

Buku yang sampai di tangan pembaca ini adalah sebuah refleksi ringkas dari pengalaman pengaturan affirmative action di Indonesia semenjak Pemilu 2004. Representasi perempuan dalam politik adalah penting, bukan hanya karena perempuan adalah setengah dari seluruh jumlah penduduk, melainkan juga karena untuk menuju politik yang proporsional dalam kerangka kesetaraan gender.

Perjuangan menuju kesetaraan gender di Indonesia, memerlukan perjalanan yang panjang. Berbagai faktor berkelembung termasuk diantaranya faktor budaya, politik, ekonomi, pendidikan, dan lain sebagainya yang terangkum dalam corak patriarkal yang kental. Buku ini hadir untuk menjawab salah satu dari permasalahan tersebut, yaitu mengenai perempuan dalam ranah politik. Sebagaimana telah diketahui, kebijakan kuota perempuan di Indonesia sebelumnya berusaha dimasukkan dalam Pemilu 1999, namun baru berhasil masuk untuk periode pemilu 2004, tentu dalam artian yang terbatas. Seiring perjalanan waktu, pengaturan mengenai affirmative action terus mengalami perbaikan. Hanya saja, perbaikan tersebut juga belum berhasil mencapai keterwakilan perempuan hingga pada tingkat presentase yang hendak dicapai, yaitu 30%.

Sebagai sebuah refleksi, buku ini juga tidak lepas dari kekurangan, dan untuk itu, saran dari pembaca adalah sangat diharapkan. Terimakasih dan selamat membaca.



Thafa Media

Jl. Seandakan Km 8,5

Gumangsaren Kidul Temurri, Seandakan,

Bantul, Yogyakarta 55762

Phone: 085100563938, 08122775474, 082138313202

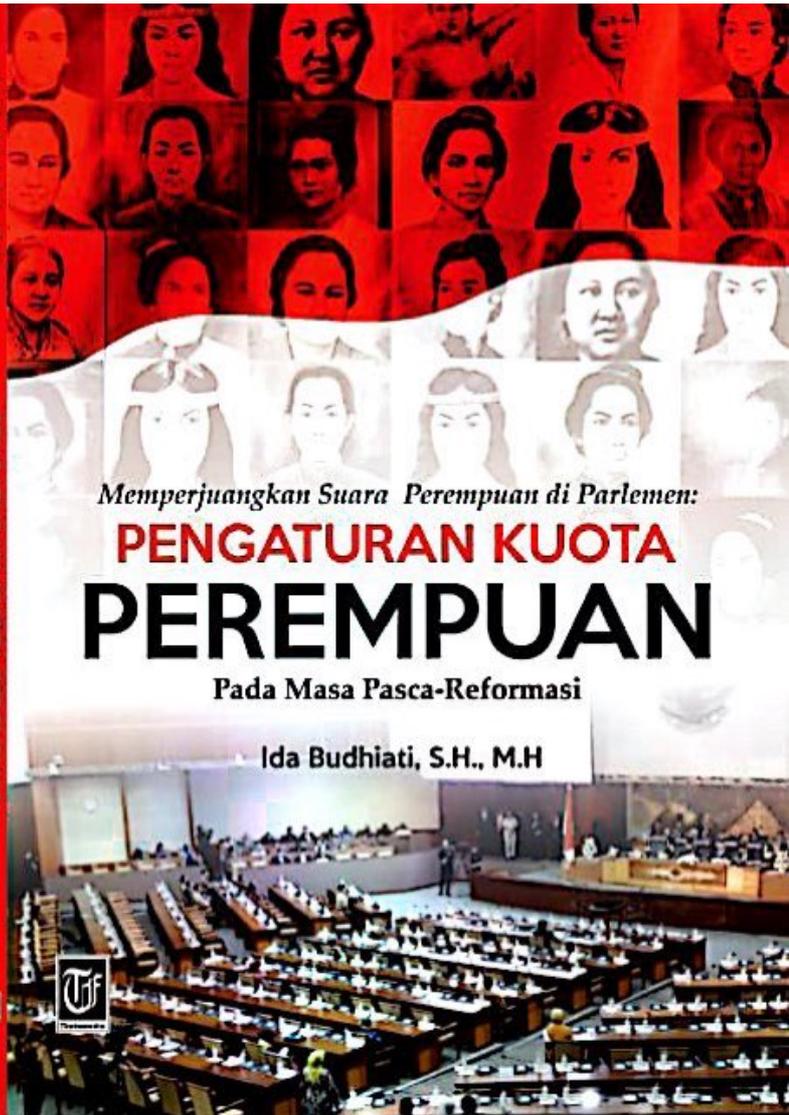
Email: thafamedia@yahoo.co.id



9 786025 589056

Ida Budhiati, S.H., M.H.

PENGATURAN KUOTA PEREMPUAN



Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen:

PENGATURAN KUOTA PEREMPUAN

Pada Masa Pasca-Reformasi

Ida Budhiati, S.H., M.H.

Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen:

**PENGATURAN KUOTA
PEREMPUAN**

Pada Masa Pasca-Reformasi

Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen:
**PENGATURAN KUOTA
PEREMPUAN**
Pada Masa Pasca-Reformasi

Ida Budhiati, S.H., M.H



Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen:

**PENGATURAN KUOTA PEREMPUAN
Pada Masa Pasca-Reformasi**

Ida Budhiati, S.H., M.H

Diterbitkan Oleh : Penerbit Thafa Media

Copyright@ Thafa Media

Jl. Srandakan Km. 8,5 Gunungsaren Kidul Trimurti

Srandakan Bantul Yogyakarta 55762

Phone : 085100563938, 08122775474

Sms 082138313202

Desain Sampul : Khalaf Nabil Al Thafa

Lay Out : Thafa Media @Art

Cetakan I : Maret 2018

E- mail : thafamedia@yahoo.co.id

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia

Oleh : Penerbit Thafa Media

Yogyakarta 2018

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian

atau seluruh isi buku ini tanpa ijin tertulis dari penerbit

viii + 123 hlm , 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-5589-05-8

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI | v

PRAKATA | vii

BAB I

1.1. Pendahuluan | 1

1.2. Tentang *Affirmative action* | 5

1.3. Jenis *Affirmative actio*. | 9

1.4 *Affirmative action* untuk Perempuan dalam Kerangka Hak Asasi Perempuan | 10

1.5 Beberapa Pengalaman Kuota Perempuan di Parlemen | 14

BAB II

2.1 Perempuan dan Politik di Indonesia | 19

2.2 Masuknya *Affirmative action* di Indonesia | 29

2.3 Pengaturan *Affirmative action* dalam Sistem Hukum di Indonesia | 34

BAB III

3.1 Periode Awal Kuota Perempuan | 41

3.2 Sistem Kuota Setengah Hati | 44

3.3 Mempersiapkan Kuota Perempuan Selanjutnya | 48

BAB IV

- 4.1 Memperbaiki Sistem Kuota | 51
- 4.2 Periode UU 2/2008 dan UU 10/2008 | 53
- 4.3 Putusan MK 22-24/PUU-VI/2008 | 60
- 4.4 Kebijakan KPU dan Refleksi Pengalaman Pemilu 2004 | 70
- 4.5 Penerapan dan Pengaturan Pemilu 2009: Sebuah Perbaikan dengan Catatan | 75

BAB V

- 5.1 Periode Ketiga Penggunaan Kuota Perempuan | 85
- 5.2 Perbaikan Payung Hukum | 86
- 5.3 Penafsiran Progresif KPU | 95
- 5.4 Refleksi Hasil Pemilu 2014 | 99

BAB VI

- 6.1. Desain Sistem Pemilu dan Refleksi Keterpilihan Perempuan | 103
- 6.2. Desain Pemilu 2019 | 105

BAB VII

- 7.1 Kesimpulan | 109
- 7.2 Saran | 111
- 7.3 Post-Scriptum | 113

DAFTAR PUSTAKA | 117

BIODATA PENULIS | 123

PRAKATA

Buku yang sampai di tangan pembaca ini adalah sebuah refleksi ringkas dari pengalaman pengaturan affirmative action di Indonesia semenjak Pemilu 2004. Representasi perempuan dalam politik adalah penting, bukan hanya karena perempuan adalah setengah dari seluruh jumlah penduduk, melainkan juga karena untuk menuju politik yang proporsional dalam kerangka kesetaraan gender.

Perjuangan menuju kesetaraan gender di Indonesia, memerlukan perjalanan yang panjang. Berbagai faktor berkelit-kelindan termasuk diantaranya faktor budaya, politik, ekonomi, pendidikan, dan lain sebagainya yang terangkum dalam corak patriarkal yang kental. Buku ini hadir untuk menjawab salah satu dari permasalahan tersebut, yaitu mengenai perempuan dalam ranah politik. Sebagaimana telah diketahui, kebijakan kuota perempuan di Indonesia sebelumnya berusaha dimasukkan dalam Pemilu 1999, namun baru berhasil masuk untuk periode pemilu 2004, tentu dalam artian yang terbatas. Seiring perjalanan waktu, pengaturan mengenai *affirmative action* terus mengalami perbaikan. Hanya saja, perbaikan tersebut juga belum berhasil mencapai keterwakilan perempuan hingga pada tingkat presentase yang hendak dicapai, yaitu 30%.

Sebagai sebuah refleksi, buku ini juga tidak lepas dari kekurangan, dan untuk itu, saran dari pembaca adalah sangat diharapkan. Terimakasih dan selamat membaca.

Jakarta, 2018
Ida Budhiati S.H., M.H.

BAB I

1.1. Pendahuluan

Dalam jargonya yang populer, apa yang disebut sebagai Demokrasi adalah bagaimana kekuasaan dipegang oleh rakyat. Akan tetapi, demokrasi selalu menyimpan gegarnya, atau meminjam Badiou pun Rancierre, selalu ada yang anggota yang tidak terhitung dalam *demos*-nya.¹ Dalam konteks buku ini, apa yang gegar tersebut adalah mengenai representasi perempuan pada ranah politik di Indonesia. Di sini akan menjelaskan kuota perempuan sebagai bagian dari upaya peningkatan representasi perempuan di Indonesia dalam Pemilu di Indonesia.

Berbagai studi telah menunjukkan, bahwa permasalahan marginalisasi perempuan berkaitan dengan tidak semata pada satu faktor secara partikular, melainkan juga terikat dengan masalah struktur-struktur yang lebih luas. Para teoritikus feminis menyatakan hak politik perempuan terikat pula dalam nilai-nilai dan praktik “politik” yang selama ini cenderung lebih kental dengan cara berpikir yang “patriarkis” dimana untuk masuk dalam kontestasi politik, perempuan berhadapan dengan lapisan-lapisan hambatan baik nilai-nilai dalam masyarakat, sistem politik,

¹ Ranciere, Jacques. 1998. *Disagreement, Politics and Philosophy*.

maupun perihal lain yang saling berkelit-kelindan. Tidak adanya representasi perempuan tentu dapat berakibat fatal, yaitu pada tidak hadirnya perspektif perempuan dalam peraturan-peraturan yang dihasilkan terutama pada kebijakan yang secara khusus menysasar pada perempuan. Pengalaman kebertubuhan perempuan adalah sesuatu yang idealnya disuarakan oleh perempuan itu sendiri, termasuk dalam perumusan kebijakan.

Buku ini berfokus pada satu faktor saja, yaitu pada dinamika pengaturan perlakuan khusus sementara (*affirmative action*). Diperkenalkan pada masa awal periode pasca-Soeharto yang otoriter, pengaturan tersebut hidup ditengah “naiknya” geliat gerakan politik perempuan di Indonesia. Sebelumnya, gerakan perempuan tersebut porak poranda semenjak peristiwa 1965 dari propaganda Angkatan Darat terhadap Gerwani yang memukul mundur gerakan perempuan di Indonesia.² Semenjak itu, dinamika gerakan politik perempuan yang terhitung aktif pada masa Orde Lama selama Orde Baru bergeser pada posisi perempuan pada ranah privat atau *konco wingking*.³ Pada konteks inilah masa pemilu kedua setelah reformasi ide mengenai *affirmative action* dimasukan sebagai bagian dari rekayasa sosial untuk memberikan perlakuan khusus yang sifatnya sementara untuk membukakan jalan representasi politik perempuan.

² Saskia E. Wieringa. *Sexual Politics as a Justification for Mass Murder in the Act of Killing*. Critical Asian Studies Vol. 46:1, 2014. Lihat juga Saskia Wieringa. *The Birth of the New Order State in Indonesia: Sexual Politics and Nationalism*. Journal of Women’s History Vol. 15 No. 1. Spring 2003.

³ Ruth Indah Rahayu. *Militerisme Orde Baru dan Ideologi Koncowingkin, Pengukuhan Ideologi Perempuan Indonesia Secara Pemaknaan Ksatria Jawa*. Konferensi “Warisan Otoritarian Indonesia”, 17-19 November 2005, Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta, hlm 4.

Mengutip Dahlerup, menurut Rahmatunnisa, terdapat setidaknya tiga alasan mengenai pentingnya perwakilan perempuan; pertama adalah argumen keadilan, bahwa perempuan yang merupakan bagian dari setengah populasi seharusnya mampu mengirimkan wakilnya, kedua adalah argumen pengalaman, bahwa perempuan memiliki pengalaman sosial dan kebutuhannya yang berbeda yang harus mewakili dirinya sendiri, ketiga adalah argumen kepentingan, bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kepentingan yang sebagian diantaranya berbeda sehingga laki-laki tidak dapat mewakili perempuan.⁴ Adalah sebuah kenyataan bahwa partisipasi politik perempuan sangatlah diperlukan demi pemenuhan kesejahteraan. Bahkan dalam konteksnya yang paling minimal, meski belum dapat mewujudkan jumlah perwakilan yang proporsional, setidaknya pengaturan *affirmative action* menjamin partisipasi politik perempuan dan menginisiasi kesetaraan dan keadilan gender untuk mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan.⁵

Indonesia sendiri tergolong negara yang baru mengadopsi sistem *affirmative action*, yaitu pada saat pemilu demokratis kedua tahun 2004 setelah sebelumnya gagal untuk dimasukkan dalam regulasi pemilu 1999. Jalan masuk atas perlakuan khusus sementara tersebut baru masuk pada saat amandemen kedua UUD 1945 dilaksanakan, yaitu pada pasal 28H ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

⁴ Mudiwati Rahmatunnisa. *Affirmative action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia*. Jurnal Wacana Politik. Vol. 1, No. 2, Oktober 2016. Hlm 91-2.

⁵ Silfia Hanani. *Affirmative action di era Reformasi dan implikasinya Terhadap Pembangunan Berwawasan Gender*. Jurnal Ilmiah Kajian Gender 2 (1), 2012. Hlm 90-1.

Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Klausula “perlakuan khusus” tersebut kemudian diterapkan pada upaya peningkatan partisipasi politik perempuan dalam UU 12/2003, yang kemudian dilanjutkan beberapa pengaturan pada masa selanjutnya. Dalam perkembangannya, pemberian perlakuan khusus ini juga memiliki dinamikanya sendiri baik dalam aspek substansi maupun teknisnya, yang akan dibahas lebih luas dalam bab-bab tersendiri.

Secara garis besar, penulis berpendapat bahwa kehadiran prinsip *affirmative action* meskipun belum dapat mencapai jumlah perwakilan perempuan yang proporsional, adalah tetap diperlukan untuk menjamin adanya perspektif perempuan dalam pembuatan kebijakan yang tidak dapat diwakilkan oleh perspektif laki-laki. Tentu, penggunaan kata “perspektif perempuan” sendiri disini tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang tunggal sifatnya, karena setiap dari kelompok perempuan atau bahkan dalam tingkatan yang lebih kecil hingga individu, setiap perempuan memiliki pandangan politiknya tersendiri, namun hampir tidak dapat dipungkiri bahwa untuk menghadirkan tiap pandangan yang beragam itu sendiri adalah sulit kiranya tanpa adanya partisipasi politik dari perempuan itu sendiri. Pada lain sisi, keberadaan dari *affirmative action* juga penting untuk mengurangi atau bahkan –idealnya- mengakhiri dari struktur-struktur yang membuat perempuan memiliki pilihan-pilihan hidup yang terbatas dibanding dengan laki-laki. Bahwa keragaman “suara” dan “perspektif” perempuan adalah sebuah fakta, namun hanya dengan keterlibatan politiklah perempuan

dapat memiliki pilihan-pilihan akan suara dan perspektif yang hendak dipilihnya.

1.2. Tentang *affirmative action*

Perlakuan khusus sementara atau *Affirmative action* pertamakali dicetuskan oleh Presiden J.F. Kennedy di Amerika Serikat pada tahun 1961. Kemudian baru pada tahun 1967 *affirmative action* ditujukan kepada perempuan meski masih dalam artian yang terbatas.⁶ Semenjak itu, konsep mengenai *affirmative action* diadopsi oleh banyak negara dan dalam ragam kebijakan. Mengenai perlakuan khusus yang diberikan pada perempuan, hal ini tidak dapat dipisahkan dari kenyataan bahwa meskipun suatu peraturan dibuat “sama” antara laki-laki dan perempuan, namun dengan sejarah yang timpang, akan sulit bagi perempuan dan akan lebih mudah untuk laki-laki untuk memberikan pengaruh politik, ekonomi, maupun personal.⁷

Menurut para pendukungnya, *affirmative action* sebagai sebuah tindakan diskriminasi positif diperlukan karena kebijakan liberal yang biasa tidak akan dapat untuk mengakhiri struktur ketimpangan yang ada.⁸ Jadi pada dasarnya *affirmative action* adalah perlakuan diskriminasi positif sementara yang ditujukan pada kelompok tertentu untuk mencapai baik keadilan formal maupun substantif. Secara garis besar, pentingnya kuota perempuan ini, terlepas dari bagaimana implementasinya, adalah penting untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam kerangka masyarakat yang adil. Pendapat ini juga sesungguhnya

⁶ Jonathan S. Leonard. *Women and Affirmative action*. Journal of Economic Perspectives Vol. 3 No, 1. Winter 1989. Hlm 62-3

⁷ Nicole M. Lederer. *Affirmative action: A Never-Ending Story?* Phd Thesis University of Adelaide. 2013. Hlm .25

⁸ *Ibid* hlm. 31

bersesuaian dengan semangat penghormatan atas HAM, bahwa hak perempuan adalah juga merupakan bagian dari HAM dimana hak politik adalah salah satu hal yang hendak diwujudkan untuk memotong alur subordinasi perempuan agar dapat mewakili dirinya sendiri dalam arena kontestasi politik.

Ide awal yang mendasari prinsip tersebut adalah upayanya untuk menciptakan masyarakat yang setara dengan membukakan jalan khusus bagi kelompok tertentu, sebagaimana dikatakan oleh Iris Marion Young:

I have argued that commitment to political equality entails that democratic institutions and practices take measures explicitly to include the representation of social groups whose perspective would likely be excluded from expression in discussion without those measures.⁹

Akan tetapi, terdapat pula argumen yang menolak dari penerapan kuota untuk perempuan ini. Beberapa argumen tersebut sebagianya disebabkan karena tidak adanya perspektif gender, namun terdapat juga sanggahan yang sifatnya prinsipil. Argumen tersebut antara lain adalah bahwa;¹⁰ (i) apabila memang benar suara perempuan tidak dapat diwakilkan oleh laki-laki, maka demikian pula sebaliknya.¹¹ Argumen ini disebut sebagai esensialisme

⁹ Iris Marion Young. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press. Oxford. 2000. hlm 148.

¹⁰ Jane Mansbridge. *Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. Critical Perspectives on Gender and Politics*. Vol. 1 (4) 2005.

¹¹ Salah satu teoritikus feminis yang kerap kali menjadi rujukan adalah Carol Gilligan, yang menyatakan bahwa suara perempuan memiliki logika berpikir yang berbeda dibandingkan dengan laki-laki. Gilligan membalik Psikolog Lawrence Kohlberg mengenai "aktualisasi diri" dengan menyatakan bahwa skema Kohlberg luput dalam memandang bahwa

yang juga berkaitan dengan argumen (ii) bahwa seseorang dipilih bukan berdasarkan kemampuannya, melainkan identitas yang dibawanya. Alasan lainnya adalah (iii) bahwa sistem kuota tidaklah efektif, dan (iv) bahwa tindakan pemberian kuota “menyingkirkan” atau mengurangi unsur kompetitif dalam kontestasi politik. Keempat itu belum termasuk permasalahan lain seperti masalah posisi pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang menghambat sedari awal perempuan untuk masuk dalam ruang publik, belum pula mengenai penolakan dari perempuan sendiri yang menolak sistem kuota karena sistem tersebut justru “merendahkan” perempuan.

Diluar itu, penulis berpendapat bahwa penerapan kuota perempuan adalah penting adanya. Kuota perempuan yang diatur dalam peraturan perundangan seharusnya dapat dipergunakan untuk “memaksa”¹² setiap stakeholder dan pemain politik untuk memasukan perempuan dalam arena politik. Tentu, perubahan barangkali tidak dapat terjadi secara seketika, namun setidaknya dapat dipergunakan untuk menciptakan kultur politik yang baru. Mengenai efektivitasnya, pengaturan mengenai kuota perempuan tidak bisa semata berjalan sendirian, melainkan juga harus dibarengi dengan perbaikan situasi perempuan dalam banyak segi yang lain. Sedangkan dalam hal kompetisi, pemberian kuota perempuan seharusnya dilihat sebagai kesempatan untuk menuju kompetisi yang

perempuan dan laki-laki berada dalam posisi yang hierarkis karena perempuan “lebih sulit” untuk mencapai realisasinya. Sebaliknya, Gilligan menyatakan bahwa relasi tersebut bukanlah hierarkis, melainkan “berbeda”. Lihat dalam Carol Gilligan. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women’s Development*. Harvard University Press. 2016.

¹² Disini penulis berpendapat bahwa hukum tidak semata merupakan sarana kontrol melainkan juga memiliki peran sebagai sarana konstruksi sosial, atau dalam konteks ini, konstruksi untuk mendorong terwujudnya partisipasi politik perempuan.

tidak semata formal-prosedural, melainkan substantif pada masa depan.¹³ Terakhir, dalam kenyataannya, terdapat batas tertentu dimana ada pengalaman ketubuhan perempuan yang sulit atau tidak akan dapat dimengerti oleh laki-laki, dan sebagaimana pula sebaliknya, sehingga perwakilan yang proporsional justru menemukan legitimasinya. Penulis berpendapat bahwa pengaruh daripada kuota perempuan tidak hanya semata diukur berdasarkan jumlah kuota yang didapat atau efek politiknya semata, melainkan juga harus ditempatkan dalam konteks yang lebih luas, yaitu sebagai bagian dari pemberdayaan perempuan. Tentang ketaksetaraan antar gender ini, Catharine Mackinnon dengan keras menyatakan:

*"I say, give women power in social life: Let what we say matter, then we will discourse on questions of morality. Take your foot off our necks, then we will hear in what tongue women speak. So long as sex equality is limited by sex difference, whether you like it or don't like it, whether you value it or seek to negate it, whether you stake it out as a grounds for feminism or occupy it as the terrain of misogyny, women will be born, degraded, and die. We would settle for that equal protection of the laws under which one would be born, live, and die, in a country where protection is not a dirty word and equality is not a special privilege"*¹⁴

¹³ Petra Meier & Emanuela Lombardo. *Gender quotas, gender mainstreaming and gender relations in politics*. Political Science 65 (10, 2013. Hlm 49.

