

MENATA KETERWAKILAN PEREMPUAN DI DPR RI BERDASARKAN PRINSIP KEADILAN, HAM, DAN DEMOKRASI*

RR.Cahyowati dan Rodliyah*****

Abstrak

Persoalan yang diangkat dalam tulisan ini berkaitan dengan pengaturan keterwakilan perempuan di DPR RI, berdasarkan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi. Dengan menganalisis Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu.

Metode penelitian, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Simpulan pengaturan keterwakilan perempuan di DPR RI, berdasarkan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi, yaitu dengan merumuskan kembali tindakan khusus sementara/*affirmative action* dalam Undang-Undang Partai Politik, dan Undang-Undang Pemilu, wajib memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 40%, dengan pertimbangan semakin banyak perempuan yang direkrut oleh parpol maka peluang perempuan menjadi anggota DPR RI lebih besar. Dalam penempatan daftar calon menggunakan *zipper system* tidak bolong-menyusun caleg secara silang menyilang antara laki-laki dan perempuan, secara bergantian, dan adanya sanksi administratif bagi parpol yang tidak memenuhi kuota sekurang-kurangnya 40% perempuan dalam daftar bakal calon legislatif, sehingga parpol tidak berhak mengikuti pemilu.

Kata kunci: Keterwakilan Perempuan di DPR RI

Abstract

TO MANAGE THE WOMEN REPRESENTATION IN DPR RI BASED ON THE JUSTICE, HR, AND DEMOCRACY PRINCIPLES

The issues raised in this writing due to the regulating on the women representation in DPR RI (the Parliament of Republic Indonesia) based on the justice, HR, and democracy principles. By analyzing the Act of Political Party, and the Act of General Election based on the justice, HR, and democracy principles, Research methods, this study is a normative legal research, with the approach of legislation, approach the concept, approach to philosophy, and the comparative approach. May be concluded that the regulating of based on the justice, HR, and democracy principles, may be concluded that the regulating the women representation in DPR RI based on the justice, HR, and democracy principles, namely by reformulating temporary special action/*affirmative action* in the Act of Political Party, and the Act of General Election, must care to minimal 40% of the

• Hasil Penelitian Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Malang Tahun 2012

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram, Alamat Korespondensi : a. cahyowati@gmail.com

*** Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram, Alamat Korespondensi : [rodliyah fh@yahoo.co.id](mailto:rodliyah_fh@yahoo.co.id)

women representation, by considering the more women recruited by parpol (*political parties*) the more opportunity of women to the members of DPR RI. The placement of the list of candidates uses *zipper system* so that no vacuum in ordering the list of the candidates by crossing between women and men, and delivers administrative sanction to the parpol violate the minimal quote 40% of the women representation in the potent of the candidate of legislative members by excepting the parpol to participate in the pemilu (*the general election*).

Key word: Representation of women in the Parliament of Republic Indonesia

A. Pendahuluan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Alenia Keempat dinyatakan bahwa, dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah untuk *melindungi segenap bangsa Indonesia*, dan seluruh tumpah darah Indonesia. Melindungi segenap bangsa Indonesia berarti baik laki-laki maupun perempuan yang menjadi bangsa Indonesia harus mendapatkan perlindungan dari negara. Melindungi juga berarti memberikan kesempatan yang sama adilnya bagi laki-laki dan perempuan. Kesejahteraan umum akan tercapai jika perempuan, dan laki-laki mendapatkan peluang yang sama adilnya dalam bidang ekonomi, sosial budaya dan politik.

Sehubungan dengan hal tersebut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) dengan tegas menentukan, " Segala warga negara bersamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hal ini dikenal dengan prinsip *equal protection before the law* (negara dan hukum harus melindungi warga negaranya secara sama).

Indonesia sebagai negara demokrasi, harus melibatkan seluruh komponen masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan negara yang dicerminkan dengan keterwakilan mereka di lembaga legislatif. Keterwakilan itu haruslah mencerminkan keterwakilan yang adil dari komposisi penduduk yang ada dalam suatu negara, karena salah satu prasyarat tercapainya pelaksanaan demokrasi adalah terpenuhinya hak rakyat, baik laki-laki maupun perempuan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara.

Pada demokrasi modern, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi harus diletakkan dalam koridor hukum. Ada 4 (empat) prinsip pokok dalam demokrasi berdasarkan hukum:²

1. Jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralistis

² Jimly Asshidiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi Prasyarat Menuju Indonesia Baru, dalam Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.242.

