

ANALISIS YURIDIS KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PENGISIAN KEANGGOTAAN PARLEMEN DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA INDONESIA (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik)

Tanti Setia Ningrum¹, Philips A. Kana², Riastri Haryani³

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

^{2,3} Dosen Pembimbing I dan II Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

ABSTRAK

Dalam Pasal 28 H ayat (2) “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”, hal ini seharusnya menjadi landasan untuk dijaminnya hak politik perempuan. Namun, seringkali partai politiklah yang mengabaikannya urgensi keterwakilan perempuan di parlemen. Kesadaran terhadap hak perempuan dalam keterwakilannya di parlemen dibangun dalam beberapa ketentuan undang-undang, salah satunya Undang-Undang Partai Politik yang memuat kuota *affirmative action* keterwakilan perempuan untuk setiap kepengurusan pada tiap tingkatan, pendirian dan pembentukan partai politik yang harus menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Hal ini karena partai politik merupakan mobil bagi perempuan untuk ikut bertarung di arena pemilihan umum yang kemudian mereka yang terpilih akan mewakili suara-suara perempuan di Indonesia.

Kata Kunci: partai politik, keterwakilan perempuan, *affirmative action*, undang-undang partai politik, pemilu 2014.

ABSTRACT

In Article 28 H paragraph (2) “every person has the right to get special facilities and treatment to obtain equal opportunities and benefits to achieve equality and justice,” this should be the basis for guaranteeing women's political rights. However, it is often political parties that ignore the urgency of women's representation in Parliament. Awareness of women's rights in their representation in Parliament is built into several provisions of the Act, one of which is the Political Party Act which contains a quota of affirmative action for women's representation at each level of management, Establishment and formation of Political Parties which must include at least 30 persen (thirty percent) representation of women. This is because Political Parties are cars for women to compete in the General Election arena, and then those who are elected will represent the voices of women in Indonesia.

Keywords: political party, women representation, *affirmative action*, political party law, general election 2014.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut pengertian bahwa Negara Republik

Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechstaat*) dan negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*). Pelaksanaan kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu

diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.¹

Prinsip dasar negara demokrasi adalah setiap orang dapat ikut serta dalam proses pembuatan keputusan politik. Partisipasi politik menjadi salah satu alternatif dalam mewujudkan negara demokrasi.²

Partisipasi secara harfiah berarti keikutsertaan, dalam konteks politik hal ini mengacu pada keikutsertaan warga dalam berbagai proses politik. Keikutsertaan warga dalam proses politik tidaklah hanya berarti warga mendukung keputusan atau kebijakan yang telah digariskan oleh para pemimpinnya, karena kalau ini yang terjadi maka istilah yang tepat adalah mobilisasi politik. Partisipasi politik adalah keterlibatan warga dalam segala tahapan kebijakan, mulai dari sejak pembuatan keputusan sampai dengan penilaian keputusan, termasuk juga peluang untuk ikut serta dalam pelaksanaan keputusan.

Bentuk-bentuk dan frekuensi partisipasi politik dapat dipakai sebagai ukuran untuk menilai stabilitas sistem politik, integritas kehidupan politik, dan kepuasan atau ketidakpuasan warga negara.³

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi

keterwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).

Dengan demikian, pemilihan umum (Pemilu) itu tidak lain merupakan salah satu cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum (*general election*) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.⁴

Dalam negara demokrasi, keterlibatan/partisipasi perempuan dan laki-laki pada posisi penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan akan berdampak pada keseimbangan masyarakat di semua tingkatan secara akurat dan akan terjadi pencapaian tujuan untuk menciptakan keadilan.

Berdasarkan pengamatan secara faktual, terlihat bahwa perempuan masih lebih banyak menjadi objek ketimbang menjadi subjek dalam segala hal. Ini disebabkan oleh banyak faktor yang salah satunya berasal dari budaya patriarki yang telah berhasil mengerdilkan jiwa dan

¹ Trubus Rahardiansah P, *Pengantar Ilmu Politik (Konsep Dasar, Paradigma, dan Pendekatannya)*, Cet ke-5, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2014), hlm.128-129.

² Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 368.

³ Trubus Rahardiansah P, *Op.cit*, hlm. 285-286.

⁴ Jimly, Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet ke-6, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 421.

mengikis kepercayaan diri kaum perempuan.⁵

Pembahasan tentang keterwakilan perempuan dalam lembaga pengambil keputusan adalah perbincangan yang telah lama dan memakan sejarah panjang dalam kancah gerakan perempuan. Pada kongres Perempuan Indonesia pertama Tahun 1928 dalam peringatan pidato penutup dalam sesi persidangan umum oleh Tien Sastrowiryo diantaranya meminta kepada pemerintah agar kaum perempuan dapat menjadi anggota dewan perwakilan sebagaimana laki-laki baik dalam tingkatan kotapraja, provinsi, dan kabupaten. Kemudian dalam Kongres Perempuan Indonesia ke V di Bandung, Juli 1938 bahasan tentang hak untuk memilih, dipilih dan duduk di lembaga perwakilan mendapatkan porsi khusus. Tuntutan ini dipenuhi oleh pemerintah Belanda dan sejumlah perempuan duduk di berbagai daerah. Keterwakilan mereka ini masih dalam penunjukan, karena pada saat itu perempuan belum diikutsertakan dalam pemilihan.⁶

Memasuki era kemerdekaan mulailah ada kemajuan dalam pemenuhan hak politik perempuan sebagai warga negara. Dalam pembahasan undang-undang pemilu yang dimulai tahun 1948 hampir-hampir tidak ada penolakan penggunaan hak memilih dan dipilih bagi perempuan. Ini bisa dikatakan kemajuan signifikan, karena di beberapa negara termasuk negara Eropa Barat dan Amerika Utara, hak-hak politik perempuan belum diberikan sepenuhnya.