¹⁴ Catharine A. Mackinnon. *Difference and Dominance: On Sex Discrimination* dalam Catharine Mackinnon. *Feminism Unmodified, Discourses on Life and Law*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, & London. 1987. Hlm 45

Maka untuk mendapatkan “kesempatan berbicara” dan menyuarakan perspektif dengan segala keberagamannya, representasi politik adalah perihal yang tidak dapat dipisahkan. Selain kekurangannya, Koggel berpendapat bahwa *affirmative action* memiliki efek sampingnya yang positif berupa “*feminist role modelling*”.¹⁵ Modelling tersebut disini berarti bahwa perempuan sebagai kelompok yang kurang ter-representasikan dapat berkontestasi dengan stereotipe, persepsi mengenai perspektif perempuan.¹⁶

1.3. Jenis *Affirmative action*

Affirmative action sendiri terdiri dari beberapa jenis yang masing-masing memiliki sasaran dengan spesifikasi khususnya masing-masing. Terdapat tiga jenis *affirmative action*; reserved seats, legislative quota, dan party list quota. Diatas ketiga pembagian tersebut, terdapat dua pembagian lagi, yaitu kuota yang diberlakukan melalui hukum, dan kuota yang diikuti dan diaplikasikan secara sukarela oleh partai politik.

Reserved seats adalah jenis kuota yang telah ditentukan sebelumnya untuk memberikan sejumlah proporsi tertentu di parlemen untuk suatu golongan tertentu.

¹⁵ Christine M. Koggel. *A Feminist View of Equality and Its Implications for Affirmative action*. Canadian Journal of Law and Jurisprudence Vol. VII, No 1, Januari 1994. Hlm 44.

¹⁶ Lihat dalam *Ibid* hlm 59. Koggel mengatakan:

“It is in this sense that *affirmative action* is a subversive strategy for change. A respect for difference requires that we hear the voices of those whose differences continue to be obstacles to self-realization and development. A commitment to meaningful equality requires a sustained support of *affirmative action* as a way of truly including those whose differences continue to matter.”

Hanya saja sistem ini membuat pemilih memiliki sedikit pilihan kandidat saja dan dapat pula menumbuhkan kecurigaan bahwa sistem ini lebih menguntungkan unsur yang tengah berkuasa daripada untuk mengangkat kelompok marjinal.¹⁷ Jenis kedua, *party quota* memerintahkan pada setiap partai untuk beranggotakan suatu kelompok tertentu berdasarkan proporsi yang telah ditentukan. Proporsi yang diperintahkan berupa pengurusan ataupun keanggotaannya dalam tingkatan yang ditentukan. Bisa juga ditentukan melalui pengaturan yang lebih tinggi untuk mewajibkan partai politik memiliki proporsi keanggotaan dan/atau kepengurusan perempuan.¹⁸ Ketiga, *Legislative Quota* atau mewajibkan pada partai peserta pemilu untuk memiliki calon dalam proporsi tertentu untuk diajukan dalam pemilihan umum yang diatur melalui hukum.¹⁹ Dalam beberapa variasinya terdapat pula ketentuan untuk mewajibkan pencalonan perempuan dalam sistem zipper, atau satu dari tiap tiga kandidat laki-laki.²⁰

1.4. *Affirmative action* untuk Perempuan Dalam Kerangka Hak Asasi Perempuan

Partisipasi politik perempuan adalah bagian daripada Hak Asasi Perempuan. Dalam paragraf dua *bagian Preamble*

¹⁷ Pippa Norris. *Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women*. Dalam J. Klausen & C. Maier (eds). *Has Liberalism Failed Women? Party, Quotas and Political Representation*. Palgrave Macmillan US. 2001.

¹⁸ Mona Lena Krook, Joni Lovenduski, Judith Squires. *Gender Quotas and Models of Political Citizenship*. Paper at Midwest Political Science Association National Conference, Chicago, April 3-6 2008. Hlm 6

¹⁹ Mona Lena Krook. *Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis*. *European Journal of Political Research*, 46, 2007. Hlm 367.

²⁰ *Op cit* Pippa Norris...

Charter of the United Nations, tercantum bahwa salah satu tujuan daripada PBB adalah untuk:

“To reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small [...]”

Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan tersebut telah menjadi perhatian umum masyarakat internasional dan menjadi bagian dari HAM. Pernyataan tersebut kemudian kembali ditegaskan dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 yang menyebutkan dalam paragraf lima bagian preambule:

Whereas the peoples of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom.

Kemudian penyebutan mengenai diskriminasi berdasar jenis kelamin juga terdapat dalam Pasal 2 yang menyatakan:

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-

governing or under any other limitation of sovereignty.

Lebih jauh lagi, kesetaraan tersebut juga tercermin dalam setiap pengaturan pasal-pasal dalam DUHAM yang lebih memilih menggunakan kata “*all human beings*” atau “*everyone*” dalam bahasa Inggrisnya sebagai pilihan kata yang lebih bersifat universal dan untuk setiap orang.²¹ Prinsip yang sama juga terdapat dalam dua kovenan penting lainnya: *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Convention on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR) dan dipertegas kembali dalam *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Sebelumnya, pada tahun 1952 sesungguhnya juga telah terdapat pula *Convention on the Political Rights of Women* yang menjamin hak politik perempuan. Hak tersebut tercantum pula dalam *Beijing Action Plan 1995* yang mencantumkan bagian khusus mengenai “*Women in power and decision making*”. Dalam konferensi tersebut, untuk mengatasi kurangnya representasi perempuan, maka diperlukan aksi yang menyeluruh untuk keterlibatan perempuan baik dalam posisi jabatan publik, desain pemilu yang ramah perempuan, perlindungan dan dukungan atas hak politik, maupun partai politik yang mendukung keterlibatan perempuan.²²

Secara normatif, pengaturan mengenai hak politik perempuan juga terdapat dalam sistem hukum di Indonesia yang meratifikasi beberapa kovenan internasional seperti *Convention on the Political Rights of Women*, CEDAW, ICCPR, maupun ICESCR selain juga

²¹ United Nations & United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. *Women’s Rights are Human Rights*. United Nations Publication. 2014. Hlm 4

²² Beijing Declaration and Platform for Action 1995 Paragraf 190 -194.

memiliki perangkat HAM dari legislasi nasional seperti UU 39/1999 dan juga UUD 1945 pasca amandemen. Setiap daripada pengaturan dalam hal hak politik perempuan tersebut menunjukkan bahwa hak tersebut adalah bagian daripada HAM yang harus dipenuhi.

Satu poin penting untuk terciptanya masyarakat yang adil dan setara antara laki-laki dan perempuan adalah adanya partisipasi dari keduanya dalam kegiatan publik. Sementara, untuk mencapai partisipasi tersebut, keberanggotaan dan keterwakilan dalam suatu masyarakat politik tertentu adalah krusial. Pada titik ini, perempuan secara umum lebih tertinggal dibanding dengan laki-laki yang dikarenakan dari struktur-struktur subordinatif yang meminggirkan perempuan dalam banyak aspeknya. Di Indonesia, masih ada hambatan perempuan untuk masuk dalam ruang politik, seperti budaya maupun pembagian kerja berdasarkan gender.²³ Atas alasan yang sama pula, partisipasi politik perempuan dalam ruang publik juga tidak dapat dimaknai secara terbatas pada jaminan atas hak memilih atau dipilih, melainkan juga untuk aktif dalam publik pada artian yang luas.²⁴ Maka, sebagai satu bagian dari elemen penting untuk mewujudkan masyarakat yang setara, partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan adalah penting. Kuota, dengan demikian, mendapatkan legitimasinya disini, sebagai upaya “jalan pintas” atau “percepatan” untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yaitu masyarakat yang setara.

²³ Adisti Ikayanti & Andrew Thornley. *Building Sustainable Partnership to Promote Women's Political Representation in Southeast Asian Region*. Kemitraan. Jakarta. 2012. Hlm 37-8.

²⁴ *Op cit* United Nations & United Nations.... hlm 46

1.5. Beberapa Pengalaman Kuota Perempuan di Parlemen

Kebijakan kuota, menurut Dahlerup adalah kebijakan yang kontroversial yang pada satu pihak “menyalahi prinsip non-diskriminasi” dan pada pihak lain merupakan “kompensasi untuk menghilangkan hambatan struktural”.²⁵ Dengan kata lain, kehadiran kuota menandakan pula pergeseran antara “*equal opportunities*” (kesetaraan peluang) dengan “*equality of results*” (kesetaraan hasil) yang menitik beratkan pada percepatan untuk mencapai kesetaraan.

Pengaturan mengenai kuota perempuan tidak dapat dilepaskan dari masing-masing konteksnya. Terdapat ragam dari penerapan segi pengaturan maupun implementasinya dan menghasilkan hasil yang berbeda-beda pula. Misalkan, daerah yang paling berhasil dalam penerapan kuota perempuan ini adalah negara-negara skandinavian yang memiliki representasi perempuan diatas 30%. Sebelumnya, negara-negara nordik memiliki representasi perempuan yang rendah, namun semenjak penerapan kuota perempuan pada dekade 1970an mengalami peningkatan yang signifikan.²⁶ Akan tetapi, jenis kuota yang diterapkan di negara-negara skandinavian adalah jenis “*voluntary party quota*” dimana kebijakan kuota tersebut adalah hasil dari adopsi sukarela dari partai-

²⁵ Brude Dahlerup. *Quotas – Jump to Equality? The Need for International Comparisons of the Use of Electoral Quotas to obtain Equal Political Citizenship for Women*. Paper IDEA, dipresentasikan pada 25 September 2002, Jakarta. Hlm. 2.

²⁶ Brude Dahlerup & Lenita Freidenvall. *Quotas as “Fast Track” to Equal Representation for Women, Why Scandinavia is no longer the model*. Paper dipresentasikan pada IPSA Orld Congress, Afrika Selatan 29 Juni – 4 Juli 2003 dan APSA meeting Philadelphia, 28-31 Agustus 2003. Hlm 18.

partai politik yang ada.²⁷ Sistem yang agak berbeda diterapkan di Amerika Selatan, dengan Argentina sebagai negara pertama yang menerapkan kebijakan tersebut. Perbedaannya, negara-negara di Amerika latin membuat pengaturan yang sifatnya mewajibkan seluruh partai politik untuk menerapkan kebijakan kuota.²⁸ Di antara keduanya, satu hal yang mencolok adalah bagaimana sistem kuota diterapkan melalui kebijakan dari “atas” dan dari “bawah”. Menurut Dahlerup,²⁹ kebijakan dari bawah yang menyerahkan kuota secara sukarela pada kebijakan tiap partai agak sulit untuk diterapkan untuk menjawab permasalahan representasi perempuan di negara-negara lain. Meskipun kebijakan dari atas yang memerintahkan dan mewajibkan partai untuk membentuk kuota memiliki kekurangannya, seperti membuat perempuan menjadi token politik –sebagaimana di Indonesia- namun kewajiban yang bersifat memaksa tersebut setidaknya membuka jalan percepatan untuk perwakilan perempuan.

Argentina sempat mengalami masa pemerintahan otoriter ketika militer masuk ke dalam pemerintahan yang melibatkan beberapa kasus pelanggaran HAM semenjak dekade 1970an hingga 1983. Situasi politiknya sendiri berdiri diantara siklus pemerintahan militer dan demokrasi yang terbatas.³⁰ Meski demikian, hak politik perempuan

²⁷ Pada umumnya, parta-partai yang melakukan adopsi adalah yang berhaluan kiri seperti Norwegian Left Socialist Party, kemudian disusul oleh Labor Party, di Swedia, partai yang mengadopsi pertama adalah Green Party, juga Social Democratic Party. Di Denmark, partai pertama yang memperkenalkan kuota perempuan adalah Socialist People’s Party. Adopsi tersebut berlangsung pada rentang dekade 70-80an. Lihat dalam *Ibid* hlm 18-19.

²⁸ *Ibid* hlm 19.

²⁹ *Ibid* hlm 23

³⁰ Tricia Gray. *Electoral Gender Quotas: Lessons From Argentina and Chile. Bulletin of Latin American Research* Vol. 22, No. 1. 2003. Hlm 57.

sendiri di Argentina telah berlaku semenjak 1947 dalam pemerintahan Juan Peron, dimana di dalam partainya telah mengadopsi kuota gender sedari 1950.³¹ Pada tahun 1990-1991, dikeluarkanlah pengaturan nasional mengenai kuota perempuan yang mencakup (i) pencantuman minimal 30% kandidat calon perempuan dan (ii) pemberian posisi tersebut haruslah dilakukan secara serius dan tidak sekadar sebagai token semata.³² Posisi itu kemudian diperkuat dengan pengaturan Pasal 37 Amandemen Konstitusi Argentina 1994.³³ Melalui pengaturan tersebut, maka seluruh partai dan penyelenggaraan pemilunya diwajibkan untuk menerapkan kebijakan kuota perempuan. Apabila dilihat dari hasilnya, semenjak 1983 sampai dengan 1991 perwakilan perempuan secara rata-rata hanya mencapai 4,2%, dan pada 1993 21,3% dan setelah amandemen konstitusi mencapai 27,7% di pemilu 1995. Peningkatan tersebut berlangsung menjadi 29,6% pada pemilu 1999.

³¹ *Ibid* hlm 59.

³² Pengaturan mengenai kuota ini mendapatkan dukungan dari Carlos Menem, presiden pada kala itu dan juga gerakan perempuan. *Consejo Nacional de la Mujer* (semacam konsil perempuan) dan *Gabinete de Consejeras Presidenciales* (kabinet perempuan penasihat presiden) yang aktif mengkampanyekan pengaturan kuota itu untuk pemilu 1993. Hanya saja terdapat beberapa kelemahan; (i) lemahnya posisi perempuan untuk mempermasalahkan partai yang tidak mematuhi pengaturan kuota, dan (ii) sifat antagonistik dari jaksa dan hakim mengenai penerapan kuota itu. Lihat dalam *Ibid* hlm 60.

³³ Pasal 37 Konstitusi Argentina amandemen 1994:

“The constitution guarantees full enjoyment of political rights, in accordance with the principle of popular sovereignty and with the laws dictated pursuant thereto. Suffrage is universal, equal, secret and mandatory

True equality of opportunity between men and women in running for elected and party offices shall be guaranteed through *affirmative actions* in the regulation of political parties and in the electoral system.”

Pada masa Presiden La Rúa kemudian dikeluarkan pula pengaturan mengenai kuota 30% untuk kandidat senat guna pemilu 2001 atau penerapan sistem zipper.³⁴ Secara keseluruhan, semenjak penerapan kuota perempuan berefek pada peningkatan representasi dari 5% menjadi 40% di tahun 2007 untuk parlemen dan semenjak penerapannya di senat pada tahun 2001, representasi perempuan mencapai angka 35%.³⁵

Sebagaimana diungkapkan di awal, representasi politik perempuan di Norwegia mengalami lonjakan pada dekade 1970an. Sebelumnya, representasi perempuan hanya mencapai 9,3% pada 1969, menjadi 15,5% di 1973, 23,9% pada 1977, 25,8% pada 1981, dan 34,4% pada 1985, dimana setelahnya representasi perempuan tidak pernah berada di bawah 30%.³⁶ Lonjakan signifikan pada dekade 1970an tersebut terjadi setelah partai politik di Norwegia mulai menempatkan perempuan dalam pemilu, setelah sebelumnya lebih terfokus pada aspek geografi pada dekade 1950an. Pada masa transisi awal kepedulian gender ini, berlangsung belum kuat karena partai politik pada umum masih mengedepankan kandidat laki-laki –kecuali untuk Oslo Labour Party- dalam alokasi perempuan dari kursi yang mereka dapat. Baru pada masa 1977, perempuan yang semula hanya menjadi token

³⁴*Ibid* hlm 62. Keberhasilan tersebut disamping dikarenakan pengaturan regulasi yang kuat melalui amandemen konstitusi, juga karena penggunaan sistem daftar tertutup dan pemilu proporsional.

³⁵ Susan Franceschet. *Gendered Institutions and Women's Substantive Representation: Female Legislators in Argentina and Chile*, dalam Mona Lena Krook & Fiona McKay (eds). *Gender, Politics and Institutions, Towards a Feminist Institutionalism*. Palgrave Macmillan. New York. 2011. Hlm 68.

³⁶Richard. E. Matland. *The Norwegian Experience of Gender Quotas. Paper dipresentasikan pada IDEA/CEE Network for Gender Issues Conference*. Budapest, Hungaria 22-23 Oktober 2004. Hlm. 4

mendapatkan posisi yang semakin kuat dan untuk pertama kalinya secara formal mengadopsi sistem kuota, yaitu pada tahun 1975 oleh Socialist Left dan Liberal Party, yang lalu diikuti oleh Labour Party.³⁷ Semenjak itu, representasi perempuan dalam politik terus meningkat. Uniknya, meskipun Norwegia tidak memiliki kebijakan nasional mengenai kuota perempuan dalam Pemilu, uniknya Norwegia merupakan negara pertama yang menerapkan kebijakan regulasi nasional mengenai kuota perempuan pada *board* perusahaan.³⁸ Barangkali alasan dibalik dari pengambilan kebijakan itu adalah untuk meningkatkan peran perempuan dalam ekonomi, untuk melengkapi posisi perempuan dalam politiknya.

Dari kedua negara tersebut, terlihat perbedaan coraknya. Keberhasilan penerapan kuota perempuan di Argentina adalah lebih dikarenakan desain pemilu dan juga kebijakan nasional yang bersifat memaksa. Sementara, di Norwegia, kuota perempuan muncul sebagai bagian dari persaingan perebutan suara sehingga yang muncul adalah penerapan kuota dari bawah, yaitu adopsi secara sukarela dari partai politiknya. Kedua pengalaman tersebut setidaknya menunjukkan bahwa baik desain pemilu maupun keaktifan dari partai politik dalam hal kesadaran gender merupakan dua faktor penting yang turut mempengaruhi partisipasi politik perempuan.

³⁷ Adopsi ini juga dilakukan karena alasan politik. Socialist Party misalnya, memberlakukan sistem kuota untuk menarik perhatian perempuan pekerja dari Labour Party yang sebelumnya dikenal sebagai partai paling progresif untuk soal perempuan. Jadi penerapan kuota secara sukarela ini juga merupakan bagian dari strategi politik untuk mendapatkan suara sekaligus juga untuk melakukan "branding" atas partainya. Lihat dalam *Ibid* hlm 6.

³⁸ Lihat Aagot Storvik & Mari Teigen. *Women on Board The Norwegian Experience*. Friedrichbertstiftung, International Policy Analysis June 2010.

BAB II

2.1. Perempuan dan Politik di Indonesia

Perempuan dan politik memiliki konteks definisi yang beragam. Salah satu prinsip penting mengenai hal ini adalah bahwa “personal is political”, yang diusung oleh para teoritikus maupun pejuang feminis yang menyatakan bahwa setiap ranah privat adalah mengandung dimensi politisnya. Hanya saja, disini dimensi politik yang dipergunakan adalah dalam pengertiannya yang tradisional, yaitu dalam artian “publik” dalam konteks partisipasi politik elektoral. Penggunaan definisi tradisional tersebut tidak bermaksud untuk menyingkirkan argumen tentang setiap yang personal adalah politis, karena hal tersebut pada kenyataannya adalah tidak dapat terbantahkan, namun dalam bab ini dan terlebih pada bab selanjutnya, definisi politik sebagai bagian kontestasi dalam ruang publik lebih ditekankan dibanding dalam artian yang luas.

Meski barangkali satu atau dua langkah “tertinggal” dibanding laki-laki,³⁹ namun perempuan memiliki peran

³⁹ Kata “tertinggal” disini tidak sepenuhnya merujuk bahwa peran perempuan lebih rendah dibanding laki-laki, melainkan mengacu pada

yang penting dalam tiap tahapan historis Indonesia. Satu tonggak penting dari gerakan perempuan pada masa sebelum kemerdekaan adalah melalui adanya Konferensi perempuan pertama pada 22 Desember 1928 yang kemudian diabadikan menjadi Hari Ibu Nasional. Buah dari konferensi tersebut membentuk Perikatan Perkoempoelan Perempoean Indonesia (PPPI), yang belakangan berubah menjadi Perikatan Perkoempoelan Isteri Indonesia (PPII) dan akhirnya menjadi Kongres Perempoean Indonesia pada tahun 1935 dan disingkat jadi Kowani pada tahun 1946. Konferensi tersebut memiliki arti penting untuk menunjukkan kesadaran awal mengenai pentingnya pengorganisasian gerakan perempuan yang meski masih dalam artian yang terbatas, untuk memberikan pengertian ulang tentang peran privat mereka, termasuk juga bagaimana menjadi bagian dalam satu perjuangan nasional.⁴⁰ Baik secara angkat senjata maupun melalui jalur pendidikan, perempuan ikut langsung dalam gerakan revolusi untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan.

Perihal mengenai pentingnya partisipasi perempuan dalam perjuangan revolusi juga disadari oleh Soekarno, setidaknya dalam konteks saat itu. Dalam *Sarinah*, Soekarno menekankan mengenai bagaimana perempuan untuk seharusnya ikut dalam gerak menuju revolusi

pandangan umum dimana laki-laki lebih dekat dengan heroisme dibandingkan dengan perempuan. Hal tersebut dipengaruhi juga oleh minimnya historiografi perempuan dalam penulisan sejarah Indonesia. Untuk hal tersebut lihat dalam Ruth Indah Rahayu. *Konstruksi Historiografi Feminisme Indonesia dari Tutur Perempuan*. Workshop Historiografi Indonesia: di antara Historiografi Nasional dan Alternatif. Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM & Australia Research Council. Yogyakarta, 2-4 Juli 2007.

⁴⁰ Susan Blackburn. *Kongres Perempuan Pertama: Tinjauan Ulang*. Yayasan Obor Indonesia & KITLV. Jakarta. 2007.

nasional untuk sosialisme Indonesia.⁴¹ Meskipun Soekarno sendiri dalam perjalanannya juga mengalami “kemunduran” dalam hal kehidupan privatnya mengenai perempuan, namun visi-nya mengenai kedudukan perempuan dan laki-laki yang setara dalam sosialisme ala Indonesia adalah satu hal yang “segar” pada masanya. Pada tahun 1958, diundangkanlah UU No. 68/1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita, yang menjamin “kesamaan” hak politik perempuan yang pada masa itu diatur pula pada Pasal 23 ayat 2 dan Pasal 60 UUDS RI dimana bahwa untuk perempuan dapat dipilih untuk menjadi anggota DPR atau jabatan umum dengan syarat yang sama dengan laki-laki tanpa diskriminasi. Pada rentang waktu 1950an sempat pula didirikan Partai Wanita Rakjat yang memiliki perspektif bahwa demokrasi adalah berarti juga kesetaraan perempuan dalam segala sisi. Sayangnya, PWR tidak mendapat dukungan dari gerakan wanita secara luas.⁴² Selanjutnya, pada tahun 1968 sempat terbentuk Komite Nasional Kedudukan Wanita Indonesia (KNKWI) yang diinisiasi oleh Kowani. Menurut Martyn, situasi hak politik perempuan pada masa itu cukup memuaskan karena menjamin hak konstitusional tanpa memandang ras, agama, maupun seks.⁴³ Partai-partai

⁴¹ Lihat dalam Ruth Indah Rahayu. *Sarinah: Evolusi Gerakan Perempuan Yang Terpenggal*. Peluncuran Buku Sarinah, Syahas Books & Institut Nalar Jatinangor, Bandung 23 Januari 2013.