3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama.

Jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama menempati urutan teratas karena tanpa adanya persamaan dan kesetaraan seseorang tidak dapat berpartisipasi dalam kehidupan bernegara. Demikian pula dengan pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan, sehingga perlu adanya aturan yang mengikat, dan jika terjadi sengketa maka ada mekanisme penyelesaian yang disepakati bersama.

Makna demokrasi dianggap menjadi tidak demokratis ketika ada sekelompok masyarakat atau golongan tersingkir dan tidak terwakili dalam lembaga perwakilan hasil pemilu. Ada masalah krusial mengenai prinsip keadilan yang menjadi esensi demokrasi yakni ketika ada kelompok tertentu tersingkir dari proses politik, sehingga makna demokrasi dapat dipertanyakan. Jumlah penduduk perempuan hampir setengah dari penduduk Indonesia, merupakan potensi yang sangat besar untuk menunjang pembangunan di Indonesia. Namun dalam kenyataannya, perempuan masih jauh tertinggal dengan laki-laki, di segala bidang kehidupan. Berdasarkan Susenas Tahun 2006,³ rata-rata lama sekolah anak perempuan lebih rendah dibandingkan anak laki-laki (anak perempuan 6,7 tahun, anak laki-laki 9,5 tahun di perkotaan dan 5,7 tahun berbanding 8,5 tahun di perdesaan). Angka buta huruf perempuan lebih tinggi (11,6%) dibandingkan laki-laki (5,4%), khususnya di bidang politik, keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sejak pemilu tahun 1955 sampai dengan pemilu tahun 2009, paling tinggi hanya mencapai 18 %. (hasil pemilu tahun 2009).

³ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bekerjasama dengan Proyek PROPER-United Nations Development Programme Indonesia, *Buku Kompilasi : Pengarusutamaan Gender Dalam Parlemen*, (Jakarta, 2008), hlm.11.

Penjelasan mengapa keterwakilan perempuan masih rendah di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), dapat dicermati dari hasil penelitian Wahida Zein Br.Siregar⁴, yang menyatakan:

"why the quota failed to deliver the anticipate increase in women's representation. Significant factors were found to include the non-compulsory status of the quota: the lack of women in political parties, especially in leadership positions; dominant role of political party leaders in nominating candidates for parliament, and the electoral system (the semi-open list of proportional representation)".

(Terjemahan bebas: sebabgagalnyausahameningkatkanjumlahperempuan di parlemen: kurangnyajumlahperempuan di partaipolitik, khususnya padaposisikepemimpinan; peranpemimpinpartai yang dominandalamnominasikankandidatuntukDewanPerwakilan Rakyat; sistem pemilihan (daftarproposionalperwakilan semi-terbuka).

Sebagai bagian dari masyarakat internasional Indonesia terikat dengan kesepakatan-kesepakatan internasional, seperti rekomendasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disingkat PBB) Nomor 23 Tahun 1997 tentang pentingnya meningkatkan peran serta perempuan di lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Indonesia meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women (CEDAW)*, kedalam UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Konvensi ini khususnya Pasal 4 ayat (1) merupakan landasan hukum bagi bangsa Indonesia untuk memberlakukan kebijakan khusus sementara untuk meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di legislatif. Tujuan konvensi ini diarahkan pada persamaan *de*

⁴ Wahida Zein Br Siregar, "Gaining Representation In Parliament: A Stud Of The Strunggle Of Indonesia Women To Increase Their Numbers In The National Provincial And Local parliament In The 2004 Elections" *A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of The Australian Nation University*, May, 2008, p.v.

facto melalui jaminan secara konstitusional, hukum dan regulasi-regulasi, juga menempuh langkah-langkah lainnya, termasuk langkah-langkah khusus, seperti tindakan khusus sementara atau *affirmative action*.⁵

Di bidang politik, pemberlakuan sistem kuota yang dikenal dengan penetapan angka 30 % merupakan referensi PBB, berdasarkan riset Profesor Drude Dahlerup dari *Stockholm University* yang menyatakan angka 30 % sebagai *critical numbers* untuk bisa mempengaruhi kebijakan.⁶ Selanjutnya penetapan angka ini terus digulirkan.

