

## REKRUTMEN PARTAI POLITIK TERHADAP KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PENCALONAN ANGGOTA DPRD PADA PEMILIHAN UMUM

### *RECRUITMENT POLITICAL PARTIES OF REPRESENTATIVENESS WOMAN IN CANDIDACY MEMBERS OF REGIONAL PARLIAMENT ON ELECTION*

Mas Rizal AM , Iwan Rachmad Soetijono, Rosita Indrayati  
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)  
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121  
E-mail : rosita.indrayati@yahoo.com

#### **Abstrak**

Demokrasi menuntut sistem perwakilan yang memungkinkan semua kelompok masyarakat terwakili. Tujuannya agar dalam pengambilan keputusan tidak ada kelompok yang ditinggalkan. Namun sejak gagasan demokrasi dipraktikkan, parlemen tidak pernah mewakili semua kelompok yang ada di masyarakat. Kenyataan ini menyebabkan parlemen sering mengeluarkan kebijakan yang justru mendiskriminasi kelompok masyarakat yang diklaim diwakilinya. Rendahnya perwakilan perempuan tersebut tidak semata-mata merugikan kelompok perempuan, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Di sinilah perlunya gerakan peningkatan keterwakilan perempuan memilih sistem pemilu yang memberi kesempatan lebih terbuka bagi para calon perempuan untuk memasuki parlemen. Oleh karena itu, perlu dilakukan kembali pemaknaan demokrasi perwakilan, dengan menekankan pentingnya politik kehadiran (*the political of presence*), yaitu kesetaraan perwakilan antara laki-laki dan perempuan, keseimbangan perwakilan di antara kelompok-kelompok yang berbeda, dan melibatkan kelompok-kelompok termarjinalkan ke dalam lembaga perwakilan. Ketidakseimbangan komposisi anggota parlemen Indonesia sekaligus menjadi representasi masyarakat patriarki.

**Kata Kunci:** Partai Politik, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu.

#### **Abstract**

*Democracy demands representative system that allows all society groups be represented. intended to make the decision no society groups left. But the since the notion of democracy practiced, parliament never represent all society groups in the citizens. This fact often causes parliament issued a policy that discriminate against society groups who claimed to represent. Lower the representation of women is not solely detrimental to women's groups, but also society as a whole. This is where the need for increasing representation of women's movement electoral system choice that would allow more open to female candidates to enter parliament seats. Therefore, it is necessary to re-purposing of representative democracy, by stressing the political importance of the presence of (the political of presence), which is representative of equality between men and women, the representative balance among different groups, and involve marginalized groups to in representative institutions. unbalanced the composition of Indonesian parliamentarians also become representation of patriarchal society.*

**Keywords:** Political Parties, Regional Parliament, Election

#### **Pendahuluan**

Demokrasi menuntut sistem perwakilan yang memungkinkan semua kelompok masyarakat terwakili. Tujuannya agar dalam pengambilan keputusan tidak ada kelompok yang ditinggalkan. Namun sejak gagasan demokrasi dipraktikkan, parlemen tidak pernah mewakili semua kelompok yang ada di masyarakat. Kenyataan ini menyebabkan parlemen sering mengeluarkan kebijakan yang justru mendiskriminasi kelompok masyarakat yang diklaim

diwakilinya. Itu artinya, jika perempuan Indonesia hanya diwakili oleh beberapa orang saja, sebanyak 101 juta lebih perempuan Indonesia terdiskriminasi oleh kebijakan DPR. Oleh karena itu, perlu dilakukan kembali pemaknaan demokrasi perwakilan, dengan menekankan pentingnya politik kehadiran (*the political of presence*), yaitu kesetaraan perwakilan antara laki-laki dan perempuan, keseimbangan perwakilan di antara kelompok-kelompok yang berbeda, dan melibatkan kelompok-kelompok termarjinalkan ke dalam lembaga perwakilan. Ketidakseimbangan komposisi anggota

parlemen Indonesia sekaligus menjadi representasi masyarakat patriarki, di mana laki-laki mengatur kehidupan sesuai dengan kepentingan politik kelaki-lakiannya. Dalam masyarakat patriarki, laki-laki mencegah perempuan memasuki ruang publik, sementara mereka bolak-balik memasuki ruang privat dan ruang publik dengan ketentuan-ketentuan hukum yang mereka buat dan menguntungkan dirinya.<sup>1</sup> Rendahnya perwakilan perempuan tersebut tidak semata-mata merugikan kelompok perempuan, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Kepedulian perempuan terhadap isu-isu kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, anti kekerasan, dan lingkungan, tidak bisa berbuah menjadi kebijakan selama mereka tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Pengalaman hidup dan kepedulian perempuan yang khas menjadikan mereka harus memperjuangkan sendiri apa yang diinginkan. Mayoritas laki-laki di DPR sulit diharapkan untuk memperjuangkan kepentingan perempuan sebab mereka tidak mengalami dan memahami apa yang dirasakan dan diinginkan perempuan. Sebagai bagian gerakan demokrasi, perjuangan perempuan untuk meningkatkan jumlah perempuan di parlemen harus dilakukan dengan cara-cara demokratis, yakni melalui pemilu yang jujur dan adil. Di sinilah perlunya gerakan peningkatan keterwakilan perempuan memilih sistem pemilu yang memberi kesempatan lebih terbuka bagi para calon perempuan untuk memasuki parlemen. Dalam pemilihan sistem pemilu, konstitusi sesungguhnya sudah berpihak kepada perempuan. Hal ini terlihat dari penggunaan sistem pemilu proporsional untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>2</sup>