⁴² Elizabeth Martyn. *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia, Gender and Nation in a new Democracy*. RoutledgeCurzon. London & New York. 2005. Hlm 112.

⁴³ *Ibid* hlm 103. Fokus utama pada masa itu adalah mengenai bagaimana “perempuan menggunakan haknya” karena meskipun hak tersebut tercantum secara konstitusional namun jumlah perempuan yang masuk dalam wilayah publik masih terhitung sedikit. Pada tahun 1955 hakim pertemuan pertama, disertai dengan dua jaksa, serta terdapat pula walikota perempuan di Kalimantan Barat dan dekan perempuan pertama di Fakultas hukum Universitas Sumatera Utara, disamping juga

politik juga memiliki organisasi sayap perempuan yang terhitung aktif baik mengkampanyekan agenda partai maupun kepentingan perempuan.⁴⁴

Di luar itu, Orde Lama sendiri secara garis besar memang memiliki semarak politik yang kuat, tak terkecuali pada gerakan perempuannya. Perdebatan yang muncul diantara organisasi-organisasi perempuan yang ada pada masa itu, seperti Fattayat NU, Wanito Katolik, Aisyiyah, Gerwani, dan lain sebagainya menunjukkan geliat yang menggembirakan. Hanya saja, perdebatan tersebut hilang setelah peristiwa 1965, dimana gerakan perempuan dipukul melalui propaganda angkatan darat dengan manipulasi otopsi berita mengenai Gerwani dan pembunuhan jenderal.⁴⁵ Semenjak itu, wacana mengenai gerakan perempuan dalam ranah publik bergeser menjadi lebih kepada program seperti PKK dan Dharma Wanita yang lebih menitik beratkan peran perempuan pada ranah privat atau sering pula disebut sebagai domestifikasi perempuan.⁴⁶ Perihal tersebut kemudian dikukuhkan

perempuan yang mulai aktif menekuni profesi dalam bidang hukum, dokter, wartawan, pengusaha, dan lain sebagainya.

⁴⁴ Baik dalam bentuk afiliasi langsung maupun tidak langsung, misalnya Wanita Demokrat Indonesia – PNI, Gerwani – PKI, Gerakan wanita Sosialis- PSI, Persatuan Wanita Murba – Partai Murba, dan lain sebagainya. Dalam *Ibid* hlm 109.

⁴⁵ Lihat lebih jauh dalam Saskia E. Wieringa. *Penghancuran Gerakan Perempuan di Indonesia*. Galang Press. Jogjakarta. 2010.

⁴⁶ *Op cit* Ruth Indah Rahayu. *Militerisme Orde Baru dan Ideologi Koncowongking...* hlm 5. Lebih jauh lagi ia mengatakan:

“Persisnya Militerisme Orde Baru mereproduksi teks, praktek dan makna militerisme negeri jajahan ala Jepang terhadap perempuan. Ideologi tersebut menciptakan sarana prakteknya berupa organisasi Dharma Wanita yang mirip Fujinkai dan mereproduksi teks tentang “Lima Tugas Wanita” dari serat Centhini kemudian memaknai sebagai Panca Dharma Wanita.

dalam UU 1/1974 tentang perkawinan yang menyatakan secara eksplisit mengenai pembagian peran antara suami dan istri sebagai peranan antara publik dan privat.⁴⁷ Uniknya, pada masa ini sempat pula Indonesia di bawah Orde Baru melakukan ratifikasi atas CEDAW dalam UU 7/1984. Meski demikian, secara garis besar gerakan perempuan dapat dikatakan mengalami kemunduran hingga nantinya baru akan kembali mencoba menemukan bentuknya pada awal tahun 1990an dan mewujud pada masa reformasi dimana gerakan perempuan termasuk menjadi salah satu bagian yang menuntut mundurnya pemerintahan otoritarian Orde Baru.

Dalam sejarahnya, pasca memproklamkan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, Indonesia melangsungkan Pemilihan Umum untuk pertama kalinya yaitu pada Tahun 1955. Pemilu Tahun 1955 dilakukan secara 2 kali, yaitu pada 29 September 1955 yaitu untuk memilih anggota DPR dan kemudian pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Dewan Konstituante. Sebenarnya, Pemilu pertama kali sedianya dilaksanakan pada Tahun 1946, namun karena beberapa sebab maka Pemilu 1946 tidak dapat dilaksanakan. Setidaknya ada 2 (dua) penyebab mengapa Pemilu Tahun 1946 tidak dapat terlaksana : *Pertama*, belum siapnya Pemerintah baru untuk menyelenggarakan Pemilu dan belum tersedianya instrumen hukum UU yang mengatur mengenai Pemilu.

Dengan demikian, koncowiking terkukuhkan sebagai bangunan ideologi yang menjadi pasangan ksatria ambtenaar yang bersemangat bushido samurai.”

⁴⁷ Pasal 31 ayat 1 UU 1/1974:

Suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga.

Pasal 31 ayat 2 UU 1/1974:

Suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya, istri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya.

Kedua, kondisi keamanan yang masih belum stabil akibat adanya konflik internal antar kekuatan politik yang ada dan gangguan dari luar yang masih terus berlangsung.

Meskipun kondisi pemerintahan pada saat itu masih belum stabil, namun bukan berarti tidak ada keseriusan dari Pemerintah dalam rangka mewujudkan Pemilu. Sebagai penanda keseriusan pemerintah, pada Tahun 1948 diterbitkan UU 27/1948 tentang Pemilu. UU itu menjadi UU pertama yang mengatur mengenai Pemilu. Setahun kemudian, UU 27/1948 tersebut dirubah dengan UU 12/1949 tentang Pemilu. Namun Pemilu dalam kerangka UU 12/1949 adalah Pemilu yang bersifat bertingkat (tidak langsung). Sifat tidak langsung ini didasarkan bahwa pada saat itu mayoritas rakyat Indonesia masih buta huruf, sehingga jika dilakukan Pemilu secara langsung dikhawatirkan hasilnya justru akan terdistorsi. Karena beberapa faktor itulah yang kemudian menyebabkan Pemilu pertama kali baru dapat diselenggarakan Tahun 1955.⁴⁸

Pemilu selanjutnya adalah Pemilu Tahun 1971. Pemilu tersebut adalah Pemilu kedua setelah Pemilu 1955 dan

⁴⁸ Kemudian pada paruh kedua tahun 1950, ketika Mohammad Natsir dari Masyumi menjadi Perdana Menteri, pemerintah memutuskan untuk menjadikan Pemilu sebagai program kabinetnya. Sejak itu pembahasan UU Pemilu mulai diberlakukan lagi, yang dilakukan oleh Panitia Sahardjo dari Kantor Panitia Pemilihan Pusat sebelum kemudian dilanjutkan ke parlemen. Pada waktu itu Indonesia kembali menjadi negara kesatuan, setelah sejak 1949 menjadi negara serikat dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS). Setelah Kabinet Natsir jatuh 6 bulan kemudian, pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan oleh pemerintahan Sukiman Wirjosandjojo, juga dari Masyumi. Pemerintah ketika itu berupaya menyelenggarakan Pemilu karena pasal 57 UUDS 1950 menyatakan bahwa anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sumber : <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/index/MzQz>.

dilaksanakan pada rezim Orde Baru. Pemilu kali ini berbeda dengan Pemilu pada masa Orde Lama. Instrumen hukum yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu Tahun 1971 yaitu UU 15/1969 tentang pemilihan anggota badan permusyawaratan dan UU 16/1969 tentang susunan MPR, DPR dan DPRD. Pemilu pada era Orde Baru sangat jauh berbeda dengan Pemilu Tahun 1955. Sebab, Pemilu tahun 1971 cenderung bersifat “represif” bagi kekuatan politik pada saat itu.⁴⁹ Pada saat rezim Orde Baru berkuasa selama 32 Tahun, setidaknya telah dilangsungkan pemilihan umum sebanyak 5 (lima) kali, hingga Pemilu terakhir pada era Orde Baru dilaksanakan pada Tahun 1997. Menurut Susan Blackburn, pada masa Orde Baru, meski pemilu terus diadakan namun hal tersebut “tidak berarti” karena corak pemerintahanya yang diktator.⁵⁰

Mei 1998 menjadi momentum politik besar dalam sejarah bangsa Indonesia. Tepatnya pada tanggal 21 Mei 1998 gelombang protes rakyat Indonesia yang telah dilakukan sehari-hari yang menuntut mundurnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan membuahkan hasil. Sekitar pukul 09.00 WIB Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya sebagai Presiden Republik Indonesia

⁴⁹ Jumlah kekuatan politik atau organisasi peserta pemilihan umum dibatasi. Peserta yang boleh mengikuti pemilihan umum hanyalah partai politik dan organisasi karya yang memiliki wakil di DPR-GR. Pada saat itu yang dapat menjadi peserta pemilihan umum adalah : NU, Parmusi, PSII, Perti, PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, MURBA dan Golongan Karya. Selain itu, pada era Orde Baru juga dilakukan pengangkatan anggota ABRI dan Non ABRI di MPR, DPR, DPRD. Baca : Fiska Friyanti. 2005. *Pelaksanaan Pemilu Dalam Sejarah Nasional Indonesia*. Skripsi Universitas Negeri Semarang. Hlm : 64.

⁵⁰ Susan Blackburn. *Women's Suffrage and democracy in Indonesia*, dalam Louise Edwards & Mina Roces (eds). *Women's Suffrage in Asia, Gender, Nationalism and Democracy*. RoutledgeCurzon. London & New York. 2004.hlm 93.

dan momentum tersebut sekaligus menjadi penanda lahirnya era baru : Reformasi. Tampuk kekuasaan pada saat itu dipegang oleh B.J. Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Presiden.⁵¹

Diawal era Reformasi, Pemilu pertama dilaksanakan pada 1999. Namun Pemilu Tahun 1999 dianggap masih mempunyai kecenderungan corak yang sama dengan era Orde Baru. Sehingga penulis dalam hal ini ingin memfokuskan pada Pemilu setelah 1999, yaitu Pemilu 2004. Payung hukum Pemilu 2004 adalah UU 12/2003. UU 12/2003 terdapat beberapa kelemahan, setidaknya kelemahan yang terlihat jelas menurut penulis adalah ketentuan Pasal 107 UU 12/2003 yang menyatakan bahwa ketika caleg dalam suatu daerah tidak satupun yang bisa mencapai BPP maka penetapan calon terpilih berdasarkan pada nomor urut pada daftar calon di suatu Dapil. Konsekuensinya adalah, ketika caleg yang mendapat suara terbanyak tidak menjadi jaminan ia dapat duduk di kursi legislatif sepanjang ia tidak mencapai BPP.

Pemilu yang dilaksanakan pada 2 (dua) era yaitu Orde Lama dan Orde Baru memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Begitu juga dengan Pemilu pada saat Orde Baru dan Reformasi. Berikut adalah tabel perbandingan

⁵¹ Pada tanggal 2 Oktober 1998 Presiden B.J. Habibie menugaskan pada Mendagri Syarwan Hamid untuk mengajukan UU tentang Partai Politik yang baru ke DPR untuk menggantikan UU 3/1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Undang-Undang tersebut mempermudah prosedur pendirian partai, sistem multi partai di kembangkan, keuangan partai di atur lebih rinci, asas partai dibebaskan sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila, kewenangan presiden untuk membubarkan dan membekukan partai dihilangkan dan partai dapat didirikan sampai ke tingkat desa/kelurahan. Baca : Soemardjan, Selo. 2000. *Menuju Tata Indonesia Baru*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm : 323.

pelaksanaan Pemilu Orde Baru dan Pemilu masa Reformasi.

No	Pemilu Orde Baru	Pemilu masa Reformasi
1.	Kekuatan politik ada ditangan penguasa Rezim	Kekuatan politik ada di tiap-tiap partai politik.
2.	Kekerasan terjadi oleh aparat pemerintah terhadap rakyat.	Kekerasan terjadi antara massa partai politik.
3.	Represi politik sebagai alat politik penguasa.	Kebebasan partai politik sebagai modal partai politik.
4.	Serba negara dan tentara dimana negara memonopoli legitimasi dalam pelaksanaan Pemilu.	Serba masyarakat dan preman, terjadi pembagian legitimasi ditengah masyarakat.
5.	Pelanggaran Pemilu dilakukan oleh birokrasi, Golkar dan Tentara.	Pelanggaran Pemilu dilakukan oleh massa partai politik.
6.	Politik kekerasan oleh penguasa menjadi isu utama.	Politik uang menjadi fenomena ditengah masyarakat.

Sumber : Hamid, Ibnu. 2004. *Konstruksi Realitas Politik Dalam Media Massa*. Jakarta : Granita

Dari sekian babakan Pemilu yang berlangsung sepanjang sejarah bangsa Indonesia, khususnya pada era Orde Lama dan Orde Baru, masih sangat jauh dalam mewujudkan semangat kesetaraan bagi kaum perempuan. Budaya patriarki masih sangat menghegemoni dan nyaris tidak bisa dikalahkan. Proyeksi utama hanya menyoal demokrasi

saja tanpa memandang lebih jauh bagaimana demokrasi itu harus berkeadilan dari sisi kesetaraan gender. Penyebabnya adalah pada saat itu memang pengaruh budaya masyarakat yang masih kental akan aroma perjuangan dalam mempertahankan kemerdekaan. Sehingga titik berat Pemilu pada Tahun 1955 itu adalah dalam konteks patriotisme yang kuat. Persoalan mengenai gender nyaris tidak tersentuh sama sekali pada era Orde Lama. Sedangkan hal tersebut berlanjut pada era Orde Baru. Setali tiga uang, Orde Baru juga menunjukkan bagaimana patriarki masih menghegemoni dalam kehidupan berpolitik. Meskipun kemudian Orde Baru menampilkan potret yang bertolak belakang dengan Orde Lama, khususnya dalam pengambilalihan kekuasaan dan bagaimana Orde Baru mengontrol kehidupan politik warga negaranya yang bersifat represif.

Kelahiran kembali gerakan perempuan pada masa reformasi dan juga sebagai bagian dari gerakan untuk menjatuhkan Soeharto turut membawa serta isu politik perempuan. Hanya saja, stereotipe “perempuan” dan politik tidak hilang begitu saja, ketika Megawati maju menjadi kandidat kuat presiden, muncul penolakan dengan menggunakan dalil agama mengenai kepemimpinan perempuan.⁵² Blackburn juga mencatat bahwa penggunaan kata “feminisme” sebagai sebuah gerakan di Indonesia mendapatkan beberapa resistensi

⁵² Muncul debat antara kedua kubu pendukung dan penolak kepemimpinan perempuan yang sama-sama menggunakan Qur'an dan Hadist untuk mematahkan argumen lawanya. Situasi ini bagaimanapun lebih kental aroma politiknya dibandingkan dengan semata-mata kepentingan agama. Lihat dalam ibid hlm 94. Lihat juga Kathryn Robinson. *Gender, Islam and Democracy in Indonesia*. Routledge. London & New York. 2009. Hlm 174.

karena asosiasinya yang berasal dari “barat” dan “kolonial”.⁵³

Pada konteks kelahiran kembali gerakan perempuan inilah *affirmative action* masuk dan dipergunakan di Indonesia yang diaplikasikan melalui pengaturan-pengaturan dan serangkaian kebijakan dalam pemilihan umum. Masuknya ide *affirmative action* di Indonesia sendiri tidak terlepas dari dorongan kelompok feminis yang berpendapat bahwa diperlukan suatu perlakuan khusus untuk mengatasi “ketertinggalan” perempuan dalam politik dan juga hambatan-hambatan sosial yang menyumbat keterwakilan perempuan.

2.2. Masuknya *affirmative action* di Indonesia

Krook memaparkan bahwa terdapat empat jenis latar belakang mengapa *affirmative action* diberlakukan oleh satu negara tertentu; pertama adalah melalui mobilisasi dari perempuan untuk meningkatkan representasinya, kedua melalui inisiasi elit politik yang sebagian diantaranya merupakan bagian dari strategi politiknya, ketiga hadir melalui kesadaran tentang kesetaraan dan representasi, dan keempat adanya dorongan maupun dukungan internasional untuk dilakukannya adopsi tersebut.⁵⁴ Berdasarkan aktornya, terdapat tiga pembagian lagi; dari masyarakat sipil, dari aktor negara, maupun dari dukungan internasional.⁵⁵ Untuk tujuannya, Krook mengidentifikasi terdapat beberapa jenis antara lain: sikap prinsipil, pertimbangan pemilu, empty gesture, adanya tujuan lain dari adopsi tersebut, kepanjangan dari politik yang inklusif

⁵³ Ibid hlm 98.

⁵⁴ *Op cit* Mona Lena Krook. Candidate Gender Quotas... hlm 369.

⁵⁵ *Ibid* hlm 375-6.

(tidak terbatas pada perempuan semata), tekanan internasional, dan adanya inspirasi dari pengalaman negara lain.⁵⁶

Kondisi sebagaimana disebutkan oleh Krook sendiri juga terdapat di Indonesia. Satu catatan yang harus turut pula disampaikan disini adalah peristiwa reformasi sendiri yang juga di dalamnya terdapat dugaan adanya pelanggaran HAM berat mengenai kerusuhan Mei 1998 tentang pembunuhan dan perkosaan.⁵⁷ Pada konteks itulah reformasi muncul, dan kebangkitan gerakan perempuan diwarnai dengan satu pukulan berat. Kemudian setelah Soeharto dipaksa untuk mengundurkan diri, gelombang pengaturan HAM terbuka, *affirmative action* kemudian dimunculkan. Salah penanda yang cukup penting pada masa ini adalah mulai lahirnya kembali gerakan perempuan yang juga menjadi salah satu bagian yang meminta mundurnya Soeharto.⁵⁸ Pada fase ini terdapat Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI) yang berfokus pada pendidikan politik perempuan dan aktivisme damai, maupun kemunculan Suara Ibu Peduli yang juga mendorong demokratisasi di Indonesia dengan turut memperhitungkan pula perspektif perempuan. Pada masa transisi di bawah Presiden B.J. Habibie, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dibentuk.

⁵⁶ *Ibid* hlm 376-9

⁵⁷ Lihat dalam Laporan Tim Relawan Untuk Kemanusiaan. *Temuan Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Kerusuhan Mei 1998*. Komnas Perempuan & New Zealand Official Development Assistance. 2006.

⁵⁸ Melani Budiarta. *The blessed tragedy, The makin of women's activism during the Reformasi years*. Dalam Ariel Heryanto (ed). *Challenging Authoritarianism in Southeast Asia Comparing Indonesia and Malaysia*. RoutledgeCurzon. London & New York. 2005. Hlm 146

Chusnul Mar'iyah, sempat mengusulkan mengenai pemilu proporsional untuk mengakomodir keterwakilan perempuan melalui kuota perempuan. Hanya saja, usul tersebut ditolak oleh tim tujuh yang ditugaskan untuk menyusun pengaturan Partai Politik, Pemilu dan susunan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.⁵⁹ Pada akhirnya, UU 3/1999 tidak memasukan ketentuan kuota perempuan tersebut.⁶⁰ Partai politik sendiri pada masa itu juga tidak menyetujui perihal kuota perempuan dan bahkan menganggap peran politik perempuan yang kala itu hanya mendapat 9% perwakilan sudah cukup berperan.⁶¹

Terpilihnya Gus Dur sebagai Presiden menguatkan pandangan mengenai HAM,⁶² termasuk mengenai perempuan. Gus Dur mengeluarkan Inpres 9/2000 tentang pengarus-utamaan gender, juga membikin Rencana Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan.⁶³ Menariknya, kuota perempuan justru ditolak oleh Presiden perempuan pertama, Megawati Soekarno Putri, yang mengatakan bahwa perempuan tidak seharusnya mengemis pada laki-laki.⁶⁴ Pada masa setelah Pemilu 1999, pembahasan mengenai kuota perempuan kembali digulirkan. Baik dari organisasi pemerintah seperti Koalisi Perempuan Indonesia, Kaukus Perempuan Politik Indonesia, Solidaritas Perempuan, Kaukus Perempuan parlemen, dan organisasi perempuan lain dari daerah yang

⁵⁹ Nur Azizah. *Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia*. LP3M UMY. 2014. Hlm 71

⁶⁰ *Ibid* hlm. 72

⁶¹ *Ibid* hlm 74.

⁶² Hikmahanto Juwana. *Special Report-Assessing Indonesia's Human Rights Practice in the Post-Soeharto Era: 1998-2003*. Singapore Journal of International and Comparative Law. Vol. 7, 2003.

⁶³ *Op cit* Nur Azizah hlm 76

⁶⁴ *Ibid* hlm 77

juga turut serta untuk menekan masuknya kuota perempuan 30%.⁶⁵

Beberapa usulan yang diajukan adalah persyaratan Parpol untuk kepengurusan perempuan minimal 30%, juga pengajuan calon harus disertai dengan kuota perempuan, dan kepengurusan parpol, kemudian pemilihan kandidatnya harus pula disertai dengan kuota 30%.⁶⁶ Akan tetapi, usulan-usulan tersebut juga mengalami perubahan selama proses politiknya berlangsung.⁶⁷ Pada proses tersebut, marak *miderheads* (nota atau catatan keberatan) yang dilayangkan oleh anggota perempuan ketika pembahasan mengenai ketentuan 30% pada UU 31/2002 tentang Partai Politik.⁶⁸ Pengajuan mengenai kuota

⁶⁵ *Ibid* hlm 81

⁶⁶ *Ibid* hlm 82. Lebih jauh lagi, Azizah menjelaskan bahwa angka 30% dipilih karena merupakan *critical mass* untuk dapat mempengaruhi kebijakan dan agar tidak terjadi dominasi jenis kelamin lebih dari 70%.

⁶⁷ *Ibid* hlm 83

⁶⁸ Menurut Azizah terdapat beberapa penyebab mengenai gagalnya pencantuman kuota perempuan dalam UU Parpol; pertama, sikap DPR yang sering berubah, kedua keraguan kemampuan perempuan, ketiga isu perempuan dipandang bukan sebagai isu yang penting, empat, masalah teknis advokasi, dan lima, sedikitnya jumlah perempuan yang turut mendorongnya pada saat itu. Lebih jauh lagi, Azizah juga menganalisa bahwa terdapat beberapa argumen yang diajukan oleh pihak yang kontra dengan kuota perempuan; pertama anggapan bahwa titik utama sistem demokrasi adalah pada prosedur dan bukan pada hasil. Kedua, bahwa tindakan kuota tersebut adalah merupakan suatu diskriminasi, ketiga, kuota perempuan mengalihkan kepentingan politik lain yang lebih penting. Apabila dilihat dari pola penolakan yang disampaikan oleh Azizah maka nampak dimana argumen penolakan tersebut juga menunjukkan pengetahuan anggota DPR yang tidak memadai mengenai kepentingan perempuan dan struktur marginalisasi perempuan. Dalam *Ibid* hlm 109-112. Seharusnya, bunyi pasal dalam ketentuan gender dalam UU Partai Politik 2002 berbunyi "Yang dimaksud dengan kesetaraan dan keadilan jender adalah upaya penigkatan keterwakilan perempuan sedikitnya 30

perempuan juga dilayangkan pada pembentukan UU Pemilu. Sebagaimana terjadi pada advokasi UU Parpol, mayoritas anggota DPR pada masa itu juga memandang kuota perempuan sebagai hal yang kurang signifikan dan mendapatkan banyak penolakan. Akan tetapi terdapat pula peristiwa menggembirakan dimana PDI-P berbalik arah mendukung kuota perempuan berkat keberhasilan dari advokasi kader internal partainya.⁶⁹ Hal itu ditambah pula dengan semakin luasnya dukungan dari media massa maupun dari para aktivis perempuan, termasuk diantaranya pada masa itu adalah Chusnul Mar'iyah yang merupakan anggota KPU Pusat periode 2001-2007.⁷⁰ Sebagai jalan tengah, presentase 30% masuk dalam dalam Pasal 65 ayat (1) UU 12/2003 namun dengan mengubah kata “wajib” menjadi “memperhatikan”.⁷¹

Menengok pada aspek historis tersebut, dalam kerangka Krook, pertama, mengenai jenisnya Indonesia menggunakan perpaduan antara party list quota dan legislative quota melalui kewajiban bagi partai untuk memiliki proporsi kader perempuan, dan kewajiban lainya untuk memiliki proporsi kandidat perempuan. Kedua dari segi latar belakangnya dapat dikatakan bahwa *affirmative action* hadir pada saat wacana mengenai hak asasi manusia tengah mendapatkan momentumnya, yang ditandai dengan kuatnya gerakan masyarakat sipil. Tekana gerakan sipil ini agaknya juga bersikap determinan karena hal ini tidak dapat dibayangkan akan terjadi pada masa tangan besi Soeharto. Ketiga berdasarkan aktornya, dapat terlihat bahwa momentum reformasi membawa perubahan pada gerakan perempuan sehingga meskipun berlangsung

persen dalam kepengurusan Parpol sampai di tingkat Kabupaten/Kota”, hanya saja rumusan tersebut kemudian diganti (ibid hlm 95).

