
**SEJARAH PENERAPAN *AFFIRMATIVE ACTION*
DALAM KETERWAKLAN PEREMPUAN
DI LEMBAGA LEGISLATIF**

Sulastri

SEJARAH PENERAPAN *AFFIRMATIVE ACTION* DALAM KETERWAKLAN PEREMPUAN DI LEMBAGA LEGISLATIF

Oleh

SULASTRI

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Sultan Adam Banjarmasin

Abstract: *The general elections held once in every five (5) years and held by an independent agency, namely General Election Commission as stated in the Constitution Article 22E paragraph (5), which stipulates that the general election are held by a General Election Commission whic is national, permanent and independent. In the Act of the Republic of Indonesia Number 2 of 2011 concerning the Amendement to the Act of the Republic og Indonesia Number 2 of 2008 concerning Political Parties Article 2 it is stated that the establishsment an formation of political a party should include 30% female representation. This quota of 30% in the end contitutes an affirmative action to increase in representation of women throungh a policy. The quota system in legislative general elections has been applied since the legislative election in 2009. The legal ground for setting up a quota system for women's representation in political parties has been set forth in the Act concerning Political Parties abd the Act concerning Legislative General Election. The mandate for drafting laws and policies for the legislature is along with a similar mandate to the Executive as a working partner of the Legislature. Women's representation in the Legislature, the executive as well, constututes a concrete form of recognition of women to participate in the process of drafting laws and policies. The Indonesian women, especially in the legislative institutions are still considered to be different, so different act is needed so-collod Affirmative Action. Such different measures are aimed to equalize between the women and the men.*

Key words: *Affirmative Action, Women's representation, Legislative body*

Abstrak Pemilihan umum yang dilaksanakan dengan rentang waktu 5 (lima) tahun sekali dan diselenggarakan oleh suatu lembaga Independent, lembaga independent tersebut yaitu Komisi Pemilihan Umum sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar pasal 22E ayat (5) yang menjelaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pasal 2 menyebutkan bahwa “pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30% keterwakilan perempuan”. Kuota 30% ini pada akhirnya merupakan sebuah affirmative action dalam meningkatkan keterwakilan perempuan melalui suatu kebijakan. Sistem kuota dalam pemilihan umum legislatif diterapkan sejak pemilihan umum legislatif tahun 2009, payung hukum tentang pengaturan sistem kuota terhadap keterwakilan perempuan didalam partai politik telah dituangkan dalam undang-undang partai politik dan undang-undang pemilihan umum legislatif. Mandat untuk penyusunan hukum dan kebijakan bagi Legislatif seiring dengan mandat serupa bagi Eksekutif sebagai mitra kerja Legislatif. Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif, juga eksekutif, merupakan wujud konkret pengakuan terhadap perempuan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan hukum dan kebijakan. di Indonesia kaum perempuan khususnya dalam lembaga Legislatif masih dianggap berbeda, sehingga perlu tindakan berbeda sementara yang disebut dengan Affirmative Action, tindakan berbeda tersebut bertujuan untuk mempersamakan dengan kaum laki-laki.

Kata kunci: Affirmative Action, Legislatif, Kuota

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemilihan umum dilaksanakan secara langsung untuk melakukan pergantian dan/atau

memilih kembali pemimpin dari periode ke periode berikutnya. Pemilihan umum juga sering disebut sebagai pesta demokrasi yang dilakukan sebuah negara, pemilihan umum menjadi kunci utama dalam sebuah negara demokrasi. Sistem demokrasi di Indonesia di kenal dengan nama pemilihan umum yang dilaksanakan dengan rentang waktu 5 (lima) tahun sekali dan diselenggarakan oleh suatu lembaga Independent, lembaga independent tersebut yaitu Komisi Pemilihan Umum sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22E ayat (5) yang menjelaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota atau yang sering disebut dengan pemilu legislatif merupakan sarana untuk memilih calon rakyat secara demokratis yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945. Peraturan yang dijadikan dasar dalam pemilihan umum legislatif tersebut pun sering mengalami perubahan khususnya dalam hal pencalonan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan bahwa asas pemilu berbasis proporsional terbuka dan bersifat langsung, umum, bebas, rahasia (LUBER) dan jujur, adil (JURDIL).

Didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pasal 2 menyebutkan bahwa “pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30% keterwakilan perempuan”. Pasal ini merupakan kontribusi dan angin segar bagi kaum perempuan meskipun masih ada beberapa partai politik tidak dapat memenuhi keterwakilan tersebut.

Kaum perempuan di berbagai Negara telah berupaya untuk memperjuangkan hak politiknya termasuk kaum perempuan Indonesia, meskipun pada awalnya perjuangan hak politik ini masih sebatas perjuangan untuk mendapatkan haknya dalam memberikan suatu pilihan, yang kemudian berkembang menjadi suatu perjuangan untuk mendapatkan hak untuk dipilih dan duduk dalam parlemen.

Untuk meruntuhkan kendala keterwakilan perempuan dalam politik diterapkan suatu kebijakan yang disebut dengan *affirmative action* dengan sistem kuota. Kebijakan ini masih hangat dibicarakan oleh pemerintah Indonesia dalam konstalasi politik meskipun keterwakilan perempuan yang telah ada di lembaga parlemen juga tidak sedikit yang mempertanyakan keberadaannya di lembaga itu.

Ranah politik dipandang sebagai jalan masuk bagi perempuan untuk mewujudkan perbaikan yang diinginkan. Politik adalah ranah yang paling fundamental dalam pemenuhan hak-hak lainnya, jika hak politik sudah tidak terpenuhi maka hak-haknya di bidang lain pun bias juga terabaikan.¹

Kebijakan *affirmative action* di Indonesia pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012.

