



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENERAPAN *AFFIRMATIVE ACTION* SEBAGAI UPAYA  
PENINGKATAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM  
PARLEMEN INDONESIA**

**TESIS**

**IRMA LATIFAH SIHITE  
0906582040**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA  
DESEMBER, 2011**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PENERAPAN *AFFIRMATIVE ACTION* SEBAGAI UPAYA  
PENINGKATAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM  
PARLEMEN INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum**

**IRMA LATIFAH SIHITE  
0906582040**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA  
DESEMBER, 2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama** : Irma Latifah Sihite  
**NPM** : 0906582040

**Tanda Tangan** : 

**Tanggal** : 29 Desember 2011

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Irma Latifah Sihite  
NPM : 0906582040  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Penerapan *Affirmative Action* sebagai Upaya  
Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam  
Parlemen Indonesia

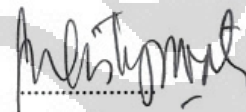
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Sulistyowati Irianto, MA  
(Pembimbing)

Heru Susetyo, M.Si, LL.M  
(Ketua Sidang/ Penguji)

Mustafa Fakhri, MH, LL.M  
(Penguji)



Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 20 Desember 2011

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum wr. wb.*

Salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum adalah dengan menyusun sebuah karya ilmiah. Adapun tesis dengan judul : **“Penerapan Affirmative Action sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen Indonesia”** ini adalah karya ilmiah yang diajukan oleh Penulis untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat-syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum tersebut.

Di samping tujuan tersebut, Penulis juga berharap kiranya materi yang dibahas dalam tesis ini dapat menjadi tambahan referensi bagi penulisan karya-karya ilmiah lainnya.

Segala puji dan syukur tak lupa Penulis haturkan ke hadirat Allah SWT., Tuhan sekalian alam yang telah memberikan kesempatan bagi Penulis untuk memulai penulisan karya ilmiah ini, dan telah pula memberikan daya untuk dapat menyelesaikannya dengan baik.

Penulis menyadari bahwa dari awal perkuliahan sampai dengan penulisan Tesis ini, tidak terlepas dari peran orang-orang di sekitar Penulis. Untuk itu, dengan segenap hati Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua. Ayahanda H. Arifin Sihite dan Ibunda Hj. Melur Simanullang, yang telah memberikan motivasi kepada Penulis dalam menapaki jenjang perkuliahan, yang Penulis yakini hanya dengan do'a merekalah Allah SWT memberikan kemudahan kepada Penulis;
2. Prof. Sulistyowati Irianto, selaku Pembimbing Penulis, yang telah banyak membagi ilmunya dalam penyelesaian penelitian ini;
3. Ibu Ledia Hanifa Amalia, Dina Martiany, dan Asfinawati yang telah bersedia menjadi narasumber Penulis. Dengan kesediaan mereka berbagi informasi dan pengalaman membuat karya ini menjadi lebih baik;
4. Seluruh jajaran civitas akademika Fakultas Hukum, khususnya Program Magister Ilmu Hukum.
5. Dewan Penguji: Bapak Heru Susetyo, M.Si, LL.M dan Bapak Mustafa Fakhri, MH., LL.M yang telah memberikan masukan untuk perbaikan tesis ini;
6. Keluarga besar Sihite Panderaja, kakak-kakak dan abang-abangku: dr. Ifo Faujiah Sihite, Sp.A./ Yoyong Yuwardhan, ST, Khalil Basyah Sihite/Melva Hasibuan, Qomariah Sihite, ST/ Donny Ansari Hasibuan, SE, Idris Sihite, SH/dr. Kamelia Simanullang, dr. Isnaini Sihite, dan adikku Ridwan Sihite.

Terima kasih telah memberikan dorongan untuk terus berkarya. Untuk setiap kisah yang diperdengarkan dan kita saksikan bersama dalam pertalian darah ini, semoga cukup waktu bagi kita untuk saling membesarkan.

Tidak lupa keponakan-keponakan yang selalu memberi penghiburan: Ragazzo Risqullah Ivoy, Aufaa Risqullah Ivoy, Shannon Rod Ivoy, Arthanisari Sihite, Lagoma Sihite, dan Hombardo Yusuf Arkhan Hasibuan.

7. Keluar besar Simanullang: Tulang Jordan dan Tulang Jenny beserta Nantulang dan sepupu-sepupu. Terima kasih telah menjadi pengganti bagi orang tua yang jauh dan membuat Depok serasa rumah bagi Penulis;
8. Teman-teman satu angkatan: Mbak Tria, Mas Abi, Mas Azis, Mas Ari, Mas Arham, Mas Budharta, Mas Fahmi, Mas Fakhruddin, dan Mas Yudhi. Terima kasih telah banyak membantu selama masa perkuliahan;
9. Sahabat-sahabat yang selalu menyemangati: Anggrek, Mbak Maya, Opa, Rini, Ririn, Tyas, Yana, Anov, Diki, Dudi, dan Ucup. Tidak lupa Rifa, Yuni, Ana, Fitri, Lee, dan Sheila.
10. Adik-adik yang telah menjadi keluarga baru di perantauan: Dhila, Hera, dan Mutia yang super. Kalian begitu istimewa.

Tentunya, terima kasih juga tertuju kepada semua pihak yang telah turut membantu Penulis, yang namanya tidak dapat disebutkan satu per satu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan anda semua.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari sempurna. Namun demikian, semoga tulisan ini dapat memberikan manfaat.

*Wassalamu'alaikum wr. wb.*

**Depok, Desember 2011**  
**Penulis**

**Irma Latifah Sihite**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Irma Latifah Sihite  
NPM : 0906582040  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum dan Kehidupan Kenegaraan  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

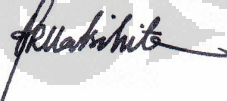
***Penerapan Affirmative Action sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen Indonesia***

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*) merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada Tanggal: 29 Desember 2011

Yang menyatakan,



**Irma Latifah Sihite**

## ABSTRAK

Nama : Irma Latifah Sihite  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul : Penerapan *Affirmative Action* sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen Indonesia

Tesis ini membahas tentang rendahnya tingkat keterwakilan perempuan dalam parlemen, penyebabnya, implikasinya, dan upaya pemerintah dalam mengatasinya. Sebagaimana kita ketahui bahwa lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan, namun mereka tidak memiliki wakil yang proporsional di parlemen. Kondisi ini disebabkan oleh hambatan-hambatan struktural maupun kultural yang menghambat akses perempuan terhadap dunia politik. Kesadaran tentang arti penting perempuan di parlemen telah mulai dibangun melalui kebijakan afirmasi dengan sistem kuota. Melalui kebijakan ini diharapkan partisipasi aktif dari perempuan, sehingga akan didapat keterwakilan yang memadai di parlemen. Namun, dinamika ketatanegaraan yang terjadi kerap kali kontradiktif dengan cita-cita keterwakilan proporsional perempuan. Hasilnya, angka minimal 30% yang ingin dicapai melalui kebijakan afirmasi tidak tercapai dan hanya mampu meraih 18%. Meski tidak dapat dipungkiri, bahwa tercapainya keterwakilan yang proporsional tidak hanya bicara aturan semata tetapi juga kesadaran dan keinginan penuh dari kaum perempuan itu sendiri. Untuk itu, kebijakan afirmasi ini harus diaplikasikan dari hulu ke hilir. Mulai dari pendidikan politik bagi kaum perempuan, pembangunan kesadaran partai politik akan arti penting partisipasi perempuan, sampai dengan jaminan hukum terhadapnya.

Kata kunci:

Partisipasi politik, keterwakilan proporsional, dan *affirmative action*.



## ***ABSTRACT***

Name : Irma Latifah Sihite  
Study Program : Postgraduate Programme of Law Faculty  
Title : Implementation of Affirmative Action for Improving  
Women's Representation in Parliament of Indonesia

This thesis discusses about the low level of women representation in parliament, causes, implications, and government efforts to overcome them. As we know that more than half of Indonesia's population are women, but they do not have a proportional representative in parliament. This condition is caused by structural and cultural barriers that hinder women's access to politics. Awareness about the importance of women in parliament has begun to be built through affirmative policies with quota systems. This policy is expected to increase active participation of women, so it will get adequate representation in parliament. However, the dynamics of state administration shows in contradiction with the ideals of proportional representation of women. The result, at least 30% figure to be achieved through a policy of affirmation is not reached and only able to reach 18%. Although it is undeniable, that the achievement of proportional representation not only talk about rules but also full consciousness and the appetency of women themselves. Therefore, this affirmation policy should be applied from upstream to downstream. Starting from the political education for women, building awareness of political party about the importance of women political participation, until the legal guarantees against it.

Key words:

Political participation, proportional representation, and affirmative action.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Masalah Penelitian .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
1. Kegunaan Teoritis .....	9
2. Kegunaan Praktis .....	9
E. Metode Penelitian.....	9
F. Sistematika Penulisan .....	11
<b>BAB II KERANGKA TEORI</b> .....	<b>14</b>
A. Partisipasi dan Keterwakilan Politik.....	18
1. Tinjauan Umum terhadap Partisipasi dan Keterwakilan Politik ....	18
2. Partisipasi dan Keterwakilan Politik Perempuan .....	20
B. <i>Affirmative Action</i> .....	23
1. Tinjauan Umum terhadap <i>Affirmative Action</i> .....	23
2. Pro-Kontra terhadap <i>Affirmative Action</i> .....	25
<b>BAB III GERAKAN PEREMPUAN DAN TUNTUTAN TERHADAP HAK POLITIK</b> .....	<b>30</b>
A. Gerakan Perempuan dan Tuntutan terhadap Hak Politik.....	30
1. Tuntutan Perempuan terhadap Hak Politik .....	30
2. Gerakan Perempuan untuk Hak Politik.....	30
a. Gerakan Perempuan Nasional.....	30
1) Sebelum Kemerdekaan.....	30
2) Orde Lama (1945-1965).....	34
3) Orde Baru .....	35
4) Reformasi dan Pasca Reformasi.....	36
b. Gerakan Perempuan Internasional:	
Pengalaman Beberapa Negara.....	39
1) Gerakan Perempuan di Pakistan.....	39
2) Gerakan Perempuan di Rwanda.....	41
3) Gerakan Perempuan di Argentina .....	43
4) Gerakan Perempuan di Negara-negara Skandinavia.....	46
B. Munculnya <i>Affirmative Action</i> di Beberapa Negara .....	49
1. Di Pakistan .....	49
2. Di Rwanda.....	50

3. Di Argentina.....	51
4. Di Negara-negara Skandinavia.....	53

#### **BAB IV KEDUDUKAN HAK POLITIK**

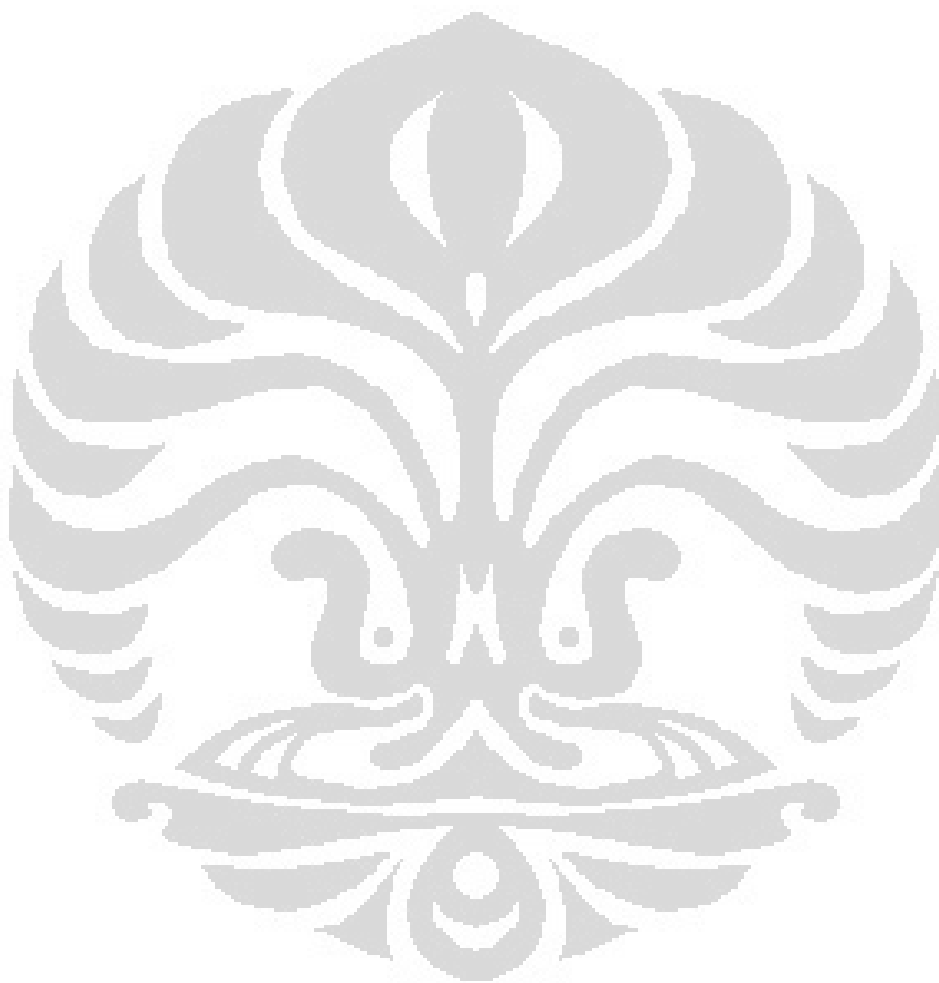
<b>PEREMPUAN DALAM HUKUM .....</b>	<b>54</b>
A. Pengaturan tentang Hak Politik Perempuan.....	54
1. Pancasila sebagai Falsafah Hidup Bangsa .....	55
2. UUD Negara RI Tahun 1945 .....	57
3. UU No. 68 Tahun 1958.....	58
4. UU No. 7 Tahun 1984.....	60
5. UU No. 39 Tahun 1999.....	63
6. UU No. 12 Tahun 2005.....	64
7. Inpres No. 9 Tahun 2000.....	65
B. Penerapan <i>Affirmative Action</i> di Indonesia.....	66
1. Menurut UU No. 31 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2003 .....	66
a. Penolakan 30% Perempuan di Kepengurusan Partai .....	66
b. Masuknya Kuota 30% dalam Undang-undang Pemilu .....	67
2. Menurut UU No. 2 Tahun 2008 dan UU No. 10 Tahun 2008 .....	69
3. Implikasi Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Implementasi <i>Affirmative Action</i> .....	73
a. Pokok Perkara .....	73
b. Putusan Mahkamah Konstitusi.....	74
1) Pendapat Mahkamah terhadap Pasal 55 ayat (2).....	74
2) Pendapat Mahkamah terhadap Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e).....	75
3) Konklusi Mahkamah .....	75
4) Analisa Putusan.....	76
5) Akibat Hukum Putusan MK.....	79
C. Kedudukan Hukum Hak Politik Perempuan.....	80

#### **BAB V PEREMPUAN DALAM DPR RI PASCA PENERAPAN**

<b><i>AFFIRMATIVE ACTION</i> .....</b>	<b>82</b>
A. Profil Perempuan Terpilih.....	82
B. Kedudukan Perempuan Terpilih di DPR RI.....	83
1. Perempuan Terpilih dalam Struktur Kepemimpinan di DPR RI .....	83
a. Alat Kelengkapan DPR RI.....	83
b. Perempuan Terpilih dalam Struktur Kepemimpinan di DPR RI .....	84
2. Peran Perempuan Terpilih dalam Persidangan .....	86
a. Sidang Revisi UU No. 39 Tahun 2004 .....	86
b. Sidang Revisi UU No. 10 Tahun 2008 .....	88
C. Strategi Perempuan Parlemen dalam Pemberdayaan Perempuan .....	90
D. Perempuan Parlemen Pasca Penerapan <i>Affirmative Action</i> .....	91

<b>BAB VI IMPLIKASI RENDAHNYA KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN.....</b>	<b>93</b>
A. Implikasi Rendahnya Keterwakilan Perempuan di Parlemen.....	93
1. Kelanggengan Nilai Patriarki dan Timbulnya Diskriminasi Struktural.....	93
a. Pembakuan Peran Gender oleh Negara.....	94
b. Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Agama.....	95
1) Perda tentang Pemakaian Pakaian Muslim.....	96
2) Perda tentang Kesusilaan.....	97
3) Perda tentang Kepemimpinan Perempuan.....	98
2. Implikasi Budaya Patriarki terhadap Perempuan dalam Berbagai Bidang.....	100
a. Tingkat Pendidikan Perempuan.....	101
b. Kesehatan Perempuan.....	102
c. Diskriminasi terhadap Tenaga Kerja Perempuan.....	103
1) Dalam Hal Mendapatkan Hak atas Kesempatan Kerja.....	104
2) Dalam Hal Mendapatkan Hak atas Upah.....	104
3) Dalam Hal Menikmati Hak terhadap Jaminan Sosial.....	105
4) Hak untuk Tidak Diberhentikan dari Pekerjaan karena Fungsi Reproduksi.....	106
d. Kekerasan terhadap Perempuan.....	106
B. Urgensi Keterwakilan Perempuan di Parlemen.....	108
1. Menuju Indonesia yang Lebih Demokratis.....	109
2. Mewujudkan Pembangunan Hukum yang Responsif Gender.....	111
3. Menciptakan Penetapan Anggaran yang Responsif Gender.....	113
C. Optimalisasi Penerapan <i>Affirmative Action</i> : Sebuah Tawaran.....	115
1. Kuota Kedua Gender.....	115
2. Penegasan Sistem Kuota.....	116
3. Peningkatan Peran Partai Politik dalam Kebijakan Afirmasi.....	117
4. Optimalisasi Peran Perempuan Parlemen.....	119
<b>BAB VII PENUTUP.....</b>	<b>121</b>
A. Kesimpulan.....	121
B. Saran.....	121
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>123</b>
A. Peraturan Perundang-undangan dan Putusan.....	123
1. Undang-Undang Dasar.....	123
2. Peraturan Perundang-undangan Lain.....	123
3. Putusan Pengadilan.....	124
B. Buku.....	124
C. Wawancara.....	128
D. Surat Kabar dan Jurnal.....	128
E. Artikel dan Jurnal di Internet.....	130

F. Sumber yang Tidak Dipublikasikan.....	132
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>134</b>
A. Transkrip Wawancara dengan Dina Martiany .....	134
B. Transkrip Wawancara dengan Ledia Hanifa Amaliah.....	145
C. Transkrip Wawancara dengan Asfinawati .....	154



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Perbandingan Jumlah Pemilih dan Anggota DPR RI .....	2
Tabel 1.2. Perempuan dalam Parlemen Indonesia .....	6
Tabel 2.1. Dikotomi Wilayah Kehidupan Publik dan Privat dan Implikasinya terhadap Aplikasi HAM .....	16
Tabel 2.2 Peringkat HDI, GDI, dan GEM Indonesia .....	27
Tabel 3.1. <i>Reserved Seat</i> bagi Perempuan di <i>National Assembly</i> Pakistan.....	49
Tabel 4.1. Ratifikasi Instrumen Internasional .....	55
Tabel 4.2. Perempuan dalam Kepegawaian .....	66
Tabel 4.3. Negara dengan <i>Zipper System</i> .....	67
Tabel 4.4. Caleg Perempuan dalam Pemilu 2004 .....	69
Tabel 4.5. Caleg Perempuan dalam Pemilu 2009 .....	71
Tabel 4.6. Nomor Urut Caleg Perempuan Terpilih.....	77
Tabel 5.1. Distribusi Anggota Parlemen Perempuan di Komisi .....	85
Tabel 6.1. Tenaga Kerja Perempuan menurut Tingkat Pendidikan .....	102
Tabel 6.2. Hubungan Keluarga dalam Partai Politik di Kalangan Perempuan Anggota DPRD Provinsi .....	110
Tabel 6.3. Karakter Hukum menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick .....	111

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Politik adalah berbagai kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang menyangkut proses pengambilan keputusan untuk menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu, menyusun skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih, serta menentukan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) untuk melaksanakan tujuan-tujuan tersebut.<sup>1</sup>

Oleh karena itu, ranah politik dipandang sebagai jalan masuk bagi perempuan untuk mewujudkan perbaikan yang diinginkan. Politik adalah ranah yang paling fundamental dalam pemenuhan hak-hak lainnya. Jika hak politik perempuan saja sudah tidak terpenuhi maka hak-haknya di bidang lain pun, seperti pendidikan, kesehatan, dan sebagainya tidak akan terpenuhi juga.<sup>2</sup>

Kaum perempuan di berbagai belahan dunia –termasuk perempuan Indonesia– berupaya untuk memperjuangkan hak politiknya. Pada awalnya, perjuangan hak politik ini masih sebatas perjuangan untuk mendapatkan hak dalam memberikan suara pada suatu pemilihan, lalu kemudian berkembang menjadi perjuangan yang menuntut keterlibatan mereka secara aktif dalam politik praktis, yaitu mendapatkan hak untuk dipilih dan duduk di parlemen. Dengan demikian mereka dapat mempengaruhi proses pembentukan kebijakan.

Di Indonesia sendiri, perjuangan perempuan untuk mendapatkan hak politik telah dimulai bahkan sebelum masa kemerdekaan. Tapi, apakah setelah 66 tahun merdeka perempuan Indonesia telah menemukan tempatnya yang setara dalam bidang politik?

Lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan, dan mereka tidak memiliki wakil yang sepadan di parlemen,<sup>3</sup> sebagaimana ditunjukkan dalam tabel di bawah ini:

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal. 8.