⁶⁹ *Ibid* hlm 121

⁷⁰ *Ibid* hlm 122

⁷¹ *Ibid* hlm 123

secara gradual, dapat mendesakkan agenda kuota perempuan. Hal ini ditambah pula dengan dukungan dari masyarakat, meski gagal memasukan kuota perempuan dalam UU Parpol, namun dukungan media dan masyarakat luas membuat pengaturan tersebut masuk dalam UU Pemilu, meski dengan jalan kompromi. Aspek lain yang muncul adalah seringnya rujukan yang ditujukan pada konvensi Cedaw yang telah diratifikasi dalam UU 7/1984 dalam hal mendorong perlakuan khusus terhadap perempuan. Ratifikasi konvensi tersebut sedikit banyak juga memungkinkan dorongan dengan menggunakan dalil “hukum” memungkinkan, disamping pula tercantum dalam Pasal 28 H ayat 2 UUD 1945 melalui amandemen kedua.

2.3. Pengaturan *affirmative action* dalam sistem hukum di Indonesia

Hak mengenai partisipasi politik perempuan sesungguhnya telah diatur dalam UU 68/1958. Namun pengaturan tersebut lebih mengedepankan “kesamaan” daripada “kesetaraan”, atau dalam istilah lain disebut sebagai kesetaraan substantif. Paham perlakuan sementara sebenarnya untuk pertama kali “diakui” dalam Pasal 4 Cedaw yang diratifikasi melalui UU 7/1984.

1. Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating the de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

2. Adoption by States Parties of special measures, including those measures contained in the present Convention, aimed at protecting maternity shall not be considered discriminatory.

Pengaturan dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap negara yang meratifikasi Cedaw wajib untuk melakukan percepatan untuk tercapainya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, dan dalam rangka demikian, pemberian perlakuan khusus sementara dikecualikan sebagai tindakan diskriminatif. Selanjutnya pada pasal 7 disebutkan bahwa negara yang meratifikasi perlu untuk mengambil langkah yang diperlukan untuk menghapuskan diskriminasi untuk; memiliki hak pilih, berpartisipasi pada kebijakan pemerintah, dan berpartisipasi pada organisasi non-pemerintah dalam kegiatan publik dan politiknya. Jadi pada satu sisi diatur dalam konvensi Cedaw perihal untuk menghapuskan diskriminasi, dan pemberian perlakuan khusus pada sisi lainnya. Meski demikian, pengaturan mengenai perlunya perspektif gender dalam pemilu kali disebutkan secara khusus pada Pasal 46 UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pasal 5 ayat (3) UU 39/1999:

Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Pasal 46 UU 39/1999:

Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin

keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan.

Perlakuan khusus tersebut masuk pada amandemen kedua UUD 1945 dalam Pasal 28 H ayat 2, dan diatur dalam perundangan pertamakali perihal perempuan dalam Pasal 65 ayat 1 UU 12/2003 atau sembilan belas tahun setelah ratifikasi dari konvensi Cedaw.

Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Lalu pengaturan mengenai perlakuan khusus juga diakui dalam UU 12/2005 tentang Ratifikasi Hak-Hak Sipil dan Politik dimana diatur pada Pasal 3 mengenai kesetaraan perempuan dan laki-laki dan Pasal 26 mengenai persamaan di depan hukum.

Negara pihak kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam kovenan ini.

Pasal 26 UU 12/2005:

Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi.

Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul

kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Pengaturan mengenai perlakuan khusus sementara pada perempuan juga dapat ditemukan perkembangannya dalam pengaturan baik UU Pemilu maupun UU Partai Politik pada pemilu selanjutnya, yaitu UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU 2/2008 tentang Partai Politik, kemudian dilanjutkan dalam UU 8/2012 dan UU 2/2011 tentang Perubahan atas UU 2/2008 tentang Partai Politik dan terakhir UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum. Usulan mengenai kuota perempuan juga dimasukkan dalam ketentuan kuota 30%

Mengenai pengaturan pemilu ini, terdapat satu tulang punggung yang tidak dapat dipisahkan disamping dari pengaturan perundang-undangnya, yaitu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sebagaimana dikatakan oleh Ramlan Subakti, KPU memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemilu, bahkan ketika pengaturan UU Pemilu sangat buruk sekalipun, kehadiran KPU menjadi titik tengah yang adil dalam mengejawantahkan pemilu yang baik, setidaknya apabila diletakkan dalam konteks UU Pemilu yang buruk.⁷² Dalam tulisan yang sama Ramlan

⁷² Ramlan Subakti mengatakan:

Setidak-tidaknya keempat UU Pemilu itu tak mampu menjamin kepastian hukum walaupun dengan derajat berbeda. UU yang paling buruk dari segi kepastian hukum adalah UU No 10 Tahun 2008, disusul UU No 2 Tahun 1999. Jika demikian, mengapa pemilu tetap dapat diselenggarakan walaupun dengan derajat kualitas berbeda? Salah satu faktor pendukungnya adalah KPU yang mampu "memperbaiki" kelemahan dalam kepastian hukum ini.

juga mencermati bahwa peranan penting KPU meliputi pula kebijakannya dalam menerjemahkan keterwakilan politik perempuan. Akan tetapi, KPU ini tidak sendiri dalam menjalankan tugasnya, melainkan juga terkait dengan lembaga lain yang memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana terjadi pada tahun 2008 mengenai judicial review dari UU 10/2008 dimana pengaturan perwakilan perempuan menjadi salah satu dari permohonan pengujian. Apa yang hendak dikatakan disini adalah, pengaturan perwakilan perempuan adalah penting untuk mematahkan struktur marginalisasi perempuan, dan kedua, KPU memiliki peran vital dalam menerjemahkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis, dan ketiga, dalam menjalankan kewenangannya KPU juga terikat oleh lembaga lain yang memiliki kewenangan yang berhimpitan.

Dalam perspektif sistem hukum di Indonesia, pengaturan kuota perempuan dimungkinkan melalui amandemen kedua UUD 1945 dalam Pasal 28 H ayat 2, yang sesungguhnya telah tercantum dalam konvensi Cedaw yang diratifikasi melalui UU 7/1984. Pengaturan mengenai kuota perempuan kemudian terjawantahkan UU Parpol dan UU Pemilu dari tahun ke tahun, tentu dengan beberapa perubahan yang akan disampaikan dalam bab-bab mendatang. Kemudian satu peran sentral yang tidak dapat dihindarkan adalah keberadaan KPU dalam menjaga “marwah” dari Pemilu yang demokratis. Akan tetapi, perwujudan dari kuota perempuan tersebut tidak berjalan sendiri, melainkan bergesekan dengan institusi lain seperti DPR maupun MK yang memiliki baik kepentingan politis

Dikutip dari :

<http://nasional.kompas.com/read/2016/07/22/11050091/Persetujuan.as.Aturan.KPU?page=all>

maupun kewenangan normatif yang berkaitan dengan kuota perempuan. Bagaimanapun, peran KPU disini sangat sentral dalam menerjemahkan dan mempertahankan nilai demokratis dalam pemilu paska reformasi yang membuat KPU menjadi “titik tengah” dari pengejawantahan pengaturan mengenai Pemilu, termasuk mengenai kuota perempuan. Meminjam pendapat dari Satjipto Rahardjo, pembuatan hukum dalam rangka mencapai kesetaraan perempuan melalui kuota perempuan ini dapat dikatakan sebagai hukum dalam fungsinya sebagai sarana konstruksi sosial,⁷³ dan “keberpihakan” hukum ini harus pula dilihat dalam kerangka untuk mengatasi hukum yang “netral” yang menurut Danardono menyembunyikan relasi kuasa tertentu, yaitu dominasi laki-laki.⁷⁴

⁷³ Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa. Bandung. Tanpa tahun. Hlm 117

⁷⁴ Donny Danardono. *Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan Difference dan Anti-Esensialisme.*, lihat juga Sulistyowati Irianto. *Mempersoalkan “Netralitas” dan “Objektivitas” Hukum : Sebuah Pengalaman Perempuan* dalam Sulistyowati Irianto (ed). *Perempuan & Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. YOI. Jakarta. 2006.

BAB III

3.1. Periode Awal Kuota Perempuan

Telah disebutkan sebelumnya bahwa perjuangan memasukan ketentuan kuota perempuan diawali secara bersamaan dengan perjuangan menumbangkan rezim otoritarian Soeharto. Bersamaan dengan itu, muncul tuntutan untuk kuota perempuan untuk diberlakukan pada pemilu 1999 yang sayangnya masih belum berhasil. Selanjutnya untuk menjelang pemilu kedua pada era reformasi, ketentuan mengenai kuota perempuan diharapkan untuk masuk pada UU 31/2002 tentang Partai Politik, namun karena dinamika dalam DPR hanya berhasil memasukan ketentuan mengenai “memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender” semata namun tidak disertai dengan ketentuan presentase 30%.

Ketentuan mengenai kuota tersebut baru muncul pada UU 12/2003 tentang Pemilu Legislatif, namun tanpa disertai dengan sanksi yang jelas bagi partai yang melanggarnya. Menurut Ramlan Subakti et al, kehadiran dari pengaturan tersebut harus dipandang bukan dari segi normatifnya, melainkan dari segi historisnya apabila dibandingkan dengan peran politik perempuan pada masa Orde Baru,

sekaligus juga sebagai batu loncatan untuk penguatan pengaturannya pada periode yang selanjutnya.⁷⁵ Hal tersebut cukup disayangkan karena tanpa ketentuan yang jelas, Partai Politik tidak akan membuat kebijakan internal yang serius untuk meningkatkan kader perempuan mereka. Berkaca pada pengalaman 1999, partai-partai politik pada umumnya tidak menganggap permasalahan pendidikan maupun rekrutmen kader perempuan sebagai sesuatu yang serius selain juga karena kurangnya perspektif gender dan tidak adanya strategi yang sifatnya terpadu untuk merangsang keterlibatan perempuan dalam politik.⁷⁶

Pada masa ini, untuk pertama kali pula Komisi Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai lembaga penyelenggara yang bersifat independen. Apabila dalam UU 3/1999 tentang Pemilihan Umum dinyatakan KPU terdiri dari unsur pemerintah dan partai politik maka pada tahun 2000 diterbitkanlah UU 4/2000 tentang perubahan UU 3/1999 dimana anggota KPU tidak lagi berasal dari pemerintah dan perwakilan partai politik, dan bahwa KPU adalah organisasi yang sifatnya independen dan non partisan. Struktur kelembagaan KPU ini juga kemudian semakin diperkuat melalui amandemen ketiga UUD 1945 dalam Pasal 22E ayat 5. Anggota KPU pada periode ini lebih kental diwarnai dari unsur akademisi dan LSM. Beberapa diantaranya seperti Mulyana W. Kusuma, Ramlan Surbakti, Chusnul Mar'iyah, Valina Singka Subekti dan lainnya telah memiliki perspektif gender atau bahkan dapat dikatakan

⁷⁵ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari. *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Penguatan Kebijakan Afirmasi*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Jakarta. 2011. Hlm 9-10.

⁷⁶ Francisia Sse Seda. *Sistem Rekrutmen Anggota Legislatif dan Pemilihan di Indonesia* dalam IDEA. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, Seri Buku Panduan. Stockholm. 2002. Hlm 95-7.

beberapa langkah lebih maju dibandingkan dengan anggota partai politik pada umumnya.

Pengaturan mengenai kuota perempuan pada masa awal ini sangat lemah karena selain hanya satu pasal saja dalam UU 12/2003 dan dua Pasal dalam UU 31/2002. Terlebih, ketiga pasal dalam dua peraturan perundang-undangan tersebut sama sekali tidak memiliki kekuatan yang bersifat memaksa untuk partai politik untuk memenuhi kuota perempuan karena sifatnya hanya berupa anjuran sukarela semata. Akan tetapi, menariknya, pada periode ini KPU mengeluarkan satu kebijakan berupa Keputusan KPU No. 638/2003 tentang Tatacara Pencalonan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan embrio awal dari adanya “sanksi” pemenuhan kuota oleh partai politik. Dalam Keputusan KPU tersebut, menyatakan bahwa partai politik yang tidak memenuhi kuota perempuan akan diumumkan pada media massa. Ketentuan ini memang terasa lemah, namun harus dicatat bahwa keputusan tersebut keluar pada saat dimana pengaturan perundangan yang menjadi payung hukum di atasnya juga masih “setengah hati”.

Dengan keterbatasan pengaturan payung di atasnya, KPU pada masa awal penerapan kuota perempuan ini hanya mengatur bahwa partai politik yang memiliki keterwakilan calon kurang dari 30% untuk melakukan pemberitahuan secara tertulis pada pimpinan partai politik sesuai dengan tingkatannya.⁷⁷ Kemudian apabila partai yang bersangkutan tidak dapat memperbaiki keterwakilan perempuan, maka hal tersebut akan diumumkan kepada masyarakat.⁷⁸

⁷⁷ Pasal 24 ayat (2) Keputusan KPU 638/2003

⁷⁸ Pasal 29 ayat (4) Keputusan KPU 638/2003

Sayangnya, ketentuan ini kemudian diadopsi dalam UU 10/2008. Disayangkan karena seharusnya pembuatan Undang-undang memiliki bentuk sanksi yang lebih kuat alih-alih mengadopsi Keputusan KPU yang dalam historisnya dibentuk untuk “mengisi” kekosongan hukum dari pengaturan pemilu sebelumnya.

3.2. Sistem Kuota Setengah Hati

Pengaturan mengenai kuota pada fase awal ini diwarnai dengan tiadanya ketentuan yang tegas mengenai pengaturan kuota. Kata “dapat” dalam Pasal 65 ayat 1 UU 12/2003 membuat tidak adanya kewajiban yang tegas bagi partai politik untuk mengajukan calon perempuan. Begitupula dengan ketentuan UU 31/2002 tentang Partai Politik yang dalam Pasal 7 huruf e dan 13 ayat 3 yang hanya menyatakan ketentuan semata untuk “memperhatikan” kesetaraan dan keadilan gender pada proses rekrutmen dan kepengurusan partainya. Ketiadaan kepastian ini membuat kebijakan mengenai pencalonan perempuan sepenuhnya bergantung dari kebijaksanaan atau *good will* dari partai yang bersangkutan.

UU No 31 Tahun 2002 Partai Politik	UU No 12 Tahun 2003 Pemilihan Umum
<p>Pasal 7 huruf e:</p> <p>Partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan</p>	<p>Pasal 65 ayat 1:</p> <p>Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan</p>

dan keadilan gender	keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%
<p>Pasal 13 ayat 3:</p> <p>Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.</p> <p>Penjelasan:</p> <p>Kesetaraan dan keadilan gender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepengurusan partai politik di setiap tingkatan.</p>	

Sebelum pemilu legislatif dilakukan, telah terdapat pandangan pesimis diantara aktivis perempuan mengenai besaran jumlah yang akan mereka dapatkan. Kekhawatiran tersebut didasarkan pada beberapa alasan,⁷⁹ pertama, masih banyaknya partai yang tidak memenuhi ketentuan

⁷⁹ Wahidah Zein Br. Siregar. *Parliamentary Representation of Women in Indonesia: The Struggle for a Quota*. Asian Journal of Women's Studies, 11:3. 2005. Hlm 56-8.

30%, kedua, sebagian besar calon perempuan tidak ditempatkan dalam nomor urut yang strategis. Selain itu, penempatan yang strategis juga sesungguhnya tidak banyak berarti apabila tidak ditempatkan di daerah basis suara partai politik yang bersangkutan, sehingga membuat peluang keterpilihan perempuan menjadi semakin tipis. Karena ditempatkan pada nomor urut yang tidak strategis maka beberapa diantara mereka harus memberikan suara pada nomor urut yang ada di atasnya dikarenakan adanya aturan mengenai bilangan pembagi pemilih.⁸⁰ Hal ini dikonfirmasi dalam penelitian Puskapol UI yang menyatakan bahwa penempatan nomor urut memiliki korelasi positif dengan tingkat keterpilihan.⁸¹

Partai	Jumlah Calon Legislatif		Presentase Perempuan dibanding Laki-Laki
	Laki-Laki	Perempuan	
PKS	266	180	40,3%
PKB	281	170	37,6%
PAN	338	182	35%
PDIP	400	158	28,3%
Demokrat	316	117	27%
Golkar	467	185	27%
PPP	386	111	22,3%

⁸⁰ Nur Asikin Thalib. *Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Cita Hukum, Vol. 1 No. 2 Desember 2014. Hlm 240.

⁸¹ Op Cit. Ramlan Subakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari... hlm 19-20

Tabel diatas memunjukkan bahwa diantara tujuh partai pemenang pemilu legislatif 2004, hanya tiga saja yang memiliki calon perempuan melebihi 30%. Namun demikian, apabila seluruh jumlah caleg perempuan digabungkan, maka presentase calon perempuan yang didapat mencapai lebih dari 30%. Sayangnya, dengan jumlah tersebut, hasil akhir yang didapat dari pemilu 2004 adalah 11% saja, atau hanya naik 2% saja dari Pemilu 1999 yang dalam pengaturannya tidak terdapat ketentuan mengenai kuota perempuan dengan tingkat representasi 9%. Hasil pemilu legislatif tahun 2004 menunjukkan bahwa menerapkan kebijakan dengan cetak-biru *voluntary quota* tidak cukup kuat untuk memompa representasi perempuan.

Jumlah Calon Legislatif Perempuan dan Presentasinya pada Pemilu 2004 di DPR RI	
Jumlah Calon Legislatif Perempuan	Presentase Jumlah Calon Legislatif Perempuan
2507	32.3%
Jumlah Legislatif Perempuan Terpilih	Presentase Jumlah Legislatif Perempuan Terpilih
63	11.45%

Secara garis besar, presentase perempuan baik dalam hal pencalonan maupun dari hasil pemilihan dapat dilihat dalam dua sisi; pertama adalah bahwa periode 2004 ini dapat dilihat sebagai periode pengenalan mengenai kuota

politik perempuan yang baru diundangkan pada tahun 2003 sehingga partai politik hanya memiliki waktu sedikit saja untuk melakukan persiapan menjelang pemilu 2004. Tentu cukup sulit bagi partai politik untuk menemukan kader perempuan guna memenuhi kuota yang diterakan. Kedua, pada sisi lain, jumlah dari calon legislatif perempuan sesungguhnya tidak terlalu buruk, yaitu 32%, meskipun pada akhirnya dari jumlah demikian hanya menghasilkan keterpilihan 11% saja.

3.3. Mempersiapkan Kuota Perempuan Selanjutnya

Berkaca pada pengaturan kuota perempuan pada periode pertama, kelompok baik dari dalam maupun dari luar parlemen melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki ketentuan kuota perempuan untuk dipergunakan pada periode pemilu legislatif selanjutnya. Dua kelompok perempuan politik yang juga berperan dalam menekan ketentuan kuota untuk periode 2004, KPPI dan KPP, sementara dari luar terdapat pula Kelompok Perempuan Peduli Politik yang juga terus melakukan advokasi publik untuk kampanye kuota perempuan. Bersama dengan kelompok perempuan yang lain, mereka mendorong perbaikan untuk ketentuan pengaturan *affirmative action* untuk Pemilu 2009.

Refleksi pertama adalah tiadanya kewajiban yang mengikat pada partai politik untuk kuota perempuan dalam internal partainya sehingga pencalonan, rekrutmen, maupun pengurusan partai amat bergantung dari niat baik internal partai yang berkaitan, dimana pada umumnya dikuasai oleh pandangan laki-laki. Refleksi kedua adalah mengenai tiadanya ketentuan kuat dari pengaturan pemilihan umum legislatifnya, dan terakhir, sistem pemilu legislatif yang semi-terbuka (*semi-open list*) membuat perempuan sulit

untuk masuk terpilih menjadi legislator. Ketiganya menjadi agenda utama untuk kemudian diadvokasikan dalam pengundangan peraturan melalui Pemilu maupun Partai Politik pada masa periode selanjutnya.

BAB IV

4.1. Memperbaiki Sistem Kuota

Menjelang periode pemilihan umum 2009, terdapat dua hal baru yang muncul, yaitu diundangkannya UU 22/2007 tentang penyelenggara Pemilu yang termasuk di dalamnya ketentuan untuk dibentuknya lembaga pengawas yaitu Bawaslu yang terpisah dari KPU. Kedua adalah terpilihnya tiga orang perempuan dari tujuh anggota KPU yang baru untuk periode 2007-2012. Terpilihnya tiga perempuan ini cukup mengejutkan beberapa pihak karena sebelumnya hanya diprediksi akan terpilih dua saja perempuan, dan adapula yang menyatakan bahwa keterpilihan ini merupakan sinyal yang positif untuk penerapan perspektif gender⁸² dalam kelembagaan KPU selaku penyelenggara Pemilu.