Jaminan hukum dalam bentuk tindakan khusus sementara yang menetapkan kuota minimal 30 % dalam Undang-undang Politik (UU Partai Politik dan UU Pemilu) ini dianggap penting memungkinkan terjadinya suatu perubahan. Dengan dicantumkannya jumlah minimal 30 % berarti ada target yang harus dicapai dan bisa diukur sejauhmana terjadi perubahan. Suatu "*critical mass*" yang akan membawa dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik, termasuk di lembaga legislatif. Jumlah 30 % ditetapkan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan publik, dan menyangkut hidup hajat orang banyak. Dengan kata lain jumlah keterwakilan laki-laki dan perempuan tidak boleh ada yang melebihi 70%. Dengan demikian penting untuk dibahas mengenai pengaturan keterwakilan perempuan di DPR RI berdasarkan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi.

⁵ *Affirmative action* adalah tindakan khusus sementara untuk mengangkat kaum minoritas atau marginal (masyarakat yang terpinggirkan). Misalnya kebijakan tentang kuota 30 % untuk melibatkan perempuan di parlemen, sehingga kebijakan-kebijakan untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dapat terakomodasi.

⁶ Figur, "Politik Perempuan Habislah Gelap Terbitlah Terang", (Edisi XXIV/Th.2008), hlm.9.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji peraturan perundang-undangan, yaitu semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilu dan partai politik terkhusus mengenai keterwakilan perempuan.

Pendekatan yang digunakan adalah: *pertama* pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan mengkaji dan meneliti peraturan perundang-undangan di bidang politik yang berkaitan dengan Undang-undang Partai Politik, Undang-undang Pemilu, dan undang-undang yang berkaitan dengan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI. *Kedua* pendekatan konsep (*conceptual approach*), dimaksudkan untuk mengkaji konsep pembaharuan hukum di bidang politik sebagai upaya peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI. Pendekatan filsafat (*philosophical approach*), yaitu mengkaji hakikat keterwakilan perempuan di DPR RI. *Ketiga*, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) untuk membandingkan pengalaman negara majudalam upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif, yaitu Negara Argentina, dengan alasan sistem pemerintahan sama dengan Indonesia yaitu presidensial, dan perjuangan tindakan khusus sementara atau *affirmative action* keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sudah dimulai sejak tahun 1993.

Pengumpulan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier melalui *library research* dilakukan peneliti dengan pencarian dan memfoto copy bahan hukum.

Setelah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta bahan penunjang, dikumpulkan, selanjutnya diolah dan dianalisis secara *kualitatif* kemudian dituangkan dalam bentuk *deskriptif*,⁷ artinya dipaparkan dalam bentuk uraian dengan penalaran *deduktif- induktif* untuk menghasilkan proposisi atau konsep sebagai jawaban dari permasalahan atau hasil /berupa temuan penelitian.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Pengertian Menata Kewakilan perempuan di DPR RI berdasarkan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi

Menata dalam kamus Bahasa Indonesia, berasal dari kata "tata" yang berarti:⁸ aturan, peraturan, susunan, carausunan, dan sistem. Pengertian menata dalam tulisan ini adalah pengaturan. Pengaturan kewakilan perempuan di DPR RI berdasarkan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi, hal ini berkaitan dengan adanya tindakan khusus sementara/*affirmative action*, hal ini tercantum dalam Undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu.

Keterkaitan antar prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi, dapat digambarkan pada bagan 1 berikut ini:

Bagan 1. Hubungan antara Prinsip Keadilan, HAM, dan Demokrasi

⁷Ronny Hanitjo Soemitro, Loc. Cit.

⁸W.J.S Purwadarminta, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Keadilan

HAM

Keterangan:

Prinsip keadilan menjiwai (merupakan roh dari) prinsip Hak Asasi Manusia, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Pada pembukaan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, pada alenia ketiga dikatakan “ demi membangunkan keadaan dimana keadilan dan penghargaan terhadap kewajiban-kewajiban yang timbul dari perjanjian-perjanjian dan lain-lain sumber hukum internasional dapat dipelihara.⁹ Nilai-nilai yang ada dalam prinsip keadilan selanjutnya dituangkan dalam prinsip Hak Asasi Manusia.

Salah satu prinsip Hak Asasi Manusia adalah prinsip kesetaraan, “ meletakkan semua orang terlahir bebas dan memiliki kesetaraan dalam HAM. Kesetaraan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, dimana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan dengan perdebatan, dimana pada

⁹Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Dan Statuta Mahkamah Pengadilan Internasional, (Bandung, Binacipta, 1982), hlm.3

situasi yang berbeda diperlakukan berbeda pula ". Nilai-nilai yang ada dalam prinsip Hak Asasi Manusia selanjutnya menjiwei (merupakan roh dari) prinsip demokrasi. Nilai-nilai yang ada dalam prinsip demokrasi, tercantum dalam generasi pertama Hak Asasi Manusia yaitu; kebebasan berfikir, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran. Ketiga prinsip ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, yang satu mempengaruhi yang lain.