Pada zaman orde baru, keterlibatan perempuan dalam keanggotaan parlemen sangat dibatasi di arena politik. Perempuan memiliki hak pilih dan dipilih yang digelar dalam setiap lima tahun sekali, tetapi mereka hanya didorong untuk menggunakan hak memilih. Artinya

dalam zaman ini, sistem pemilu hanya menggunakan suara perempuan untuk memperbesar perolehan suara Golkar, partainya pemerintah. Partisipasi politik perempuan dalam bentuk ikut serta mencalonkan diri sangat dibatasi. Hal ini tidak saja tercermin dari sedikitnya jumlah calon perempuan yang diajukan Golkar, sehingga jumlah perempuan di parlemen juga sangat rendah, yakni berkisar di bawah 10 persen selama pemilu berlangsung di zaman ini dan juga sedikitnya jumlah perempuan di kabinet. Atas tekanan PBB melalui program *United Nation Decade for women*, Pemerintah Indonesia membentuk Kementerian Negara Peranan Wanita. Pada jabatan kementerian inilah, untuk pertama kalinya perempuan masuk dalam kabinet. Namun kewenangan kementerian ini sangat terbatas, yakni sekadar mengidentifikasi masalah-masalah perempuan dan merumuskan kebijakan pemberdayaan perempuan. Akan tetapi, implementasi kebijakan tetap di tangan kementerian lain yang dipimpin oleh laki-laki.⁷

Setelah memasuki Era Reformasi Mei 1998, gelora kesadaran tentang ketiadaan perempuan di lembaga-lembaga politik formal, di legislatif, eksekutif dan yudikatif mulai mencuat dan pemikiran bahwa ketiadaan perempuan dalam lembaga pengambil keputusan berkorelasi terhadap rumitnya menyalurkan aspirasi perempuan.

Seiring dengan berbagai perombakan politik pada era reformasi yang diawali pada kepemimpinan negara oleh Presiden Habibie, seperti pembebasan pendirian partai politik, penyelenggaraan pemilu bebas, pembubaran lembaga-lembaga sensor media, pengembangan otonomi daerah, dan untuk pentingnya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan pemajuan HAM perempuan melalui

⁵ Amrizal Akmul, "Analisis Keterlibatan Perempuan Dalam Jabatan Politik di Kabupaten Wajo", *Jurnal Ibnu Khaldun Vol 12 No 2 (2017)*, hlm. 3.

⁶ *Ibid.*, hlm. 5.

⁷ Indra Syamsi (ed), *Perempuan Parlemen dalam Cakrawala Politik Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 2013), hlm. 22-23.

pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Melihat fakta-fakta kekerasan terhadap perempuan dan diskriminasi perempuan dari kalangan aktivis perempuan bahwasanya perempuan harus memasuki wahana politik formal, karena di arena inilah kebijakan dibahas dan diputuskan. Kebijakan pemilu bebas, menjadikan peluang perempuan memasuki kancah politik pasca orde baru mulai menganga.

Peluang dukungan donor asing terhadap organisasi masyarakat sipil perempuan turut mendukung luasannya mereka merancang program-program pemberdayaan perempuan dengan isu partisipasi politik perempuan. Menyadari bahwa sebagian besar perempuan kelas menengah bawah belum memiliki kesadaran politik yang mencukupi untuk hidup dalam sistem demokrasi, maka banyak organisasi dan kelompok perempuan membuat agenda pendidikan pemilih untuk perempuan menyongsong pemilu 1999. Pada program ini, mereka tidak hanya menyampaikan pengetahuan tentang demokrasi dan pemilu bebas, tetapi bagaimana menjadi pemilih yang baik juga jadi fokus bahasan. Dalam pendidikan pemilih ini pesan-pesan tentang pentingnya keterlibatan perempuan dalam politik diberikan. Di samping itu, organisasi-organisasi yang melakukan pendidikan pemilih juga membuat program untuk mendukung para calon anggota legislatif perempuan dalam menghadapi persaingan bebas dengan calon-calon anggota legislatif dari beragam partai.

Hasil pemilu tahun 1999 memperlihatkan hasil bahwa keterpilihan calon anggota legislatif perempuan tidak sesuai dengan harapan dan lebih kecil jumlahnya dibanding pemilu sebelumnya (1997) yakni 45 dari 500 orang (9,00 persen) dan sebelumnya 54 dari 500 anggota parlemen (10,80 persen). Realita ini menjadikan tantangan bagi para aktivis

perempuan untuk mencari solusi dengan tetap menjaga prinsip-prinsip demokrasi, karena ternyata pemilu bebas tidak menambah jumlah perempuan di parlemen, tetapi malah sebaliknya.⁸

Perdebatan santer di kalangan para aktivis perempuan menunjukkan bahwa di satu sisi, terdapat pandangan bahwa sistem pemilu demokratis telah menempatkan laki-laki dan perempuan diperlakukan sama. karena itu, jika perempuan ingin memasuki arena politik melalui pemilu, maka yang harus dilakukan adalah meningkatkan kemampuannya sebagai politisi, khususnya dalam upaya meyakinkan calon pemilih. Di sisi lain, terdapat pandangan bahwa sistem pemilu dengan kompetisi dalam kondisi yang tidak seimbang. Politisi laki-laki tidak hanya telah lama menguasai struktur politik, tetapi juga didukung oleh dana yang kuat; sementara politisi perempuan tidak hanya harus menghadapi sistem patriarki, tetapi juga mengalami kendala struktural dan keterbatasan dana. Perdebatan ini sesungguhnya turunan dari perdebatan pemikiran feminis gelombang kedua, antara pemikiran yang menekankan persamaan (*equality*) dengan pemikiran yang menekankan perbedaan (*difference*).⁹

Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan keterlibatan perempuan di parlemen menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011?
2. Bagaimana pelaksanaan keterwakilan perempuan dalam pemilihan umum legislatif DPR RI tahun 2014-2019?

Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian selalu mempunyai tujuan tertentu, dari penelitian ini diharapkan dapat disajikan data yang akurat sehingga dapat memberi manfaat dan mampu menyelesaikan

⁸ *Ibid.*, hlm. 35.

⁹ *Ibid.*, hlm. 25-26.

masalah. Berpedoman dari hal tersebut penelitian mempunyai tujuan yaitu untuk menjawab masalah yang telah dirumuskan secara tegas dalam rumusan masalah, yaitu: untuk mengetahui pengaturan mengenai keterlibatan perempuan di parlemen menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 dan untuk mengetahui dan mengakses pelaksanaan keterwakilan perempuan dalam pemilihan umum legislatif DPR RI tahun 2014-2019.

Metode Penelitian

Dalam sifat penelitian ini, penulis menggunakan bentuk penelitian deskriptif analitis yakni suatu penelitian yang ingin memperoleh gambaran yang menyeluruh terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan didukung dengan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoretis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin, dan norma hukum. Adapun pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan penelitian lapangan untuk mendapatkan data dari responden yang dianggap menguasai permasalahan dalam penelitian ini.

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Pendekatan yuridis empiris yakni dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktik di lapangan. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan secara sosiologis yang dilakukan secara langsung ke lapangan

PEMBAHASAN

Pengaturan Keterlibatan Perempuan di Parlemen Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011

Keterlibatan perempuan dan laki-laki di bidang politik adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam proses demokratisasi. Mengaitkan isu gender dengan proses demokratisasi adalah sesuatu yang sudah lazim diterima oleh masyarakat, oleh karena di dalamnya terintegrasi hak-hak politik baik laki-laki maupun perempuan yang merupakan hak asasi manusia paling mendasar. Dalam upaya meminimalkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah dilakukan berbagai ikhtiar. Terhadap hal ini, muncul keinginan agar representasi perempuan di lembaga DPR ditingkatkan. Keinginan untuk meningkatkan representasi perempuan di lembaga DPR didasarkan pada pengalaman di masa yang lalu bahwa representasi perempuan di DPR sangat minim. Melalui tabel di bawah ini dapat diketahui tentang representasi perempuan di DPR RI sejak periode 1950-2009, sebagai berikut:

Tabel 1
Representasi Perempuan di DPR-RI
Mulai Periode 1950-2014¹⁰

Periode	Perempuan		Laki-Laki	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1950-1955	9	3,8	236	96,2
1955-1960	17	6,3	255	93,7
konstituante: 1956-1959*	25	5,1	488	94,9
1971-1977	36	7,83	424	92,9
1977-1982	29	6,3	431	93,7
1982-1987	39	8,5	421	91,5
1987-1992	65	13,9	435	87,0
1992-1997	62	12,5	438	87,5
1997-1999	54	10,8	446	89,2

¹⁰ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Anggota DPR RI*, www.dpr.go.id/anggota, diakses 30 Oktober 2019.

1999-2004	45	9,0	455	91,0
2004-2009	61	11,09	489	89,3
2009-2014	101	17,86	459	82,14

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI

Dalam pada itu, Khofifah Prawansa mengemukakan:

“Sejarah tentang representasi perempuan di parlemen Indonesia merupakan sebuah proses panjang, perjuangan perempuan di wilayah republik. Kongres wanita Indonesia pertama, pada Tahun 1928 yang membangkitkan kesadaran dan meningkatkan rasa nasionalisme di kalangan perempuan merupakan tonggak sejarah, karena berperan dalam meningkatkan kesempatan bagi perempuan Indonesia untuk berpartisipasi dalam pembangunan termasuk dalam politik.”

Terlihat bahwa jauh sebelum Indonesia diproklamirkan, kaum perempuan sudah lama melakukan perjuangan karena adanya kesadaran perempuan akan ketertinggalannya dibanding dengan laki-laki dalam berbagai aspek, juga adanya keinginan untuk membebaskan dirinya dari ketidakadilan dengan berupaya untuk meningkatkan perannya dalam pembangunan, termasuk dalam bidang politik.

Para aktivis perempuan dan organisasi perempuan di Indonesia terus berupaya untuk memperjuangkan hak-haknya, termasuk mengingatkan pemerintah Indonesia agar memperhatikan himbuan CEDAW (*Convention on The Elimination of All Forms of Diskrimination Against Women*). Himbuan para aktivis perempuan agar pemerintah memperhatikan CEDAW baru mendapat perhatian yang serius dari Dewan Perwakilan Rakyat pasca reformasi. Salah satu himbuan CEDAW yang dimaksud adalah, menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dengan melakukan tindakan afirmatif. Tindakan afirmatif (*affirmative*

action) adalah tindakan khusus koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan gender selama ini.¹¹ Hal ini dinyatakan dalam Pasal 4 CEDAW tersebut, yang berbunyi:

“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.”

Ikhtiar untuk meningkatkan peran perempuan di DPR pada akhirnya membuahkan hasil sejak dimasukkannya rumusan kuota 30 persen (tiga puluh persen) bagi perempuan untuk duduk di kepengurusan partai politik dan lembaga DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota. Dimasukkannya rumusan kuota 30 persen tersebut oleh berbagai kalangan dinilai sejalan dengan upaya tindakan afirmatif dalam rangka meningkatkan peran partisipasi aktif bagi kaum perempuan di lembaga DPR, serta sejalan pula dengan norma rumusan Pasal 4 CEDAW yang telah diratifikasi oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984.