Berkembangnya isu tentang keterlibatan perempuan dalam politik sampai dengan diterbitkan undang-undang yang mengatur *affirmative action* berada dalam kurun waktu pasca orde baru. Banyak pihak yang menilai bahwa pergerakan menuju penguatan hak politik perempuan berawal dari reformasi yang ditandai dengan turunnya pemerintahan Presiden Soeharto. Sebab, pada masa orde baru, dibawah pemerintahan kepemimpinan Presiden Soeharto banyak menafikkan hak-hak asasi.²

Jika kita bicara partisipasi politik perempuan, khususnya keterlibatan mereka dalam lembaga-lembaga politik formal, awalnya yang terjadi adalah rendahnya representasi perempuan di dalamnya. Ternyata intervensi politik melalui aturan tersebut masih belum mampu memberikan pengaruh yang berarti dalam peningkatan jumlah perempuan di legislatif.

Tetapi seiring dengan berkembangnya teknologi dan perkembangan pemikiran serta pengetahuan para wanita, mekanisme kuota ini awalnya dianggap

¹ Ufi Ulfiah, *Perempuan dipangung Politik*, Jakarta; 2007, hlm. 12

² www.hukum-online.org Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia, diakses pada tanggal 27 Februari 2014

sebuah proses belas kasihan terhadap kaum perempuan. Persoalan muncul karena adanya ketidak pedulian orang yang menganggap isu perempuan adalah hal yang sepele dan tidak strategis. Kedua adalah budaya patriarki yang masih kuat di kalangan masyarakat baik laki-laki maupun perempuan. Kondisi sosial politik belum sepenuhnya memungkinkan partisipasi perempuan secara utuh dalam parlemen.

Selain itu juga terdapat beberapa kendala yang ikut mempengaruhi terhambatnya partisipasi perempuan dalam ranah politik, seperti: faktor sosial politik, sistem pemilu, sosial budaya, faktor pendidikan, dan sosial ekonomi. Meskipun telah ditetapkan dalam kebijakan resmi, mekanisme kuota 30% ini menuai perdebatan, baik yang mendukung maupun menentang, tidak hanya dari kaum laki-laki tetapi juga dari kaum perempuan. Mulai dari persoalan ukuran kualitas, soal kesempatan yang sama dalam pemilu, kuota justru melecehkan perempuan karena secara tidak langsung menganggap perempuan tidak layak atau tidak mampu menduduki posisi tersebut sehingga harus dibantu, kuota kontraproduktif dengan prinsip kesempatan yang sama bagi semua karena perempuan mendapat prioritas, dan lain sebagainya.

Kuota 30% ini pada akhirnya merupakan sebuah *affirmative action* dalam meningkatkan keterwakilan perempuan melalui suatu kebijakan. Langkah ini dilakukan sebagai upaya untuk menghapuskan ketidakseimbangan dalam representasi politik.

Memang upaya *affirmative action* untuk mendorong keterwakilan perempuan dalam politik telah disuarakan, seperti pada pelaksanaan pemilu 2009, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mengatur kuota 30% perempuan bagi partai politik (parpol) dalam menempatkan calon anggota legislatifnya. Namun lagi-lagi soal implementasinya, benarkah pengaturan tersebut telah sesuai realitanya.

Affirmative action diterapkan sebagai suatu tuntutan kemanusiaan. Pemberdayaan perempuan dan kesetaraan relasi antara laki-laki dan perempuan merupakan suatu masalah hak asasi manusia. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang *Affirmative Action* dengan pemberian kuota 30% kepada perempuan.

PEMBAHASAN

1. Penerapan *Affirmative Action* Dengan Sistem Kuota Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia

Dalam Undang-undang partai politik tahun 2002, usul untuk memasukkan 30% perempuan dalam kepengurusan partai telah dikemukakan. Namun, dalam perjalanannya usulan ini ditolak oleh beberapa fraksi dan juga pihak pemerintahan pada waktu itu, persetujuan terhadap Undang-Undang tersebut tercatat berbagai keberatan (*minderheidsnota*) dari beberapa anggota DPR terkait penolakan Panitia Khusus soal minimal 30 persen perempuan untuk kepengurusan partai politik.

Sistem kuota dalam pemilihan umum legislatif diterapkan sejak pemilihan umum legislatif tahun 2009, payung hukum tentang pengaturan sistem kuota terhadap keterwakilan perempuan didalam partai politik telah dituangkan dalam undang-undang partai politik dan undang-undang pemilihan umum legislatif. Selain itu dalam putusan Mahkamah Agung juga telah ada pengaturan tentang system kuota yang diterapkan dalam pencalonan sebagai anggota partai politik.

Dalam undang-undang nomor 2 tahun 2008 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, ketentuan yang berperspektif gender terdapat dalam pasal 2 ayat (2), menetapkan: Pendirian dan Pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Kemudian, pasal 20 menetapkan: 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.

Kemudian, setelah dilakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut, terdapat pengaturan tambahan yaitu pasal 29 ayat (1a) yang menetapkan: rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan kaderisasi secara demokrasi sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Selanjutnya, dalam undang-undang nomor 10 Tahun 2008 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan afirmatif terdapat dalam Pasal 53 menentukan: Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Jika diperhatikan pada pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, yang menyebutkan adalah memperhatikan bukan menyertakan. Dari segi konotasi bahasa, amkna memperhatikan dengan menyertakan memang sangat berbeda. Jika dalam memperhatikan belum tentu diwujudkan atau tercapai dalam kenyataan. Sementara, jika disertakan, hal-hal yang timbul dalam maksud dan pikiran-pikiran, sudah menjadi bagian dari langkah atau tindakan untuk dicapai dalam kenyataan.