<sup>2</sup> Ufi Ulfiah, *Perempuan di Panggung Politik*, Jakarta: Rahima, 2007, hal. 12.

<sup>3</sup> Joni Lovenduski, *Politik Berparas Perempuan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2005, hal. 39. Dalam bukunya tersebut Lovenduski mengutarakan bahwa dalam teori demokrasi dikenal adanya perwakilan deskriptif, yang merupakan landasan dari tuntutan kaum perempuan

**Tabel 1.1.**  
**Perbandingan Jumlah Pemilih dan Anggota DPR RI<sup>4</sup>**

Pemilu	Jumlah Pemilih		Jumlah Anggota DPR RI	
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki
<b>1999</b>	66.291.000 (57%)	50.009.000 (43%)	44 (8%)	455 (91.2%)
<b>2004</b>	65.957.990 (53%)	58.491.049 (47%)	65 (11%)	485 (89%)
<b>2009</b>	87.854.388 (49,8%)	88.560.046 (50.2%)	103 (18%)	456 (82%)

Secara demografis jumlah penduduk perempuan di Indonesia lebih besar dari pada jumlah penduduk laki-laki. Demikian juga dengan jumlah pemilih perempuan lebih besar dari pemilih laki-laki. Dari tabel di atas terlihat bahwa representasi perempuan di parlemen tidak proporsional dengan jumlah penduduk dan pemilih perempuan yang diwakilinya. Dengan demikian, jika laki-laki *over-represented*, maka perempuan *under-represented* pada kehidupan politik di Indonesia.<sup>5</sup>

Kondisi yang *under-represented* ini disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya terbatasnya akses perempuan terhadap informasi dan isu-isu politik. Di samping itu, tingkat kesadaran politik perempuan juga dianggap rendah. Terlihat dari tabel di atas, pemilih perempuan yang menggunakan hak pilihnya hanya 49,8% meski menurut KPU jumlah perempuan pemilih sebenarnya sekitar 51%.<sup>6</sup> Belum lagi sebagian masyarakat menganggap bahwa perempuan di parlemen belum berperan aktif dan merasa tidak puas dengan kinerja anggota DPR perempuan periode sebelumnya. Dari jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian KOMPAS, 61% menyatakan peran perempuan belum aktif dan 58,9% menyatakan tidak puas dengan kinerja mereka.<sup>7</sup>

---

sehubungan dengan keterwakilan mereka di parlemen. Teori ini berpandangan bahwa kaum perempuan seharusnya berada dalam pembuatan keputusan sebanding dengan keanggotaan mereka dalam penduduk.

<sup>4</sup> Sumber: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008. Untuk data pemilu 2009 dikutip dari [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id).

<sup>5</sup> Nuri Soeseno, et.al., *Data dan Fakta: Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001 (Executive Summary)*, [www.cetro.com](http://www.cetro.com), diunduh tanggal 22 Oktober 2011.

<sup>6</sup> *Pemilih Perempuan dan Pemilu 2009*, [http://d3rai.multiply.com/journal/item/59/Pemilih\\_Perempuan\\_dan\\_Pemilu\\_2009?&show\\_interstitial=1&u=%2Fjournal%2Fitem](http://d3rai.multiply.com/journal/item/59/Pemilih_Perempuan_dan_Pemilu_2009?&show_interstitial=1&u=%2Fjournal%2Fitem), diakses tanggal 28 Desember 2011.

<sup>7</sup> Umi Kulsum, Ignatius Kristanto, *Jajak Pendapat KOMPAS: Perempuan di Parlemen, Mana Suara Anda?*, Harian KOMPAS edisi Senin, 21 Desember 2009. Jajak pendapat ini



Dari pengalaman beberapa negara, terlihat bahwa untuk meruntuhkan kendala keterwakilan perempuan dalam politik, mereka menerapkan suatu kebijakan yang disebut dengan *affirmative action*, dengan sistem kuota. Kebijakan inilah yang pemerintah Indonesia coba untuk terapkan dan menjadi suatu hal yang hangat dibicarakan beberapa tahun terakhir dalam konstalasi politik di Indonesia. Kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang arti penting keterwakilan perempuan, sehingga akan mendongkrak jumlah keterwakilan perempuan di parlemen yang memang masih minim.

Kebijakan *affirmative action* dengan sistem kuota pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>8</sup> Namun, hasil yang diperoleh masih tidak maksimal. Kemudian ketentuan tersebut kembali dimaktubkan ke dalam undang-undang penggantinya, yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>9</sup>

Perubahan undang-undang pemilu tersebut dimaksudkan untuk menciptakan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi. Dengan demikian diharapkan dapat menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.<sup>10</sup>

Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Undang-Undang ini merupakan hasil perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Undang-Undang yang terakhir kali disebut sepertinya belum optimal mengakomodasi dinamika dan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu

---

dilakukan oleh KOMPAS terhadap 874 responden berusia minimal 17 tahun, yang berdomisili di Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Padang, Pontianak, Banjarmasin, Makassar, Manado, dan Jayapura. Kata 'sebagian' digunakan karena hasil dari penelitian tersebut tidak dimaksudkan KOMPAS untuk mewakili pendapat seluruh masyarakat Indonesia.

<sup>8</sup> Selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Pemilu Nomor 12 Tahun 2003.

<sup>9</sup> Selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Pemilu Nomor 10 Tahun 2008.

<sup>10</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836.

dibutuhkan perubahan untuk mengakomodasi paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia. Sejumlah pembaharuan tersebut terkait dengan peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan Partai Politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara.<sup>11</sup>

Berkembangnya isu tentang keterlibatan perempuan dalam politik sampai dengan diterbitkan undang-undang yang mengatur tentang *affirmative action* berada dalam kurun waktu pasca orde baru. Banyak pihak menilai bahwa pergerakan menuju penguatan hak politik perempuan berawal dari reformasi yang ditandai dengan turunnya pemerintahan Presiden Soeharto. Sebab pada masa Orde Baru, dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto, banyak menafikan hak-hak asasi. Pemerintahan otoriter Soeharto membatasi hak politik, hak ekonomi, bahkan kebebasan pers,<sup>12</sup> yang tentunya keadaan ini juga berpengaruh terhadap penguatan hak asasi perempuan. Apalagi mengingat pembantaian 1965 yang mematikan gerakan perempuan hingga titik nadir.<sup>13</sup>

Menurut pandangan International IDEA, saat itu perempuan Indonesia sangat kecil tingkat keterwakilannya dalam berbagai tingkat pengambilan keputusan dan pengaruh, dan aksesnya tidak setara terhadap sumberdaya dan fasilitas yang memungkinkan mereka untuk memiliki dan memperoleh jaminan atas hak-hak dan kesempatan yang setara.<sup>14</sup>

Kemajuan pasca Orde Baru tersebut dapat dilihat dalam agenda reformasi yang meliputi beberapa bidang, yaitu: (1) konstitusionalisme dan aturan hukum; (2) otonomi daerah; (3) hubungan sipil-militer; (4) masyarakat sipil; (5) reformasi

---

<sup>11</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.

<sup>12</sup> Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal. 113 dan 152.

<sup>13</sup> Perempuan-perempuan ketika itu banyak yang ditangkap, melalui pemeriksaan di bawah tekanan, kemudian dipenjara tanpa tuntutan ataupun pengadilan. Mereka diisolasi karena tuduhan terlibat dengan Partai Komunis Indonesia (PKI), lihat dalam Fransisca Ria Susanti, *Kisah Para Perempuan Korban 1965 (1); "Genjer-Genjer" Menyeret Sumilah ke Plantungan*, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0507/29/sh03.html>, diakses tanggal 4 Mei 2010.

<sup>14</sup> International IDEA, dalam Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006, hal. 276.

tata pemerintahan dan pembangunan sosial-ekonomi; (6) keadilan gender; dan (7) pluralisme agama.<sup>15</sup>

Dengan dimasukkannya keadilan jender sebagai agenda reformasi, memberikan harapan baru bagi kaum perempuan untuk mendapatkan penguatan atas hak-haknya sebagai warga negara. Sebagian dari kita mungkin bertanya, apa perlunya keadilan dan kesetaraan gender? tidak dapat dipungkiri memang masih banyak yang belum menyadari bahwa akan ada banyak manfaat dari tercapainya keadilan dan kesetaraan gender, diantaranya:<sup>16</sup>

1. Kesejahteraan pembangunan akan lebih mudah tercapai apabila setiap individu sebagai warga negara telah memberikan kontribusinya secara baik dan seimbang;
2. Pembangunan dapat berjalan lebih cepat karena setiap warga negara telah berperan aktif dalam kegiatan peningkatan hidup keluarga, masyarakat, bangsa dan negara;
3. Pelaksanaan hukum dan keadilan serta perlindungan hak asasi manusia dapat berjalan dengan adil dan harmonis;
4. Peningkatan kualitas sumber daya manusia dapat dilaksanakan dengan baik sehingga setiap warga negara mampu bersaing dengan tenaga luar di era globalisasi;
5. Produktivitas kinerja penduduk menjadi lebih baik karena laki-laki dan perempuan dapat bekerja saling membantu (bersinergi) satu sama lain.

Demikian pun masa reformasi dipandang sebagai pintu masuk keberpihakan terhadap perempuan, namun apabila kita melihat ke belakang, Indonesia telah menempuh perjalanan cukup panjang dalam pemberdayaan perempuan melalui ketentuan dalam undang-undang.<sup>17</sup> Banyak konvensi-konvensi

---

<sup>15</sup> International IDEA, dalam Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 18 Maret 2006, hal. 8.

<sup>16</sup> Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Keadilan dan Kesetaraan Gender dalam Pembangunan Nasional dan Daerah*, Jakarta: Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, 2008, tanpa halaman.

<sup>17</sup> Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hal. 235.

internasional yang telah diratifikasi demikian pula dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan inisiatif Indonesia sendiri.

Walaupun tidak semua produk hukum tersebut berisi himbauan tentang penerapan *affirmative action*, namun keberadaannya sudah dapat dipandang sebagai upaya untuk melindungi perempuan dari keterpinggirannya di hadapan hukum.<sup>18</sup> Namun, dengan sekian banyak produk hukum yang substansinya pro perempuan, tidak juga menampakkan hasil yang cukup signifikan dalam keterwakilan perempuan di parlemen. Apalagi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, yang secara tidak langsung mempengaruhi sistem pemilihan di Indonesia, dipandang oleh banyak pihak menjadi salah satu pengganjal penerapan *affirmative action*. Namun, benarkah putusan ini menjadi pengganjal? Ada baiknya kita melihat tabel di bawah ini:

**Tabel 1.2.**  
**Perempuan dalam Parlemen Indonesia<sup>19</sup>**

Periode	Perempuan	Laki-laki
1955-1956	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 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 (8,5%)	460 (91,5%)
1987-1992	65 (13%)	500 (89,2%)
1992-1997	62 (12,5%)	500 (89,2%)
1997-1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999-2004	46 (9%)	500 (91%)
2004-2009	61 (11,09%)	489 (88,9%)
2009-2014	<b>101 (18,10%)</b>	459 (82,00%)

Meski persentasi keterwakilan perempuan meningkat, namun banyak kalangan menilai Putusan ini tidak pro perempuan. Alasannya adalah bahwa paket undang-undang politik yang memberikan jaminan keterwakilan perempuan menjadi tidak efektif dengan putusan ini. Proses pada internal partai yang diharapkan meletakkan satu calon perempuan dalam tiga calon menjadi tidak sesuai dengan sistem suara terbanyak. *Zipper System* seperti ini biasanya akan

<sup>18</sup>Sulistyowati Irianto, *Menuju Pembangunan Hukum Pro-Keadilan Rakyat*. Dalam tulisan tersebut, beliau mengutarakan bahwa Indonesia masih perlu menyuarakan *Justice for disadvantaged group*, yang termasuk di dalamnya kaum miskin, perempuan, dan anak. Mereka adalah kaum terpinggirkan yang merupakan hasil dari konstruksi ekonomi dan politik yang disahkan oleh hukum. Lihat dalam Antonius Cahyadi, Donny Danarno (Ed), *Sosiologi Hukum dalam Perubahan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hal 11-12.

<sup>19</sup>Sumber: Jurnal Perempuan Edisi 63, hal. 127. Sebagian sumber menyebutkan bahwa persentase perempuan adalah 17.6%, lihat dalam Koran Tempo, Edisi Kamis 1 Oktober 2009.

efektif ketika dipasangkan dengan sistem proporsional, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang sebelum diubah oleh Putusan MK. Mekanisme desain 'dari hulu ke hilir' yang dilakukan untuk menunjang tindakan afirmasi tidak terlaksana.<sup>20</sup> Keterwakilan perempuan yang ditargetkan mencapai angka kritis 30% tidak terpenuhi, dan hanya mampu mencapai angka 18.10%.

Padahal, keterlibatan perempuan dalam politik adalah penting, sebab perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami paling baik oleh perempuan sendiri. Jika masalah-masalah perempuan tersebut dititipkan pada wakil-wakilnya yang tidak memiliki perspektif masalah perempuan, hampir dapat dipastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan tidak peka terhadap persoalan perempuan.<sup>21</sup> Ada pula pendapat yang berpandangan bahwa, minimnya suara perempuan dalam pembentukan instrumen hukum akan tetap melanggengkan ketimpangan gender.<sup>22</sup>

Oleh karena itu, tindakan ini harus disadari sebagai suatu tuntutan kemanusiaan. Hak politik adalah juga hak perempuan. Keberadaan mereka di lembaga penentu kebijakan seperti parlemen akan menghasilkan *out put* proses politik yang responsif terhadap kepentingan perempuan. Hal ini bukan hanya untuk kepentingan perempuan semata, tapi demi semua pihak. Sebagaimana disebutkan oleh Saparinah Sadli, bahwa pemberdayaan perempuan dan tercapainya kesetaraan relasi antara laki-laki dan perempuan merupakan masalah hak asasi manusia dan ketidakadilan sosial, dan karenanya, salah bila dianggap sebagai masalah perempuan semata.<sup>23</sup> Inilah mengapa penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian tentang *affirmative action* dengan pemberian kuota 30% kepada perempuan.

---

<sup>20</sup> Maria Farida Indrati, *Dissenting Opinion*, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hal. 112.

<sup>21</sup> Yayasan Jurnal Perempuan, *Modul Perempuan Untuk Politik; Sebuah Panduan tentang Partisipasi Perempuan dalam Politik*, Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 2006, hal. 3-6.

<sup>22</sup> Lina Hamaden-Banerjee dan Paul Oquist, *Gambaran Umum: Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21*, dalam United Nations Development Programme, *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21*, Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (Penerjemah), 2003, hal. 1.

<sup>23</sup> Saparinah Sadli dalam Ufi Ulfiah, *Op.Cit.*, hal. 19.

## **B. Masalah Penelitian**

Dari latar belakang tersebut, adapun permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hak politik perempuan dalam hukum di Indonesia?
2. Bagaimana *affirmative action* dengan sistem kuota diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia?
3. Apa urgensi pemberlakuan *affirmative action* dengan sistem kuota bagi perempuan terhadap kehidupan demokrasi di Indonesia di masa yang akan datang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan pokok permasalahan yang diuraikan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana undang-undang politik yang pernah berlaku di Indonesia memproyeksikan keterwakilan perempuan, kemudian menggambarkan konsep penerapan *affirmative action* yang dilakukan oleh pemerintah saat ini melalui hukum positif. Selanjutnya, mengungkapkan arti penting penerapan *affirmative action* dalam kehidupan berbangsa Indonesia.

Lebih luas lagi, penelitian ini diharapkan menjadi kesinambungan dari penelitian-penelitian tentang hak politik perempuan yang telah ada sebelumnya, yang dapat membentuk rekam jejak perkembangan hak politik perempuan di Indonesia. Sebab, hak politik perempuan memang selalu menjadi pembicaraan yang hangat dan masih terus bergulir hingga kini.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Adapun kegunaan teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Penelitian ini merupakan salah satu bentuk upaya untuk mengembangkan aspek keilmuan (teori) dalam bidang Hukum Tata Negara yang masih sedikit berbicara tentang perempuan. Diharapkan pula, bahwa penelitian ini dapat memperluas pengetahuan di kalangan mahasiswa hukum, khususnya mahasiswa Hukum Tata Negara;

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan untuk memperdalam dan memperkaya khasanah keilmuan masyarakat luas, terutama para mahasiswa terkait dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

## 2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis yang diharapkan dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peningkatan kemampuan aplikasi teori oleh mahasiswa dalam kenyataan yang dihadapi di lapangan terkait hak politik perempuan. Lebih luas lagi, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih yang cukup terhadap lembaga terkait dalam mengkaji setiap kebijakan agar sesuai dengan harapan di masyarakat;
- b. Penelitian ini diharapkan melahirkan sikap peduli masyarakat untuk dapat memahami persoalan perempuan secara proaktif dan komprehensif. Agar masyarakat paham bahwa berbicara perempuan bukan hanya bicara tentang salah satu jenis kelamin, tetapi mengenai ideologi.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian yuridis normatif adalah metode yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya. Adapun pengumpulan datanya dilakukan dengan, wawancara, observasi, dan *library research*.

Wawancara dilakukan dengan anggota DPR perempuan berikut dengan peneliti gender di DPR, dan aktivis perempuan. Pada awal perancangan penelitian ini, wawancara akan dilakukan dengan beberapa anggota DPR perempuan. Namun, karena tingkat kesibukan yang tinggi, hanya satu anggota DPR perempuan yang berhasil diwawancarai. Untuk melengkapi data dan mendapatkan informasi yang berimbang tentang penerapan *affirmative action* di Indonesia, akhirnya Penulis melakukan wawancara dengan seorang aktivis perempuan dan

dengan arahan dari Pembimbing melakukan wawancara dengan seorang Peneliti Gender di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) DPR-RI.

Sementara itu, observasi dilakukan pada persidangan-persidangan yang berlangsung di DPR, untuk melihat seberapa jauh keaktifan perempuan di persidangan, menilai apakah mereka memiliki perspektif gender, kemudian melihat bagaimana tanggapan anggota DPR laki-laki terhadap pemikiran-pemikiran yang mereka sampaikan.

Sebagai suatu penelitian normatif, pendekatan yang dilakukan salah satunya adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).<sup>24</sup> Untuk itu, *library reseacrh* dilakukan untuk menginventarisasi peraturan yang terkait dengan masalah yang akan dibahas. Setelah inventarisasi, dilakukan analisis terhadap norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Analisis ini tentunya dilakukan dari perspektif perempuan. Dengan demikian penulis berharap dapat memberi gambaran bagaimana hukum menempatkan perempuan dan pengaruh dari norma hukum tersebut terhadap hak politik perempuan. Dari inventarisasi peraturan perundang-undangan terkait itu pula penulis berusaha melihat bagaimana konsep *affirmative action* yang diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia.

Selain perundang-undangan, data dokumen yang termasuk dalam penelitian adalah Putusan hakim, dalam hal ini adalah putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang *judicial review* undang-undang pemilu yang dipandang tidak pro terhadap peningkatan keterwakilan perempuan. Analisis dilakukan terhadap argumentasi para pihak yang terkait dan juga pertimbangan hakim dalam mengeluarkan putusannya.

Di samping dokumen-dokumen hukum tersebut, untuk penjelasannya dipergunakan pula bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, hasil penelitian maupun jurnal-jurnal asing. Kemudian, dipergunakan pula bahan hukum tersier seperti kamus.

---

<sup>24</sup> Johnny Ibrahim dalam bukunya menyebutkan bahwa suatu penelitian yuridis normatif, satu hal yang pasti adalah penggunaan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dikatakan pasti karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum itu sendiri. Lihat dalam Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hal. 301.



Enid Cambell dan E.J. Glasson, dalam bukunya *Legal Research* mengingatkan *there is no single technique that is magically right for all problem*. Demikian pula dalam penelitian ini, pendekatan perundang-undangan bukanlah satu-satunya pendekatan yang dilakukan.

Masalah *affirmative action* untuk meningkatkan keterwakilan perempuan telah menjadi isu yang bersifat universal, dan diterapkan di banyak negara. Oleh karena itu, Penulis perlu untuk melakukan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) untuk melihat bagaimana kebijakan ini dilaksanakan di negara-negara lain. Hal ini perlu dilakukan, agar dapat memberikan saran demi perbaikan konsep pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun dalam tujuh bab. Masing-masing dari bab tersebut selanjutnya dibagi pula ke dalam sub-bab untuk lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan masalah yang akan diteliti. Adapun tata letak dari bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut.

Bab I, merupakan pendahuluan yang akan mengurai tentang dasar-dasar pemikiran dan identifikasi permasalahan yang akan dibahas, serta berisi tentang teknis penyusunan penelitian ini. Bab ini akan dimulai dengan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II merupakan bagian yang akan membahas tentang kerangka teori yang dipergunakan dalam menyusun penelitian ini. Dalam bagian ini Penulis menggambarkan bagaimana teori ketatanegaraan yang berkembang kurang memberikan perhatian terhadap hak-hak perempuan. Dalam bagian ini pula Penulis menguraikan beberapa teori yang relevan dan seharusnya memberikan perhatian khusus terhadap persoalan perempuan, terutama terkait dengan keterwakilan politik.

Bab III merupakan gambaran mengenai proses munculnya gerakan perempuan dalam memperjuangkan hak-hak politiknya, baik itu pada tingkat nasional maupun internasional. Tujuannya adalah untuk melihat bahwa masalah hak politik perempuan merupakan isu universal yang pergerakannya dilakukan

atas nama hak asasi manusia. Kemudian, dalam bab ini pula akan diuraikan penerapan *affirmative action* di beberapa negara. Negara-negara tersebut mewakili negara-negara yang sudah lebih dulu mengatur tentang *affirmative action*, baik dari Asia, Amerika Latin, Afrika, dan Eropa. Dengan mengetahui konsep pelaksanaan *affirmative action* di negara-negara tersebut, didapati beberapa hal yang perlu untuk dicontoh dari mereka, demi perbaikan keterwakilan perempuan di Indonesia, apakah itu dari gerakan perempuannya maupun dari pengaturan tentang kebijakan afirmasinya.