Terdapat suatu stereotif, atau pelabelan negatif yang memandang perempuan lebih rendah dari laki-laki. Kondisi ini berkembang lebih cepat, dan melembaga, sehingga upaya perempuan untuk memperjuangkan kesetaraan gender, akan berbenturan dengan sistem sosial budaya dan politik yang tidak responsif terhadap tuntutan kesetaraan gender. Hal ini dapat dilihat antara lain dalam Undang-Undang yang hanya memberikan porsi 30% (tiga puluh persen), meski dengan adanya penyetoran penggunaan suara terbanyak kuota 30% tidak relevan lagi untuk duduk di DPRD, dan secara kuantitatif belum mencerminkan persentase keterwakilan perempuan, baik yang duduk di DPR, DPD, DPRD provinsi, maupun DPRD kabupaten/kota.<sup>3</sup>

## Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan hal penting dalam setiap penulisan karya ilmiah. Penggunaan suatu metode dalam melakukan penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk memperoleh kebenaran hukum dengan cara menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh. Sehingga, di dalam penulisannya,

<sup>1</sup>Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, "*Meningkatkan Keterwakilan Perempuan : Penguatan Kebijakan Afirmasi*", Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm. 2.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm 2

<sup>3</sup>Asmeny azis, "*Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen: Suatu pendekatan hukum yang perspektif gender*," Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hlm. 7.

mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Selanjutnya, pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Tipe Penelitian Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum maupun prinsip-prinsip hukum guna menjawab permasalahan-permasalahan hukum yang dihadapi. Dalam penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*legal research*). Peter Mahmud Marzuki, menyebutkan bahwa penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan, serta literatur yang bersisi konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.<sup>4</sup> Karena penulis menggunakan penelitian normatif maka penulis juga menggunakan penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas.<sup>5</sup>

Penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki, *statute approach* dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>6</sup> Dalam kegiatan praktisnya, pendekatan ini membuka kesempatan untuk menguji kesesuaian antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 atau antar regulasi. Kemudian, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan asas-asas hukum (*principle approach*). Pendekatan asas-asas hukum ini digunakan untuk menggali asas-asas hukum yang berkembang dalam masyarakat atau praktek penyelenggaraan ketatanegaraan.

Sumber bahan hukum merupakan sarana untuk menganalisis atau memecahkan suatu masalah yang ada dalam suatu penelitian. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan skripsi ini. Dalam penulisan skripsi ini digunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum.

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>7</sup>

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

<sup>4</sup>Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*". PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 29.

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto, dkk., "*Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*," Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hal. 70.

<sup>6</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...Op cit.*, hlm.. 93.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 141.

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
5. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>8</sup>

Bahan hukum sekunder adalah seluruh karya akademik-mulai sampai yang diskriptif sampai yang berupa komentar-komentar penuh kritik-yang akan dapat memperkaya pengetahuan orang tentang hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*), dan/atau yang seharusnya (demi dipenuhi rasa keadilan) juga dipositifkan (*ius contituum*).<sup>9</sup>

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum dan tulisan-tulisan tentang hukum.

Bahan non hukum digunakan untuk mendukung, memberikan petunjuk serta memberikan penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada dalam skripsi ini.

Bahan hukum yang dianalisa berupa peraturan perundang-undangan dan isu hukum yang berkembang, selanjutnya hasil akan diinterpretasikan dengan menggunakan cara berfikir deduktif yaitu suatu cara mengambil kesimpulan yang berangkat dari pembahasan yang bersifat umum menuju pembahasan yang bersifat khusus. Langkah-langkah yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan permasalahan.
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab hukum.
5. Memberikan preskripsi atau hal yang sebenarnya harus dilakukan berdasarkan argumen yang telah dibangun dalam kesimpulan.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. PT Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, Hal. 141.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, dkk., *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hal. 70.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian...op cit.*, hal. 17.

## Pembahasan

### 1. Kendala Yang Bepengaruh Terhadap Pemenuhan Kuota Minimal 30 % Keterwakilan Perempuan Dalam Partai Politik Pada Pencalonan Anggota DPRD Melalui Pemilihan Umum.