Apabila kita tarik kesimpulan, padahal sanksi merupakan pembeda suatu norma hukum terhadap norma yang lain. Sanksi merupakan suatu unsure pemaksa suatu norma hukum yang dapat menjamin terlaksananya norma itu.

Kemudian jika kita melihat lagi dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008, dijelaskan bahwa dalam undang-undang ini diamankan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, emningkatkan partisipasi politik dan inisiatif warga negara, serta meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

a. Tinjauan *Affirmative Action*

Affirmative action (tindakan afirmatif) adalah kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender ataupun profesi) memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama.³ Selain itu juga dapat diartikan sebagai kebijakan yang memberikan keistimewaan pada kelompok tertentu. Istilah mengenai *affirmative action* mulai berkembang di Indonesia guna meningkatkan keterwakilan perempuan dilembaga legislatif lebih

³ <http://m.hukumonline.com/affirmative-action>. diakses pada tanggal 22 Desember 2013.

representatif. Selain itu keterwakilan perempuan telah menjadi isu yang bersifat universal, dan telah diterapkan diberbagai Negara.

Untuk menilai suatu tindakan apakah diskriminatif atau tidak, hendaknya kita merujuk pada batasan yang telah diberikan oleh undang-undang tentang apa yang termasuk ke dalam diskriminasi itu. Dalam pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan:

“diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan ataupun pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status social, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, social, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”

Affirmative action merupakan rekomendasi Dewan Ecosob agar negara-negara anggota PBB dapat memenuhi target 30 persen hingga akhir tahun 2000. Target tersebut diperbaharui setelah pertemuan Beijing. Tindakan khusus bersifat sementara telah ditetapkan pula dalam rekomendasi umum Komite PBB untuk penghapusan diskriminasi terhadap Perempuan Nomor 5 Tahun 1988, Nomor 8 Tahun 1988 dan Nomor 23 Tahun 1998, serta komentar umum nomor 4 dan 18 dari Komisi Hak Asasi Manusia, dan kewajiban Negara anggota untuk memenuhinya.⁴

Saparinah Saldi mengungkapkan ada dua konsep yang menunjukkan bahwa hak asasi perempuan masih dipisahkan dari hak asasi manusia, yaitu: *pertama*, pengukuhan status sekunder perempuan oleh Negara; *kedua*, Negara tidak selalu paham tentang hak perempuan, walaupun Negara tersebut telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.⁵ Oleh sebab itu, diperlukan upaya untuk mengubah hal yang

⁴ www.kompas_9 Januari 2001.com, diakses pada tanggal 16 Desember 2012.

⁵ Saparinah Saldi, *Kesetaraan Gender bukan hanya urusan anak*, UPT Perpustakaan Digital Universitas Negeri Malang, Kompas 19 Oktober 2009, diakses pada tanggal 17 Juli 2014.

mendasar tersebut, mulai dari kemauan politik dari pemerintah, sampai kepada perubahan sikap dan perilaku laki-laki dan perempuan, sehingga hasil akhirnya dapat dipahami bahwa hak perempuan tidak terpisahkan dari hak asasi manusia.

Dalam perkembangan pengaturan mengenai hak asasi perempuan telah terdapat beberapa pengaturan khusus tentang Hak Asasi Perempuan untuk memenuhi tuntutan para feminisme. Dalam beberapa pengaturan tersebut, perempuan digolongkan ke dalam kelompok yang vulnerable, yaitu kelompok yang lemah, tak terlindungi, dan karenanya selalu dalam keadaan yang penuh risiko serta sangat rentan terhadap bahaya yang datang dari kelompok lain.⁶

Seiring dengan perkembangan hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia telah dimengerti sebagai hak dari perempuan, seperti yang telah tertuang dalam Undang-Undang Hak Asasi manusia yang telah disebutkan bahwa “hak wanita dalam undang-undang ini adalah hak asasi manusia”.⁷ Dengan kesadaran ini, hukum yang tampaknya netral dituntut untuk lebih membentuk suatu sistem politik yang pro terhadap perempuan dalam rangka menjamin partisipasi aktif dan keterwakilan politik mereka, yang salah satunya adalah melalui kebijakan yang dikenal dengan *affirmative action*, sebagai upaya akselerasi dalam mengejar ketertinggalan perempuan.

Affirmative action dapat dikatakan sebagai resultan dari perjuangan terhadap penegakan hak asasi manusia. Perempuan adalah pengemban hak asasi manusia, sehingga hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia adalah hak mereka pula. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis dimaksudkan untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Perlindungan dan jaminan hak asasi manusia seyogianya dilakukan sesuai dengan kondisi warga Negara yang beragam. Di Indonesia, pada kenyataannya terdapat perbedaan kemampuan untuk mengakses perlindungan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh Negara. Perbedaan kemampuan tersebut

⁶ Niken Savitri, HAM Perempuan; *Kritik Teori Feminisme terhadap KUHP*, Refika Aditama, 2008.

⁷ Pasal 45 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

bukan atas kehendak sendiri, tetapi struktur sosial yang berkembang cenderung meminggirkan kelompok tertentu warga Negara.⁸

Kesetaraan gender adalah konsep yang menyatakan bahwa perempuan dan laki-laki memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk berperan aktif dalam segala bidang pembangunan tanpa mempermasalahkan sifat-sifat biologis.⁹

Kesetaraan gender merupakan konsep dasar yang dirancang untuk menjelaskan bahwa salah satu sumber ketidakadilan dalam pelaksanaan pembangunan (pembangunan politik) terletak pada diskriminasi peran antara laki-laki dan perempuan, baik disektor domestik maupun disektor publik. Sebab perempuan sengaja diposisikan dalam peran yang subordinatif, maka peran laki-laki selalu lebih dominan dibandingkan dengan perempuan. Dalam hubungan inilah terjadi subordinasi dimana perempuan selalu berada dibawah penguasaan laki-laki.