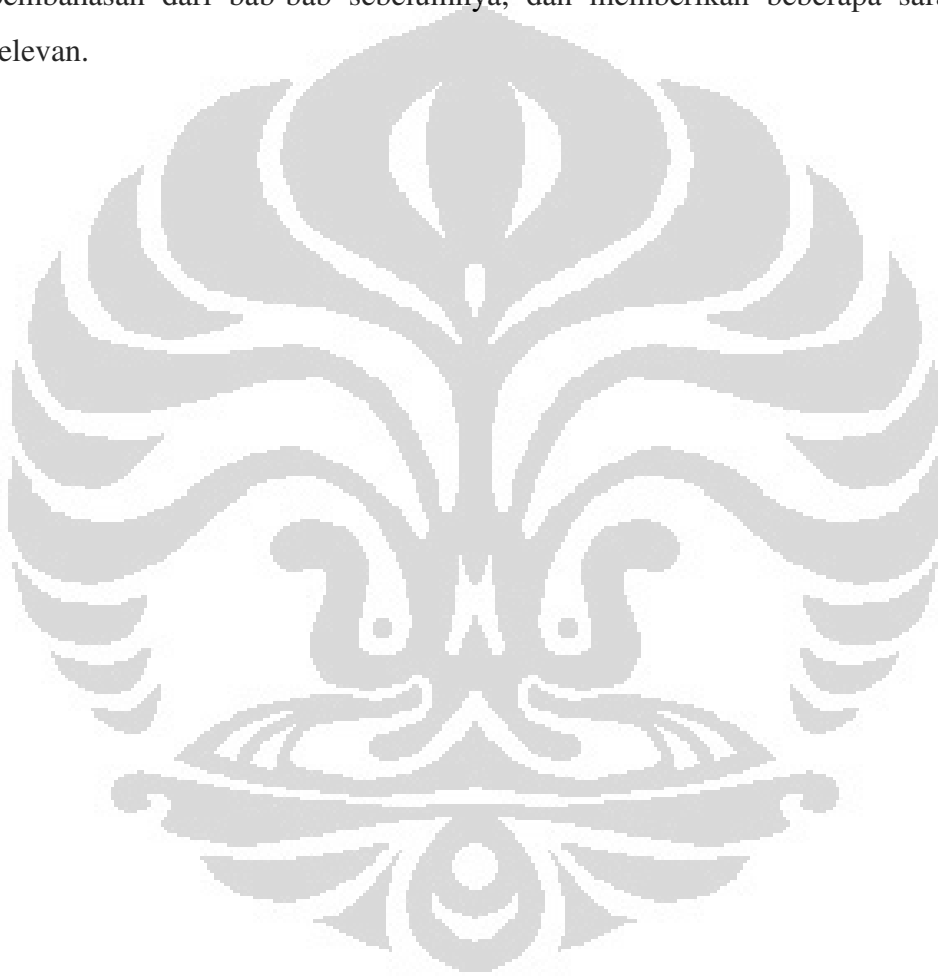
Bab IV disusun berdasarkan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak politik perempuan dan *affirmative action*. Inventarisasi tersebut diharapkan akan menjawab pertanyaan penelitian yang pertama dan kedua. Dalam bab ini pertama kali akan dilakukan analisa terhadap instrumen-instrumen hukum tersebut. Analisa mana ditujukan untuk mengetahui bagaimana hukum mendudukan hak politik perempuan. Instrumen-instrumen hukum dimaksud terkait dengan hak asasi manusia. Baik itu hasil ratifikasi konvensi internasional maupun dalam hukum nasional. Selanjutnya akan digambarkan tentang konsep pelaksanaan *affirmative action* di berbagai negara. Kemudian, melalui analisa terhadap undang-undang politik akan diketahui pula bagaimana konsep penerapan *affirmative action* di Indonesia, berikut dengan implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kebijakan tersebut.

Bab V adalah bagian yang akan memaparkan bagaimana perempuan di DPR pasca diberlakukannya *affirmative action* di Indonesia. Bagian ini menunjukkan seberapa jauh keaktifan perempuan dalam rapat-rapat yang berlangsung, kemudian menilai apakah mereka memiliki perspektif gender, kemudian melihat bagaimana tanggapan anggota DPR laki-laki terhadap pemikiran-pemikiran yang mereka sampaikan. Di samping itu, pada bagian ini pula diuraikan kedudukan perempuan dalam kepemimpinan di DPR serta strategi yang disusun oleh anggota parlemen perempuan dalam meningkatkan peranannya dalam pengambilan keputusan.

Bab VI mengurai tentang implikasi dari rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen terhadap kehidupan perempuan dalam berbagai bidang. Hal tersebut akan dijelaskan dengan terlebih dahulu menunjukkan

bagaimana kondisi diskriminatif masih dirasakan oleh perempuan melalui diskriminasi struktural yang masih langgeng. Dengan implikasi negatif tersebut, penulis melihat bahwa kebijakan ini masih perlu untuk dijalankan, namun dengan beberapa pembaharuan konsep. Penulis akan mencoba memberikan tawaran penerapan *affirmative action* di Indonesia untuk masa yang akan datang dengan bercermin pada pengalaman negara lain, sebagaimana diurai dalam Bab III.

Bab VII adalah bagian penutup yang akan menyimpulkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya, dan memberikan beberapa saran yang relevan.



## BAB II

### KERANGKA TEORI

Marilyn French, menceritakan bahwa pada awal kehidupan manusia, manusia hidup dalam komunitas-komunitas kecil yang didasari pada kesetaraan gender dan perempuan memiliki status yang lebih tinggi dan dihormati oleh laki-laki. Kemudian, sejak milenium keempat sebelum masehi, perang mulai terjadi dan pada saat itu laki-laki mulai membangun apa yang disebut dengan patriarki.<sup>25</sup>

Ideologi ini kemudian berkembang menjadi aturan tidak tertulis dalam masyarakat dan memberikan pengaruh yang besar terhadap pemikir-pemikir terdahulu, sehingga teori-teori keilmuan, termasuk ilmu hukum dan kenegaraan, menjadi bias laki-laki.

Aristoteles, dalam bukunya *De Generatione Animalium* menyatakan bahwa:

Sudah jelas bahwa negara adalah ciptaan alam, dan laki-laki secara alami adalah binatang politis. Melihat negara dapat dianggap sebagai sebuah rumah tangga, jadi sebelum bicara negara kita harus melihat bagaimana rumah tangga diatur. Di dalam rumah tangga terdapat orang-orang yang berperan. Kita harus memeriksa dari segi elemen yang paling minim, misalnya ada majikan dan budak, suami dan istri, ayah dan anak. Kita harus memeriksa hubungan yang satu dengan yang lainnya. Atas dasar fakta dan pemikiran, harus ada yang berkuasa dan ada yang dikuasai, bukan saja karena dibutuhkan tetapi karena memang begitu. Laki-laki secara alami superior dan perempuan inferior, yang satu berkuasa dan yang satu dikuasai, prinsip ini adalah prinsip yang berlaku bagi semua manusia.<sup>26</sup>

Bukan hanya Aristoteles, para filsuf lain seperti Jean Jaques Rosseau, Thomas Hobbes, Avicenna, dan David Hume, juga menjustifikasi peminggiran terhadap perempuan, dengan menyebutkan perempuan sebagai makhluk yang tidak rasional.<sup>27</sup>

Ideologi patriarki ini telah mengukuhkan bahwa politik adalah urusan laki-laki, dan perempuan terlalu emosional untuk mengurus urusan negara. Tujuan

---

<sup>25</sup> Marilyn French, dalam Gadis Arivia, *Filsafat Berperspektif Feminis*, Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 2003., hal. 11.

<sup>26</sup> Aristoteles, dalam Gadis Arivia, *Ibid.*, hal. 31-32.

<sup>27</sup> Pamela Paxton, Sheri Kunovich, Women's Political Representation: The Importance of Ideology, *Social Forces*, Sep 2003, 82, 1, hal. 87.

terpenting dari hidup seorang perempuan adalah persoalan keibuan dan perkawinan.<sup>28</sup>

R.W. Connel menyebutkan bahwa sejarah telah membuat negara diperuntukkan bagi laki-laki. Negara akan memberdayakan laki-laki, tapi tidak perempuan. Negara, melalui hukum juga cenderung mengatur seksualitas perempuan.<sup>29</sup>

Hukum sebagai produk dari persinggungan kepentingan politik melalui politik elektoral, dalam praktiknya merepresentasikan pula paradigma tertentu.<sup>30</sup> Politik yang jauh dari perempuan, tentu lebih dekat kepada kepentingan-kepentingan laki-laki. Sehingga produk yang dihasilkan pun dibangun dalam logika laki-laki. Implikasinya adalah tetap kokohnya hubungan sosio-yuridis yang patriarkis.<sup>31</sup> Sebagai hasilnya, seperti yang diungkapkan oleh Connel, tidak jarang hukum yang berupaya untuk mengatur seksualitas perempuan. Di Indonesia hal ini marak terjadi, mulai dari tingkat nasional sampai peraturan daerah yang berakibat pada peminggiran perempuan.

Kondisi ini sudah disadari sejak lama, sehingga pergerakan perempuan yang menuntut hak dalam bidang politik pun telah dimulai sejak tahun 1800-an. Sejak lebih dari 100 tahun terakhir perkembangannya pun semakin pesat. Terutama pasca Perang Dunia II, pemerintah di banyak negara mulai menunjukkan komitmennya untuk melindungi kemanusiaan, yang ditandai dengan lahirnya *Universal Declaration on Human Rights* (UDHR).<sup>32</sup>

Deklarasi tersebut memang sudah menyediakan dirinya sebagai perangkat ampuh bagi penegakan hak seluruh umat manusia, tidak peduli perempuan atau laki-laki. Namun, kaum feminis beranggapan bahwa deklarasi ini belum cukup

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 91.

<sup>29</sup> R.W. Connel, *Gender & Power*, Stanford, California: Stanford University Press, 1987, hal. 126.

<sup>30</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi di Indonesia, dalam Sulistyowati Irianto (Ed), *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hal. 188-189.

<sup>31</sup> Sulistyowati Irianto, Pendekatan Hukum Beperspektif Perempuan, dalam T.O. Ihromi (Ed), *Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan*, Bandung: Alumni, 2000.

<sup>32</sup> Pamela Paxton, Melanie M. Hughes, Jennifer L. Green, The International Women's Movement and Women's Political Representation, 1893-2003, *American Sociological Review*, December 2006, 71, 6, hal. 898. Lihat juga dalam Vicki J. Semler, et.al., *Op.Cit.*, hal. 3.

sebab tidak berperspektif gender. Kaum feminis menuntut adanya penjaminan Hak Asasi Perempuan yang sebelumnya terabaikan oleh *male civilization*.<sup>33</sup>

Dikatakan *male civilization* sebab hukum dan sistem hak asasi manusia masih sangat maskulin dan patriarki, yang dibangun dalam cara berfikir dan dalam dunia laki-laki dan melegitimasi situasi yang tidak menguntungkan perempuan.<sup>34</sup> Memang, dalam kondisi politik tertentu laki-laki dan perempuan mengalami pelanggaran terhadap hak asasinya. Dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 2.1.**

Dikotomi Wilayah Kehidupan Publik dan Privat dan Implikasinya terhadap Aplikasi Hak Asasi Manusia<sup>35</sup>

	<b>Kategori Pelanggaran</b>	<b>Pelaku Pelanggaran</b>	<b>Korban Pelanggaran</b>
<b>Publik</b>	Hak Sipil, Politik	Negara sebagai pelaku	Hak individu, utamanya laki-laki yang lebih mendominasi ranah publik
<b>Privat</b>	Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya	Non-negara sebagai pelaku	Hak kolektif, utamanya perempuan yang lebih mendominasi ranah privat

Namun, sebagaimana ditekankan oleh Charlotte Bunch,<sup>36</sup> bahwa aktor-aktor politik didominasi oleh laki-laki, oleh karena itu masalah yang dialami perempuan menjadi “tidak kelihatan”.<sup>37</sup> Sebagaimana kita lihat dalam tabel di atas, bahwa hak asasi perempuan banyak terlanggar di ranah domestik, yang sering kali dipandang sebagai bagian yang eksklusif dari hak asasi manusia.<sup>38</sup> Dapat disimpulkan bahwa hukum dan sistem hak asasi manusia tersebut buta gender.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. vii.

<sup>34</sup> Hilary Charlesworth, dalam Rhona K.M. Smith, et.al., *Op.Cit.*, hal. 24.

<sup>35</sup> Sumber: *United Nation Development Fund for Women* lihat dalam Achie S. Luhulima (Ed), *CEDAW: Mengembalikan Hak-Hak Perempuan*, Jakarta: SMK Grafika Desa Putera, 2007, hal. 15.

<sup>36</sup> Charlotte Bunch adalah tokoh feminis yang pertama kali melakukan transformasi konsep hak asasi manusia serta diskursus bahwa hak asasi perempuan adalah hak asasi manusia.

<sup>37</sup> Charlotte Bunch, dalam Saparinah Sadli, *Op.Cit.*, hal. 244.

<sup>38</sup> Dalam pendekatan hak asasi manusia konvensional, suatu tindakan dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia apabila pelakunya adalah negara dan dilakukan di ruang publik. Pemisahan publik dan privat ini kemudian telah meminggirkan pengalaman perempuan. Lihat dalam Rhona K.M. Smtih, et.al, *Op.Cit.*, hal. 25.

<sup>39</sup> Romany Sihite, *Op.Cit.*, hal. 141.

Dua konsep yang menunjukkan bahwa hak asasi perempuan masih dipisahkan dari hak asasi manusia, yaitu: *Pertama*, pengukuhan status sekunder perempuan oleh negara; *Kedua*, negara tidak selalu paham tentang hak perempuan, walaupun negara tersebut telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

Oleh karena itu, dibutuhkan upaya sistematis untuk mengubah dua hal mendasar tersebut. Mulai dari kemauan politik dari pemerintah, sampai kepada perubahan sikap dan perilaku laki-laki dan perempuan, sehingga hasil akhirnya dapat dipahami bahwa hak perempuan tidak terpisahkan dari hak asasi manusia.<sup>40</sup>

Dalam perkembangan pengaturan mengenai hak perempuan ini, telah terdapat beberapa pengaturan khusus tentang Hak Asasi Perempuan untuk memenuhi tuntutan para feminis tersebut. Dalam beberapa pengaturan tersebut, perempuan digolongkan ke dalam kelompok yang *vulnerable*, yaitu kelompok yang lemah, tak terlindungi, dan karenanya selalu dalam keadaan yang penuh risiko serta sangat rentan terhadap bahaya yang datang dari kelompok lain.<sup>41</sup>

Diantara beberapa pengaturan tersebut adalah Deklarasi Wina dan Kerangka Aksi 1993 yang secara tegas menyebutkan bahwa hak asasi dari perempuan adalah bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut, integral dan tidak dapat dipisahkan. Lebih lanjut deklarasi ini juga menganjurkan agar masyarakat internasional menjamin partisipasi perempuan secara utuh dan sejajar dalam kehidupan politik, sipil, ekonomi, sosial, budaya, pada tingkat nasional, regional, maupun internasional, serta pemberantasan semua bentuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin.<sup>42</sup> Di Indonesia, hal ini juga dipositivisasi dengan menyebutkan bahwa “hak wanita dalam undang-undang ini adalah hak asasi manusia”.<sup>43</sup>

Seiring dengan perkembangan tersebut, hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia telah dimengerti sebagai hak dari perempuan juga. Dengan kesadaran ini, hukum yang tampaknya netral dituntut untuk lebih membentuk

---

<sup>40</sup> Saparinah Sadli, *Op.Cit.*, hal. 247-248.

<sup>41</sup> Niken Savitri, *HAM Perempuan; Kritik Teori Feminisme terhadap KUHP*, Bandung: Refika Aditama, 2008, hal. 3.

<sup>42</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Deklarasi Vienna Program Aksi: Konperensi Dunia Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 1997, hal. 44.

<sup>43</sup> Pasal 45 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.

suatu sistem politik yang pro terhadap perempuan dalam rangka menjamin partisipasi aktif dan keterwakilan politik mereka, yang salah satunya adalah melalui kebijakan yang dikenal dengan *affirmative action*, sebagai upaya akselerasi dalam mengejar ketertinggalan perempuan.

## **A. Partisipasi dan Keterwakilan Politik**

### **1. Tinjauan Umum terhadap Partisipasi dan Keterwakilan Politik**

Partisipasi merupakan salah satu elemen penting demokrasi. Peter L. Berger, menyebutkan bahwa pandangan ini didasari oleh asumsi bahwa orang yang paling tahu apa yang terbaik bagi dirinya adalah orang itu sendiri. Karena keputusan politik dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat, maka mereka berhak untuk ikut serta dalam menentukan isi keputusan politik.<sup>44</sup>

Miriam Budiardjo mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik, dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah.<sup>45</sup>

Norman H. Nie dan Sidney Verba mengartikan partisipasi politik adalah sebagai kegiatan pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka.<sup>46</sup>

Kemudian, Samuel P. Huntington dan Joan Nelson menyebutkan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan yang dapat diarahkan untuk mengubah keputusan-keputusan pejabat yang berkuasa, mengganti atau mempertahankan pejabat itu, atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan politiknya.<sup>47</sup>

Ditinjau dari tipologi partisipasi politik sebagaimana dikemukakan oleh Ramlan Surbakti, maka partisipasi politik dibedakan menjadi partisipasi aktif dan

<sup>44</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hal. 140.

<sup>45</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik dan Partai Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982, hal. 1.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Samuel P. Huntington, Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994, hal. 8.



pasif. Yang termasuk ke dalam partisipasi aktif adalah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum; mengajukan alternatif kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan pemerintah; mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan. Sedangkan kegiatan yang termasuk ke dalam partisipasi pasif adalah kegiatan menaati pemerintah, menerima dan melaksanakan apa saja yang diputuskan pemerintah.

Dengan kata lain, partisipasi aktif adalah kegiatan yang berorientasi pada proses *input* dan *output* politik, sedangkan partisipasi pasif merupakan proses yang berorientasi pada proses *output* politik semata.<sup>48</sup>

Philip Althoff, menyajikan hierarki partisipasi politik yang didasarkan pada aktif atau pasifnya partisipasi tersebut, yaitu sebagai berikut: (i) individu yang menduduki jabatan politik atau administrasi; (ii) individu yang mencari jabatan politik atau administrasi; (iii) keanggotaan aktif suatu organisasi politik; (iv) keanggotaan pasif suatu organisasi politik; (v) keanggotaan aktif suatu organisasi quasi-politik; (vi) keanggotaan pasif suatu organisasi quasi-politik; (vii) partisipasi dalam rapat umum; (viii) demonstrasi ; (ix) partisipasi dalam diskusi politik informal; (x) minat umum dalam politik; dan (xi) pemberian suara.<sup>49</sup>

Sementara itu, keterwakilan yang dalam bahasa asing disebut dengan *representativeness* dimaknai sebagai *the state or quality being representative*, yang artinya adalah kondisi atau keadaan terwakili.<sup>50</sup> Jimly Ashiddiqie menyebutkan bahwa keterwakilan politik merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, melalui prosedur partai politik dan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk dapat duduk di lembaga-lembaga pengambil kebijakan seperti parlemen.<sup>51</sup> Oleh karena itu, tingkat keterwakilan politik akan berhubungan dengan tingkat partisipasi politiknya.

<sup>48</sup> Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, hal. 142.

<sup>49</sup> Philip Althoff, dalam Razya Hanim, *Perempuan dan Politik: Studi Kepolitan Perempuan di DKI Jakarta*, Jakarta: Madani Institute, 2010, hal. 37-38.

<sup>50</sup> Noah Webster's New Twentieth Century Dictionary of The English Language Unabridge, Second Edition, New York: Simon and Achuster, 1972, hal. 1535.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, hal. 154.

*International Foundation For Election System (IFES)* menyebutkan ada tiga faktor utama yang memiliki pengaruh paling signifikan terhadap tingkat tingkat keterwakilan perempuan, yaitu:<sup>52</sup>

1. Sistem pemilu

Sistem pemilu adalah perangkat yang mengkonversi suara atau aspirasi rakyat menjadi perwakilan rakyat, yang duduk di badan-badan pembuat keputusan.

2. Peran dan organisasi partai-partai politik

Partai politik sangat krusial dalam menentukan partisipasi politik dan keterwakilan perempuan. Partai politik sering digambarkan menjadi penjaga gerbang untuk terpilihnya seseorang menjadi wakil politik.

IFES menyebutkan bahwa ada empat faktor dalam eksistensi partai politik yang signifikan dalam menentukan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen, yaitu: (i) Struktur organisasi partai politik; (ii) kerangka kerja lembaga; (iii) ideologi partai; dan (iv) aktivis partai politik perempuan.

3. Penerimaan kultural

Nilai-nilai budaya dalam masyarakat dapat disebutkan sebagai determinan utama dalam sistem pemilu itu sendiri. Masyarakat dengan pandangan yang lebih terbuka dan berasaskan negosiasi akan menghasilkan suatu perilaku budaya lain yang lebih fleksibel dengan pembagian peran gender yang tidak terlalu keras, hal ini akan mendukung keterwakilan perempuan.

