai Persatuan Pembangunan	2	Dra. Hj. Nazlah Khairati, MP	8,075	I
7.	Partai Bulan Bintang	1	H. Zulkarnaen, S.H., M.H.	6240	I
8.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1	Almainis, S.Pd	6,587	I
9.	Partai Bintang Reformasi	1	Solihin Dahlan	6,351	I
10.	Partai Demokrat	1	Drs. H.R. Thamsir Rachman	14,239	I

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari Tabel 3.6. daerah pemilihan IV yaitu Bengkalis Dumai peringkat suara sah tertinggi diduduki olleh Partai Golkar yaitu Drs. Zulfan Heridengan dengan nomor urut DCT 1yang merupakan politisi senior atau pengurus Partai Golkar dengan jumlah suara sah 26.388. Pada peringkat suara sah kedua perkalian dari Partai Keadilan Sejahtera yaitu Mahdinur dengan dengan jumlah suara sah 17.839 dengan nomor urut DCT 1.Untuk daerah pemiliihan Bengkalis Dumai calon terpilih yang merupakan perempuan satu-satunya yaitu Dra. Hj. Nazlah Khairati, MP yang merupakan politisi perempuan senior dari Partai Persatuan

Pembangunan dengan jumlah suara sah 8.075, meskipun diletakkan pada nomor urut DCT 2.

Tabel 3.7.
Daerah Pemilihan: 5 (SIAK)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Keadilan Sejahtera	1	H. Indra Isnaini, S.T.	5,120	I
2.	Partai Amanat Nasional	1	Ir. H. Hazmi Setiadi, MT	4,135	I
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	1	Riky Hariansyah	7,577	I
4.	Partai Golkar	1	Dra. Sumiyanti, M.Si	9,531	I
5.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	6	Zukri	16,042	I
6.	Partai Demokrat	2	Tengku Muhazza	9,305	I

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari Tabel 3.7. daerah pemilihan V yaitu Kabupaten Siak peringkat suara sah tertinggi diduduki oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, yaitu Zukri dengan suara sah 16.042 dan yang menarik berada pada nomor urut DCT 6. Peringkat suara sah kedua yaitu dari Partai Golkar yang juga merupakan perwakilan Kaum perempuan yaitu Dra. Sumiyanti, M.Si dengan suara sah 9.531 berada pada nomor urut DCT 1. Pada daerah pemilihan V ini daftar anggota dawan terpilih berjumlah 6 orang.

Tabel 3.8.
DAERAH PEMILIHAN: 6 (INDRAGIRI HILIR)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Kebangkitan Bangsa	1	Abdul Wahid, S.Pdi	12,996	I
2.	Partai Golkar	1	H. Syamsuri Latif	23,485	I
3.	Partai Golkar	5	H. Ruslan Jaya, S.H., M.H.	11,458	II
4.	Partai Golkar	3	Elly Suryani	7,191	III
5.	Partai Persatuan Pembangunan	1	Jabarullah, S.Sos	5,918	I
6.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1	H. James Pasaribu	8,150	I
7.	Partai Bintang Reformasi	1	H. Ramli FE, S.E.	6,820	I
8.	Partai Demokrat	1	Rita Zahara	11,090	I

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari Tabel 3.8 daerah pemilihan VI Kabupaten Indragiri Hillir peringkat suara sah tertinggi diduduki oleh dari Partai Golkar yaitu H. Syamsuri Latif yang merupakan tokoh masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir dan juga 3 kali periode menjadi anggota DPRD denganjumlah suara sah 23.485 dengan nomor urut DCT 1. Pada daerah pemilihan VI ini terdapat 2 perwakilan perempuan yaitu dari Partai Demokrat yang berada pada peringkat suara sah keempat dengan nomor urut DCT 1 dan Elly Suryani dari Partai Golkar dengan jumlah suara sah 7.191. dan yang menarik merupakan nomor urut DCT 3 dari Partai Golkar.

Tabel 3.9.
Daerah Pemilihan: 7 (Indragiri Hulu – Kuantan Singingi)

No.	Nama Partai	No. Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Suara Sah	Peringkat Suara Sah
1.	Partai Amanat Nasional	1	Drs. H. Adrian Ali	5,531	I
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	1	Muhammad Dunir, S.Ag.	5,980	I
3.	Partai Golkar	1	Yopie Arianto, S.E.	21,128	I
4.	Partai Golkar	3	Supriati	11,311	II
5.	Partai Persatuan Pembangunan	1	H. Syarif Hidayat, S.H.	9,565	I
6.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1	Drs. Turoechan Asy'ari	4,075	I
7.	Partai Demokrat	1	Drs. H. Asrul Jaafar	13,090	I

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau

Dari Tabel 3.9. daerah pemilihan VII yaitu Kabupaten Indragiri Hulu dan Kabupaten Kuantan Singingi dengan jumlah Daftar terpiliah anggota dewan sebanyak 7 orang. Pada peringkat suara sah tertinggi dari Partai Golkar diduduki yaitu Yopie Arianto, S.E. dengan jumlah suara 21.128 berada pada nomor urut DCT 1. Peringkat suara sah kedua adalah dari Partai Demokrat yaitu Drs. H. Asrul Jaafar dengan jumlah suara 13.090 dengan nomor urut DCT 1. Peringkat suara sah ketiga diduduki oleh Partai Golkar yang juga merupakan perwakilan kaum perempuan yaitu Supriyati dengan suara sah 11.311 dan yang menarik adalah berada pada nomor urut DCT 3 pada saat Pemilu dari partainya.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, meskipun Pasal 53 Undang-Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan

DPRD mensyaratkan agar daftar caleg yang diajukan harus memenuhi keterwakilan 30% untuk perempuan, namun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak melengkapinya dengan sanksi bagi partai politik yang tidak menjalankan ketentuan tersebut. Satu-satunya sanksi yang didapatkan oleh partai politik adalah sanksi moral karena KPU berwenang untuk mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara dan daftar calon tetap masing-masing partai politik dalam media massa (Pasal 61 ayat (6) dan Pasal 66 ayat (2)). Dengan demikian tidak ada jaminan bahwa semua partai politik akan dapat memenuhi angka 30% untuk perempuan. Ketiadaan sanksi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD ini dapat berarti dua hal.

1. sanksi tidak dibuat dengan alasan Indonesia "belum siap" menerapkan mekanisme kuota ini secara ketat, sehingga sanksi yang tegas juga belum dapat diterapkan.
2. ketiadaan sanksi dapat juga berarti bahwapara perumus undang-undang tersebut sebenarnya "tidak serius" untuk menerapkan ketentuan mengenai kuota. Jadi, pencantuman ketentuan tersebut hanya sekedar untuk mengakomodasi derasnya tuntutan pemberlakuan kuota dari pihak luar, terutama para aktivis perempuan, sehingga diambil jalan tengah seperti itu.

Ditinjau dari segi efektifitas, pemberlakuan kuota dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD jelas tidak efektif karena dua alasan.

1. Karena ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang

Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut belum bersifat wajib, sehingga ada kemungkinan partai politik peserta pemilu tidak menjalankan ketentuan ini.

2. Ketentuan mengenai kuota ini belum disertai dengan sanksi yang tegas bagi para pelanggarnya, sehingga jaminan bahwa ketentuan ini akan dilaksanakan oleh setiap partai politik peserta pemilu semakin kecil lagi. Hal ini jelas tidak menguntungkan bagi peningkatan keterwakilan politik perempuan, mengingat besarnya peran partai politik di Indonesia dalam keseluruhan proses pemilu selama ini, mulai dari perekrutan hingga penentuan nama caleg.

Ketentuan Pasal 55 ayat (2) bahwa dalam daftar bakal calon, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal calon juga belum dapat dipenuhi oleh semua partai politik. Hasil verifikasi administrasi sementara yang dilakukan oleh KPU menunjukkan adanya kasus dimana perempuan ditempatkan di nomor urut 4 dan 5, sedangkan nomor urut 1 sampai dengan 3 ditempati oleh laki-laki.[354] Peluang perempuan untuk masuk dalam daftar caleg semakin diperkecil dengan keluarnya Peraturan KPU Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009 yang mengatur tentang teknis pencalonan. Pasal 27 huruf d angka 2 peraturan tersebut bahwa: "Dalam hal partai politik yang bersangkutan tidak dapat memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus), partai

[354]Penempatan Caleg Perempuan Belum Diperhatikan, Suara Pembaruan, 22 Agustus 2008, hlm. 2.

politik yang bersangkutan wajib menyampaikan alasan secara tertulis kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota". Ketentuan selanjutnya yang terdapat dalam Pasal 27 huruf d angka 3 mensyaratkan bahwa partai politik yang tidak dapat memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 2 harus menempatkan bakal caleg perempuan pada nomor urut kecil, namun efektivitas ketentuan ini masih perlu dipertanyakan. Hal ini disebabkan keputusan untuk menempatkan bakal caleg perempuan sampai saat ini sepenuhnya tetap berada di tangan partai politik. Adanya Pasal 27 huruf d angka 2 Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009, maka partai politik yang tidak memenuhi keterwakilan 30%untuk perempuan dapat memilih dua alternatif.

1. menyampaikan alasan secara tertulis kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
2. menempatkan bakal caleg perempuan pada nomor urut kecil, sehingga peluang bakal caleg perempuan untuk terpilih lebih besar.

Berdasarkan pengalaman selama ini, kecil kemungkinan partai politik akan bersedia untuk menempatkan perempuan dalam nomor urut kecil, yang berarti ada diatas laki-laki. Dengan demikian, tidak ada jaminan bahwa semua partai politik akan memilih alternatif yang kedua, sehingga peluang bakal caleg perempuan untuk terpilih akan semakin kecil.

Sistem pemilu merupakan salah satu faktor utama yang memiliki pengaruh

paling signifikan terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu sistem pemilu yang dapat mendukung peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga tersebut. Secara teoritis, pencantuman ketentuan mengenai kuota 30% untuk perempuan secara khusus dalam undang-undang pemilu merupakan salah satu cara yang efektif dalam meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan jumlahnya lebih banyak bila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Materi cakupan yang diatur juga lebih luas. Keterwakilan 30% untukperempuan tidak hanya menjadi salah satu syarat dalam penyusunan daftar bakal caleg saja, melainkan juga menjadi salah satu persyaratan bagi partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu. Kepengurusan partai politik di tingkat pusat juga harus memenuhi keterwakilan 30% untuk perempuan (Pasal 8 ayat (1) huruf d). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bahkan telah mengadopsi sistem *zipper* (selang-seling), yaitu dalam setiap 3 (tiga) orang bakal caleg terdapat sekurang-kurangnya 1(satu) orang perempuan bakal caleg (Pasal 55 ayat 2).

Jika dikaji dari perspektif gender, pasal-pasal yang mengatur mengenai keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD di satu sisi memang dapat dianggap

sebagai bagian dari upaya yang mendukung *affirmative action* terhadap peningkatan partisipasi politik perempuan. Masuknya keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan Konvensi CEDAW Pasal 4 ayat (1) dan Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 23. Di sisi lain ketentuan ini belum disertai dengan sanksi, sehingga tidak efektif dalam meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Efektivitas *affirmative action* semakin diragukan setelah keluarnya Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009 yang menyatakan bahwa partai politik yang tidak dapat memenuhi keterwakilan 30% perempuan dalam daftar caleg cukup mengajukan alasan secara tertulis, tanpa dikenai sanksi apapun.

Sebagaimana diketahui Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak mempunyai kekuatan mengikat dan memutuskan penentuan calon anggota legislatif (caleg) berdasarkan suara terbanyak melahirkan pro dan kontra di tengah masyarakat. Sebagian aktivis peduli perempuan tidak dapat menerima suara terbanyak, karena bisa saja merugikan caleg perempuan. Realitas di Provinsi Riau dengan putusan suara terbanyak tersebut malah menaikkan beberapa calon anggota legislatif perempuan ke kursi legislatif. Hal ini dapat dilihat pada daerah daerah pemilihan sebagai berikut:

1. Daerah Pemilihan Pekanbaru: calon legislatif perempuan terpilih adalah Dra.

Hj. Iwa Sirwani Bibra dari Partai Golkar dan Hj. Mukhniarti dari Partai Demokrat.

2. Daerah Pemilihan Kampar: calon legislatif perempuan terpilih Rosvanilda Zulher dari Partai Golkar.
3. Daerah Pemilihan Rokan Hulu – Rokan Hilir: calon legislatif perempuan terpilih Lampita Pakpahan dari Partai Peduli Rakyat Indonesia.
4. Daerah Pemilihan Bengkalis – Dumai: calon legislatif perempuan terpilih Dra. Hj. Nazlah Khairati, MP dari Partai Persatuan Pembangunan dan Almainis, S.Pd dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
5. Daerah Pemilihan Siak: calon legislatif perempuan terpilih Dra. Sumiyanti, M.Si dari Partai Golkar.
6. Daerah Pemilihan Indragiri Hilir: calon legislatif perempuan terpilih Elly Suryani dari Partai Golkar dan Rita Zahara dari Partai Demokrat.
7. Daerah Pemilihan Indragiri Hulu – Kuantan Singingi: calon legislatif perempuan terpilih Supriyati dari Partai Golkar.

Sekarang ini belum memungkinkan perempuan berkompetisi secara terbuka, termasuk dengan pria. Sekat-sekat kultural dan politik masih menghadang. Budaya patriarki masih sangat kental mewarnai kehidupan masyarakat dan kondisi perempuan masih termarginalkan, serta berbagai keterbatasan lainnya. Asas persaingan bebas tentu tidak adil bagi perempuan, karena ruang pertarungan dan kompetisi yang tidak seimbang. Ibarat bertanding tinju dengan kaki terikat, ada perlawanan tetapi tidak bisa maksimal. Tampaknya lebih bijaksana sekiranya mengedepankan asas keterwakilan, proporsionalitas,

dan perlindungan terhadap perempuan.

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/ 2008 berdampak positif terhadap kebijakan affirmative action keterwaklilan perempuan di legislatif Provinsi Riau, pada tahun 2004 berjumlah 3 orang, pada pemilu 2009 berjumlah 10 orang selanjutnya proses berjalannya waktu bertambah 3 orang untuk Posisi Antar Waktu atau PAW, meskipun belum memenuhi harapan tercapainya 30 persen.

