



Affirmative Action Terhadap Perempuan dalam Bidang Politik; Sebuah Tinjauan di Negara Hukum Pancasila

Ayu Annisa Akmaliah^{a,1,*}, Irfan Amir^{b,2}, Ismail Keri^{c,3}, Rosita^{c,4}

^{a,b} IAIN Bone, Jl. Hos Cokroaminoto, Watampone and 92733, Indonesia.

¹ ayuannisaakmaliah@gmail.com *; ² irfanamir066@gmail.com.

* ayuannisaakmaliah@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history

Received : 09 September 2022

Revised : 22 September 2022

Accepted : 01 October 2022

Keywords

Affirmative Action;

Perempuan;

Pemilihan Umum;

Partai Politik;

Zipper System;

ABSTRACT

Penelitian ini menganalisis terkait kebijakan *affirmative action* terhadap perempuan dalam bidang politik. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami konsep dan urgensi terkait *affirmative action* terhadap perempuan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan *affirmative action* di Indonesia dimulai pasca ratifikasi konvensi CEDAW yang menuntut untuk dibuatkannya peraturan perundang-undangan terkait penghapusan deskriminasi terhadap perempuan. Implikasinya, khususnya dalam bidang politik, *affirmative action* diakomodir dalam Undang-Undang Pemilu dan Partai Politik yang mengatur kuota 30% keterlibatan perempuan dan menegaskan penerapan zipper system dalam pemilu 2009. Namun dalam perkembangannya, zipper system diputus inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi karena melanggar hak konstitusional warga dan menetapkan keterpilihan calon anggota legislatif didasarkan pada suara terbanyak.

This is an open access article under the [CC-BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



1. Pengantar

Perempuan, sebagai bagian dari masyarakat dalam suatu negara, merupakan kelompok yang juga wajib mendapatkan jaminan atas hak-hak dasarnya. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948 tidak secara tersurat menyatakan tentang jaminan hak asasi terhadap kelompok perempuan secara khusus. Namun Pasal 2 Deklarasi tersebut menyatakan bahwa hak dan kebebasan perlu dimiliki oleh setiap orang tanpa diskriminasi, termasuk tidak melakukan berdasarkan jenis kelamin.¹ Kurang lebih tiga dekade kemudian, *Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) ditetapkan melalui Sidang Umum PBB (18 Desember 1979). Konvensi ini berintikan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Tercatat 185 negara telah menandatangani konvensi ini², Indonesia termasuk di dalamnya (29 Juli 1980)³.

Melalui Pasal 7 Konvensi CEDAW, negara peserta diwajibkan untuk melakukan langkah dan tindakan guna menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Berdasar pada prinsip persamaan dengan laki-laki, perempuan memiliki hak⁴ memilih dan dipilih, hak berpartisipasi dalam bidang pemerintahan maupun pada organisasi-organisasi non pemerintahan (Lembaga Swadaya Masyarakat/NGO). Namun Indonesia sebagai negara peserta yang telah meratifikasi konvensi CEDAW pada

¹Saparinah Sadli, *Hak Asasi Perempuan dalam Hak Asasi Manusia, dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya* (Jakarta: KK Convention Watch, PKWJ UI, 2000), h.1.

² Sri Wiyanti Eddyono, *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW* (Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007), h. 11.

³ Indonesia telah meratifikasi Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*) melalui Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Persetujuan sikap Indonesia terhadap konvensi ini ditandatangani pada tanggal 29 Juli 1980 dalam Konferensi Sedunia Dasawarsa PBB bagi Wanita di Kopenhagen

⁴Sri Wiyanti Eddyono, *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW* . h. 11.

tahun 1980 kurang mengakomodir hak-hak politik perempuan dalam peraturan perundang-undangnya. Olehnya itu, dibawah belenggu rezim Otoriter Soeharto gerakan *affirmative action*⁵ terhadap hak-hak politik perempuan terus diadvokasi agar terlembagakan sebagai norma dalam peraturan perundang-undangan dan *affirmative action* baru mendapat momentumnya pasca pemerintahan reformasi berkuasa. Gerakan *Affirmative action*, tidak lepas dari gerakan perlawanan untuk mengikis budaya patriarki yang lebih dominan di Indonesia.⁶ Disadari, budaya patriarki menjadi bibit munculnya problematika gender dalam masyarakat, seperti marginalisasi, *second class* atau subordinasi, dan stereotipe.⁷