## 2. Partisipasi dan Keterwakilan Politik Perempuan

Kaum perempuan, sebagai warga negara memiliki hak-hak politik yang memungkinkannya untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, tempat dimana mereka dapat mempertahankan dan mengembangkan kepentingan-kepentingannya.<sup>53</sup> Namun, ideologi patriarkis yang berkembang mapan

---

<sup>52</sup> IFES, *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-Lembaga Nasional yang Anggota-Anggotanya Dipilih Melalui Pemilu*, Jakarta: IFES, 2000, hal. 7-19.

<sup>53</sup> Joni Lovenduski, *Politik Berparas Perempuan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2008, hal. 38.

menyebabkan perempuan dieksklusikan dari dunia politik.<sup>54</sup> Pamela Paxton dan Sheri Kunovich dalam sebuah penelitiannya menyebutkan bahwa ideologi patriarkis ini bahkan lebih kuat pengaruhnya terhadap keterwakilan politik ketimbang sistem politiknya sendiri.<sup>55</sup>

Tuntutan perempuan untuk perwakilan yang proporsional, yaitu tuntutan agar perempuan seharusnya berada dalam pembuatan keputusan sebanding dengan keanggotaan mereka dalam penduduk, sering kali dihadapkan dengan pernyataan bahwa perempuan telah diwakili secara memadai oleh laki-laki sebagai kepala keluarga dan pengertian bahwa perempuan memiliki kepentingan-kepentingan berbeda dari keluarga mereka umumnya tidak dipertimbangkan.<sup>56</sup>

Keinginan ini sering pula dibenturkan dengan kenyataan bahwa perempuan itu sendiri terdiri dari bermacam-macam perbedaan.<sup>57</sup> Namun, mereka seolah lupa bahwa ada kepentingan yang semua perempuan dari kelas manapun pasti merasakannya, yaitu seperti persoalan-persoalan terkait dengan fungsi reproduksi dan adanya hukum yang membakukan peran gender perempuan. Hukum sebagai suatu norma umum tentunya berlaku bagi perempuan manapun tanpa terkecuali.

*United Nation-Center for Social Development dan Humanitarians Affairs* menjelaskan lima pendapat mendasar mengenai perlunya partisipasi politik yang juga dijadikan sebagai dasar tuntutan penambahan keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga politik, yaitu:<sup>58</sup>

#### 1. Demokrasi dan egaliterisme

Sedikitnya separuh dari penduduk adalah perempuan dan harus diwakili secara proporsional. Pengakuan akan hak-hak wanita menjadi warga negara yang sepenuhnya harus tercermin dalam partisipasi efektif mereka pada tingkat-tingkat kehidupan politik yang berbeda-beda. Tidak ada demokrasi yang sesungguhnya kalau perempuan dikeluarkan dari kedudukan politik;

<sup>54</sup> *Ibid*, lihat pula dalam Pamela Paxton, Sheri Kunovich, *Op.Cit.*, hal. 90.

<sup>55</sup> Pamela Paxton, Sheri Kunovich, *Op. Cit.*, hal. 102.

<sup>56</sup> Joni Lovenduski, *Op. Cit.*, hal. 38-39.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hal. 43.

<sup>58</sup> United Nation at Vienna Center for Social Development dan Humanitarians Affairs, *Women in Politics and Decision-Making in The Late Twentieth Century: A United Nations Study*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992, hal. xii-xiii dalam Catherine Natalia, *Peranan Partai Politik dan Sitem Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Bakti 2004-2009*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2005 hal. 18-21.

2. Legitimasi  
Rendahnya keterwakilan perempuan membahayakan legitimasi sistem demokrasi karena menjauhkan para wakil terpilih dari pemilih perempuannya. Hasil keputusan politik tidak sama untuk laki-laki dan perempuan sehingga dapat menimbulkan keraguan publik terhadap sistem perwakilan. Akibatnya, mungkin terjadi kaum perempuan menolak undang-undang atau kebijakan yang telah dirumuskan tanpa partisipasi mereka seperti pada *Declaration of Sentiment* yang dibuat di Seneca Falls 1848, yang menyatakan bahwa konstitusi AS tidak sah karena mereka tidak diikutsertakan dalam pembentukannya;
3. Perbedaan kepentingan  
Perempuan dikondisikan memiliki peranan sosial, fungsi, dan nilai-nilai yang berbeda. Oleh karena itu, perempuan memiliki kebutuhan sendiri. Komposisi yang berlaku sekarang membuat mereka tidak sanggup untuk menyuarakan dan membela kepentingan mereka;
4. Perubahan politik  
Terdapat beberapa petunjuk bahwa politisi perempuan jika jumlahnya cukup dapat mengubah pusat perhatian politik. Keberadaan perempuan di dunia politik menyebabkan meluasnya ruang lingkup politik. masalah-masalah seperti pemeliharaan anak, gender, dan perencanaan keluarga yang semula dianggap lingkup pribadi sekarang dapat dianggap sebagai masalah politik;
5. Penggunaan sumber daya manusia yang lebih efisien.  
Pentingnya peran biologis dasar dan sosial perempuan sudah jelas, meskipun masukan mereka kadangkala tidak diakui, mereka adalah penyumbang ekonomi nasional yang besar baik melalui tenaga yang dibayar maupun yang tidak dibayar. Mengecualikan perempuan dari jabatan-jabatan kekuasaan dan lembaga-lembaga perwakilan memperburuk kehidupan publik dan membatasi perkembangan suatu masyarakat yang adil. Tanpa perwakilan sepenuhnya dari perempuan dalam pengambilan keputusan, proses politik menjadi kurang efektif.

Di samping itu, sebuah penelitian yang dilakukan Edward A. Koning juga menunjukkan bahwa dengan tingginya keterwakilan perempuan, maka perempuan lain di luar itu pun akan merasa sebagai bagian dari parlemen. Dengan demikian, internalisasi nilai patriarki pada perempuan akan berkurang, dan mereka semakin menyadari bahwa politik bukan hanya urusan laki-laki, tetapi juga perempuan.<sup>59</sup>

Hal penting lain yang perlu untuk diperhatikan adalah dengan terbukanya sistem politik terhadap perempuan sama artinya dengan menaikkan peluang untuk mendapatkan politisi yang potensial menjadi dua kali lipat. Oleh karena itu, hal ini

---

<sup>59</sup> Edward A. Koning, *Women for Women's Sake: Assessing Symbolic and Substantive Effects of Descriptive Representation in The Netherlands*, *Acta Politica*, Vol. 44, 2, hal. 185.

juga dapat meningkatkan kualitas dari parlemen itu sendiri.<sup>60</sup> Hal ini senada dengan pandangan Asfinawati yang menyebutkan bahwa, apabila kita memakai logika matematika tentang probabilitas maka dengan jumlah perempuan yang memadai, kemungkinan untuk mendapat calon yang baik adalah lebih besar ketimbang kalau hanya laki-laki saja.<sup>61</sup>

Dengan demikian kita dapat melihat bahwa tuntutan perwakilan deskriptif akan mengarah pada suatu perwakilan substantif, dimana kehadiran perempuan dalam lembaga pembentuk kebijakan bukan hanya sebagai simbol dari salah satu jenis kelamin, tetapi lebih dari itu keberadaan mereka adalah penting untuk mengubah budaya dan prioritas-prioritasnya dan terutama untuk meningkatkan cakupan perhatiannya.<sup>62</sup>

## **B. *Affirmative Action***

### **1. Tinjauan Umum terhadap Pelaksanaan *Affirmative Action***

*Affirmative action* merujuk kepada serangkaian program yang ditujukan untuk kelompok-kelompok tertentu untuk memperbaiki ketidak-setaraan yang mereka alami.<sup>63</sup> Munculnya kebijakan ini dilatarbelakangi oleh keinginan untuk lepas dari lingkungan yang diskriminatif. Dalam pelaksanaannya, kebijakan ini dikemas dalam suatu kebijakan yang oleh beberapa pihak digolongkan ke dalam *indirect discrimination*. Oleh karena itu, *affirmative action* disebut juga dengan *reverse discrimination*.<sup>64</sup> Lantas, apakah *affirmative action* merupakan diskriminasi?

Perlu ditekankan bahwa, untuk menilai suatu tindakan apakah diskriminatif atau tidak, hendaknya kita merujuk kepada batasan yang diberikan oleh undang-undang tentang apa yang termasuk ke dalam tindakan diskriminasi itu. Dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan:

<sup>60</sup> *Ibid.*, hal. 173.

<sup>61</sup> *Personal Interview* dengan Asfinawati: Direktur LBH Jakarta 2006-2009. Sekarang merupakan salah satu *volunteer* pada Kesatuan Aksi Solidaritas untuk Munir (KASUM).

<sup>62</sup> Joni Lovenduski, *Op.Cit.*, hal. 42.

<sup>63</sup> Carol Lee Bacchi, *The Politics of Affirmative Action: Women Equality and Category Politics*, London: Sage Publications, 1996, hal. 15.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal. 17-20.

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, ataupun pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

*Affirmative action* tidak akan berdampak pada perbedaan, pengucilan, ataupun pelecehan terhadap pihak lain. Oleh karena itu, kebijakan ini tidaklah merupakan kebijakan diskriminatif. Hal ini ditekankan pula dalam Pasal 4 ayat (1) CEDAW, yang menyebutkan:

Kebijakan khusus yang dijalankan para negara anggota yang ditujukan pada peningkatan persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan tidak akan dianggap sebagai diskriminasi seperti yang didefinisikan konvensi ini, tetapi dalam cara apa pun tidak dapat dianggap sebagai konsekuensi dipertahankannya standar yang tidak sama atau terpisah; tindakan ini tidak akan dilanjutkan apabila tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

Berbicara tentang kesetaraan, ada dua konsep umum yang dikenal, yaitu kesetaraan kompetitif dan kesetaraan hasil. Kesetaraan kompetitif ditujukan untuk menyingkirkan hambatan-hambatan yang sifatnya formal, misalnya, memberikan perempuan hak suara. Selanjutnya, tergantung perempuan bagaimana mereka ingin memanfaatkan haknya tersebut. Sementara itu, dalam konsep kesetaraan hasil, kesetaraan bukan hanya disingkirkannya hambatan-hambatan formal, tetapi ditetapkannya suatu mekanisme yang positif seperti kuota untuk mencapai hasil yang setara pula.<sup>65</sup>

Konsep kesetaraan yang kedua tersebutlah yang ingin dicapai oleh kebijakan *affirmative action* dengan sistem kuota. Pelaksanaan sistem kuota ini pada umumnya dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui konstitusi atau legislasi nasional dan melalui partai politik, secara sukarela.<sup>66</sup> Namun, di samping itu, terdapat pula pelaksanaan kuota dengan sistem *reserved seat*, yang dapat dilakukan melalui penunjukan atau pemilihan.

<sup>65</sup> Azza Karam, et.al., *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 1999, hal. 89.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hal. 90.

## 2. Pro-Kontra terhadap *Affirmative Action*

*Affirmative action* dimaknai sebagai suatu kebijakan yang dikeluarkan untuk kelompok tertentu yang dianggap tidak memiliki representasi secara memadai pada posisi-posisi strategis dalam masyarakat sebagai akibat dari sejarah diskriminasi.<sup>67</sup>

Ani Sutjipto mengungkapkan bahwa kebijakan ini merupakan cara yang efektif membuka pintu bagi lebih banyak perempuan untuk berpartisipasi di arena politik.<sup>68</sup> Salahudin Wahid juga pernah berpendapat bahwa *affirmative action* merupakan persyaratan minimal yang dibutuhkan untuk membendung ketimpangan.<sup>69</sup>

Namun demikian, penerapan kebijakan ini masih menuai kritik dari sebagian pihak. Menurut Ann M. Beaton dan Francine Tougas dalam sebuah penelitiannya, meskipun penerapan kebijakan ini didasarkan pada pencapaian keadilan sosial, tetapi reaksi terhadapnya pun sering kali dibenturkan dengan keadilan sosial pula.<sup>70</sup>

Beaton dan Tougas menjelaskan bahwa penerapan kebijakan ini nantinya akan menyebabkan perubahan nilai dalam masyarakat sehingga kemungkinan ada sebagian kelompok yang merasa dirugikan dengan perubahan tersebut. Oleh karena itu, kelompok yang menjadi target kebijakan ini pun akan sangat menentukan seberapa besar reaksi yang akan diterima.<sup>71</sup>

Di Indonesia, kelompok yang menjadi target *affirmative action* adalah perempuan, sehingga tidak mengherankan banyak mengundang reaksi kontra yang tentu dipengaruhi oleh mapannya nilai patriarki selama ini. Kebijakan ini justru dianggap tidak akan melahirkan keadilan karena dapat menimbulkan kerugian terhadap laki-laki.

---

<sup>67</sup> Tom Campbell, dalam Saefuddin DJ, *Affirmative Action Diperlukan dalam Perlindungan dan Pemenuhan HAM*, diakses tanggal 1 Maret 2010.

<sup>68</sup> Ani Sutjipto, *Kebijakan Affirmative bagi Perempuan*, [www.menegpp.go.id](http://www.menegpp.go.id), diakses tanggal 27 September 2010.

<sup>69</sup> Salahuddin Wahid, *Peran Politik Perempuan Indonesia; Antara Kesempatan dan Kemampuan*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0306/30/swara/355269.htm>, diakses tanggal 27 September 2010.

<sup>70</sup> Ann M. Beaton dan Francine Tougas, *Reaction to Affirmative Action: Group Membership and Social Justice*, *Social Justice Research*, Vol. 14, No. 1, 2001, hal. 61.

<sup>71</sup> *Ibid.*, hal. 63.

Berbagai argumen lain telah pula direkam terkait dengan penolakan terhadap kebijakan ini. Azza Karam dalam bukunya menyebutkan bahwa mereka yang menolak kebijakan ini berpendapat bahwa:<sup>72</sup>

*Pertama*, kuota menentang prinsip kesetaraan kesempatan bagi semua, karena perempuan diberikan preferensi; *Kedua*, kuota tidak demokratis, karena pemilihlah yang harus memutuskan siapa yang harus dipilih; *Ketiga*, kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa para politisi dipilih karena gendernya, dan bukan karena kualifikasinya, dan bahwa banyak kandidat yang lebih memenuhi syarat tersingkirkan; *Keempat*, banyak perempuan yang tidak ingin dipilih hanya karena mereka adalah perempuan; dan *Kelima*, pengenalan kuota menciptakan konflik yang signifikan dalam organisasi partai.

Di Indonesia, salah satu pendapat kontra yang banyak mendapat sorotan adalah pendapat dari Amich Alhumami,<sup>73</sup> yang berpandangan bahwa:

*Pertama*, perlakuan diskriminatif tidak dapat dilawan dengan menerapkan kebijakan dalam bentuk *reverse discrimination* karena bertentangan dengan esensi kebijakan afirmatif itu sendiri. Esensi dari kebijakan afirmatif adalah mengeliminasi prasangka, pengucilan, dan pengabaian yang melahirkan diskriminasi. Oleh karena itu, kebijakan afirmatif merupakan langkah proaktif dan progresif untuk menghapus perlakuan diskriminasi berdasarkan *individual merits*, bukan manipulasi dari *stereotyped perceptions*.

*Kedua*, dalam konteks jender, kebijakan afirmatif tidak sama-sebangun dengan pemberian preferensi, apalagi hak-hak istimewa kepada kaum perempuan. Afirmatif juga tidak memberikan peluang kepada kaum medioker untuk menempati posisi tertentu sebab kualitas, kompetensi, dan keahlian harus tetap menjadi syarat mutlak bagi laki-laki dan perempuan. Jadi, afirmatif dimaksudkan untuk membuka peluang yang sama dan perlakuan setara bagi siapa pun dengan prinsip *equal opportunity*.

*Ketiga*, kebijakan afirmatif tidak sejalan dengan penerapan sistem kuota bagi perempuan sebab keduanya memiliki tujuan fundamaental yang berbeda. Dimana afirmatif bertujuan untuk melibatkan sekelompok orang, yang semula tereksklusi dan kurang terwakili di arena publik, tanpa pembatasan dan hanya

<sup>72</sup> Azza Karam, et.al. *Op.Cit.*, hal. 88.

<sup>73</sup> Amich Alhumami, *Mitos Kebijakan Afirmatif*, Harian KOMPAS edisi Kamis 5 Februari 2009.



didasarkan pada kualifikasi individual. Sementara itu kuota merupakan *court assigned to redress a pattern of discriminatory hiring*.

Ketiga hal yang diungkapkan oleh Amich Alhumami ini kemudian dijawab oleh Ani Sutjipto dalam sebuah tulisannya. Bahwa, prinsip *equal opportunity* yang diungkapkan oleh Alhumami berlaku apabila setiap laki-laki dan perempuan telah diberi kesamaan hak dan akses. Prinsip ini tidak melihat perbedaan kondisi antara laki-laki dan perempuan. Perempuan telah mengalami diskriminasi bukanlah merupakan *stereotyped perceptions* yang menipu. Data-data empirik menunjukkan adanya angka kematian ibu melahirkan yang masih tinggi, perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan masih minim, dan adanya *gender gap* dalam HDI, GDI, dan GEM,<sup>74</sup> sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 2.2. Peringkat HDI, GDI, dan GEM Indonesia<sup>75</sup>**

Peringkat HDI	Peringkat GDI	Peringkat GEM
111 dari 182 negara	93 dari 155 negara	96 dari 109 negara

Pendapat tersebut senada dengan pandangan Sulistyowati Irianto, bahwa dalam suatu keadaan yang timpang prinsip persamaan seperti ini sulit untuk diterapkan. Dengan demikian, tindakan afirmatif memang dibutuhkan guna mencapai kesetaraan. Setelah kesetaraan tercapai barulah kita sampai pada keadilan bagi semua.<sup>76</sup> Azza Karam juga mengungkapkan bahwa afirmasi bukan mendiskriminasi, tetapi memberikan kompensasi atas hambatan-hambatan aktual yang mencegah perempuan dari keterlibatannya secara adil dalam posisi politik.<sup>77</sup>

Kemudian, perihal pandangan akan ketidak-selarasan antara kebijakan afirmatif dan penerapan sistem kuota ditanggapi oleh Ani Sutjipto sebagai suatu yang sesat pula. Menurutnya, kuota adalah salah satu mekanisme dalam pelaksanaan kebijakan afirmatif.<sup>78</sup> Menurut penulis, pandangan ini adalah tepat. Kebijakan afirmatif adalah sebuah konsep yang masih dalam tataran teori, sehingga diperlukan suatu mekanisme yang dapat menerapkan teori tersebut. Oleh

<sup>74</sup> Ani Sutjipto, *Kebijakan Afirmatif Bagi Perempuan*, *Op.Cit.*, tanpa halaman.

<sup>75</sup> Sumber: *Human Development Report* tahun 2007.

<sup>76</sup> Sulistyowati Irianto, dalam Antonius Cahyadi, Donny Danardono, *Op.Cit.*, hal. 12.

<sup>77</sup> Azza Karam, et.al. *Perempuan di Parlemen: Bukan sekedar Jumlah, Bukan sekedar Hiasan*, Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 1999, hal. 88.

<sup>78</sup> Ani Sutjipto, *Kebijakan Afirmatif Bagi Perempuan*, *Op.Cit.*

karena itu, kebijakan afirmatif sebagai konsep teoritis, dan sistem kuota adalah konsep praktisnya.

Pandangan kontra lain, berpendapat bahwa pemberlakuan kebijakan afirmatif ini justru merendahkan martabat perempuan. Memberikan perlakuan semacam itu dipandang sebagai wujud dari anggapan bahwa perempuan tidak mampu atau tidak akan dapat meraih sesuatu tanpa diberikan semacam proteksi atau 'hadiah' supaya kaum perempuan berdaya. Tindakan ini dinilai tidak mendidik dan memanjakan perempuan. Sehingga hasilnya tetap akan membuat perempuan tidak maju.<sup>79</sup>

Pandangan di atas tentu tidak dapat dibenarkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa perempuan sudah tertinggal cukup jauh. Hal ini bukan karena ketidakmampuannya, tetapi karena memang ada tembok penghalang yang bersifat formal struktural maupun kultural.<sup>80</sup> Hal yang paling penting untuk dipahami oleh mereka yang kontra adalah bahwa kebijakan afirmatif bukannya membebaskan perempuan dari seleksi kualifikasi. Kebijakan ini adalah pembenar, bahwa manusia –perempuan dan laki-laki- adalah setara. Kebijakan ini adalah pengobat diskriminasi, bukan produk politik belas kasihan. Ketika kita mendapatkan apa yang menjadi hak kita, itu tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan pemanjaan atau merendahkan.

Adalah fakta bahwa dalam sistem politik yang didominasi oleh laki-laki, kualifikasi perempuan sering kali dinilai rendah dan diminimalkan. Padahal, perempuan juga memiliki hak untuk representasi yang setara dan pengalaman perempuan diperlukan dalam kehidupan politik. Dan yang lebih penting lagi adalah dengan adanya beberapa perempuan secara bersama-sama duduk di parlemen, diharapkan dapat meminimalisir tekanan yang sering dialami oleh sebagian perempuan.<sup>81</sup>

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa *affirmative action* lahir sebagai resultan dari perjuangan terhadap penegakan hak asasi manusia.

---

<sup>79</sup> Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009, hal. 17.

<sup>80</sup> Rosemarie Putnam Tong, *Feminist Thought*, Yogyakarta dan Bandung: Jalasutra, 2004, hal. 2.

<sup>81</sup> Azza Karam, *Loc.Cit.*, hal. 88.