Adanya partisipasi politik perempuan merupakan salah satu prasyarat terlaksananya demokrasi. Karena tidak ada demokrasi yang benar benar sesungguhnya ada jika masih terdapat pengingkaran kesetaraan antara laki-laki dan perempuan sehingga berakibat 'tersingkirnya' perempuan dari dunia politik. Salah satu elemen dari demokrasi adalah adanya representasi atau keterwakilan perempuan, apabila dari aspek kesetaraan gender ini tidak dapat berjalan dengan adil, maka sistem dari kedemorasian kita memiliki kekurangan dan kecacatan. Kehidupan demokrasi yang sejati adalah kehidupan dimana semua anggota masyarakat mendapat kesempatan yang sama untuk bersuara dan didengar. Peran politik sangat penting untuk mendorong kebijakan yang berkeadilan sosial, terutama yang berkaitan dengan kehidupan perempuan. Sementara melalui kebijakan, hukum dapat berlaku melindungi kepentingan kaum perempuan dari berbagai bentuk kekerasan baik domestik maupun publik. Perempuan harus lebih bersemangat untuk memperjuangkan dengan hak kewarganegaraannya baik di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya. Mayoritas masyarakat selalu menempatkan perempuan sebagai warga dalam urutan kedua setelah laki-laki, sepertinya masih adanya pemisahan dunia publik dan domestik bagi perempuan. Perempuan tidak memiliki akses ke dalam dunia publik, sementara di lingkup domestik perempuan juga tidak memiliki kekuasaan memutuskan atau hak atas milik. Banyak persoalan dan kendala serta faktor-faktor dalam pemenuhan kuota minimal 30% ini. Dengan penduduk mayoritas indonesia yang setengahnya adalah perempuan, namun daftar dari pencalonan kaum perempuan untuk maju dalam pencalonannya secara populatif masih sangat sedikit, bukan disebabkan dari kuantitatif yang kurang, atau keinginan perempuan yang minim, melainkan ada kebijakan dari banyak partai yang masih diterapkan oleh banyak partai politik ini calon dari perempuan cenderung menempatkan posisi perempuan ke dalam *second class*. Bahkan terkadang kehadiran perempuan dalam partai politik merupakan rivalitas atau penghambat bagi laki-laki untuk memenangkan pemilu legislatif. Kuatnya pengaruh dari segi budaya hukum atau (*legal culture*) masih besar. Kultural yang berkaitan dengan posisi perempuan dalam masyarakat, budaya, tradisi, dan kebiasaan seperti banyak ditemukan di daerah daerah yang kental akan kebijakan dari budayanya atas perlakuan terhadap perempuan.

Hal ini tercermin dalam sistem tradisional yang diwakili oleh institusi dominan, mulai dari ideologi *patriarkhi*, akhirnya melahirkan nilai-nilai yang membedakan sifat-sifat *maskulin* dan *feminin* pada laki-laki dan perempuan, perempuan lebih pada peran-peran lembut, halus dan tidak banyak tantangan, bersifat emosional tidak rasional karena perempuan dikaruniai sembilan puluh sembilan nafsu dan satu akal, dan sebaliknya laki-laki dikaruniai sembilan puluh sembilan akal dan satu nafsu. Sehingga laki-laki lebih pada peran yang keras, penuh

tantangan dan lebih bersifat rasional. Didikan, keluarga, budaya dan masyarakat secara keseluruhan yang sangat patriarki sehingga membatasi dan mengeluarkan perempuan dari segala aspek kegiatan publik. Faktor agama nampaknya juga berpengaruh dalam kendala ini, agama digunakan untuk memperkuat kedudukan laki-laki yang pada saat bersamaan melemahkan kedudukan atau tidak memberdayakan perempuan. Keputusan-keputusan yang dibuat sangat maskulin dan kurang menunjukkan adanya keadilan gender. Perempuan tidak banyak terlibat dalam pembuatan keputusan. Perempuan lebih banyak sebagai penikmat keputusan, padahal keputusan yang dihasilkan sering kali bias gender tidak memperhatikan kepentingan kaum perempuan, tidak membuat perempuan semakin berkembang, sebaliknya lebih banyak membuat sektor-sektor yang sangat tidak strategis. Dalam jangka panjang hal ini dapat mengakibatkan posisi marginal. Rendahnya tingkat keterwakilan perempuan di lembaga DPRD akan diikuti dengan tidak terwakilinya aspirasi kepentingan nilai prioritas perempuan. Melalui budaya tersebut keluar kebijakan-kebijakan bagi semua warga termasuk perempuan. Dari keputusan dan kebijakan-kebijakan tersebut sangat nyata ketimpangannya antara perempuan dan laki-laki. Sebab yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan semata-mata hanya laki-laki, yang diandaikan sebagai kepala keluarga yang berarti adalah representasi keluarga, meskipun hal itu berkaitan dengan aspek kehidupan perempuan. Melalui kebijakan yang maskulin inilah dominasi laki-laki menjadi pengambil keputusan yang sah. Partai politik merupakan faktor esensial dalam meningkatkan partisipasi perempuan untuk menempati posisi publik. Selain itu jenis sistem pemilu ikut memberikan andil dalam menentukan dapat tidaknya perempuan duduk sebagai anggota legislatif. Selama ini *pertama*, sistem pemilu umumnya sangat diskriminatif gender sehingga cenderung didominasi oleh laki-laki. *Kedua*, faktor sosial budaya. Perempuan selama ini selalu menempatkan/ditempatkan dalam ruang domestik sementara ruang publik merupakan daerah kekuasaan laki-laki. Tetapi jika ada perempuan yang merambah ruang publik maka dia akan dibebankan dengan peran ganda sebagai ibu rumah tangga dan wanita karir. Selain itu persoalan kurang meratanya pendidikan menjadi kendala dalam proses keadilan gender. *Ketiga*, faktor sosial ekonomi. Pada dasarnya pembangunan ekonomi dan politik tidak berjalan seiring dengan kepentingan perempuan. Persoalan kemiskinan menjadi penghalang besar yang membuat perempuan menjadi korban ganda. Himpitan kemiskinan membuat perempuan tidak mempunyai waktu dan kesempatan untuk berpolitik.