BAB IV

KESETARAAN GENDER MELALUI *AFFIRMATIVE ACTION* UNTUK KETERWAKILAN PEREMPUAN 30% DI BIDANG POLITIK DI PROVINSI RIAU

A. Kuantitas Keterwakilan Perempuan 30% Di Bidang Politik Di Provinsi Riau

Aturan tentang *affirmative action* atau tindakan khusus sementara berupa keterwakilan perempuan minimal 30 persen di legislatif, merupakan perjuangan panjang gerakan perempuan Indonesia di bidang politik. Hal ini dimaksudkan bukan saja sebagai bentuk dorongan kepada kaum perempuan untuk berpolitik, tapi juga sebagai jaminan kesetaraan kesempatan antara laki-laki dan perempuan untuk dipilih dalam pemilu.[355] Di tingkat internasional, *affirmative action* diatur secara khusus dalam Pasal 4 Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW). Di negara seperti Indonesia, yang kesetaraan antara perempuan dan laki-laki masih timpang, maka langkah *affirmative action* untuk mendorong perempuan masuk di ranah pengambilan kebijakan menjadi sangat penting.

Perjuangan keterwakilan perempuan di Indonesia mulai di akomodir dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-undang ini mencantumkan ketentuan tentang keterwakilan perempuan, yakni

[355]"Keterwakilan Perempuan di Parlemen dan Kualitas Kebijakan", at http://beritapalu.com/catatan-ringan/2815-keterwakilan-perempuan-di-parlemen-dan-kualitas-kebijakan, diakses 12 Januari 2014.

dalam hal pembentukan dan pendirian partai politik, serta kepengurusan partai politik di pusat dan daerah. Sebelumnya, keterwakilan perempuan bahkan telah diakomodir dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meskipun hanya dengan kalimat "dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%". Kebijakan ini menjadi harapan bagi perempuan Indonesia untuk berkiprah lebih jauh dalam ranah politik untuk memperjuangkan hak-hak perempuan khususnya dalam pembuatan kebijakan yang mendukung eksistensi perempuan sebagai bagian dari warga negara Indonesia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bisa menjadi ukuran untuk melihat respon negara terhadap indikator kesetaraan gender, sebab Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memberikan jaminan bagi perempuan untuk dapat mengikuti proses pencalonan sampai terpilihnya dalam pemilu.Hal ini bisa diketahui dari data yang disampaikan oleh Anggota KPU Pusat Ida Budhiati, bahwa jumlah keterwakilan perempuan di parlemen yang semakin membaik seiring dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terus direvisi. Peningkatan jumlah perempuan yang duduk di kursi legislatif hasil pemilu 2009, dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya. Pada tahun 2004 jumlah anggota DPR perempuan hanya mencapai 11,8 persen dari 560 anggota DPR yang ada, lalu meningkat pada saat Pemilu 2009 dengan jumlah perempuan yang duduk di DPR mampu mencapai angka 18,05 persen.[356] Tidak hanya di tingkat pusat, peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen juga terjadi di daerah. Pada tahun 2004, keterwakilan perempuan di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota jumlahnya hanya 10 persen. Jumlah tersebut kemudian meningkat 5 persen pada tahun 2009 menjadi 15 persen.

Menurut T. Edy Sabli Ketua KPU Provinsi Riau, adanya ketentuan yang mengatur "dalam 3 calon wajib terdapat 1 perempuan" mengakibatkan partai asal mengambil calon tanpa memperhatikan kualitasnya, yang penting memenuhi kuota. T. Edy Sabli setuju dengan suara terbanyak, asal sistem rekrutmen partai benar-benar baik.[357] Berdasar hasil wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Riau Firdaus Johar (Nomor urut 2), bergabung di Partai Golkar pada tahun 1981, terpilih sebagai ketua DPRD Provinsi 2 kali periode berturut-turut, bergabung di dewan sejak 1997. Berpendapat bahwa terhadap kuota 30% adalah salah satu sistem yang bagus, karena memberikan instrumen untuk perempuan agar dapat turut serta berpartisipasi dalam

[356] *Ibid.*

[357] Wawancara dengan T. Edy Sabli, Ketua KPU Provinsi Riau, pada tanggal 18 Maret 2014.

politik. Hal tersebut belum menjamin perempuan itu bisa berkecimpung di dunia politik, karena sistem kuota tersebut hanya membuka pintu atau membuka peluang bagi perempuan dalam dunia politik di legislatif.[358]

Selanjutnya terhadap sistem pemilu yang baik untuk Indonesia, lebih setuju menggunakan nomor urut, karena nomor awal pasti merupakan kandidat dari kader terbaik partai. Kalau dengan menggunakan suara terbanyak, belum tentu partai memilih kader terbaik. Terhadap peran perempuan di DPRD Provinsi Riau, sudah ada kemajuan, hal ini membuktikan insting politiknya ada, walau belum maksimal.[359]

Berdasarkan wawancara dengan Dra. Hj. T. Nazlahkhafrati, M.P. (No. Urut 2), sebagai Sekretaris DPW PPP Prov. Riau (partai politik), Wakil Ketua Fraksi PPP (dewan), dan sebagai Sekretaris Komisi B (dewan), sangat setuju terhadap kuota 30% dan berharap kuota 30% ini kembali digunakan pada pemilu legislatif berikutnya. Hal itu disebabkan selama ini dirasakan bahwa 30% tersebut belum benar-benar berhasil dilaksanakan. Selain itu, penggunaan/pelaksanaan kuota 30% ini merupakan batas minimal.[360]Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia, menurut Dra. Hj. T. Nazlahkhafrati, M.P. setuju dengan suara terbanyak, karena dianggap lebih fair dan lebih diuntungkan, hanya saja dibutuhkan kemampuan dan potensi perempuan

[358] Wawancara dengan Firdaus Johar, Ketua DPRD Provinsi Riau, pada tanggal 20 Maret 2014.

[359] *Ibid.*

[360] Wawancara dengan Dra. Hj. T. Nazlahkhafrati, M.P., Sekretaris DPW PPP Prov. Riau, pada tanggal 17 Maret 2014.

untuk dapat meningkatkan kualitas dirinya. Peran perempuan di DPRD Provinsi Riau sangat baik dan tidak ada pendiskriminasian.[361]

Berdasarkan wawancara dengan Iwa Sirwani Bibra (No. urut 1), Tahun 2009 sebagai Ketua KPPG Golkar, Ketua Fraksi Golkar, menyatakan bahwa suara terbanyak menguntungkan perempuan, karena untuk mendapatkan nomor urut 1 tidak mudah, namun demikian masih perlu kuota 30% perempuan. Di Golkar program-program untuk perempuan sangat bagus. Perempuan harus meningkatkan kualitas meskipun telah ada kuota 30%,. Menurut Iwa Sirwani Bibra, tidak ada diskriminasi di DPRD Provinsi Riau.[362]

Wawancara dengan Sumiyati, Ketua Banleg, No. 1 Tahun 2009, 2009 Wakil Ketua di Golkar, kuota 30% merupakan motivasi untuk perempuan. Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia menurutnya adalah suara terbanyak. Peran perempuan di DPRD sudah cukup baik, bagaimana berbuat /dapat memenuhi aspirasi masyarakat. Golkar sangat memperhatikan keterwakilan perempuan. Adanya program-program khusus untuk perempuan. Peraturan yang ada sudah cukup baik.[363]

Wawancara dengan Almainis, S.Pd, PDIP (masuk PDIP tahun 1994, Nomor urut 1), Sekretaris PDIP Provinsi Riau, setuju suara terbanyak, ketokohan / figur diri. Tanggapan terhadap kuota 30%, masih perlu 30% dengan tetap mengedepankan kualitas perempuan yang dapat posisi nomor 1

---

[361] *Ibid.*

[362] Wawancara dengan Iwa Sirwani Bibra, Ketua KPPG Golkar, Ketua Fraksi Golkar, pada 25 Maret 2014.

[363] Wawancara dengan Sumiyati, Ketua Banleg, Wakil Ketua Golkar, pada tanggal 24 Maret 2014.

biasanya punya posisi penting di partai / istri dari pejabat. Peran perempuan di DPRD Provinsi Riau, sudah cukup baik kualitas perempuan di DPRD.[364]

Wawancara dengan Hj. Mukhniarti (Etty Basko), anggota partai demokrat, anggota Komisi, Nomor 1 Tahun 2009. Tanggapan terhadap kuota 30%, masih harus ada kuota 30% karena masih perlunya proses terhadap perempuan. Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia, setuju suara terbanyak, meski berada di nomor urut 1, namun lebih baik karena pilihan di partai dan di masyarakat.[365]

Wawancara dengan Elly Suryani, SH., Sekretaris Komisi B, Wakil Hukum dan HAM (bergabung di Golkar tahun 2004), Partai Golkar Tahun 2009 Nomor Urut 3. Tanggapan terhadap kuota 30%, 30% tetap. Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia, setuju suara terbanyak. Peran perempuan di DPRD Provinsi Riau, ikut menentukan kebijakan. Sampai saat ini menurutnya tidak ada diskriminasi terhadap perempuan. Dikatakan pula perlu ada aturan pengkaderan.[366]

Hasil wawancara dengan Supriyati (No. Urut 3), sebagai Anggota Komisi C DPRD, setuju dengan suara terbanyak, namun demikian, tetap perlu kuota 30%, partai bisa berpengaruh terhadap figur.[367] Sesmaniar S.Ag (No. urut 3), sebagai Anggota PPP Tahun 2005 Wakil Sekretaris Wanita Persada, Anggota di Komisi B. Sesmaniar merupakan anggota hasil PAW

---

[364] Wawancara dengan Almainis, S.Pd, Sekretaris PDIP Provinsi Riau, pada tanggal 28 Maret 2014.

[365] Wawancara dengan Hj. Mukhniarti (Etty Basko), anggota Partai Demokrat, pada tanggal 16 Maret 2014.

[366] Wawancara dengan Elly Suryani, SH., Sekretaris Komisi B, Wakil Hukum dan HAM, pada tanggal 1 April 2014.

[367] Wawancara dengan Supriyati, Anggota Komisi C DPRD, pada tanggal 16 Maret 2014.

dari anggota *recall* yang berkasus, karena merupakan nomor urut 3 maka beliau yang terpilih. Menurut beliau sangat langka perempuan diletakkan di nomor urut 1, suara terbanyak membuktikan perempuan bisa berbuat dan justru laki-laki yang tidak siap bersaing. Tanggapan terhadap kuota 30%, setuju kuota 30% tetapi dengan kualitas ditingkatkan. Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia adalah suara terbanyak. Di PPP ada program-program untuk perempuan. Partai juga mempengaruhi suara karena PPP Partai lama. Dikemukakan pula peraturan yang ada sudah baik untuk proteksi perempuan.[368]

Wawancara dengan Hikmani, S.Pd., M.Pd (No. Urut 2), Wakil Ketua Pemberdayaan Perempuan (Partai PAN), hasil PAW di DPRD Provinsi Riau menggantikan Topan Andoro Yakin, karena Hikmani nomor urut 2. Tanggapan terhadap kuota 30% setuju dan harus tetap dipertahankan, sambil perempuan berbenah diri untuk memajukan eksistensinya serta kualitas dan kuantitas di dunia politik. Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia, setuju dan lebih dirasa cocok untuk Indonesia menggunakan sistem suara terbanyak, karena dengan begitu masyarakat lebih mengenal siapa-siapa saja calonnya, dan memilih sesuai dengan kriteria yang diinginkan secara langsung oleh masyarakat. Dikatakan pula peran perempuan di DPRD Provinsi Riau sudah ada kemajuan dan tidak ada terjadi pendiskriminasian terlebih dalam hal kebijakan (pembuatan kebijakan). Tetapi ada beberapa yang masih dirasa kurang berperan aktif. Beberapa kemungkinan penyebab terjadinya hal

[368] Wawancara dengan Sesmaniar S.Ag, sebagai Anggota PPP Tahun 2005, Wakil Sekretaris Wanita Persada dan Anggota di Komisi B, pada tanggal 26 Maret 2014.

tersebut, karena: bukan murni orang politik; kebanyakan istri-istri dari suami yang memiliki pengaruh dalam birokrasi; dan kualitas dan kuantitas perempuan masih minim. Peran perempuan di Partai (PAN), tidak ada diskriminasi dan ada kegiatan khusus pelatihan caleg perempuan.[369]

Wawancara dengan Rita Zahara, S.H. (di PAW karena pindah ke Partai Gerindra) – No. Urut 1. Bendahara Demokrat, Ketua Fraksi Demokrat, Wakil Ketua Bidang Ekonomi, Bergabung di partai pada tahun 2007. Tanggapan terhadap kuota 30%, tetap harus dipertahankan, karena kuota 30% belum bisa berjalan dengan maksimal, faktanya di DPRD Provinsi Riau masih 18%. Solusinya: meningkatkan kualitas diri perempuan, memahami untuk intropeksi dan merubah diri, pengkaderan. Sistem pemilu yang baik untuk Indonesia, setuju dengan nomor urut, karena sudah tentu berdasarkan kepada kader yang sudah teruji. Sementara jika menggunakan suara terbanyak, partai hanya merupakan wadah penampung saja, sehingga loyalitas terhadap partai diragukan. Peran perempuan di DPRD Provinsi Riau, ada mendapatkan porsi dalam setiap kebijakan.[370]

Dari 3 orang anggota legislatif perempuan hasil PAW di Provinsi Riau, satu orang yaitu Gustini Julianti tidak diwawancarai penulis. Hal ini karena yang bersangkutan tidak bisa memberi keterangan kepada penulis karena kesibukan. Dari 10 orang anggota legislatif perempuan terpilih pada Pemilu 2009 yang tidak diwawancarai penulis 2 orang, yaitu Rosvanilda

---

[369] Wawancara dengan Hikmani, S.Pd., M.Pd, sebagai Wakil Ketua Pemberdayaan Perempuan (Partai PAN), pada tanggal 31 Maret 2014.

[370] Wawancara dengan Rita Zahara, S.H., sebagai Bendahara Demokrat, Ketua Fraksi Demokrat, dan Wakil Ketua Bidang Ekonomi, pada tanggal 27 Maret 2014.

Zulher dari Partai Golkar dan Lampita Pakpahan dari Partai Peduli Rakyat Indonesia dikarenakan yang bersangkutan tidak bisa memberi keterangan kepada penulis karena kesibukan.