Memasuki rezim pemerintahan yang demokratis, gerakan *affirmative action* terakomodir dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya dalam undang-undang partai politik dan undang-undang pemilihan umum. Sebagai langkah awal untuk mendorong keterwakilan politik perempuan, kedua undang-undang ini memberikan perlakuan khusus kepada perempuan, yakni adanya norma yang mengatur “kuota 30% bagi perempuan”. Maksudnya, bagi partai politik, harus menyertakan keterwakilan minimal 30% perempuan dalam pendirian maupun

⁵ *Affirmative action* juga dapat dipahami sebagai kompensasi negara terhadap perempuan yang selama ini termarginalkan oleh kebijakan-kebijakan pembangunan yang tidak berwawasan gender.

⁶ Patriarki adalah sebuah sistem sosial yang menempatkan laki-laki sebagai sosok otoritas utama yang sentral dalam organisasi sosial. Posisi laki-laki lebih tinggi dari pada perempuan dalam segala aspek kehidupan sosial, budaya, politik dan ekonomi, lihat pula Israpil, “*Budaya Patriarki dan Kekerasan Terhadap Perempuan (Sejarah dan Perkembangannya)*”, Jurnal Pusaka, Vol. 5, No. 2, (2017), h. 143

⁷ Marginalisasi diartikan sebagai suatu proses peminggiran akibat perbedaan jenis kelamin. Subordinasi artinya penilaian atau anggapan bahwa suatu peran yang dilakukan oleh satu jenis kelamin lebih rendah daripada yang lain, dalam artian bahwa penilaian terhadap peranan perempuan yang dianggap lebih rendah daripada peran laki-laki. Sedangkan Stereotipe dapat diartikan sebagai pemberian citra baku atau berupa label/cap kepada seseorang atau kelompok/golongan tertentu yang didasarkan pada satu anggapan yang salah. Misalnya, pelembaan negatif terhadap perempuan yang bekerja di luar rumah.

kepengurusan di tingkat pusat hingga di daerah. Begitupun dalam undang-undang pemilu, yang mengatur daftar bakal calon pemilu legislatif (DPR, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Namun, pertanyaan pentingnya, apakah sudah sejalan dan memenuhi kuota 30% keterwakilan politik perempuan dilembaga perwakilan sebagaimana konsepsi idealnya ataukah tidak. Sebab, keterpilihan perempuan dilembaga legislatif selanjutnya diserahkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk memilih siapa-siapa yang akan diutus untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingannya di lembaga perwakilan. Berdasarkan *dassein* dan *dassollen* yang telah diuraikan diatas, maka *Affirmative Action Terhadap Perempuan dalam Bidang Politik; Sebuah Tinjauan di Negara Hukum Pancasila* penting untuk dilakukan kajian secara komprehensif.

Berdasarkan hasil penelusuran, tidak dapat dipungkiri beberapa penelitian terdahulu telah membahas *affirmatif action*, seperti kajian yang dilakukan oleh Nurul Fadliyah dalam skripsi yang berjudul “*Affirmative Action Partai Dalam Pencalonan Politisi Perempuan Anggota DPRD Kota Makassar*”. Dalam kajian ini, penelitian melakukan studi komparasi terhadap Partai PPP dan PDIP Kota Makassar. Penelitian yang dilakukan oleh Andi Muhammad Ashari Makkasau “*Implementasi Affirmative Action Terhadap Keterwakilan Perempuan Dalam Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Periode 2014-2019*”. Dan penelitian yang dilakukan oleh Hasriani Hamid dalam sebuah jurnal penelitian yang berjudul “*Penentuan Kewajiban Kuota 30% Perempuan Dalam Calon Legislatif Sebagai Upaya Affirmative action* “. Peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan *Affirmative action* merupakan suatu tindakan yang merupakan wujud nyata dari penyeteraan gender yang mana hak-hak perempuan tidak lagi dikesampingkan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data dalam penelitian ini diperoleh dari bahan yang di dalamnya berisi aturan hukum dan putusan pengadilan serta informasi lain terkait dengan suatu aturan dan peristiwa hukum, yang disebut dengan bahan hukum. Bahan-bahan hukum diperoleh dengan cara melakukan penelusuran dokumen hukum, peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan dan penelusuran arsip. Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer (*primary source*) dan bahan hukum sekunder (*secondary source*).⁸ Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Partai Politik⁹ dan Undang-undang Pemilihan Umum.¹⁰ Untuk melengkapi kajian ini, digunakan pula Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008. Data yang diperoleh kemudian dianalisa menggunakan tehnik deskriptif dan argumentative.