Pengaruh dari masih kuatnya peran dan pembagian gender antara laki-laki dan perempuan yang tradisional, yang membatasi atau menghambat peran perempuan di bidang kepemimpinan dan pembuatan kebijakan atau keputusan. Hal lain dari kelembagaan-kelembagaan institusional yang masih kuat atas akses perempuan terhadap kekuasaan yang tersebar diberbagai kelembagaan sosial-politik, seperti pemilu dan kepartaian. Jika ditinjau dari segi afektifitas, pemberlakuan kuota dalam Undang-Undang Pemilu masih belum dapat efektif. Karena, bila didasarkan pada pelaksanaan pemilu 2009 yang lalu, dimana kenyataan

sebagian besar partai politik mengabaikan kebijakan kuota 30% tersebut. Undang Undang pemilu di satu sisi memang dianggap sebagai bagian dari upaya untuk mendukung *affirmatife action* terhadap peningkatan partisipasi politik perempuan. Dalam Undang-Undang tersebut, dicantumkan ketentuan mengenai keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% atau lebih dikenal dengan kuota 30%. Namun begitu, ketentuan ini dapat dinilai sebagai ketentuan “setengah hati”, melalui dicantumkannya kata-kata “dapat” dan “dengan memperhatikan”. Secara jelas itu terlihat pada bunyi Pasal “Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% “. Pada dasarnya jika dicermati kata “dapat” digunakan dalam Undang-Undang Pemilu tersebut merupakan klausul yang merupakan celah bagi partai politik untuk menegaskan sifat sukarela atau *rekomendatif* dari Undang-Undang tersebut. Kenyataannya para pemimpin partai memandang bahwa partai politik, boleh dan boleh juga tidak dalam mengajukan calon perempuan dan bahwa klausul kuota 30% bukanlah sesuatu yang mengikat. Artinya ketentuan tersebut, telah menimbulkan interpretasi yang ambivalen, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Betapa tidak, kata “dapat” memang telah dipersoalkan sejak awal karena kata “dapat” itu ditafsirkan sebagai bukan hal yang wajib, selain itu tidak ada sanksi bagi partai politik yang tidak menjalankannya.<sup>11</sup>

Telah diketahui, dengan ketentuan dan kebijakan afirmatif yang diterapkan saat ini, diharapkan meningkatkan peran perempuan dalam bidang politik, masih terlihat bahwa ketentuan ini belum menunjukkan sifat dari imperatif. Karena ketidak adanya sanksi bagi partai politik yang mengabaikan atau yang juga tidak memenuhi kuota 30% ini. Penulis dapat mengartikan bahwa sebenarnya negara belum siap menerapkan mekanisme kuota 30% dengan ketat, sehingga tidak ada sanksi yang memaksa dan tegas yang akan diterapkan dalam pasal ini. Dengan tidak adanya sanksi bisa berarti bahwa pembuatundang-undang sebenarnya tidak serius untuk menerapkan ketentuan mengenai kuota 30% ini. Partai politik tidak akan mempunyai kesegaran terhadap ketentuan ini, jika tidak adanya sanksi yang diperoleh. Akhirnya partai politik berargumen bahwa ketentuan kuota 30% dari keterwakilan perempuan dalam partai politik hanya sukarela dan tidak berkewajiban.

## **2. Mekanisme Dan Prosedur Pengaturan Hukum Rekrutmen Partai Politik Terhadap Keterwakilan Perempuan Untuk Mewujudkan Keadilan Gender Dalam Pencalonan Anggota DPRD.**

Sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Kebijakan ini merupakan bagian dari prinsip keadilan dalam demokrasi yang diimplementasikan melalui

<sup>11</sup>Asmeny azis, “Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen”, Op. cit, hlm 239.