Dari hasil penelitian di Provinsi Riau, dapat diketahui bahwa realitas partisipasi perempuan dalam politik secara kuantitas masih sangat rendah (kurang dari 30%). Hal itu terbukti dengan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen, dan partai politik yang masih minim. Kondisi ini dipercaya berimplikasi langsung pada kebijakan-kebijakan parlemen yang cenderung tidak mengakomodir kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Selain keterwakilan yang rendah, faktor lainnya adalah belum adanya *platform* yang secara konkrit membela kepentingan perempuan. Partai politik berdasarkan sistem politik dan pemilu Indonesia adalah pihak yang sangat berpengaruh dalam menentukan kebijakan partai. Dalam penentuan kandidat calon legislatif, Partai politiklah yang menentukan urutan nama calon, juga lolos tidaknya calon pada tahap awal ditentukan oleh Partai politik. Kecenderungan partai politik yang masih maskulin didominasi laki-laki pada posisi pengambilan keputusan berimplikasi pada cara dan penempatan perempuan ditetapkan sebagai calon.

Alasan-alasan tersebut merupakan bagian dari pertimbangan bahwa kuantitas sangat penting, bukan hanya kualitas. Dr. Chusnul Mar'iyah, menyatakan omong kosong jika dikatakan bahwa kuantitas tidak penting. Dalam sejarah parlemen di dunia dan dari hasil penelitian yang dilakukan bahwa jumlah wakil parlemen yang semakin signifikan, seperti 20, 30 atau

bahkan 40 persen dari total anggota sangat memberi dampak pada berhasil tidaknya sebuah isu diperjuangkan.[371]

Kalangan feminis meyakini bahwa memberi tempat lebih banyak bagi perempuan dalam politik akan memberikan harapan bagi perubahan politik yang arogan, korup dan patriakri. Salah satu cara yang dipilih sebagai strategi perjuangan adalah upaya agar kuota 30 persen perempuan di parlemen menjadi tindakan sementara (*Affirmative action*) dapat terwujud. Dikatakan sebagai tindakan sementara karena kuota bukanlah sebuah tujuan akhir, namun *affirmatice action* kuota 30 persen ini diperlukan karena keadaan dan start yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Kuota akan mampu menggairahkan perempuan untuk terjun ke politik karena terbuka jalan yang selama ini faktanya sangat sulit bagi perempuan.

Dari hasil penelitian di Legislatif Provinsi Riau, secara kuantitas jumlah keterwakilan perempuan pada tahun 2009 meningkat dibandingkan dari tahun 2004, sebesar 18 persen, dimana pada tahun 2004 berjumlah tiga orang, pada tahun 2009 berjumlah 10 orang dan proses berjalannya waktu bertambah 3 orang karena Posisi Antar waktu (PAW)

B. Kualitas Kesetaraan Gender Melalui *Affirmative Action* Untuk Keterwakilan Perempuan 30% Di Bidang Politik Di Provinsi Riau

Kualitas merupakan suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh telah dipenuhi berbagai persyaratan, spesifikasi, dan harapan.[372] Persyaratan,

---

[371] *Ibid.*

spesifikasi, dan harapan tersebut untuk dapat diajukan sebagai calon legislatif sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Apabila seorang calon telah memenuhi persyaratan, spesifikasi, dan harapan tersebut berarti orang atau calon tersebut telah berkualitas atau memenuhi ketentuan secara formal. Pemenuhan 30% keterwakilan perempuan sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu merupakan konsep model persamaan proteksionis.

Seperti diketahui bahwa *affirmatif action* merupakan tindakan khusus sementara, sehingga seharusnya yang disebut sementara memiliki batas waktu dan hal tersebut tidak berlangsung lama. Pada suatu waktu tertentu harus berakhir, tidak lagi membahas persolan kuota sebagai bentuk tindakan khusus yang diberikan kepada perempuan tetapi kedepan yang paling subtansi membahas mengenai kualitas kaum perempuan itu sendiri. Kualitas merupakan mutu yang tidak bisa diukur secara kualitatif, sedangkan mutu merupakan hasil kerja yang dinilai dalam bentuk profesionalitas dan produktivitas atau hasil.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya hukum menyadari bahwa dengan hanya menentukan asas persamaan dan kesempatan yang sama secara gender, tidak mungkin dapat direalisasikan jika tidak ada terobosan khusus atau kebijakan. Sesuai konsep model persamaan substanstif maka solusi untuk memenuhi kualitas keterwakilan perempuan ialah mengetahui perbedaan dan menentukan langkah-langkah yang tepat guna untuk melakukan perbedaan perlakuan yang memungkinkan adanya persamaan akses dan kontrol dan

---

[372] Sedarmayanti, 2001, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Jakarta: Mandar Maju, hlm. 59.

menikmati manfaat yang sama bagi wanita dan pria. Langkah-langkah itu perlu dikaji untuk menuju pada kemandirian wanita, dan bukan kebergantungan, sedangkan menurut Sasmita, Fasilisator dari Kementerian Hukum dan HAM penggunaan parameter kesetaraan gender dilakukan/diintegrasikan dalam peraturan perundang-undangan. Standar atau tolok ukur yang dapat dijadikan sebagai alat/pisau analisis dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan berupa parameter yang didalamnya terdapat indikator-indikator mengenai kesetaraan gender yang terdiri atas: 1) Akses; 2) Partisipasi; 3) Kontrol; dan 4) Manfaat.[373]

Membahas keterwakilan perempuan tentu berkaitan dengan pemberdayaan yang bertujuan untuk pembangunan manusia sesuai dengan cita-cita negara. Untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, empat hal pokok yang perlu diperhatikan adalah produktivitas, pemerataan, kesinambungan, pemberdayaan. Secara ringkas empat hal pokok tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Produktivitas

   Penduduk harus dimampukan untuk meningkatkan produktivitas dan berpartisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah. Pembangunan ekonomi, dengan demikian merupakan himpunan bagian dari model pembangunan manusia.

---

[373] Sasmita, "Penggunaan Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", disampaikan pada Pelatihan "Orientasi Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Kementerian Hukum dan HAM, 26-28 Juni 2012, Jakarta.

2. Pemerataan

Penduduk harus memiliki kesempatan/peluang yang sama untuk mendapatkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi dan social. Semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihapus, sehingga mereka dapat mengambil menfaat dari kesempatan yang ada dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

3. Kesinambungan

Akses terhadap sumber daya ekonomi dan social harus dipastikan tidak hanya untuk generasi saat ini, tetapi juga untuk generasi yang akan datang. Semua sumber daya fisik, manusia, dan lingkungan selalu diperbaharui.

4. Pemberdayaan

Penduduk harus berpartisipasi penuh dalam keputusan dan proses yang akan menentukan (bentuk/arah) kehidupan mereka, serta untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari proses pembangunan.

Sebenarnya paradigma pembangunan manusia tidak berhenti sampai disana. Pilihan-pilihan tambahan yang dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat luas seperti kebebasan politik, ekonomi dan sosial, sampai kesempatan untuk menjadi kreatif dan produktif, dan menikmati kehidupan yang sesuai dengan harkat pribadi dan jasmani hak-hak azasi manusia merupakan bagian dari paradigm tersebut. Dengan demikian, paradigma pembangunan manusia memiliki dua sisi. Sisi pertama berupa informasi kapabilitas manusia seperti perbaikan taraf

kesehatan, pendidikan dan keterampilan. Sisi lainnya adalah pemanfaatan kapabilitas mereka untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif, cultural, sosial dan politik, termasuk bagi perempuan yang harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang responsif gender.

Pengaturan sistem dan mekanisme penerapan strategi pengarus utamaan gender dalam pelaksanaan peran dan fungsi lembaga negara baik dalam fungsi pemerintahan, fungsi legislatif dan fungsi yudikatif melalui strategi pengarus-utamaan gender dalam mewujudkan kesetaraan gender melalui pendekatan-pendekatan yang harus dibangun sesuai peran, fungsi dan kewenangannya masing-masing dan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait serta membangun budaya masyarakat yang responsif gender dengan mengintegrasikan permasalahan, kebutuhan dan menampung aspirasi yang responsif gender kedalam kebijakan program dan pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional.

Adapun tujuan kesetaraan gender adalah untuk mewujudkan keadilan gender dalam pemenuhan hak azasi manusia di semua bidang, menyelenggarakan tindakan khusus sementara guna mempercepat tercapainya persamaan substantif di segala bidang kehidupan, menyelenggarakan upaya pemenuhan hak perempuan atas perlindungan kesehatan reproduksi, menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, menghapus prasangka, kebiasaan dan segala praktek lainnya yang didasarkan atas inferioritas dan superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasarkan peranan stereotipe bagi perempuan dan laki-laki. Pemahaman penggunaan parameter kesetaraan gender dalam pembentukan perundang-undangan sebagai upaya penegakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan

hak asasi manusia dalam berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasionalnya, dengan menyusun parameter kesetaraan gender untuk diintegrasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adanya kebijakan kuota sebagaimana yang awalnya diatur oleh Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum selanjutnya diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, diharapkan dapat menghasilkan figur-figur politisi perempuan yang memiliki kapasitas, kapabilitas, dan akseptabilitas. Pasca regulasi kuota terdapat peningkatan jumlah perempuan dalam keanggotaan DPRD di Riau walau pun tidak merata untuk setiap daerah kabupaten/kota.

Peningkatan ini tentu berimplikasi pada pelaksanaan tugas-tugas mereka terutama dalam merencanakan dan sekaligus menghasilkan kebijakan-kebijakan yang sensitif gender. Sehubungan dengan itu perlu untuk dilacak bagaimana profil perempuan anggota DPRD di Provinsi Riau berdasarkan latar belakang pendidikan, jenis kelamindan pengalaman berorganisasi, dan kedudukan dalam organisasi.

Berdasarkan temuan penelitian bila ditinjau dari latar belakang pendidikan bahwa responden sebagian besar adalah berpendidikan Sarjana. Di antara mereka juga terdapat yang berkualifikasi magister. Hal ini menunjukkan rata-rata pendidikan mereka dapat dikatakan lebih baik. Pendidikan responden dapat dilihat pada tabel 4.1. sebagai berikut.

Tabel 4.1.
Pendidikan responden

No.	Pendidikan Responden	Perempuan	Laki-laki	Jumlah
1	Pendidikan S2	3	6	9
2.	S1	7	10	17
3.	SLTA	-	4	4
Jumlah		10	20	30

Sumber: Data primer, 2013.

Dari Tabel 4.1. di atas dapat diketahui bahwa kualitas pendidikan dapat dikatakan baik, terdiri dari yang berpendidikan S2 berjumlah 9 (sembilan) orang, terbagi 3 perempuan dan 6 laki-laki. Berpendidikan S1 berjumlah 17 (tujuh belas) orang terdiri dari 7 (tujuh) perempuan dan 10 (sepuluh) laki-laki. Berpendidikan SLTA berjumlah 4 orang laki-laki semua.

Tabel 4.2.
Usia responden

No.	Usia	Jumlah
1	31-40 tahun	4
2.	41-50 tahu	14
3.	51-60 tahun	8
4.	61-70 tahun	4
Jumlah		30

Sumber: Data primer, 2013.

Usia responden dari tabel 4.2 diketahui 4 (empat) orang berusia antara 31 sampai dengan 40 tahun, 14 (empat belas) orang berusia antara 41 (empat puluh satu) sampai dengan 50 tahun, 8 (delapan) orang berusia antara 51 (lima puluh satu) sampai dengan 60 tahun, dan 4 orang berusia antara 61 (enam puluh satu) sampai dengan 70 (tujuh puluh tahun).

Tabel 4.1. dan Tabel 4.2. menunjukkan realitas dan sekaligus menjadi modal dasar bagi responden karena diasumsikan tingkat pendidikan yang tinggi serta dukungan usia yang matang (di puncak karir) akan berdampak signifikan terhadap kinerja politiknya sebagai anggota legislatif. Kualitas perempuan tidak hanya ditunjukkan dengan pendidikan, tetapi juga peran partai dan pengalaman berorganisasi. Oleh karena itu, partai dituntut untuk berpartisipasi dalam pendidikan politik perempuan melalui partainya, seperti mendudukkan perempuan dalam kepengurusan partai.

Tabel 4.3.
Pekerjaan responden sebelum menjadi anggota legislatif

No.	Pekerjaan Responden	Perempuan	Laki-laki	Jumlah
1	Pengusaha/Wiraswasta	1	3	4
2.	Swasta	3	8	11
3.	Dosen/Guru	2	1	3
4.	Ibu Rumah Tangga	3	-	3
5.	Pengacara	1	-	1
	Lain-lain	-	8	8
Jumlah		10	20	30

Sumber:Data primer, 2013.

Ditinjau dari dimensi pekerjaan sebelum responden menjadi anggota legislatif sebagian besar bekerja sebagai pengusaha/wiraswasta atau bekerja di sektor swasta, disusul berprofesi sebagai guru dan hanya sebagian kecil yang bekerja sebagai dosen atau karyawan baik di Perguruan Tinggi Negeri mau pun Perguruan Tinggi Swasta, sisanya ibu rumah tangga biasa. Temuan ini memberi petunjuk bahwa responden merupakan perempuan karir dengan kata lain mereka

adalah orang-orang aktif yang memiliki potensi untuk bekerja lebih keras dan berkualitas.

Tabel 4.4.
Lama berorganisasi responden sebelum menjadi anggota legislatif

No.	Lamanya berorganisasi	Perempuan	Laki-laki	Jumlah
1	1-5 tahun	2	0	2
2.	6-10 tahun	5	9	14
3.	11-15 tahun	2	9	11
4.	16 tahun ke atas	1	2	3
Jumlah		10	20	30

Sumber: Data primer, 2013.

Lama berorganisasi dapat dipakai sebagai indikator tingkat pengalaman yang matang. Hal ini didukung pula oleh kenyataan sebaran kedudukan responden dalam berorganisasi mayoritas responden menjabat pengurus harian dalam organisasi yang dimasukinya, hanya sebagian kecil saja yang menduduki jabatan pengurus seksi atau anggota.

Berdasarkan keterangan dari beberapa responden anggota legislatif laki-laki tergambar perempuan anggota DPRD Provinsi Riau yang aktif dalam menyampaikan pendapat disaat rapat atau memberikan masukan-masukan adalah:

1. Dra. Iwa Sirwani Bibra, dilihat dari pengalaman organisasi sudah berpengalaman, khususnya di bidang pemberdayaan perempuan. Ia menjabat dua periode sebagai Ketua BKOW Provinsi Riau dan dinilai cukup berkualitas sebagai anggota dewan, terlihat dari usulan-usulan di saat rapat, dengan tingkat pendidikannya mencukupi, dan yang bersangkutan merupakan istri dari pejabat di Provinsi Riau, merupakan kader Partai Golkar.