Diundangkannya UU 22/2007 merupakan suatu bentuk komitmen dalam hal memperbaiki kualitas pemilihan

⁸² <https://news.detik.com/berita/837842/inilah-7-anggota-kpu-2007-2012> diakses pada 5 Februari 2018.

umum di Indonesia melalui penguatan secara struktur pada organ-organ penyelenggara pemilihan umum. Pada dasarnya, munculnya UU 22/2007 sebagai bentuk penyempurnaan, sehingga tidak merubah secara pokok bagaimana organ-organ penyelenggara tersebut melainkan memberikan sebuah penguatan terhadap dasar hukum yang menjamin kerja-kerja penyelenggara pemilihan umum yang memang sudah sepatutnya diberikan. Terdapat beberapa hal yang menjadi pokok poin penguatan kelembagaan terkait dengan pemilihan umum. Beberapa hal tersebut yaitu disebutkannya secara tegas organ-organ penyelenggara pemilu dari tingkat pusat hingga tingkat daerah serta disebutkan secara tegas pula panitia-panitia ad hoc yang berfungsi secara sementara dalam rangka memperlancar berjalannya pemilihan umum. Hal lain yang juga kembali diatur secara tegas adalah tentang kelembagaan pengawas pelaksanaan pemilihan umum serta terdapatnya mekanisme penegakan kode etik terhadap lembaga-lembaga penyelenggara pemilihan umum. Pada UU 22/2007 diatur bahwa lembaga penyelenggara pemilihan umum adalah KPU. Secara rinci diatur jenjang keorganisasian pelaksana pemilihan umum dari tingkat nasional hingga ke tingkat daerah. KPU di tingkat nasional yaitu KPU, sampai ke tingkat daerah yaitu KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen. Selain KPU yang bersifat permanen, UU ini juga mengatur pembentukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat ad hoc. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang bergerak secara langsung ditingkat masyarakat setingkat kecamatan hingga desa serta pemilihan bagi warga negara Indonesia yang sedang berada di luar negeri. Artinya, UU secara rigid telah membentuk suatu

mekanisme dan instrumen yang menjalankan mekanisme pemilihan tersebut. Menariknya, dalam UU 22/2007 terdapat pula pengaturan mengenai ketentuan dimana KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/kota untuk memperhatikan 30% keanggotaan perempuan.⁸³ Ketentuan tersebut juga berlaku untuk Penyelenggara Pemilu Kecamatan (PPK)⁸⁴ untuk memperhatikan keanggotaan perempuan.⁸⁴

4.2 Periode UU 2/2008 dan UU 10/2008

Partai Politik di Indonesia memiliki peran yang sangat sentral, khususnya terhadap persoalan aspirasi warga negara. Meskipun Indonesia menganut sistem Presidensiil, dimana dalam sistem tersebut Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, namun hal itu tidak lantas menghilangkan fungsi sentral dari Parlemen. Sebagaimana kita ketahui bahwa Parlemen –dalam hal ini DPR- memiliki 3 fungsi, yaitu : Pengawasan, Legislasi dan Anggaran.⁸⁵

Anggota parlemen di Indonesia adalah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme Pemilu. Salah satu syarat untuk dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif adalah diusung oleh Partai Politik. Inilah kemudian salah satu yang menjadikan Partai Politik

⁸³ Pasal 6 ayat (5) UU22/2007.

⁸⁴ Pasal 43 ayat (2) UU 22/2007

⁸⁵ Pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945 adalah landasan utama yang menjadi dasar kewenangan dari DPR. Dalam Pasal 20A dapat dilihat jika DPR memiliki tugas dan fungsi yang cukup signifikan dalam kehidupan bernegara. Dengan kewenangan besar yang dimiliki oleh DPR tersebut, maka DPR adalah salah satu lembaga negara yang cukup strategis dalam penentuan kebijakan skala nasional.

berperan sangat besar dalam menjalankan kehidupan bernegara dan juga dalam menjalankan roda pemerintahan. Salah satu fungsi Partai Politik termaktub dalam konsideran menimbang UU 2/2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah dengan UU 2/2011 tentang Perubahan UU 2/2008 tentang Partai Politik yang menyatakan “bahwa Partai Politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggungjawab”.⁸⁶

Pentingnya kedudukan parlemen yang anggotanya terdiri dari berbagai Partai Politik, menyisakan persolan tersendiri. Kali ini, bukan berbicara mengenai Partai Politik dalam kehidupan ketatanegaraan, namun lebih kepada anggota dari Partai Politik itu sendiri. Isu yang menarik dalam hal ini adalah tentang peran perempuan dalam keanggotaan suatu Partai Politik. Secara normatif, UU 2/2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah oleh UU 2/2011 tentang Perubahan atas UU 2/2008 tentang Partai Politik memberikan hak kepada perempuan untuk menjadi anggota maupun pengurus Partai Politik. Bahkan

⁸⁶ Lihat konsideran huruf d UU 2/2008 tentang Partai Politik. Dalam konsideran tersebut dapat dipahami dengan jelas jika sendi kehidupan demokrasi di Indonesia haruslah memiliki suatu wadah yang berfungsi untuk menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Wadah yang dapat menampung hal tersebut secara konstitusional adalah lewat Partai Politik. Salah satu yang menjadi fokus ialah menjunjung tinggi kebebasan dalam kehidupan demokrasi. Namun kebebasan disini bukanlah kebebasan dalam artian tak terbatas, justru kebebasan disini haruslah dipahami sebagai kebebasan yang bertanggungjawab serta tidak menciderai hak-hak orang lain.

hak bagi perempuan tersebut menjadi kewajiban oleh suatu Partai Politik yang harus dilaksanakan.⁸⁷

Gender masih menjadi topik yang kerap menjadi bahan diskusi mulai dari kalangan aktifis perempuan hingga pada level pemerintahan. Salah satu penyebabnya ialah, bahwa Indonesia masih sangat kental budaya persepsi masyarakat tentang dikotomi gender, terlebih dalam hal perbedaan ruang dan peran antara laki-laki dan perempuan. Hal ini kemudian mendorong pada suatu penyetaraan melalui mekanisme *Affirmative action*. Salah satu mekanisme *Affirmative action* di Indonesia dapat ditemukan dalam UU Partai Politik sebagaimana disebut diatas.

Affirmative action yang terdapat dalam UU Partai Politik tidak lantas menjadi jawaban atas permasalahan yang muncul. Persoalan *Affirmative action* kerap dipandang hanya sebagai sebuah “formalitas” belaka dan hanya sebagai pelaksanaan atas perintah Undang-Undang. *Affirmative action* sendiri terkadang memunculkan dua sisi yang paradoks, satu sisi dipandang sebagai jalan tengah sebagai upaya penyetaraan antara laki-laki dan perempuan khususnya dalam hal politik, namun di sisi lain *Affirmative action* dengan model pembatasan kuota pada perempuan untuk andil dalam politik justru melemahkan posisi

⁸⁷ Pasal 2 UU 2/2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah oleh UU 2/2011 tentang Perubahan atas UU 2/2008 tentang Partai Politik mewajibkan kepada Partai Politik untuk melibatkan perempuan dalam kepengurusan dan keanggotaan. Pasal 2 Ayat (1) berbunyi : “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menyertakan 30 % (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan. Lalu Pasal 2 Ayat (5) berbunyi : “Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30 % (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

perempuan.⁸⁸ Kebijakan *Affirmative action* banyak dilakukan pada masalah pendidikan, pembangunan pemerintahan, pekerjaan atau kesejahteraan sosial.⁸⁹

Jika dilihat dari konstruksi Pasal yang terdapat dalam UU Parpol tersebut, sekilas tidak nampak semangat penyetaraan kedudukan bagi perempuan. Hal tersebut tercermin dari beberapa pasal yang tidak akomodatif dalam pengaturan mengenai kedudukan perempuan. Ketentuan Pasal 29 UU 2/2008 adalah contohnya. Pasal 29 UU 2/2008 tersebut membahas mengenai rekrutmen politik. Didalam rumusan Pasal 29 tersebut sama sekali tidak menyertakan keterlibatan perempuan dalam hal rekrutmen politik yang dilakukan Partai Politik.⁹⁰ Artinya,

⁸⁸ Paradoks *Affirmative action* ini menjadi bahan yang menarik untuk diperbincangkan. Ada yang berpendapat dalam rangka menyetarakan kedudukan perempuan dalam kehidupan politik agar ia dapat tampil sebagai wakil rakyat yang turut memperjuangkan aspirasi rakyat, dapat ditempuh melalui mekanisme *Affirmative action*. Sedangkan ada pula pendapat yang menyatakan bahwa sesungguhnya *Affirmative action* justru semakin menimbulkan ketidaksetaraan terhadap kaum perempuan. Pendapat ini didasarkan pada argumen untuk apa ada pembatasan dalam bentuk kuota kepada kaum perempuan yang justru akan membuat perempuan semakin terbatas ruang geraknya dan cenderung hanya akan digunakan sebagai bentuk formalitas semata.

⁸⁹ *Affirmative action* dimulai sebagai koreksi dari pemerintahan dan ketidakadilan yang lampau terhadap sekelompok orang. Kelompok ini biasanya dibedakan berdasarkan ras, gender atau budaya. Lihat : Safitri, *Affirmative action 30 Persen Kuota Caleg Perempuan : Sebuah Semboyan?*, Jurnal Psikologi Vol. 5 No.1, Juni 2007.

⁹⁰ Pasal ini kemudian diubah dalam UU 2/2011 tentang Perubahan atas UU 2/2008, dimana dalam ketentuan di UU 2/2011 disisipkan satu pasal yaitu Pasal (1a) yang berbunyi : "Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan."

semangat penyeteraan kedudukan antara laki-laki dan perempuan dalam politik masih separuh hati. Perempuan, dalam konstruksi UU 2/2008, hanya ditempatkan pada posisi yang kurang strategis dan tidak memiliki posisi tawar yang tinggi karena kewajiban menyertakan perempuan dalam partai politik hanya sebatas pada kepengurusan saja.

Semangat pelibatan perempuan dalam kedudukan politik seharusnya diletakkan dalam konteks yang lebih luas. Perempuan dengan demikian tidak hanya menjadi sekedar “pelengkap” bagi partai politik, khususnya dalam bingkai demokrasi. Pelibatan perempuan dalam konteks yang lebih luas adalah dengan memberikan porsi yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam kontestasi pemilihan umum, khususnya pemilu untuk memilih anggota DPR atau DPRD. Memang, kedudukan UU Parpol dalam hal ini memiliki keterbatasan yang tidak bisa dilakukan perluasan kewenangan dengan sendirinya. Namun hal demikian bukanlah menjadi alasan pembenar untuk tidak melakukan penyeteraan kedudukan antara laki-laki dan perempuan. Frasa “mempertimbangkan” adalah salah satu contoh kelemahan yang terdapat dalam UU Parpol. Artian “mempertimbangkan” berarti bukanlah suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh Parpol. Ini adalah hal yang sangat disayangkan, karena dengan demikian maka tidak ada cerminan kesetaraan kedudukan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan berpolitik.⁹¹ UU Parpol,

⁹¹ Pengaturan pasal-pasal yang ada dalam UU Parpol, diakui atau tidak, masih jauh dari semangat penyeteraan. Setidaknya ada beberapa hal yang dapat menjadi indikator : *Pertama*, perempuan hanya diletakkan dalam posisi yang tidak strategis. Hal tersebut sebagaimana tercermin dalam Pasal 2 Ayat (2) yang pelibatan perempuan hanya dalam pendirian dan pembentukan. *Kedua*, Pasal 2 Ayat (5) UU Parpol semakin menegaskan posisi perempuan, yaitu perempuan hanya diletakkan pada kepengurusan tingkat pusat, itupun dengan kuota yang hanya sebesar

semestinya dipandang sebagai ujung tombak bagi perjuangan representasi perempuan dalam kehidupan berpolitik dengan menempatkan aturan yang setara antara laki-laki dan perempuan.

Afirmasi sebagai suatu sarana untuk memperjuangkan kedudukan setara yang banyak diadopsi oleh banyak negara untuk menghadapi kondisi sosial yang diskriminatif. Adanya ketidaksetaraan kedudukan mengakibatkan adanya marginalisasi dalam segala aspek kehidupan, khususnya dalam kehidupan politik yang diakibatkan terlalu dominannya struktur patriarki baik dalam level publik maupun level privat. Akibatnya, struktur patriarki yang menghegemoni melahirkan kelompok sosial tertentu yang kemudian tidak mampu dan tidak mempunyai akses dalam kehidupan publik seperti pada umumnya. Maka dari itu, afirmasi adalah sebuah bentuk intervensi yang dapat ditempuh untuk penyetaraan kedudukan dan tidak melanggengkan hegemoni patriarki. Kebijakan afirmasi ini pada dasarnya muncul dengan memiliki tujuan jangka panjang yang bertujuan untuk mengurangi bentuk diskriminasi antar kelompok.⁹²

Bergeser dari UU Parpol ke UU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pileg). Secara normatif, pada Tahun 2008 instrumen hukum yang mengatur mengenai Pileg adalah UU 10/2008. UU Pileg tersebut disahkan dan diundangkan pada 31 Maret 2008. UU Pileg ini adalah instrumen hukum baru yang mana mencabut UU Pileg

30%. Tidak ada ketentuan yang mewajibkan kepengurusan partai politik ditingkat daerah juga melibatkan perempuan. *Ketiga*, Pasal 29 Ayat (1a) UU 2/2011 yang menyatakan mengenai rekrutmen partai politik yang hanya mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Tentu saja ketentuan-ketentuan tersebut sangatlah jauh dari kesetaraan kedudukan antara laki-lai dan perempuan.

⁹² Lihat <http://chrishandrix.wordpress.com/2009/06/09/12/>

lama yaitu UU 12/2003 sebagaimana diubah dengan UU 10/2006. Di dalam UU 10/2008 dapat kita jumpai pengaturan mengenai kedudukan perempuan dalam kontestasi politik, yaitu pemilihan Anggota DPR, DPD maupun DPRD.

Kembali pada konstruksi yang terdapat dalam UU 10/2008, khususnya pengaturan mengenai perempuan, dirasa masih sangat jauh dari semangat kesetaraan. Meskipun di beberapa Pasal dalam UU 10/2008 secara jelas menyebutkan porsi dan peran serta perempuan dalam kontestasi pemilihan anggota legislatif, namun hal tersebut tidak lantas menjawab permasalahan yang ada. Misalnya jika berbicara dalam konteks penjurangan bakal calon anggota legislatif, UU 10/2008 memang tidak secara jelas mengatur bagaimana mekanisme penjurangan bakal calon dan hal tersebut diserahkan kembali kepada partai politik.⁹³ Pengaturan mengenai kebijakan afirmasi ini memang sangat dilematis. Di satu sisi, afirmasi dianggap sebagai suatu sarana yang dapat digunakan dalam

⁹³ Pasal 51 UU 10/2008 menyebutkan :

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD, Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik.

Jika dilihat lebih lanjut, maka ketentuan ayat (2) tersebut sangatlah rentan terhadap hegemoni satu pihak saja. Meskipun bahasa yang digunakan adalah “dilakukan secara demokratis dan terbuka” namun hal tersebut bukanlah suatu solusi yang menjawab permasalahan. Konstruksi demikian, yang tidak menyebutkan secara eksplisit peran serta perempuan justru akan melanggengkan hegemoni patriarki. Ini menjadi salah satu catatan penting kepada pembentuk Undang-Undang untuk lebih aspiratif dalam hal menyetarakan kedudukan antara laki-laki dan perempuan.

mewujudkan kesetaraan, tetapi disisi lain, semangat tersebut sepertinya masih sangat jauh dari kesetaraan.⁹⁴

Konstruksi UU 10/2008 pada umumnya lebih banyak mengatur mengenai hal-hal yang bersifat teknis-administratif. Hal yang mengatur tentang substansi afirmasi masih belum terlihat dalam ketentuan pasal-pasal yang terdapat dalam UU 10/2008. Dalam konteks mewujudkan semangat afirmasi, sebenarnya dapat dilakukan melalui undang-undang. Namun pewujudan semangat itu haruslah kembali ditengok dari sisi kualitas bukan hanya menyoal mengenai kuantitas. Sangat disayangkan konstruksi UU 10/2008 secara umum masih belum mencerminkan semangat penyeteraan dan hanya condong kepada hal teknis-administratif. Semestinya, UU 10/2008 tersebut mengatur secara khusus mengenai afirmasi yang dilandasi oleh semangat penyeteraan agar jurang perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam hal kontestasi politik dapat dikurangi.

4.3 Putusan MK 22-24/PUU-VI/2008

⁹⁴ Problematika yang muncul dalam konteks ini adalah mengenai angka 30%. Apakah angka 30% tersebut adalah angka yang proporsional untuk mewujudkan kesetaraan kedudukan antara laki-laki dan perempuan?. Semangat afirmasi, hakekatnya bukanlah semata-mata berbicara soal kuantitas saja. Namun lebih dari itu, afirmasi haruslah dimaknasi sebagai suatu wujud alat yang dapat menyeterakan kedudukan yang kemudian diimplementasikan secara riil ke dalam Undang-Undang. Jika pemaknaan afirmasi hanya sebatas menjalankan perintah Undang-Undang tanpa menengok kembali kepada hakekat afirmasi itu sendiri, maka yang terjadi hanyalah soal kuantitas dan nir kualitas. Munculnya angka 30% sendiri masih menjadi perdebatan yang alot dan meskipun demikian, namun tetap saja hal tersebut sudah terlanjur diadposi dalam Undang-Undang.

4.3.1. Pertimbangan dalam Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008

Persoalan dalam UU 10/2008 tidak hanya sebatas mengenai pengaturan afirmasi yang masih belum terlihat semangatnya, namun juga menyisakan persoalan dalam konteks lainnya. Kali ini persoalan bergeser pada tata cara pengajuan bakal calon penetapan calon terpilih anggota legislatif. Secara normatif ketentuan mengenai tata cara pengajuan bakal calon, yang kemudian menjadi pokok permohonan untuk diuji di MK dalam perkara ini adalah ketentuan dalam Pasal 55 Ayat (2).⁹⁵ Sedangkan ketentuan lain yang menjadi pokok permohonan yaitu mengenai penetapan calon terpilih yang diatur dalam Pasal 214 UU 10/2008.

Putusan MK ini adalah putusan yang didasarkan pada 2 (dua) permohonan pengujian, yaitu permohonan yang teregister dalam Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008. Pokok permohonan yang diajukan pemohon dalam dalam Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 adalah tentang ketentuan Pasal 55 ayat (2). Pemohon, dalam perkara nomor 22 mendalilkan bahwa Pasal 55 Ayat (2) UU 10/2008 telah mendiskriminasi pemohon dan hak konstitusional pemohon dirugikan. Pemohon dalam perkara nomor 22 adalah Caleg Anggota DPRD Jawa timur yang diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) untuk dapil 1 (satu) Surabaya dan Sidorajo.

⁹⁵ Pasal 55 Ayat (2) UU 10/2008 berbunyi : (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Ketentuan inilah yang kemudian menjadi salah satu pokok permohonan yang diajukan pemohon untuk dilakukan uji materi.

Dalil yang diajukan pemohon dalam perkara ini adalah hak konstitusional pemohon merasa dirugikan dengan adanya ketentuan Pasal 55 Ayat (2) yang pemohon anggap memberikan peluang besar bagi perempuan untuk menjadi anggota legislatif terpilih.⁹⁶ Batu uji yang digunakan pemohon didasarkan pada ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D dan Pasal 28I UUD 1945. Argumentasi yang dibangun oleh pemohon adalah dengan adanya Pasal 55 Ayat (2) ini dianggap menghilangkan makna pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta pengakuan yang sama bagi setiap warga negara dihadapan hukum, yang mana hal tersebut dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, dan hal yang demikian itu telah menghalangi, membatasi hak pemohon terpilih sebagai calon legislatif periode 2009-2014. Sedangkan menurut pemohon, untuk mendapatkan nomor urut angka kecil (1, 2, atau 3) di dalam pencalonan partai politik tidaklah hal yang mudah. Seharusnya, penentuan nomor urut itu didasarkan pada pengabdian Caleg yang menjadi kader partai politik dan dipertimbangkan sumbangsih Caleg tersebut selama di partai politik. Selain ini, menurut pemohon, ketentuan Pasal 55 ayat (2) ini merupakan arogansi dan diskriminasi yang membedakan perlakuan Caleg laki-laki dan perempuan.

Pemohon beranggapan jika pada dasarnya laki-laki dan perempuan mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum maupun di pemerintahan termasuk dalam dunia

⁹⁶ Pemohon dalam Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 ini mendalilkan kerugian sebagaimana dimaksud, menurut pemohon karena perempuan lebih mendapat prioritas dan berpeluang lebih besar untuk terpilih menjadi anggota legislatif dibanding laki-laki. Menurutnya, Pasal 55 Ayat (2) bertentangan dengan semangat reformasi dan pemohon merasa terdiskriminasi serta berpotensi menghalangi terpilihnya pemohon menjadi anggota legislatif. Vide : Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang kedudukan pemohon I (*legal standing*) angka 4 dan 5.

politik. Akan tetapi tidak dibenarkan dalam penyusunan daftar nama Caleg antara laki-laki dan perempuan terdapat perbedaan. Semua itu haruslah didasarkan pada seberapa jauh pengabdian seseorang itu di dalam partai politik. Pada dasarnya pemohon setuju jika perempuan didorong untuk terlibat di kancah politik, namun pemohon tidak setuju apabila dorongan itu dilakukan dengan memberikan keistimewaan terhadap kaum perempuan.⁹⁷

Dalam permohonan Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 ini DPR dan Pemerintah serta Komnas Perempuan turut juga memberikan keterangan. Keterangan mereka pada dasarnya tidak sepakat dengan dalil-dalil yang dikemukakan oleh Pemohon. Seperti DPR misalnya, untuk mengcounter argumentasi pemohon, dalam keterangannya DPR menyampaikan jika persoalan Pasal 55 Ayat (2) itu adalah wujud penyeteraan dan bukanlah sebagai wujud diskriminasi. Selain itu, Pasal 55 Ayat (2) telah sejalan dengan CEDAW (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman*) sebagaimana telah diratifikasi melalui UU 68/1958, UU 7/1984 dan UU 12/1985 tentang Hak Sipil dan Politik.

Mahkamah dalam hal ini sependapat dengan argumentasi yang dikemukakan oleh DPR. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 55 Ayat (2) itu dalam rangka memenuhi *affirmative action* bagi perempuan dibidang politik. Hal tersebut sebagaimana yang telah dilakukan oleh berbagai negara dengan menerapkan adanya kewajiban bagi partai politik untuk menyertakan anggota legislatif bagi perempuan. Selanjutnya Mahkamah mengatakan jika demi terbentuknya kesetaraan gender salah satu caranya adalah dengan *affirmative action* sekalipun terdapat dinamika dan perbedaan. Hal ini didasarkan pada masih minimnya

⁹⁷ Vide : Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 bagian pokok permohonan Pemohon I nomor 5, 6, 7, 8 dan 9.

keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan nasional, baik di sektor hukum, pembangunan ekonomi dan sosial politik. Sedangkan berdasarkan sensus penduduk, jumlah perempuan lebih besar dibanding dengan jumlah laki-laki, maka sudah seharusnya ketimpangan gender ini disikapi dengan bijak dalam keputusan-keputusan dibidang sosial, politik, ekonomi, hukum dan kultur.

Lebih lanjut, Mahkamah berpendapat sekalipun sistem kuota bagi perempuan dipandang sebagai pengurangan hak konstitusional bagi Caleg laki-laki, namun hal tersebut tidaklah bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Pembatasan itu sendiri dibenarkan oleh konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan oranglain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Bahkan Pasal 28H Ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

4.3.2. Pertimbangan dalam Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008

Permohonan dalam Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008 yang hendak dibahas adalah persoalan uji materi Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU 10/2008. Pemohon dalam perkara ini terdiri dari 2 (dua) orang, yaitu Caleg DPR RI

dari Partai Demokrat dapil Jawa Timur VIII dengan nomor urut 1 dan Caleg DPR RI dari Partai Demokrat dapil Jawa Timur VIII dengan nomor urut 8 serta salah seorang Pemilih yang mempunyai hak pilih dalam Pemilu Tahun 2009. Dasar yang digunakan pemohon sebagai batu uji adalah ketentuan Pasal 6A Ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28E Ayat (2) UUD 1945.

Menurut pemohon, norma Pasal 214 UU 10/2008 sangat tidak adil dan diskriminatif. Hal tersebut dikarenakan seharusnya keterpilihan suatu anggota legislatif didasarkan pada perolehan suara terbanyak. Pemohon membandingkan norma Pasal 214 UU 10/2008 dengan norma Pasal 6A ayat (4) UUD 1945, dimana pada Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 mengatur tentang pemilihan Presiden yang diputuskan berdasarkan suara terbanyak. Inilah yang kemudian oleh pemohon dipersoalkan dalam pokok permohonannya dengan menganalogikan suara terbanyak sebagaimana dalam pemilihan Presiden juga berlaku bagi pemilihan Anggota Legislatif.