Titik singgung dari ketiga prinsip ini yaitu adanya persamaan atau kesetaraan. Hal ini dapat dilihat dari kalimat pada prinsip keadilan dinyatakan : Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Pada prinsip HAM, dinyatakan: Prinsip kesetaraan, ide yang meletakkan semua orang terlahir bebas dan memiliki kesetaraan dalam HAM. Pada prinsip demokrasi dinyatakan: Jaminan persamaan dan kesetaraan.

Jika kesetaraan gender dikaitkan dengan keterwakilan perempuan di DPR RI, diketahui jumlah perempuan saat ini mencapai 18 %, belum mencapai minimal 30% seperti yang diharapkan. Pertanyaannya bagaimana mencapai minimal 30% keterwakilan perempuan di DPR RI sehingga diharapkan sesuai dengan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi?

Jawabannya adalah dengan memberlakukan tindakan khusus sementara/*affirmative action*. Pengertian awal tindakan khusus sementara atau *affirmative action* adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu, pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. Ia merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan

kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya melalui sarana hukum, dimana jaminan pelaksanaannya harus ada dalam Konstitusi dan undang-undang.¹⁰

Dasar pemberlakuan tindakan khusus sementara yaitu Pasal 4 UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*), yaitu:

Pasal 4, mewajibkan negara melakukan langkah-langkah tindakan khusus sementara (*temporary special measures*) untuk mempercepat persamaan de-facto, serta mencapai perlakuan dan kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki (ayat 1). Peraturan dan tindakan khusus yang ditujukan untuk melindungi kehamilan tidak dianggap sebagai diskriminasi (ayat 2).

Pasal 7, hak perempuan dalam kehidupan politik dan publik menentukan kewajiban negara untuk menjamin bahwa perempuan mempunyai hak yang sama dengan laki-laki untuk (a) dipilih dan memilih, (b) berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan di semua tingkat, (c) berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

¹⁰ Ani Soetjipto, et.all, *Pengarusutamaan Gender di Parlemen: Studi Terhadap DPR dan DPD Periode 2004-2009*, (Jakarta: Program Dukungan Parlemen UNDP, 2010), hlm.xvii.

Tindakan khusus sementara telah dilakukan di negara lain, dan terbukti produktif untuk meningkatkan representasi jumlah perempuan di parlemen. Keterlibatan perempuan dalam kehidupan politik akan mempunyai banyak keuntungan bagi masyarakat. Jumlah perempuan yang cukup dalam institusi pengambilan keputusan akan membuat pergeseran pada cara pandang dalam menyelesaikan masalah-masalah politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti kekerasan.¹¹

Dengan demikian pengaturan keterwakilan perempuan di DPR RI yang sesuai dengan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi adalah adanya tindakan khusus sementara/*affirmative action*, dalam hal ini harus tercantum dalam Undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu, dan bagaimana mendesain agar Undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu lebih berperspektif gender.

b. Pengaturan Keterwakilan Perempuan dalam Undang-Undang Partai Politik Berdasarkan Prinsip Keadilan, HAM, dan Demokrasi.

Penjelasan atas UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945, kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, merupakan hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk memperkuat semangat kebangsaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis. Hal tersebut lalu diwujudkan dalam pembentukan parpol, sebagai pilar demokrasi dalam sistem politik di Indonesia.

¹¹ Ani Widyani Soetjipto, " Demokrasi adalah Kesetaraan keterwakilan dan Keadilan "Affirmative Action" untuk Perempuan di Parlemen", dalam *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, (Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2005), hlm.98.