2. Dra. Hj. T. Nazlahkhafrati, M.P., merupakan kader Partai PPP, berprofesi sebagai guru di Kabupaen Bengkalis. Berpendidikan S2. Ia cukup berkualitas sebagai pengurus inti Partai yaitu sebagai Sekretaris Partai PPP. Dinilai cukup berkualitas sebagai anggota dewan dilihat dari peran aktif dalam sidang-sidang di dewan.
3. Dra. Sumiyati, M.Si., berpendidikan S2, sedang menempuh pendidikan jenjang S3, dulu sebagai aktivis mahasiswa dan berpengalaman di berbagai organisasi dan dinilai layak sebagai Ketua Banleg.

Untuk anggota DPRD Provinsi Riau yang PAW, menurut responden anggota legislatif laki-laki yang cukup aktif adalah Hikmani. Hikmani sedang menempuh pendidikan jenjang S3, seorang guru dan dosen, merupakan Kader Partai PAN, Ketua Bidang Perempuan di Partai PAN. Perempuan-perempuan tersebut yang intensif menyampaikan aspirasi di dewan.

Menurut penulis ukuran berkualitas sebagai anggota legislatif dapat diketahui dari indikator: *input*, proses dan *output*. *Input* berkaitan dengan syarat dan prasyarat. Perempuan bukan hanya sekedar tamat SLTA, tetapi juga punya pengalaman organisasi seperti lama berorganisasi dan keterlibatan di partai.

Proses berkaitan bagaimana berperan aktif selama menjadi anggota dewan sesuai tugas, fungsi dan wewenangnya, seperti tergabung dalam Bamus (Badan Musyawarah) dan Pansus(Panitia Khusus). Menjadi Pimpinan Badan Musyawarah DPRD bukan karena pertimbangan ukuran kualitas tetapi berdasarkan tata tertib dewan yang menentukan bahwa Ketua Bamus atau Pansus adalah unsur pimpinan

dewan yang sistemnya *rolling*. Bamus atau Badan Musyawarah adalah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatannya, yang ditetapkan dalam rapat paripurna, di DPRD Provinsi Riau berdasarkan ketetapan tersebut yang menjadi ketua atau wakil ketua Bamus adalah unsur Pimpinan DPRD Provinsi Riau, seperti ketua DPRD tersebut, pada tahun2009- 2014 adalah Bapak Johar Firdaus. Dan atau wakil- wakil ketuanya, yang salah satunya adalah perempuan yaitu Ibu Almainis.[374]

Pansus adalah Panitia khusus atau alat kelengkapan dewan lainnya yang bersifat sementara, melaksanakan tugas tertentu dan dalam jangka waktu tertentu, di DPRD Provinsi Riau berdasarkan Tata tertib atau Tatib mengenai Panitia khusus bahwa yang menjadi ketua adalah Unsur Pimpinan fraksi.[375] Berdasarkan Ketetapan dari hasil Rapat paripurna bahwa yang menjadi ketua adalah unsur Pimpinan maka dapat tergambar bahwa hal tersebut bukan berdasarkan apakah seseorang tersebut memiliki kemampuan atau kualitas, begitu juga dengan Panitia Khusus yang berdasarkan Tatib bahwa yang mennjadi ketua adalah unsur pimpinan fraksi karena bersifat sementara maka tentu saja menjadi ketua tidak sama atau berbeda, namun dari hasil wawancara yang di dapat bahwa biasanya yang menajdi Ketua Pansus juga menggunakan sistem *Rolling* yaitu misalnya pada Pembahasan tertentu diketuai oleh Ketua Fraksi Partai Demokrta dan Pansus lainnya diketuai oleh Partai lainnya, dan hal tersebut tentunya juga bukan karena kemampuan yang dimiliki lebih dari nggotanya tetapi karena berdasarkan unsur

[374] Hasil Wawancara dengan Anggota DPRD Provinsi Riau yaitu ibu T. Nazlah dan Bapak Zulkarnaen Noerdin.

[375] Hasil wawancara dengan anggota DPRD Provinsi Riau dan dari keterangan website Sekretariat DPRD Prov. Riau.

pimpinan fraksi yaitu sebagai ketua dan sekretaris fraksi. Di DPRD Provinsi Riau dari hasil wawancara juga didapat keterangan bahwa ada beberapa kali yang menjadi Ketua Panitia Khusus atau pansus adalah anggota Legislatif perempuan, seperti T. Nazlah, Supriyati dan Iwa Sirwani Bibra. Posisi mereka adalah salah satu Pimpinan fraksi.

Output berkaitan dengan apa yang dihasilkan, dalam arti ada kebijakan atau perda-perda yang mendorong untuk anggaran-anggaran bagi kepentingan perempuan. Realita di Provinsi Riau, pada periode 2009-2014 belum ada perda yang responsif terhadap kepentingan perempuan. Pada Tahun 2013, ditetapakan Perda Nomor 3 Tahun 2013 yaitu Perda tentang Perlindungan Hak dasar Anak. Menurut pengamatan Ketua P2TP2A Provinsi Riau (Risdayati) yang dibawah Badan Pemberdayaan Perempuan Provinsi Riau bahwa Perda tentang Perlindungan Anak tersebut tidak *mengcover* 31 hak dasar anak dan lebih kearah menyalin Undang-Undang Perlindungan Anak, padahal seharusnya Perda itu bukan menyalin isi Undang- Undang, tetapi untuk lebih memuat apa yang belum diatur di Undang–Undang, dan yang terpenting tidak bertentangan dengan Undang- Undang, Ketua P2TP2 menilai bahwa disini dapat dilihat bahwa masih kurangnya pemahaman anggota DPRD untuk menjalankan salah satu Tugas mereka yaitu dibidang Legislasi.

Untuk mendapatkan *Output* atau produk hukum yaitu dalam bentuk Perda yang baik, tentu sangat dipengaruhi dari kemampuan atau kualitas yang membuatnya, kedepan jangan lagi Anggota DPRD hanya sekedar menghasilkan Peraturan daerah tetapi hanya untuk memenuhi target terlaksananya Program

namun juga harus juga diikuti kualitas dari *output* yang mereka buat, sehingga benar-benar dapat bermanfaat. Pendapat ketua P2TP2A bahwa untuk anggaran program-program pemberdayaan perempuan, meski ada tapi istilahnya 'jauh panggang dari api' disini juga dilihat bahwa bagimana peran anggota DPRD perempuan untuk memperjuangkan kebutuhan atau kepentingan perempaun. Jangan lagi hanya program yang bersifat kuantitas, namun akan lebih baik meski hanya untuk 10 orang atau 20 orang dalam bentuk pelatihan bagi perempuan korban KDRT. Pelatihan tersebut benar-benar menghasilkan atau membuat perempuan-perempuan tersebut memiliki *skill* atau kemampuan. Hal ini untuk menepis anggapan untuk apa membuat pelatihan untuk 100 orang namun hanya dalam bentuk formalitas seperti pembelian mesin jahit tetapi pelatihan tidak sungguh-sungguh dilaksanakan sampai perempuan tersebut benar-benar memiliki kemampuan.

Diamati dari pengalaman tingkat keaktifan dan kedudukan perempuan di DPRD Provinsi Riau tidak paralel dengan kedudukan mereka dalam partai politik. Rata-rata mereka dipercayakan sebagai ketua seksi pemberdayaan perempuan dalam partainya atau yang selevel dengan itu, namun ada beberapa yang menjadi pengurus inti partai yaitu di posisi sekretaris partai yang merupakan motor dari berjalannya suatu organisasi, seperti Almainis, S.Pd, merupakan Sekretaris PDIP Provinsi Riau dan Dra. Hj. T. Nazlahkhafrati, M.P., Sekretaris DPW PPP Prov. Riau, selebihnya mereka anggota aktif tanpa kedudukan strategis seperti ketua atau sekretaris partai. Sebagaimana diungkapkan oleh salah satu responden.

Anggota legislatif sebagaimana dipaparkan sebelumnya menunjukkan

perubahan paradigma tentang keberadaan perempuan dalam bidang politik. Dimulai dengan kualitas pendidikan yang memadai, memiliki jiwa enterprenurship karena punya karir yang baik, dan pengalaman berorganisasi yang matang. Keberadaan perempuan dalam percaturan politik pada era sebelumnya, tidak lebih sebagai objek bahkan komoditas politik. Hal ini dapat dipahami bahwa pada masa itu perempuan memiliki ketidakberdayaan yaitu: (1) ketidakberdayaan kognitif; (2) ketidakberdayaan sosial, artinya belum pernah memiliki organisasi sosial yang baik; dan (3) ketidakberdayaan struktural yang mempengaruhi dua ketidakberdayaan sebelumnya.[376]

Kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan harus disikapi secara positif karena merupakan *affirmative action* yang harus dilakukan dalam mengejar ketertinggalan perempuan di bidang politik. Substansi sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak sekadar sedikit "tanda" dalam kehidupan politik. Mekanisme kuota adalah salah satu cara agar keterwakilan dapat tercapai yang disebutnya sebagai *rational choice institusionalism*. Lebih lanjut dijelaskan pilihan rasional dari kelembagaan ini dilakukan dengan cara penentuan kandidat yang akan duduk di lembaga legislatif berdasarkan kemampuan masing-masing calon. Hal ini dijalankan dengan melakukan seleksi di tingkat partai politik berdasarkan loyalitas individu calon terhadap partai serta kapasitas yang ia miliki, sedangkan kesempatan bagi keterwakilan perempuan dipengaruhi oleh sistem hukum pemilu atau dengan penggunaan kuota gender dalam penentuan kursi di legislatif bagi

[376] Media Indonesia, 1 Juni 1999, dikutip dari Profil dan Sikap Politik Perempuan Anggota DPRD di Sumbar Pasca Kuota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pencalonan Anggota Legislatif, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 7, No 2 (2008), hlm. 11.

perempuan. Jika dicermati lebih lanjut dalam tema kedua dan ketiga dari *political involvement*, sebagian besar terletak dalam kategori sangat baik. Artinya menunjukkan sikap yang positif terhadap pemilihan anggota legislatif.

Sistem kuota sedikitnya 30% perwakilan perempuan Indonesia dalampengambilan keputusan diharapkan akan membawa perubahan pada:[377]

a. kualitas legislasi berperspektif perempuan dan gender yang adil;
b. perubahan cara pandang dalam melihat dan menyelesaikan bebagai permasalahan politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti kekerasan;
c. perubahan kebijakan dan peratura undang-undang yang ikut memasukan kebutuhan kebutuhan perempuan sebagai bagian dari agenda nasional; dan
d. membuat perempuan berdaya untuk terlibat dalam berbagai permasalahan yang selama initidak mendapat perhatian di Indonesia, yang sensitif gender.

Isue yang merebak mengenai calon legislatif perempuan, justru dihembuskan oleh partai politik sendiri tentang ketidaktersediaan sumber daya manusia perempuan yang memadai untuk dijadikan calon legislatif dari partai politik termaksud. Sangatlah diskriminatif mempermasalahkan kelangkaan sumberdaya manusia perempuan yang berkualitas, padahal kenyataan selama ini bahwa laki-laki yang tidak berkualitas yang duduk di lingkaran legislatif menjadi masalah.

1. Kesiapan Partai Politik dalam Merespon Kuota 30% Perempuan dalam

---

[377] Imas Rosidawati, *Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Kesiapan Partai Politik & Perempuan Indonesia Di Arena Politik Praktis*, Ringkasan Penelitian, at http://www.uninus.ac.id/data/data_ilmiah/Quota%20Perempuan%20di%20DPR.pdf, diunduh 22 Juni 2013.

Pemilihan Umum.

Berkenaan dengan kesiapan partai politik dalam merespon kuota 30%, penulis mengambil sampling beberapa aktivis perempuan, diantaranya:

a. Dra. Lena Farida sebagai Komisioner KPU Provinsi Riau dan Dosen Fisipol UNRI, serta Mantan Ketua Pusat Studi Wanita UNRI[378]

Menurut Lena Farida, dalam mengusung keterwakilan perempuan di parlemen, partai politik dalam platformnya menyatakan bahwa persamaan hak perempuan mesti diwujudkan secara hukum, sosial, ekonomi dan politik. Kesempatan yang sama mesti diberikan kepada perempuan untuk berkecimpung di segala lapangan kehidupan, dan meyakini perlunya keadilan gender, serta memperjuangkan peningkatan keterwakilan perempuan di segala lapangan kehidupan. Partai politik saat ini belum optimal memainkan komunikasi politik mereka secara jelas kepada publik mengenai program-program mereka, terutama mengenai keterwakilan perempuan di parlemen. Lemahnya komunikasi politik menjadi barometer eksistensi partai politik di tengah masyarakat pemilihnya, demikian pula para aktivis perempuan belum mampu mendorong wacana-wacana merekake dalam tahap implementasi dan advokasi secara menyeluruh. Oleh karena itu, perluadanya sebuah sinergi antara partai politik dan para aktivis perempuan, untuk secara bersama mengusung agenda-agenda perempuan di masa depan, terutama akses mereka di parlemen.

[378] Wawancara dengan Dra. Lena Farida, Komisioner KPU Provinsi Riau, Dosen Fisipol UNRI, Mantan Ketua Pusat Studi Wanita UNRI, pada tanggal 3 April 2014.

Partai politik tidak boleh berdiri sendiri, dia harus merupakan muara dari pelbagai usaha-usaha publik yang mendorong transparansi dan akuntabilitas pemerintahan. Dengan demikian, partai politik wajib mempromosikan kader-kader perempuan dalam internal partai politik itu sendiri, maupun kader perempuan baik dari dalam internal partai politik itu sendiri, maupun kader perempuan yang tumbuh di masyarakat untuk menempati posisi strategis baik di legislatif maupun eksekutif. Partai politik harus mendorong para kader perempuan untuk masuk mengambil kesempatan berpolitik. Arus utama jender (*gendermainstream*) hampir tidak memiliki strategi dalam mengusung agenda mereka secara jelas, siapa yang maju dan apa yang akan diusung atau dititipkan kepada partai politik. Hal ini terjadi karena tidak adanya komunikasi politik yang bagus baik dari para aktivis perempuan itu sendiri. Untuk itu, perempuan bisa menitipkan agenda-agenda mereka kepada partai politik, dengan stategi meningkatkan posisi tawar yang cukup.

