

## HAK-HAK POLITIK PEREMPUAN DALAM LEMBAGA LEGISLATIF DALAM MENGHADAPI PEMILU 2014 DI INDONESIA DITINJAU DARI KONSEP HAK ASASI MANUSIA

### *WOMEN'S POLITICAL RIGHTS ON THE LEGISLATIVE BODIES IN ORDER TO FACE INDONESIAN GENERAL ELECTION 2014 IN THE LIGHT OF HUMAN RIGHTS CONCEPT*

Youngky Andre Pratama, Iwan Rachmat Soetijono, Gautama Budi Arundhati  
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jember (Unej)  
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121  
E-mail: [rosita.indrayati@yahoo.com](mailto:rosita.indrayati@yahoo.com)

#### **Abstrak**

*Persoalan politik dan perempuan telah menjadi isu global, baik di negara maju maupun di negara berkembang termasuk Indonesia. Persoalan ini disebabkan masyarakat yang telah dibentuk oleh budayanya masing-masing yang menekankan bahwa kedudukan perempuan berkisar dalam lingkungan domestic yang hanya meliputi ruang-ruang privat seperti urusan-urusan rumah tangga, sedangkan politik merupakan sesuatu yang berkenaan dengan kekuasaan dari sejak dahulu dalam bidang yang selalu dikaitkan dengan dunia laki-laki yang menimbulkan suatu persepsi atau anggapan bahwa dunia politik tidak mungkin/tabu untuk dimasuki oleh kaum perempuan. Pembatasan-pembatasan terhadap ruang gerak kaum perempuan tersebut merupakan salah satu pembatasan hak asasi perempuan sebagai manusia.*

*Ada beberapa alasan mengapa perempuan harus terlibat dalam politik. Pertama, alasan keadilan dan kesetaraan. Mengingat perempuan berjumlah hampir 50 persen dari penduduk dunia, atau berjumlah 118.010.413 jiwa, maka mereka secara prinsipil juga harus terwakili secara sama dengan laki-laki yang berjumlah 119.630.913 jiwa, khususnya di parlemen. Alasan selanjutnya yaitu alasan kepentingan perempuan. Alasan yang tidak kalah pentingnya yaitu "emansipasi" yang merupakan tuntutan sejarah demi perkembangan dan kemajuan masyarakat, bangsa, dan negara serta perubahan ke arah yang lebih demokratis dengan melibatkan perempuan. Oleh karena itu, dalam kehidupan negara yang demokratis diperlukan adanya peran perempuan utamanya dalam legislatif, sehingga kebijakan-kebijakan yang dibuat memiliki sentuhan perempuan dan lebih mewakili perempuan.*

**Kata Kunci:** Pemilu, Legislatif, Hak Asasi Manusia, Hak-Hak Politik Perempuan

#### **Abstract**

*Politics and women's issues have become a global issue, both in developed and in developing countries, including Indonesia. This issue is caused by people who have been shaped by their culture which emphasizes that the position of women ranged in a domestic environment which includes only private spaces such as home affairs, while politics is something that is related to the power of long ago in a field that is always associated with the world of men that leads to a perception or assumption that the political world is not possible / taboo to be entered by women. Restrictions on the movement of women is one of the restrictions on women's rights as human beings. There are several reasons why women should get involved in politics. First, reasons of justice and equality. Since women comprise nearly 50 percent of the world's population, or 118 010 413 total souls, then they are in principle also be represented equally with men, amounting to 119 630 913 soul, especially in parliament. The next reason is the reason women's interests. The reason is no less important that "emancipation" which is a historical demand for the development and progress of society, the nation, and the state as well as changes in the direction of a more democratic by involving women. Therefore, in the life of a democratic state required the primary role of women in the legislature, so that policies are made to have a touch more representative of women and girls.*