Tujuan Umum Parpol mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesiasebagaimana yang dimaksud dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjaga, dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan khusus parpol adalah meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik, dan pemerintahan, memperjuangkan cita-cita parpol dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pasal 11 dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, mengatur fungsi parpol sebagai sarana untuk:

- Memberikan pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas, agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan berbangsa, dan bernegara;
- Menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- Menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan, dan menetapkan kebijakan negara;
- Partisipasi politik warga negara Indonesia, dan;
- Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan demikian pengaturan keterwakilan perempuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik penting untuk dibahas, karena parpol

sebagai sarana partisipasi politik masyarakat ikut mengusung perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Parpol juga harus mempunyai tanggungjawab untuk membawa perubahan terhadap komposisi keanggotaan DPR RI lebih berkesetaran dan berkeadilan gender, sehingga diharapkan kebijakan publik yang dikeluarkan DPR RI lebih berperspektif gender, bermanfaat bagi perempuan dan laki-laki.

Selanjutnya desain Undang-Undang Partai Politik yang mengusung keterwakilan perempuan di parpol, dapat dilihat pada tabel 1, berikut ini:

Tabel 1. Desain Undang-Undang Partai Politik yang Mengusung Keterwakilan Perempuan

Ketentuan	UU No2/2011	Desain berikutnya
Pembentukan/pendirian partai	Pasal 2 ayat (2) menyatakan: pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% keterwakilan perempuan	Pembentukan dan pendirian partai politik, <i>wajib</i> menyertakan minimal 40% keterwakilan perempuan
Kepengurusan	Pasal 20 menyatakan: 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% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing. Pasal 2 ayat (5) menyatakan: kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana pada ayat (2) disusun dengan	Kepengurusan partai politik tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, <i>wajib</i> disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 40% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing. (<i>Catatan: AD/ART partai politik, harus mencerminkan kesetaraan dan keadilan gender.</i>)

	menyertakan paling sedikit 30 % keterwakilan perempuan.	
Pengambilan keputusan	Pasal 27 dan 28 menyatakan: pengambilan keputusan dilakukan secara demokratis sesuai AD/ART partai politik.	Pengambilan keputusan di parpol dilakukan secara demokratis, sesuai AD/ART parpol yang <i>berperspektif gender</i> .
Rekrutmen politik	Pasal 29 ayat (1a) menyatakan: rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD/ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.	Rekrutmen politik dilakukan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD/ART partai politik, dan <i>wajib</i> mempertimbangkan minimal 40% keterwakilan perempuan.
Pendidikan politik	Pasal 31 menyatakan: partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.	Partai politik <i>wajib</i> melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender,

Sumber: Bahan hukum diolah

Pada tabel 1 di atas, diketahui:

1. Pada pembentukan/pendirian parpol, desain berikutnya adalah parpol wajib menyertakan minimal 40% keterwakilan perempuan. Kata wajib, menegaskan agar parpol bersungguh-sungguh menyertakan minimal 40% keterwakilan perempuan, ketentuan ini dicantumkan dalam akta notaris pendirian parpol, kemudian didaftarkan ke Kementerian (Kementerian Hukum dan HAM) untuk memperoleh status badan hukum. Dengan demikian syarat pada pembentukan/pendirian parpol merupakan syarat administrasi yang harus dipenuhi parpol untuk memperoleh status badan hukum.

2. Di kepengurusan parpol. Kepengurusan parpol di pusat, provinsi, maupun di kabupaten/kota wajib disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 40% yang diatur dalam AD/ART parpol masing-masing. Hal ini dimaksudkan agar parpol mempunyai komitmen yang kuat terhadap keterwakilan perempuan di parpolnya. Komposisi perempuan di kepengurusan parpol sangat strategis karena perempuan dapat untuk mencalonkan diri dalam pemilu atau mempunyai kontribusi dalam menyusun daftar caleg yang akan berlaga pada pemilu.
3. Pada pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan di parpol dilakukan secara demokratis sesuai dengan AD/ART parpol yang berperspektif gender. Dari hasil kajian sebelumnya AD/ART parpol, dari 8 (delapan) parpol yang memperoleh suara yang besar, hanya 3 (tiga) parpol yang AD/ARTnya sudah mencantumkan kebijakan afirmatif, artinya masih banyak parpol yang belum mencantumkan kebijakan afirmatif. Kata berperspektif gender menekankan pada pengambilan keputusan di parpol perlu mengakomodasi suara perempuan sebagai bahan pertimbangan di dalam pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam menyusun daftar caleg untuk mengikuti pemilu.
4. Mengenai Rekrutmen politik. Rekrutmen politik dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai AD/ART parpol, dan wajib mempertimbangkan minimal 40% keterwakilan perempuan. Bagi parpol rekrutmen politik sangat strategis, karena parpol mulai membuka kesempatan bagi masyarakat untuk bergabung, parpol mulai memilah

dan memilih yang akan menjadi kader partai sesuai dengan AD/ARTnya. Kata wajib dalam mempertimbangkan minimal 40% keterwakilan perempuan, menunjukkan adanya komitmen yang kuat dari parpol untuk ikut memperjuangkan peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