Kematangan berpolitik perempuan pada dasarnya perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk meraih posisi strategis di parlemen maupun sebagai eksekutif, namun iklim yang ada kurang kondusif untuk saat ini. Masih terdapat waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri bagi perempuan agar "lebih matang" memasuki dunia politik. Biasanya para aktivis perempuan segera mundur dari kancah politi, ketika hati nurani mereka tidak bisa memahami intrik internal partai politik yang cenderung tajam, sehingga pada dasarnya

menyadari bahwa berpolitik itu bukan habitat mereka, dan cenderung menjauh dari kegiatan politik praktis.

Perempuan bukan berarti tidak memahami kegiatan politik, namun kematangan yang dimaksud di sini adalah baru dalam kapasitas keterwakilan formal saja, belum merupakan representasi wajah perempuan sesunguhnya. Dengan demikian dimulai dari isu-isu strategis sampai dengan program-program yang mengikat dalam sebuah sinergi memperjuangkan masalah-masalah yang dihadapi perempuan dan akses mereka pada pengambilan keputusan di semua tingkat. Partai politik hendaknya menyediakan dirinya untuk menggabungkan dengan elemen-elemen perjuangan isu-isu perempuan dan representasi perempuan di parlemen, dan membuka diri untuk memperoleh masukan-masukan dari masyarakat khususnya berupa agenda politik perempuan untuk diperjuangkan bersama di parlemen.

b. Dra. Rahmita MM sebagai Ketua Pusat Data Informasi Perempuan Riau dan Dosen Ekonomi UNRI[379]

Sebagai kontestan pemilihan umum, partai politik telah melakukan sosialisasi pada seluruh jajaran partai mengenai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hasil sosialisasi ini secara nyata telah menumbuhkan pemahaman yang cukup baik terhadap pemberlakuan

[379]Wawancara dengan Dra. Rahmita MM sebagai Ketua Pusat Data Informasi Perempuan Riau dan Dosen Ekonomi UNRI, 2 April 2014.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sistem pemilihan umum sejak tahun 2004 telah berubah, maka pola operasional, srategi intern partai dalam rangka pemenangan pemilu serta rekrutmen politik tidak terlepas dari kaidah-kaidah dan norma standar yang secara implisit terkandung di dalam undang-undang pemilihan umum. Dalam hal rekrutmen politik, partai politik hendaknya membuka diri dan memberi kesempatan yang sama kepada seluruh komponen bangsa dengan tidak membeda-bedakan antara laki-laki dan perempuan, dengan tetap menerapkan kebijakan intern partai untuk mendapatkan calon-calon anggota legislatif yang berkualitas, sehingga dapat berkiprah dengan baik dalam tatanan politik praktis, khususnya di Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyuarakan kepentingan rakyat, tetap berpihak kepada rakyat sesuai tugas dan fungsinya.

Selain itu, partai politik memperhatikan ketentuan perundangan yang berlaku dan seperti telah dikemukakan untuk tetap berpegang pada ketentuan tersebut diawali dengan pemahaman yang baik bagi setiap kader partai. Dengan demikian dalam merespon ketentuan Pasal 65 Ayat (1) bahwa setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Partai politik hendaknya melakukan langkah-

langkah positif untuk memenuhi tuntutan ketentuan tersebut.

Langkah partai politik antara lain dapat dilakukan dengan mendorong para perempuan dari berbagai profesi untuk turut serta menjadi calon anggota legislatif. Ini berarti bahwa animo perempuan untuk menjadi anggota legislatif cukup baik dan direspons oleh partai untuk terlibat mengikuti tahapan-tahapan seleksi pemahaman, motivasi dan psikologi sehingga dihasilkan kualitas yang baik sesuai dengan misi partai kader. Dari gambaran tersebut, partai politik tetap konsisten dengan ketentuan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan menyambut baik kesetaraan gender dalam upaya reformasi struktur sosial politik dengan tidak mengabaikan aspek kualitas dan moral.

Berkaitan dengan pemenuhan kuota 30% perempuan bagi calon anggota legislatif, partai politik hendaknya fokus mengirim calon-calon anggota legislatif perempuan sesuai dengan ketentuan dengan tidak mengabaikan aspek kualitas dan moral. Penempatan nomor urut dilakukan dengan penuh pertimbangan sesuai dengan kebijakan intern partai secara objektif karena yang akan dihadapi bukanlah masalah kecil, tetapi masalah bagi kelangsungan berbangsa, berpemerintah dan bernegara di masa yang akan datang. Pada dasarnya ia setuju dengan kuota 30%. Dikatakan saat ini kualitas pendidikan sudah bagus, namun keterlibatan partai dalam kaderisasi belum optimal.

c. Monalisa sebagai Pengamat Politik di Riau dan Dosen Fisipol

Universitas Islam Riau[380]

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyertakan aspirasi kaum perempuan pada Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, tercantum "setiap partai politik dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRI) propinsi, dan DPRI) Kabupaten/kota untuk setiap daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%". Banyak kalangan yang optimis dan bersemangat. Sebagaimana juga banyak yang pesimis dan bahkan justru merasa ini adalah sebuah perlakuan diskriminatif. Mereka yang optimis memandang bahwa ini adalah salah satu bentuk *affirmative policy* untuk mendukung peningkatan partisipasi politik perempuan. Sedangkan pandangan diskriminatif berawal dari penolakan pandangan bahwa perempuan hanya dinilai dari sekedar jumlah (kuantitatif) dan maka dari itu berhak memperoleh kuota. Mereka juga menegaskan agar perempuan dinilai dari sudut pandang kualitas.

Partai politik hendaknya memandang bahwa kedudukan laki-laki dan perempuan adalah setara, dengan tentu saja memperhatikan fitrahnya masing-masing. Keduanya mengemban amanah ibadah dan juga amanah khilafah. Maka diharapkan keduanya bekerjasama dengan solid untuk saling melengkapi, karena keduanya memiliki kelebihan dan

[380] Wawancara dengan Monalisa sebagai Pengamat Politik di Riau dan Dosen Fisipol Universitas Islam Riau, pada tanggal 4 April 2014.

kekurangan masing-masing.

Partai politik tidak menafikan kebijakan kuota politik 30% kaum perempuankarena merupakan kebijakan yang dirancang, dirumuskan, diputuskan dan disahkan olehpara wakil rakyat yang duduk di legislatif. Partai politik hendaknya juga mendukung kebijakan tersebut demi meningkatkan kepekaan warga negara Indonesia khususnya perempuan terhadap problematika umat. Partai politik menyadari, bahwa amanah menjadi anggota lagislatif itu tidaklah ringan, baik bagi laki-laki maupun perempuan. Diharapkan siapapun yang menjadi caleg legislatif dan ke depannya menjadi anggota legislatif, benar-benar memperjuangkan aspirasi kaum perempuan dan berkontribusi nyata dalam mengawal proses reformasi di Indonesia bukan justru terjebak dalam kepentingan pribadi/golongan/partai, pembusukan politik dan beralih wujud menjadi politikus amoral sebagaimana yang telah lama ditunjukan oleh wajah perpolitikan Indonesia.

Partai politik tidak hanya terpaku pada gerakan kuota bagi calon legislatif perempuan, tapi telah mewujudkannya secara demokratis dalam pemilihan umum internal partai untuk menentukan para calon legislatif. Sebagaimana diketahui bahwa, sejak 2004 sistem Pemilu berbeda dengan sistem pemilu sebelumnya, yaitu rakyat Indonesia memilih langsung anggota legislatif yang dipercayai. Akibatnya yang berada pada urutan atas (1 atau 2) belumlah tentu menjadi caleg jadi. Hal yang perlu digarisbawahi partai politik hendaknya mendukung peningkatan

partisifasi politik perempuan di legislatif.

Untuk masa mendatang, Monalisa setuju dengan sistem suara terbanyak. Hal ini memungkinkan antara laki-laki dan perempuan mempunyai peluang yang sama untuk ambil bagian berdasarkan kualitas. Untuk saat ini angka 30% sebaiknya dipertahankan, mengingat untuk 30% masih sulit dicapai.

Dari data KPU Provinsi Riau dan hasil wawancara dengan beberapa aktivis perempuan tersebut bahwa parpol belum mempunyai kesiapan merespon 30 persen kuota perempuan sehingga belum terpenuhinya caleg perempuan sebesar 30 persen. Hal ini disebabkan juga karena undang-undang tersebut tidak menentukan sanksi. Namun ada juga sebagian besar yang telah memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai caleg. Setelah proses pencalegan hal yang menjadi permasalahan adalah bagaimana keberhasilan parpol menghasilkan anggota legislatif perempuan.

2. Kendala-Kendala Yang Menyebabkan Representasi Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat di Provinsi Riau Rendah

Ketika rancangan undang-undang pemilu RI tahun 2003 tengah digodog menjadi undang-undang pemilu yang berlaku bagi pemilu pada tahun 2004. Pertanyaan yang muncul apakah sudah terantisipasikan jenis pemilihan umum macam apa, dengan jenis sistem partai apa, yang sesuai dengan jenis tindakan affirmatif yang bagaimana, didalam situasi dan kondisi negara yang bagaimana, sehingga sedikitnya 30% perempuan Indonesia dapat duduk di parlemen.

Pertimbangan-pertimbangan ini sangat penting dan menentukan dalam keberhasilan dan tidaknya, karena akan berkonsekuensi kepada tantangan dan kendala yang harus di hadapi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan bahwa sistem pemilu 2004 adalah sistem proporsional terbuka. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa "Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kuota untuk setuap daerah pemilihannya dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen". Menurut hemat penulis, pasal ini merupakan pasal setengah hati, pasal karet, bersifat sukarela karena tidak bersifat mengharuskan partai politik melaksanakan ketentuan tersebut dan tidak ada sanksi bagi partai politik yang tidak melaksanakannya. Hal ini membuka peluang bagi partai politik-partai politik yang selama ini didominasi laki-laki untuk mengabaikan aturan itu, dan pada akhirnya keterwakilan perempuan tetap tidak tercapai.

Dalam imlementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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. 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.

Persaingan perempuan caleg akan berat menghadapi sesama perempuan caleg dari partai lain dan dengan laki-laki caleg dalam memperebutkan sedikitnya kursi yang tersedia. Perubahan wilayah pemilihan dan penempatan calon jadi di partai adalah hal lain yang harus diperhatikan, karena tidak ada gunanya kalau perempuan calon legislatif berada di urutan bawah dalam daftar calon legislatif, sementara kursi yang diperebutkan disuatu daerah pemilihan hanya tiga. Misalnya perempuan caleg, terutama ditingkat kabupaten/kota harus mendekatkan diri langsung dengan masa pemilih. Kalau ditingkat provinsi dan pusat peran media masa cukup signifikan dalam membantu caleg memperkenalkan diri kepada masyarakat. Hal ini merupakan kendala dana kampanye yang cukup besar bagi caleg perempuan yang membiayainya sendiri. Sebelumnya caleg suatu partai diharuskan memberikan uang pendaftaran yang akan digunakan sebagai dana kampanye partainya, sejumlah tertentu yang tidak boleh melebihi jumlah yang di tentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu Seratus Juta Rupiah. Jumlah tersebut bukan

merupakan jumlah kecil.

Kompetisi di arena kampanye akan sangat keras antar perempuan sendiri mengingat hanya 30%, lalu dengan caleg laki-laki dalam pemilihan terbuka yang mana para laki-laki tidak asing di dunia publik/ politik bagi masyarakat. Di sinilah kepiawaian perempuan caleg diuji, apalagi banyak daerah-daerah di Provinsi Riau budaya patriarkhinya sangat kuat dan daya penerimaan terhadap perempuan yang berkiprah di dunia publik sangat rendah.

Tantangan yang terberat bagi caleg perempuan dari sesama para perempuan itu sendiri, tantangan lainnya adalah adanya beragam budaya yaitu tingkatan keterkungkungan mereka dalam budaya patriarkhi lokal, tingkat pendidikannya, tingkat pemahaman dan kesadaran akan pentingnya suara mereka terwakili dengan memadai, dan tingkat pandangan mengenai politik itu sendiri, tentang anggapan bahwa politik itu buruk dan kotor serta sudut pandang dari nilai-nilai agama. Pemahaman makna dari politik yang berperspektif perempuan harus di pahami terlebih dahulu, yang menjadi *platform* bagi dirinya sendiri dalam memperjuangkan perbaikan dan perubahan nasib perempuan di Provinsi Riau, sehingga bisa mengkritisi pandangan umum/maskulin bahwa politik adalah alat untuk memperoleh kekuasaan, daripada sebagai prasarana/sarana untuk memperbaiki keadaan Provinsi Riau. Partai politik adalah salah satu kendaraan arus utama (namun kendaraannya bukan milik pribadi, tetapi milik bersama anggota partainya/partai) yang berlaku di sistem pemilu, yang mau tak mau harus diikuti oleh para perempuan Provinsi Riau. Selain hal tersebut, seperti telah dikemukakan, perempuan Provinsi Riau telah tertinggal dalam aktivitas politik,

tidak ada yang pernah menjadi pimpinan partai politik, padahal menurut aturan perundang-undangan salah satu persyaratan sebagai calon legislatif adalah keaktifan calon legislatif. Kedudukan mereka dalam partai hanyalah menjadi anggota biasa, selalu tidak pernah menjadi orang yang diunggulkan. Kenyatannya perempuan cerdik cendikia atau perempuan teknokrat telah menjabat kedudukan tertentu di lembaga eksekutif dan yudikatif, seperti pegawai negeri sipil, hal yang tidak memungkinkan mereka masuk dalam lingkaran legislatif. Undang-undang telah menetapkan bahwa pegawai negeri sipil tidak boleh menjadi anggota partai politik. Hal ini tidak berarti bahwa tidak ada perempuan yang dapat memenuhi kualifikasi sebagai calon legislatif.

Terkait kualitas perempuan yang terjun ke dunia politik, menurut Elly Suryani, SH.[381], sebagai Sekretaris Komisi B dan Wakil Hukum dan HAM di Partai Golkar, bahwa di era emansipasi perempuan seperti sekarang ini, kesempatan untuk perempuan mengembangkan potensi dan talentanya sangatlah luas, termasuk dalam lingkup pemerintahan. Kini, perempuan diberi kuota 30 persen untuk mendapatkan kursi legislatif. Kesempatan baik ini sepatutnya jangan dilewatkan begitu saja oleh kaum perempuan. Kesempatan sudah ada, tapi sebaiknya perempuan jangan terburu-buru atau *kesusu* untuk jadi politikus. Siapapun berhak jadi caleg, tapi jangan lupa ada syarat-syaratnya juga.

