

**Upaya Mewujudkan Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Rangka
Mendukung Kebijakan *Affirmative Action Quota* 30 Persen**

Sufiarina

Universitas Tama Jagakarsa

E-mail: sufiarina_01@yahoo.com

Abstract

This article examines the efforts to realize the policy of women's representation in parliament at least 30%. The study was conducted on a normative juridical with the data provided in various forms of material legal materials. Several articles in Act Number 7 of 2017 on General Election has sought the representation of women in parliament to affirmative action policies 30 percent quota. This policy has been initiated since the election in 2004, but until 2014, the achievement of a minimum 30% quota for women has not been fulfilled. When viewed from the perspective of voters there is the balance between the number of male voters and the number of women voters in the legislative elections, at least on the implementation of the legislative elections in 2014. However, it has not achieved the balance of representation of women and men in parliament. The existence of a balance in the number of male voters and women candidates on election voters list should be an impact on the balance representation of men and women in parliament so that the policy of affirmative action quota of 30% can be realized. Necessary efforts to improve the sensitivity of women in exercising their voting rights and the right to choose either to select an affirmative action policy in order to realize a 30% quota in parliament.

Keywords: Legislative Elections, Women's Representation, Affirmative Action Quota.

Abstrak

Artikel ini mengkaji upaya untuk merealisasikan kebijakan keterwakilan perempuan di parlemen minimal 30%. Kajian dilakukan secara yuridis normatif terhadap sistematika hukum dengan data-data yang tersedia dalam berbagai bentuk materi bahan hukum. Beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah mengupayakan keterwakilan perempuan di parlemen dengan kebijakan affirmative action quota 30 persen. Kebijakan ini telah dimulai sejak pemilu tahun 2004, namun sampai tahun 2014 pencapaian kuota minimal 30% bagi perempuan belum terpenuhi. Bila dilihat dari sudut pemilih terdapat keberimbangan antara jumlah pemilih laki-laki dan jumlah pemilih perempuan dalam pemilu legislatif, setidaknya pada pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014. Namun belum didapat perimbangan keterwakilan perempuan dan laki-laki di parlemen. Adanya keberimbangan jumlah pemilih laki-laki dan perempuan pada daftar pemilih pemilu caleg seharusnya dapat berimbans pada

keberimbangan keterwakilan laki-laki dan perempuan di parlemen, sehingga kebijakan affirmative action quota 30% dapat direalisasikan. Diperlukan upaya peningkatan sensitifitas perempuan dalam menggunakan hak pilihnya baik untuk dipilih maupun hak untuk memilih guna mewujudkan kebijakan affirmative action quota 30% di parlemen.

Kata kunci: Pemilu Legislatif, Keterwakilan Perempuan, Affirmative Action Quota

PENDAHULUAN

Partisipasi rakyat merupakan prinsip dasar di dalam negara demokrasi, sesuai pengertian istilah demokrasi yang berarti pemerintahan oleh rakyat (Fuady, 2009: 136). Pemerintahan demokratis bersandar pada tiga dukungan utama yaitu kebijakan politik, kesetaraan dan kesederhanaan (Montesquieu, 2015: 45).

Bagi sejumlah negara demokrasi termasuk Indonesia, pemilihan umum (pemilu) merupakan lambang sekaligus tolak ukur utama dari demokrasi. Pelaksanaan demokrasi dengan penyelenggaraan pemilu, merupakan sistem yang menjamin kebebasan warga negara. Kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas (Liany, 2016: 53). Pemilihan keanggotaan legislatif (DPR, DPD, DPRD) melalui pemilihan umum diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan. Artinya setiap warga negara dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasinya. Pemilu merupakan ajang kontestasi untuk merebut hati pemilih bagi parpol melalui keterpilihan anggotanya. Makin besar keterpilihan parpol atau calon anggota parlemen dari partai tertentu dalam pemilu legislatif makin menentukan dan memberi ruang bagi parpol dimaksud untuk menjadi penentu pengambilan keputusan di parlemen.

Melalui Undang-Undang No. 17 tahun 2017 tentang Pemilu (selanjutnya disebut UU Pemilu tahun 2017) kembali ditetapkan kebijakan perlunya keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) baik dalam tataran pihak-pihak penyelenggara pemilu (KPU, PPK, KPPS, Bawaslu) maupun bagi peserta pemilu berupa pengurus partai politik dan keanggotaan Partai Politik dalam mengajukan pendaftaran calon anggota legislatif. Untuk dapat ikut sebagai peserta pemilu parpol diharuskan menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat. Parpol diharuskan pula menyerahkan daftar calon anggota legislatif yang memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30%. Dalam

daftar bakal calon anggota legislatif ditentukan pula setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit satu orang perempuan bakal calon disertai pas photo.

Bagi perempuan Indonesia, konsep demokrasi melalui pelaksanaan pemilu belum menjamin keterwakilan perempuan khususnya pada pelaksanaan pemilu legislatif. Paling tidak ada dua persoalan perempuan dalam politik, pertama masalah keterwakilan perempuan yang sangat rendah pada ruang publik dan yang kedua belum adanya platform partai yang secara konkrit membela kepentingan perempuan. Padahal kalangan feminis berkeyakinan, bahwa memberi tempat lebih banyak kepada kaum perempuan dalam dunia politik akan memberi angin segar dan harapan bagi perubahan politik yang arogan, korup dan patriakis (Valentina dan Rusta, 2010: 29).