Pada kelembagaan partai politik, tindakan afirmatif dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30 persen (tiga puluh persen) dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang telah diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011

¹¹ Junita Budi Rahman, *Perempuan di dalam Negara Maskulin Indonesia dalam Rangka Peningkatan Keterwakilannya di Parlemen*, (Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran, 2004), hlm. 11.

tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik, pada Pasal 2 ayat (1b) menyatakan: “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan”.

Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa: “Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 20 (dua puluh) tahun dengan akta notaris”.

Tidak cukup pada pendirian partai politik, tindakan afirmatif juga dilakukan pada semua tingkatan kepengurusan dari pusat hingga kabupaten/kota. Mengenai pelaksanaan dan teknisnya, diserahkan aturan masing-masing partai politik. Ketentuan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 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 persen (tiga puluh persen) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.”

Adapun di tingkat Nasional, Partai Politik juga diwajibkan untuk menyertakan keterwakilan Perempuan sebanyak 30 persen (tiga puluh persen) sebagaimana yang telah dituliskan dalam Pasal 2 ayat (5) UU No. 2 Tahun 2011 yang menentukan:

“Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.”

Tindakan afirmatif terhadap perempuan pada partai politik tidak berhenti pada pendirian dan kepengurusan saja. Partai politik baru dapat mengikuti

Pemilihan Umum (Pemilu) jika telah menerapkan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusannya di tingkat pusat. Penegasan tersebut diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 18 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa:

“Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan Partai politik tingkat pusat.”

Pengaturan yang lebih penting dalam rangka *affirmative action* agar perempuan dapat semakin berkiprah di lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai daftar bakal calon paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan. Pasal 53 Undang-Undang Pemilihan Umum No. 10 Tahun 2008 menyatakan: “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 52 memuat paling sedikit 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.”

Sementara, ketentuan Pasal 52 mengatur mengenai daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh partai politik peserta pemilu. Dengan demikian, *affirmative action* keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dilakukan tidak hanya untuk DPR, tetapi juga berlaku untuk DPD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/kota.

Ketentuan lebih maju lagi dalam *affirmative action* adalah adanya penerapan *Zipper system*. Sistem tersebut mengatur bahwa setiap 3 (tiga) bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan. Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 menyatakan: “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.”

Pada ayat (1) mengatur bahwa nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. Contoh dari penerapan *Zipper system* tersebut, jika suatu partai politik menetapkan bakal calon nomor urut 1 hingga 3, maka salah satu diantaranya harus seorang bakal calon perempuan. Seorang perempuan harus diletakkan pada nomor urut 1, 2, atau 3 dan tidak dibawah nomor urut tersebut. Demikian selanjutnya, dari nomor urut 4 hingga 7, misalnya, maka seorang perempuan harus diletakkan pada nomor urut 4 hingga 6. Lalu, sebagai salah satu penekanan lebih lanjut agar partai politik melaksanakan *affirmative action* terhadap bakal calon anggota legislatif tersebut, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota diberi wewenang untuk memberitahukannya kepada publik. Pada Pasal 66 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2012 dinyatakan:

“KPU, KPU Provinsi, 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.”¹²

Dari pasal-pasal di atas mempertegas bagaimana perempuan sangat diperhitungkan dalam kegiatan di bidang politik. Tindakan tersebut bertujuan untuk mewujudkan keterwakilan perempuan demi tercapainya angka 30 persen (tiga puluh persen) sebagaimana telah diatur dalam undang-undang sebelumnya. Keterwakilan perempuan ini juga harus diawali dengan adanya pengurus perempuan yang berkompeten di dalam kepemimpinan partai politik.

Jika dilihat dari substansinya (peraturan perundang-undangan) maka, undang-undang partai politik yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan

pada partai politik belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan. Tidak ada sanksi tegas bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan seperti yang sudah diatur dalam pembentukan/pendirian partai politik, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen, dan pendidikan politik, sehingga keterwakilan perempuan di partai politik belum merupakan kewajiban hukum. Di samping itu, pada AD ART masing-masing partai belum banyak menerapkan 30 persen keterwakilan perempuan dalam komposisi anggotanya, sehingga diharapkan masa yang akan datang tidak terdapat ketidakadilan gender. Untuk tindakan khusus sementara atau kebijakan afirmatif dalam undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu masih harus dipertahankan.

Pelaksanaan Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilihan Umum Legislatif DPR RI Tahun 2014-2019

Sistem pemilu merupakan salah satu faktor utama yang signifikan dalam menentukan tingkat keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Oleh karena itu, pada era Reformasi, diatur ketentuan mengenai *affirmative action* atau tindakan khusus sementara dalam bentuk kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam daftar caleg. Upaya *affirmative action* yang diakomodasi ke dalam Undang-undang bidang politik terbukti telah berhasil meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif, terutama di DPR.

Sedikit mengingat bahwa prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹³ Disampaikan salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* adalah perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin

¹² *Ibid.*, hlm. 418.