**Keyword :** General election, Legislative bodies, Human Rights, Women's Political Rights

### **Pendahuluan**

Persoalan politik dan perempuan telah menjadi isu global, baik di negara maju maupun di negara berkembang termasuk Indonesia. Persoalan dimana bagi perempuan konsep demokrasi menjadi satu hal yang sangat diidam-idamkan namun sekaligus menjadi mimpi buruk. Demokrasi yang diwariskan oleh tradisi Yunani jelas tidak melibatkan

kaum perempuan dalam hal politik.<sup>1</sup> Persoalan ini disebabkan masyarakat yang telah dibentuk oleh budayanya masing-masing yang menekankan bahwa kedudukan perempuan berkisar dalam lingkungan domestic yang hanya meliputi ruang-ruang privat seperti urusan-urusan rumah tangga, sedangkan politik merupakan sesuatu yang

<sup>1</sup> Jurnal Perempuan No.34, *Politik dan Keterwakilan Perempuan*, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2004, hlm 4

berkenaan dengan kekuasaan dari sejak dahulu dalam bidang yang selalu dikaitkan dengan dunia laki-laki yang menimbulkan suatu persepsi atau anggapan bahwa dunia politik tidak mungkin/tabu untuk dimasuki oleh kaum perempuan. Sementara dalam Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Itu artinya bahwa perempuan pun juga mempunyai hak untuk masuk ke dunia politik, sehingga persepsi tersebut bertentangan dengan konstitusi Indonesia.

Pembatasan-pembatasan terhadap ruang gerak kaum perempuan tersebut merupakan salah satu pembatasan hak asasi perempuan sebagai manusia. Hak asasi manusia (HAM) merupakan hak yang dimiliki setiap manusia, karena dia baik laki-laki maupun perempuan adalah manusia. Hak asasi bertujuan menjamin martabat setiap orang. Hak asasi memberikan kekuatan moral untuk menjamin dan melindungi martabat manusia berdasarkan hukum, bukan atas dasar kehendak, keadaan, ataupun kecenderungan politik tertentu.<sup>2</sup>

Penegakan HAM di suatu negara dapat dilihat dari sejauh mana kesadaran dan penghormatan negara atas HAM kaum perempuan dan anak-anak, karena perempuan dan anak-anak merupakan kelompok-kelompok yang rentan terhadap kekerasan fisik dan mental sehingga seringkali mereka menjadi korban atas pelanggaran hak asasi manusia. Menurut *Human Rights References*, yang 3 tergolong dalam kelompok rentan adalah *refugees, internally displaced persons, national minorities, migrant workers, indigenous peoples*, dan *women*.<sup>3</sup> Dalam rangka menghormati hak-hak perempuan, pada tahun 1979 PBB telah menghasilkan Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women*). Dalam konvensi tersebut, diskriminasi diartikan sebagai “*pembedaan, pengesampingan, atau pembatasan apapun yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh, atau mengurangi, menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan bidang apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan*”.<sup>4</sup> Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984. Perbedaan penting yang diperkenalkan CEDAW adalah bahwa ia tidak terbatas sekedar mengamankan hak asasi

perempuan tetapi juga memperluas pemahaman akan hak asasi manusia itu sendiri. Untuk itu, CEDAW menggarisbawahi pentingnya kesadaran dan konsistensi dalam memperluas dan memperlebar hak dalam konteks dan identitas khusus. Dengan demikian tugas jangka panjang mengintegrasikan bentuk-bentuk pelanggaran yang berbasis gender ke dalam kerangka umum hak asasi manusia juga tetap dapat dilaksanakan.

Ada beberapa alasan mengapa perempuan harus terlibat dalam politik. Pertama, alasan keadilan dan kesetaraan. Mengingat perempuan berjumlah hampir 50 persen dari penduduk dunia, atau berjumlah 118.010.413 jiwa<sup>5</sup>, maka mereka secara prinsipil juga harus terwakili secara sama dengan laki-laki yang berjumlah 119.630.913 jiwa<sup>6</sup>, khususnya di parlemen. Ini akan lebih demokratis, representatif, dan adil, serta sejalan dengan norma-norma hak asasi manusia. Alasan selanjutnya yaitu alasan kepentingan perempuan. Alasan ini merupakan turunan dari kesalahpahaman masyarakat pada umumnya, bahwa perempuan beraktivitas hanya di dunia privat, dan laki-laki di dunia publik. Akibatnya seluruh produk kebijakan publik yang memiliki dampak pada perempuan umumnya dibuat oleh laki-laki. Alasan yang tidak kalah pentingnya yaitu “*emansipasi*” yang merupakan tuntutan sejarah demi perkembangan dan kemajuan masyarakat, bangsa, dan negara serta perubahan ke arah yang lebih demokratis dengan melibatkan perempuan. Oleh karena itu, dalam kehidupan negara yang demokratis diperlukan adanya peran perempuan utamanya dalam legislatif, sehingga kebijakan-kebijakan yang dibuat memiliki sentuhan perempuan dan lebih mewakili perempuan.