Kegiatan politik berada di wilayah publik yang selama ini didominasi kaum maskulin. Data keberadaan perempuan dalam kepengurusan parpol maupun sebagai anggota legislatif masih relatif kecil dibandingkan dengan keberadaan kaum laki-laki. Kecilnya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif berimplikasi atas kebijakan dalam pengambilan keputusan yang tidak berpihak pada kaum perempuan. Seperti regulasi persyaratan batas umur bagi laki-laki dan perempuan dalam undang-undang perkawinan.

Pada tataran kementerian (eksekutif) juga tidaklah berimbang jumlah laki-laki dan perempuan. Pada kabinet kerja ada 34 jumlah kementerian dengan 3 wakil menteri, terdapat 9 (sembilan) menteri perempuan dan 28 menteri lelaki (www.news.detik.com). Presiden Jokowi mengungkapkan; “sebagai wujud apresiasi kepada perempuan”, ia mengangkat 9 menteri perempuan untuk duduk di kabinet kerja. Jumlah ini diklaim sebagai terbanyak dibandingkan negara-negara lain (www.wartaekonomi.co.id). Seperti diketahui 9 menteri perempuan yang duduk di kabinet kerja antara lain Menteri Badan Usaha Milik Negara Rini Soemarno, Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Siti Nurbaya, Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Puan Maharani, Menteri Kesehatan Nila F Moeloek, Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Yohana Yembise, Menteri Luar Negeri Retno LP Marsudi, dan Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti.

Berkaca pada pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014, jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) dalam negeri ialah laki-laki tercatat sejumlah 94.301.112, daftar pemilih tetap perempuan tercatat 93.967.311, jumlah total 188.268.423. Untuk DPT dari luar

negeri, jumlah pemilih laki-laki 919.687, dan umlah pemilih perempuan 1.119.024, jumlah total 2.038.711. Jumlah total DPT keseluruhan, laki-laki 95.220.799, perempuan 95.086.335 (Data KPU dari kpu.go.id). Terlihat ada keberimbangan jumlah DPT pemilih laki-laki dan DPT pemilih perempuan. Meskipun demikian pada keterpilihan laki-laki dan perempuan sebagai wakil-wakil yang duduk di lembaga legislatif tidaklah menggambarkan adanya keberimbangan.

Perempuan adalah warga negara yang mempunyai hak politik sebagaimana laki-laki dan dijamin oleh konstitusi. Keberimbangan jumlah pemilih laki-laki dan perempuan, tidak serta merta menempatkan perempuan berada pada posisi berimbang secara kuantitas di wilayah publik, khususnya di lembaga legislatif (parlemen). Untuk memenuhi rasio keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dan adanya desakan perjuangan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan menimbulkan kebijakan *affirmative action quota* 30% (tiga puluh persen) dalam UU Pemilu bagi keterwakilan perempuan.

Kebijakan *affirmative action quota* 30% (tiga puluh persen) telah dimulai sejak pemilu tahun 2004, dan ternyata sampai pada pelaksanaan pemilu 2014 belum dapat diwujudkan. Artikel ini bertujuan untuk Mengetahui kendala dalam mewujudkan kebijakan *affirmative action quota* 30% yang belum dapat diwujudkan meskipun jumlah pemilih laki-laki justru berimbang dengan jumlah pemilih perempuan; Menelusuri upaya merealisasikan kebijakan *affirmative action quota* 30 % di parlemen pada pelaksanaan pemilu legislatif yang akan dihelat pada tahun 2019 nanti, dan; Mencari tahu alasan pihak-pihak yang keberatan dengan kebijakan *affirmative action quota* 30%.

METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan pengembangan dari makalah yang disampaikan pada Kegiatan Peningkatan Kapasitas Perempuan di Lembaga Politik dalam Rangka Kesetaraan Gender Angkatan X Tahun 2017, Kerjasama Kesbangpol Propinsi DKI Jakarta dengan Universitas Tama Jagakarsa, diselenggarakan hari Selasa, tanggal 12 Desember 2017 di Kampus Univ. Tama Jagakarsa.

Artikel ini melakukan kajian tentang upaya mewujudkan keterwakilan perempuan di parlemen minimal 30% dilakukan melalui penelitian yuridis normatif. Penelitian ini mengandalkan data sekunder berupa bahan hukum primer terkait dengan

beberapa pasal dalam UU Pemilu tahun 2017 yang memuat tentang kebijakan *affirmative action quota* 30%, sebagaimana terkandung dalam UU Pemilu tahun 2017. UU Pemilu tahun 2017 terdiri dari 573 pasal dan diundangkan pada tanggal 15 Agustus 2017 dalam Lembaran Negara No. 182 tahun 2017 dan Tambahan Lembara Negara No. 6109. Bahan hukum sekunder juga digunakan untuk melakukan kajian antara lain berbagai tulisan para ahli dalam bentuk buku maupun artikel pada jurnal cetak maupun dokumen online.