¹³ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94.

hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.¹⁴

Pada pemilu Tahun 2004, kuota 30 persen keterwakilan perempuan diatur melalui Undang- Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan pada Pemilu Tahun 2009, kebijakan tersebut diatur melalui Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dibandingkan dengan beberapa Pemilu sebelumnya, pengaturan tentang kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam Pemilu 2014 lebih banyak dan rinci. Terlebih setelah dikeluarkannya peraturan KPU yang memasukan kuota 30 persen keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik (parpol) peserta pemilu. Kuota 30 persen keterwakilan perempuan antara lain diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Di dalam Pasal 27 ayat (1) huruf b peraturan KPU menyatakan jika ketentuan kuota 30 persen tidak terpenuhi, maka partai politik dinyatakan tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada daerah pemilihan yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa partai politik peserta pemilu akan memenuhi ketentuan 30 persen keterwakilan perempuan sehingga angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif diharapkan akan meningkat

dibandingkan dengan hasil pemilu sebelumnya.¹⁵

Terkait dengan keterwakilan perempuan dalam politik dilihat dari 30 persen keberadaan perempuan dalam partai politik dan dalam daftar Caleg Pemilu 2014. Sebagai konsekuensi kuota, cara partai politik merekrut caleg pada Pemilu 2014 adalah dengan posisi perempuan dalam struktur kepengurusan partai, maka ada harapan bahwa keterwakilan deskriptif tersebut dapat memunculkan keterwakilan substantif.

Fakta pada pemilu Legislatif (Pileg) Tahun 2014 yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014, perwakilan deskriptif masih menjadi fokus perhatian ketika melihat keterwakilan perempuan di parlemen yang persentasenya meningkat hanya sedikit. Salah satu faktor yang menjadi penyebab hal itu adalah sistem pemilu yang tidak ramah terhadap hadirnya keterwakilan perempuan. Ketika pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka didasarkan atas urutan suara terbanyak, maka calon perempuan membutuhkan energi ekstra, tidak hanya modal sosial berupa pengaruh, cara kampanye, popularitas, tetapi juga faktor modal materi, baik uang maupun benda lainnya yang tidak kecil jumlahnya.

Dengan sistem *affirmative action* 30 persen dalam hal pencalonan melalui aturan 1 diantara 3 calon harus perempuan tetap tidak cukup membantu keterpilihan calon perempuan. Selain faktor tersebut, yang harus diperhatikan adalah bagaimana cara perempuan menghadapi persaingan secara kualitatif dengan calon laki-laki. Hal itulah yang tidak mudah diwujudkan dan membutuhkan perhatian khusus dari partai politik serta lembaga non pemerintah dalam mendorong perempuan agar mau terjun ke dunia politik praktis disertai bekal pengetahuan dan energi saing yang cukup.

¹⁴ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 45-49.

¹⁵ Sali Susiana, *Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu 2014 Vol. VI No. 10/II/P3DI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2014), hlm. 2.

Dari sisi struktur, memperlihatkan bagaimana suatu institusi hukum bekerja dengan suatu bentuk yang tetap sebagai suatu sistem badan lembaga, jika dilihat dari struktur pada UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 55 ayat (2) yang menyatakan "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Ini menunjukkan bahwa partai politik wajib menempatkan perempuan daftar nama calon, dan menyusun daftar nama calon. Hal ini dimaksudkan agar peluang perempuan terpilih lebih besar, sekalipun penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak.

Pada pemilihan umum Tahun 2014 sebanyak 12 Partai yang mengikuti kompetisi diantaranya ada Partai PDIP, Golkar, Gerindra, PKB, Demokrat, PAN, PPP, Nasdem, PKS, PBB, PKPI dan Nasdem, masing-masing Partai tersebut telah mendaftarkan Nama-nama caleg dari partai masing-masing, yang mana dari nama-nama tersebut ada keterwakilan perempuannya. Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan perolehan jumlah kursi calon anggota legislatif (caleg) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terpilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 2014 pada tanggal 14 Mei 2014. Bila dilihat dari jumlah perolehan suara setiap caleg, posisi 10 caleg dengan suara terbanyak diduduki oleh caleg petahana. Pada periode 2014-2019 Caleg yang memenangkan Pemilu dan masuk menjadi anggota DPR RI mencapai 560, namun sampai akhir 2019 tercatat jumlah sisa anggota DPR RI yang bertahan hanya sebanyak 545 orang, namun dalam hal ini jumlah keterwakilan perempuannya tetap meningkat dari periode 2009-2014 jumlah anggota DPR yang perempuan hanya 101 orang atau 17,86 persen namun pada periode 2014-2019 mencapai 107 atau persentasenya sebesar 19,6 persen.

Indonesia sendiri menganut apa yang dinamakan sebagai *legislative quota*

dalam *affirmative action* dengan sistem pemilu yang menyertakan daftar nama calon legislatif atau yang seringkali disebut proporsional terbuka, serta dengan sistem nomor urut yang menggunakan *zipper system*. sistem proporsional terbuka dirasa tepat untuk menghadirkan representasi yang masif bagi pencalonan perempuan.

Perolehan suara perempuan dari tahun ke tahun cenderung fluktuatif tanpa pernah menyentuh angka *critical mass* 30 persen di parlemen pada umumnya. Partai-partai setelah ada UU pemilu yang mengharuskan untuk menyertakan minimal 30 persen calon legislatif perempuan pada umumnya justru menjadikan angka 30 persen sebagai patokan persentase perempuan yang cukup. Ternyata hal tersebut mengindikasikan tidak adanya *political will* dari partai untuk membuat angka representasi pada tahap pencalonan jauh lebih besar dari 30 persen atau sampai pada 50 persen.