Banyaknya permasalahan mengenai hak-hak politik perempuan khususnya dalam pengisian anggota legislatif, misalnya, perempuan tidak terepresentasi dalam politik formal secara berimbang atau proporsional, tidak terakomodasinya perempuan secara memadai dalam proses-proses yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan dan aktivitas politik lainnya, juga dampak dari kebijakan yang dibuat berakibat buruk terhadap perempuan, menyebabkan perempuan masih saja terbatas dalam hal keterlibatannya di bidang politik.

## Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah suatu metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran, sebab nilai ilmiah dari suatu penelitian skripsi tidak lepas dari metodologi yang digunakan. Setiap penulisan skripsi harus mengandung suatu kebenaran dan dapat dipertanggungjawabkan, oleh karena itu diperlukan metode yang sistematis dan terarah. Metode penelitian yang dimaksud meliputi 4 (empat) aspek, yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, dan analisis

<sup>2</sup> United Nation Development Fund For Women, *CEDAW : Mengembalikan Hak-hak Perempuan*, Jakarta, SMK Grafika Desa Putera, 2007, hlm 11

<sup>3</sup> Iskandar Hoesin, *Perlindungan terhadap Kelompok Rentan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, <http://www.lfip.org/english/pdf/baliseminar/Perlindungan%20terhadap%20kelompok%20rentan%20-%20iskandar%20hosein.pdf>, diakses pada tanggal 6 Juni 2013

<sup>4</sup> A. Masyhur Effendi dan Taufani Sukmana, *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010, hlm 39

<sup>5</sup> Jenis Kelamin Penduduk, <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/index>, diakses pada tanggal 15

Mei 2013

<sup>6</sup> *Ibid*

bahan hukum.

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>7</sup> Penelitian dalam penulisan skripsi ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif dan literatur sebagai konsep teori serta pendapat ahli hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini.<sup>8</sup>

Sebagai upaya untuk menjawab permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini, maka pendekatan yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Melalui pendekatan ini juga dapat dipelajari apakah ada konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya.<sup>9</sup>

Selanjutnya adalah pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara undang-undang tersebut. Hal ini untuk menjawab mengenai isu antara ketentuan undang-undang dengan filosofi yang melahirkan undang-undang itu.<sup>10</sup> Dalam penulisan skripsi ini, undang-undang yang dikomparasikan yaitu undang-undang negara Indonesia yang mengatur tentang hak-hak politik perempuan dengan instrumen hak asasi manusia internasional yang dikeluarkan oleh PBB, untuk kemudian ditelaah apakah ada kesesuaian atau tidak.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam

memecahkan masalah yang dihadapi.<sup>11</sup>

Sedangkan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*) adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia. Di dalam penelitian skripsi ini, *legal principle approach* yang digunakan ialah berupa nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan/atau asas-asas hukum, perkembangan hukum tata negara dan perkembangan ilmu ketatanegaraan yang dinamis.

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Di samping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, penulis juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum apabila dipandang perlu.

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.<sup>12</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women* (Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita);
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social, And Culture Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik;
7. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa publikasi meliputi buku-buku literatur, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar ahli hukum atas putusan pengadilan.<sup>13</sup> Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi buku-buku teks (literatur),

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Pranada Media Group, 2010, hlm 35

<sup>8</sup>Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Banyumedia, 2008, hlm 31

<sup>9</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm 93

<sup>10</sup>*Ibid.*, hlm 94

<sup>11</sup>*Ibid.*, hlm 95

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm 141

<sup>13</sup>*Ibid.*



jurnal-jurnal hukum, media cetak maupun media elektronik (internet), serta makalah yang terkait dengan hukum hak asasi manusia dan perempuan.