Penelitian dilakukan melalui sistematika hukum atas *affirmativ action quota* 30% yang dalam UU Pemilu tahun 2017 dengan menggunakan pilihan kata “keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen)”. Dalam UU Pemilu tahun 2017 dapat ditemukan penggunaan frasa “keterwakilan perempuan paling sedikit 30%”, paling tidak digunakan secara berulang sejumlah 19 (sembilan belas) kali. Dengan pengulangan muatan frasa “keterwakilan perempuan paling sedikit 30%”, sedemikian seringnya digunakan oleh pembentuk undang-undang dengan memformulasikan dalam ketentuan pasal-pasal UU Pemilu tahun 2017 mengandung makna strategis dan bersifat krusial untuk dapat diwujudkan. Pelaksanaan pemilu legislatif yang akan dihelat pada tahun 2019 diharapkan kebijakan keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen dapat direalisasikan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kendala dalam Mewujudkan Kebijakan *Affirmative Action Quota* 30%

Pemilihan umum (pemilu) merupakan simbol dari kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyat yang menentukan corak dan cara pemerintahan dan rakyat yang menentukan apa yang hendak dicapai (Prayitno dan Trubus, 2004: 119). Pemilihan keanggotaan legislatif (DPR, DPD dan DPRD) melalui pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan. Artinya setiap warga negara dijamin memiliki wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasinya.

Montesqieu (2015: 45) menyebutkan pemerintahan demokratis bersandar pada tiga dukungan utama yaitu kebajikan politik, kesetaraan dan kesederhanaan. Adanya kesetaraan memberikan dukungan pada perwujudan demokrasi. Di Indonesia kedudukan laki-laki dan perempuan dalam segala hal menurut pandangan hukum mempunyai kesetaraan. Hanya saja dalam pertarungan memperebutkan kursi parlemen

melalui pemilu legislatif kesetaraan ini belum dapat diwujudkan. Padahal dilihat dari keberimbangan jumlah pemilih laki-laki dan perempuan pada pemilu legislatif tahun 2014 ada keberimbangan dan bahkan jumlah pemilih perempuan cenderung sedikit lebih besar dibandingkan jumlah pemilih laki-laki. Perbandingan jumlah pemilih pada pemilu tahun 2014 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Perbandingan data jumlah pemilih pada Pemilu 2014

NO	PEMILIH	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
1	DPT dalam Negeri	94.301.112	93.967.311	188.268.423
2	DPT luar Negeri	919.687	1.119.024	2.038.711
	JUMLAH	95.220.799	95.086.335	190.307.134

Sumber Data: www.kpu.go.id

Untuk meningkatkan kesetaraan dari sisi kuantitas laki-laki dan perempuan di parlemen diupayakan mengatasinya melalui kebijakan *affirmative action quota* 30%. Dalam bahasa regulator digunakan frasa “keterwakilan perempuan paling sedikit 30%”. Kebijakan yang memberikan ruang keterwakilan perempuan paling sedikit 30% di parlemen telah dimulai sejak pemilu tahun 2004, hanya saja sayangnya sampai saat ini tidak mudah untuk direalisasikan.

Kebijakan *affirmative action quota* 30% bagi perempuan menyisakan ruang yang relatif besar bagi laki-laki di parlemen yaitu masih sebesar 70%. Dalam pelaksanaan pemilu legislatif bahkan ruang 30% belum dapat dioptimalkan oleh kaum perempuan sebagai anggota parlemen. Ruang keanggotaan legislatif justru cenderung diisi lebih banyak oleh kaum laki-laki yakni sebesar 83%, sebagai hasil pemilu legislatif tahun 2014.

Kebijakan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) kembali dituangkan dalam UU Pemilu tahun 2017. Kebijakan dimaksud ditetapkan baik dalam tataran pihak-pihak penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu) maupun bagi pengurus partai politik dan calon anggota legislatif yang diusulkan oleh Partai Politik dalam mengajukan pendaftaran calon anggota legislatif.

Keterwakilan perempuan minimal 30% dapat diwujudkan relatif baik pada tataran pihak penyelenggara pemilu maupun pada daftar calon anggota legislatif. Pemenuhan kebijakan *affirmative action quota* 30% dapat direalisasikan pada tataran

pihak penyelenggara pemilu. Kebijakan *affirmative action quota* 30% sebagai mana diamanatkan oleh beberapa pasal UU Pemilu tahun 2017 yaitu antara lain pada; Pasal 10 ayat (7), Pasal 22 ayat (1), Pasal 52 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59 ayat (4), Pasal 92 ayat (11), Pasal 173 ayat (2) huruf e, Pasal 177 huruf d, Pasal 245, Pasal 248 ayat (1), Pasal 248 ayat (2) dan Pasal 248 ayat (3).