Teori gender bertujuan untuk meningkatkan pemberdayaan perempuan untuk mencapai hak-hak para perempuan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai *staats gerungezets* atau aturan dasar negara menjamin hak asasi manusia. Hak asasi tersebut meliputi hak hidup, hak ekonomi, hak pendidikan, hak berpendapat, dan lain sebagainya. Salah satu hak yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 adalah hak ikut serta dalam pemerintahan. Hak dalam pemerintahan tercantum dalam Pasal 28 D ayat 3 yang mana menyatakan bahwa “*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Pasal tersebut menjamin hak masyarakat untuk turut aktif dalam pemerintahan tanpa melihat atau membedakan ras, suku, agama dan gender. Namun, kenyataannya lain, hak ini masih belum didapat sepenuhnya oleh perempuan. Masih terdapat banyak ketimpangan dari eksistensi perempuan dalam

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum*

⁹ *Ibid* hlm. 107

pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari besarnya jumlah wanita yang menduduki kursi legislatif.

Pemberdayaan perempuan merupakan tindakan mengintegrasikan program-program pembangunan kedalam aktivitas yang lebih nyata, termasuk dalam ranah hukum dan politik, dimana perempuan dan laki-laki mendapatkan porsi serta kesempatan yang sama untuk berperan aktif dalam meningkatkan aksesibilitas sumber daya di semua sector. Dalam hubungan inilah program-program pemberdayaan perempuan dipandang sebagai bagian dari pelaksanaan hak-hak asasi manusia yang berlaku universal.

b. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi 22-24/PPU-VI/2008 terhadap Implementasi *Affirmatif Action*

Pembentukan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 pada waktu itu yang ditujukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dianggap kurang maksimal sebab tidak disertai suatu kewajiban yang disertai dengan sanksi hukum, namun, bukan hanya itu, putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 juga dianggap tidak mendukung pencapaian *critical mass* keterwakilan perempuan di parlemen. Hal ini dapat dilihat beberapa uraian berikut:

a. Pokok Perkara

Permohonan yang diajukan oleh pemohon adalah pengajuan konstitusionalisme dan pasal 55 ayat (2) dan pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. 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 calon legislatif perempuan dan calon legislatif laki-laki. Dalam pengaturan pasal a quo perempuan mendapat prioritas nomor urut kecil. Pemohon mengemukakan bahwa hal ini telah bertentangan dengan prinsip persamaan di muka hukum.

Demikian pula dalam pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e), yang memberikan kewenangan penuh kepada partai politik dalam mengatur nomor

urut calon legislatifnya. Menurutnya, kewenangan ini dapat berindikasi pada penentuan calon legislatif yang hanya didasarkan pada like and dislike dari petinggi/pengurus partai. Oleh karena itu, untuk menjamin derajat kompetisi yang adil seyogianya penentuan calon legislatif 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 28I ayat (2) telah dilanggar.

Oleh karena itu, pemohon memohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyertakan kedua pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mengikat secara hukum.

b. Putusan Mahkamah Konstitusi

1. Pendapat Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

Adapun untuk sampai pada kesimpulan tersebut mahkamah Konstitusi mengeluarkan beberapa pendapat sebagai berikut:

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, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, dan undang-undang Nomor 12 tahun 2005.

Bahkan dalam Undang-Undang dasar 1945 juga memperbolehkan adanya perlakuan khusus sebagaimana telah diatur dalam 28H ayat (2). Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menjelaskan dalam putusannya bahwa, pemberlakuan 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.

2. Pendapat Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e)

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa *a quo* adalah inkonstitusional, hal ini 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.

Kemudian, Mahkamah juga berpendapat bahwa ketentuan dalam *a quo* mengandung standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing calon legislatif. Sehingga perlu untuk dikembalikan lagi ke landasan filosofi dari setiap pemilihan, dimana penentuan pemenang adalah didasarkan pada suara terbanyak. Dengan demikian tidak akan didapati pemberlakuan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama.

3. Analisis Putusan

Seiring 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 calon legislatif 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 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008. Ketentuan yang terdapat dalam pasal itu menjadi tidak bermakna seiring dengan ditetapkannya suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih.

Penerapan suara terbanyak hanya akan lebih baik bagi perempuan dengan popularitas, jejaring, dan modal yang memadai. Sebab, sistem ini menjadikan pemilihan umum sebagai pertarungan bebas, bukan hanya

antar calon legislatif dari partai yang berbeda, tetapi juga antar calon dalam satu partai. Dan tidak dapat dipungkiri resiko timbulnya persaingan tidak sehat dengan uang sebagai modal utama.¹⁰

4. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang bersifat *erga omnes*,¹¹ sehingga akibat 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 Konstitusi bersifat *self executing*,¹² 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.

Dengan keputusan ini, maka sistem penentuan calon legislatif terpilih di Indonesia berubah dari berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak.

¹⁰ Sigit Pamungkas, *Elektabilitas perempuan dalam sistem suara terbanyak*, <http://sigitp.staff.ugm.ac.id>, diakses pada tanggal 15 Maret 2011.

¹¹ 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 berhadapan-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 pada pemohon tetapi kepada semua warga negara. Majalah konstitusi Nomor 45, Oktober 2010, Hal 83.