### 3. Bahan Non Hukum

Sumber bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu bahan-bahan yang diambil dari media konvensional maupun digital, buku-buku non hukum yang relevan, hasil diskusi, dan lain sebagainya.

Proses analisis bahan hukum merupakan suatu metode untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Dalam proses menemukan jawaban tersebut, penulis harus memperhatikan dan menggunakan beberapa langkah, yaitu (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang dipecahkan; (2) mengumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan non hukum yang dipandang mempunyai relevansi; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; (5) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>14</sup>

Hasil analisa bahan hukum kemudian dibahas untuk menghasilkan generalisasi sehingga memberikan pemahaman atas permasalahan yang dimaksudkan. Dalam menarik kesimpulan terhadap analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode deduktif untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

## Pembahasan

### Penerapan Tindakan Afirmatif dalam Lembaga Legislatif di Indonesia

Tindakan afirmatif (*affirmative actions*) adalah kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama. Dalam konteks politik, tindakan afirmatif dilakukan untuk mendorong agar jumlah perempuan di lembaga legislatif lebih representatif.<sup>15</sup> Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mengakomodasi tindakan afirmatif ini bagi perempuan. Dalam undang-undang ini telah diatur ketentuan yang menyatakan dalam daftar calon legislatif minimal harus ada 30% perempuan.

Isu tindakan afirmatif menjelang pemilu tahun 2009 menjadi pembicaraan hangat setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi atas Undang-undang Nomor 10 Tahun

2008 tentang Pemilu Legislatif. Pasal 214 huruf a sampai huruf e dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif soal penetapan calon legislatif dengan sistem nomor urut dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, akibatnya dalam pemilu tahun 2009 harus menggunakan sistem dengan suara terbanyak.

Putusan ini dianggap menafikan tindakan afirmatif bagi perempuan, karena sistem suara terbanyak tersebut sangat merugikan perempuan dan tindakan afirmatif dianggap sia-sia. Dengan begitu, sistem *zipper* (selang-seling) dalam penentuan nomor urut pun menjadi kehilangan arti. Putusan MK ini mengandung situasi dilematis bagi gerakan perempuan tentang masalah keterpilihan calon perempuan dan masa depan tindakan afirmatif selanjutnya.<sup>16</sup>

Peningkatan jumlah wakil rakyat perempuan tidak otomatis disebabkan oleh peningkatan kesadaran masyarakat tentang kesetaraan jender, melainkan caleg perempuan tertolong oleh penentuan nomor urut yang terlanjur mengacu pada sistem *zipper* sesuai UU. Hal ini terlihat dari banyaknya caleg perempuan yang berhasil lolos menjadi anggota legislatif karena mereka menempati nomor urut kecil, terutama nomor urut 1 hingga 3. Dari total 103 anggota DPR perempuan, 44 persen adalah yang menempati nomor urut 1 di daerah pemilihannya, 29 persen di nomor urut 2, dan 20 persen berada di nomor urut tiga. Sisanya, caleg perempuan tetap mengalami kesulitan untuk meraih suara banyak kecuali bagi caleg perempuan yang mempunyai jejaring yang luas dan terjalin bagus. Namun, caleg yang demikian jumlahnya sangat kecil.<sup>17</sup>

Ada kecenderungan bahwa caleg perempuan di urutan atas dalam daftar calon memiliki tingkat keterpilihan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain terbatasnya pengenalan pemilih terhadap caleg, sedangkan sosialisasi untuk memilih calon relatif gencar sehingga pemilih secara psikologis terdorong untuk memilih caleg di urutan atas. Selain itu, di beberapa partai ada faktor dukungan (logistik dan sebagainya) dari struktur partai terhadap caleg yang berada di urutan atas (nomor 1 atau 2 atau 3), terutama pada masa kampanye. Artinya, caleg perempuan yang terpilih belum tentu memahami persoalan jender dan pentingnya memperjuangkan keadilan jender.