memenuhkan pencalonan minimal 30% perempuan sebagai anggota legislatif, dan penempatan caleg perempuan dalam Daftar Calon. Salah satu upaya untuk peningkatan keterwakilan perempuan adalah adanya peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan jaminan terhadap proses politik yang memastikan peningkatan keterwakilan perempuan pada tingkat yang diharapkan. Undang-Undang Partai Politik dan Pemilu adalah salah satu indikator yang sangat penting untuk menjamin peningkatan keterwakilan perempuan yang duduk di DPR. Undang-Undang (UU) Partai Politik dan Pemilu menjadi ukuran untuk melihat bagaimana respon negara terhadap indikator kesetaraan gender. Undang-Undang Pemilu dapat memberikan jaminan bagi perempuan untuk dapat mengikuti proses pencalonan sampai terpilihnya dalam pemilu.<sup>12</sup> Dengan diberlakukannya Undang-Undang Parpol dan Pemilu ini akan memberikan pandangan terhadap perempuan bahwa negara membutuhkan peran serta perempuan dalam menjalankan tugas dan wewenang negara dalam menjalankan roda pemerintahan, baik dibidang hukum, politik, ekonomi dan kebudayaan. Mengangkat citra dan aspirasi kaum perempuan yang diharapkan melalui perwakilannya di lembaga legislatif. Keterwakilan perempuan dalam perpolitikan di Indonesia menjadi hal yang penting dalam upaya meningkatkan peran politik (*political representative*), diartikan sebagai terwakilinya kepentingan anggota masyarakat di institusi-institusi perwakilan DPRD melalui proses politik tersebut. Keterwakilan politik perempuan tidak dapat dilepaskan dari peran politik perempuan secara umum. Telah diketahui, bahwa Indonesia selama ini telah memiliki catatan panjang dalam upaya pemberdayaan perempuan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara formal sebenarnya telah menjamin peran serta perempuan Indonesia dalam arena politik. Pasal-pasal yang tertuang dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah dengan tegas menolak deskriminasi dalam bentuk apapun terhadap warga negaranya, bahwa negara mengakui Hak Dasar setiap warga negara. Selain itu negara juga memberi perlakuan yang khusus agar setiap warga negara memperoleh kesempatan, dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Hak-hak politik warga negara antara lain tercantum dalam pasal 27 ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”, 28E ayat (3) “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”, dan 28H ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.<sup>13</sup> Dimaksudkan bahwa perempuan juga diperbolehkan untuk mengikuti kegiatan

politik demi mewujudkan negara yang demokrasi dan adil dalam memberikan kesempatan mendapatkan kehidupan yang sama dengan laki-laki agar tidak ada diskriminasi didalamnya. Sejak saat itu juga pemerintah Indonesia melakukan upaya yang serius untuk memperbaiki kebijakan keterwakilan perempuan dalam politik, dengan sistem dan kebijakan kuota 30 % bersifat sukarela. Sejak diundangkan pertama kalinya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Partai Politik yang berkaitan dengan pemilu sebagai upaya yang serius untuk meningkatkan peran serta perempuan dalam ranah politik. Namun pada prakteknya ternyata partisipasi dari perempuan untuk berperan di bidang politik masih sangat terbatas dan jauh dari yang diharapkan. Pada masa periode legislatif tahun 2004 dan 2009, sesuai dengan landasan hukum dalam meningkatkan partisipasi perempuan dengan kuota sekurang-kurangnya 30%, namun dalam data yang di temukan hanyalah 11%. Pada artinya perempuan masih belum dapat menyukkseskan landasan hukum yang telah dibuat. Pada saat ini sebenarnya hak-hak politik perempuan sudah diakui dan mendapatkan respon yang positif oleh orang-orang yang berkegiatan dalam dunia politik, namun dalam pengaplikasiannya dan pelaksanaannya hak-hak tersebut belum memberikan jaminan dengan adanya pemerintahan yang demokratis. Sebab dari itu, asas penyelenggara pemilu yakni : partisipasi, representasi, dan akuntabilitas yang tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, tidak diartikan luas dalam penjelasannya, sehingga banyak yang menafsirkan berbeda soal asas tersebut. Tidak cukup untuk itu, secara realitas peran perempuan dalam kancan dunia politik belum berhasil di maksimalkan, oleh karena itu perlu diterapkan kebijakan-kebijakan yang mendukung bahwa kuota minimal 30% benar benar tepenuhi. Dengan kata lain, dapat dikatakan Pemilu Tahun 2009 belum mencapai hasil yang diinginkan. Perempuan juga mempunyai hak dan potensi yang sama dalam pengambilan keputusan, berdasarkan proporsionalnya perempuan merupakan kaum yang mayoritas di negara ini , dengan itu eksistensinya tidak boleh dipandang sebagai kaum yang diabaikan. Oleh karenanya perlu mempertegas dalam penerapan sistem proporsional dengan suara terbanyak dalam penerapan sistem pemilunya. Dengan melibatkan afirmasi dengan sistem pemilu yang demikian maka pemenuhan dari kuota bakal calon legislatif akan terwujud. Dengan sistem Pemilu proporsional yang digabungkan dengan afirmasi berupa angka kuota minimal dan sistem *zipper system* atau sistem selang seling. Dengan menekankan kuota lebih dari 30% sampai dengan 40% dapat meningkatkan angka kuota agar dapat kemungkinan terpilihnya perempuan semakin baik dan mudah. Walaupun pada dasarnya lebih menekankan kepada tujuan akhir yaitu kuota 30% itu dapat terpenuhi tanpa ada yang kurang. Karena angka 30% dianggap masih tergolong angka kritis untuk mempengaruhi kebijakan. Oleh karena itu, untuk mencapai kuota 30% perempuan didalam pencalonan anggota legislatif (DPRD), maka pada tahap pencalonan diperlukan representasi lebih dari 30% yakni 40% dengan demikian sistem proporsional kuota 30% akan dapat tercapai. Proporsional kuota perempuan akan semakin tinggi jika penerapan kolaborasi afirmasi yang berupa *zipper*