5. Pada Pendidikan politik. Parpol wajib melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggungjawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender. Kata wajib disini bermakna adanya komitmen parpol untuk melakukan pendidikan politik, baik kepada masyarakat maupun kadernya. Materi yang dapat diberikan pada pendidikan politik adalah, bagaimana menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keterampilan yang juga penting diberikan adalah keterampilan berorasi, berargumentasi, bernegosiasi, kiat-kiat memenangkan pemilu secara santun dan bermartabat, mengenali dan mengidentifikasi masalah yang ada di dalam masyarakat dan mengemasnya sebagai isu yang ditawarkan pada saat pemilu. Materi ini diberikan baik kepada laki-laki dan perempuan, sehingga di dalam proses pencalonan, dan kampanye, calon anggota legislatif perempuan sama terampilnya dengan calon anggota legislatif laki-laki.

Dengan demikian, parpol seyogyanyamempunyai komitmen yang kuat untuk ikut memperjuangkan keadilan dan kesetaraan gender di bidang politik, mulai dari pembentukan/pendirian partai, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik, dan memberlakukan

sanksi administratif, misalnya parpol tidak boleh mengikuti pemilu atau tidak memperoleh subsidi dari pemerintah, seperti yang terjadi di Perancis: " Apabila kuota perempuan sebagai calon peserta politik tidak tercapai, subsidi bagi parpol dikurangi sampai 50%."¹² Sanksi ini juga dapat dicantumkan dalam Undang-undang Pemilu.

Pembelajaran juga diperoleh dari perbandingan politik hukum keterwakilan perempuan di Parlemen Argentina, yaitu adanya konsensus antara perempuan dan parpol dalam mendukung proyek *Quota Law* (Undang-undang Kuota), yang akhirnya disetujui oleh Konggres pada tahun 1991. *Quota law* mengatur, di dalam menyusun daftar calon untuk pemilihan pada jabatan-jabatan publik, harus menyertakan sedikitnya 30% calon perempuan, yang harus diletakkan dalam proporsi yang sedemikian rupa sehingga memungkinkan mereka untuk terpilih. Diharapkan pemerintah Indonesia, dan parpol juga mempunyai komitmen yang kuat untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif,

- c. Pengaturan Keterwakilan Perempuan dalam Undang-Undang Pemilu Berdasarkan Prinsip Keadilan, HAM, dan Demokrasi.

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan bahwa " Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar". Makna " Kedaulatan berada di tangan rakyat ", bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani

¹²http://www.madina-sk.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1720:keterwakilan-perempuan-di-lembaga-legislatif-belum-tercapai, down load 10 Mei 2011.

seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.¹³ Perwujudan kedaulatan 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, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Tabel 2. Desain UU Pemilu yang Mengusung Keterwakilan Perempuan

Ketentuan	UU Pemilu No.10/2008	RUU Pemilu yang akan datang	Undang-Undang Pemilu selanjutnya
Kebijakan afirmatif dalam pencalonan	Pasal 53 menyatakan: daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan	Pasal 53 menyatakan: daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan	Daftar bakal calon wajib memuat minimal 40% keterwakilan perempuan
Penempatan perempuan dalam daftar calon	Pasal 55 menyatakan: di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon.	Pasal 55 ayat (2) menyatakan: di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon.	Partai politik wajib menempatkan perempuan dalam daftar calon, dan menyusun daftar nama bakal calon, dengan cara silang menyilang antara laki-laki dan perempuan.
Penentuan calon terpilih	Pasal 214 menyatakan: penentuan bakal calon terpilih harus memenuhi 30% BPP. Jika tidak bisa memenuhi ditentukan berdasarkan	Pasal 214 menyatakan: calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/kota ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar	Penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/kota ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka.