Kebijakan keterwakilan perempuan minimal 30% relatif dapat direalisasikan pada tataran pihak-pihak penyelenggara pemilu, karena dalam banyak hal bersifat pemenuhan persyaratan administratif. Begitu juga dalam penetapan daftar calon anggota legislatif baik tingkat pusat maupun daerah yang bersifat administratif semata. Bilamana partai politik calon peserta pemilu tidak menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat dan tidak memenuhi kebijakan keterwakilan perempuan 30% dalam daftar calon anggota legislatif, maka parpol tidak dapat lolos pada tahapan verifikasi oleh KPU. Pasal 173 ayat (1) menentukan partai politik peserta pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan / lulus verifikasi oleh KPU. Penyelenggara pemilu diharuskan melakukan verifikasi atas terpenuhinya persyaratan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dan bila tidak dipenuhi dikembalikan kepada parpol diminta untuk memenuhinya.

Dalam daftar bakal calon anggota legislatif juga disyaratkan setiap 3 (tiga) orang bakal calon anggota legislatif terdapat paling sedikit satu orang perempuan bakal calon disertai pas photo (Pasal 246 Ayat (2) Undang-Undang Pemilu Tahun 2017). Kebijakan memperjuangkan keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen merupakan realisasi dari gerakan memperjuangkan kehidupan politik yang demokratis bagi seluruh perempuan bukan hanya di Indonesia tapi juga dunia. Dalam kongres Asosiasi Uni Parlemen (APU) tahun 1995 perjuangan kuota mulai diperbincangkan dan anggota kongres menyepakati kuota 30% di parlemen untuk perempuan. Secara lebih tegas dinyatakan dalam Kongres Perempuan Sedunia tahun 1996 di Beijing. Keputusan dan kesepakatan Kongres Asosiasi Uni Parlemen (APU) dan Kongres Beijing menjadi landasan perjuangan perempuan tentang *affirmative action quota* 30%.

Demokrasi mengamanatkan adanya persamaan akses dan peran serta sepenuhnya bagi laki-laki maupun perempuan. Persamaan akses dan peran serta bagi laki-laki dan perempuan untuk aktif berkecimpung di dunia politik didasarkan pada prinsip persamaan derajat. Kesetaraan dalam semua wilayah dan tataran kehidupan

publik, terutama dalam posisi-posisi pengambilan keputusan. Platform Aksi Beijing dan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau *CEDAW*) merekomendasikan agar semua pemerintah di dunia agar memberlakukan kuota sebagai langkah khusus yang bersifat sementara untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam jabatan-jabatan *appointif* (berdasarkan penunjukan/pengangkatan) maupun elektif (berdasarkan hasil pemilihan) pada tingkat pemerintahan lokal dan nasional (Dewi, 2017: 1).

Kebijakan *affirmative action quota* 30% dibutuhkan, melihat realitas partisipasi perempuan di Indonesia dalam politik masih relatif rendah. Terbukti dengan tingkat keterwakilan di parlemen, lembaga-lembaga tinggi negara, pemerintah, partai politik dan juga di organisasi-organisasi publik lainnya masih minim. Kondisi ini dipercaya oleh para pejuang perempuan berimplikasi langsung pada kebijakan-kebijakan negara yang cenderung tidak mengakomodir kebutuhan dan kepentingan perempuan. Budaya masyarakat yang cenderung patriarki, memberikan bias gender. Umumnya keluarga Indonesia, orang tua atau lingkungan, secara langsung maupun tidak langsung telah mensosialisasikan peran anak laki-laki dan perempuannya secara berbeda. Anak laki-laki diminta membantu orang tua dalam hal-hal tertentu saja, bahkan seringkali diberi kebebasan untuk bermain dan tidak dibebani tanggung jawab tertentu. Anak perempuan sebaliknya diberi tanggung jawab membantu pekerjaan menyangkut urusan internal rumah tangga.

Peran gender terbentuk melalui berbagai sistem nilai termasuk nilai-nilai adat, pendidikan, agama, politik, ekonomi, dan sebagainya. Sebagai hasil bentukan secara sosial kemasyarakatan, peran gender dapat berubah-ubah dalam perkembangan waktu, kondisi, dan tempat yang berbeda-beda. Sehingga peran yang dilakoni baik oleh laki-laki dan perempuan dalam lingkungan masyarakat mungkin dapat saja dipertukarkan. Mengurus anak, mencari nafkah, mengerjakan pekerjaan rumah tangga (memasak, mencuci, dan lain-lain) adalah peran yang bisa dilakukan oleh laki-laki maupun perempuan, sehingga bisa bertukar tempat tanpa menyalahi kodrat. Namun peran mengandung anak, melahirkan dan menyusui merupakan peran yang tidak dapat dipertukarkan dan harus dijalani oleh kaum perempuan sebagai bawaan kodrati. Kebijakan *affirmative action quota* 30% sebagai salah satu upaya untuk menjalankan

peran yang dapat dipertukarkan dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender (Dwi, 2008: 27).