Terhadap argumentasi pemohon ini DPR menyatakan sikap yang berbeda. Menurut DPR bahwa ketentuan yang terdapat di Pasal 214 bukanlah suatu bentuk diskriminasi. Suatu ketentuan dianggap diskriminasi apabila memenuhi batasan pengertian sebagaimana terdapat di Pasal 1 angka 3 UU 39/1999.⁹⁸ Pasal 214 UU 10/2008 menurut pendapat

⁹⁸ Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU 39/1999 menyatakan diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

DPR tidak mendiskriminasikan Caleg karena ketentuan berdasarkan nomor urut itu diberlakukan kepada semua partai politik peserta pemilu. Sedangkan untuk penentuan nomor urut itu sepenuhnya menjadi kewenangan partai politik dan dipandang tidak ada relevansinya dengan kerugian konstitusional yang diajukan dalam perkara ini.

Dalam hal ini DPR sedikit menyinggung babakan hal yang melatarbelakangi pembentukan Pasal 214. Pasal 214 terbentuk karena mengandung politik hukum transisional antara sistem proporsional terbuka terbatas dengan sistem proporsional terbuka murni.⁹⁹ Pada saat pembahasan Pasal 214, muncul semangat bahwa meskipun sistem proporsional memiliki karakteristik pada adanya kedaulatan partai politik, namun tetap harus memikirkan kedaulatan pemilih dan harus menghargai pula kedaulatan pemilih, sehingga munculah angka 30% dari BPP.¹⁰⁰

⁹⁹ Vide keterangan tertulis DPR RI dalam Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008 angka 3.

¹⁰⁰ Kombinasi ini merupakan sebuah upaya meningkatkan adanya kedaulatan rakyat atau pemilih selain kedaulatan partai politik dalam menentukan para calon anggota legislatif. Ketentuan tersebut secara teoritis tidak bertentangan, bahkan menjadi varian baru dalam Pemilu sistem proporsional. Secara teoritis, sistem proporsional terbagi atas beberapa varian yaitu sistem daftar (*list system*), sistem campuran (*mixed member proportional*), dan sistem *single transferable vote*. Selain itu terdapat sistem semi proporsional yang menggabungkan dengan sistem *plurialitasmayoritas* (distrik). Oleh karena itu, penggunaan sistem proporsional terbuka (*open list system*) merupakan kemajuan yang pesat karena pemilih diberikan pilihan nama calon wakil mereka yang akan duduk dalam lembaga perwakilan. Angka 30% (tiga puluh perseratus) merupakan angka yang bisa dijadikan ukuran bagi legitimasi seseorang wakil, meskipun sangat mungkin seseorang memperoleh 100% (seratus perseratus) dari BPP seperti yang terjadi pada pemilu 2004. Pilihan terhadap penggunaan sistem proporsional terbuka berdasarkan pertimbangan bahwa bagi

Selanjutnya, menurut DPR, argumentasi pemohon sangat tidak beralasan dan tidak terdapat relevansi antara apa yang terjadi dengan apa yang dimohonkan kepada Mahkamah. Setali tiga uang, Pemerintah dalam keterangan tertulis juga menyatakan sikap yang sama dengan DPR yaitu menolak argumentasi yang dikemukakan oleh pemohon. Dasar penolakan Pemerintah terhadap argumentasi pemohon secara garis besar sama dengan apa yang diutarakan oleh DPR.

Komnas Perempuan dalam perkara ini turut menjadi pihak terkait yang memberikan pandangan dan pendapat terhadap pengujian Pasal 55 UU 10/2008. Secara garis besar Komnas Perempuan tidak sepakat dengan uji materi yang diajukan. Hal itu didasarkan pada argumentasi bahwa pengaturan tentang perlunya perlakuan khusus atau tindakan khusus sementara adalah dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender. Kesetaraan gender sendiri merupakan mandat dari UU 7/1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Karena Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut, maka negara berkewajiban untuk mengintegrasikan seluruh prinsip yang tercantum dalam konvensi.

Salah satu kewajiban dari Konvensi tersebut adalah negara pihak wajib menyediakan perangkat dan membuat hasil yang nyata untuk mendorong penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia bagi perempuan, memenuhi uji kelayakan, serta harmonisasi konvensi ke

negara kesatuan dan plural, maka sistem proporsional lebih kompatibel karena mengakui juga suara minoritas. Disadari bahwa tidak ada sistem pemilu yang paling benar atau paling baik. Yang ada adalah sistem pemilu yang paling kompatibel dengan situasi dan kondisi negara yang bersangkutan. Vide : Keterangan tertulis DPR RI Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008 angka 4.

dalam sistem hukum domestik.¹⁰¹ Argumentasi yang dikemukakan selanjutnya oleh Komnas Perempuan adalah masih minimnya peran politik perempuan dibandingkan dengan laki-laki dalam sisi kuantitas.

Setidaknya dari tabel diatas apabila dilihat dari tingkat keterwakilan perempuan di parlemen semakin tahun semakin mengalami penurunan. Angka penurunan keterwakilan perempuan apabila dicermati lebih lanjut menunjukkan rendahnya tingkat keterlibatan perempuan dalam kontestasi politik. Berangkat dari pembelajaran dari waktu ke waktu itulah yang kemudian harus disikapi dengan menerbitkan aturan yang bersifat mengatur tindakan khusus bagi partisipasi perempuan dalam ranah politik.

Mahkamah dalam pertimbangannya sependapat dengan DPR dan Pemerintah. Pasal 55 ayat (2) UU 10/2008 dipandang sebagai bentuk usaha untuk menyetarakan kedudukan antara laki-laki dengan perempuan. Terlebih keberadaan Pasal 55 Ayat (2) pada dasarnya telah mewujudkan semangat kesetaraan sebagaimana telah diamanatkan dalam CEDAW yang juga telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Mahkamah juga berpendapat bahwa afirmasi adalah wujud dan kesempatan bagi perempuan demi terwujudnya kesetaraan dalam lapangan

¹⁰¹ CEDAW menegaskan negara wajib melakukan tindakan afirmasi, termasuk perlakuan khusus sementara sebagai instrumen untuk mengatasi persoalan ketidakadilan gender bagi kaum perempuan. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan (2) yang pada intinya mewajibkan negara untuk menghapus segala bentuk diskriminasi yang terjadi saat ini atau pada masa lalu dengan mengambil langkah khusus.

peran yang sama, meskipun memang pada tataran implementasi masih terdapat dinamika.¹⁰²

Selanjutnya, dalam pertimbangannya, Mahkamah juga berpendapat jikalau sistem kuota bagi perempuan dipandang mengurangi hak konstitusional Caleg laki-laki dan dianggap sebagai pembatasan, hal tersebut tidak lantas dianggap bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Pembatasan, sepanjang dilakukan dalam koridor yang sesuai dengan amanat Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, maka pembatasan tersebut dibenarkan.¹⁰³ Dalam konteks HAM, terkhusus dalam persolan penghapusan segala macam bentuk diskriminasi. Indonesia telah menunjukkan komitmen dengan meratifikasi konvensi internasional sebagai wujud memajukan perempuan dalam kehidupan politik.

Kendati Mahkamah sependapat dengan DPR dan Pemerintah dalam pengujian Pasal 55 Ayat (2), namun

¹⁰² Dinamika yang terjadi terkait dengan kebijakan afirmasi ini memang tidak terhindarkan. Setidaknya, hal tersebut dikarenakan terdapat perkembangan sejarah, persoalan kultural, ekonomi, sosial, politik dsb. Meskipun demikian, afirmasi dipandang sebagai upaya yang cukup tepat dalam mewujudkan kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan. Vide : Pertimbangan Mahkamah hlm 97.

¹⁰³ Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 berbunyi "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis" Berkaitan dengan kebijakan afirmasi, hal ini juga selaras dengan ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

tidak dengan pengujian Pasal 214 UU 10/2008. Mahkamah berpendapat jika ketentuan Pasal 214 UU 10/2008 adalah inkonstitusional. Pendapat Mahkamah tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa ketentuan Pasal 214 bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.¹⁰⁴ Sistem pemilu di Indonesia adalah sistem pemilihan langsung untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, DPD, dan Kepala Daerah, artinya secara dimensi keadilan dalam pembangunan politik maka menjadi adil jika pemilihan DPR atau DPRD juga dilakukan secara langsung tanpa mengurangi hak-hak politik partai politik. Tujuannya adalah agar anggota legislatif dapat terpilih berdasarkan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing. Atas dasar itulah maka kemudian Mahkamah mengabulkan sebagian permohonan uji materiil UU 10/2008, yaitu menyatakan ketentuan Pasal 214 huruf a,b,c,d dan e UU 10/2008 bertentangan dengan UUD 1945.

4.4. Kebijakan KPU dan Pengalaman Pemilu 2004

Proses pembentukan suatu peraturan itu haruslah dilandaskan pada aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Kesemuanya itu bermuara pada tujuan hukum yang salah satunya adalah keadilan. Memang hukum dan keadilan

¹⁰⁴ Mahkamah selanjutnya mengatakan jika penetapan calon terpilih didasarkan pada nomor urut adalah suatu hal yang bertentangan dengan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat menjadi terabaikan manakala dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif jika terdapat dua orang calon yang mendapatkan suara banyak dikalahkan hanya oleh caalon yang mendapat suara kecil, hanya karena yang mendapat suara kecil tersebut nomor urutnya lebih kecil. Vide : Pertimbangan Mahkamah pada halaman 105.

saling berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Hukum tanpa keadilan bagai ayam yang kehilangan induknya, tersesat tanpa arah. Maka dalam pembentukan suatu peraturan yang dijadikan sebagai hukum, maka sudah sepatutnya melihat segala persoalan dengan cara pandang multi dimensional. Sehingga dengan demikian hukum nantinya dapat dapat bersifat dinamis dan tidak hanya menjadi teks-teks mati semata.¹⁰⁵ Tidak terkecuali dalam hal ini adalah pembentukan KPU.

KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri dan independen, sesuai dengan amanat undang-undang maka KPU dapat membuat peraturan pelaksanaan terkait pemilu. Peraturan pelaksanaan pemilu diatur oleh KPU melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Salah satu produk hukum KPU di Tahun adalah PKPU 18/2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. PKPU 18/2008 adalah salah satu produk hukum yang dibuat oleh KPU yang secara spesifik mengatur mengenai teknis pencalonan.

Salah satu yang menjadi perhatian dalam PKPU 18/2008 adalah mengenai keterwakilan perempuan. Ketentuan Pasal 10 menyatakan jika jumlah bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memuat

¹⁰⁵ Salah satu penyebab kemandegan yang terjadi dalam hukum adalah masih terjerembabnya paradigma tunggal positivisme yang sudah tidak dinamis dan sudah tidak lagi fungsional. Hukum hanya dipandang sebagai teks-teks mati yang tidak memiliki sifat yang dinamis. Padahal cara pandang dan kehidupan manusia tidak dapat disamakan dengan teks-teks mati semata, karena kehidupan manusia bersifat dinamis. Terkait hal ini lebih lanjut dapat dilihat dalam Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir* (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum), Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm. ix.

paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.¹⁰⁶ Ketentuan yang terdapat di PKPU tentu harus selaras dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi yaitu undang-undang. Selain selaras, PKPU juga memuat ketentuan yang menjadi semangat penyetaraan gender sebagaimana pemerintah Indonesia telah meratifikasi konvensi Internasional berkaitan dengan penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

Penyelarasan dimaksudkan untuk tetap menjaga semangat agar jurang perbedaan yang berkaitan dengan gender dapat dihapuskan. KPU dalam hal ini tidak dapat dilihat secara parsial, artinya tidak dapat dimaknai hanya sebagai penyelenggara pemilu yang menyiapkan hal-hal yang bersifat teknis-administratif. KPU harus dipandang sebagai lembaga yang dapat berperan aktif memperjuangkan hak-hak perempuan khususnya untuk mengurangi dan menghapuskan ketimpangan gender antara laki-laki dan perempuan. Salah satu semangat penyelenggaraan pemilu adalah terpilihnya pemimpin dan wakil rakyat yang benar-benar representasi dari suara rakyat. Jika dalam pelaksanaan pemilu masih terdapat porsi yang tidak seimbang hanya karena persoalan gender, maka keadilan dan proporsionalitas pemilu itu sendiri menjadi tidak lagi terjaga.

Ketentuan lain dalam PKPU 18/2008 yang mengatur mengenai perempuan ialah ketentuan Pasal 12 Ayat (2)¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Pasal 10 PKPU 18/2008 berbunyi "Jumlah bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, memuat paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan, dengan ketentuan apabila hasil perhitungan terdapat bilangan pecahan $\frac{1}{2}$ (setengah) atau lebih dibulatkan ke atas dan apabila kurang dari $\frac{1}{2}$ (setengah) dihapus".

¹⁰⁷ Pasal 12 Ayat (2) PKPU 18/2008 berbunyi "Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal

Semangat dari Pasal 12 Ayat (2) adalah semangat keseimbangan antara Caleg laki-laki dengan Caleg perempuan. Ketentuan ini, sebagai jembatan persaingan antara Caleg laki-laki dengan Caleg perempuan yang berlandaskan semangat afirmasi. Perempuan dengan demikian akan mendapat peluang dan kesempatan yang sama dengan laki-laki dalam kompetisi politik.

Berkaca pada pengalaman pemilu 2004, jika dilihat tingkat partisipasi perempuan sedikit lebih baik dari periode sebelumnya. Tahun 2004, jumlah anggota DPR RI dari perempuan sebanyak 61 orang atau sekitar 11,09%. Hal ini mengalami sedikit peningkatan dibanding dengan periode sebelumnya yaitu periode 1999 yang keterlibatan perempuan hanya sejumlah 46 orang atau sekitar 9%. Meskipun demikian, belum signifikannya peningkatan partisipasi perempuan sebagai anggota legislatif merupakan catatan tersendiri dan harus mendapat perhatian khusus. Rendahnya keterlibatan perempuan dalam politik dan parlemen akan menimbulkan dampak yang kurang baik bagi pembangunan kesejahteraan perempuan. Hal tersebut dikarenakan kebijakan-kebijakan yang dibuat tidak berdasarkan pada kepentingan dan kebutuhan bagi kaum perempuan. Budaya patriarki yang masih menghegemoni menimbulkan jarak tersendiri terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan-kebijakan. Bisa dikatakan, jika yang demikian itu adalah pembangunan yang tidak memiliki wawasan gender.

Sebagai akibat dari adanya jarak antara laki-laki dengan perempuan dalam keterlibatan di parlemen salah satunya adalah persoalan kesejahteraan. Salah satu indikatornya adalah dilihat dari sistem pengupahan yang lebih

calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”.

mengutamakan laki-laki, jaminan kesehatan juga lebih mengutamakan laki-laki dan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan moralitas pun mengutamakan kepentingan laki-laki. Dalam konteks ini, perempuan hanya ditempatkan sebagai obyek pembangunan semata sehingga hak-hak dan kebutuhan kesejahteraannya terabaikan. Disinilah afirmasi menjadi satu langkah penting yang bukan saja harus dibaca secara normatif namun diwujudkan dalam bentuk yang konkrit.¹⁰⁸

Ketentuan dalam PKPU 18/2008 menyebutkan bahwa partai politik yang tidak dapat memenuhi kuota 30% dapat melakukan perbaikan dan apabila tidak dapat melakukannya maka diwajibkan untuk memberikan keterangan pada KPU dan berkewajiban untuk menempatkan bakal calon dalam nomor urut kecil. Partai yang tidak memenuhi kuota juga akan mendapatkan sanksi berupa pengumuman di media massa.¹⁰⁹ Sementara untuk partai yang tidak menerapkan ketentuan zipper, diberikan kesempatan untuk memperbaiki daftar bakal calon, dan apabila tidak dapat memenuhi diperintahkan untuk menyampaikan keterangan tertulis untuk kemudian ditimbang apakah alasan tersebut dapat diterima atau tidak diterima. Apabila

¹⁰⁸ *Affirmative action* dapat dipahami sebagai kompensasi negara terhadap perempuan yang selama ini termajinalkan. *Affirmative Action* sendiri berlaku pada era reformasi. Sebenarnya bentuk tindakan afirmasi ini diantaranya adalah, *pertama* mengharuskan pada semua partai dimana 30% pengurusnya adalah perempuan, hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 65 Ayat (1) UU 12/2003. *Kedua*, mengajukan prinsip keterwakilan perempuan dimana masing-masing partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap dapil untuk memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Prinsip keterwakilan ini lebih dikenal dengan prinsip kuota 30% keterwakilan perempuan.

¹⁰⁹ Pasal 27 Huruf D PKPU 18/2008

hasilnya adalah tidak dapat diterima maka akan diberikan sanksi berupa pengumuman di media massa.¹¹⁰ Secara singkat dapat dikatakan bahwa dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya, UU 10/2008 dan UU 2/2008 memiliki ketentuan yang sifatnya lebih kuat dan lebih baik. Akan tetapi disamping perbaikan yang dilakukan, permasalahan sanksi masih menjadi masalah. Kedua, desain kuota perempuan dalam UU 10/2008 dengan sistem zipper nomor urut yang dinilai akan menguntungkan perempuan meleset dari prakiraan semula karena adanya gugatan kepada Mahkamah Konstitusi yang akan dibahas dalam sub-bab di bawah.

4.5. Penerapan dan Pengaturan Pemilu 2009: Sebuah Perbaikan dengan Catatan

Pemilu legislatif 2009 diwarnai setidaknya oleh dua hal; perbaikan terhadap pengaturan mengenai kuota perempuan dalam hal sistem zipper dan kedua peningkatan jumlah representasi perempuan menjadi 18%. Terdapat dua kecenderungan yang patut menjadi catatan, yaitu mengenai keputusan MK. Pada satu sisi keputusan MK memberikan penegasan mengenai *affirmative action* dan juga tentang zipper sistem, meski dalam sisinya yang lain penggunaan mekanisme suara terbanyak itu “membuyarkan”¹¹¹ strategi politik perempuan, demikian

¹¹⁰ Pasal 27 Huruf E PKPU 18/2008

¹¹¹ Nur Asikin Thalib. *Hak Politik perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Cita Hukum, Vol. 1, No. 2 Desember 2014. hlm 247. Lebih jauh lagi menurut Nur Asikin Thalib, putusan tersebut juga “mengerdilkan” partai politik karena penggunaan suara terbanyak berarti tidak mengindahkan proses kaderisasi dalam internal partai karena membuka kemungkinan bahwa pertarungan yang terjadi adalah calon dengan akses sumber daya yang paling banyak lah yang akan

pula menurut Komnas Perempuan yang menyatakan bahwa tidak adanya pengaturan zipper dalam UU 8/2012 tentang Pemilihan Legislatif membuat ketentuan kuota perempuan menjadi tidak pasti,¹¹² karena putusan MK tersebut memiliki konsekuensi bahwa perempuan bersaing untuk mendapatkan suara paling banyak dibandingkan dengan sistem pemilu sebelumnya.

Apabila diperbandingkan dengan pemilu sebelumnya, periode pemilu 2009 memuat pengaturan kuota perempuan secara lebih baik. Pertama untuk pengaturan partai politiknya, UU 21/2008 mengubah ketentuan dari pengaturan sebelumnya yang tadinya hanya semata “memperhatikan” menjadi syarat wajib baik dalam segi pendirian, kepengurusan di tingkat pusat dan provinsi dan kabupaten/kota, juga selain itu terdapat pula klausula untuk keadilan dan kesetaraan gender dalam hal rekrutmen dan dalam melakukan pendidikan politik sebagai bagian dari fungsinya. Dalam pengaturan pemilihan umum legislatifnya, ketentuan mengenai juga diperkeras dengan menggunakan frasa “sekurang-kurangnya” yang berarti mewajibkan partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu agar memenuhi kuota yang ditentukan, kepengurusan partai, daftar bakal calon beserta penentuan nomor urutnya untuk menyertakan setidaknya satu perempuan dari tiap tiga bakal calon, yang verifikasi dilakukan oleh KPU. Pengaturan mengenai keduanya dapat dilihat dari tabel dibawah:

diuntungkan, sementara mereka yang membangun dan membesarkan partai akan kalah bersaing dengan mereka yang memiliki akses kapital yang besar.

¹¹² Komnas Perempuan. *Laporan Independen Institusi Nasional Hak Asasi Manusia Dalam Mengkaji Laporan Negara Indonesia Terhadap Pelaksanaan Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik di Indonesia, 2005-2012.*

UU No 2 Tahun 2008 Partai Politik	UU No 10 Tahun 2008 Pemilihan Umum
<p>Pasal 2 ayat 2:</p> <p>Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Pasal 8 ayat 1 huruf d:</p> <p>Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:</p> <p>menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;</p>
<p>Pasal 2 ayat 5:</p> <p>Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Pasal 15 ayat d:</p> <p>Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) meliputi:</p> <p>surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</p>
<p>Pasal 20:</p> <p>Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan</p>	<p>Pasal 53:</p> <p>Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud</p>

<p>kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat</p> <p>(3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.</p>	<p>dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>
<p>Pasal 11 ayat 1 huruf e:</p> <p>rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.</p>	<p>Pasal 55 ayat 2:</p> <p>Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.</p>
<p>Pasal 31 ayat 1:</p> <p>Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain:</p> <p>a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban</p>	<p>Pasal 57 ayat 1:</p> <p>KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>

<p>masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;</p> <p>b. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan</p> <p>c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.</p>	
	<p>Pasal 57 ayat 2:</p> <p>KPU provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan</p>
	<p>Pasal 53 ayat 3:</p> <p>KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan</p>

	<p>kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>
	<p>Pasal 58 ayat 2:</p> <p>Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.</p>
	<p>Pasal 61 ayat 6:</p> <p>KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.</p>
	<p>Pasal 66 ayat 2:</p>

	<p>KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.</p>
--	--

Akan tetapi, perbaikan yang dilakukan tersebut bukan berarti tanpa catatan. Satu hal yang paling mencolok dari penerapan kuota dari periode ini adalah ketiadaan sanksi. Ketentuan yang diberlakukan bagi partai yang tidak mencukupi kuota perempuan baik dari segi kepengurusan maupun dari penentuan nomor urutnya hanya berupa pengumuman di media massa. Sanksi tersebut –apabila memang bisa dikatakan sebagai sebuah bentuk “hukuman”- dirasa tidak efektif.¹¹³ Ketentuan sanksi dalam UU 10/2008 kemudian dijawantahkan dalam PKPU 18/2008 yang memuat ketentuan yang sama. Sikap ambivalen ini nampak dalam penelitian yang dilakukan oleh Kemitraan, yang dalam temuannya menyatakan bahwa meski seluruh dari anggota DPR sepakat mengenai adanya kebijakan *affirmative action* melalui kuota perempuan, namun pendapat mereka terbelah perihal sanksi partai.¹¹⁴ Berdasarkan pada penelitian tersebut, beberapa alasan yang diungkapkan mengenai terbelahnya sikap anggota DPR dalam ketentuan sanksi disebabkan antara lain karena sanksi yang dijatuhkan adalah dalam bentuk bahwa partai

¹¹³ Novi Rusnarty Usu. *Affirmative action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections*. Flinders Asia Centre Occasional Paper 1 March, 2010. Hlm 15-6.