¹³ Penjelasan Umum UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

	<p>nomor urut. Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka. Kemudian pasal ini dibatalkan oleh keputusan MK Penentuan bakal calon terpilih dengan suara terbanyak.</p>	terbuka.	
--	---	----------	--

Sumber: Bahan hukum diolah

Penjelasan dari tabel 2. di atas, desain Undang-undang Pemilu yang akan datang, yaitu :

1. Kebijakan afirmatif dalam pencalonan, desain untuk Undang-undang Pemilu yang akan datang yaitu daftar bakal calon wajib memuat minimal 40% keterwakilan perempuan. Kata wajib dimaksudkan agar parpol sebagai peserta pemilu bersungguh-sungguh memperjuangkan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 40% di lembaga legislatif. Mengapa keterwakilan perempuan yang akan datang, desainnya minimal 40% dalam pencalonan baik dalam Undang-undang Partai Politik maupun Undang-undang Pemilu? Alasannya karena ada kesepakatan internasional yang menyatakan tidak boleh di dalam lembaga –lembaga pengambilan keputusan yang menyangkut hidup orang banyak, salah satu jenis kelamin melebihi 70%.¹⁴ Jika perempuan dicalonkan minimal 40%, dan caleg disusun berdasarkan *zipper system* yang dilakukan berdasarkan silang menyilang antara laki-laki dan perempuan, dan parpol telah melakukan rekrutmen dan

¹⁴ Risalah Rapat Panitia Khusus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan RUU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Tahun Sidang 2006-2007, Rabu 18 Juli 2007.

pendidikan politik kepada masyarakat, pemerintah dan dan Lembaga Sosial Masyarakat aktif melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat dengan melibatkan khususnya perempuan dalam setiap proses pembangunan, maka dapat dipastikan akan terjadi peningkatan cukup signifikan terhadap keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Sebagai bahan perbandingan pada periode 1990 di Amerika Latin, 11 negara meloloskan undang-undang nasional yang menuntut sedikitnya 20 sampai 40% di pemilihan nasional. Argentina adalah adalah negara pertama yang memperkenalkan kuota 30% di tingkat wilayah, dan menjadi salah satu negara yang paling berhasil meningkatkan keterwakilan perempuan lebih dari 30%. Di Perancis, amandemen konstitusi tahun 1999 mengukuhkan akses yang setara bagi perempuan dan laki-laki , dimana 50% dari calon-calon yang ada di dalam daftar yang diajukan untuk pemilihan haruslah perempuan.

2. Penempatan perempuan dalam daftar calon. Partai politik wajib menempatkan perempuan dalam daftar calon, dan menyusun daftar nama bakal calon, dengan cara silang menyilang antara laki-laki dan perempuan. Hal ini dikenal sebagai *zipper system*, namun *zipper system* yang tidak bolong, yaitu urutan pertama laki-laki/perempuan, kedua perempuan/laki-laki, dan seterusnya sampai caleg perempuan habis. Hal ini juga dimaksudkan agar peluang perempuan terpilih lebih besar, sekalipun penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Desain ini merupakan koreksi dari Pasal 55 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2008, karena pasal ini hanya mengatur: di dalam

menyusun bakal calon setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Hasil penelitian pada pemilu tahun 2009, mengenai penyusunan daftar caleg perempuan sebagai berikut: ¹⁵

- 1) Caleg perempuan pada nomor urut 1 sebanyak 19%, yang terpilih 12%,
- 2) Caleg perempuan pada nomor urut 2 sebanyak 35 %, yang terpilih 29%, dan
- 3) Caleg perempuan pada nomor urut 3 sebanyak 61%, yang terpilih 54%.

Dari hasil penelitian ini diketahui, bahwa parpol lebih banyak menempatkan perempuan pada nomor urut 3, dan parpol tidak merasa bersalah karena apa yang dilakukan sudah sesuai dengan Pasal 55 ayat (2). Pada waktu pembahasan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, para aktifis perempuan memberikan saran agar di dalam menyusun daftar calon dilakukan secara zig-zag/silang menyilang, dengan alasan supaya perempuan mempunyai peluang untuk terpilih lebih besar, hal ini dapat dibaca pada risalah sidang UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Dalam pemilu tahun 2009, nomor urut kecil masih mempunyai pengaruh yang besar untuk dipilih, sekalipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-

¹⁵Joko Widarto, " Implikasi Hukum Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 Bagi Anggota DPR", *Tesis*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, hlm.130.

VI/2008 menetapkan suara terbanyak dalam pemilu. Dengan alasan:¹⁶

- Asumsi pertama mengapa pemilih, memilih nomor urut kecil di pemilu alasannya karena di urutan atas/ nomor kecil adalah kader-kader partai yang terbaik.
- Asumsi kedua, pemilih tidak mau repot mencari nomor di bawah, mengingat kertas suara pemilu lebih besar dari biasanya, sehingga menyulitkan pemilih untuk berlama-lama di bilik suara.¹⁷

Dengan demikian, nomor urut masih berpengaruh terhadap perolehan suara caleg perempuan.