Usaha untuk memperjuangkan jumlah perempuan duduk di lembaga parlemen dan pemerintahan, dilakukan agar keterwakilan perempuan seimbang dalam negeri ini. Namun, hasil yang diperoleh hanya sebatas kuantitas atau numerik keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Kuantitas ini belum memadai dibandingkan dengan kualitas suara dan peran-peran perempuan sebagai pengambil kebijakan di domain publik.¹⁶

Untuk penerapan Kuota 30 persen keterwakilan perempuan, meski telah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum yang telah menyebutkan mengenai syarat sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan dalam pemilu, namun dapat terlihat bahwa keterwakilan perempuan 30 persen yang dijamin hanya pada tahap penyusunan daftar bakal calon

¹⁶ Hery Subiakto dan Rachmah Ida, *Komunikasi Politik, Media, dan Demokrasi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 182.

dan tidak ada jaminan dalam pemenuhan kursi legislatif atau parlemen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini yang disebutkan tidak menghasilkan penguatan kebijakan afirmatif kuota 30 persen dan nomor urut yang berarti. Kuota 30 persen perempuan calon dan penempatan nomor urut *zipper system*. hanya penambahan “penjelasan” Pasal nomor urut: bahwa perempuan bakal caleg ditempatkan di nomor urut 1 atau 2 atau 3. Padahal, penguatan kebijakan afirmatif tetap diperlukan karena (a) jumlah perempuan bakal caleg secara umum masih rendah, (b) Partai menempatkan perempuan bakal calon rata-rata di nomor urut 3, 6, 9 dst padahal mayoritas anggota legislatif terpilih di nomor urut 1 dan 2.

Upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen sebagaimana telah berlangsung sejak pemilu pertama di Indonesia diselenggarakan. Namun meningkatkan peran politik dan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen, bukanlah hal yang sederhana dan hanya bergantung kepada satu atau dua faktor saja. Dalam pemilu 2014 sendiri, terdapat berbagai faktor yang patut dipertimbangkan dalam rangka meningkatkan peran politik dan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. Dalam pemilu legislatif, setidaknya terdapat variabel teknis pemilu yang dapat dibedakan menjadi variabel teknis langsung dan variabel teknis tidak langsung. Variabel teknis langsung meliputi: 1) penetapan daerah pemilihan (dapil); 2) metode pencalonan; 3) metode pemberian suara; 4) formula perolehan kursi; 5) formula penetapan calon terpilih. Variabel teknis tidak langsung adalah pembatasan partai politik peserta pemilu (*electoral threshold*) dan pembatasan partai politik yang masuk ke dalam parlemen (*parliamentary threshold*).¹⁷

¹⁷ Sidik Pramono, (ed), *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Seri

Selain variabel teknis tersebut, sistem pemilu yang digunakan juga berpengaruh pada hasil pemilu. Menurut Norris, terdapat 3 sistem pemilu di dunia yang mengonversi suara menjadi kursi, yaitu: pertama, sistem pluralitas-mayoritas; kedua, sistem proporsional; ketiga, sistem semi proporsional.¹⁸

Dalam implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu banyak tantangan dan kendala yang harus dihadapi perempuan legislatif (caleg).

Tabel 2
Rekapitulasi Jumlah Caleg yang Terdaftar pada Daftar Calon Tetap Daerah Pemilihan Jawa Barat I/s/d XI pada Pemilu 2014¹⁹

Partai	Daftar Calon Tetap		Jumlah
	Laki-Laki	Perempuan	
Nasdem	56	34	90
PKS	53	28	81
PKB	59	32	91
PDIP	60	31	91
Golkar	59	31	90
Gerindra	59	30	89
Demokrat	59	32	91
PAN	59	31	90
PPP	58	33	91
Hanura	58	33	91
PKB	59	31	90
PKPI	55	31	86
Jumlah	694	377	1071
Persentase	64, 8 persen	35, 2 persen	100 persen

Elektoral Demokrasi Buku 7, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 6.

¹⁸ Andrew Reynolds dan Ben Reilly dkk, (terj.) *Sistem Pemilu*, (Jakarta: International IDEA, 2002), hlm. 82-108.

¹⁹ *Ibid.*

Tabel 3
Rekapitulasi Caleg DPR RI yang
Terpilih di Daerah Pemilihan Jawa
Barat I s/d XI pada Pemilu 2014²⁰

Partai	Jumlah	Caleg yang Terpilih	
		Laki-Laki	Perempuan
Nasdem	5	4	1
PKS	10	9	1
PKB	8	8	0
PDIP	11	10	1
Golkar	12	11	1
Gerindra	16	11	5
Demokrat	9	8	1
PAN	7	5	2
PPP	0	0	2
Hanura	0	0	0
PBB	8	8	0
PKPI	0	0	0
Jumlah	86	74	14
Persentase		86,7 persen	16,3 persen

Dapat dilihat dari tabel di atas bahwa pemenuhan kuota 30 persen pada saat pendaftaran dalam Daftar Calon Tetap (DCT) telah terpenuhi, karena setiap partai politik telah mengirimkan sekurang-kurangnya 2 caleg perempuan dari 5 caleg laki-laki atau 3 caleg perempuan dari 6 caleg laki-laki. Dan rata-rata penempatan nomor urut caleg perempuan berada pada urutan ke 3, 6 maupun 9, meskipun ada yang diletakkan pada nomor urut 1 atau 2 namun jumlahnya tidak banyak. karena apabila partai tidak memenuhi syarat untuk menyertakan keterwakilan perempuan sebanyak 30 persen maka berkas mereka akan dikembalikan oleh KPU untuk dipenuhi persyaratan tersebut, namun apabila partai benar-benar kekurangan kader perempuan dan tidak menyertakan caleg perempuan maka menurut tinjauan Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD tentang keterwakilan perempuan Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2012 yang berbunyi:

- (1) Dalam hal kelengkapan dokumen persyaratan administrasi bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 tidak terpenuhi, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengembalikan dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota kepada partai politik peserta pemilu
- (2) Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.”