Kuota perempuan ini menimbulkan polemik yang cukup menarik, yaitu mengenai setuju dan tidak setuju adanya kuota tersebut. Khususnya yang tidak setuju, menilai bahwa dengan adalah kuota tersebut menunjukklan bahwa

[381] Wawancara dengan Elly Suryani, SH., sebagai Sekretaris Komisi B dan Wakil Hukum dan HAM, pada tanggal 1 April 2014.

perempuan masih perlu mendapat"jatah" yang ditetapkan undang-undang, bukan karena hasil persaingan dengan sesama calon legislatif laki-laki. Lebih lanjut lagi bahkan ada yang berpendapat bahwa kuota tersebut mengukuhkan ke-subordinasi-an kaum perempuan.

Kaum perempuan, walaupun menyambut dengan gembira kuota ini, tetapi tetap merasakan bahwa perjuangan masih panjang. Partai politik tidak terlalu merespon adanya kuota. Selain itu terdapat tujuh alasan, yang oleh Monalisa sebagai Pengamat Politik di Riau dan Dosen Fisipol Universitas Islam Riau, sebagai dilukiskan keengganan perempuan mengajukan diri sebagai calon legislatif:[382]

a. Kurangnya dukungan secara penuh dari partai politik yang bersangkutan.
b. Tuntutan kualitas pada caleg perempuan lebih ditonjolkan.
c. Selama ini masyarakat selalu menyaksikan prilaku politik yang cenderung brutal, kurang beradab, serta kotor.
d. Dengan sistem proporsional daftar terbuka setengah dalam Pemilu 2004, perempuan bakal calon bukan hanya harus berjuang agar namanya masuk di dalam daftar jadi partainya, tetapi harus berada pada urutan pertama atau kedua dalam daftar calon. Alasannya, Pasal 107 (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa "a) nama calon yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP, jumlah suara dibagi kursiyang

[382] Wawancara dengan Monalisa sebagai Pengamat Politik di Riau dan Dosen Fisipol Universitas Islam Riau, pada tanggal 4 April 2014.

diperebutkan) ditetapkan sebagai calon terpilih dan b) nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan bersangkutan".

e. Perempuan menghadapi dua tahap yakni tahap penentuan bakal caleg merupakan titik kritis untuk terpenuhinya jumlah 30% perempuan di parlemen, serta tahap pemilihan yang notebene dibutuhkan kemampuan berkompetensi dengan laki-laki.

f. Dana kampanye. Untuk membantu perempuan caleg mengatasi hambatan dana, solusi yang ditawarkan antara lain menggalang dana masyarakat khusus untuk membantu perempuan caleg, sebut saja dengan pundi dana itu sebagai Dana Kuota Perempuan. Sebenarnya untuk masalah ini dari Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, memiliki anggaran yang bisa dimanfaatkan untuk membantu kampanye perempuan caleg. Tinggal bagaimana perempuan caleg memanfaatkannya, termasuk caleg legislatif Provinsi Riau.

g. Kendala lain yang akan dihadapi perempuan setelah lolos menjadi calon legislatif partai adalah besarnya daerah pemilihan. Salah satu kendala yang akan dihadapi perempuan caleg adalah besarnya daerah pemilihan. Semakin kecil kursi yang diperebutkan di suatu daerah pemilihan, semakin kecil perempuan akan terpilih. Sebaliknya, semakin besar daerah pemilihan, semakin besar peluang perempuan caleg untuk terpilih asalkan kandidat perempuan ini berada pada nomor urutan jadi.

Hal yang hampir sama juga dikemukakan oleh Ketua DPRD Provinsi Riau, yang menyatakan bahwa secara faktual dan empirik, hambatan-hambatan yang dihadapi partai dan anggota legislatif Provinsi Riau didalam mewujudkan kuota 30% perempuan dalam pemilihan umum tahun 2009 adalah sebagai berikut:[383]

a. Di tingkat Dewan Pimpinan Cabang (DPC) walaupun penjaringan Calon Anggota Legislatif Perempuan dilakukan secara terbuka, masih dirasakan sulit terutama untuk wakil dari zona pemilihan yang ada di tingkat kabupaten.
b. Dengan tingkat pendidikan politik yang masih kurang, menyebabkan animo perempuan untuk menjadi calon anggota legeslatif di zona zona pemilihan kurang mendapat perhatian.
c. Dari sosialisasi dengan sasaran para perempuan mengenai tugas dan fungsi legislatif disimpulkan masih adanya keraguan, ketakutan bagi kalangan perempuan untuk terjun di dalam politik praktis.
d. Dari syarat minimal pendidikan SLTA seperti telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara kuantitas di zona-zona pemilihan para perempuan memenuhi, tetapi pilihan untuk berpolitik tidak siap.
e. Di zona-zona pemilihan ataupun daerah pemilihan bagi kalangan

[383] Wawancara dengan Firdaus Johar sebagai Ketua DPRD Provinsi Riau, pada tanggal 20 Maret 2014.

perempuan lebih dominan menganggap bahwa politik itu taktik yang jahat, sehingga partisipasi politik melalui partai politik agar dihindari.

f. Di zona-zona pemilihan, para perempuan lebih memilih mengabdi di bidang yang lain dibanding berperan serta dalam politik praktis.

g. Real politik yang terjadi saat ini memberikan pemahaman ketidak pastian bagi para perempuan untuk berpolitik.

Hambatan-hambatan tersebut ditemui dan dirasakan Partai Demokrat di dalammerekrut para perempuan untuk memanfaatkan peluang yang terbuka menjadi calon anggota legislatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama dengan dibukanya peluang kuota 30% bagi para perempuan. Dengan demikian pemenuhan kuota 30% perempuan di tiap zona pemilihan dalam jajaran Partai Demokrat belummerata, lain halnya yang tejadi pada tingkat Dewan Pimpinan Daerah. Bagaimanapun kesiapan Calon Legislatif Perempuan dalam Pemilu, tetap bergantung kepada suara perempuan pemilih dan pemilih perempuan itu sendiri.

Demikian juga dengan Partai Keadilan Sejahtera yang mengalami kendala dalam mewujudkan partisifasi politik perempuan, khususnya dalam hal politik praktis. Beberapa tantangan yang dihadapi di lapangan, baik secara personal kader maupun sistem, antara lain:

a. Rendahnya pemahaman mengenai politik pada sebagian kader. Pemahaman yangsalah menyebabkan persepsi dan penafsiran yang salah pula tentang politik.

b. Mayoritas kader perempuan Partai Keadilan sejahtera adalah generasi

muda, yang belum banyak berpengalaman dalam hal politik praktis, serta kaum ibu muda yang masih memiliki anak balita.

c. Belum adanya sistem yang kondusif bagi partisipasi politik perempuan. Sistem ini dibutuhkan agar partisipasi politik perempuan dapat bahu membahu dalam meningkatkan kontribusi mereka percaturan politik intra maupun extra parlementer.

Pencantuman ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan sebagai salah satu bentuk *affirmative action* untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik tidak akan efektif bila tidak disertai dengan sanksi yang tegas. Oleh karena itu ke depan, agar upaya *affirmative action* lebih efektif, diperlukan sanksi yang tegas bagi partai politik yang tidak dapat memenuhi keterwakilan 30% dalam daftar caleg sebagaimana yang telah diterapkan di negara-negara lain. Sanksi tersebut dapat berupa penolakan oleh KPU untuk menerima daftar partai peserta pemilu, sanksi keuangan, atau sanksi lain yang dapat memaksa partai politik untuk memenuhi ketentuan 30% untuk perempuan.

Berdasarkan temuan penelitian yang telah diungkapkan sebelumnya, dapat diuraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Profil anggota legislatif perempuan pasca kuota 30% keterwakilan perempuan menunjukkan bahwa dari segi pendidikan sangat memadai, karena sebagian besar berpendidikan Sarjana. Dari sisi pekerjaan sebelumnya terlihat bervariasi namun sebagian besar dari mereka bekerja di sektor swasta atau pun berwiraswasta. Berdasarkan hal ini jiwa entreprenuership yang telah dimiliki dapat dijadikan sebagai pendorong bagi mempertahankan semangat

dan idealisme. Selanjutnya dari sisi organisasi juga terlihat kematangan pengalaman, demikian jugadalam hal keterlibatan keluarganya dalam berorganisasi. Kemudian bila ditinjau dari motivasi mereka memiliki motivasi perjuangan yang tinggi sebagai anggota legislatif.

2. Pendapat politik anggota legislatif perempuan terhadap *affirmative action* berbeda-beda.
3. Pemberdayaan politik perempuan anggota legislatif pasca kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif hendaknya mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari instansi terkait seperti pemerintah, partai politik, kementerian pemberdayaan perempuan, serta berbagai pusat studi kajian wanita.

Dari pendapat-pendapat anggota legislatif perempuan yang telah di uraikan sebelumnya, sistem pemilu merupakan salah satu faktor utama yang signifikan menentukan tingkat keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Ketentuan mengenai atau tindakan khusus sementara dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar caleg. Upaya *affirmative action* yang diakomodasi ke dalam undang-undang bidang politik terbukti telah berhasil meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif, terutama di DPR. Pada Pemilu Tahun 2004, kuota 30% keterwakilan perempuan diatur melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Pada Pemilu Tahun 2009, kebijakan tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dibandingkan dengan beberapa pemilu sebelumnya, pengaturan tentang kuota 30% keterwakilan perempuan dalam beberapa undang-undang lebih banyak dan rinci. Terlebih setelah dikeluarkannya Peraturan KPU yang memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik (parpol) peserta pemilu. Kuota 30% keterwakilan perempuan antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol). Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan bahwa pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30% keterwakilan perempuan.

Selain itu, keterwakilan paling sedikit 30% untuk perempuan juga menjadi salah satu syarat dalam penyusunan kepengurusan parpol untuk tingkat pusat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU Parpol. Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, kepengurusan parpol tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga harus disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga parpol masing-asing (Pasal 20 UU Parpol).

Selain menjadi salah satu syarat dalam pendirian dan pembentukan parpol, kuota 30% keterwakilan perempuan juga menjadi salah satu pertimbangan dalam proses rekrutmen yang dilakukan oleh parpol, baik untuk menjadi anggota parpol, bakal calon Anggota DPR dan DPRD, bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maupun bakal calon presiden dan wakil presiden (Pasal 29 ayat (1a)).

Hal yang penting perlu diperhatikan adalah peran partai sangat dominan, terutama memberikan pendidikan politik kepada kader-kadernya terutama pendidikan politik bagi kaum perempuan yang bukan hanya kepada perempuan-perempuan terpilih atau kepada caleg-caleg perempuan. Sebelum diadakannya pemilu pendidikan politik harus menjadi program/kegiatan yang bukan hanya program formalitas untuk memenuhi tuntutan undang-undang partai politik, tetapi harus menjadi program yang substantif. Program tersebut seharusnya dilakukan tidak hanya lima tahun sekali tetapi lebih baik dua kali dalam setahun.

Sudah saatnya perempuan terlibat dalam politik. *Affirmative action* melalui kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan di legislatif, dapat menjadi pintu masuk yang mendorong partisipasi perempuan di ranah politik. Peran dan keterlibatan perempuan dalam politik adalah untuk ikut bersikap dalam menentukan akses dan kontrol terhadap keputusan politik itu sendiri. Perempuan, harus ikut terlibat dalam setiap pengambilan keputusan, agar kebijakan yang dihasilkan memuat sudut pandang perempuan. Dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan belum tentu memperhatikan kepentingan-kepentingan perempuan. Dengan demikian, masuknya perempuan di ranah politik dapat memberikan alternatif perspektif yang selama ini banyak didominasi oleh laki-laki.

Sebagai upaya untuk memberikan pencerdasan politik bagi perempuan, perempuan membutuhkan dukungan penuh dari keluarga untuk dapat mengaktualisasi dirinya. Perempuan seringkali mendapat hambatan ketika berpartisipasi di ruang-ruang publik. Hambatan terbesar seringkali datang dari

urusan-urusan domestik atau rumah tangga. Perempuan yang selama ini dilabeli dengan urusan-urusan domestik seringkali "merasa bersalah" ketika harus meninggalkan urusan rumah tangga. Dengan demikian, dukungan penuh keluarga menjadi penting pada konteks ini.

Pendidikan politik dan peningkatan kapasitas berkaitan dengan kualitas diri perempuan. Keberadaan perempuan di ranah politik adalah untuk mengubah kebijakan-kebijakan yang bias gender, bukan hanya sebatas sebagai "pemanis" atau sebagai *vote getter*. Keterlibatan perempuan di ranah politik bahwa perempuan memiliki kepentingan politik yang berbeda. Kepentingan perempuan tidak dapat serta merta diserahkan kepada wakil-wakil politik yang banyak didominasi oleh laki-laki. Banyak perspektif perempuan yang perlu dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, keterlibatan perempuan di ranah politik menjadi suatu keniscayaan dalam mengubah *mindset* maskulinisasi politik.

Berkaitan dengan kualitas, yang menjadi tolok ukur bukan hanya sekedar sarjana saja dan lama berorganisasi. Hal yang diukur kemampuan perempuan sebagai anggota legislatif itu dapat dilihat dari kurangnya peran legislatif perempuan dalam menyampaikan aspirasi di saat menentukan kebijakan-kebijakan di dalam pengambilan keputusan di DPRD dan perempuan juga seharusnya mengetahui fungsi dan wewenang mereka sebagai anggota legislatif. Tidak dipungkiri bukan hanya anggota legislatif perempuan yang masih memiliki keterbatasan tentang fungsi dan wewenang anggota dewan. Hal yang harus mereka lakukan untuk meningkatkan kualitas mereka sebagai anggota legislatif.

Pada saat penulis meneliti anggota legislatif perempuan anggota legislatif perempuan seharusnya juga memahami banyak hal, seperti masalah hukum, kebudayaan, agama, dan lain-lain karena sebagai anggota legislatif sesuai tugas pokok dan fungsi, demi kabaikan dan kemajuan suatu daerah atau kemajuan negara. Mereka dituntut untuk menguasai hal-hal tersebut. Kesiapan perempuan dari segala hal juga menjadi hal penting ketika mereka memutuskan untuk maju sebagai anggota legislatif.