3. Penentuan calon terpilih, masih sama seperti yang diatur dalam pemilu tahun 2009 yaitu penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/kota ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. (merupakan Keputusan MK atas yudicial review atas Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu). Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka.
4. Adanya sanksi administratif bagi parpol yang tidak memenuhi kuota sekurang-kurangnya 40% perempuan dalam daftar bakal calon legislatif, yaitu pertama dengan mengembalikan daftar nama tersebut untuk diperbaiki, kedua jika masih belum benar maka dikembalikan lagi untuk diperbaiki, ketiga jika masih belum benar maka partai politik tersebut tidak berhak mengikuti pemilu.

¹⁶Wawancara dengan Prof.Ramlan Surbakti, Mei 2011.

D. Penutup

Simpulan

Pengaturan keterwakilan perempuan di DR RI, berdasarkan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi, yaitu dengan merumuskan kembali tindakan khusus sementara/*affirmative action* dalam Undang-undang Partai Politik, dan Undang-undang Pemilu, wajib memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 40%, dengan pertimbangan semakin banyak perempuan yang direkrut oleh parpol maka peluang perempuan lebih besar untuk masuk di lembaga legislatif. Dalam penempatan daftar calon menggunakan *zipper system* tidak bolong-menyusun caleg secara silang menyilang antara laki-laki dan perempuan, secara bergantian, dan adanya sanksi administratif bagi parpol yang tidak memenuhi kuota sekurang-kurangnya 40% perempuan dalam daftar bakal calon legislatif, sehingga parpol tidak berhak mengikuti pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ani Widayani Soetjipto, 2005, " Demokrasi adalah Kesetaraan keterwakilan dan Keadilan "Affirmative Action" untuk Perempuan di Parlemen", dalam *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.

_____, 2010, et.all, *Pengarusutamaan Gender di Parlemen: Studi Terhadap DPR dan DPD Periode 2004-2009*, Jakarta: Program Dukungan Parlemen UNDP.

Jimly Asshidiqie, 2005, *Demokrasi dan Nomokrasi Prasyarat Menuju Indonesia Baru, dalam Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Jakarta, Konstitusi Press

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bekerjasama dengan Proyek PROPER-United Nations Development Programme Indonesia, 2008, *Buku Kompilasi : Pengarusutamaan Gender Dalam Parlemen*, Jakarta

W.J.S Purwadarminta, 1984, *Kamus Bahasa Indonesia*, PN.BalaiPustaka, Jakarta

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Dan Statuta Mahkamah Pengadilan Internasional, 1982, Bandung, Binacipta.

Ronny Hanitijo Soemitro, Loc. Cit.

Hasil Penelitian

Wahida Zein Br Siregar, 2008, " Gaining Representation In Parliament: A Stud Of The Strunggle Of Indonesia Women To Increase Their Numbers In The National Provincial And Local parliament In The 2004 Elections" *A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of The Australian Nation University*, May.

Joko Widarto, 2009, " Implikasi Hukum Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 Bagi Anggota DPR", *Tesis*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Majalah

Figur, 2008, "Politik Perempuan Habislah Gelap Terbitlah Terang", (Edisi XXIV/Th.2008).

Peraturan

RepublikIndonesia, Undang-UndangDasar Negara RepublikIndonesiaTahun 1945.

RepublikIndonesia, Undang-UndangRepublik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 TentangPengesahanKonvensiMengenaiPenghapusanSegalaBentukDiskriminasiTerhadapWanita (*Convention on the Ellimination all forms of Discrimination Against Women*).

Republik Indonesia, Undang-UndangRepublik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 TentangPartaiPolitik.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia 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.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2008 Nomor 51.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 Tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002.

Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Penjelasan Umum UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, Risalah Rapat Panitia Khusus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan RUU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Tahun Sidang 2006-2007, Rabu 18 Juli 2007.

DPD, DPRD.

Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Penetapan Caleg Terpilih Berdasarkan Suara Terbanyak.

Internet

[Http://www.madina-sk.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1720:keterwakilan-perempuan-di-lembaga-legislatif-belum-tercapai](http://www.madina-sk.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1720:keterwakilan-perempuan-di-lembaga-legislatif-belum-tercapai), down load 10 Mei 2011.