Secara historis gender merupakan istilah yang baru dan muncul di barat pada sekitar tahun 1980. Istilah gender digunakan pertama kali oleh sekelompok ilmuwan wanita yang secara khusus membahas peran wanita pada wilayah publik. Hidayat (2009: x) menyebutkan gender tidak sebatas perbedaan jenis kelamin (sex) antara lelaki dan perempuan, tetapi lebih dari itu. Gender merupakan konstruksi sosial yang digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan lelaki dan perempuan dilihat dari segi sosial dan budaya. Dengan demikian gender bukanlah mengkaji laki-laki dan perempuan secara biologis dan juga bukan bersifat kodrati. Banyak hal dalam budaya Indonesia dibatasi dengan persepsi masyarakat tentang dikotomi gender, yaitu pembedaan ruang dan peran antara laki-laki dan perempuan. Adanya perlindungan bagi kaum perempuan dalam UU Pemilu dikarenakan sampai saat ini keterwakilan perempuan belum mencapai keterwakilan minimal 30%. Berdasarkan kongres Asosiasi Uni Parlemen (APU) tahun 1995, telah disepakati kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen.

Dalam kongres perempuan sedunia di tahun 1996 di Beijing (China), ditegaskan perlunya keterwakilan perempuan di parlemen yang untuk sementara dilindungi dengan aksi keterwakilan 30% ini. *Affirmative action* adalah sebuah tindakan khusus bersifat sementara yang merupakan semacam pemaksaan untuk pemerataan dalam suatu kelompok yang mengalami diskriminasi (Safitri, www.digilib.esaunggul.ac.id). Tindakan khusus sebagai kebijakan dan diterapkan bersifat sementara. Tindakan *affirmative* terhadap perempuan merupakan pemahaman terhadap persoalan politik perempuan yang intinya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menjegal. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan agar mereka sebagai kelompok marginal bisa terintegrasi dalam kehidupan publik secara adil dan setara (Valentina dan Rusta, 2010: 95).

Kuota 30% keterwakilan perempuan merupakan suatu *affirmative action* yang berisi kebijakan kuota bagi perempuan agar bisa masuk ke dalam jajaran politik melalui calon keanggotaan legislatif dari partai politik. Ketentuan *affirmative action quota* 30% merupakan pemaksaan untuk sementara guna pemerataan keterlibatan perempuan di wilayah publik. Kuota yang bersifat sementara ini menunjukkan upaya mengatasi

persoalan kurangnya keterlibatan perempuan, baik langsung maupun tidak langsung, dalam dunia politik di Indonesia.

Di tataran pihak penyelenggara pemilu seperti KPU dan turunannya, Bawaslu dan turunannya regulasi telah langsung memberikan ruang untuk terpenuhi setidaknya 30% keterlibatan perempuan karena tidak berdasarkan pemilihan umum. Berbeda dengan keanggotaan calon perempuan di legislatif berdasarkan Pasal 246 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2017 tentang Pemilu; “Di dalam daftar bakal calon setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Ketentuan menempatkan calon perempuan dalam setiap dua calon lelaki merupakan ruang perlindungan untuk upaya pemenuhan *affirmative action quota*. Meskipun bukan sebagai jaminan akan dapat direalisasikan. Ketentuan ini belum tentu menjadikan perempuan sebagai calon anggota legislatif akan langsung terpilih. Untuk keterpilihan calon sebagai anggota legislatif mutlak diperlukan integritas, kualitas dan kinerja dari sang calon legislator baik perempuan maupun laki-laki.

Pengaturan penting lainnya dalam rangka merealisasikan kebijakan *affirmative action* agar perempuan dapat semakin berkiprah di lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai daftar bakal caleg yang diajukan oleh partai politik dengan menggunakan sistem semi zipper. Sistem semi zipper dianut dalam Pasal 246 ayat (2) UU Pemilu tahun 2017; “Di dalam daftar calon legislatif setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon”.

Kebijakan keterwakilan perempuan di parlemen minimal 30% tidak begitu mudah untuk dapat direalisasikan. Kendala yang menghalangi terwujudnya keterpilihan perempuan minimal 30% diparlemen antara lain dapat dilihat dari hasil survey yang dilakukan oleh Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia (Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Fisip UI, 2014). Hasil survey persepsi pemilih dalam pemilu legislatif tahun 2014 yang dilaksanakan oleh Pusat Kajian Politik (Puskapol) Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia didapatkan:

1. Bahwa pemilih pada pemilu legislatif melakukan pencoblosan pada nama caleg dan bukan hanya nama partai;
2. Bahwa mayoritas pemilih memberikan suara untuk caleg laki-laki. Dukungan pemilih perempuan terhadap caleg perempuan hanya ada di

kisaran angka 23%, sedangkan menurut pemilih laki-laki, bahwa perempuan tidak layak jadi pemimpin;

3. Puskapol mengemukakan alasan pemilih memilih caleg masih didominasi oleh kualitas personal seperti integritas personal caleg baik perempuan maupun laki-laki serta visi dan misi yang dikemukakan oleh para caleg. (Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Fisip UI, 2014)

Dari hasil survey yang dilakukan Puskapol dapat dinyatakan jenis kelamin pemilih tidaklah mempengaruhi preferensi dukungan terhadap caleg, serta adanya pandangan dari pemilih laki-laki bahwa yang layak jadi pemimpin adalah laki-laki. Mengenai kebijakan *affirmative action quota* 30% dengan sistem semi Zipper, sebagaimana dimaksud saat ini dalam Pasal 246 ayat (2) UU Pemilu tahun 2017, Puskapol mengemukakan bahwa adanya relevansi keterpilihan calon anggota legislatif dengan posisi nomor urut daftar calon anggota legislatif yang dibuat oleh partai politik peserta pemilu. Puskapol menyimpulkan calon dengan nomor urut 1 (satu) masih mendominasi keterpilihan sebagai anggota legislatif. Pada pemilu 2009 dan pemilu 2014 menunjukkan keterpilihan calon di nomor urut 1 (satu) berada pada besaran 60%. Dengan demikian sistem semi zipper belum mampu merealisasikan keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen.