<sup>12</sup> Lihat Pasal 55 dan 56 UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>13</sup> Asmeny azis, “Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen, Op. cit, hlm 180.

system dilakukan untuk meningkatkan kemungkinan terpilih calon anggota DPRD perempuan. Dalam penegasannya harus diberikan sanksi administrasi kepada partai politik yang tidak dapat menunjukkan keterwakilan perempuan di dalam tubuh partai politik khusus aksi afirmasi dan sistem ini. Yang tidak dapat memenuhi kuota yang diminta oleh penyelenggara Pemilu dan tidak menerapkan sistem selang seling nomor urut antara laki-laki dan perempuan yang diminta oleh pihak penyelenggara Pemilu, perlu diberikan sanksi administratif berupa penolakan daftar bakal calon yang di ajukan, dan dapat dikatakan tidak memenuhi syarat dalam mengikuti Pemilihan umum, dan apabila partai politik tersebut bermasalah dalam pemenuhan proses administratif, maka dapat mengancam partai politik tersebut tidak mendapatkan dukungan yang baik dari masyarakat yang mendukung, partai politik yang bermasalah dalam administratif tersebut dapat diberikan sanksi yang tegas yang berupa pencabutan keikutsertaan sebagai peserta pemilu legislatif. Dan diharapkan dengan adanya sistem dan prosedur yang kuat dari penyelenggara pemilu, akan berdampak positif terhadap terbuka lebar keterwakilan perempuan untuk dapat mengikuti sebagai peserta Pemilu. Sebaliknya juga partai politik akan memperhatikan keterwakilan perempuan dalam partai politik.

Jika sistem pemilu dimaknai sebagai beragam variabel yang mengkonversi suara menjadi kursi, di dunia ini dikenal tiga sistem pemilu. (1) Pertama, sistem pluralitas-mayoritas, (2) Kedua, sistem proporsional, dan (3) Ketiga, sistem semi-proporsional. Variabel teknis pemilu dalam sistem pemilu dapat dijadikan menjadi variabel teknis pemilu tidak langsung dan variabel teknis langsung. Terdapat dua variabel teknis pemilu tidak langsung, yaitu pembatasan partai politik peserta pemilu (*electoral threshold*) dan pembatasan parpol masuk parlemen (*parliamentary threshold*). Sedang variabel teknis langsung meliputi: (1) penetapan daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) formula perolehan kursi, dan (5) formula penetapan calon terpilih. Dalam variabel teknis pemilu tidak langsung, Pengaruh pembatasan parpol peserta pemilu (*electoral threshold*) bagi keterpilihan calon-calon perempuan akan semakin besar untuk mendapatkan kursi, dan berpeluang untuk memenangkan pemilu. Dapat dipahami sebagai berikut: “jika ada sistem pembatasan parpol yang ikut serta dalam pemilu maka jumlah parpol pesertapemilu sedikit, peluangnya keterpilihan calon perempuan dalam partai politik memungkinkan besar, karena perolehan kursi terkonsentrasi hanya pada beberapa parpol yang hanya dapat ikut serta dalam peserta pemilu. Dalam hal ini berlaku kecenderungan, semakin banyak kursi yang didapatkan parpol, semakin besar pula peluang calon perempuan terpilih. Karena didalamnya banyak perempuan yang ikut serta juga. Sebaliknya, bila perolehan kursi tersebar ke banyak parpol, peluang perempuan lebih kecil karena parpol yang hanya mendapat sedikit kursi (katakanlah satu atau dua kursi) cenderung tidak menyertakan calon perempuan di dalamnya.” Sementara itu kemudian penambahan diberlakukannya sistem penerapan dalam pembatasan partai politik masuk dalam parlemen (*parliamentary threshold*) dalam praktik pemilu proporsional juga menguntungkan