Perempuan adalah pengemban hak asasi manusia, sehingga hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia adalah hak mereka pula.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dimaksudkan untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Pembicaraan tentang hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan dari pembicaraan tentang hak-hak asasi manusia.<sup>82</sup> Atau dapat juga dikatakan bahwa, untuk dapat dikatakan sebagai suatu negara hukum yang demokratis maka negara harus dapat menyediakan perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia.

Perlindungan dan jaminan hak asasi tersebut seyogianya dilakukan sesuai dengan kondisi warga negara yang beragam. Di Indonesia, pada kenyataannya terdapat perbedaan kemampuan untuk mengakses perlindungan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh negara. Perbedaan kemampuan tersebut bukan atas kehendak sendiri, tetapi struktur sosial yang berkembang cenderung meminggirkan kelompok tertentu warga negara.<sup>83</sup>

Perlindungan dan pemenuhan yang dilakukan tanpa memperhatikan perbedaan tersebut justru akan mempertahankan ketimpangan atau bahkan semakin menjauhkan jarak ketimpangan yang terjadi. Oleh karena itu, agar setiap kelompok warga negara mendapatkan akses yang setara maka diperlukan perlakuan khusus, sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (2) yang menyebutkan, “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.<sup>84</sup>

Perempuan, adalah salah satu kelompok warga negara yang membutuhkan perlakuan khusus. Hal ini disebabkan oleh perbedaan yang dihasilkan dan dilanggengkan oleh struktur masyarakat patriarkis. Oleh karena itu, tanpa perlakuan khusus, justru akan cenderung mempertahankan diskriminasi terhadap perempuan dan tidak mampu mencapai keadilan.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hal. 42.

<sup>83</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hal. 449.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

## BAB III

### GERAKAN PEREMPUAN DAN TUNTUTAN TERHADAP HAK POLITIK

#### A. Gerakan Perempuan dan Tuntutan terhadap Hak Politik

##### 1. Tuntutan Perempuan terhadap Hak Politik

Fenomena munculnya gerakan perempuan di Indonesia untuk memperjuangkan hak politiknya, tak beda dengan fenomena gerakan perempuan di negara-negara lain yang tengah membenahi kehidupan demokrasi bangsanya. Bukan hanya di negara-negara yang mengalami kolonialisme barat, tetapi fenomena yang sama juga terjadi di negara-negara barat itu sendiri.<sup>86</sup>

Perjalanan sejarah setiap negara tentunya berbeda satu dengan yang lain. Oleh karena itu, pergerakan perempuan, meskipun merupakan fenomena serupa, tetapi memiliki pola yang berbeda.<sup>87</sup> Bahkan di satu negara, pola ini bisa berubah, sehingga penting untuk melihat pergerakan perempuan secara historis.

Untuk Indonesia sendiri, sejarah pergerakan perempuan akan dibagi ke dalam empat periode, yaitu sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, reformasi dan pasca reformasi. Untuk pergerakan perempuan internasional akan diambil dari beberapa negara, dengan alasan adanya kesamaan kultur, adanya kesamaan pengalaman, dan adanya nilai-nilai positif yang pantas ditiru dari negara-negara tersebut.

##### 2. Gerakan Perempuan untuk Hak Politik

###### a. Gerakan Perempuan Nasional

###### 1) Sebelum Kemerdekaan

Perjuangan perempuan sebelum kemerdekaan tidak hanya melawan akibat dari penjajahan<sup>88</sup> tetapi juga melawan adat istiadat yang mendiskriminasikan

---

<sup>86</sup> Riant Nugroho, *Gender dan Strategi Pengarus-utamaannya di Indonesia.*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hal. 87.

<sup>87</sup> Hikmah Bafagih, *Sejarah Gerakan Perempuan*, <http://www.averroes.or.id/thought/sejarah-gerakan-perempuan.html>, diakses tanggal 22 Noember 2010.

<sup>88</sup> Pada masa penjajahan Belanda, Hubungan pria dan wanita adalah sebagai pihak yang memimpin dan yang dipimpin, yang aktif terhadap yang pasif. Konsekuensi dari keadaan itu adalah terjadinya hal-hal di luar batas sehingga si wanita berada dalam keadaan tertekan dan diperas, dan menjadi hamba serta bawahan si pria, lihat dalam F.D. Holleman, *Kedudukan Hukum Wanita Indonesia dan Perkembangannya di Hindia Belanda*, Djakarta: Bhratara, 1971, hal. 28.

perempuan.<sup>89</sup> Ketidakadilan yang dialami oleh perempuan Indonesia, khususnya dalam lingkup keluarga dapat dirujuk dari surat-surat Kartini (21 April 1879- 17 September 1904). Dalam surat-suratnya Kartini menggambarkan bagaimana tradisi -dalam hal ini tradisi Jawa- membelenggu perempuan dan menjadikannya tergantung pada laki-laki. Kultur Jawa pada saat itu, seperti poligami dan budaya pingitan terhadap gadis secara tidak langsung telah membatasi ruang gerak perempuan sehingga tidak memiliki peran yang signifikan dalam masyarakatnya.<sup>90</sup>

Strategi perjuangan Kartini untuk mengatasi permasalahan yang dialami oleh kaumnya adalah melalui pendekatan pendidikan. Meskipun Kartini sadar betul, bahwa anak perempuan yang masuk sekolah merupakan suatu penyimpangan terhadap adat istiadat.<sup>91</sup> Tetapi, pendidikan memang secara nyata dapat mengubah sistem nilai dalam masyarakat, selain menawarkan berbagai kesempatan bagi perempuan untuk mengaktualisasikan diri.<sup>92</sup>

Gagasan Kartini dilanjutkan oleh beberapa tokoh perempuan lainnya, seperti Dewi Sartika (1 Desember 1884-11 September 1947). Pemikiran Dewi Sartika ini sedikit berbeda dengan pemikiran Kartini. Apabila Kartini menekankan arti penting pendidikan bagi perempuan karena perannya dalam lingkup domestik, maka Dewi Sartika lebih memperhatikan peran perempuan dalam lingkup publik.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> *Ibid.*, hal. 90.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hal. 88.

<sup>91</sup> Nurani Soyomukti, *Perempuan di Mata Soekarno*, Jogjakarta: Garasi, 2009, hal. 31.

Dalam bahasa Kartini, melalui surat yang ditulisnya pada tanggal 25 Mei 1899 kepada Estella Zeehandelaar, “bocah perempuan masuk sekolah merupakan suatu pengkhianatan besar terhadap adat kebiasaan negeriku”.

Bagi Kartini pentingnya pendidikan bagi anak perempuan digambarkan dalam suratnya kepada Prof. G.K. Anton dan Nyonya, pada tanggal 4 Oktober 1902. Kartini menuliskan:

“jika kami menginginkan pendidikan dan pengajaran bagi kaum perempuan, itu bukan karena kami ingin menjadi saingan laki-laki, tetapi kami ingin menjadikan perempuan lebih cakap melakukan tugas besar yang diberikan ibu alam ke tangannya agar menjadi ibu, pusat kehidupan rumah tangga, dibebani tugas besar mendidik anak-anaknya, untuk keluarga besar, keluarga raksasa yang bernama masyarakat, karena anak-anak itu suatu waktu akan menjadi anggotanya. Untuk inilah kami meminta pendidikan dan pengajaran bagi gadis-gadis”.

<sup>92</sup> Riant Nugroho, *Op. Cit.*, hal. 89.

<sup>93</sup> Perhatian Dewi Sartika terhadap peran perempuan dalam ruang publik dituangkan dalam satu tulisannya sebagai berikut:

“seharusnya, kaum kuno juga mempertimbangkan pentingnya pendidikan bagi kaum perempuan, dan saya sering kali menyinggung hal ini. Masalahnya karena kurangnya pengajaran di sekolah-sekolah kita, maka sangat penting memberikan pelatihan kepada bidan, perempuan yang bekerja di kantor, juru ketik, pembantu rumah tangga, pekerja perkebunan, dan lain-lain.

Perjuangan Kartini dan Dewi Sartika tampaknya menjadi stimulus bagi berkembangnya perjuangan perempuan di masa berikutnya. Isu persatuan yang pernah diutarakan oleh Kartini berhasil melahirkan beberapa organisasi perempuan, seperti Poetri Mardika yang berdiri pada tahun 1912. Beberapa tujuannya adalah memberikan bantuan dana bagi kaum perempuan agar dapat bersekolah atau melanjutkan sekolahnya, memberikan saran dan informasi yang dibutuhkan, menumbuhkan semangat dan rasa percaya diri kepada kaum perempuan, dan memberikan kesempatan bagi kaum perempuan untuk berperan serta dalam masyarakat.<sup>94</sup> Pada tahun 1915, Poetri Mardika mengajukan mosi kepada Gubernur Jenderal agar perempuan dan laki-laki diperlakukan sama di hadapan hukum.<sup>95</sup>

Setelah Poetri Mardika, lahir berbagai organisasi perempuan baik bersifat lokal maupun regional. Secara umum, sifat tujuan organisasi-organisasi tersebut adalah sosial dan kultural, memperjuangkan nilai-nilai baru dalam kehidupan keluarga dan masyarakat, belum bersifat politik.<sup>96</sup>

Perjuangan perempuan yang bersifat politik baru dimulai pada tahun 1920-an, ketika organisasi-organisasi politik besar seperti Sarekat Islam (SI)<sup>97</sup> dan Partai Komunis Indonesia (PKI) mempunyai divisi perempuan. Namun pergerakan perempuan pada waktu itu berhasil dilumpuhkan sebagai akibat dari gagalnya Pemberontakan 1926/1927 yang dilakukan oleh SR-PKI.<sup>98</sup>

Tidak lama setelah peristiwa gagalnya pemberontakan tersebut, pergerakan perempuan mulai muncul lagi, ditandai dengan diadakannya Kongres Perempuan I pada 22-25 Desember 1928. Kongres ini dipandang sebagai fondasi

---

Singkatnya, semua pekerjaan yang sebenarnya diperuntukkan bagi perempuan sekarang telah dikerjakan oleh laki-laki. Kita tidak boleh lupa bahwa di luar sana masih banyak perempuan yang harus mengisi bakul nasi mereka dengan bekerja di pabrik atau perkebunan, padahal mereka belum diberikan pelatihan yang memadai.”

<sup>94</sup> Nurani Soyomukti, *Op.Cit.*, hal. 36.

<sup>95</sup> *Ibid.*, hal. 37. Lihat pula dalam Mukhotib MD, *Menemukan Akar Gerakan Perempuan Indonesia*, <http://situs.kesrepro.info/gendervaw/sep/2004/gendervaw03.htm>, diakses tanggal, 21 Maret 2010.

<sup>96</sup> *Ibid.* Lihat pula dalam Nuniek Sriyuningsih Sukirno, *Deklarasi Politik Perempuan Indonesia*, <http://www.suaramerdeka.com>, diakses tanggal 21 Oktober 2010.

<sup>97</sup> Sarekat Islam yang kemudian terbagi menjadi dua. Adalah Sarekat Islam Merah atau yang disebut dengan Sarekat Rakyat (SR) yang kemudian mengakomodasi gerakan perempuan kelas bawah.

<sup>98</sup> Nurani Soyomukti, *Op.Cit.*, hal. 40.

pertama gerakan perempuan, dan sebagai upaya konsolidasi dari berbagai organisasi perempuan yang ada. Kongres Pertama ini menghasilkan federasi organisasi perempuan yang bernama Persatoean Perempoean Indonesia (PPI). Setahun kemudian PPI diubah menjadi PPII (Perikatan Perhimpunan Isteri Indonesia).<sup>99</sup>

Pada Kongres kedua PPII pada tahun 1932, sebuah organisasi perempuan bernama Isteri Sedar, mendeklarasikan dirinya sebagai organisasi politik. Organisasi ini dibentuk pada tahun 1930 di Bandung, diketuai oleh Soewarni Djojoseputro. Selain berjuang untuk kemerdekaan Indonesia, Isteri Sedar juga memperjuangkan penghargaan dan kesetaraan kedudukan antara laki-laki dan perempuan.<sup>100</sup>

Perkembangan organisasi politik perempuan terus berkembang seiring dengan bergabungnya beberapa organisasi perempuan yang tidak berasaskan agama menjadi Isteri Indonesia. Isteri Indonesia yang diketua oleh Maria Ulfah Santoso, berusaha meningkatkan pengaruh perempuan Indonesia dalam masyarakat dengan berupaya mengikutsertakan perempuan dalam Dewan Kota.<sup>101</sup> Pada masa itu perempuan mengadakan aksi yang menuntut adanya hak memilih dan dipilih bagi perempuan. Tuntutan tersebut akhirnya dikabulkan oleh Pemerintah Belanda dengan duduknya perempuan Indonesia di *Gemeenteraad*.<sup>102</sup>

Setelah masuknya Jepang ke Indonesia, perempuan harus mengalami penistaan yang luar biasa dengan pelecehan seksual besar-besaran melalui *Jugun Ianfu*.<sup>103</sup> Demikian pula organisasi perempuan di Indonesia mengalami depolitisasi. Semua organisasi perempuan harus dibubarkan dan hanya ada satu organisasi perempuan yaitu *Fuyinkai*. Organisasi ini di bawah pengawasan Jepang

<sup>99</sup> Meutia Hatta Swasono, *Potret Kebangkitan Perempuan Indonesia*, <http://www.setneg.go.id/>, diakses tanggal 21 Oktober 2010.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Maryati, *Gerakan Perempuan untuk Perubahan*, <http://www.waspada.co.id>, diakses tanggal 21 Oktober 2010.

<sup>102</sup> Riant Nugroho, *Op.Cit.* hal. 93

<sup>103</sup> *Jugun Ianfu* adalah istilah yang digunakan untuk merujuk kepada wanita penghibur (*comfort women*) yang menjadi korban perbudakan seks selama Perang Dunia II di Koloni Jepang dan wilayah perang. Lihat dalam "*Jugun Ianfu*", <http://id.wikipedia.org/wiki/jugun-ianfu>, diakses tanggal 22 November 2010. Terdapat 1000 lebih perempuan Indonesia yang dijadikan sebagai *jugun ianfu*, melalui paksaan (diambil begitu saja dari jalanan atau diambil paksa dari rumah mereka) atau diiming-imingi dengan janji akan disekolahkan ke luar negeri atau dijadikan sebagai pemain sandiwara. Lihat dalam, Maria Hartiningsih, *Budak Seks Jepang-Jugun Ianfu*, <http://www.topix.com>, diakses tanggal 22 November 2010.

dan bergerak menurut garis yang diberikan oleh pemerintah Jepang. Akibat kebijakan pemerintah Jepang tersebut, ruang organisasi perempuan menjadi sangat terbatas.<sup>104</sup>

## 2) Setelah Kemerdekaan: Orde Lama (1945-1965)

Setelah kemerdekaan organisasi perempuan kembali bergerak. Hal ini dilatarbelakangi oleh upaya membantu mempertahankan kemerdekaan dari serangan Belanda yang ingin menjajah kembali. Terlihat dari banyaknya organisasi-organisasi perempuan yang bersifat militer seperti: Laskar Putri Indonesia (LPI), Pusat Tenaga Perjuangan Wanita Indonesia (PTPWI), Laskar Wanita Indonesia (LWI), dan lain sebagainya.<sup>105</sup>

Menurut Stuers, pergerakan perempuan ini telah membuat dengan cepat hak-hak perempuan Indonesia dipenuhi. Perempuan mempunyai hak untuk memilih dan dipilih yang dijamin melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Hak Politik Perempuan. Serta mempunyai akses untuk semua pekerjaan.<sup>106</sup>

Namun, setelah situasi kembali stabil, masih menurut Stuers, kedudukan perempuan kembali memburuk dan pengakuan atas hak-hak tadi hanya sebatas teori. Pada masa revolusi perempuan dipandang sebagai penolong, tetapi setelah situasi terkendali perempuan dipandang sebagai pesaing laki-laki. Inilah yang menjadi masalah baru bagi perempuan setelah kemerdekaan.<sup>107</sup>

Kondisi perempuan semakin terpuruk pada masa transisi dari Orde Lama menuju Orde Baru. Masa ini merupakan saat yang sulit bagi pergerakan perempuan di Indonesia. Organisasi perempuan dianggap sebagai salah satu elemen yang harus diawasi dan dipasung atas nama kepentingan negara. Salah satu contoh nyata adalah gerakan penghancuran hingga ke akar-akarnya yang dilakukan terhadap Gerwani pada tahun 1965. Penghancuran ini dilakukan dengan cara politik pencitraan hingga di tingkat daerah dimana Gerwani dicitrakan

<sup>104</sup> *Ibid*, hal. 94.

<sup>105</sup> *Ibid.*, hal. 95.

<sup>106</sup> Maryati, *Op.Cit.* tanpa halaman. Lihat pula dalam Achie Sudiarti Luhulima (ed), *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, hal. 197-198.

<sup>107</sup> *Ibid.*



sebagai sekumpulan perempuan kejam yang kerap kali menyiksa para korbannya.<sup>108</sup>

### 3) Orde Baru

Di awal Orde Baru, perhatian terhadap hak asasi manusia tampak serius. Banyak seminar tentang hak asasi manusia diadakan, yang menghasilkan rekomendasi tentang perlunya pembentukan Pengadilan HAM, pembentukan Komisi dan Pengadilan HAM untuk wilayah Asia, kemudian merekomendasikan hak uji materil guna melindungi HAM. Namun, sekitar awal tahun 1970-an perhatian terhadap hak asasi manusia ini mengalami kemunduran.<sup>109</sup>

Pemerintah mulai bersikap defensif terhadap konsep hak asasi manusia dengan mengungkapkan bahwa konsep ini adalah produk barat yang tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa.<sup>110</sup>

Hal ini memberikan dampak terhadap pergerakan organisasi-organisasi massa pada waktu. Termasuk di dalamnya organisasi perempuan. Pemerintah menerapkan mekanisme pengawasan seperti, sensor, pengawasan, ijin rapat, dan lain-lain untuk menjaga terjadinya penyimpangan dari kebijakan dan pandangan Orde Baru.<sup>111</sup>

Pergerakan perempuan pada masa ini sangat minim. Organisasi perempuan yang hidup adalah organisasi yang dibentuk oleh pemerintah sendiri seperti Dharma Pertiwi dan Dharma Wanita. Namun demikian, pada tahun 1980-

---

<sup>108</sup> Luky Sandra Amalia, *Kiprah Perempuan di Ranah Politik dari Masa ke Masa*, <http://www.politik.lipi.go.id/>, diakses tanggal 21 Oktober 2010.

<sup>109</sup> Sebagaimana negara-negara berkembang lainnya, pemerintahan Orde Baru diidentikkan dengan peraturan yang otoriter yang tersentralisasi dari militer dan tidak diikutsertakannya partisipasi efektif partai-partai politik dalam proses pembuatan keputusan. Gerakan perempuan di masa rejim otoriter Orde Baru muncul sebagai hasil dari interaksi antara faktor-faktor politik makro dan mikro. Faktor-faktor politik makro berhubungan dengan politik gender Orde Baru dan proses demokratisasi yang semakin menguat di akhir tahun 80-an. Sedangkan faktor politik mikro berkaitan dengan wacana tentang perempuan yang mengkerangkakan perspektif gerakan perempuan masa pemerintahan Orde Baru. Lihat dalam, Hikmah Bafagih, *Sejarah Gerakan Perempuan*, <http://www.averroes.or.id/thought/sejarah-gerakan-perempuan.html>, diakses tanggal 9 Mei 2010.

<sup>110</sup> Bagir Manan, dalam Ivan Toebi, *Perkembangan HAM di Indonesia*, <http://ivantoebi.wordpress.com/2009/03/29/perkembangan-ham-di-indonesia/>, diakses tanggal, 21 Maret 2010.

<sup>111</sup> Riant Nugroho, *Op.Cit.*, hal. 101.

an banyak bermunculan organisasi perempuan yang mencoba untuk keluar dari rumusan peran Orde Baru, diantaranya Yayasan Annisa Swasti (Yasanti) di Yogyakarta dan Yayasan Kalyanamitra di Jakarta. Yayasan ini bahkan memiliki jaringan hingga ke LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), yakni LSM Solidaritas Perempuan dan LSM Rifka Annisa.<sup>112</sup>

Perjuangan aktivis perempuan pada masa ini tidaklah mudah sebab di satu sisi mereka harus mengubah *mindset* kaum perempuan terhadap kesetaraan gender, dan di sisi lain mereka juga harus berhadapan dengan negara yang memiliki rumusan peran perempuan yang berbeda dengan perjuangan mereka.<sup>113</sup>

Di samping itu, orientasi politik Orde Baru terfokus pada pertumbuhan ekonomi, dan telah meninggalkan kemanusiaan.<sup>114</sup> Saat itu, tugas utama warga negara adalah menyukseskan program pembangunan. Perempuan berada pada posisi yang bukan sebagai partisipan dan setara. Hal ini disebabkan adanya dikotomi antara kerja produktif dan nonproduktif. Pekerjaan perempuan dipandang sebagai pekerjaan nonproduktif atas dasar uang dan harga sebagai satu-satunya ukuran nilai pembangunan ekonomi.<sup>115</sup>

Pemerintahan otoritarian tidak membuka ruang publik bagi partisipasi dan penegakan hak-hak perempuan. Perempuan sebagai warga negara bersifat pasif dan negara sepenuhnya mengatur aturan main dan memberi kondisi bagi pelaksanaan hak-hak perempuan.

#### 4) Reformasi dan Pasca Reformasi

Keberadaan organisasi perempuan semakin mendapat tempat seiring dengan runtuhnya rezim otoriter Orde Baru. Perjuangan aktivis perempuan untuk memperjuangkan hak kaum perempuan yang selama ini dipasung oleh pemerintah atas nama kepentingan negara semakin terbuka lebar. Demokratisasi ini diharapkan membawa atmosfer baru bagi perkembangan organisasi perempuan.