Caleg perempuan yang terpilih, bisa jadi adalah seorang "perempuan biasa" yang mungkin juga berjiwa patriarkal. Jender tidak terlalu mempengaruhi pilihan masyarakat terhadap caleg perempuan, walaupun ada pengaruhnya sangat kecil. Sistem suara terbanyak tidak dapat mendeteksi caleg yang berkualitas dan tidak. Sebaliknya, sistem *zipper* selain menambah jumlah juga memetakan kualitas caleg. Aktivitas perempuan tidak hanya bercita-cita untuk menambah jumlah perempuan di parlemen, melainkan juga memperhitungkan kualitas caleg perempuan terpilih tersebut.<sup>18</sup>

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm 171

<sup>15</sup> *Affirmative Actions*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6904/affirmative-action>, diakses terakhir pada tanggal 16 April 2013

<sup>16</sup> Any W. dan Shelly, *Partai Politik ...*, Op.Cit., hlm 7

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Luky Sandra Amalia, *Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia : Suatu Analisis*, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_8361-1442-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_8361-1442-1-30.pdf)

Sebagaimana di DPR RI, keterwakilan perempuan di parlemen lokal pada pemilu 2009 juga mengalami peningkatan. Jumlah anggota legislatif perempuan di DPRD provinsi meningkat dari 10 persen pada Pemilu 2004 menjadi 16 persen (321 perempuan dari 2005 anggota DPRD provinsi) pada Pemilu 2009. Demikian halnya dengan DPRD kabupaten/kota juga meningkat dari 5 persen menjadi 12 persen (1.857 perempuan dari 15.758 anggota DPRD kabupaten/kota).<sup>19</sup>

Penerapan affirmative actions terhadap perempuan dalam politik dan pemilu ternyata mampu meningkatkan keterwakilan perempuan dari waktu ke waktu. Dari data tiga pemilu terakhir, keterwakilan perempuan terus meningkat seiring dengan berlakunya peraturan perundang-undangan yang menekankan perlunya *affirmative actions* tersebut. Peningkatan keterwakilan perempuan yang lebih signifikan saat *zipper system* diberlakukan pada sistem penetapan bakal calon anggota DPR dan DPRD oleh partai politik. Di samping penerapan kuota perempuan 30%, bakal calon perempuan tersebut harus diletakkan pada 1 (satu) di antara 3 (tiga) bakal calon.

Peningkatan keterwakilan perempuan di DPR harus disertai dengan pengawalan dan perjuangan yang berperspektif jender yang berkelanjutan di dalam proses politik. Oleh karena itu, para partai politik yang ada di Indonesia perlu memiliki strategi untuk mempertahankan dan terus meningkatkan kualitas maupun kuantitas keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif.

### **Urgensi dibentuknya Undang-Undang yang Mengatur khusus tentang Hak-Hak Politik Perempuan di Indonesia**

Dalam perundang-undangan nasional, mengenai pengakuan dan perlindungan hak politik perempuan sebenarnya sudah diatur. Hal ini dapat kita lihat perkembangan hak asasi manusia di bidang politik yang dimulai sejak zaman pergerakan hingga saat ini. Hak politik perempuan pada dasarnya adalah hak asasi manusia, dan hak asasi manusia merupakan esensi dari kerangka demokrasi, sehingga melibatkan perempuan dan laki-laki di dalam proses pengambilan keputusan menjadi syarat mutlak dalam demokrasi. Dalam teori ini, sesungguhnya tidak ada lagi perbedaan antara laki-laki dan perempuan. Tetapi pada kenyataannya hak-hak perempuan masih dipolitisir dan dimobilisasi atas nama demokrasi. Tuntutan bagi peningkatan keterwakilan politik perempuan di Indonesia sudah ramai dibicarakan sejak akhir tahun 1998 setelah turunnya Soeharto dari kekuasaan rezim orde baru.<sup>20</sup>