perempuan. Berlaku kecenderungan bahwa semakin besar angka pembatasan partai politik masuk dalam parlemen (*parliamentary threshold*), akan terjadi semakin sedikit parpol masuk parlemen; dan yang terjadi pula semakin sedikit parpol masuk parlemen, akan berimbas pula semakin besar perolehan kursinya sehingga calon perempuan yang terpilih juga semakin besar menduduki kursi di parlemen. Dalam variabel teknis pemilu langsung dapat dilakukan dengan: *Pertama*, melakukan pembentukan daerah pemilihan (*dapil*). Dalam sistem proporsional, jumlah kursinya selalu banyak (*multi-member constituency*). Berdasarkan jumlah kursi di setiap dapil, terdapat tiga tipe dapil, yaitu: *pertama*, kursi kecil (2-5 kursi); kedua, kursi menengah (6-10 kursi); dan kursi besar (lebih dari 11 kursi). Dengan jumlah kursi besar akan lebih banyak menguntungkan perempuan karena semakin banyak perempuan yang bisa dicalonkan dalam setiap daerah pemilihan yang besar. *Kedua*, metode pencalonan. Metode pencalonan dalam sistem proporsional dibedakan atas daftar tertutup (*close List PR*) dan daftar terbuka (*open List PR*). Matland menyimpulkan, metode pencalonan tertutup justru menguntungkan perempuan, lebih-lebih bila daftar calon disusun secara selang-seling atau zigzag: calon laki-laki-calon perempuan atau calon perempuan-calon laki-laki. Karena dengan daftar calon tertutup pemilih hanya memilih parpol dan calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut, jika parpol meraih sedikitnya dua kursi, bisa dipastikan terdapat perempuan di dalamnya. *Ketiga*, metode pemberian suara, yang terkait langsung dengan metode pencalonan. Jika metode pencalonan menggunakan *Close List PR*, pemilih cukup memilih parpol saat memberikan suaranya. Sebaliknya pada daftar terbuka, pemilih bisa memilih parpol dan calon, atau calon saja. Bagaimanapun metodenya, berdasarkan pengalaman di banyak negara, metode memberikan suara kepada parpol adalah yang paling menguntungkan calon perempuan. Dengan seperti itu parpol berperan besar untuk meningkatkan kualitas yang berada dalam tubuh parpol tersebut. Dengan dipadukan dengan *zipper system* maka perempuan berpeluang memenangkan kursi setidaknya berada dikursi kedua setelah pertama yang akan diduduki oleh laki-laki. *Keempat*, formula perolehan kursi. Para ahli pemilu membedakan dua jenis formula perolehan kursi, yaitu: pertama, metode kuota, di antaranya yang banyak dipakai adalah varian Hamilton/Hare/Niemeyer; dan kedua, metode divisor dengan varian metode d'Hondt dan metode Webster/St. Lagué. Dengan melihat berapa banyak parpol yang memperoleh kursi di setiap dapil, metode d'Hondt menguntungkan calon perempuan. Dengan latar belakang sistem proporsional dan *zipper system*, dengan kedua sistem ini yang dapat diterapkan dengan baik oleh parpol dan penyelenggara pemilu legislatif, kemungkinan berdampak baik atas akan selalu terlibatnya keterwakilan perempuan dalam parpol tersebut.

Kelima, formula calon terpilih. Penetapan calon terpilih sangat menguntungkan calon perempuan apabila dilakukan berdasarkan nomor urut sebagaimana metode pencalonan List PR. Memainkan variabel teknis langsung maupun tidak langsung dalam sistem pemilu tersebut bisa dimanfaatkan gerakan keterwakilan perempuan untuk

meningkatkan jumlah perempuan di parlemen melalui pemilu yang demokratis. Pada titik inilah berbagai model kebijakan afirmasi (affirmative action) mendapat ruang untuk diadopsi dalam pengaturan sistem pemilu melalui undang-undang pemilu.<sup>14</sup> Adapun beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh partai untuk merekrut anggotanya, dengan prosedur dan mekanisme sebagai berikut : (1) *Partisan* (2) *Compartmentalization* (3) *Immediate Survival* (4) *Civil Service Reform*. Pertama, dengan mekanisme dan prosedur *partisan*. Persoalan perempuan direkrut menjadi pengurus partai dan calon legislatif tidak dapat dilepaskan dari loyalitas terhadap partai yang menjadi salah satu indikator yang menyebabkan seseorang dapat diusung untuk menduduki jabatan publik. Pengurus partai yang paling tinggi dedikasi dan loyalitasnya terhadap partai yang disebut kader militan. Mereka sangat aktif, berdisiplin tinggi dan menjadi motor penggerak kegiatan partai. Posisi perempuan memang kurang memungkinkan untuk menjadi pemimpin partai maupun menjadi kader militan tersebut. Kedudukan mereka tidak terlepas dari kualitas dan kemampuannya. Maka itu harus mampu bersaing dengan laki-laki. *Nothing impossible* tidak ada kata yang tidak mungkin, jika dengan meningkatkan pola pikir, keahlian, SDM, dan kemampuan di bidang politik, perempuan juga mempunyai kesempatan menjadi kader yang militan bahkan bisa lebih baik dari laki-laki. Mantan presiden kita Ibu Megawati Soekarno Putri merupakan sosok contoh perempuan yang perlu sangat kita apresiasi, beliau dapat memimpin partai dengan waktu yang tidak sebentar. Itu artinya perempuan tidak juga dapat dianggap lemah dalam dunia politik. Kedua *Compartmentalization*. Mekanisme dan prosedur ini dalam proses rekrutmen berdasarkan latar belakang pendidikan dan latar belakang sosial sehingga menempatkan seseorang menjadi pengurus partai maupun sebagai calon anggota legislatif. Reformasi politik mengamankan tentang rekrutmen kepemimpinan nasional baik di tingkat pusat dan daerah yang harus diproses melalui partai politik dalam pemilu legislatif, pilkada, dan pilpres. Dengan demikian menjadi kewajiban partai politik untuk mengembangkan kualitas SDM yang handal, mampu berjuang, dan bekerja untuk kesejahteraan rakyat. Dengan latar belakang sosial dan pendidikan yang sudah baik. Partai politik tidak terlalu berat untuk membuat adaptasi dengan pengurus partai dan calon legislatif. Partai dapat dengan mudah untuk memaparkan tugas tugas yang wajib dilakukan selama menjadi bagian dari partai politik, dengan kemampuan dan keahlian calon anggota partai politik yang nantinya akan menjadi pengurus partai dan calon legislatif dari parpol tersebut diharapkan dapat mengembangkan dan membawa partai politiknya untuk dapat diterima di masyarakat hingga memenangkan pemilu.