Pengembalian dapat berupa penolakan karena tidak memenuhi persyaratan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, atau berupa permintaan untuk melengkapi, memperbaiki, atau mengganti kelengkapan dokumen.

Dengan demikian, adanya pengaturan kuota keterwakilan perempuan 30 yang bersifat imperatif dan merupakan *affirmative action* tersebut dalam syarat verifikasi, apabila partai politik yang tidak memenuhi aturan akan tidak dapat menjadi peserta dalam pemilihan umum anggota DPR, karena akan dieliminasi oleh KPU.

Dilihat dari tabel 2 terlihat bahwa pemenuhan kuota perempuan telah melebihi ambang batas minimal 30 persen karena berada pada angka 35,2 persen dengan jumlah caleg perempuan sebanyak 377 orang dari setiap daerah pemilihan Jawa Barat dari jumlah seluruh caleg pada

²⁰ *Ibid.*

daerah pemilihan Jawa Barat sebanyak 1071 orang.

Adapun pada tabel 3 ternyata berbanding terbalik dengan data yang ada dalam daftar calon tetap, karena jumlah kuota yang lolos atau menang dengan perolehan suara terbanyak hanya berjumlah 14 orang dari semua partai, bahkan ada partai yang tidak ada keterwakilan perempuannya di daerah pemilihan Jawa Barat I sampai XI yaitu partai PKB, PPP, Hanura dan PKPI dan partai yang paling besar keterwakilan perempuannya dari seluruh partai adalah partai Gerindra di mana keterwakilan perempuannya berjumlah 5 orang. Begitu pun ketika dilihat pada skala nasional jumlah caleg perempuan pun masih jauh dari angka 30 persen karena hanya mencapai 19,6 persen yang terdiri dari 107 caleg perempuan yang menang di dalam pemilu. Peningkatan keterwakilan perempuan ini juga dibantu oleh faktor sistem pemilu yang proporsional. Dari 12 partai peserta pemilu, hanya ada 10 partai yang lolos dan melewati ambang *parliamentary threshold* sebanyak 3,0 persen, sehingga caleg-caleg dari partai yang tidak lolos *parliamentary threshold* meskipun suara caleg tersebut banyak, namun tetap tidak dapat menduduki kursi parlemen.

Kuota 30 persen perempuan memang diatur di dalam undang-undang tetapi sayangnya masih terdapat beberapa kelemahannya kuota itu untuk pencalonan yang ditargetkan di partai, bukan yang duduk di parlemen. Jadi, masuk atau tidaknya di parlemen, perempuan harus bertarung dengan laki-laki di daerah pemilihan.

Kendala Keterwakilan Perempuan Dalam Pencalonan Legislatif di Parlemen

Masyarakat Indonesia yang merupakan masyarakat dengan adat timur seringkali menganggap bahwa dunia politik adalah ranah laki-laki, sehingga

tidak selayaknya perempuan masuk ke dunia politik. Pemikiran semacam ini sebenarnya merupakan suatu pemikiran yang bias gender atau mencampur adukkan antara gender dengan jenis kelamin. Padahal diantara keduanya berbeda. Ada beberapa kendala dalam memenuhi kuota keterwakilan perempuan dalam pencalonan legislatif, hal itu bisa dilihat dari berbagai sumber:

1. Adanya pandangan bahwa partai politik sarat kepentingan, hal inilah yang sudah seharusnya dirubah. Pandangan perempuan umumnya di Indonesia mengubah pandangan bahwa partai politik itu tidaklah partai yang sarat kepentingan. Melainkan merupakan tempat untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Dan apabila anggota partai politiknya menjadi anggota legislatif maka secara otomatis keluhan-keluhan dan masalah yang ada di masyarakat dapat disuarakan;
2. Kaum perempuan memang memiliki potensi, Akan tetapi, potensinya itu tidak dapat direalisasikan ataupun diaplikasikannya menjadi suatu potensi yang ditampung suatu lembaga atau wadah. Jadi kelihatan banyak perempuan yang non-partai kadang banyak yang menyuarakan aspirasi perempuan tetapi tidak mau duduk di partai. Perempuan paham akan segala keadaan yang ada di lingkungannya, khususnya mengenai POLEKSOSBUDHANKAM (Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan dan keamanan), walaupun tidak paham secara mendalam mengenai hal tersebut, setidaknya perempuan memiliki gambaran-gambaran yang nyata mengenai hal-hal tersebut karena bersinggungan langsung dengan kehidupan mereka;
3. Dilihat pada saat ini, kesempatan yang diberikan laki-laki sangat terbatas. Adanya budaya patriarki yang beranggapan bahwa perempuan

adalah kaum yang lemah yang derajatnya ada di bawah laki-laki. Walaupun sebenarnya tidak, seperti banyak dilihat sudah banyak perempuan-perempuan yang berhasil. Keberhasilan itu tergantung pada ketekunan masing-masing perempuan;

4. Kendala dalam keterwakilan perempuan itu sendiri bergantung pada kebijakan masing-masing partai, seperti yang telah ditentukan secara tegas mengenai porsi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan suatu partai politik, yaitu harus menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Artinya, di sini partai politik memiliki peran besar untuk menentukan keterwakilan perempuan itu sendiri nantinya untuk duduk di parlemen;
5. Kendala juga berasal dari masyarakat sendiri sebagai pemilih, artinya jika masyarakat khususnya perempuan-perempuan percaya kepada calon legislatif yang perempuan mampu memimpin lebih baik dan mampu memperjuangkan aspirasi mereka terkait dengan isu perempuan/gender, kemungkinan untuk peluang perempuan duduk di parlemen juga lebih besar. Kurangnya dukungan dan krisis kepercayaan kepada perempuan yang ingin mencalonkan diri sebagai anggota parlemen atau Anggota legislatif, karena perempuan sering dianggap lemah dan terlalu mendominasi perasaan dalam mengambil kebijakan sehingga masyarakat percaya bahwa kebijakan yang nantinya diambil oleh anggota parlemen perempuan lebih banyak didasarkan pada perasaan;
6. Kompetensi perempuan untuk duduk di bangku politik masih rendah, bisa dilihat dari sedikitnya kandidat yang muncul di kalangan perempuan, artinya kemauan perempuan-

perempuan untuk berkompetensi dengan laki-laki untuk mendapatkan kesempatan duduk di bangku politik sangat kecil; dan