Upaya Mewujudkan Kebijakan *Affirmative Action Quota* 30%

Demokrasi menuntut sistem perwakilan yang memungkinkan semua kelompok masyarakat terwakili. Tujuannya agar dalam pengambilan keputusan tidak ada kelompok yang ditinggalkan. Namun sejak kebijakan *affirmative action quota* 30% digulirkan pada pelaksanaan pemilu tahun 2004 belumlah dapat direalisasikan keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen. Kenyataan ini membuat parlemen sering mengeluarkan kebijakan yang justru mendiskriminasikan kelompok masyarakat yang belum terwakili. Rendahnya keterwakilan perempuan tidak semata-mata merugikan kelompok-kelompok perempuan, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Kepedulian perempuan terhadap isu-isu kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, anti kekerasan, dan lingkungan tidak bisa berbuah menjadi kebijakan selama perempuan tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan.

Keterlibatan perempuan dalam politik dari waktu ke waktu mengalami peningkatan. Salah satu indikatornya adalah tren peningkatan keterwakilan perempuan di legislatif-terutama sejak pemilihan umum tahun 1999 hingga Pemilu pada 2014.

Tabel 2: Persentase keterwakilan perempuan di parlemen

No	Pemilu Tahun	Keterwakilan perempuan Dalam persentase
1	1999	9%,
2	2004	11,8%
3	2009	18%
4	2014	17%

Sumber Data: Ignatius Mulyono, Ketua Badan Legislasi DPRRI

Tren keterwakilan perempuan di lembaga legislatif tahun 2014 sebesar 17% cenderung mengalami penurunan jika dibandingkan dengan pemilu 2009 sebesar 18% (Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Fisip UI, 2014). Satu-satunya yang mengalami kenaikan yaitu jumlah perempuan di tingkatan DPRD Kab/Kota yang pada pemilu 2009 keterpilihannya hanya 12% meningkat menjadi 14% pada pemilu 2014 (Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Fisip UI, 2014).

Pemilu yang akan dilaksanakan pada tahun 2019 telah menyediakan 575 (lima ratus tujuh puluh lima) kursi bagi anggota DPR (Pasal 186 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu). Ada peningkatan jumlah kursi di DPR dibandingkan dengan pemilu tahun 2014 yang menyediakan 560 kursi. Berarti pada pemilu tahun 2019 terdapat tambahan 15 (lima belas) kursi. Dari ketersediaan 575 kursi, dengan kebijakan *affirmative action quota* 30%, maka minimal kursi yang disediakan bagi perempuan sebagai anggota DPR cukup besar yaitu minimal sejumlah 173 kursi. Melalui kebijakan *affirmative action quota* 30% telah disediakan 173 kursi bagi perempuan, tentunya tidaklah secara serta merta atau otomatis akan diduduki perempuan sebagai anggota legislatif. Upaya untuk merealisasikan terwujudnya keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen dapat dilakukan melalui:

1. Diperlukan dorongan aktif agar pihak perempuan lebih aktif berperan dalam kegiatan politik dengan menggunakan hak dipilih dan hak memilihnya. Undang-Undang Pemilu tahun 2017 telah mewajibkan keterlibatan pengurus

perempuan di parpol di tingkat pusat. Untuk itu diperlukan perjuangan dan pengawalan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan parpol di tingkat propinsi, kab/kota.

2. Peningkatan sensitifitas para pemilih perempuan agar lebih berpihak kepada caleg perempuan tentunya. Keterpilihan seseorang sebagai anggota legislatif tergantung kepada suara yang diberikan pemilih.
3. Sistem daftar calon anggota legislatif yang menggunakan semi zipper belum optimal mewujudkan keterwakilan perempuan minimal 30% diparlemen. Akan dapat diwujudkan minimal 30% keterwakilan perempuan di parlemen dengan menempatkan calon anggota legislatif pada nomor urut 1 (satu) dalam daftar yang diajukan parpai politik.

Mengingat kajian dari Puskapol FISIP Universitas Indonesia tertanggal 26 September 2014, tidaklah terjadi korelasi positif antara jumlah pemilih perempuan dengan keterpilihan anggota legislatif perempuan. Keterpilihan anggota legislatif lebih didasarkan pada integritas personal calon serta kemampuan mengungkapkan visi dan misi si calon. Dengan demikian diperlukan kesiapan bakal calon perempuan untuk lebih aktif memperkenalkan diri dan membangun kedekatan secara proaktif dengan masyarakat di konstituennya.