¹¹⁴ Op Cit Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy’ari... hlm 33-4.

tersebut tidak dapat mengikuti pemilu makan akan menghilangkan kesempatan untuk mengikuti pemilu. Sementara, dalam pertanyaan mengenai apakah partai politik kesulitan dalam mencari caleg perempuan, sebanyak 69% anggota DPR menyatakan bahwa partai mereka tidak mengalami kesulitan untuk mencari caleg perempuan.¹¹⁵ Jawaban tersebut terasa ambigu karena apabila memang partai politik tidak kesulitan untuk menemukan caleg perempuan, mengapa mereka perlu takut akan adanya sanksi apabila tidak memenuhi kuota?

Pemilu 2009	
Jumlah Calon Legislatif Perempuan	Presentase Jumlah Calon Legislatif Perempuan
3894	34.7%
Jumlah Anggota Legislatif Perempuan Terpilih	Presentase Jumlah Legislatif Perempuan Terpilih
101	18.03%

Disamping segala kekurangannya, pemilu 2009 memang mengalami peningkatan yang cukup baik. Pertama dari representasi calon legislatif perempuan yang mencapai 34,7 %, kedua dari tujuh partai pemenang pemilu, hanya satu partai saja yaitu PPP yang tidak memenuhi 30%

¹¹⁵ Ibid hlm 35-6.

kandidat perempuan sedangkan sisanya telah memenuhi dengan presentase tertinggi dicapai oleh PKS (37,13%), disusul oleh PDIP (34,87%) dan PKB (34,18%) di posisi kedua dan ketiga. Ketiga, pada periode ini jumlah keterpilihan perempuan juga mengalami peningkatan yang baik, yaitu dari 11% menjadi 18% wakil perempuan yang terpilih di DPR RI.

Partai	Jumlah Calon Legislatif		Presentase Perempuan dibanding Laki-Laki
	Laki-Laki	Perempuan	
PKS	364	215	37,13%
PDIP	409	219	34,87%
PKB	258	134	34,18%
Demokrat	444	222	33,33%
PAN	413	179	30,24%
Golkar	447	192	30,05%
PPP	341	128	27,29%

Meski mengalami peningkatan dari pemilu tahun 2004, terdapat beberapa catatan mengenai penerapan kuota perempuan. Chusnul Mariyah mengatakan bahwa partai politik pada umumnya masih belum menggarap secara serius kader perempuan mereka yang menurutnya disebabkan oleh hambatan dari ideologi patriarki baik dari internal partai, budaya, dan perspektif negatif mengenai perempuan sebagai pemimpin.¹¹⁶ Disamping itu terdapat pula permasalahan mengenai masih kurangnya perspektif gender pada beberapa anggota DPR dan memang permasalahan pada kebijakan pengaturannya yang di dalamnya masih perlu beberapa perbaikan.

Jadi, pada pemilu 2009 representasi perempuan mengalami kemajuan baik dalam bidang pengaturan, pencalonan, maupun tingkat keterpilihannya apabila dibandingkan dengan pemilu tahun 2004. Akan tetapi, masih terdapat beberapa catatan penting, yaitu pertama mengenai keputusan MK yang pada satu sisi meneguhkan kuota perempuan namun pada sisi lain membuat sistem *zipper* kehilangan keuntungannya yang menghambat perolehan suara perempuan. Kedua adalah permasalahan mengenai ketiadaan sanksi yang signifikan karena sanksi yang ada semata hanyalah untuk “mengumumkan” semata tanpa adanya sanksi administratif.

¹¹⁶ Chusnul Mar'iyah. *Gender Participation and Political Parties in Indonesia Post-Authoritarian Regime*. Journal of New Government Paradigm, Vol. 2, 2015. Hlm 24.

BAB V

5.1. Periode ketiga penggunaan kuota perempuan: Penguatan Sanksi dengan Penurunan Hasil

Pada periode ketiga pemilu dengan penggunaan kuota, DPR mengeluarkan satu peraturan perubahan yaitu UU 2/2011 tentang Perubahan UU 2/2008, dan UU 8/2012 tentang Pemilihan Umum. Periode ini penulis terlibat secara langsung sebagai salah satu anggota KPU dan merupakan satu-satunya yang berjenis kelamin perempuan. Untuk itu, sebagai *disclaimer*, pemaparan mengenai periode ini barangkali tidak akan terlepas dari subyektivitas penulis selaku juga praktisi atau anggota dari KPU. Pada pemilu ini pula terdapat pengaturan baru berupa UU 15/2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, dimana terdapat satu tambahan lembaga baru yang berfokus pada penanganan kode etik dari penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Pengaturan UU 15/2011 mengenai penyelenggaraan pemilu masih menyertakan ketentuan untuk memperhatikan keanggotaan perempuan sebanyak 30% untuk PPK, anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, KPU, KPU Provinsi, dan KPU

Kabupaten/Kota. Salah satu aspek yang paling menonjol dalam penerapan kuota perempuan pada masa ini adalah munculnya sanksi administratif yang diatur dalam PKPU 7/2013. Melalui ketentuan tersebut, partai yang tidak memenuhi representasi perempuan baik dalam tahap verifikasi maupun pencalonan akan dikenakan sanksi administratif berupa tidak dapat mengikuti pemilu pada dapil yang terkait.

5.2. Perbaikan Payung Hukum

Ketentuan kuota pemilu untuk tahun 2014 mengalami beberapa perbaikan. Dalam UU 2/2008 tentang Partai Politik pada masa ini tidak hanya mewajibkan bagi Partai Politik untuk memiliki keterwakilan perempuan pada tingkat pusat saja, melainkan juga untuk memperhatikan kuota perempuan pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu ketentuan untuk menggunakan sistem zipper dimana setidaknya terdapat satu calon perempuan untuk tiap tiga orang calon legislatif. Salah satu ketentuan yang baru dalam UU 8/2012 ini adalah apabila terdapat dua calon legislatif yang memiliki suara yang sama, maka gender menjadi salah satu bahan pertimbangan selain pula sebaran perolehan jumlah suara dalam daerah pemilihan.

Hanya saja, pengaturan sanksi dalam UU 8/2012 masih menggunakan pengaturan pemilu sebelumnya, yaitu melalui sanksi sosial berupa diumumkan partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% ke media massa. Sama seperti sebelumnya, ketentuan ini dirasakan kurang efektif untuk memberikan kewajiban bagi partai politik untuk menyiapkan dengan serius kader perempuannya. Atas

keterbatasan tersebut, KPU melakukan langkah berani dengan mengeluarkan PKPU 7/2013.

UU No 2 Tahun 2008 Partai Politik	UU No 2 Tahun 2011 (Perubahan UU No 2 Tahun 2008) Partai Politik	UU No 8 Tahun 2012 Pemilihan Umum
<p>Pasal 2 ayat 2:</p> <p>Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Pasal 2 ayat 2:</p> <p>Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Pasal 8 ayat 2 huruf e:</p> <p>Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat</p>
<p>Pasal 2 ayat 5:</p> <p>Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud</p>	<p>Pasal 2 ayat 5:</p> <p>Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat</p>	<p>Pasal 15 huruf d:</p> <p>Dokumen persyaratan sebagaimana</p>

<p>pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) meliputi surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
<p>Pasal 20:</p> <p>Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.</p>	<p>Pasal 29 ayat 1a:</p> <p>Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Pasal 55:</p> <p>Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p>
<p>Pasal 11 ayat 1 huruf e:</p>		<p>Pasal 56 ayat 2:</p>

<p>rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.</p>		<p>Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.</p>
<p>Pasal 31 ayat 1:</p> <p>Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; b. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan c. meningkatkan kemandirian, 		<p>Pasal 58 ayat 1:</p> <p>KPU 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.</p>

<p>kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.</p>		
		<p>Pasal 58 ayat 2:</p> <p>KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p>
		<p>Pasal 58 ayat 3:</p> <p>KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan</p>

		administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
		Pasal 59 ayat 2: Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.
		Pasal 62 ayat 6: KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota

		<p>mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.</p>
		<p>Pasal 67 ayat 2:</p> <p>KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.</p>
		<p>Pasal 215 huruf b:</p> <p>Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik</p>

		<p>Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut.</p> <p>Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.</p>
--	--	--

Pada periode ini terdapat pula gugatan pengujian yang diajukan oleh kelompok pegiat perempuan atas UU 8/2012 kepada Mahkamah Konstitusi. Pasal yang diujikan adalah Pasal 56 ayat (2) UU 8/2012 mengenai nomor urut bakal calon yang berbunyi:

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Penjelasan:

Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3, dan demikian seterusnya tidak hanya pada nomor urut 3, nomor urut 6, dan seterusnya.

Pasal kedua yang diujikan adalah Pasal 215 huruf (b) UU 8/2012 untuk frasa “mempertimbangkan keterwakilan perempuan”:

Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.

Para pemohon berpendapat bahwa melalui frasa “atau” dan “mempertimbangkan” adalah tidak memberikan kepastian hukum dan merugikan hak politik perempuan.¹¹⁷ Baik kata “atau” maupun “memperhatikan” dalam kedua pasal tersebut dianggap tidak menimbulkan kewajiban sehingga menghambat keterpilihan perempuan. Pemohon mendalilkan bahwa seharusnya kata “mempertimbangkan” dalam pasal 215 huruf (b) diganti menjadi “mengutamakan”. Sedangkan untuk kata “atau” dalam Pasal 56 ayat (2) untuk menjadi “dan/atau” sehingga

¹¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 hlm 12-3, 32

memungkinkan bagi bakal calon perempuan untuk mendapatkan nomor urut kecil. Pendasaran gugatan judicial review atas kedua pasal tersebut adalah pada prinsip *affirmative action* yang seharusnya memberikan kemudahan bagi perempuan.

Dalam putusnya hakim menyatakan mengabulkan seluruh permohonan pengujian. Dengan demikian maka ketentuan frasa memperhatikan diubah menjadi “mengutamakan” . Sedangkan untuk ketentuan nomor urut bakal calon, melalui diubahnya kata “atau” menjadi “dan/atau” maka perempuan dapat ditempatkan pada nomor urut satu, dan atau dua, dan atau tiga, dan seterusnya tanpa perlu terpaku pada nomor urut tiga, enam, dan seterusnya.¹¹⁸

5.3. Penafsiran Progresif KPU

Pada periode ini terdapat dua penafsiran progresif yang dilakukan oleh KPU. Yang pertama adalah mengenai pendaftaran, verifikasi, dan penetapan partai politik dan yang kedua adalah mengenai pencalonan legislatif. Apa yang baru dari keduanya adalah ketentuan sanksi yang tegas dari tidak terpenuhinya kuota perempuan.

Pada Pasal 4 angka 2 huruf e PKPU 12/2012 tentang perubahan atas 8/2012, dinyatakan bahwa partai politik harus menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada tingkat kepengurusan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Hal ini merupakan penafsiran dari kata “memperhatikan” dalam UU 10/2008 sebagaimana diubah dalam UU 2/2011 sehingga memberikan ketentuan yang sifatnya mengikat dan mewajibkan partai politik

¹¹⁸ Ibid hlm 105-6, 117, 123-5.

untuk memiliki keterwakilan kepengurusan baik pada tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Dengan demikian, karena dijadikan satu sebagai syarat peserta pemilu, partai politik yang tidak memenuhinya tidak dapat menjadi peserta pemilu.

Salah satu faktor yang paling mendapat perhatian dalam pemilu tahun 2014 adalah permasalahan mengenai “sanksi” pada partai politik yang tidak dapat memenuhi kuota 30%. Sebagaimana pengaturan pendahulunya, yaitu UU 10/2008, UU 8/2012 juga hanya memuat ketentuan mengenai bentuk sanksi yaitu pengumuman pada media massa. Kritik yang muncul pun kembali sama, bahwa ketiadaan sanksi yang kuat akan membuat partai politik tidak mematuhi ketentuan kuota, dan juga bahwa ketentuan kuota menjadi sia-sia karena berarti partai yang tidak melewati batas kuota tetap dapat mengikuti pemilu tanpa adanya satu konsekuensi apapun kecuali untuk diumumkan di media massa yang mana dirasa kurang efektif.

Perbedaannya, pada masa periode ini KPU melakukan penafsiran lain melalui dikeluarkannya PKPU 7/2013 yang memuat ketentuan sanksi administratif berupa pencoretan partai politik sebagai peserta pemilu. Dengan demikian KPU melakukan penafsiran terhadap ketentuan dari batas minimum 30% keterwakilan perempuan. Penafsiran ini sempat menimbulkan masalah karena DPR maupun dari elemen partai politik menganggap KPU telah bertindak melampaui UU dengan memberikan penafsiran progresif atas pengaturan yang ditentukan oleh UU 8/2012. Bahkan sempat pula terdapat ancaman bahwa mereka akan membawa PKPU 7/2013 kepada MA. Akan tetapi di lain pihak, kebijakan KPU dengan menetapkan sanksi mendapatkan dukungan dari beberapa pihak, terutama dari kalangan aktivis gerakan perempuan. Mereka

menganggap penafsiran KPU yang tertuang dalam PKPU 7/2013 sebagai langkah maju untuk mengamankan kuota perempuan 30% melalui ketentuan sanksi yang sifatnya tegas.

Pada saat itu, dapat dikatakan bahwa seluruh komisioner telah memiliki pemahaman gender yang baik. Hal ini cukup menggembirakan karena pada masa itu hanya terdapat satu saja perempuan dari tujuh orang dalam formasi komisioner di KPU. Salah satu pertimbangan paling mendasar dari munculnya PKPU 7/2013 adalah pembacaan KPU terhadap UU 8/2012 secara holistik, yaitu dengan turut mempertimbangkan pula aspek historis dan substantif mengenai kepentingan representasi perempuan. Bahkan setelah rapat dengar pendapat dengan DPR yang kala itu terdapat penolakan, dalam rapat pleno KPU telah bulat diputuskan bahwa sanksi administratif akan tetap diberlakukan. Pembacaan holistik ini mencakup beberapa aspek seperti aspek historis dan aspek substantif. Dalam aspek historisnya, KPU mempertimbangkan bagaimana tujuan awal dari masuknya ketentuan mengenai kuota perempuan dan dalam aspek substantifnya, menilai pentingnya representasi perempuan pada lembaga legislatif.

Ketentuan dalam PKPU 7/2013 masih memuat juga untuk mengumumkan jumlah keterwakilan perempuan pada media massa.¹¹⁹ Akan tetapi ketentuan paling tegas dalam PKPU 7/2013 adalah apabila partai tidak memenuhi bakal calon keterwakilan, maka partai tersebut akan dicoret dari dapil yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) huruf b:

¹¹⁹ Pasal 30 ayat (3) PKPU 7/2013, Pasal 35 ayat (2) PKPU 7/2013.

Menyatakan partai politik tidak memenuhi pengajuan daftar bakal calon pada suatu daerah pemilihan apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana Pasal 24 ayat (1) huruf d dan ayat (2).

PKPU 7/2013 selain perihal sanksi administratif, PKPU 7/2013 juga memberikan penafsiran progresif mengenai penggunaan nomor urut. Dalam Pasal 24 ayat (2) PKPU 7/2013 disebutkan bahwa partai politik dapat menempatkan keterwakilan perempuannya dalam nomor urut kecil. Jadi apabila partai politik telah menempatkan setidaknya tiga perempuan dalam nomor urut yang kecil – bukan satu dari tiap tiga nama- maka partai politik tersebut dianggap telah memenuhi syarat.

Terdapat beberapa tanggapan dari pengaturan kuota perempuan dalam PKPU 7/2013. Beberapa diantaranya menyatakan bahwa PKPU a quo adalah “dzalim” karena mendiskriminasi laki-laki, karena seluruh calon laki-laki juga harus dicoret apabila partai yang bersangkutan tidak memenuhi kuota yang ditentukan.¹²⁰. Begitupula ketika terdapat pemberitaan bahwa PKPU 7/2013 akan dibawa untuk diuji di MA. KPU telah mempersiapkan jawaban dan argumen hukumnya.

¹²⁰ <https://nasional.sindonews.com/read/736767/12/pkpu-nomor-7-tahun-2013-dinilai-dzhalim-1365607504>

5.4. Refleksi Kuota Perempuan Pemilu 2014

Partai	Calon Legislatif		Presentase
	Laki-Laki	Perempuan	
Nasdem	333	226	40,4%
PPP	335	214	39%
PKS	301	191	38,8%
PKB	348	210	37,6%
PAN	353	208	37,1%
PKPI	339	200	37,1%
PBB	351	205	36,9%
Demokrat	355	205	36,6%
Gerindra	354	203	36,4%
Hanura	335	203	36,4%
Golkar	358	202	36,1%
PDIP	360	200	35,7%

Dengan adanya ketentuan sanksi administratif, dapat terlihat dari tabel diatas bahwa seluruh partai pemenang pemilu dapat memenuhi ketentuan keterwakilan perempuan untuk calon legislatif tahun 2014. Akan tetapi, pada hasil akhirnya jumlah representasi perempuan mengalami penurunan sebanyak 1% menjadi 17%. Dengan

adanya sanksi administrasi dari KPU, maka permasalahan mengenai keterpilihan perempuan dapat dikatakan terdapat pada komitmen dari partai politik dalam memberikan dukungan terhadap kader perempuannya. Penurunan 1% barangkali bukanlah angka yang signifikan, akan tetapi harus pula diwaspadai untuk mengantisipasi penurunan pada pemilu yang selanjutnya.

Pemilu 2014	
Jumlah Calon Legislatif Perempuan	Presentase Jumlah Calon Legislatif Perempuan
2467	37%
Jumlah Legislatif Perempuan Terpilih	Presentase Jumlah Legislatif Perempuan Terpilih
97	17.7%

Sama seperti pemilu sebelumnya, sulit untuk menentukan satu penyebab tunggal akan masih belum tercapainya tingkat representasi perempuan. Setidaknya sebagaimana dikatakan oleh Anita Dhewy, menyatakan bahwa berkaca dari hasil pemilu 2014, partai politik mematuhi ketentuan kuota perempuan hanya sebagai syarat legal-formal semata, namun tanpa disertai dengan transformasi metode

pengkaderan partai yang memadai.¹²¹ Hal itu belum pula ditambah dengan permasalahan lain seperti politik dinasti maupun faktor jejaring yang turut menentukan akses perempuan pada politik yang pada akhirnya mempengaruhi pula tingkat keterpilihan perempuan.¹²² Studi lain dari Ella Syafputri menyatakan bahwa selain faktor hukum, terdapat pula faktor non-hukum yang menghambat keterlibatan perempuan dalam politik. Antara lain adalah budaya patriarki dan juga besarnya biaya politik untuk kampanye.¹²³

Jadi dari pembacaan hasil tersebut, dapat dikatakan bahwa melalui adanya sanksi administratif membuat partai politik mematuhi dan memenuhi kuota yang ditentukan. Akan tetapi kepatuhan tersebut dapat dibaca juga sebagai pemenuhan semata persyaratan secara legal-formal namun tidak diikuti dengan perubahan secara komprehensif untuk mempersiapkan dengan sungguh-sungguh kader perempuan yang diajukan menjadi calon legislatif. Hal ini sedikit berbeda dengan situasi pemilu tahun 2009 dimana meskipun dengan ketentuan yang lebih lemah melalui tanpa adanya sanksi sehingga mengandalkan kesukarelaan partai dalam pengajuan calon perempuan, namun menghasilkan tingkat representasi yang lebih tinggi yaitu 18%. Akan tetapi, apabila dilihat dari perspektif lain pula pemilu legislatif 2014 menunjukkan bahwa sesungguhnya tidak ada alasan yang memadai bagi partai politik untuk menolak ketentuan kuota perempuan karena presentase

¹²¹ Anita Dhewy. *Faces of Female Parliament Candidates in 2014 General Election*. Dalam *Indonesian Feminist Journal* Vol. 2, No. 2 August 2014. Hlm 147

¹²² Loc cit.

¹²³ Ella Syafputri. *Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Komparasi Indonesia dan Korea Selatan*. *Indonesian Journal of International Studies (IJS)*, Vol. 1, No. 2 Desember 2014.

dari pemilu 2014 menunjukkan bahwa partai politik sanggup untuk memenuhi jumlah kuota yang ditentukan. Lagi, diluar menurunnya 1% keterpilihan perempuan, Pemilu tahun 2014 juga harus dilihat sebagai sebuah tahap yang juga di dalamnya termuat perbaikan-perbaikan dari pengaturan representasi perempuan dari pemilu-pemilu sebelumnya.

BAB VI

6.1. Desain Sistem Pemilu dan Refleksi Keterpilihan Perempuan

Terdapat satu aspek yang belum dibahas pada tiap-tiap periode pemilu diatas, yaitu mengenai pengaruh dari desain sistem pemilu terhadap tingkat keterpilihan perempuan. Sebagaimana telah dibahas pada Bab III, IV, dan V, masing-masing memiliki perbaikan dan tantangan yang berbeda pada tiap periode. Tentu sulit kiranya untuk menentukan satu faktor penentu dari tiap naik turunnya representasi perempuan, namun sesungguhnya dapat terlihat pula bahwa desain pemilu juga turut memberi kontribusi dari tingkat keterpilihan perempuan.

Pada pemilu 2003, sistem yang digunakan adalah dengan BPP dan nomor urut semi terbuka. Pada sistem ini, alokasi kursi pada setiap daerah pemilihan adalah antara 3 sampai dengan 12 kursi.¹²⁴ Periode ini, rendahnya tingkat pemilihan perempuan disebabkan karena belum adanya sistem zipper dan juga tidak adanya ketentuan mengikat dari ketentuan kuota perempuan. Untuk sistem konversi suaranya, dipergunakan BPP yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di daerah pemilihan. Jadi, seseorang dapat menjadi anggota legislatif apabila; (i) nama calon mencapai angka BPP, atau (ii) nama calon tidak mencapai angka BPP sehingga penetapan calon ditetapkan berdasarkan nomor urut

¹²⁴ Pasal 46 ayat (2) UU 12/2003.

daftar calon.¹²⁵ Ketiadaan sistem *zipper* dan juga lemahnya aturan mengenai kuota perempuan membuat perempuan sulit untuk terpilih.

Sistem yang sama sebagaimana diterapkan dalam UU 12/2003 kembali dipergunakan pada UU 10/2008, dengan penambahan adanya sistem *zipper*. Akan tetapi, dikarenakan Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang sebagai konsekuensinya perolehan kursi tidak lagi berdasarkan nomor urut melainkan pada perolehan suara terbanyak. Hal inilah kemudian yang banyak disayangkan oleh para pegiat perempuan karena ketentuan tersebut berarti menghilangkan keuntungan perempuan dalam sistem *zipper* apabila diperbandingkan dengan pemilu sebelumnya.

Sedangkan untuk tahun 2014, perubahan yang signifikan dibandingkan dengan periode pemilu sebelumnya adalah semakin meningkatnya jumlah dapil, sehingga sebagai akibatnya jumlah alokasi kursi menjadi semakin mengecil. Akibatnya, hal ini turut mengecilkan pula jumlah calon perempuan.

¹²⁵ Pasal 107 ayat (2) UU 12/2003.