3. Hasil dan Pembahasan

Affirmative Action Terhadap Perempuan di Bidang Politik; Sebuah Tinjauan dalam Negara Hukum Pancasila

Berbicara tentang konsep afirmatif dalam prakteknya di lapangan dilaksanakan dengan sistem kuota. Sistem ini memang banyak menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Menurut Melanie Reyes salah satu peneliti dari *centre for*

⁸Dyah Ochtarina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h.52.

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia No.2 Tahun 2008 yang telah diubah dengan UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

¹⁰ UU Nomor 10 Tahun 2008 dan telah diganti dengan dengan Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

legislative development, sistem kuota adalah sebuah pilihan antara mendapatkan kutukan atau anugerah¹¹. Ada makna dalam sistem kuota ini yaitu: *pertama*, sistem kuota pada dasarnya meletakkan persentase minimum bagi kedua jenis kelamin yakni laki- laki dan perempuan, untuk memastikan adanya keseimbangan posisi dan peran gender dari keduanya dalam dunia politik, atau khususnya dalam pembuatan keputusan. *Kedua*, Sistem kuota dimaknai sebagai pemberian kesempatan dengan memaksakan sejumlah persentase tertentu pada kelompok tertentu (perempuan).

Trend penerapan *affirmative action* dalam bentuk *quota gender* mengindikasikan pentingnya kebijakan tersebut. Para ahli juga mengkonfirmasi bahwa *system quota gender* dipandang sebagai cara yang paling efektif dalam meningkatkan keterwakilan perempuan, khususnya di lembaga legislatif¹². *Affirmative action* dalam bentuk kuota gender ini tidak hanya sebagai alat untuk memperkuat partisipasi politik kaum perempuan di ranah publik, akan tetapi juga merupakan realisasi dari politik gender. Secara khusus, *affirmative action* ini merupakan strategi kelembagaan yang efektif untuk mempromosikan kesetaraan gender yang sesungguhnya (*substantial*) untuk kelompok perempuan yang tidak terwakili dalam politik, di samping kesetaraan di muka hukum. Potensi keuntungan yang bisa didapat tidak sekedar peningkatan jumlah wakil perempuan, akan tetapi yang lebih penting lagi adalah pemberdayaan status kaum perempuan sebagai warga Negara.

Tindakan *affirmatif* terhadap perempuan hakikatnya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menjegal. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan sebagai kelompok yang marginal, agar dapat terintegrasi dalam

¹¹ Melanie Reyes et all, “The quota system : women’s boon or bane?” *The centre for legislative development*. Vol 1, No. 3 (2000).

¹²Mudiyati Rahmatunnisa “Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan Di Indonesia” *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1, No. 2, (2016), h. 93.

kehidupan publik secara adil. *Affirmative action* disini bisa kita jadikan sebagai alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30% keterwakilan perempuan agar tetap berada pada tingkat pembuatan keputusan sehingga bisa meminimalisir aturan- aturan yang tidak sah untuk mencapai kesetaraan gender¹³. *Affirmative action* adalah tindakan khusus koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan gender selama ini¹⁴. Hal ini termaktub dalam Pasal 4 konvensi CEDAW:

“Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh Negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan “de facto” antara pria dan wanita, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam konvensi ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai”

Dalam konteks Indonesia sendiri, setelah amandemen ke II UUD 1945 yang memuat pengaturan terkait Hak Asasi Manusia yang disusun dalam Bab X A, secara eksplisit pada Pasal 28H ayat 2 mengatur tentang prinsip *Affirmative action* yang berbunyi *“setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”*¹⁵

Wujud nyata atas persetujuan Indonesia terhadap konvensi Cedaw yakni melalui Undang-undang No.7 Tahun 1984 tentang pengesahan konvensi mengenai

¹³ Kalliope Migirou, *Menuju implementasi efektif mengenal legislasi dan hak azazi perempuan internasional*. (Jakarta: YJP dan IDEA, 1999). h. 26.

¹⁴Nalom Kurniawan, “Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 4, (2014), h. 720.