Alasan Pihak-Pihak yang Keberatan Atas Kebijakan *Affirmative Action*

Atas kebijakan *affirmative action quota* 30% (tiga puluh persen) tentunya ada pihak-pihak yang pro dengan memberikan dukungan dan optimis atas keberhasilan kebijakan. Disisi lain ada pihak-pihak yang kontra dan skeptis dengan kebijakan *affirmative action quota* 30% ini. Politik adalah wilayah publik, ruang yang saat ini masih dikuasai kaum lelaki karena telah diberikan ruang sejak semula dalam lintasan sejarah. Dengan sendirinya kaum lelaki telah mendapatkan keuntungan apabila dilihat melalui garis star awal secara historis sedangkan kaum perempuan cenderung memulai terjun ke ruang publik lebih belakangan.

Adanya pihak-pihak yang kontra, skeptis dan tidak mendukung kebijakan *affirmative action* ini karena berpendapat bahwa:

1. Kebijakan *affirmative action quota* bagi perempuan mendiskriminasi laki-laki dalam persaingan memperoleh kursi dalam pemilu;

2. Kualitas keterwakilan lebih penting dari kuantitas keterwakilan;
3. Mantan Presiden Megawati berpendapat dan menyatakan; “jatah 30% malah merendahkan derajat dan martabat kaum perempuan, tidak perlu minta-minta belas kasihan. (www.idabudhiati.wordpress.com/kuota)

Terhadap pihak yang kontra dan skeptis atas kebijakan *affirmative action* ini haruslah diberikan kesadaran bahwa *affirmative action* bukan suatu sikap belas kasihan dan tidak mendiskriminasi laki-laki. Karena tidaklah secara otomatis caleg perempuan akan menduduki kursi legislatif meskipun dengan memberikan nomor urut kecil dalam daftar urut caleg. Meskipun dengan *affirmative action* disediakan ruang 30% untuk perempuan, namun justru ruang yang lebih besar tersedia untuk kaum laki-laki sekitar 70%.

Untuk mendapatkan kursi legislator melalui pemilu para calon anggota memerlukan dukungan suara dari para pemilih. Para caleg perempuan perlu pula untuk mengambil hati pemilih, mengetahui aturan main dalam berkampanye, harus tetap berjuang memperkenalkan diri dan memperkenalkan program-program kerja khususnya program kerja pemberdayaan perempuan.

Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa anggota DPR ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak bakal calon pada masing-masing partai politik yang memperoleh kursi DPR (Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013, tanggal 12 Maret 2014). MK tidak membatalkan dan tidak mempermasalahkan *affirmative action* kuota 30% dan sistem semi zipper 1 (satu) di antara 3 (tiga) keterwakilan perempuan dalam penetapan bakal calon anggota legislatif oleh partai politik.

Terkait dengan kualitas dan kuantitas. Tidaklah selalu kualitas dapat mencapai tujuan. Apalagi menyangkut kebijakan yang harus diputuskan pada lembaga legislatif. Meskipun dengan kualitas namun tidak mencukupi secara kuantitas, maka kebijakan yang akan diusung juga tidak akan mendapatkan dukungan yang signifikan.

Jumlah keterwakilan yang rendah juga sangat berpengaruh terhadap proses pengambilan sebuah keputusan. Mengingat pengambilan keputusan di lembaga legislatif sering berujung pada voting (jumlah suara terbanyak). Jumlah keterwakilan perempuan yang sedikit tentu tidak akan efektif dalam mempengaruhi pengambilan

keputusan. Kwantitas keterwakilan justru sangat mempengaruhi keputusan yang diambil oleh lembaga perwakilan.

Untuk itu memang diperlukan adanya kualitas unggul dari para caleg perempuan dan juga diperlukan jumlah keterwakilan perempuan (kwantitas) yang memadai agar kebijakan yang pro perempuan dapat lebih dimunculkan sebagai produk legislatif. Adanya tindakan khusus sementara dengan pemberian kuota 30% bagi keterwakilan perempuan, jumlah semata tidaklah memadai, tetap perlu diimbangi dengan peningkatan kualitas perempuan dalam menyongsong pemilu 2019. Dengan terpenuhinya kwantitas perempuan dan perempuan anggota legislatif yang berkualitas pada akhirnya diharapkan mampu membawa perubahan terhadap kebijakan-kebijakan yang lebih pro kepada kaum perempuan.

Diharapkan pemilih perempuan khususnya dapat memberikan dukungan dengan memberikan suaranya kepada calon anggota legislatif perempuan. Dengan terwujudnya keterwakilan perempuan yang lebih besar di parlemen dapat diagendakan kebijakan dan prioritas isu ke arah kepentingan sosial kemasyarakatan pada umumnya, serta dapat mengatasi ketimpangan laki-laki dan perempuan dalam partai politik, sehingga pada akhirnya parpol lebih tanggap terhadap persoalan perempuan.

Kebijakan *affirmative action quota* 30% masih memberikan ruang yang relatif besar pada caleg laki-laki yaitu minimal 70%. Menyikapi kontestasi perhelatan pemilu dan memberikan kuota 30% kepada perempuan sesungguhnya tidaklah mengurangi makna dari pemilihan itu sendiri dan tentu saja tidak mendiskriminasi calon anggota legislatif laki-laki.