¹² Putusan yang bersifat *self executing* berarti tidak membutuhkan mekanisme pengimplementasian. Putusan tersebut berlaku seketika. Sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU Nomor 24 Tahun 2003, menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkannya dalam sidang pleno terbuka umum.

c. Kedudukan Hukum Hak Politik Perempuan

Berbicara tentang hak politik perempuan, tidak ada suatu aturan pun yang tidak mengakui hak memilih dan dipilih perempuan. Namun, pada kenyataannya, perempuan lebih banyak menggunakan salah satu haknya, yaitu memilih semata. Dan ini tergolong ke dalam partisipasi politik terendah. Sementara haknya untuk dipilih kurang diaplikasikan, sebab hukum tidak memberi dorongan untuk hal itu. Tetapi seiring berjalannya waktu para wanita pun sudah mulai menyadari akan hak-haknya yang lain, meskipun kita ketahui bahwa tidak sedikit yang bisa dianggap mampu untuk menduduki ataupun melaksanakan amanah undang-undang.

Oleh karena itu, masuknya perlakuan khusus terhadap perempuan melalui undang-undang partai politik dan undang-undang pemilu dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi dan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota disambut hangat oleh berbagai kalangan, terutama aktifis perempuan. Dengan kebijakan ini diharapkan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen meningkat. Mengingat mereka juga mewakili lebih dari setengah penduduk Indonesia. Namun, penetapan kebijakan ini tampak kurang serius sebab tidak disertai dengan metode yang tepat, seperti zipper system, yang dapat menyelamatkan perempuan dari penetapan urut bawah.

d. Tujuan Pemberlakuan Affirmative Action

Sebenarnya tindakan *affirmative* terhadap perempuan merupakan sebagai suatu pemahaman kita terhadap persoalan politik perempuan yang intinya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menjegal. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan agar mereka sebagai kelompok yang marginal bisa terintegrasi dalam kehidupan public secara adil. *affirmative action* disini bisa kita jadikan 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.¹³

Berbicara tentang konsep *affirmative* dalam prakteknya dilapangan dilaksanakan dengan sistem kuota. Ada makna dalam sistem kuota ini yaitu:

- 1) Sistem kuota pada dasarnya meletakkan persentase minimum bagi kedua jenis kelamin yakni laki- laki dan perempuan, untuk memastikan adanya keseimbangan posisi dan peran gender dari keduanya dalam dunia politik, atau khususnya dalam pembuatan keputusan¹⁴.
- 2) Sistem kuota dimaknai sebagai pemeberian kesempatan dengan memaksakan sejumlah pesentase tertentu pada keleompok tertentu (perempuan) sistem kuota ini pada dasarnya tidak memiliki basis hukum yang kuat alias tidak konstitusional. Belum lagi pernyataan yang menyatakan bahwa sistem kuota bertentangan dengan hak- hak azazi manusia (mendiskriminasi laki-laki), dan bahkan merendahkan kemampuan perempuan itu sendiri.

2. PENERAPAN *AFFIRMATIVE ACTION* DALAM HUKUM INDONESIA

Struktur ketatanegaraan Republik Indonesia menetapkan bahwa, Legislatif mempunyai kewenangan menyusun peraturan perundang-undangan, mengawasi pemerintahan, dan menyusun anggaran untuk melaksanakan fungsi-fungsinya. Mandat untuk penyusunan hukum dan kebijakan bagi Legislatif seiring dengan mandat serupa bagi Eksekutif sebagai mitra kerja Legislatif. Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif, juga eksekutif, merupakan wujud konkret pengakuan terhadap perempuan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan hukum dan kebijakan. Walaupun demikian, perlu dicatat bahwa

¹³ Kalliope Migirou, (1999). *Menuju implementasi efektif mengenal legislasi dan hak azazi perempuan internasional*. Hal 26. Dalam Nadezhda Shvedovan (1999) . *kendala terhadap partisipasi perempuan dalam parlemen*. Dalam Azza Karam dkk. (eds). *Perempuan parlemen bukan sekedar jumlah, bukan sekedar hiasan* (terj). Jakarta: YJP dan IDEA.hal 24.

¹⁴ Argumen yang digunakan dalam penggunaan sistem kuota ini adalah untuk mengatasi masalah ketidaksetaraan atau ketidakadilan gender akibat dari UU atau hukum dan budaya yang bias gender

keterlibatan perempuan dalam pengambilan kebijakan publik tidak hanya sekedar jumlah tetapi bagaimana memastikan kualitas dan isu perempuan tersebut diperjuangkan dalam proses pembuatan kebijakan publik.¹⁵

Selama sepuluh kali Pemilu yang telah terselenggara di Indonesia, keterwakilan perempuan tidak pernah mencapai angka kritis 30% yang diharapkan. Prestasi tertinggi yang pernah diraih Indonesia untuk keterwakilan perempuan di DPR RI adalah berdasarkan hasil Pemilu 2009, sebanyak 18% perempuan dari total 560 anggota.

Pasca reformasi keterwakilan perempuan di parlemen khususnya di DPR RI pada Pemilu tahun 2004 dan tahun 2009 memang menunjukkan peningkatan. Hal ini perlu dicatat sebagai sebuah kemajuan dibandingkan Pemilu tahun 1999 dimana jumlah perempuan terpilih di DPR RI hanya mencapai 9%. Padahal, dalam masa orde baru saja jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR RI mencapai 12% pada Pemilu tahun 1992 dan 10% pada Pemilu tahun 1997.

Penerapan affirmative action dalam lembaga eksekutif belum diatur di dalam hukum Indonesia, meskipun pemberlakuan itu belum diatur secara tertulis akan tetapi justru keberadaan keterwakilan perempuan di lembaga tersebut semakin terlihat jika dibandingkan dengan keberadaannya di lembaga legislatif.