¹⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara 1945*, Pasal 28H.

penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan tahun 1979. Ratifikasi konvensi tersebut merupakan *ratio legis* dari jaminan perlindungan konstitusional terhadap kaum perempuan yang notabene *derivasi* dari Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kemudian, terkhusus dalam kancah politik, terdapat dua Undang-Undang yang dapat dirujuk memuat tindakan *affirmative* bagi perempuan, yakni Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu.

a. Undang-Undang Partai Politik

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik¹⁶. Keberadaan partai politik sebenarnya telah dikenal sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Ciri khas bagi kelahiran partai-partai politik di masa pergerakan kebangsaan ada pada penglihatan mereka bahwa perjuangan kebangsaan akan lebih efektif bila dilakukan melalui persyarikatan yang ada, yang lambat laun mereka organisir secara modern dalam bentuk partai politik. Diawali dengan pendirian Sarekat Islam yang merupakan pelopor kebangkitan nasional Indonesia di tahun 1905, Boedi Oetomo, Muhammadiyah, Indische Partij, Indische Social Demokratische Vereniging (ISDV) dan Indische Social Demokratische Partij (ISDP) dua partai yang merupakan pendahulu bagi tumbuhnya gerakan marxis di Indonesia, Jamiat Khair, Al Irsyad, Perhimpunan Pemuda, Persatuan Islam (Persis), Partai Komunis Indonesia (PKI), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Nasional Indonesia (PNI), Pendidikan Nasional Indonesia (PNI Pendidikan), Partai

¹⁶Ali Safa'at Muchamad, *Pembubaran Partai Politik. Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik* (Cet.1; Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 31.

Indonesia, Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindo), Partai Persatuan Indonesia (Parpindo), Partai Rakyat Indonesia dan Partai Indonesia Raya (Parindra).¹⁷

Pada tanggal 3 November 1945 pemerintah dalam hal ini Bung Hatta mengeluarkan Maklumat baru No. X tertanggal 3 November yang menghimbau agar rakyat mendirikan partai-partai politik dalam rangka mewedahi aliran-aliran politik yang ada serta perjuangan ke arah pembebasan nasional yang sedang giat-giatnya diperjuangkan rakyat. Maklumat tersebut berisi anjuran pemerintah tentang pembentukan Partai-Partai Politik, berbunyi :¹⁸

“Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat kepada rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi bahwa partai-partai politik itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Pemerintah menyatakan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu bahwa :

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
2. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.”

Sejak adanya maklumat tersebut, keberadaan partai politik menjadi hal yang sangat penting. Adapun tujuan umum partai politik di Indonesia saat ini adalah sebagai berikut:¹⁹ (i) Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD 1945; (ii) Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI; (iii) Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹⁷Zulkarnain, Safrizal Rambe, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut* (Laporan Penelitian Stimulus, Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional 2018, Jakarta 2018), h. 13.

¹⁸M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut* (Jakarta: Rajawali Press, 1983), h. 269.

¹⁹Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, h.297

Pada pelaksanaan pemilu tahun 1977, landasan yuridis bagi partai politik peserta pemilu mengaju pada UU No.5 Tahun 1975 tentang partai politik dan golongan karya. Kemudian undang-undang ini dicabut dan digantikan dengan UU No.3 Tahun 1985 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Undang-Undang ini dijadikan landasan bagi Partai Politik pada pelaksanaan pemilu pada tahun 1987, pemilu tahun 1992, dan pemilu tahun 1997. Pada pelaksanaan pemilu selanjutnya, Undang-Undang No.3 Tahun 1985 tidak lagi berlaku dan digantikan dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Kemudian, pada pemilu 2004 peraturan terkait partai politik diganti dengan Undang-Undang No. 31 tahun 2003 tentang partai Politik. Dalam undang-undang ini kemudian pertama kali dimasukkan aturan terkait tindakan *Affirmative action*. Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, walaupun tidak secara spesifik mencantumkan angka 30%, tetapi dalam penjelasan Pasal 13 ayat (3) tercantum dengan jelas bahwa kesetaraan dan keadilan gender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan²⁰.