<sup>112</sup> Luky Sandra Amalia, *Op.Cit.*, tanpa halaman.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Ani W. Soetjipto, dalam Zohra Amran, *Gagasan Kuota Perempuan di Lembaga Perwakilan (Minimal 30 Persen) dalam Rangka Pembangunan Demokrasi di Indonesia*, Tesis, Depok: Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 75-76.

<sup>115</sup> Julia Cleves Mosse, *Gender dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996, hal. 16.

Dalam perjalanannya, organisasi perempuan memang terus bermunculan dalam berbagai bentuk, tidak hanya dalam bentuk ormas, yayasan, dan LSM, melainkan juga dalam bentuk *women crisis center* dan *hotline*.<sup>116</sup>

Tidak hanya itu, partai politik pun tidak ketinggalan memasukkan unsur perempuan ke dalam bidang organisasinya maupun sayap organisasi yang dipimpin langsung oleh perempuan. Misalnya, Partai Golkar memiliki Kesatuan Perempuan Partai Golkar (KPPG), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) memiliki Wanita Persatuan, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) memiliki Perempuan Kebangkitan Bangsa, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) memiliki Departemen Urusan Pemberdayaan Perempuan (DUPP), Partai Amanat Nasional (PAN) memiliki Perempuan Amanat Nasional, dan masih banyak lagi.<sup>117</sup>

Keberpihakan terhadap kaum perempuan juga ditunjukkan dengan amandemen UUD 1945 dan memuat unsur kesetaraan gender dalam bentuk persamaan hak dan kewajiban antar sesama warga negara dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk dalam bidang hukum dan pemerintahan. Bahkan, pada saat pembentukan *draft* amandemen UUD 1945, organisasi perempuan juga dilibatkan di bawah koordinasi Komite Perempuan untuk Perdamaian dan Demokrasi. Hal ini diperkuat dengan UU RI Nomor 39 Tahun 1999, Pasal 46, tentang Hak Asasi Manusia yang menjamin keterwakilan perempuan, baik di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Tidak hanya itu, pemerintah Indonesia juga mengeluarkan Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional yang mengharuskan seluruh kebijakan dan Program Pembangunan Nasional dirancang dengan perspektif gender.<sup>118</sup>

Sebelum itu, sebetulnya pemerintah Orde Baru telah menandatangani Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan meratifikasi Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW*) yang disahkan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Namun kedua instrumen hukum ini belum diaplikasikan sesuai dengan peruntukannya.

---

<sup>116</sup> Riant Nugroho, *Op.Cit.*, hal. 102.

<sup>117</sup> Luky Sandra Amalia, *Op.Cit.*, tanpa halaman.

<sup>118</sup> Anshor, dalam Luky Sandra Amalia, *Ibid.*, tanpa halaman.

Bila kita melihat dari kuantitas peran perempuan di sejumlah jabatan strategis, baik di eksekutif, legislatif, maupun yudikatif sebenarnya ada penurunan dibandingkan dengan masa-masa akhir rejim orde baru.<sup>119</sup> Hal ini menunjukkan bahwa, walaupun pemerintah Soeharto telah diruntuhkan, namun pengaruhnya begitu *massive* sehingga model relasi gender yang telah terbangun pada waktu itu tidak dapat diubah dalam waktu yang cepat. Namun, masa reformasi telah membawa kesadaran bahwa isu tentang perempuan bukan hanya penting untuk perempuan, tapi penting untuk membentuk Indonesia yang lebih baik di masa depan.<sup>120</sup>

Pasca reformasi, gerakan perempuan seperti mengalami anti klimaks. Dimana tidak ada authoritarianisme yang menjadi musuh bersama. Organisasi-organisasi perempuan pun meredefinisikan strategi dan membuat pola baru. Sebagaimana Yuniyanti Chuzaifah menyebutkan bahwa buah reformasi yang paling kuat adalah menguatnya negara, tapi *civil society* sedang mencari pola. Bahkan, ketika kampanye tentang keterlibatan perempuan dalam bidang politik dicanangkan ada juga pergerakan perempuan yang kurang sepakat.<sup>121</sup>

Bahkan ketidaksepakatan ini menyebabkan organisasi perempuan bersama beberapa LSM melirik tindakan alternatif dalam mengekspresikan posisi politik mereka, yaitu dengan memilik gerakan golongan putih atau golput. Menurut LP3ES jumlah golput dalam Pemilu 2009 mencapai 34%, yang merupakan angka tertinggi dalam 10 tahun terakhir. Gerakan golput dianggap sebagai bentuk kritik terhadap demokrasi prosedural yang ternyata memberikan kekecewaan-kekecewaan terhadap perjuangan perempuan. Melalui gerakan itu pula, gerakan perempuan bertujuan untuk memberi pendidikan politik sesungguhnya bagi masyarakat, yaitu demokrasi substantif, bukan demokrasi yang hanya urusan prosedur saja.<sup>122</sup> Oleh karena itu tidak mengherankan jika angka pemilihan

---

<sup>119</sup> Ahmad Mushowir, *Gerakan Perempuan di Indonesia*, <http://ahmadmushowir.wordpress.com>, diakses tanggal 27 Maret 2010.

<sup>120</sup> Louise Edwards, Mina Rocas (Ed), *Women In Asia: Tradition, Modernity, and Globalization*, Australia: Allen & Unwin, 2000, hal. 162.

<sup>121</sup> Yunitanti Chuzaifah, *Gerakan Perempuan Perlu Meredefinisikan Strategi, Membuat Pola Baru*, <http://www.komnasperempuan.or.id>, diakses tanggal 29 Desember 2011.

<sup>122</sup> Mariana Amiruddin, *Demokrasi, Golongan Putih dan Potensi Gerakan Perempuan*, *Jurnal Perempuan*, Edisi 63, hal. 100-101.

perempuan di Pemilu 2009 (lihat dalam Tabel 1.1.) menurun dari pemilihan-pemilihan sebelumnya.

### **b. Gerakan Perempuan Internasional: Pengalaman Beberapa Negara**

Di samping gerakan perempuan nasional, pada bagian ini juga akan diuraikan bagaimana perempuan di negara-negara lain melakukan pergerakan yang sama pula. Hal ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana perempuan hampir di seluruh belahan dunia mengalami diskriminasi. Kemudian, pemaparan ini juga menunjukkan bahwa terdapat kesepahaman global yang menyepakati bahwa politik merupakan jalan masuk bagi perempuan dalam upaya perbaikan atas pemenuhan hak-haknya yang lain. Dengan demikian akan terjadi perbaikan demokrasi di negara masing-masing.

Negara-negara yang menjadi bahan perbandingan berikut adalah mereka dengan pengalaman yang sama dengan Indonesia, seperti Pakistan dengan pengaruh agama Islam yang cukup kuat. Kemudian Argentina, seperti juga Indonesia yang gerakan sosialnya pernah dihancurkan oleh kekuatan militer yang berkuasa. Adapun Rwanda dan negara-negara Skandinavia adalah negara-negara yang telah berhasil menduduki posisi tertinggi dalam keterwakilan perempuan. Pencapaian tersebut tentu tidak terlepas dari perjuangan perempuan yang patut untuk dicontoh.

#### **1. Gerakan Perempuan di Pakistan**

Pakistan memiliki sejarah tradisi yang kelam untuk perlakuan terhadap perempuan, banyak tradisi yang memangsak hak asasi perempuan. Diantaranya adalah *Swara* dan *Vani*. Kedua tradisi ini adalah tipe-tipe pernikahan anak-anak, dimana perempuan-perempuan muda dipaksa untuk menikah dengan klan lain untuk menghentikan pertikaian. Dan apabila perempuan bersangkutan menolak untuk dinikahkan maka dia dianggap telah membawa aib kepada keluarga dan layak untuk dibunuh atau disiksa dengan melakukan penyiraman asam.<sup>123</sup>

Selain itu, ada juga yang disebut dengan *Watta Satta*. Menurut tradisi ini, agar seorang ayah dapat menikahkan putranya dia juga harus memiliki seorang

<sup>123</sup> Saba Jamal, *Hak-Hak Wanita diatas Kertas Versus Praktiknya*, <http://www.commongroundnews.com/>, diakses tanggal 27 Oktober 2010.

putri untuk dinikahkan kepada keluarga calon mempelai wanita. Tradisi-tradisi ini memperlakukan perempuan layaknya komoditas yang bisa ditukarkan.<sup>124</sup>

Di samping tradisi tersebut, masyarakat Pakistan juga menggunakan agama sebagai pembenar atas tindakan subordinasi kepada perempuan. Pakistan adalah sebuah negara dengan 97% penduduk beragama Islam, dan atas nama agama perempuan di Pakistan tidak diperkenankan menjadi pemimpin. Contoh nyatanya adalah ketika Fatimah Jinnah, ditolak untuk mencalonkan diri sebagai Presiden Pakistan pada tahun 1965. Pembatasan ini menjadi penyebab ketertinggalan perempuan di berbagai bidang publik.<sup>125</sup>

Peraturan perundang-undangan pun kerap tidak berpihak kepada perempuan. Undang-undang Hudud<sup>126</sup> yang diberlakukan di negara itu banyak merugikan wanita. Undang-undang ini ditentang oleh aktifis perempuan bernama Asma Jahangir dan adiknya Hina Jilani. Sebagai tindak lanjut penolakan tersebut, pada tahun 1980 mereka membentuk *Women Action Forum* (WAF). Melalui forum ini, bersama-sama dengan pengacara lainnya mereka terus berjuang membela hak-hak perempuan.<sup>127</sup>

Jauh sebelumnya perjuangan untuk membela hak-hak perempuan juga telah dilakukan oleh Begum Ra'ana Liaquat Ali Khan. Dia membentuk *Pakistan Women's National Guard* (PWNG) dan *Pakistan Women Naval Reserve* (PWNR) pada tahun 1949. Namun, pergerakan perempuan pada waktu itu masih bergantung pada figur Begum Ra'ana, sehingga pada waktu dia meninggalkan Pakistan kedua organisasi tersebut pun dibubarkan.<sup>128</sup>

Perjuangan-perjuangan tersebut terus berlanjut, sampai pada tahun 1988 Benazir Bhutto dilantik sebagai perdana menteri perempuan pertama di Pakistan. Bhutto gencar menyuarakan masalah-masalah sosial dan kesehatan perempuan,

---

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Leli, *Teropong 10: Perempuan dan Politik di Pakistan*, <http://www.rahima.or.id/>, diakses tanggal 27 Oktober 2010.

<sup>126</sup> Undang-undang ini adalah undang-undang yang dibentuk pada tahun 1979 dan mengatur tentang zina, yang awalnya ditujukan untuk melindungi perempuan. Namun hasilnya, undang-undang malah banyak memakan korban perempuan sehingga banyak kalangan menuntut amandemen undang-undang ini. Dan tuntutan tersebut baru terwujud 28 tahun kemudian, yaitu pada tahun 2006. Lihat dalam Aini Aryani, *Hukum Pidana Pakista: Wanita Terlindungi atau Menjadi Korban*, <http://ainiaryani.com/>, diakses tanggal 30 Oktober 2010.

<sup>127</sup> Aini Aryani, *Kontribusi Wanita Pakistan terhadap Bangsaanya*, <http://ainiaryani.com/>, diakses tanggal 28 Oktober 2010.

<sup>128</sup> Ibid.

termasuk masalah-masalah diskriminasi terhadap wanita. Ia memulihkan hak-hak sipil yang lama dibungkam oleh rezim militer.<sup>129</sup>

## 2. Gerakan Perempuan di Rwanda

Struktur patriarkat di Afrika telah memarjinalkan perempuan, baik di ranah publik maupun privat. Marjinalisasi di ranah publik bersumber dari pemerintah dan institusi ekonomi internasional, seperti *World Trade Organization* (WTO), *International Monetary Fund* (IMF), atau *World Bank* yang kebijakannya –khususnya dalam bidang pertanian- tidak mewakili kepentingan perempuan, dan suara perempuan hanya berlalu sebagai suara yang tak terdengar.<sup>130</sup> Dengan pengaruh institusi-institusi tersebut kebijakan pertanian di Afrika berorientasi ekspor dan gagal menitikberatkan perhatian pada isu swasembada pangan nasional maupun regional. Akibatnya adalah pengabaian seluruh metode produksi dan tanaman pangan lokal yang sebagian besar diproduksi oleh perempuan.<sup>131</sup>

Marjinalisasi di ranah privat, hampir sama seperti di negara-negara berkembang lain bersumber dari budaya lokal yang melakukan pembatasan terhadap perempuan dan menjadikan perempuan sebagai hak milik lelaki dalam kehidupan mereka, apakah itu ayah, suami, ataupun saudara laki-lakinya. Anak perempuan dijadikan sebagai pelunas hutang bagi keluarga ataupun sengaja dijual untuk menyambung hidup keluarga, mereka dinikahkan dengan pria yang berpuluh-puluh tahun lebih tua dari mereka. Terdapat pula tradisi *virginity test* yang hanya berlaku bagi perempuan, dan tidak pernah dipermasalahkan bagi laki-laki.<sup>132</sup>

Di Rwanda kondisi ini diperparah dengan konflik etnis antara Tutsi dan Hutu yang terjadi pada tahun 1994, yang memakan sebanyak 800.000 korban jiwa. Konflik yang terjadi dalam kurun waktu yang begitu lama telah menambah torehan catatan kelam bagi kehidupan perempuan di sana. Perempuan Rwanda kerap mendapat kekerasan seksual dan penyiksaan, seperti pemerkosaan,

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Gunhild Hoogensen, Bruce O. Solheim, *Women In Power: World Leader Since 1960*, London: Praeger Publisher, 2006, hal. 43.

<sup>131</sup> Julia Cleves Mosse, *Op.Cit.*, hal. 15.

<sup>132</sup> Gunhild Hoogensen, *Op.Cit.*, hal. 44.

pemaksaan untuk melakukan perkawinan sedarah, dan kejahatan lain.<sup>133</sup> Kondisi ini membuat perempuan sakit secara psikologis. Mereka takut menghadapi malam, mereka tidak memiliki keberanian untuk tampil di muka umum.<sup>134</sup>

Dalam kondisi seperti itu, perempuan tentunya tidak dapat berbuat banyak. Mereka membutuhkan pendampingan, untuk meyakinkan bahwa keadaan sudah tidak sama lagi dan mereka memiliki hak-hak yang harus diperjuangkan, yang selama ini telah terampas dari mereka. Hal inilah yang membuat pergerakan perempuan di Rwanda banyak dipengaruhi oleh bantuan organisasi-organisasi internasional, seperti *United Nation Development Fund for Women* (UNIFEM) dan *Institution of Democracy and Election Assistance* (IDEA).

Kevakuman pergerakan perempuan mulai terisi paska genosida. Pada awalnya pergerakan organisasi perempuan fokus kepada pemulihan trauma dalam masyarakat. Kemudian, dengan diberlakukannya sistem satu atap dalam organisasi perempuan, pergerakan perempuan merambah ke arah partisipasi politik dan rekonsiliasi. Adalah Pro Femmes yang dibentuk pada tahun 1992 yang menjadi induk dari sekitar 40 organisasi perempuan yang ada di Rwanda.<sup>135</sup>

Melalui Pro Femmes, organisasi-organisasi perempuan melakukan koordinasi dengan forum perempuan di parlemen dan Menteri Pembangunan Gender dan Wanita. Dengan demikian, pergerakan perempuan ini mencakup tiga sektor, yaitu masyarakat, legislatif, dan eksekutif. Pro Femmes yang turun langsung ke masyarakat, mencari apa yang dibutuhkan dan disarankan oleh masyarakat. Kemudian Pro Femmes akan bertemu dengan perwakilan dari forum perempuan parlemen dan perwakilan Menteri Pembangunan Gender dan Wanita untuk menyampaikan penemuannya di lapangan.<sup>136</sup>

Dengan bentuk kerja sama yang demikian itu pergerakan perempuan telah berhasil dalam memberikan rekomendasi kepada Komisi Konstitusi dalam

---

<sup>133</sup> Elizabeth Powley, *Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families*, UNICEF, 2006.

<sup>134</sup> Marisa B. Goldfaden, *Triumph Over Tragedy: The Women's Movement of Rwanda Finds Success Post-Genocide*, <http://www.studentpulse.com/>, diakses tanggal 23 Oktober 2010, tanpa halaman.

<sup>135</sup> Elizabeth Powley, *Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament*, <http://www.idea.int/>, diakses tanggal 23 Oktober 2010.

<sup>136</sup> *Ibid.*



membentuk konstitusi yang sensitif gender dan menjamin keterwakilan perempuan di pemerintahan, yang disahkan pada tahun 2003.

Pergerakan perempuan dalam politik juga tidak terlepas dari peran *Rwandan Patriotic Front* (RPF)<sup>137</sup>, yang menjadikan keikutsertaan perempuan menjadi *hallmark* program mereka sebagai upaya pemulihan dan rekonsiliasi paska genosida. Hal ini dilatarbelakangi oleh kesuksesan kaum perempuan dalam membantu RPF selama perang bersenjata. Sebagaimana kita ketahui, bahwa RPF adalah partai berkuasa di Rwanda saat ini. Oleh karena itu mereka memberikan dukungan penuh terhadap keikutsertaan perempuan dalam politik.

### 3. Gerakan Perempuan di Argentina

Gerakan perempuan di Argentina benar-benar berasal dari *grass-root*, pada awalnya dilakukan secara sendiri-sendiri ataupun oleh kelompok-kelompok kecil yang ditujukan untuk meningkatkan kehidupan perempuan Argentina. Pada awalnya perjuangan secara sendiri-sendiri ini memang berakhir sia-sia, namun hal itu pulalah yang membuat perempuan-perempuan tersebut menyatu dan membentuk pergerakan yang lebih besar.<sup>138</sup>

Pada masa penjajahan Spanyol, wanita dianggap sebagai barang milik keluarga. Apabila ia belum menikah, ia menurut pada kekuasaan ayahnya. Sering kali keluarga menikahkan anak perempuannya pada usia yang masih sangat muda, yaitu antara 15 sampai 18 tahun dengan seorang pria dengan rentang usia yang begitu jauh, yaitu antara 15 sampai 30 tahun. Dan anak perempuan tidak berhak untuk warisan. Jika ia telah menikah maka ia berada di bawah kekuasaan suaminya. Seorang janda tidak diperkenankan untuk mengurus kebun. Kondisi ini sering kali memaksa mereka untuk menikah lagi guna menghindari

---

<sup>137</sup> RPF dibentuk pada tahun 1987 oleh pengungsi Tutsi yang tinggal di Uganda. Dipimpin oleh Paul Kagame, awalnya RPF merupakan kelompok bersenjata yang bertarung selama perang saudara di Rwanda. Kemudian RPF berubah menjadi partai politik paska genosida, dan pemimpinnya terpilih menjadi Presiden Rwanda. Lihat dalam "*Rwandan Patriotic Front*", [http://en.wikipedia.org/wiki/Rwandan\\_Patriotic\\_Front](http://en.wikipedia.org/wiki/Rwandan_Patriotic_Front), diakses tanggal 23 November 2010.

<sup>138</sup> Marilyn Mercer, *Feminism In Argentina*, <http://www.cddc.vt.edu/feminism/arg.html>, diakses tanggal 21 Oktober 2010.

perampasan perkebunan mereka. Bukan hanya itu, perempuan juga tidak diperbolehkan untuk menduduki jabatan politik atau administratif.<sup>139</sup>

Perjuangan untuk memperbaiki nasib perempuan di Argentina didukung oleh media seperti Surat Kabar *Telegrafo Merchanble*, yang didirikan pada tahun 1801. Harian ini secara konsisten memuat artikel yang mendukung pendidikan sekuler bagi kaum perempuan dan mengkritik pendidikan agama yang diberikan gereja karena pendidikan tersebut dianggap mempertahankan kondisi perempuan menjadi bodoh dan irasional.<sup>140</sup>

Pada masa perjuangan kemerdekaan, perempuan Argentina menggantikan posisi kaum prianya. Mereka dapat mengelola usaha keluarga ataupun mengurus perkebunan mereka sendiri. Mereka juga tampil di muka umum untuk membantu pihak militer, apakah itu sebagai juru rawat atau melakukan kegiatan pengumpulan dana. Namun, perempuan kembali ke keadaan semula ketika perjuangan telah selesai.<sup>141</sup>

Pada tahun 1823, di Argentina didirikan organisasi *The Argentine Beneficent Society* yang digerakkan oleh perempuan golongan atas. Latar belakang pembentukan organisasi ini adalah rasa tanggung jawab dari golongan sosial tinggi untuk membantu golongan sosial di bawah mereka. Mereka menjalankan rumah sakit, mendirikan panti asuhan perempuan dan anak perempuan miskin. Selain itu, organisasi ini juga mendirikan sekolah dasar dan menengah untuk anak perempuan. Namun, organisasi ini dinilai tidak benar-benar menempatkan perempuan dari golongan sosial bawah sebagai mitra sejajar mereka. Sebab, tidak ada perempuan di luar golongan atas yang dapat bergabung dengan organisasi ini untuk memperjuangkan kesetaraan bagi mereka.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Kondisi ini bukan hanya resultan dari sistem sosial yang hidup di Argentina tetapi didukung pula dengan hukum positif yang berlaku waktu itu, yaitu Kode Napoleon. Dalam Pasal 21 Kode ini dikatakan bahwa semua warga negara diwajibkan mengangkat senjata apabila diperlukan. Padahal perempuan dilarang untuk bergabung di militer. Sebagai akibatnya perempuan tidak memiliki hak kewarganegaraan. Hak hak mereka terikat dalam hak ayah atau suaminya. Perempuan juga dikelompokkan sama dengan anak-anak, yang terbelakang, dan gila.