Perempuan harus memahami tugas pokok dan fungsi, harus menguasai banyak hal dan pendidikan, lama berorganisasi, lama berkarier si luar sebagai faktor pendukung perempuan mendukung kualitasnya, namun ketika memutuskan menjadi calon anggota legislatif, perempuan dituntut mampu menguasai berbagai bidang untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, bukan hanya formalitas belaka, tetapi benar-benar memahami dan menerapkannya (secara substantif). Tugas dan wewenang anggota DPRD sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pasal 42 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

2. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pasal 42 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berisi ketentuan bahwa selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan keputusan MK, apabila disimak dengan seksama, MK tidak ada maksud melumpuhkan *Affirmative System* yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hanya saja, putusan MK itu memberikan dampak yuridis seperti Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal-pasal tersebut adalah sebagai pasal *affirmative actions.* Jika Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur/menentukan caleg terpilih berdasarkan suara 30 persen bilangan pembagi pemilih, melalui pasal tersebut, caleg perempuan bisa ditempatkan secara *zipper system,* namun dengan putusan Mahkaman Konstitusi tanggal 23 Desember 2008, penentuan caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak. Diakui bahwa Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 tersebut tidak memiliki daya lagi (*effectivity*) sehubungan dengan adanya Putusan Mahkaman Konstitusi tersebut. Artinya, putusan Mahkaman Konstitusi tidak mematikan atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat Pasal 53 sampai dengan 58, dan tidak mempunyai kekuatan

hukum mengikat Pasal 214 tersebut tidak dengan sendirinya tidak berlaku lagi Pasal 53 sampai dengan 58 tersebut secara hukum. Secara *expressis verbis*, putusan MK tidaklah menyinggung pasal-pasal *affirmative action* itu. Berbagai pihak dapat mencermati dan mengatasi dampak besar tersebut, supaya pelaksanaan *affirmative action system,* yang dapat ditempuh dengan mekanisme yang mendukung *affirmative action system*, antara lain DPR dapat membuat undang-undang baru sebagai langkah mengakomodasi Pasal 53 sampai dengan 58 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diperlemah tersebut.

Terhadap Pasal 214 tersebut Mahkaman Konstitusi hanya menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak termasuk Pasal 53. Sementara Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 tidak *defenden* terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi seperti disebut di atas, Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 masih eksis, dan secara hukum masih tetap berlaku. Antara Pasal 214 dengan Pasal 53 terdapat keterkaitan, namun keterkaitan tersebut adalah keterkaitan teknis, bukan dalam keterkaitan defendensi yuridis. Artinya, secara yuridis Pasal 53 tidak bergantung kepada Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara teknis pelaksanaan Pasal 53 mengalami problem teknis sehubungan dinyatakannya tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat Pasal 214, maka perlu semacam regulasi teknis dari pelaksananya, yakni KPU. Dengan kata lain, justru untuk meluruskan/membantu masalah teknis itulah, KPU perlu membuat peraturan secara internal sebagai pelaksanaan dan penjabaran dari Pasal 53 sampai dengan Pasal 58 tersebut.

Jika KPU memandang bahwa keterwakilan politik dari kaum perempuan perlu diwujudkan secara nyata (*law in action),* maka jadilah kaum perempuan di negeri ini maju ke pentas politik secara lebih baik. Jika ternyata KPU tidak bersedia melaksanakan amanat Pasal 53 sampai dengan 58 tersebut, maka pilihan yang terbaik adalah:

1. Kepada setiap partai politik peserta Pemilu, memberikan dorongan dan kesempatan luas, termasuk mendorong secara fasilitas bagi caleg perempuan untuk berjuang dalam Pemilu. Di sini diperlukan jiwa besar kaum pria untuk itu.
2. Para caleg perempuan berjuang secara natural. Artinya, karena dirinya tidak lagi ditunjang oleh hukum secara khusus *(affirmative actions),* maka guna merealisasikan tujuannya, para caleg perempuan harus berjuang keras untuk mampu kompetitif dengan kaum laki-laki. Pendekatan (kampanye) secara feminis, mungkin lebih dapat merebut hati masyarakat luas. Misalnya dengan mengambil tema atau isu: kemiskinan, anak-anak jalanan, angka kematian bayi (AKB) yang masih tinggi, TKW/buruh migran, kaum perempuan yang masih korban kesewenangan kaum laki-laki dalam perkawinan, kaum perempuan menjadi korban kekerasan rumah tangga (KDRT), dan sebagainya.

Apabila setiap Pemilu tidak mampu melahirkan jumlah anggota legislatif perempuan sebagaimana target, apalagi turun tidak sesuai harapan. Hal itu tidak mengurangi kualitas pelaksanaan pemilu, tetapi bisa mempengaruhi kesempurnaan suatu bangunan demokrasi, sebagaimana urgensi keterwakilan unsur-unsur terpenting masyarakat, termasuk perempuan dalam ranah politik. Pembangunan demokrasi yang menjadi harapan rakyat menghendaki hal tersebut.

Adanya peningkatan kuantitas dan kualitas perempuan di lembaga legislatif Provinsi Riau, diharapkan munculnya produk kebijakan terpenting, yaitu Perda khusus untuk melindungi dan mengakomodir kepentingan perempuan, seperti perda terkait dengan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan bagi perempuan dan peningkatan pendapatan perempuan. Dibandingkan dengan negara-negara yang telah mengakomodasi keterwalilan perempuan minimal 30% di lembaga legislatif sebagaimana telah dipaparkan di BAB II, dapat dicontoh Afrika Selatan dalam menerapkan kebijakan yang akomodatif terhadap perempuan. Seperti adanya program-program yang ramah terhadap perempuan di setiap departemen, menjadikan Afrika Selatan menjadi negara dengan keterlibatan perempuan terbanyak kedua di lembaga legislatif.

Sesuai dengan pengertian *affirmatif action* yang merupakan kebijakan khusus yang bersifat sementara, meski tidak ada aturan yang menyatakan batas waktunya, namun tentu untuk meningkatkan kualitas kaum perempuan, sehingga benar-benar mampu bersaing dalam sisi positif. Wacana agar *affirmatif action* dapat dibatasi, seperti dengan cara dalam 3 periode berturut-turut tingkat keterwakilan perempuan meningkat di DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/

Kota sebesar 30 Persen, meningkatnya jumlah produk hukum dalam bentuk Undang-Undang di DPR atau Peraturan Daerah di DPRD Provinsi, Kota/ Kabupaten untuk kepentingan kaum perempuan dan juga adanya program-program untuk peningkatan kualitas perempuan di Lembaga Eksekutif, seperti di kementerian atau di dinas-dinas seperti di Afrika Selatan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU/2008 terhadap kebijakan *Affirmative Action* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen adalah menjadi tidak bermakna dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, atau berimplikasi secara yuridis. Secara de facto Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative actions* pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan, karena memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh suara terbanyak dalam pemilu legislatif 2009 yang tidak berdasarkan nomor urut tetapi berdasarkan suara terbanyak.
2. Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kuota 30% Perempuan dalam Pemilihan Anggota Legislatif di Provinsi Riau periode 2009-2014, berdampak positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di legislatif Provinsi Riau, pada tahun 2004 berjumlah 3 orang, pada pemilu 2009 berjumlah 10 orang dengan jumlah persentase 18 persen, selanjutnya proses

berjalannya waktu bertambah 3 orang untuk posisi antar waktu, meskipun belum memenuhi harapan tercapainya 30 persen.

3. Secara kuantitas tingkat keterwakilan perempuan di Legislatif Provinsi Riau dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-IV/2008 meningkat, dapat diketahui dari hasil yang diperoleh pada pemilihan umum tahun 2009 sebesar 18 persen dengan jumlah 10 orang, sedangkan pada pemilihan umum sebelumnya hanya berjumlah 3 orang. Secara kualitas keterwakilan perempuan di Legislatif Provinsi Riau mendasarkan model persamaan subtantif belum seperti yang diharapkan, terlihat bahwa anggota legislatif perempuan Provinsi Riau belum berperan aktif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, seperti dalam menggunakan hak inisisiatif untuk mengusulkan kebijakan-kebijakan atau Peraturan-Peraturan Daerah berpihak untuk kepentingan perempuan. Dalam proses penganggaran masih kurangnya perhatian terhadap program-program untuk kepentingan perempuan dalam meningkatan kualitas perempuan di Provinsi Riau.

B. Saran

Dari uraian di bab-bab sebelumnya dapat diajukan saran sebagai berikut:

1. Untuk masyarakat agar lebih cerdas dalam memilih wakil-wakilnya di lembaga legislatif dan bukan hanya memikirkan kepentingan sesaat, untuk caleg khususnya calon legislatif perempuan harus lebih

meningkatkan kualitas di segala bidang, harus mempersiapkan diri baik modal finansial yang berkaitan dengan uang, modal sosial yang terukur melalui elektabilitas, maupun modal politik, yang biasanya dilihat ketika seorang kandidat diputuskan/direkomendasikan, harus sesuai dengan struktur partai. Untuk partai agar lebih memperhatikan keterwakilan perempuan sesuai ketentuan undang-undang dan menjalankan kewajiban partai untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat khususnya bagi perempuan. Untuk pemerintah agar menata ulang hukum atau peraturan yang berkaitan dengan kepentingan perempuan sehingga tidak lagi inkonsistensi dan mempunyai sanksi yang tegas. Kemudian membuat program-program untuk kebutuhan atau kepentingan perempuan seperti salah satu negara yang dapat dijadikan perbandingan adalah Afrika Selatan.

2. Diharapkan caleg perempuan di Provinsi Riau tidak hanya mempersiapkan syarat-syarat secara formal tetapi juga dapat mengembangkan dan meningkatkan potensi kesiapan untuk bersaing sehingga mendapat kepercayaan yang lebih besar dari masyarakat sehingga berdampak bagi peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di legislatif yang diharapkan bukan hanya sebesar 30% bahkan diharapkan lebih dari itu.
3. Perempuan jangan hanya bertumpu pada kuota, diharapkan ke depannya *affirmative action* diberikan dalam bentuk substantif, karena lebih berkeadilan gender untuk peningkatan kualitas perempuan, seperti

mempunyai kemampuan dalam segala bidang dan mengerti dan mmemahami tugas dan wewenangnya sebagai anggota legislatif sehingga diharapkan ke depannya dapat mengusulkan peraturan atau kebijakan-kebijakan responsif gender dan mengajuan program-program yang berkaitan untuk peningkatan potensi perempuan. Dengan adanya keterwakilan yang berkualitas akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berkualitas khususnya untuk kepentingan perempuan dan umumnya untuk kepentingan masyarakat sehingga kedepan tidak lagi kuantitas mempengaruhi kualitas, tetapi kualitaslah yang mempengaruhi kuantitas.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang: 2003.

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia Hukum Islam,* Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve,1999.

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*,Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2004.

Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Jakarta: Prisma Media, 2004.

Achie Sudiarti Luhulima, "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia", dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, cet. VI, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2006.

Andrew Fagan, *Human Right (Confronting Myths and Misunderstandings)*, University of Essex, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK, Northamton, MA, USA, 2009.

Andi Omara, "Efektivitas Pemberlakuan Electoral Quota Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dalam Meningkatkan Jumlah Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 21, Nomor 2, Juni 2009.

Ani Widyani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011.

Asfinawati, dalam *Penerapan Affirmative Action Sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Indonesia*, Tesis UI, Jakarta, Tidak Dipublikasikan.

Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009.

Azza Karam dkk (eds), *Perempuan Parlemen Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (terj), Jakarta: YJP dan IDEA, 1999.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Bogdan dan Taylor dalam Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1990.

Burhanuddin Salam, *Filsafat Pancasilaisme,* Rineka Cipta, Jakarta, 1996.

Consuello Sevilla (et al.), *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI Press, 1983.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

Daniel Sparinga dan IgnasKleden, *Konsepsi Demokrasi*, Jakarta: Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi, 2006.

David R. Roth dan Frank L. Wilson, dalam Razya Hanim, *Perempuan dan Politik: Studi Kepolitikan Perempuan di DKI Jakarta.* Jakarta: Madani Institute, 2010.

Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya Padang, 1992.

Drude Dahlerup: "Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan", dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, IDEA, 2002.

Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat : Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Bandung: Nusamedia, 2007.

Endang Sumiarni, *Jender & Feminisme*, Wonderful Publishing Company, Yogyakarta, 2004.

Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta : UI Press, 2010.

Faustino Cordoso Gomes, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi, 2003.

George Sabine, *A History of Political Theory*, dalam Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi,* Yogyakarta: Liberty, 2000.

Greer Hogan, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell, 1990.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell and Ruseell, 1973.

Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Harmona Daulay, *Isu Global Gender*, BKKBN, 2007.

International IDEA, dalam Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi di Indonesia,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi,* Bandung: Alumni Bandung, 2008.

Irma Latifah Sihite, *Penerapan Affirmative Action Sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Indonesia*, Tesis UI, tidak dipublikasikan, 2011.

Irwan Abdullah, *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

J.B.J.M. Ten Berge, *Besturen door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm.34-38. Dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (edisi revisi), Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat, Jakarta: Visimedia, 2007.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: 2006.

_____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007.

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

John Rawls, *A Theory of Justice*, The President and Fellowship of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, New York, 1999.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008.

Kartika Sandra (ed), Ida Rosdalina, Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Jakarta: Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 1999.

Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Glossary: Rencana Induk Pembangunan Nasional Pemberdayaan Perempuan 2000-2004 (Ringkasan),* Jakarta: April 2000.

Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faklor-faktor yang Mempengaruhinya, IFES, tanpa tahun.

Ki Hadjar Dewantoro, dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila,*Pradnya Paramita, Jakarta,1982.

Kotan Y. Stefanus dan Rafael R. Tupen, *Hukum Konstitusi, (Sekilas Cakrawala Teori, Hukum & Permasalahan)*, Kupang: Fakultas Hukum UNDANA, 2005.

Kuota Perempuan Tantangan bagi Parpol, Media Indonesia, 2 September 2008.

Laporan Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU Pemilu, 21 Februari 2008.

Laurence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspektive*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III, Bandung: Nusa Media, 2009.

MajelisPermusyawaratan Rakyat, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006.

Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Mansour Faqih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Yogyakarta: Penerhit Kanisius, 1998.

Marzuki Mahmud, *Penelitan Hukum*, Surabaya: Prenada Media Group, 2005.