Elemen Sistem Pemilu	PEMILU 2004	PEMILU 2009	PEMILU 2014
Alokasi Kursi	3-12 kursi	3-10 kursi	3-10 kursi
Pencalonan	Mekanisme internal Parpol, demokratis dan transparan ; Daftar Calon	Mekanisme internal Parpol, demokratis dan transparan ; Daftar Calon	Mekanisme internal Parpol, demokratis dan transparan ; Daftar Calon
Pemberian Suara	Coblos tanda gambar parpol atau tanda gambar parpol dan nama calon	Centang tanda gambar parpol atau tanda gambar parpol dan nama calon	Coblos tanda gambar parpol atau tanda gambar parpol dan nama calon
Konversi Suara	BPP	BPP	BPP
Calon Terpilih	Mencapai BPP, jika tdk mencapai BPP berdasarkan suara terbanyak.	Suara Terbanyak	Suara Terbanyak

6.2. Desain Pemilu 2019

Pemilu 2019 tidaklah jauh berbeda dengan pemilu tahun 2014. Pada pemilu 2019, desain yang digunakan adalah sama dengan desain pemilu tahun 2014 lalu. Hanya

terdapat perubahan pada jumlah alokasi kursi dibandingkan dengan tahun 2014. Ada penambahan jumlah sebanyak 15 kursi untuk pemilu anggota DPR tahun 2019, sehingga total kursi untuk anggota DPR sejumlah 575.

Selain penambahan jumlah kursi, hal lain yang membedakan adalah mengenai metode konversi suara. Jika pada pemilu tahun 2014 lalu konversi suara menggunakan metode *Hare*, pada pemilu tahun 2019 metode yang digunakan adalah *Sainte Lague*. Jika pada sistem *Hare* konversi suara didasarkan pada (i) penentuan harga kursi dalam satu daerah pemilihan (dapil) dengan menggunakan rumus V (vote) dibagi S (seat). Sedangkan metode *Sainte Lague*, perolahan kursi didasarkan dengan menerapkan bilangan pembagi suara berangka ganjil mulai dari 1,3,5,7,9 dan seterusnya.

Polemik yang muncul adalah soal proporsionalitas. Sebagian berpendapat jika tetap menggunakan metode *Hare* maka konsekuensinya dianggap hanya menguntungkan bagi partai dengan perolehan suara terbanyak. Sebaliknya, metode *Sainte Lague* dianggap lebih proporsional karena metode ini tidak mendasarkan pada perolehan suara terbanyak semata.

Formula konversi suara menggunakan metode *Sainte Lague* memang menimbulkan banyak perdebatan. Beberapa diantaranya memandang jika metode ini kurang proporsional dibanding dengan metode *Hare*. Berkaitan dengan posisi perempuan yang mencalonkan diri menjadi anggota DPR, metode *Sainte Lague* dengan cirinya yang demikian dipandang akan memperkecil peluang bagi perempuan untuk menjadi anggota DPR terpilih. Pasalnya, dengan metode tersebut dan tidak lagi diadopsinya sistem *zipper*, maka tidak ada perbedaan antara calon laki-laki dan perempuan.

Bila sedikit diperbandingkan dengan pemilu tahun 2004 yang mengadopsi sistem *zipper*, maka peluang perempuan untuk dapat terpilih menjadi anggota DPR terbilang cukup mempunyai peluang lebih. Hal itu dikarenakan pada pencalonan anggota DPR diharuskan terdapat 1 calon dari tiap 3 orang calon yang diusulkan. Kendatipun tidak dapat dipastikan dan tidak dapat dijadikan sebagai jaminan bahwa jika seseorang ditempatkan pada nomer urut kecil, maka ia akan terpilih menjadi anggota DPR. Namun demikian, setidaknya dengan ditematkannya perempuan di nomor urut kecil pada pencalonan, akan memberi peluang ia dapat lebih "dikenal" oleh pemilih. Karena pada umumnya -meskipun sekali lagi ini bukanlah jaminan pasti- pemilih akan lebih memfokuskan pilihannya pada calon yang bernomor urut kecil. Itu didasarkan pada asumsi jika yang ditempatkan di nomor urut kecil adalah mereka yang memang mempunyai kapasitas dan kualitas dalam suatu partai. Ini nampaknya agak menguntungkan bagi perempuan karena ia ditempatkan pada posisi yang relatif seimbang dengan laki-laki, yang mana bisa saja terjadi dalam satu partai terdapat banyak calon anggota DPR.

Semangat afirmasi yang selama ini digadang-gadang dapat menjadi jembatan bagi perempuan untuk dapat berkompetisi secara seimbang dengan laki-laki mulai menemui titik persoalan baru. Dengan tidak lagi diadopsinya sistem *zipper*, maka semangat afirmasi mengalami sedikit kemunduran. Perempuan kali ini harus kembali bertarung secara terbuka dengan laki-laki, yang mana jika didasarkan pada pengalaman-pengalaman pemilu dari tahun ke tahun laki-laki selalu lebih dominan khususnya dalam hal politik.

BAB VII

7.1. Kesimpulan

Semenjak diberlakukannya kebijakan *affirmative action* dalam sistem hukum di Indonesia, representasi perempuan di DPR-RI mengalami kenaikan yang cukup berarti. Meskipun pada pemilu 2014 jumlah keterpilihan mengalami sedikit penurunan (1%).

Pemilu	Tingkat Representasi Perempuan DPR-RI
1971	36 (7,8%)
1977	29 (6,3%)
1982	39 (8,5%)
1987	65 (13%)
1992	62 (12,5%)
1997	54 (10%)
1999	46 (9%)
2004	61 (11,09%)
2009	101 (18,03%)
2014	97 (17,7%)

Namun apabila dilihat dari jumlah calon legislatif untuk Pemilu DPR-RI, jumlah calon legislatif perempuan semenjak diterapkannya kuota perempuan selalu berada di atas 30%, dengan catatan pula bahwa pada setiap pemilu, partai politik peserta pemilu terus mengalami perbaikan dalam hal calon legislatif perempuan sebagaimana telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya.

Jenis	Periode Pemilihan Umum		
	Tahun	Tahun	Tahun
	2004	2009	2014
Jumlah dan Presentase Calon Legislatif Perempuan	2467 (37%)	3894 (34,7%)	2507 (32,3%)

Selama rentang waktu tiga pemilihan umum legislatif untuk DPR-RI pada tahun 2003, 2009, dan 2014, terdapat sejumlah perbaikan yang dilakukan. Pertama, ketika pertamakali dipergunakan pada tahun 2003, pengaturan mengenai kuota perempuan masih lemah karena hanya mengandalkan kesukarelaan dari partai politik saja. Kemudian untuk tahun 2008, terdapat perbaikan baik dalam UU Pemilu maupun UU Partai Politiknya. Meski pada tahun 2008 sempat terjadi gugatan kepada MK yang sedikit melamahkan ketentuan zipper, namun terjadi peningkatan yang cukup menggembirakan baik dari tingkat pencalonan maupun keterpilihan. Pada tahun 2014, yang paling menonjol adalah mengenai ketentuan sanksi administratif yang diberlakukan oleh KPU melalui

pembacaan historis dan substantif dari pengaturan kuota perempuan.

Sepanjang tiga periode pemilu pula, terdapat satu pola yang mirip, yaitu meskipun terdapat perbaikan-perbaikan dalam peraturan perundang-undangan, pengaturan mengenai kuota perempuan selalu mendapat pertentangan dari anggota dewan. Dimulai dari penolakan yang muncul untuk dimasukkan dalam pemilu 1999, kemudian hasil kompromis pada tahun 2003, dan judicial review pada tahun 2008, dan keluhan dari anggota dewan mengenai PKPU 7/2013 yang disebut sebagai peraturan “dzhalim” oleh anggota dewan. Pola seperti ini agaknya akan terus muncul selama beberapa periode pemilu kedepan yang menunjukkan kepentingan tarik menarik antara perspektif partai politik dan penyelenggara pemilu terhadap kuota perempuan.

7.2. Saran

Dari pengalaman yang telah dilalui, buku ini mengajukan setidaknya empat saran yang berkaitan pada kuota perempuan pada masa mendatang. Pertama adalah terkait tantangan besar untuk meyakinkan anggota dewan akan pentingnya pengaturan kuota perempuan. Hal ini penting karena pada pola yang muncul pada periode pemilu sebelumnya, selalu terdapat saling silang pendapat antara DPR dan KPU mengenai pemberlakuan kuota perempuan.

Kedua adalah mengenai keberanian dari KPU sendiri. Tidak dapat dipungkiri bahwa akan selalu terdapat “celah” dari produk hukum yang dihasilkan. Demikian maka berkaca pada pengaturan yang dikeluarkan oleh KPU baik pada tahun 2004, 2009, maupun 2014 maka peran dari KPU adalah penting untuk menutup kelemahan tersebut.

Ketiga, berkaca terutama pada pemilu 2014, satu peran lain yang juga tidak kalah penting adalah mengenai keterlibatan partai politik dalam menyediakan pendidikan politik baik kepada masyarakat umum maupun pada internal partai itu sendiri. Kurangnya perspektif perempuan, selain karena faktor pengaturan, juga karena bergantungnya keterlibatan perempuan dalam politik melalui partai politik.

Terakhir, dalam kerja KPU maupun Bawaslu, untuk menggiatkan edukasi politik perempuan melalui penyediaan informasi yang memadai mengenai kebutuhan khusus perempuan dalam pemilu. Demikian berarti diperlukan dukungan alokasi anggaran maupun sumber daya manusia yang memadai dalam pelaksanaannya.¹²⁶

Sebagai catatan, satu pertanyaan yang mungkin muncul dari belum tercapainya angka 30% keterwakilan perempuan adalah sampai berapa lama kiranya perlakuan khusus sementara tersebut seharusnya diterapkan. Penulis berpendapat bahwa berkaca pada penerapan *affirmative action* seperti di negara-negara Eropa Utara maupun Argentina telah menunjukkan bahwa perubahan akan tingkat representasi perempuan memang memerlukan waktu dengan situasi yang berbeda-beda dari tiap negara. Hal tersebut belum lagi apabila ditambah dengan perubahan dari kuantitas menuju kualitas yang berarti pulamemerlukan rentang waktu yang lebih panjang lagi. Akan tetapi, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang

¹²⁶ Se jauh ini, anggaran yang dialokasikan untuk melakukan tugas penguatan kelembagaan demokrasi masih terhitung minim, terutama pada tahun-tahun pasca-pemilu yang sejak tahun 2008 hanya mencakup sekitar 2,04%-8,51% saja. Keterbatasan anggaran tersebut membuat KPU kurang maksimal dalam hal melakukan sosialisasi, pendidikan pemilih, penyampaian data, dan pemutakhiran data.

adil dan setara secara gender, hal tersebut adalah pantas untuk dipertahankan.

7.3. Post-Scriptum Kuota Perempuan untuk Periode Pemilu Selanjutnya

Setelah mengalami beberapa perubahan dalam tiga periode pemilu sebelumnya, pengaturan mengenai kuota perempuan kembali diatur dengan ketentuan yang sama dalam UU 7/2017 yang diperuntukkan untuk pemilu 2019 mendatang. Meski diatur dalam undang-undang yang baru, namun karena pengaturannya tidak berubah, maka UU 7/2017 juga memiliki kelemahan yang sama dengan UU sebelumnya, yaitu mengenai tidak adanya sanksi administratif. Pengaturan UU 7/2017 kembali hanya memuat jenis sanksi sosial yaitu melalui diumumkannya partai yang tidak memenuhi kuota kepemimpinan perempuan. Pasal 245 dan 246 ayat (2) masih mengatur mengenai ketentuan kuota perempuan pada bakal calon dan penggunaan sistem *zipper*. Pengaturan mengenai kuota perempuan pada UU 7/2017 tidak mengalami perubahan dari UU 8/2012, termasuk pula pada tidak adanya sanksi pencalonan legislatif yang hanya berupa pengumuman mengenai tidak dipenuhinya daftar calon sementara maupun daftar calon tetap dari partai politik.¹²⁷

Demikian juga dengan ketentuan mengenai partai politik yang menginduk pada UU 2/2008 sebagaimana telah diubah dalam UU 2/2011 maupun Pasal 173 ayat (2) huruf e UU 7/2017 membuat ketentuan kepemimpinan partai politik adalah wajib untuk tingkat pusat dan memperhatikan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

¹²⁷ Pasal 252 ayat (6), Pasal 257 ayat (2) UU 7/2017.

Permasalahan lain, karena PKPU 7/2013 yang memuat sanksi administratif di dasarkan pada UU 8/2012, maka dengan adanya UU 7/2017 diperlukan adanya PKPU baru yang mengatur mengenai “sanksi” administrasi ini. Jadi, pada masa untuk pemilu 2019 ini, dapat kita cermati apakah periode KPU yang baru ini akan meneruskan kebijakan KPU sebelumnya atau justru memberikan perubahan yang mengikuti ketentuan secara “normatif” pengaturan di atasnya.

Pada masa ini, kembali terjadi silang pendapat antara DPR dan KPU. DPR menuding KPU telah bertindak melampaui wewenang dengan mencantumkan ketentuan 30% kepengurusan perempuan hingga tingkat kabupaten/kota. Sementara di lain pihak, KPU menyatakan bahwa mereka tetap pada pendiriannya karena pada pemilu sebelumnya dengan ketentuan yang sama partai politik juga dapat memenuhi ketentuan tersebut.¹²⁸ Akan tetapi apabila dicermati, produk hukum yang dikeluarkan oleh KPU untuk pemilu 2019 memiliki beberapa kelemahan dalam pengaturan kuota perempuan. Dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e PKPU 11/2017 dipergunakan frasa “memperhatikan” untuk keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Juga pada pasal 32 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa kewajiban untuk pemenuhan keterwakilan perempuan 30% adalah pada tingkat pusat saja. PKPU 11/2017 tersebut kemudian digantikan melalui PKPU 6/2018 yang dalam Pasal 9 ayat (1) huruf e mengatur keterwakilan perempuan dengan frasa yang sama dalam PKPU 11/2017. Hanya saja, PKPU 6/2018 memberikan penekanan pada frasa “memperhatikan”

¹²⁸ <https://news.okezone.com/read/2017/08/28/337/1764828/soal-keterwakilan-perempuan-30-kpu-kita-pertahankan-sikap-progresif-tidak-melangkah-mundur>

dengan memberlakukan ketentuan “belum memenuhi syarat” dan meminta partai politik untuk melakukan perbaikan, namun sekalipun demikian, kewajiban kepengurusan perempuan hanyalah pada tingkat pusat saja namun tidak pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Hingga buku ini ditulis, KPU masih belum mengumumkan PKPU mengenai pencalonan anggota legislatif. Akan tetapi dari preseden yang terdapat dalam PKPU 11/2017 maupun PKPU 6/2018 adalah sangat mungkin KPU periode yang baru dalam PKPU pencalonan anggota legislatif yang baru tidak mengikuti ketentuan dalam PKPU 7/2013. Meskipun disayangkan, namun hal ini menunjukkan bahwa keterbatasan tersebut juga salah satunya diakibatkan oleh pengaturan payung hukum di atasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisti Ikayanti & Andrew Thornley. *Building Sustainable Partnership to Promote Women's Political Representation in Southeast Asian Region*. Kemitraan. Jakarta. 2012.
- Brude Dahlerup & Lenita Freidenvall. *Quotas as "Fast Track" to Equal Representation for Women, Why Scandinavia is no longer the model*. Paper dipresentasikan pada IPSA Orld Congress, Afrika Selatan 29 Juni – 4 Juli 2003 dan APSA meeting Philadelphia, 28-31 Agustus 2003.
- Brude Dahlerup. *Quotas – Jump to Equality? The Need for International Comparisons of the Use of Electoral Quotas to obtain Equal Political Citizenship for Women*. Paper IDEA, dipresentasikan pada 25 September 2002, Jakarta.
- Carol Gilligan. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Harvard University Press. 2016.
- Catharine A. Mackinnon. *Difference and Dominance: On Sex Discrimination* dalam Catharine Mackinnon. *Feminism Unmodified, Discourses on Life and Law*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, & London. 1987.

- Christine M. Koggel. *A Feminist View of Equality and Its Implications for Affirmative action*. Canadian Journal of Law and Jurisprudence Vol. VII, No 1, Januari 1994.
- Chusnul Mar'iyah. *Gender Participation and Political Parties in Indonesia Post-Authoritarian Regime*. Journal of New Government Paradigm, Vol. 2, 2015.
- Donny Danardono. *Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan Difference dan Anti-Esensialisme dalam Sulistyowati Irianto (ed). Perempuan & Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. YOI. Jakarta. 2006.
- Elizabeth Martyn. *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia, Gender and Nation in a new Democracy*. RoutledgeCurzon. London & New York. 2005.
- Fiska Friyanti. 2005. *Pelaksanaan Pemilu Dalam Sejarah Nasional Indonesia*. Skripsi Universitas Negeri Semarang.
- Francisia Sse Seda. *Sistem Rekrutmen Anggota Legislatif dan Pemilihan di Indonesia dalam IDEA. Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, Seri Buku Panduan. Stockholm. 2002.
- Iris Marion Young. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press. Oxford. 2000.
- Jane Mansbridge. *Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. Critical Perspectives on Gender and Politics*. Vol. 1 (4) 2005.

- Jonathan S. Leonard. *Women and Affirmative action*. Journal of Economic Perspectives Vol. 3 No, 1. Winter 1989.
- Kathryn Robinson. *Gender, Islam and Democracy in Indonesia*. Routledge. London & New York. 2009.
- Komnas Perempuan. Laporan Independen Institusi Nasional Hak Asasi Manusia Dalam Mengkaji Laporan Negara Indonesia Terhadap Pelaksanaan Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik di Indonesia, 2005-2012.
- Aagoth Storvik & Mari Teigen. *Women on Board The Norwegian Experience*. Friedrichebertstiftung, International Policy Analysis June 2010.
- Ruth Indah Rahayu. *Sarinah: Evolusi Gerakan Perempuan Yang Terpenggal*. Peluncuran Buku Sarinah, Syahas Books & Institut Nalar Jatinangor, Bandung 23 Januari 2013.
- Martin Suryajaya. *Alan Badiou dan masa depan Marxisme*. Resist Book. Yogyakarta. 2012.
- Melani Budianta. *The blessed tragedy, The makin of women's activism during the Reformasi years*. Dalam Ariel Heryanto (ed). *Challenging Authoritarianism in Southeast Asia Comparing Indonesia and Malaysia*. RoutledgeCurzon. London & New York. 2005.
- Mona Lena Krook, Joni Lovenduski, Judith Squires. *Gender Quotas and Models of Political Citizenship*. Paper at Midwest Political Science Association National Conference, Chicago, April 3-6 2008.

- Mona Lena Krook. *Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis*. European Journal of Political Research, 46, 2007.
- Mudiyati Rahmatunnisa. *Affirmative action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia*. Jurnal Wacana Politik. Vol. 1, No. 2, Oktober 2016.
- Nicole M. Lederer. *Affirmative action: A Never-Ending Story?* Phd Thesis University of Adelaide. 2013.
- Novi Rusnarty Usu. *Affirmative action in Indonesia: The Gender Quota System in the 2004 and 2009 Elections*. Flinders Asia Centre Occasional Paper 1 March, 2010.
- Nur Asikin Thalib. *Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Cita Hukum, Vol. 1 No. 2 Desember 2014.
- Nur Asikin Thalib. *Hak Politik perempuan Pasca Putusan Mahkamah konstitusi*. Jurnal Cita Hukum, Vol. I, No. 2 Desember 2014.
- Petra Meier & Emanuela Lombardo. *Gender quotas, gender mainstreaming and gender relations in politics*. Political Science 65 (10, 2013).
- Pippa Norris. *Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women*. Dalam J. Klausen & C. Maier (eds). *Has Liberalism Failed Women? Party, Quotas and Political Representation*. Palgrave Macmillan US. 2001.
- Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari. *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Penguatan Kebijakan Afirmasi*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Jakarta. 2011.

- Ranciere, Jacques. 1998. *Disagreement, Politics and Philosophy*. Minneapolis, London : University of Minnesota Press.
- Richard. E. Matland. *The Norwegian Experience of Gender Quotas. Paper dipresentasikan pada IDEA/CEE Network for Gender Issues Conference*. Budapest, Hungaria 22-23 Oktober 2004.
- Ruth Indah Rahayu. *Konstruksi Historiografi Feminisme Indonesia dari Tututr Perempuan*. Workshop Historiografi Indonesia: di antara Historiografi Nasional dan Alternatif. Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM & Australia Research Council. Yogyakarta, 2-4 Juli 2007.
- Ruth Indah Rahayu. *Militerisme Orde Baru dan Ideologi Koncowingkin, Pengukuban Ideologi Perempuan Indonesia Secara Pemaknaan Ksatria Jawa*. Konferensi “Warisan Otoritarian Indonesia”, 17-19 November 2005, Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta.
- Saskia E. Wieringa. *Sexual Politics as a Justification for Mass Murder in the Act of Killing*. *Critical Asian Studies* Vol. 46:1, 2014.
- Saskia Wieringa. *The Birth of the New Order State in Indonesia: Sexual Politics and Nationalism*. *Journal of Women’s History* Vol. 15 No. 1. Spring 2003.
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir* (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum), Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007.
- Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa. Bandung. Tanpa tahun.

- Silfia Hanani. *Affirmative action di era Reformasi dan implikasinya Terhadap Pembangunan Berwawasan Gender*. Jurnal Ilmiah Kajian Gender 2 (1), 2012.
- Soemardjan, Selo. 2000. *Menuju Tata Indonesia Baru*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Sulistiyowati Irianto. *Mempersoalkan “Netralitas” dan “Objektivitas” Hukum : Sebuah Pengalaman Perempuan dalam Sulistiyowati Irianto (ed). Perempuan & Hukum, Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. YOI. Jakarta. 2006.
- Susan Blackburn. *Women’s Suffrage and democracy in Indonesia*, dalam Louise Edwards & Mina Roces (eds). *Women’s Suffrage in Asia, Gender, Nationalism and Democracy*. RoutledgeCurzon. London & New York. 2004.
- Susan Franceschet. *Gendered Institutions and Women’s Substantive Representation: Female Legislators in Argentina and Chile*, dalam Mona Lena Krook & Fiona McKay (eds). *Gender, Politics and Institutions, Towards a Feminist Institutionalism*. Palgrave Macmillan. New York. 2011.
- Tricia Gray. *Electoral Gender Quotas: Lessons From Argentina and Chile*. *Bulletin of Latin American Research* Vol. 22, No. 1. 2003.
- United Nations & United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. *Women’s Rights are Human Rights*. United Nations Publication. 2014.
- Wahidah Zein Br. Siregar. *Parliamentary Representation of Women in Indonesia: The Struggle for a Quota*. *Asian Journal of Women’s Studies*, 11:3. 2005.

BIODATA PENULIS



Ida Budhiati lahir di Semarang, mendapatkan gelar kesarjanaan dari Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang dan gelar magister di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Kini tengah menempuh studi doktoral di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Semenjak mahasiswa, penulis telah aktif dalam berbagai kegiatan sosial diantaranya sebagai volunteer, asisten pembela umum, dan kemudian koordinator divisi lingkungan dan perburuhan di LBH Semarang (1994-1997). Setelah itu tergabung pula dalam Divisi Pelayanan Hukum LBH APIK Jakarta (1997-2001) dan sempat pula menjadi direktur di LBH APIK Semarang (2004-2008).

Dalam hal kepemiluan, Ida Budhiati pernah menjadi Anggota KPU Jawa Tengah untuk periode 2003-2008, dan Ketua KPU Jawa Tengah untuk periode 2008-2013. Kemudian menjadi anggota KPU periode 2012-2017 dan anggota DKPP untuk periode 2017-2022. Diluar itu semua, Ida Budhiati juga aktif menulis dan mengisi perempuan dengan topik yang berkaitan dengan hak perempuan maupun tentang kepemiluan.