<sup>140</sup> Merylyn Mercer, *Op.Cit.*, tanpa halaman.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Karen Mead, *Argentine Motherhood in Comparative Perspective 1880-1920*, Journal Of Women's History, September 22, 2000, [http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary\\_0286-28676883\\_ITM](http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-28676883_ITM), diakses tanggal 22 November 2010, tanpa halaman.

Pada tahun 1859 sampai dengan tahun 1932 terjadi migrasi besar-besaran ke Argentina. Sebanyak lima juta imigran datang ke Argentina yang sebagian besar berasal dari Spanyol dan Italia. Arus besar imigran ini menjadi pendukung berkembangnya pendidikan sekuler di Argentina dan membantu melonggarkan sistem kelas yang kaku serta memberikan iklim sosial dan intelektual yang kondusif bagi hak-hak perempuan dan isu-isu feminis.<sup>143</sup>

Dalam kurun waktu tersebut di atas, terjadi banyak peristiwa yang berkontribusi terhadap kemajuan perempuan Argentina. Tercatat pada tahun 1895, *Union Civica Radical* atau Partai Radikal yang didirikan oleh Juan B. Justo, menjadi pihak pertama yang memberikan dukungan terhadap hak pilih perempuan dan mengakui keanggotaan penuh dari perempuan.<sup>144</sup>

Perkembangan selanjutnya, yaitu pada tahun 1896, ketika Isabel King meminta kepada pemerintah untuk membuka cabang *International Women's Council* (IWC) di Argentina. Permintaan ini memang ditolak, namun perempuan tetap bergerak dengan menyelenggarakan pameran untuk hasil-hasil kerajinan tangan perempuan.

Kemudian pada tahun 1900 diadakan pertemuan pertama *National Women's Council* (NWC). Pembentukan NWC ini merupakan tindak lanjut dari upaya pembentukan IWC di atas. Organisasi ini dimaksudkan sebagai payung bagi organisasi-organisasi perempuan dan filantropi yang ada di Argentina. Namun, sebagian perempuan tidak puas dengan kinerja NWC, kemudian membentuk *Formation of The Argentine Association of University Women*.

Pada tahun 1905, dibuka sekolah menengah untuk anak perempuan, yang mempersiapkan mereka untuk belajar di universitas. Menurut Marifran Carlson, hal inilah yang menjadi awal dari gerakan feminis yang sesungguhnya di Argentina. Sebab, sejak saat itu kondisi sosial dan ekonomi sangat mendukung perempuan dan organisasi perempuan pun terus berkembang. Pada tahun ini tercatat adanya pembentukan *Argentine Association of Free Thought* (AAFT) yang menuntut hak kewarganegaraan penuh dan kesetaraan bagi perempuan.

---

<sup>143</sup> Merylyn Mercer, *Dates of Importance for Woman in Argentina*, <http://www.cddc.vt.edu/feminism/arg.html>, diakses tanggal 21 Oktober 2010.

<sup>144</sup> *Ibid.*

Pergerakan perempuan ini terus berlanjut. Pada tahun 1916 Elvina Rawson de Dellepiane mendirikan *Women's Rights Association* (WRA). Kemudian pada tahun 1918, Julieta Lawson mendirikan *National Feminist Party* (NFP). Perjuangan yang panjang tersebut akhirnya membuahkan hasil pada tahun 1948, ketika perempuan diberikan hak untuk memilih.

Ketika rejim militer menguasai Argentina pada tahun 1975, propaganda untuk mengembalikan perempuan ke peran tradisionalnya gencar dilakukan. Pemerintah pada waktu itu juga melakukan "*dirty war*"<sup>145</sup> yang menghilangkan sekitar 30.000 orang yang dianggap subversif terhadap pemerintah junta.

Kejadian ini kembali menggalakkan pergerakan perempuan baik untuk menuntut hak-hak perempuan maupun menentang kediktatoran. Pergerakan ini diawali oleh 14 orang ibu yang berkumpul di Plaza de Mayo, yang disebut dengan *Las Madres*. Pergerakan mereka dianggap tidak politis oleh pemerintah, sehingga mereka dapat terus berkembang dan membentuk pergerakan sosial yang cukup besar. Dan ketika pemerintah ingin menghancurkan mereka, kekuatan mereka sudah tidak terbantahkan lagi.<sup>146</sup>

*Las Madres Plaza de Mayo* menjadi satu-satunya kelompok yang menentang batas-batas politik yang diciptakan oleh pemerintah diktator. Mereka menolak larangan kegiatan politik dan partai politik. Menurut Mattu, mereka memainkan peranan yang sangat penting dalam mengembalikan Argentina menjadi negara demokratis di tahun 1983. Sejak saat itu, ada peningkatan kesadaran tentang perlunya mengintegrasikan perempuan dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik.<sup>147</sup>

#### 4. Gerakan Perempuan di Negara-Negara Skandinavia

Denmark, Norwegia, dan Swedia, merupakan negara-negara Skandinavia yang banyak disebut-sebut dalam hal perwakilan perempuan dalam politik.

<sup>145</sup> Istilah perang kotor (*dirty war*) lazimnya mengacu pada program terorisme negara untuk merespon apa yang dipahami sebagai subversi sayap kiri yang akan mengancam bentuk stabilitas negara. Strategi ketegangan yang melibatkan teror dan tekanan nyata dikembangkan sebagai bagian dari langkah pembenaran dari suatu program rezim otoriter yang menindas. Perang kotor sering kali digunakan khususnya untuk warga negara pembangkang. Lihat dalam "*Perang Kotor*", [http://id.wikipedia.org/wiki/perang\\_kotor/](http://id.wikipedia.org/wiki/perang_kotor/), diakses tanggal 22 November 2010.

<sup>146</sup> "*Ibu-Ibu Plaza De Mayo, Argentina*", [www.kontras.org](http://www.kontras.org), diakses tanggal 21 Oktober 2010.

<sup>147</sup> *Ibid.*

Negara-negara ini banyak menjadi sorotan karena jumlah keterwakilan perempuannya di parlemen selalu menempati urutan teratas di dunia. Dan bukan hanya itu, mereka juga dikenal keras dalam menanggapi kebijakan-kebijakan egaliter yang belum pernah mampu mengubah hubungan antargender.<sup>148</sup>

Namun, bukanlah suatu hal yang mudah bagi perempuan-perempuan Skandinavia untuk memperoleh hak politik yang setara dengan laki-laki. Mereka juga harus melewati perjuangan yang panjang untuk melawan diskriminasi.

Pergerakan perempuan di Denmark dapat dibagi ke dalam dua periode, yaitu gelombang feminis pertama yang memuncak pada tahun 1870-1920 dan gelombang feminis kedua yang mencapai puncaknya pada tahun 1970-1985. Gerakan perempuan muncul secara bersamaan dengan gerakan buruh, namun dukungan terhadap gerakan buruh tumbuh terus, sedangkan gerakan perempuan mengalami fluktuasi.<sup>149</sup>

Gerakan perempuan di Denmark didukung oleh *Women's Society Denmark* (WSD) yaitu suatu organisasi perempuan yang dipimpin oleh Dansk Kvindesamfund. Gerakan ini terus bergolak, sampai akhirnya berhasil merekomendasikan perubahan terhadap undang-undang dasar 1915, yang kemudian memberikan perempuan hak suara.<sup>150</sup> Perubahan ini juga diikuti oleh pembentukan serangkaian undang-undang yang menjamin kesetaraan perempuan dan laki-laki, yaitu terkait dengan hak dipilih dan memilih, hak mendapatkan pekerjaan yang sama, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak dan kewajiban yang sama dalam perkawinan.<sup>151</sup>

Di Swedia, pada abad ke-18 hanya laki-laki yang dapat memilih dan hanya laki-laki pula yang dapat dipilih. Begitupun hak tersebut masih dibatasi oleh seberapa banyak pendapatan mereka, seberapa banyak pajak yang mereka bayar,

<sup>148</sup> "Kualitas, Bukan Kuantitas", <http://bataviase.co.id/>, diakses tanggal 23 November 2010, tanpa halaman.

<sup>149</sup> Kynoch Gaye (penerjemah), *Gerakan Perempuan di Denmark*, <http://www.kvinfo.dk/side/680/article/3/>, diakses tanggal 23 November 2010.

<sup>150</sup> Hak suara yang dimaksud disini sudah bersifat penuh dan berlaku bagi semua perempuan. Sebab sebelumnya, pada tahun 1908, perempuan dari kelompok tertentu telah diberikan hak suara tetapi hanya bersifat lokal saja. Lihat dalam Lewis Johnson Jone, *International Women Suffrage Timeline*, [http://womenshistory.about.com/od/suffrage/a/intl\\_timeline.htm](http://womenshistory.about.com/od/suffrage/a/intl_timeline.htm), diakses tanggal 23 November 2010.

<sup>151</sup> *Ibid.*

dan keputusan berada di tangan partai apakah seseorang dapat ikut serta dalam politik atau tidak.<sup>152</sup>

Perlakuan yang diskriminatif ini mendapat reaksi dari kaum perempuan. Pada tahun 1884, perempuan Swedia mengusulkan persamaan hak politik bagi laki-laki dan perempuan. Demikian juga anggota Majelis pada masa itu sudah mulai mengusulkan hal ini. Namun, usul tersebut hanya berakhir sebagai perdebatan yang tidak membuahkan hasil.

Pengakuan terhadap hak politik perempuan baru diberikan pada tahun 1912, namun sebatas perempuan dewasa yang belum menikah. Hak pilih penuh baru didapatkan oleh perempuan Swedia pada tahun 1921.

Demikian pula di Norwegia, pergerakan kaum perempuan menuntut agar penguasa memberikan pengakuan hak memilih bagi mereka. Kesadaran politik perempuan Norwegia ini dilatarbelakangi oleh mulai masuknya mereka ke dunia kerja, dan mereka menginginkan agar hak sosial mereka dipenuhi dalam berbagai bidang.

Sama halnya seperti Swedia, di Norwegia pun perempuan masih diperlakukan secara diskriminatif. Mereka tidak dapat masuk ke semua bidang pekerjaan, terutama sebagai pendeta atau bergabung dalam militer.

Pergerakan perempuan pertama di Norwegia tercatat pada tahun 1880, namun perempuan baru mendapatkan pengakuan hak memilih pada tahun 1913. Dengan hak memilih yang melekat padanya, perempuan Norwegia dapat memberikan pengaruh kepada kebijakan politik. Sebab, mereka tidak hanya ingin meraih kesetaraan formal, tetapi juga memfokuskan usaha mereka dalam memberikan kesempatan pada wanita untuk menjalankan hak-hak formalnya. Misalnya, pada tahun 1952, ketentuan diskriminatif tentang bidang kerja perempuan dihapuskan, dan perempuan mempunyai hak penuh untuk berkerja di semua posisi.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Nina Mussolini-Hansson, *Perempuan Parlemen Swedia: Galak Namun Konsisten*, dalam *Jurnal Perempuan* Edisi 34, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004, hal. 19.

<sup>153</sup> "Kesetaraan Jender", <http://www.norwegai.or.id/>, diakses tanggal 23 November 2010, tanpa halaman.

## B. Munculnya *Affirmative Action* dalam Bidang Politik di Beberapa Negara

Kebijakan *affirmative action* telah diterapkan di banyak negara di Eropa, Afrika, Asia, dan Amerika Latin. Pada tahun 2000 yang lalu, PBB melakukan evaluasi yang memperlihatkan bahwa negara-negara yang menerapkan *affirmative action* dengan sistem kuota telah memperlihatkan kemajuan representasi perempuan dalam lembaga pengambil keputusan di tingkat nasional maupun lokal.<sup>154</sup>

Berikut ini adalah uraian penerapan *affirmative action* di berbagai negara, yang mewakili berbagai konsep penerapannya, apakah melalui konstitusi, undang-undang, ataupun partai politik. Negara-negara berikut ini dapat memberikan gambaran lain penerapan *affirmative action* yang tentu dapat pula diterapkan di Indonesia demi semakin meningkatnya keterwakilan perempuan.

### 1. Di Pakistan

Konstitusi Pakistan telah menggambar ketidaksetujuannya terhadap diskriminasi terhadap perempuan. Hal tersebut dapat kita lihat dalam Pasal 25. Pasal ini menjamin kesetaraan setiap warga negara di hadapan hukum, dan dilarangnya diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Secara jelas pasal ini juga menyatakan bahwa tidak satupun ketentuan dalam pasal tersebut dapat mencegah negara dalam memberikan perlakuan khusus terhadap wanita dan anak-anak.<sup>155</sup> Perlakuan khusus mana dilakukan untuk memulihkan tindakan diskriminatif, yang prosesnya akan terus berlangsung selama tidak lebih dari 40 tahun sampai kesetaraan dicapai.<sup>156</sup> Tindakan tersebut diambil untuk meyakinkan keikutsertaan penuh perempuan dalam setiap aspek kehidupan nasional,<sup>157</sup> termasuk di dalamnya keterwakilan dalam parlemen.

Berikut ini adalah tabel yang menunjukkan tindakan *affirmative action* dengan *reserved seat* untuk perempuan:<sup>158</sup>

Tabel 3.1.

*Reserved Seat* bagi Perempuan di National Assembly Pakistan

	<i>General Seat</i>	<i>Women</i>	<i>Total</i>
<b>Balochistan</b>	14	3	17
<b>The Nort-West</b>	35	8	43

<sup>154</sup> Ani Sutjipto, Demokrasi adalah Kesetaraan, Keterwakilan, dan Keadilan: *Affirmative Action* untuk Perempuan di Parlemen, dalam Ani Sutjipto, *Politik Perempuan...*, *Op.Cit.*, hal. 109.

<sup>155</sup> Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3) *The Constitution of The Islamic Republic of Pakistan*.

<sup>156</sup> Pasal 27 ayat (1) *The Constitution of The Islamic Republic of Pakistan*.

<sup>157</sup> Pasal 34 *The Constitution of The Islamic Republic of Pakistan*.

<sup>158</sup> Pasal 51 *The Constitution of The Islamic Republic of Pakistan*.

<b>Frontier Province</b>			
<b>The Punjab</b>	148	35	143
<b>Sind</b>	61	14	75
<b>The Federally Administered Tribal Area</b>	12	-	12
<b>The Federal Capital</b>	2	-	2
<b>Total</b>	272	60	332

Selain dalam konstitusi, dukungan untuk mendorong partisipasi politik yang bebas, sederajat, dan penuh bagi kaum perempuan tertuang juga dalam *National Plan for Action (NPA)*, *National Policy for Women (NPW)*, dan *Ten Year Perspective Plan 2001-2011*. NPA merekomendasikan kuota 33% untuk perempuan dan juga penyederhanaan peraturan dan pengambilan berbagai tindakan yang menjamin hak perempuan untuk memberikan suara mereka. NPW mewajibkan diberlakukannya tindakan lugas untuk menjamin tingkat keterwakilan perempuan yang ideal bagi perempuan di senat dan majelis-majelis nasional dan propinsi. Di rencana Perspektif Sepuluh Tahunan juga terdapat topik untuk perwakilan politik perempuan sebagai salah satu prioritasnya, serta usaha-usaha untuk membangun dan meningkatkan kemampuan para dewan serta pejabat-pejabat terpilih perempuan sebagai salah satu strateginya.<sup>159</sup>

## 2. Di Rwanda

Ada beberapa hal penting tentang perempuan di parlemen yang tercatat dalam sejarah Rwanda. Perempuan Rwanda diberikan hak pilih penuh pada tahun 1961, setelah merdeka dari Belgia. Perempuan pertama terpilih pada tahun 1965. Sejak perang saudara di awal 1990an sampai pada tahun 1994, jumlah perempuan di parlemen Rwanda tidak pernah melebihi 18%. Dalam sembilan tahun masa transisi setelah genosida (1994-2003) jumlah perempuan di parlemen Rwanda meningkat menjadi 25.7% melalui penunjukan dalam parlemen satu kamar. Kemudian konstitusi yang sensitif gender diberlakukan pada tahun 2003. Pemilihan pada Oktober 2003 menjadi pembuka jalan bagi meningkatnya jumlah perempuan di parlemen secara dramatis.

<sup>159</sup> Soccoro L. Reyes, dalam *Teropong Edisi 10: Perempuan dan Politik di Pakistan*, <http://www.rahima.or.id/>, diakses tanggal 27 Oktober 2010.



Pasca diberlakukannya konstitusi 2003, struktur parlemen di Rwanda berubah menjadi sistem bikameral dan keterwakilan perempuan sangat diperhatikan di dalam kedua majelis ini. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 9 angka (4), yang menyebutkan: ‘...*building a state governed by the rule of law, a pluralistic democratic government, equality of all Rwandans an between men and women reflected by ensuring that women are granted at least thirty three per cent of posts in decision making organs*’. Sebagai penerapan dari Pasal 9 di atas, komposisi anggota dalam kedua kamar ini juga diatur secara eksplisit untuk menjamin keterwakilan perempuan. Di Majelis Tinggi, terdapat 26 anggota yang dipilih atau diangkat, dengan masa jabatan delapan tahun. Beberapa diantaranya diangkat oleh dewan propinsi. Sebagian lagi diangkat oleh Presiden atau institusi lain seperti universitas. Yang paling penting adalah jaminan konstitusional untuk memberikan kursi sebanyak 30% kepada perempuan, yang dilakukan berdasarkan penunjukan.<sup>160</sup> Di Majelis Rendah, terdapat 80 kursi yang 53 diantaranya dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili partai politik dengan sistem pemilihan proporsional. Sisanya adalah kursi-kursi yang dicadangkan, yaitu 24 kursi untuk perempuan. Untuk 24 kursi ini, hanya diperuntukkan untuk calon perempuan dan yang memilih pun hanya perempuan saja. Dua kursi dipilih oleh Dewan Pemuda Nasional, dan satu orang dipilih oleh Asosiasi Penyandang Cacat.<sup>161</sup>

Dari uraian singkat di atas dapat kita simpulkan mekanisme khusus yang digunakan oleh pemerintah Rwanda untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan, yaitu jaminan konstitusional, sistem kuota, dan dilakukannya inovasi terhadap struktur pemilihan. Sehingga tidak mengherankan jika Rwanda sekarang berada di urutan teratas dengan tingkat keterwakilan perempuan tertinggi di dunia, yaitu 48,8% di Majelis Deputi dan 34,6% di Senat.<sup>162</sup>

### 3. Di Argentina

Transisi demokrasi di Argentina menjadi jalan masuk bagi perempuan untuk dapat duduk di parlemen. Pada tahun 1989, tercipta konsensus untuk

<sup>160</sup> Pasal 82 *The Constitution of The Republic of Rwanda*.

<sup>161</sup> Pasal 76 *The Constitution of The Republic of Rwanda*.

<sup>162</sup> “*The Forum for Women Parliamentarians Celebrates Its 10th Anniversary (1996-1006)*”, <http://www.undp.org.rw/>, diakses tanggal 23 November 2010.

melakukan lobi perihal *affirmative action* di arena politik bagi perempuan, yaitu dalam pertemuan tentang “Perempuan dan Partai Politik”.<sup>163</sup>

Tuntutan tersebut akhirnya disetujui kongres pada tahun 1991 yang disebut dengan undang-undang 24012 *Ley De Copus*, memuat ketentuan sebagai berikut:

*“the list of candidates must include at least 30 percent of women candidates for public officer, in proportion which will make their election possible. List of candidates which fail to fulfill this shall not be made official.”*

Ada sanksi yang terkandung dalam ketentuan tersebut, yaitu apabila tidak memenuhi ketentuan, maka keikutsertaan dari partai tersebut dianggap tidak sah. Dengan ketentuan ini jumlah perempuan di parlemen Argentina naik pada pemilu 1993, yaitu dari angka 5.4 persen ke angka 13.3 persen.

Ketentuan ini kemudian dimasukkan ke dalam konstitusi Argentina yang diamandemen pada tahun 1994, yaitu pada Pasal 37 ayat 2 yang berbunyi:<sup>164</sup>

*“real equality of opportunity between men and women for access to elective and political party shall be guaranteed by positive action in regulation in political parties and the electoral regime”*

Kemudian dalam bab III, dinyatakan:

*“positive action referred to in the last paragraph of section 37, shall not comprise less guarantees than those in a force a time this constitution was approved, and their duration shall be determined by law”*

Yang artinya, tindakan khusus sementara sebagaimana dinyatakan dalam paragraf terakhir pasal 37 tidak boleh dikurangi jumlahnya dari yang telah ditetapkan pada waktu konstitusi ini berlaku, dan masa berlakunya harus ditetapkan dalam undang-undang. Penerapan sistem kuota ini didukung oleh kebijakan yang sama yang diberlakukan oleh partai politik.<sup>165</sup> Hasilnya, pada

<sup>163</sup> Ani Widyani Sutjipto, *Op.Cit.*, hal. 109

<sup>164</sup> Amandemen terhadap konstitusi tersebut merupakan pembuka jalan bagi upaya-upaya selanjutnya. Setelah amandemen dilakukan lahir berbagai aturan yang berupaya untuk menghilangkan penggambaran tradisional yang selama ini dicitrakan terhadap perempuan dan lebih mengupayakan kesetaraan mereka. Aturan-aturan tersebut seperti, pelarangan poligami, pembagian harta waris yang setara bagi pria dan wanita, perlindungan dari kekerasan domestik dan seksual, jaminan atas kemandirian finansial, dan jaminan atas pergerakan yang bebas. Lihat dalam “*Gender Equality and Social Institution in Argentina*”, <http://genderindex.org/country/argentina>, diakses tanggal 23 November 2010.