Dalam periode revolusi kemerdekaan, peran dan posisi perempuan dengan laki-laki cukup seimbang. Mereka tidak merendahkan, tidak diasosiasikan sebagai ibu yang tugas utamanya menjadi pendamping suami dan mengurus

rumah tangga, akan tetapi perempuan justru diikutsertakan dalam perjuangan bangsa. Tiga konstitusi yang pernah berlaku sejak masa kemerdekaan, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, dan Undang-Undang Tahun 1950 juga memuat pasal-pasal tentang hak politik perempuan dalam kadar dan penekanan yang berbeda, yang disusun kontekstual sejalan dengan suasana dan kondisi politik pada saat penyusunannya. Penyusunan materi muatan hak asasi manusia dalam amandemen kedua UUD 1945 pun tidak terlepas dari situasi sosial dan politik yang ada, sejalan dengan suasana demokratisasi, keterbukaan, kemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di bidang politik serta upaya mewujudkan negara berdasarkan hukum.<sup>21</sup> Dalam perkembangan pemerintahan Indonesia juga mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif, menjelaskan bahwa bakal calon legislatif yang diajukan oleh suatu partai politik harus memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Itu artinya, setiap partai politik harus memiliki bakal calon legislatif perempuan, dimana nantinya diharapkan bisa mewakili kaum perempuan dalam bidang pemerintahan termasuk membentuk kebijakan. Namun, pengaturan mengenai keterwakilan perempuan itu hanya sebatas pada prosentase yang harus dipenuhi partai politik, tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai hal tersebut.

Untuk memenuhi kuota yang 30% tersebut, undang-undang memberikan kewenangan kepada KPU untuk melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Apabila di dalam daftar bakal calon legislative tersebut tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, maka KPU berhak mengembalikan dokumen persyaratan dan memberikan kesempatan kepada partai politik yang bersangkutan untuk memperbaiki daftar bakal calon legislatif tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Partai Politik juga diatur mengenai keterwakilan perempuan itu sendiri. Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa pendirian dan pembentukan partai politik harus menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Selanjutnya di ayat (5) juga disebutkan bahwa kepengurusan partai politik pusat disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Pasal-pasal ini merupakan salah satu penunjang bagi terpenuhinya keterwakilan perempuan dalam legislatif yang telah diatur juga dalam undang-undang tentang pemilu legislatif. Pemenuhan keterwakilan perempuan yang 30% (tiga puluh persen) dalam lembaga legislatif tersebut secara tidak langsung dipengaruhi oleh terpenuhinya keterwakilan perempuan dalam keanggotaan dan kepengurusan partai politik. Di sinilah kendalanya, bahwa keanggotaan dan kepengurusan dalam satu partai politik saja belum ada yang memenuhi angka 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, sehingga wajar saja apabila hingga saat ini keterwakilan perempuan dalam

121130080922 diakses pada tanggal 25 Mei 2013

<sup>19</sup> Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan ...*, Op.Cit., hlm. 44

<sup>20</sup> Perlindungan Hak Politik Perempuan Dalam Undang-Undang Politik Di Indonesia Era Reformasi

<sup>21</sup> *Ibid*



lembaga legislatif juga belum memenuhi angka 30% (tiga puluh persen).

Dari pengaturan perundang-undangan yang diuraikan dapat dilihat bahwa jelas pemerintah Indonesia telah mengatur mengenai pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia khususnya di bidang politik perempuan sejak awal kemerdekaan bahkan telah terlihat sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Akan tetapi kenyataannya di dalam masyarakat belum sepenuhnya mematuhi dan menjalankan semua ketentuan-ketentuan yang ada di dalam perundang-undangan, sehingga terkesan pengakuan dan perlindungan HAM di bidang politik hanya bersifat tekstual saja.