Keterlibatan perempuan di setiap jenjang kepengurusan partai politik tentu akan semakin memberi ruang besar bagi keterlibatan perempuan dalam dunia politik dan memberikan keputusan yang berpihak pada bangsa umumnya. Dengan demikian, kebijakan *affirmative action quota* 30% dalam penyelenggaraan pemilu yang akan dihelat pada tahun 2019 patut didukung dan hendaknya dapat direalisasikan. Dengan demikian alasan yang dikemukakan pihak-pihak yang keberatan terhadap *affirmative action* tidaklah dapat diterima.

SIMPULAN

Perbandingan konsep hukum dalam epistemologi positivisme dan materialisme adalah konsep hukum positivisme menampilkan bahwa hukum itu terbebas dari semua unsur, seperti unsur ideologi, agama, sosial, budaya dan lainnya, sehingga hukum itu berdiri sendiri tanpa digerogoti oleh unsur yang ada di luar hukum. Konsep hukum materialisme mengagas bahwa hukum harus hadir di struktur atas dan struktur dasar. Hukum hadir di struktur atas karena hukum muncul dari ideologi. Hukum hadir di struktur dasar karena hukum berfungsi mengatur dan mempelancar proses-proses produksi.

Kendala dalam merealisasikan kebijakan *affirmative action quota* 30% bagi perempuan di parlemen antara lain kurangnya dukungan dari pemilih terhadap caleg perempuan, baik dukungan dari pemilih perempuan, maupun dari pemilih laki-laki.

Upaya mewujudkan keterwakilan perempuan 30% di parlemen melalui berbagai jalan antara lain: (a) Mendorong perempuan untuk aktif menggunakan hak politiknya, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih; (b) Meningkatkan sensitifitas kaum perempuan, agar dalam menentukan wakilnya di parlemen pada pemilu yang akan datang untuk lebih berpihak pada perempuan yang mempunyai integritas personal yang baik, dan; (c) Para perempuan calon anggota legislatif harus mengetahui aturan main dalam berkampanye, aktif memperkenalkan diri kepada para konstituen dengan mengemukakan progrm kerja yang tertata dengan visi dan misi yang realistis.

Alasan pihak-pihak yang keberatan dengan kebijakan *affirmative action quota* 30% tidaklah dapat diterima, karena *affirmative action* bukan merupakan diskriminasi bagi laki-laki, dan kuantitas justru sangat dibutuhkan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan tentunya dengan dukungan pengambilan keputusan yang berkualitas.

SARAN

1. Diperlukan dorongan aktif agar perempuan lebih sensitif menggunakan hak untuk dipilih dan hak untuk memilih wakil perempuannya di lembaga legislatif.
2. Diperlukan upaya terus menerus dari partai politik untuk memberikan ruang kepengurusan parpol di setiap jenjang kepengurusan partai politik kepada perempuan.

3. Sistem semi zipper kurang mendukung dalam mewujudkan keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen, untuk itu perlu kebijakan menempatkan calon anggota legislatif perempuan pada nomor urut pertama pada daftar calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai politik.
4. Kaum perempuan yang saat ini telah berkiprah di parlemen diharapkan mampu membangun mercusuar bahwa keberadaan perempuan di parlemen memang dibutuhkan untuk membuat kebijakan yang lebih pro perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Data Pusat Kajian Politik (Puskapol) Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia, 26 September 2014.
- Dewi, Herita, *Widyaiswara Badan Diklat Prov. Sumbar*
<http://sumbarprov.go.id/details/news/>, diakses tanggal 10 Desember 2017.
- Dwi, Ismi A. N, 2008, *Kebijakan Publik Pro Gender*, UNS Press, Surakarta.
- Fuady, Munir, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Hidayat, Komarudin, 2009, *Mewujudkan Keadilan Jender Tantangan Para Hakim Agama di Indonesia*, dalam: *Demi Keadilan dan Kesetaraan Jender Dokumentasi Program Sensitivitas Jender Hakim Agama di Indonesia*”, Pusat Studi Konstitusi, Hukum dan HAM (Puskumham) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 20/PUU-XI/2013, tanggal 12 Maret 2014.
- Liany, Lusy, “Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum”, *Jurnal Cita Hukum Indonesian Law Jurnal*, Volume 4 Nomor 1 Juni 2016.
- Montesquieu, 2015, *The Spirit of Laws, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Alih Bahasa oleh M. Khoirul Anam, Nusa Media, Bandung.
- Mulyono, Ignatius, Ketua Badan Legislasi DPRRI, *Peluang untuk Keterwakilan Perempuan*, Dep. Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak DPP Partai Demokrat di Hotel Crown, Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel RUU Pemilu Jakarta.
- Prayitno, H.A dan Trubus, 2004, *Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Safitri, <http://digilib.esaunggul.ac.id/public/UEU-Journal-4979>, diakses pada tanggal 10 Desember 2017.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Valentina, Tengku Rika dan Andri Rusta, "Affirmative Action untuk Demokrasi yang Berkeadilan Gender pada Pemilu 2009", *Jurnal Demokrasi*, Volume IX Nomor 1 Tahun 2010.