7. Permasalahan yang seringkali menjadi masalah pula adalah Partai Politik dalam merekrut kader-kader perempuan yang berkualitas. Ini menunjukkan bahwa pendidikan politik masyarakat khususnya kaum perempuan masih terlalu minim. Karena pada umumnya pandangan masyarakat dunia politik adalah ranah laki-laki, dan itulah yang akan menghambat afirmatif itu sendiri, meskipun telah dibuat suatu regulasi yang berpihak kepada perempuan.

Namun kondisi ini menunjukkan bahwa partai politik sesungguhnya telah gagal dalam menjalankan fungsinya. Fungsi yang dimaksud ialah pendidikan politik sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik,

- (1) Partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain: a. peningkatan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; b. Meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa
- (2) Pendidikan politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan untuk membangun

etika dan budaya politik sesuai dengan Pancasila.²¹

Jelas sekali bahwa partai politik memiliki fungsi untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat agar dapat meningkatkan partisipasi politik kepada masyarakat dalam kehidupan berpolitik di Indonesia dengan keadilan gender sesuai dengan Pancasila.

Karena apabila fungsi pendidikan politik telah terlaksana dengan baik, seharusnya partai politik tidak mengalami kesulitan dalam merekrut kader-kader perempuan yang berkualitas agar mau masuk dan ikut berkontribusi di dalam partai politik.

Kemudian yang menjadi kendala perempuan untuk terjun di dunia politik juga karena ada beberapa perempuan yang tidak mempunyai penghasilan sendiri, sehingga mereka enggan untuk terjun ke dunia politik sebab rata-rata di pikiran mereka terjun ke dunia politik hanya akan membuang-buang uang saja, yang mana uang tersebut didapatkan mereka dari para suaminya yang bekerja mencari nafkah. Karena, apabila mereka sudah masuk ke ranah pencalonan legislatif, maka mereka harus menyiapkan dana kampanye.²²

PENUTUP

1. Pengaturan mengenai keterlibatan perempuan di parlemen menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 atas perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai Politik telah diatur di dalam undang-undang tersebut dengan beberapa pasal yang memuat tentang *affirmative action* kuota keterwakilan perempuan sebanyak 30 persen mengenai pendirian dan pembentukan partai politik yang harus menyertakan

sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Tidak hanya di undang-undang partai politik saja, terkait mengenai keterwakilan perempuan juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

2. Pelaksanaan ketentuan kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam pemilihan umum legislatif DPR RI tahun 2014-2019 sudah cukup terimplementasi, namun dalam pelaksanaan belum maksimal. Pemenuhan di kursi parlemen belum terpenuhi atau belum mencapai angka 30 persen. Angka 30 persen keterwakilan perempuan hanya terpenuhi pada saat pendaftaran nama-nama caleg yang diajukan oleh partai pada Daftar Calon Tetap (DCT). Namun untuk dapat menduduki kursi parlemen, tidak ada jaminan untuk perempuan bisa menang di dalam pemilu, meskipun telah diterapkan *zipper system*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cet ke-6. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2014.
- Azhari, Muhammad Tahir. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang. 1992.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka. 2008.
- Pramono, Sidik (ed). *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi*. Seri Elektoral Demokrasi Buku 7. Kemitraan Bagi

²¹ Wawancara dengan Intan Fitriana Fauzi, Anggota DPR RI Komisi V, Gedung DPR RI Senayan, Jakarta 22 Agustus 2019.

²² *Ibid*.

Pembaharuan Tata Pemerintahan.
2011.

Rahardiansah P, Trubus. *Pengantar Ilmu Politik (Konsep Dasar, Paradigma, dan Pendekatannya)*. Cet ke-5. Jakarta: Universitas Trisakti. 2014.

Rahman, Junita Budi. *Perempuan di Dalam Negara Maskulin Indonesia Dalam Rangka Peningkatan Keterwakilannya di Parlemen*. Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran. 2004.

Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. (terj.) *Sistem Pemilu*. Jakarta: International IDEA. 2002.

Subiakto, Hery dan Rachmah Ida. *Komunikasi Politik, Media, dan Demokrasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2012.

Susiana, Sali. *Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu 2014 Vol. VI No. 10/II/P3DI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI. 2014.

Syamsi, Indra (ed). *Perempuan Parlemen Dalam Cakrawala Politik Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat. 2013.

Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty. 1993.

Jurnal

Akmul, Amrizal. "Analisis Keterlibatan Perempuan Dalam Jabatan Politik di Kabupaten Wajo". *Jurnal Ibnu Khaldun Vol 12 No 2 (2017)*.

Internet

Sekretariat Jenderal DPR RI. *Anggota DPR RI*. www.dpr.go.id/anggota. Diakses 30 Oktober 2019.

Wawancara

Wawancara dengan Intan Fitriana Fauzi. Anggota DPR RI Komisi V. Gedung DPR RI Senayan. Jakarta 22 Agustus 2019.