Aturan terkait keterlibatan perempuan dalam partai politik secara komperhensif kemudian diatur dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mana Undang-Undang ini mencabut aturan sebelumnya. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, dalam hal pendirian dan pembentukan partai politik, wajib menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan. Kemudian dalam hal kepemimpinan parpol tingkat pusat, disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen keterwakilan perempuan. Mengenai pelaksanaan dan teknisnya, diserahkan aturan masing-masing partai politik. Ketentuan

²⁰Nur Asikin Thalib, "Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi". h. 237.

tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik:

“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”²¹. Jadi secara internal parpol, baik mengenai pendirian/pembentukan partai politik maupun dalam hal kepengurusan parpol, tingkat keterwakilan perempuan ditentukan dengan menyertakan 30 persen (Pasal 2 ayat (2) dan (5) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008).

Affirmative action terhadap perempuan pada partai politik, tidak berhenti pada pendirian dan kepengurusan saja. Partai politik baru dapat mengikuti Pemilu jika telah menerapkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusannya di tingkat pusat. Penegasan tersebut diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada Pasal 8 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa: “Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat”. Aturan ini bersifat mengikat dan memaksa sehingga sangat berperan penting dalam implementasi gerakan *Affirmative action* itu sendiri.

Dengan adanya ketentuan 30% keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai politik memberikan pengaruh positif dalam peningkatan kualitas peranan perempuan di ranah publik khususnya di kancah politik. Hal ini pulalah yang mempengaruhi peningkatan persentase jumlah perempuan yang menduduki kursi parlemen.

b. Undang-Undang Pemilihan Umum

Pemilihan umum pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 1955. Pemilu pertama ini menerapkan aturan yang dimuat dalam Undang-undang No.7 Tahun 1953 tentang

²¹Republik Indonesia, *Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*, Pasal 20.

Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Setelah itu, pemilu kembali dilaksanakan pada tahun 1971 dengan landasan hukum TAP MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang perubahan TAP MPRS No.XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum. Selanjutnya pemilu pada tahun 1977 di bawah konstitusi UUD 1945. Landasan hukum yang digunakan pada pemilu ketiga ini diperkuat dengan TAP MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum. Pemilu pada tahun 1982 di bawah konstitusi UUD 1945 dilaksanakan dengan landasan TAP MPR No.VII/MPR/1978. Mekanisme penyelenggaraan diatur dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum serta undang-undang nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan golongan karya. Tahun 1987 pemilu yang kelima, tahun 1992 pemilu yang keenam dan pemilu yang ketujuh tahun 1997 kesemuanya di bawah konstitusi UUD 1945 dengan landasan pelaksanaan pemilu yakni TAP MPR. Pada pemilu tahun 1999 barulah pelaksanaan pemilu dengan landasan penyelenggaraan Undang-Undang yakni UU No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No.3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum serta UU No.4 tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR/DPRD.²²

Landasan pelaksanaan pemilu sebelum masa reformasi yakni pada masa orde lama hingga masa orde baru tidak ditemukan adanya regulasi yang mengatur keterlibatan perempuan dalam pemilu. Padahal, pada tahun 1984 Indonesia telah resmi meratifikasi konvensi CEDAW dalam wujud Undang-Undang No.7 tahun 1984 namun kebijakan *affirmative action* tidak diadopsi.

²²Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Cet I; Jakarta: PT Refika Aditama, 2011), h. 250-253.

Aspek Hukum dan dinamika pemilu mulai berkembang pasca rezim Orde Baru lengser.²³ Cita-cita untuk membangun Indonesia yang demokratis dan berkeadilan merupakan manifestasi gerakan reformasi. Pasca pemilu pertama di era reformasi (Pemilu 1999), rakyat menuntut untuk dapat melaksanakan pemilu yang lebih independen dan murni hasil keinginan rakyat secara langsung. Maka, pada pelaksanaan pemilu selanjutnya yakni pada tahun 2004 beberapa regulasi diterbitkan. Diantaranya Undang-Undang No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Legislatif dan Undang-Undang No.23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilu kesembilan ini atau pemilu ke dua pasca reformasi, ikhtiar untuk meningkatkan peran perempuan di DPR pada akhirnya membuahkan hasil sejak rumusan kuota 30% bagi perempuan untuk duduk dikepengurusan partai politik dan lembaga DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diadopsi sebagai norma hukum. Rumusan ini dimuat dalam Pasal 65 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berbunyi:

“Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.”²⁴

Minimnya jumlah keterwakilan perempuan menuntut diupayakan adanya tindakan afirmatif yang bersifat khusus kepada kaum perempuan guna menyetarakan kedudukannya dengan laki-laki. Rumusan 30% keterlibatan perempuan yang dimuat dalam undang-undang merupakan usaha untuk menyikapi salah satu problematika gender yang terjadi. Keterlibatan perempuan dalam peraturan perundang-undangan merupakan salah satu gerakan *affirmative*

²³ Amir dan Mustafa, *Aspek Hukum dan Dinamika Pemilihan Umum di Indonesia*.

²⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, Pasal 65.

action yang dilakukan dalam rangka usaha peningkatan peranan perempuan dalam ranah publik. Dalam hal ini dimaksudkan peran serta perempuan di dunia politik. Tindakan afirmatif ini merupakan sebuah tindakan diskriminasi positif (*reverse discrimination*) yang dapat dibenarkan menurut ketentuan hukum HAM Internasional sebagaimana diatur dalam Pasal 4 konvensi CEDAW dan dalam UUD NRI 1945 yang mengatur terkait perlakuan khusus dalam Pasal 28H ayat 2.

Tahun 2004, pemilu dilaksanakan dengan landasan pelaksanaan UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Dalam dua undang-undang ini termuat klausul mengenai tindakan *Affirmative action* terhadap perempuan. Implikasinya, pada pemilu sebelumnya, tahun 1999 hanya ada 9% perempuan yang berhasil lolos menduduki kursi lembaga perwakilan atau sekitar 46 orang dari 546 orang yang lolos²⁵. Melihat hasil pemilu tahun 2004, maka rumusan tiga puluh persen keterlibatan perempuan tidaklah sia-sia. Hasil pemilu menunjukkan adanya peningkatan jumlah perempuan yang lolos, yakni 61 orang dari 550 peserta yang berhasil menduduki kursi lembaga perwakilan atau dengan persentase 11,09%. Meski demikian, kekurangan dalam pelaksanaan pemilu tahun 2004 yaitu belum diterapkannya sistem “zig-zag” atau biasa disebut dengan *zipper system*. Padahal, dalam pelaksanaan pemilu 2004, parpol menempatkan banyak perempuan dalam daftar calon, bahkan ada yang sampai lebih dari 30%. Akan tetapi caleg perempuan tersebut ditempatkan pada nomor urutan bawah yang tidak potensial jadi. Akibatnya, banyak kasus caleg perempuan yang mendapat suara lebih besar daripada caleg pada nomor urut di atasnya harus memberikan suaranya kepada caleg di nomor urut atas itu sampai memenuhi

²⁵ Nur Asikin Thalib, “Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2, (2014), h. 243.

bilangan pembagi pemilih (BPP). Hal ini sesuai ketentuan Pasal 107 ayat 2 yang mengatur bahwa penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD ditetapkan berdasarkan perolehan kursi partai politik pada suatu daerah pemilihan. Selanjutnya Pasal 107 ayat 2 huruf a mengatur bahwa “*nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih*” namun apabila tidak ada calon yang mencapai angka BPP, maka sesuai ketentuan Pasal 107 ayat 2 huruf b penetapan calon terpilih didasarkan pada nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Meskipun Pasal 65 ayat 1 Undang-Undang No, 12 tahun 2003 telah mengatur keterwakilan kuota 30% bagi perempuan dalam pengajuan daftar calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD namun melihat pengalaman pada pemilu tahun 2004, Pasal ini dianggap sebagai Pasal setengah hati, Pasal karet, bersifat sukarela karena tidak bersifat mengharuskan parpol melaksanakan ketentuan tersebut dan tidak ada sanksi bagi parpol yang tidak melaksanakannya. Hal ini membuka peluang bagi parpol-parpol yang selama ini didominasi laki-laki untuk mengabaikan aturan itu, dan pada akhirnya, keterwakilan perempuan masih minim untuk tercapai²⁶, Inilah ketidakadilan bagi caleg perempuan sehingga undang-undang tersebut perlu dievaluasi dan di revisi, meskipun pada hakikatnya kehadiran undang-undang ini mampu meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan dibanding periode pemilu sebelumnya.