Begitu juga dalam lembaga eksekutif di Indonesia, keterwakilan perempuan seiring berkembangnya negara keberadaan perempuan tidak diawatirkan, hal ini karena keberadaan perempuan dalam lembaga eksekutif justru semakin menonjol, hal ini dapat dilihat pasca pemilihan umum presiden dan wakil presiden tahun 2014.

a. Perempuan di Parlemen Pasca Penerapan *Affirmative Action*

Keberadaan perempuan meskipun dengan perspektif perempuan tidak menjamin penuh akan diartikulasikannya kepentingan-kepentingan perempuan ke dalam kebijakan. Belum lagi jumlahnya yang terbatas, hanya beberapa persen dari keseluruhan anggota. Hal ini dapat dikatakan bahwa keberadaan

¹⁵ Komnas Perempuan, Ringkasan Diskusi Tematik Perempuan dan Pemilu, Juli 2010.

perempuan di parlemen hanya seperti titik kecil yang tidak akan mampu mempengaruhi pengambilan keputusan.

Menurut analisa penulis, Faktor penghambat lain sebenarnya bersumber dari perempuan sendiri. Tidak banyak dari perempuan di parlemen yang telah akrab dengan isu-isu perempuan sebelum mereka masuk ke parlemen. Oleh karena itu, sebagaian dari mereka masih perlu untuk didorong terus untuk bisa menggali masalah, mengartikulasikan persoalan, dan memiliki kemampuan penyelesaian masalah yang baik.

Padahal, keberadaan perempuan yang sensitif gender masih sangat dibutuhkan dalam mewujudkan demokrasi substantif di Indonesia. Oleh karena itu, perlu untuk dipikirkan ulang mengenai konsep penerapan affirmative action agar lebih mendukung keterpilihan dan meningkatkan keterwakilan perempuan.

b. Pentingnya Pemberlakuan *Affirmative Action* di Parlemen

Dari kondisi diatas dapat dipahami bahwa Indonesia masih sangat membutuhkan lebih banyak perempuan di parlemen untuk dapat mempengaruhi pembentukan kebijakan agar lebih ramah terhadap perempuan. Tidak dapat dipungkiri bahwa perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami oleh perempuan. Kebutuhan-kebutuhan tersebut meliputi:

1. Isu kesehatan reproduksi, yang tidak hanya terkait dengan masalah domestik tetapi juga masalah publik, seperti dalam lingkungan kerja;
2. Isu-isu kesejahteraan keluarga;
3. Isu-isu kepedulian terhadap anak, kelompok usia lanjut, tuna daksa, dan penduduk marjinal lainnya;
4. Isu-isu kekerasan, apakah itu dalam keluarga maupun yang telah dilakukan oleh negara.

Keikutsertaan perempuan sebagai pembuat keputusan politik dapat mencegah diskriminasi terhadap perempuan yang selama terjadi dalam masyarakat, seperti yang telah diurai sebelumnya. Disamping itu, diharapkan akan ada perubahan cara pandang dalam menyelesaikan masalah-masalah

politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti kekerasan serta perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ikut memasukkan kebutuhan-kebutuhan khusus perempuan sebagai bagian dari agenda nasional. Namun sekali lagi ditekankan bahwa, hanya dalam jumlah yang signifikanlah perempuan dapat menghasilkan perubahan yang berarti tersebut.¹⁶

Sehingga dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa, arti penting perempuan dalam parlemen adalah untuk menjunjung suatu kehidupan bernegara yang demokratis dengan pembangunan hukum yang responsif gender begitu pula dengan penganggaran yang sensitif gender, mengingat lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan.

1. Menuju Indonesia yang Lebih Demokratis

Unsur demokrasi lain yang perlu diperhatikan adalah adanya kesamaan kedudukan semua warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan. Apabila tidak ada tindakan *affirmative* akan sangat kecil kemungkinan orang yang bukan elite terpilih menjadi anggota parlemen. *Trend* yang terjadi di Indonesia selama ini adalah bahwa perempuan yang terjun ke dunia politik umumnya karena ada pengaruh laki-laki.

2. Mewujudkan Pembangunan Hukum Berperspektif Gender

Melihat adanya keselarasan antara undang-undang dengan peraturan daerah ini menjadi masalah baru bagi perkembangan hukum yang berspektif gender. Dikhawatirkan hukum berperspektif gender hanya sebatas aturan tertulis dan tidak merupakan realitas dalam masyarakat. Dan hal itu sama saja dengan meminggirkan mayoritas penduduk Indonesia dari proses politik.

Selama puluhan tahun lembaga-lembaga politik di Indonesia diisi oleh sebagian besar laki-laki dan menghasilkan keputusan-keputusan yang dibentuk oleh kepentingan serta cara pandang yang mengabaikan suara perempuan yang dibentuk oleh kepentingan serta cara pandang yang mengabaikan suara perempuan. Dan walaupun peraturan tersebut

¹⁶ CETRO, *Pentingkah Perempuan dalam Lembaga Politik*, www.cetro.org, diakses tanggal 14 maret 2011.

berperspektif gender, pelaksanaannya tidak sesuai dengan apa yang diinginkan. Untuk menghindari hal itulah, penting memperhatikan keterwakilan perempuan di parlemen, demi terwujudnya kebijakan yang responsif gender.

3. Menciptakan Penetapan Anggaran yang Responsif Gender

Anggaran yang responsif gender bukanlah anggaran yang terpisah antara laki-laki dan perempuan. Hal ini merupakan strategi untuk mengintegrasikan isu gender kedalam proses penganggaran, dan menerjemahkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan gender ke dalam komitmen anggaran.

Untuk mewujudkan hal ini diperlukan tindakan aktif perempuan di parleme. Dari pola yang terlihat di negara-negara yang sudah menerapkan *gender budgeting*, inisiatif selalu datang dari para *femocrat*. Kondisi ini tidak terlepas dari pola pemikiran patriarki yang memandang bahwa, apabila tidak secara spesifik disebutkan laki-laki atau perempuan di parlemen diharapkan dapat mengubah pola pikir ini.