Secara umum ada 2 (dua) persoalan yang menyebabkan pemberdayaan perempuan dalam berpolitik menjadi lemah, yakni budaya (kultur) dan sistem yang berlaku (struktur) yang akan terus-menerus menimpa perempuan yang ingin mencapai kesetaraannya dalam politik. Apalagi secara spesifik ketika dikhususkan dalam kancah politik kenegaraan, hanya sedikit yang memegang kekuasaan dalam dekade Indonesia merdeka, baik yang berada di lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dengan demikian, paling tidak ada dua persoalan perempuan dalam politik yaitu masalah partisipasi perempuan yang masih rendah di ruang politik dan masalah belum adanya platform partai yang secara konkrit membela kepentingan perempuan.<sup>22</sup>

Oleh sebab itu, partisipasi perempuan di lembaga legislatif perlu terus ditingkatkan sebab keterwakilan perempuan diperlukan dalam proses pengambilan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan perempuan. Selain itu, hanya perempuan yang mampu memahami, merasakan, dan berempati terhadap masalah dan aspirasi perempuan. Di samping itu, penelitian dari *Institute for Women's Policy Research* di Amerika Serikat menunjukkan bahwa negara bagian yang memiliki keterwakilan perempuan lebih tinggi memiliki kebijakan yang lebih responsif terhadap pemenuhan sumber daya dan hak-hak perempuan.<sup>23</sup>

Persoalan rendahnya angka partisipasi perempuan di ruang politik, selain karena pengaruh budaya, juga dipengaruhi oleh platform parpol mengenai keberpihakan pada kesetaraan jender. Menjelang pemilu hampir semua parpol mencoba untuk mengadopsi *gender perspective* karena mereka takut dimuat di media massa. Oleh sebab itu, parpol mencoba mengakomodasi *gender perspective* bukan untuk betul-betul mengakomodasi perempuan, tetapi merupakan bagian dari cara partai beradaptasi terhadap tuntutan kaum perempuan yang ingin lebih eksis. Tetapi, sebenarnya motif dasarnya ingin tetap mempertahankan eksistensi partainya. Banyak parpol mengaku mengalami kesulitan untuk mengakomodasi persyaratan perempuan sebagaimana amanat UU. Hal ini juga berkaitan dengan ideologi parpol yang masih menempatkan perempuan di bawah laki-laki. Padahal, aktivis perempuan mengaku

banyak sekali perempuan berkualitas yang siap untuk ditempatkan di semua tingkatan dalam proses pemilu legislatif, akan tetapi mereka kesulitan untuk menembus ruang politik yang identik dengan laki-laki.<sup>24</sup>

Perlunya dibuat peraturan khusus mengenai perempuan, didasarkan pada *International Covenant on Economic, Social, and Culture Rights* yaitu pada *Article 3* yang berbunyi "*the States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant*". Dalam artikel ini mengharuskan kepada negara-negara yang meratifikasinya untuk menjamin hak yang sama bagi laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Berkaitan dengan persamaan dalam bidang politik, dijelaskan dalam *Article 3* dari *International Covenant on Civil and Political Rights*, yang berbunyi "*the States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant*". Pada artikel ini juga mengharuskan kepada negara-negara yang meratifikasinya untuk menjamin hak yang sama bagi laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak-hak sosial dan politik. Selanjutnya pengaturan tersebut dipertegas lagi dalam *Article 2 (b)* dari *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* yang berbunyi "*to adopt appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women*". Dalam artikel ini menjelaskan pengadopsian langkah-langkah legislatif dan lainnya, serta sanksi jika diperlukan, melarang diskriminasi terhadap perempuan.

Merujuk pada penjelasan tersebut yang menjelaskan mengenai persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan dalam bidang sosial, ekonomi, budaya, sipil, dan politik, serta jika melihat *Article 2 (b)* dari *CEDAW* yang menjelaskan untuk menjamin hak-hak dalam bidang tersebut, perlu dibentuk suatu peraturan khusus mengenai perempuan, termasuk sanksi-sanksi dan larangan atas tindakan diskriminatif terhadap perempuan.