Selanjutnya, Pemilu 2009 dilaksanakan dengan landasan UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Konsep *Affirmative action* kemudian digugat ke Mahkamah konstitusi pasca UU No.10 tahun 2008 disahkan. Konsep afirmatif

²⁶Nur Asikin Thalib, “Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2, (2014), h. 240.

action berkembang dengan varian kuota 30% keterwakilan perempuan ditambah penerapan *zipper system*²⁷. Dalam tataran praksisnya, *zipper sistem* menempatkan caleg perempuan pada posisi yang strategis dimana setiap ada 3 calon legislatif, maka salah satunya harus diisi oleh caleg perempuan hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (2) bahwa diantara 3 caleg harus ada satu orang caleg perempuan. Selain itu, Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e²⁸ dianggap telah melanggar hak konstitusional warga negara yang lain (Caleg laki-laki). Dengan alasan, Pemohon dalam perkara Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 mendalikan bahwa usahanya untuk menjadi calon anggota legislatif akan menjadi sia-sia apabila hanya mendapatkan suara 29% dari BPP. Sebab jika mengacu pada Pasal *a quo* maka penentuan untuk dapat menjadi anggota legislatif akan dikembalikan pada nomor urut. Begitu

²⁷ Zipper System yaitu sistem yang mengakomodir perempuan di legislatif dengan aturan yang menetapkan sistem baru, dengan memberi satu kursi kepada caleg perempuan dari 3 kursi yang diperoleh parpol dalam satu dapil (daerah pemilihan).

²⁸ Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008: “Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta Pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta Pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.”
- f.

juga, jika Pemohon mendapatkan suara di atas 30% tetap saja jika di nomor urut lebih kecil yang suaranya 30% maka penentuannya dikembalikan pada nomor urut kecil yang mendapatkan suara 30% sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 214 huruf b yaitu “dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta Pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP”.²⁹ Dan melalui putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, Pasal 214 huruf a,b,c,d,e yang mengatur terkait *zipper system* dianggap inkonstitusional. Mahkamah melalui putusannya pula telah menetapkan perolehan suara calon legislatif menurut prinsip “suara terbanyak”. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah membuyarkan semua upaya politik perempuan dalam memperjuangkan hak politik perempuan kuota 30 % (*Affirmative action*). MK sama sekali tidak memahami konteks historis dari proposal *Affirmative action* itu, padahal demokrasi dunia justru sedang bergerak kearah perlindungan kelompok-kelompok masyarakat yang dirugikan oleh sejarah peradaban yang diskriminatif. Karena itu, tantangan politik perempuan hari-hari ini adalah terhadap sikap konstitualistik negara yang sekedar melihat isu “*Affirmative action*” sebagai tuntutan hukum biasa.³⁰ Padahal, sebagaimana pendapat yang berbeda (*Dissenting Opinion*) yang disampaikan oleh Hakim Maria Farida Indrati dalam memutus perkara No. No.22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa kuota perempuan merupakan hal yang harus diperjuangkan sebagai suatu hak konstitusional dalam mencapai

²⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum* , Pasal 214 Huruf b.

³⁰ Rocky Gerung, “Politik Perempuan VS Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Perempuan*, Edisi 63, 2009, h. 103.

suatu kesetaraan dalam pembangunan bangsa Indonesia secara menyeluruh. Hal tersebut merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah dan para pembentuk undang-undang untuk mengatur dan melaksanakannya.

Meskipun pasca adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, keterlibatan perempuan tetaplah mengalami peningkatan meskipun masih jauh dari angka yang diharapkan. Pemilu tahun 2009 menghasilkan 101 orang peserta perempuan yang berhasil lolos menjadi anggota legislatif dengan persentase 18,10% dari 560 kursi. Pada pemilu selanjutnya kemudian tindakan *Affirmative action* dengan rumusan keterlibatan 30% perempuan akan tetap dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan pemilihan umum. Seperti pada pasal 8 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu tahun 2014. Serta UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum termuat dalam pasal 245 yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu pada tahun 2019.

Adapun data keterlibatan perempuan dalam kursi legislatif Anggota DPR RI dapat digambarkan melalui tabel berikut:

Tabel 1

Periode	Perempuan	Jumlah %	Laki-Laki	Jumlah %
1955-1960*	17	6,3%	272	93,7%
1956-1959*	25	5,1%	488	94,9%
1971-1977*	36	7,8%	460	92,2%
1977-1982*	29	6,3%	460	93,7%

1982-1987*	39	9,5%	460	91,5%
1987-1992*	65	13%	500	87%
1992-1997*	62	12,5%	500	87,5%
1997-1999*	54	10,8%	500	89,2%
1999-2004*	46	9%	500	91%
2004-2009*	61	11,09%	489	88,9%
2009-2014**	101	18,10%	459	82%
2014-2019**	79	14%	481	86%
2019-2024**	120	20,8%	455	79,2%