Secara khusus, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu) sebagai salah satu dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2014 juga telah mencantumkan beberapa pasal yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan. Ketentuan yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut terkait dengan beberapa substansi, yaitu:

1. persyaratan parpol yang dapat menjadi peserta pemilu, diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf e dan Pasal 15 huruf d;
2. pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, diatur dalam Pasal 55, Pasal 56 ayat (2), Pasal 58, Pasal 59 ayat (2), Pasal 62 ayat (6), dan Pasal 67 ayat (2);
3. penetapan calon terpilih, diatur dalam Pasal 215 huruf b.

Affirmative action merupakan sebuah celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh setiap warga negara dalam menuntut haknya terhadap negara. Negara juga harus memberikan *take and give* sebagai bentuk

kewajiban yang harus dilakukan demi melindungi warga negaranya agar mendapatkan persamaan didepan hukum dan pemerintahan. Penulis mencoba memberikan bentuk implikasi dari adanya *affirmative action* terhadap kedudukan wanita dalam pemerintahan demi menyalurkan aspirasi politik sebagai kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 8 ayat (2) point e Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan “Menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat”. Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum disebutkan “Komposisi keanggotaan PPK memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen)”. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik disebutkan “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”.

Adanya kewajiban negara dengan problematik antara masyarakat warga (*civil society*) telah memberikan mandat dan tanggung jawab pada negara agar memberikan jaminan hukum terhadap semua warga negara agar terjadi rasa keadilan. Setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum pelaksanaan kekuasaannya harus berdasarkan hukum.¹⁷

c. *Affirmative Action* antara Keterwakilan Deskriptif dengan Keterwakilan Substantif

Affirmative action melalui kuota 30% keterwakilan hanyalah salah satu upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara kuantitatif. Keterwakilan secara kuantitatif ini tidak akan berarti banyak jika perempuan yang duduk di lembaga legislatif tidak dapat mewakili dan mengartikulasikan kepentingan perempuan dengan baik. Oleh karena itu keterwakilan secara

¹⁷ Suryadi Radjab dkk, *Dasar-Dasar Hak Asasi Manusia* (Jakarta, 2002), hal.36

kuantitatif juga perlu diimbangi dengan kualitas perempuan yang duduk dalam lembaga tersebut.

Terkait dengan keterwakilan perempuan dalam politik dilihat dari 30% keberadaan perempuan dalam parpol dan dalam daftar caleg Pemilu 2014, Nuri Soeseno menyatakan bahwa sebagai konsekuensi kuota, cara-cara parpol merekrut caleg pada Pemilu 2014 dan posisi perempuan dalam struktur kepengurusan partai, maka dapat dikatakan bahwa keterwakilan perempuan dalam politik masih bersifat deskriptif. Apabila berbagai ketentuan mengenai kuota 30% untuk perempuan membawa hasil dan angka 30% tersebut dapat tercapai maka ada harapan bahwa keterwakilan deskriptif tersebut dapat memunculkan keterwakilan substantif. Akan tetapi hasil Pemilu 2014 menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan tidak mencapai 30%, bahkan menurun jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya (2009). Oleh karena itu, kita tidak dapat berharap banyak akan munculnya keterwakilan substantif perempuan dalam politik.

Pengaturan tentang kuota 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan yang bertujuan untuk meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif telah diatur dalam beberapa Undang-Undang Republik Indonesia yang terkait dengan pemilihan umum, bahkan bila dibandingkan dengan beberapa pemilihan umum sebelumnya, peraturan perUndang-Undang Republik Indonesia yang mengatur hal tersebut pada Pemilihan umum 2014 lebih banyak dan rinci. Meskipun demikian, jumlah perempuan yang pada akhirnya menjadi Anggota DPR RI periode 2014-2019 justru menurun dari 101 orang atau 17,86% menjadi hanya 79 orang atau 14% dari total 560 anggota terpilih. Hal ini perlu dicermati secara kritis karena hasil yang diperoleh berbanding terbalik dengan tingkat pencalonan caleg perempuan yang mengalami peningkatan pada Pemilihan Umum 2014.

Keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD), bukan tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% (tiga puluh persen) 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 multi tasking, dan pengelolaan waktu. keberadaan perempuan meskipun dengan perspektif perempuan tidak menjamin penuh akan diartikulasikannya kepentingan-kepentingan perempuan ke dalam kebijakan. Belum lagi jumlahnya yang terbatas, hanya beberapa persen dari keseluruhan anggota. Hal ini dapat dikatakan bahwa keberadaan perempuan diparlemen hanya seperti titik kecil yang tidak akan mampu mempengaruhi pengambilan keputusan.

Menurut analisa penulis, Faktor penghambat lain sebenarnya bersumber dari perempuan sendiri. Tidak banyak dari perempuan di parlemen yang telah akrab dengan isu-isu perempuan sebelum mereka masuk ke parlemen. Oleh karena itu, sebagian dari mereka masih perlu untuk didorong terus untuk bisa menggali masalah, mengartikulasikan persoalan, dan memiliki kemampuan penyelesaian masalah yang baik. Padahal, keberadaan perempuan yang sensitif gender masih sangat dibutuhkan dalam mewujudkan demokrasi substantif di Indonesia. Oleh karena itu, perlu untuk dipikirkan ulang mengenai konsep penerapan *Affirmative Action* agar lebih mendukung keterpilihan dan meningkatkan keterwakilan perempuan.