*Immediate Survival* merupakan prosedur dan mekanisme yang dilakukan oleh otoritas pemimpin partai tanpa memperhatikan kemampuan orang-orang yang akan direkrut. Pemimpin partai berkewenangan untuk memilih dan menyeleksi calon anggota partainya tidak lagi dengan mempertimbangkan kemampuan berpolitiknya, ataupun

<sup>14</sup>Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, "Meningkatkan Keterwakilan Perempuan : Penguatan Kebijakan Afirmasi", Op. cit. hlm.7.

SDM yang tinggi dan berpendidikan. Latar belakang sosial dan pendidikan yang sudah baik tidak masuk dalam pertimbangan rekrutmen dalam mekanisme ini. Pemimpin partai mengambil kebijakan dengan proses rekrutmen dengan adanya faktor-faktor hubungan pribadi ataupun hubungan kedekatan. Kedekatan yang terjadi dari latar belakang lobi- lobi dari orang-orang yang berkepentingan dalam partai tersebut. Almond dalam salah satu tulisannya yang berkaitan dengan rekrutmen partai politik berpendapat bahwa sistem rekrutmen selain ditentukan oleh kriteria yang universal, yakni berdasarkan bukti-bukti pengalaman dan prestasi, juga ditentukan oleh kriteria partikularistik. Berdasarkan faktor status atau ikatan primordial ( suku, agama, keluarga, almamater) atau berdasarkan status (kebangsawanan). Kemungkinan sistem rekrutmen itu dilakukan karena adanya suku yang sama antara yang mempunyai otoritas partai dengan calon kader partai politik tersebut, masih ada hubungan keluarga serta budaya sedarah menjadi faktor untuk menjadikan keluarganya bergabung dalam partai politik tersebut. Dan almamater yang mengingatkan dulu seorang teman-teman disaat sama-sama belajar dalam universitas maupun di lembaga swadaya masyarakat yang dulu pernah di jalani oleh orang yang memiliki hak otoritas terhadap partai politiknya. Persamaan kualitas pemikiran yang sama menjadi jaminan untuk mempertimbangkan cara rekrutmen ini. Untuk yang terakhir adalah dengan prosedur *Civil Service Reform*. Dengan prosedur dan mekanisme ini rekrutmennya berdasarkan kemampuan dan loyalitas seorang calon sehingga bisa mendapatkan kedudukan lebih tinggi. Partai politik yang demokratis tidak akan diskriminatif dalam merekrut anggota. Dalam merekrut partai politik tidak boleh melakukan perbedaan berdasarkan atribut yang melekat pada diri seseorang antara lain seperti asal-usul, suku, golongan, agama dan kepercayaan dan jenis kelamin. Jadi hal inilah yang terkadang membuat keterwakilan perempuan di partai maupun di legislatif rendah.<sup>15</sup>

### Ucapan Terima Kasih

Penulis M. R. A. mengucapkan banyak terimakasih kepada Orangtua tercinta atas kerja kerasnya yang telah mendidik saya, kasih sayang, doa, nasihat, dan dukungan serta pengorbanan yang tulus. 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 Bacaan

Asmeny azis, 2013, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen: Suatu pendekatan hukum yang perspektif gender*, Yogyakarta, Rangkang Education.

<sup>15</sup>Fanina Fanindita, "Rekrutmen Politik Terhadap Perempuan Dalam Partai Politik dan Parlemen", Suatu Studi Terhadap DPRD Tingkat 1 Periode 2004-2009. Skripsi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, Medan, Desember, 2009, hal. 63.

Fanina Fanindita, *Rekrutmen Politik Terhadap Perempuan Dalam Partai Politik dan Parlemen, Suatu Studi Terhadap DPRD Tingkat 1 Periode 2004-2009*. Skripsi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, Medan, Desember, 2009.

Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, "*Meningkatkan Keterwakilan Perempuan : Penguatan Kebijakan Afirmasi*", Jakarta, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Peter Mahmud Marzuki, 2008, "*Penelitian Hukum*". Jakarta, PT Kencana Prenada Media Group.

Soerjono Soekanto, dkk., 1985, "*Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*," Jakarta Rajawali Pers.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