Sumber: *: Komisi Pemilihan Umum dalam <https://www.kpu.go.id/>

Berdasarkan table 1 di atas, dapat dilihat bahwa pada pemilihan legislatif untuk periode 2004-2009, dengan adanya peluang kuota 30% dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu dalam hal pencalonan legislatif terjadi sedikit kenaikan jumlah yakni 11,6% dari total jumlah anggota parlemen di tingkat nasional. Dalam pemilu 2009 ada peluang yang cukup menggembirakan bagi pergerakan perempuan mengenai kebijakan afirmatif dan kuota 30% melalui beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tentang 2008 Tentang Partai Politik yang mengakomodir 30% keterwakilan perempuan dalam pendirian dan pembentukan partai politik, kepengurusan partai politik yang memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30% untuk level nasional, provinsi, kabupaten/kota. Sehingga kalau dilihat ada peningkatan yang lumayan signifikan yaitu sekitar 18,10% dibanding pemilu 2004 yaitu 11,09%.³¹

³¹ Nur Asikin Thalib, "Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No.2 (2014), h. 238-239.

Pada pelaksanaan pemilu 2014, terjadi penurunan jumlah perempuan yang berhasil menduduki kursi legislatif, hal ini dapat dilihat dari persentase dengan angka yang lumayan jauh dari sebelumnya yakni hanya 14% saja. Akan tetapi, pada pemilu selanjutnya keterlibatan perempuan dalam kursi legislatif mencapai angka 20,8%, meskipun masih jauh dari persentase yang diharapkan, tetapi pada pemilu 2019 inilah titik tertinggi angka keterlibatan perempuan selama pelaksanaan pemilu di Indonesia berlangsung.

4. Kesimpulan

Affirmatif action terhadap perempuan dalam bidang politik mulai diadopsi pasca rezim otoriter Orde Baru dan mengalami dinamika konstitusional pasca UUD 1945 di amandemen. Baik undang-undang partai Politik maupun undang-undang pemilu telah melembagakan “kuota 30% bagi keterwakilan perempuan” sebagai sebuah norma hukum. Melalui UU No 10 tahun 2008, konsepsi afirmatif action terhadap perempuan dengan menerapkan “kuota 30% keterwakilan perempuan” ditambah dengan penerapan *zipper system* (Pasal 214 huruf a,b,c,d,dan e) dianggap inkonstitusional oleh MK melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 dan menyatakan bahwa calon yang terpilih dalam pemilu legislatif didasarkan pada suara terbanyak.

5. Referensi

- Amir, Irfan, dan Mustafa. *Aspek Hukum dan Dinamika Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta Selatan: Kreasi Cendekia Pustaka (KCP), 2021.
- Eddyono, Sri Wiyanti. *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW*. Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007.
- Gerung, Rocky. “Politik Perempuan VS Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Perempuan*, Edisi 63, (2009).
- Indra, Mexsasai. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet I; Jakarta: PT Refika Aditama, 2011.
- Karim, M. Rusli. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut*. Jakarta: Rajawali Press, 1983.

- Kurniawan, Nalom. “Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 4, (2014).
- Migirou, Kalliope. *Menuju Implementasi Efektif Mengenal Legislasi Dan Hak Azazi Perempuan Internasional*. Jakarta: YJP dan IDEA, 1999.
- Muchamad, Ali Safa’at. *Pembubaran Partai Politik. Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*. Cet.I; Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Rahmatunnisa, Mudiwati. “Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan Di Indonesia”. *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1, No. 2, (2016)
- Reyes, Melanie et all. “The Quota System : Women’s Boon Or Bane?” *The Centre For Legislative Development*. Vol 1, No. 3, (2000).
- Sadli, Saparinah. *Hak Asasi Perempuan dalam Hak Asasi Manusia, dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*. Jakarta: KK Convention Watch, PKWJ UI, 2000.
- Susanti, Dyah Ochtarina dan A’an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Thalib, Nur Asikin. “Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2, (2014).
- Zulkarnain dan Safrizal Rambe, “Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut” (Laporan Penelitian Stimulus, Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional 2018, Jakarta 2018
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28H.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum*
- Undang-Undang No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*
- Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008