## Kesimpulan dan Saran

### Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Tindakan afirmatif atau *affirmative actions* yang diberlakukan dalam lembaga legislatif di Indonesia telah memberikan perkembangan yang signifikan terhadap keterwakilan perempuan khususnya di DPR. Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif terus mengalami peningkatan dari pemilu ke pemilu, yaitu pada pemilu tahun 1999 jumlah perwakilan perempuan DPR berjumlah 9%, pada pemilu tahun 2004 berjumlah 11,8%, dan pada pemilu 2009 perwakilan perempuan berjumlah 18%.
2. Jika Melihat Peningkatan yang terjadi terhadap keterwakilan Perempuan dalam pemilu dari tahun 1999

<sup>22</sup> Luky Sandra Amalia, *Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia : Suatu Analisis*, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_8361-1442-1-30.pdf?121130080922](http://www.kas.de/wf/doc/kas_8361-1442-1-30.pdf?121130080922) diakses pada tanggal 25 Mei 2013

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> *Ibid*

sampai dengan 2009, tetap tidak memenuhi kuota 30% sebagaimana yang di atur di dalam pasal 53 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota Legislatif, serta dengan merujuk pada *Article 2 (b)* dari *CEDAW* dan *Article 3* dari *ICCPR* dan *ICESCR*, untuk itu perlu di bentuk suatu produk hukum yang mengatur cara khusus mengenai perempuan agar keadilan dan kesetaraan dalam bidang perempuan dapat tercapai dan tindakan afirmatif dapat berjalan dengan lebih efektif sehingga jumlah perempuan yang duduk di kursi parlemen bisa meningkat dan bisa menyuarakan serta memperjuangkan kaum perempuan.

### Saran

Untuk lebih meningkatkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif dan kuota 30% seperti yang telah diatur dalam undangundang tentang pemilu legislatif, maka pengaturan mengenai keanggotaan dan kepengurusan dalam partai politik juga harus memastikan akan adanya keterwakilan perempuan. Sehingga perlu juga adanya pendidikan politik bagi perempuan agar kualitas dan kuantitas para calon legislatif perempuan mengalami peningkatan, khususnya dalam pemilu legislatif tahun 2014 mendatang.

Untuk menjamin kepastian keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif selain dari apa yang di atur di dalam pasal 53 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Legislatif, perlu untuk dibentuk peraturan yang secara khusus mengatur kedudukan dan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif diperuntukkan untuk pemilu legislatif tahun 2014 mendatang.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada Orangtua tercinta atas kerja kerasnya yang telah mendidik saya. Semua Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum yang selama ini telah memberikan sumbangsih dalam hal akademik. Serta tidak lupa ucapan terima kasih kepada teman-teman seperjuangan angkatan 2009 Fakultas Hukum UNEJ yang telah bersama-sama berbagi susah senang di masa-masa menjalani perkuliahan.

### Daftar Pustaka

- [1] Jurnal Perempuan No.34, *Politik dan Keterwakilan Perempuan*, Yayasan Jurnal Perempuan,
- [2] United Nation Development Fund For Women, *CEDAW : Mengembalikan Hak-hak Perempuan*,
- [3] Iskandar Hoesin, *Perlindungan terhadap Kelompok Rentan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, <http://www.lfip.org/english/pdf/baliseminar/Perlindungan%20terhadap%20kelompok%20rentan%20-%20iskandar%20hosein.pdf>, diakses pada tanggal 6 Juni 2013
- [4] A. Masyhur Effendi dan Taufani Sukmana, *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010, hlm 39
- [5] Jenis Kelamin Penduduk, <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/index>, diakses pada tanggal 15 Mei 2013
- [6] *Ibid*
- [7] *Affirmative Actions*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6904/affirmative-action>, diakses terakhir pada tanggal 16 April 2013
- [8] Any W. dan Shelly, *Partai Politik ...*, Op.Cit., hlm 7
- [9] *Ibid*
- [10] Luky Sandra Amalia, *Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia : Suatu Analisis*, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_8361-1442-1-30.pdf?121130080922](http://www.kas.de/wf/doc/kas_8361-1442-1-30.pdf?121130080922) diakses pada tanggal 25 Mei 2013
- [11] Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan ...*, Op.Cit., hlm. 44
- [12] *Perlindungan Hak Politik Perempuan Dalam Undang - Undang Politik Di Indonesia Era Reformasi*
- [13] *Ibid*
- [14] Luky Sandra Amalia, *Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia : Suatu Analisis*, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_8361-1442-1-30.pdf?121130080922](http://www.kas.de/wf/doc/kas_8361-1442-1-30.pdf?121130080922) diakses pada tanggal 25 Mei 2013
- [15] *Ibid*
- [16] *Ibid*