Keikutsertaan perempuan sebagai pembuat keputusan politik dapat mencegah diskriminasi terhadap perempuan yang selama terjadi dalam masyarakat, seperti yang telah diurai sebelumnya. Disamping itu, diharapkan akan ada perubahan cara pandang dalam menyelesaikan masalah-masalah politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti kekerasan serta perubahan kebijakan dan peraturan perUndang-Undang Republik Indonesiaan yang ikut memasukkan kebutuhan-kebutuhan khusus perempuan sebagai bagian dari agenda nasional, Sehingga dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa, arti penting perempuan dalam parlemen adalah untuk menjunjung suatu kehidupan bernegara yang demokratis dengan pembangunan hukum yang responsif gender begitu pula dengan penganggaran yang sensitif gender, mengingat lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan.

Selain hal tersebut diatas di Indonesia kaum perempuan khususnya dalam lembaga Legislatif masih dianggap berbeda, sehingga perlu tindakan berbeda

sementara yang disebut dengan *Affirmative Action*, tindakan berbeda tersebut bertujuan untuk mempersamakan dengan kaum laki-laki. Kebijakan ini bukan merupakan tindakan diskriminatif hal ini dikarenakan kaum perempuan dianggap belum memiliki kesamaan dengan kaum laki-laki, apabila tujuan dari pemberian prioritas yang diberikan kepada kaum perempuan sudah tercapai.

Unsur demokrasi lain yang perlu diperhatikan adalah adanya kesamaan kedudukan semua warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan. Apabila tidak ada tindakan *affirmative* akan sangat kecil kemungkinan orang yang bukan elite terpilih menjadi anggota parlemen. *Trend* yang terjadi di Indonesia selama ini adalah bahwa perempuan yang terjun ke dunia politik umumnya karena ada pengaruh laki-laki.

Affirmative action melalui kuota 30% (tiga puluh persen) keterwakilan hanyalah salah satu upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara kuantitatif. Keterwakilan secara kuantitatif ini tidak akan berarti banyak jika perempuan yang duduk di lembaga legislatif tidak dapat mewakili dan mengartikulasikan kepentingan perempuan dengan baik. Oleh karena itu keterwakilan secara kuantitatif juga perlu diimbangi dengan kualitas perempuan yang duduk dalam lembaga tersebut.

PENUTUP

Ditetapkannya Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender menjadi dasar pijakan politis bagi perempuan untuk berpartisipasi di dalam pembangunan. Salah satu hal untuk mengeliminasi segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan adalah tindakan afirmatif, yang diantaranya diimplementasikan dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen dan partai politik dengan diundangkan secara formal dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik 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.

Hukum diindonesia telah memberikan jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak politik perempuan. Hal tersebut terlihat dalam ideologi bangsa yang tertuang dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar, dan juga beberapa peraturan perundang-undangan di bawahnya. Meskipun hukum telah memberikan jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak politik perempuan, namun pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia masih belum dilakukan dengan sepenuh hati. Dalam undang-undang masih terdapat celah dalam pengaturannya yang membuat beberapa partai politik dapat mengabaikan kebijakan kuota 30% untuk perempuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang tanpa mendapat 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, Sistem kuota dalam hal penerapan 30 persen keterwakilan perempuan sebagai syarat partai politik mengikuti pemilu sudah cukup baik, akan tetapi perlu faktor-faktor yang lain untuk mewujudkan keterwakilan perempuan yang berkualitas sehingga dapat mewakili aspirasi perempuan dan dapat membuat perbedaan-perbedaan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan di parlemen dalam hal regulasi yang menjamin hak-hak perempuan.

Dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif Perempuan harus mempersiapkan diri agar mampu bersaing dengan laki-laki, untuk itu kaum perempuan harus aktif dan membekali diri dengan memenuhi kapasitas, kompetensi dan kualifikasinya sebagai warga negara yang memang pantas untuk disejajarkan dengan kaum laki-laki tanpa memandang segi apapun dengan tetap dalam koridor kesempurnaan jati diri perempuan.

Undang-Undang Pemilu merupakan terobosan yang sangat bagus dalam pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia, akan tetapi penulis berpendapat bahwa undang-undang tersebut harus diberlakukan secara optimal, dalam arti suatu hukum dibuat untuk dilaksanakan sebagaimana yang seharusnya, maka hendaknya undang-undang tersebut tidak memberi celah bagi pihak, sehingga harus memuat sanksi-sanksi yang memang cukup pantas untuk tidak dilaksanakan oleh kalangan dalam hal ini adalah partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Anurah, Astrid. *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Pancuran Alam, 2009.
- Budiarti. *Bayang-bayang Affirmasi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia*. Jakarta: Jurnal Perempuan dan Politik Vol I No. 2 Ilmu Politik FIP UI, 2011.
- Azis Asmaeny, Edt. Andi Nabila, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen (Suatu Pendekatan Hukum yang Perspektif Gender)*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013.
- Gaffar, Jenedjri M, *Demokrasi Lokal (Evaluasi Pemilu di Indonesia)*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- , *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- , *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- , *Hukum Pemilu dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Wardani, Sri Eko Budi. *Representasi Politik Perempuan (masih) Setengah Hati*. Jakarta: Jurnal Perempuan dan Politik Vol I No.2 Ilmu Politik FIP UI, 2013.
- , *Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu 2014 (Rekomendasi atas Hasil Workshop Knowledge Sharing)*, Jakarta: Yayasan Perludem, 2014.
- Wulandari Lia, Khoirunnisa Agustyati, *Pencomotan Perempuan untuk Daftar Calon (Rekrutmen Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk Memenuhi Kuota 30% Perempuan dalam Pemilu 2014)*, Jakarta: Yayasan Perludem, 2014.
- , *Menetapkan Arena Perebutan Kursi DPRD (Penerapan Prinsip-Prinsip Pemilu Demokratis dalam Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2014)*, Jakarta