Mausu'ah al-Fiqhiyyah al-Kuwaitiyyah, Bab Nusyuz, Maktabah Syamilah, 40/287.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, cet. IV, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. IV Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Montesquieu, *The Spirit of Law*, terj. M. Khoirul Anam, The Spirit of Law: Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik, Bandung: Nusa Media, 2007.

Mosse, J.C., *Gender dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.

Muhammad bin Idris as-Syafi'i, *Al-Umm*, Juz II Beirut: Dar al-Fikr.

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.

Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender (Perspektif Al-Quran)*Dian Rakyat, Jakarta, 2010.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.

_____, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review,* UII Press, Yogyakarta: 2005.

Nur Iman Subono, *Perempuan dan Partisipasi Politik: Panduan untuk Jurnalis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan *The Japan Foundation*, 2003.

Panduan Rencana Aksi Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan, Deputi Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Tahun 2006.

Pendapat Akhir Mini Fraksi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Pelwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanggal 21 Februari 2008.

Philipus M. Hadjon, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia,* Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Jakarta: Media Pratama, 1996.

_____, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,* Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Pippa Norris, "Breaking the Barriers: Positive Discrimiation Policies for Women" dalam Jyette Clausen dan Charkes S. Maier, *Has the Liberalism Failed Women? Parity, Quotas, and Political Representation*, London: St. Martin Press, 2000, hlm. 2

Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII,*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta,* Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6, Desember 2010, hlm. 235. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan KPU No. 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pemilu 2009, Pasal 26 huruf (d).

Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret aksesori Demokrasi di Indonesia,* Rumah Demokrasi, Jakarta, 2010.

Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

_____, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1999.

Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia* (1971-1997), Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 113 dan 152.

Rhona K.M. Smith, at.all, Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi (Penyunting/ Editor), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), Yogyakarta, 2008.

Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu tanggal 12 Juli 2007, dengan salah satu agenda Pandangan/Pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU tentang Pemilu.

Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, "Menelisik Model Kamar Parlemen: Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia," *Jurnal Media Hukum FH UMY*, Volume 14, Nomor 02.

Sali Susiana, "Keterwakilan PerempuanDalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DAN DPRD", *Jurnal* Kajian, Vol 13, No. 3, September 2008.

Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990.

Sandra Kartika (ed.) dalam *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bantuk Diskriminasi terhadap Perempuan: Panduan bagi Jurnalis*, Jakarta: LSPP, 1999.

Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Jakarta: Mandar Maju, 2001.

Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1990.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI Press, 1984.

Soetandyo Wignjosoebroto, dalam Beny K. Harman dan Hendardi, *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta: JARIM dan YLBHI, 1991.

Sunaryati Hartono, dkk., *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Kewajiban AsasiManusiaDitinjau dari Instrumen Hukum Internasional di Bidang Hak Asasi Manusia,* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional/Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2004.

Tatang M. Amirin,*Menyusun Rencana Penelitian*, Jakarta: Rajawali, 1990.

Todung Mulya Lubis, *Menegakkan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi,* dalam Jurnal Hukum dan Pernbangunan, Tahun ke-39 No.1 Januari 2009.

Trisakti Handayani dan Sugiarti,*Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Malang: Pusat Studi Wanita dan kemasyarakatan Universitas Muhammadiyah Malang, 2001.

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

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan,* Rajawali Pers, Jakarta: 2009.

JURNAL:

Isra, Saldi dan Zainal Arifin Mochtar, "Menelisik Model Kamar Parlemen: Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia," *Jurnal Media Hukum FH UMY*, Volume 14, Nomor 02.

Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faklor-faktor yang Mempengaruhinya, IFES, tanpa tahun.

Omara, Andi, "Efektivitas Pemberlakuan Electoral Quota Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Dalam Meningkatkan Jumlah Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 21, Nomor 2, Juni 2009.

Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII,*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta,* Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6, Desember 2010.

Subono, Nur Iman, Perempuan dan Partisipasi Politik: Panduan untuk Jurnalis. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan The Japan Foundation, 2003.

Swara Androgini, Vol. II No. 5 Juni 2003.

UNDANG-UNDANG:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Hak Politik Perempuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

HARIAN:

'*Zipper System untuk "Selamatkan" Perempuan di Parlemen',* Harian KOMPAS Edisi 23 Januarai 2009.

"Parpol Baru Kesulitan Caleg", *Kompas*, 5 September 2008.

Kompas, 9 Januari 2001.

Kompas, 8 Februari 2009.

Kompas, 14 Januari 2008.

Kuota Perempuan Tantangan bagi Parpol, Media Indonesia, 2 September 2008.

Media Indonesia, 1 Juni 1999, dikutip dari Profil dan Sikap Politik Perempuan Anggota DPRD di Sumbar Pasca Kuota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pencalonan Anggota Legislatif, *Jurnal Demokrasi*, Vol. 7, No 2 (2008).

Media Indonesia, 1 Juni 1999.

PAN Tidak Penuhi Kuota Perempuan, Media Indonesia, 25 Agustus 2008.

Parpol Baru Kesulitan Caleg. Kompas, 5 September 2008.

Penempatan Caleg Perempuan Belum Diperhatikan, Suara Pembaruan, 22 Agustus 2008.

Penempatan Caleg Perempuan Belum Diperhatikan, Suara Pembaruan, 22 Agustus 2008.

Penyerahan Formulir, Caleg Perempuan Minim, Parpol Tunggu Tenggat, Media Indonesia, 1 September 2008.

Majalah:

Berita Mingguan Gatra, 18 Oktober 1995.

Majalah Konstitusi No. 45-Oktober 2010.

WEBSITE:

http://beritapalu.com/catatan-ringan/2815-keterwakilan-perempuan-di-parlemen-dan-kualitas-kebijakan

http://oq.blog.friendster.corn/2009/01/zipper-systern/

http://google.co.id

http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/download/1426/1129

http://anomalisemesta.blogspot.com,

http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2012_08_01_10_59_47_Ambang_Batas_Perwakilan_Didik_Supriyanto_dan_August_Mellaz.pdf

http://purnama-julia.blogspot.com/2011/02/pengertian-affirmative-action.html

http://www.riau.go.id/index.php?/ind/Legis

http://zukhrufarisma.wordpress.com/2012/06/06/affirmative-action/

http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/kliping/pemilu.pdf

http://www.ri.go.id.

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20NUSA%20CENDANA.pdf

http://repository.unand.ac.id/584/1/artikel_DIPA_ANDRI_RUSTA_2009.doc

http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1263/uu-perkawinan-dinilai-ambivalen-dan-diskriminatif

http://panmohamadfaiz.com/2009/12/31/mengawal-demokrasi-melalui-constitutional-review-bagian-ii/

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/PENELITIAN%20UII.pdf

https://www.academia.edu/1264959/Gerakan_Perempuan_Affirmative_Action_Kuota_30_Persen

http://ojs.unud.ac.id/index.php/srikandi/article/download/2875/2049

http://fatahilla.blogspot.com/2009/02/zipper-sistem-dan-eksistensi-peran.html

http://www.dakwatuna.com/2014/04/21/50068/suami-shalih-adalah-imam-dalam-keluarga/#ixzz3JI6WcV1x

http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/27200

https://id.wikipedia.org/wiki/Rwanda#CITEREFCJCR2003

www.africom.mil

http://www.unesco.org

https://id.wikipedia.org/wiki/Swedia

http://www.wydii.org/Downloads/Ringkasan_Laporan_Penelitian_Perempuan_dan_Politik.pdf

http://www.invent-the-future.org/page/2/

http://www.sayangi.com/internasional1/read/5034/revolusi-perempuan-kuba

http://id.scribd.com/doc/52992988/Perempuan-di-Parlemen-Perbandingan-Indonesia-dan-Finlandia#scribd

http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/25058/3/Chapter%20II.pdf

Dokumen Lainnya:

IDEA, Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Laporan Penelitian, IDEA, 2002.

Ilja Luciak, "Pengawasan Parlementer atas Sektor Keamanan dan Gender", Toolkit Gender dan Reformasi Sektor Keamanan, Penyunting Megan Bastick dan Kristin Valasek, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, Jenewa, 2008.

Laporan Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU Pemilu, 21 Februari 2008.

Panduan Rencana Aksi Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan, Deputi Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Tahun 2006.

Pendapat Akhir Mini Fraksi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Pelwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanggal 21 Februari 2008.

Penjelasan Ketua Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pansus RUU Pemilu) pada Rapat Kerja dengan Pemerintah tanggal 19 September 2007.

Pusat Kajian Politik, FISIP UI, Laporan Penelitian, 2007.

Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu tanggal 12 Juli 2007, dengan salah satu agenda Pandangan/Pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU tentang Pemilu.

Sasmita, "Penggunaan Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", disampaikan pada Pelatihan "Orientasi Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Kementerian Hukum dan HAM, 26-28 Juni 2012, Jakarta.

Usul perubahan F-PAN terhadap DIM No. 367 dalam DIM RUU Pemilu.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

I. IDENTITAS DIRI

Nama Lengkap	: **Dessy Artina, SH, MH.**
Tempat / Tanggal Lahir	: Pekanbaru / 2 Desember 1982
Pendidikan Terakhir	: S2 (Saat ini sedang melanjutkan Pendidikan S3 di Program Doktoral Hukum UII Jogjakarta)
Status Perkawinan	: Belum Kawin
Kewarnegaraan	: Indonesia
Agama	: Islam
Pekerjaan	: Dosen Fakultas Hukum Unri
Alamat / Tempat Tinggal	: Jl. Angkatan 50 / Gunung Raya No.81 Pekanbaru Riau, Mobile 0812-6887160

II. IDENTITAS ORANG TUA

Nama Ibu	: Jelita (Alm)
Nama Ayah	: M. Jamin
Agama	: Islam
Pekerjaan	: Pensiunan Pegawai Negeri Sipil
Alamat	: Jl. Angkatan 50 / Gunung Raya No. 81 Pekanbaru Riau

Menerangkan dengan sesungguhnya :

I. Pendidikan Formal :

1. Program Doktoral (S3) Hukum UII Jogjakarta- 2010 sampai saat ini.
2. Pasca Sarjana (S2) Hukum UII, Masa Kuliah 1,5 Tahun 2005 – 2007, IPK : 3,51
3. Fakultas Hukum Unilak, Masa kuliah 3,5 Tahun, 2001 – 2005, IPK : 3,57
4. SMU Annur Pekanbaru 1998-2001
5. SLTP Kartika Pekanbaru 1995-1998
6. SD Negeri 22 Pekanbaru 1989-1995
7. TK Zamrad Pekanbaru Riau

III. Karya Tulis yang Dipublikasi :

1. Partai Politik dan Pembunuhan karakter, **Echi Jelita Yamin**, Riau tribun, 2005
2. Yang Mana Wakil Rakyat, **Echi Jelita Yamin**, Riau tribun, 2005
3 Pelaksanaan wewenang mahkamah konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu dan pengaruhnya terhadap

demokrasi di Indonesia. Jurnal Mahkamah Konstitusi – UNRI 2009

4 Diskriminasi terhadap pekerja perempuan sebagai bentuk pelanggaran sebagai tehadap hak azazi manusia, Jurnal Pusdatin Puanri vol 4 no 2 des 2009. Oleh : **Dessy Artina, SH. MH.**
5 Dominansi Politik Terhadap Hukum Dalam Merebut Kekuasaan Oleh **Dessy Artina, SH. MH** Jurnal MK Vol 2. 2009.
6 **Dessy Artina, SH. MH.** Jurnal Fakultas Hukum, unri press 2011
7 **Dessy Artina, SH. MH** Jurnal Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Fakultas Hukum Unri, 2011.
8 **Politisi dan Etika Politik :** Tribun Pekanbaru, 04 November 2013
9 **Harapan Kartini Masa Kini di tahun Politik :** Tribune Peknabaru, 22 April 2014

IV. Sebagai Pembicara/ Narasumber

1. **Narasumber** "Dialog Interaktif "tentang partai politik " di RRI Prov. Riau 2008
2. **Narasumber** dialog interaktif" tentang pentingnya pendidikan politik bagi masyarakat. Radio Baskara FM. Selat Panjang 2008
3. **Penyuluh** UU kekerasan dalam rumah tangga (**KDRT**).UNRI. 2008
4. **Narasumber** dialog interaktif tentang mahkamah Konstitusi RI Prov Riau 2009
5. **Narasumber** tentang Traficking, Unri .Pusat Peranan Wanita .2009.
6. **Nara Sumber** Sosialisasi UU Perlindungan Anak, WCC Riau. Tembilahan 2009.
7. **Nara Sumber** Sosialisasi UU Perlindungan Anak, Pengabdian Pada Masyarakat, Kuliah Kerja Nyata Mahasiswa Unri di Kampar April 2010.
8. **Pembicara, Memperingati Hari Kartini,** Perempuan Perkasa, Dinas Kebersihan Kota Pekanbaru dan RRI Riau, April 2010.
9. **Pembicara, Masalah pendidikan.** Bekerjasama dengan MK RI-FH UR, 2010
10. **Pembicara, Hukum Pajak di Indonesia,** MK RI – FH UR
11. **Perempuan dan Hukum:** dalam memperingati hari ibu, BKBH FHUnri, 24 Desember 2013

V. Pengalaman Organisasi

1. Peserta seminar Buruh Migrant Internasioanl (ILO- PBB) Perwakilan Indonesia, Hotel Indonesia 2003.
2. Kordinator bagian Hukum dan Advokasi Yayasan Bunga Bangsa, bergerak di bidang Pemberdayaan Perempuan, Riau, 2005
3. Kordinator Bagian Hukum dan Ham Satuan Elit Generasi Muda Riau, Riau, 2005.

4. Anggota Bagian Hukum dan Advokasi Women Crisis Centre (WCC) Provinsi Riau, 2005.
5. Direktur Eksekutif LSM Mata Hati, bergerak dibidang Pemberdayaan Perempuan, Bengkalis, 2007.
6. Ketua Dewan Penasehat Keluarga Mahasiswa Indefenden (KMI) Indonesia, Riau, 2007.
7. Dewan Pakar di News Institute, Bergerak di bidang Pendidikan, Riau, 2007
8. Direktur Eksekutif Tabir Perempun Riau, bergerak di bidang Pemberdayaan Perempuan, Pekanbaru, 2008.
9. Sekretaris Badan Kajian Konstitusi FH Unri. 2011.
10. Pengurus (kelompok diskusi) Persoalan Perempuan Indonesia, Women for Justice, 2012- sekarang.

Riwayat ini dibuat dengan sebenarnya untuk di gunakan sebagaimana mestinya

Pekanbaru,

Dessy Artina, SH. MH