<sup>165</sup> Beberapa partai yang menerapkan kebijakan kuota antara lain: (i) *Partido Juticilista* sebesar 35%; (ii) *Union Civica Radical*; (iii) *Frente des Pais Solidario*; (iv) *Union del Centro*

pemilu 2005 jumlah perempuan di parlemen meningkat menjadi 35 persen di majelis rendah dan 47.1 persen di majelis tinggi. Dengan jumlah ini Argentina termasuk ke dalam sepuluh besar dengan persentasi perempuan di parlemen terbesar di dunia.

#### 4. Di Negara-negara Skandinavia

Di negara-negara Skandinavia, penerapan ketentuan *affirmative action* dengan sisten kuota terdapat dalam kebijakan internal partai-partai politik bukan dalam konstitusi ataupun undang-undang.

Sistem kuota gender pertama kali diperkenalkan pada tahun 1970 oleh Partai Sosialis Kiri di Norwegia.<sup>166</sup> Kuota jender ini tidak hanya berlaku bagi perempuan, tetapi juga bagi laki-laki, yaitu sebesar 40%. Kemudian Pada tahun 1974, Swedia<sup>167</sup> menyusul kebijakan ini melalui *Swedish Social Democratic Labour Party* dan *Folkparteit Liberalerna*. Partai Liberal merekomendasikan bahwa perempuan harus diberikan jatah 40% dalam kepemimpinan internal partai. Begitu juga dengan partai-partai di Denmark, mereka memberlakukan kuota gender sebesar 40%, baik bagi laki-laki maupun perempuan.

Kebijakan kuota ini kemudian diikuti dengan kebijakan *zipping system*, yaitu menggunakan daftar calon secara berselang seling laki-laki dan perempuan. Di Swedia kebijakan ini sudah mulai dikenalkan pada tahun 1987, dan mulai diterapkan pada tahun 1994 oleh Partai Sosial Demokrat. Di Norwegia kebijakan ini sudah mulai diperkenalkan oleh *Socialist Left Party* pada tahun 1975.

Dengan pelaksanaan *affirmative action* yang demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tersebut bukan hanya untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam daftar calon, tetapi juga meningkatkan kemungkinan terpilihnya perempuan.

---

*Democratico*; (v) *Autodeterminacion y Libertad*; (vi) *Partido Democrata*; (vii) *Frente Grande*; (viii) *Movimiento de Integracion y Desarrollo*, dan (ix) *Partido Socialista Popular*, yang masing-masing menerapkan kebijakan 30% untuk kuota perempuan di dalam daftar. Lihat dalam International IDEA

<sup>166</sup> Kebijakan Partai Sosialis Kiri ini kemudian diikuti oleh partai-partai lain seperti *Centre Party*, *Christian people's Party*, serta *Liberal Party*, yang masing-masing menerapkan kuota 40% baik bagi laki-laki ataupun perempuan.

<sup>167</sup> Partai-partai lain yang menerapkan sistem kuota ini adalah *Green Party*, *Left Party*, dan Partai Sosial Demokratik, yang masing-masing menerapkan kuota 50% untuk perempuan.

## BAB IV

### KEDUDUKAN HAK POLITIK PEREMPUAN DALAM HUKUM

#### A. Pengaturan tentang Hak Politik Perempuan

Hukum menjadi suatu keniscayaan dalam kehidupan manusia. Sebagaimana diungkapkan oleh Marcus Tullius Cicero (106-45 SM), *ubi societas ibi ius*, yang artinya di mana ada masyarakat, di situ ada hukum. Ungkapan tersebut menggambarkan bagaimana keperluan dan kepentingan manusia sebagai makhluk sosial akan dapat terpenuhi dan difasilitasi oleh hukum.<sup>168</sup>

Hukum dipahami sebagai norma, yaitu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.<sup>169</sup> Dalam hal ini, hukum diharapkan dapat mewujudkan ketertiban eksternal antar pribadi dan ketenangan internal pribadi.<sup>170</sup> Tentunya, tujuan tersebut dapat terwujud apabila tiga prinsip dasar hukum, sebagaimana yang diungkapkan oleh Ulpianus dapat terpenuhi, yaitu: (i) hidup secara layak; (ii) tidak merugikan orang lain; dan (iii) memberi pada orang lain apa yang menjadi haknya.<sup>171</sup>

Oleh karena itu, perihal hak politik perempuan juga tentunya tidak terlepas dari pengaturan hukum. Karena, dengan demikian maka perempuan akan mendapatkan keadilan. Dimana keadilan di sini dimaknai sebagai, mendapatkan apa yang menjadi haknya.

Berbicara tentang hukum, tentunya tidak terbatas pada pengaturan yang dikeluarkan oleh negara saja. Globalisasi telah menyumbangkan perubahan yang mengakibatkan munculnya *borderless law*. Sehingga, banyak instrumen internasional yang diadopsi oleh negara yang akhirnya mengikat secara nasional apabila tidak bertentangan dengan pandangan hidup bangsa.

Khusus tentang hak politik perempuan, instrumen internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia dapat kita lihat dalam tabel sebagai berikut:

<sup>168</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hal. 1-2.

<sup>169</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998, hal. 6.

<sup>170</sup> Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 50.

<sup>171</sup> Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hal. 3.

**Tabel 4.1.**  
**Ratifikasi Instrumen Internasional**

No.	Instrumen Internasional	Ratifikasi
1	<i>Convention on The Political Right of Women 1952</i>	Undang-Undang No. 68 Tahun 1958
2	<i>International Covenant on Civil and Political Right 1966</i>	Undang-Undang No. 12 Tahun 2005
3	<i>Convention on The Elimination of All Form of Discrimination Againts Women 1979</i>	Undang-Undang No. 7 Tahun 1984

Di samping ketiga instrumen tersebut, telah terdapat *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) yang terlebih dahulu mengakui kesetaraan setiap orang. Dalam Pasal 2 UDHR disebutkan bahwa:

Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dinyatakan dalam Deklarasi ini, dengan tanpa pembedaan apapun seperti, ras, warna kulit, **jenis kelamin**, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan bangsa atau sosial, harta milik, status kelahiran atau status lain. Selanjutnya tidak boleh dilakukan pembedaan atas dasar status politik, status yurisdiksi atau status internasional negara atau wilayah tempat seseorang termasuk di dalamnya, apakah wilayah itu merdeka, perwalian, tidak berpemerintahan sendiri atau di bawah pembatasan kedaulatan lain apa pun.

Instrumen-instrumen internasional di atas disusun secara berkala dan tidak hanya sebatas pengakuan terhadap hak politik perempuan, tetapi juga mengajukan solusi dalam menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang politik yang sudah terlanjur terjadi. Pertanyaan yang timbul kemudian adalah, bagaimana berbagai instrumen hukum tersebut diimplementasikan diantara berbagai hukum lain dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita? Apakah dengan adanya instrumen-instrumen tersebut kedudukan hak politik perempuan telah berada di tempat yang selayaknya? Hal tersebut akan diurai sebagai berikut:

### **1. Pancasila sebagai Falsafah Hidup Bangsa**

Pancasila dipercaya sebagai kristalisasi nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Pancasila dipandang sebagai falsafah hidup bangsa yang dengannya bangsa Indonesia akan memandang persoalan-persoalan yang dihadapi dan menentukan arah serta cara bagaimana memecahkan persoalan-

persoalan tadi.<sup>172</sup> Oleh karena itu, Pancasila merupakan acuan dalam pembentukan hukum positif.

Menurut Ki Hadjar Dewantoro, dengan Pancasila, Indonesia menginsafi keluhuran dan kehalusan hidup manusia, serta sanggup menyesuaikan hidup kebangsaannya dengan dasar peri kemanusiaan yang universal, meliputi seluruh alam kemanusiaan ciptaan Tuhan.<sup>173</sup>

Berbicara tentang Pancasila, tentu tidak terlepas dari kelima silanya. Sehubungan dengan hak asasi manusia terdapat dalam sila kedua,<sup>174</sup> Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Pada prinsipnya, Kemanusiaan yang adil dan beradab adalah kesadaran sikap dan perbuatan manusia yang sesuai dengan hakikat manusia yang berbudi, sadar nilai dan berbudaya. Dengan kemanusiaan yang adil dan beradab, maka setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama dalam hukum.<sup>175</sup>

Dengan demikian, dalam paham Pancasila, setiap warga negara dijamin hak serta kebebasannya dalam hubungannya dengan Tuhan, sesama manusia, dengan negara, dengan masyarakat, dan menyangkut pula kemerdekaan menyatakan pendapat dan mencapai kehidupan yang layak sesuai dengan hak asasi manusia. Hal ini berlaku secara universal, tidak memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, dan lain sebagainya.<sup>176</sup>

Perlu diperhatikan bahwa dalam paham Pancasila, manusia bukanlah suatu individu yang lepas dan berdiri sendiri saja, tetapi sekaligus adalah makhluk sosial. Oleh karena itu selain mengakui hak-hak individu, bersamaan dengan itu juga diakui kewajibannya sebagai anggota masyarakat. Semuanya diletakkan dalam keseimbangan antara hak individu dengan hak masyarakat serta keseimbangan antara hak dan kewajibannya.<sup>177</sup>

<sup>172</sup> Burhanuddin Salam, *Filsafat Pancasilaisme*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996, hal. 44.

<sup>173</sup> Ki Hadjar Dewantoro, dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1982, hal. 37.

<sup>174</sup> Walaupun dikatakan terdapat dalam sila Kedua, bukan berarti tidak berhubungan dengan keempat sila yang lain. Sebab, Pancasila harus dipandang sebagai suatu kesatuan organis. Dalam hal ini, sila kedua diliputi dan dijiwai sila pertama, meliputi dan menjiwai sila ketiga, keempat, dan kelima.

<sup>175</sup> Burhanuddin Salam, *Op.Cit.*, hal. 30.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Sunaryati Hartono, dkk., *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Kewajiban Asasi Manusia Ditinjau dari Instrumen Hukum Internasional di Bidang Hak Asasi Manusia*, Jakarta:

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009, sila Kemanusiaan yang adil dan Beradab ini dilambangkan dengan tali rantai bermata bulatan dan persegi.<sup>178</sup> Dalam penjelasan undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa mata rantai bulat melambangkan unsur perempuan, dan mata rantai persegi melambangkan unsur laki-laki. Mata rantai tersebut sambung menyambung melambangkan unsur generasi penerus yang turun temurun.<sup>179</sup> Dari sini, dapat disimpulkan bahwa, kedudukan perempuan dan laki-laki adalah setara di mata Pancasila. Lalu, bagaimana hukum positif mengejawantahkan prinsip kesetaraan yang dianut oleh Pancasila ini? Akan dibahas sebagai berikut:

## **2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan hasil dari perubahan empat tahap yang dilakukan terhadap UUD 1945. Adapun salah satu tujuan dari dilakukannya perubahan tersebut adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>180</sup> Penetapan tujuan ini tidak terlepas dari tuntutan reformasi dari masyarakat, yang menginginkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, perihal hak asasi diatur dalam Bab XA. Bab ini merupakan bab baru, yang terdiri dari sepuluh pasal. Di antara kesepuluh pasal tersebut memang tidak terdapat pengaturan khusus tentang hak perempuan. Namun, menarik untuk melihat ketentuan yang dimuat dalam Pasal 28H ayat (2), yang berbunyi: setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus

---

Badan Pembinaan Hukum Nasional/ Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2004, hal. 39.

<sup>178</sup> Pasal 48 ayat (2) huruf (b), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109.

<sup>179</sup> Penjelasan Pasal 48 ayat (2) huruf (b), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5035.

<sup>180</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat, Panduan Pemasayarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, hal. 8.

untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Adanya frasa “perlakuan khusus” tersebut dapat dimaknai sebagai suatu tindakan positif dari pemerintah agar kelompok tertentu yang belum mencapai persamaan dan keadilan memperoleh haknya. Kelompok tertentu yang dimaksud memang tidak disebutkan secara spesifik, sehingga ketentuan ini dapat diberlakukan secara luas. Melihat kondisi di Indonesia, perempuan tergolong ke dalam kelompok tertentu oleh karena hak-haknya yang belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh karena itu, rumusan dalam Pasal 28H ayat (2) tersebut sesungguhnya telah dapat mengakomodasi penjaminan kesetaraan dan keadilan gender.

### **3. Undang-Undang No. 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak Politik Perempuan**

Undang-undang ini lahir sebagai hasil dari ratifikasi terhadap Konvensi Hak Politik Perempuan. Konvensi itu sendiri merupakan pengaturan lebih lanjut tentang prinsip persamaan hak untuk pria dan wanita yang dicantumkan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan UDHR. Dengan adanya konvensi ini, maka telah ada pengakuan secara eksplisit bahwa setiap orang berhak ikut serta dalam pemerintahan di negaranya secara langsung ataupun tidak langsung melalui perwakilan yang dipilih secara bebas.<sup>181</sup>

Konvensi ini diratifikasi dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang sedang berlaku pada masa itu memiliki pokok pikiran yang sama dengan isi konvensi ini. Dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan bahwa UUDS 1950 menjamin hak-hak yang sama antara kaum pria dengan kaum wanita dalam segala lapangan, termasuk dalam bidang politik.<sup>182</sup> Oleh karena itu ketiga pasal dalam konvensi ini tidak bertentangan dengan hukum dasar Indonesia. Ketiga pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

<sup>181</sup> Mukaddimah Konvensi Hak-Hak Politik Wanita.

<sup>182</sup> Memori Penjelasan Umum tentang Usul Undang-Undang tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653.



Pasal 1 menyebutkan bahwa: Wanita akan mempunyai hak untuk memberikan suaranya dalam semua pemilihan-pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan pria, tanpa suatu diskriminasi.

Ketentuan dalam Pasal ini sesuai dengan pasal 23 ayat 1, Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa: Setiap warga-negara berhak turut-serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan oleh Undang-undang.

Pasal 2 menyebutkan bahwa: Wanita akan dapat dipilih untuk pemilihan dalam semua badan-badan pilihan umum, yang didirikan oleh hukum nasional, dengan syarat-syarat sama dengan pria, tanpa suatu diskriminasi.

Ketentuan dalam Pasal ini sesuai dengan pasal 60 Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang menyatakan: Yang boleh menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat ialah warga-negara yang telah berusia 25 tahun dan bukan orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang haknya untuk dipilih telah dicabut.

Pasal 3 menyebutkan bahwa: Wanita akan mempunyai hak untuk menjabat jabatan umum dan menjalankan semua tugas-tugas umum, yang didirikan oleh hukum nasional, dengan syarat-syarat sama dengan pria, tanpa diskriminasi.

Ketentuan dalam Pasal ini sesuai dengan pasal 23 ayat 2 dari Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang menyatakan: Setiap warga-negara dapat diangkat dalam tiap-tiap jabatan Pemerintah.

Melihat ketentuan dalam konvensi ini, dapat digolongkan sebagai jawaban atas gelombang pertama perjuangan hak politik perempuan, dimana yang dituntut hanyalah pengakuan hukum semata, belum terlihat adanya pengaturan tentang suatu mekanisme untuk mewujudkan suatu kesetaraan dalam bidang politik.

Undang-undang politik yang berlaku pada waktu itu pun, yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 1953, hanya mengakui hak pilih perempuan dan tidak secara khusus memberikan perhatian terhadap keterlibatan perempuan dalam politik. Dalam Pasal 2 ayat (1) undang-undang tersebut diatur bahwa: Anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara

yang dalam tahun pemilihan berumur genap 18 tahun atau sudah kawin terlebih dahulu.

Pengaturan dalam pasal tersebut bersifat umum, terlihat dari penyebutan warga negara. Namun dalam sistem norma yang statik, dapat ditarik hal-hal khusus dari norma umum tadi.<sup>183</sup> Dimana penyebutan warga negara, berarti setiap orang yang menurut hukum merupakan warga negara Indonesia, baik itu laki-laki atau perempuan.

Apabila undang-undang hanya mengakui hak pilih semata, berarti sama dengan undang-undang hanya mengakomodasi partisipasi politik dalam tingkat rendah. Menurut David F. Roth dan Frank L. Wilson, nilai partisipasi politik itu memiliki tingkatan. Dan apabila partisipasi politik hanya sebatas pemberi suara dalam pemilihan umum, maka partisipasi politiknya tergolong dalam urutan terakhir.<sup>184</sup>

#### **4. Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan**

Undang-undang ini merupakan pengesahan<sup>185</sup> Konvensi mengenai Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, yang ditandatangani oleh Indonesia pada 29 Juli 1980 pada Konferensi Sedunia Dasawarsa Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi Wanita di Kopenhagen. Adapun yang menjadi dasar pemikiran pemerintah Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ini adalah bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan

<sup>183</sup> Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998, hal. 8.

<sup>184</sup> Pembagian nilai partisipasi politik terdiri dari: (i) mereka yang menduduki jabatan politik atau administratif; (ii) mereka yang aktif dalam suatu organisasi politik; (iii) mereka yang pasif dalam organisasi; (iv) mereka yang ikut serta dalam rapat umum dan demonstrasi; dan (v) mereka yang berpartisipasi dalam diskusi politik informal, memberikan suara dalam pemungutan suara, termasuk juga mereka yang membaca surat kabar. Lihat dalam David R. Roth dan Frank L. Wilson, dalam Razyah Hanim, *Perempuan dan Politik: Studi Kepolitikan Perempuan di DKI Jakarta*, Jakarta: Madani Institute, 2010, hal. 38-39.

<sup>185</sup> Dari 30 pasal yang terdapat dalam konvensi tersebut, Indonesia hanya meratifikasi 29 pasal. Indonesia melakukan reservasi terhadap Pasal 29 ayat (1) Konvensi ini, mengenai ketentuan penyelesaian perselisihan antar anggota konvensi terkait dengan interpretasi atau aplikasi dari konvensi ini. Dalam situs Kementerian Pemberdayaan Perempuan disebutkan bahwa alasannya adalah karena Indonesia ingin melaksanakan konvensi ini dengan menyesuaikan dengan kehidupan masyarakat Indonesia dari segala aspek, yaitu sosial budaya, tata nilai yang berlaku dalam masyarakat, dan norma-norma agama yang berkembang secara luas di masyarakat, lihat dalam Kementerian Pemberdayaan Perempuan, *Convention on The Elimination of All Form of Discrimination Against Women*, <http://www.ri.go.id>.

hukum dan pemerintahan, sehingga segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar.<sup>186</sup>

Konvensi ini didasarkan pada tiga prinsip, yaitu kesetaraan, non-diskriminasi, dan kewajiban negara.<sup>187</sup> Dengan demikian, melalui pengesahan konvensi ini, Indonesia semakin memperkuat urgensi dari keikutsertaan perempuan dalam pembangunan, meskipun pada saat itu konsep pengarusutamaan gender belum diatur dalam hukum positif di Indonesia. Namun, dengan adanya undang-undang ini Pemerintah Indonesia yakin bahwa perkembangan sepenuhnya suatu negara, kesejahteraan dunia, dan perdamaian memerlukan partisipasi maksimal perempuan secara setara dengan laki-laki, yang melingkupi bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya.<sup>188</sup>

Khusus untuk hak politik diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi ini. Pasal 7 mewajibkan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan publik, khususnya menjamin bagi perempuan, atas dasar persamaan dengan laki-laki untuk: (i) memilih dan dipilih; (ii) berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat; dan (iii) berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan politik dan publik.

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 8 bahwa negara peserta wajib menjamin bahwa perempuan berdasarkan persyaratan yang sama dengan laki-laki dan tanpa diskriminasi mendapat kesempatan untuk : (i) mewakili pemerintah mereka pada tingkat internasional; dan (ii) berpartisipasi dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional.

Adapun pasal penting yang perlu disoroti dari undang-undang ini, yaitu Pasal 3 dan Pasal 4 ayat (1). Pasal 3 menyebutkan bahwa:

---

<sup>186</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984.

<sup>187</sup> Radha Dayal (Editor), *Op.Cit.*, hal. 23.

<sup>188</sup> Lihat dalam Preambul Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, yang telah diterjemahkan oleh Yayasan Jurnal Perempuan, dalam Vicki J. Semler (ed), *Op.Cit.*, hal. 138.

Para negara anggota akan melaksanakan dalam semua bidang, terutama di bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya, kenijakan apa saja, termasuk perundang-undangan untuk menjamin pengembangan dan kemajuan sepenuhnya perempuan, demi menjamin pelaksanaan dan penjaminan hak asasi manusia dan kebebasan dasar atas dasar kesetaraan dengan laki-laki.

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa:

Kebijakan khusus yang dijalankan para negara anggota yang ditujukan pada peningkatan persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan tidak akan dianggap sebagai diskriminasi seperti yang didefinisikan dalam konvensi ini, tetapi dalam cara apa pun tidak dapat dianggap sebagai konsekuensi dipertahankannya standar yang tidak sama atau terpisah; tindakan ini tidak akan dilanjutkan apabila tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

Dari kedua bunyi pasal tersebut terlihat adanya upaya yang diamanatkan untuk mencapai kesetaraan antara laki-laki dengan perempuan, yaitu dengan suatu tindakan khusus sementara (*temporary special measures*) atau yang sering disebut dengan *affirmative action*. Sehingga, konvensi ini tidak hanya mengakui hak politik perempuan, tetapi juga memberikan solusi bagaimana meningkatkan partisipasi politik perempuan ke tingkat yang lebih tinggi, yaitu sebagai pelaku politik.

Dari segi hukum positif Indonesia, sesungguhnya pengesahan konvensi ini telah menjadi landasan hukum penegakan hak asasi manusia dengan cerminan kesetaraan gender antara pria dan wanita. Namun, konvensi ini belum dilaksanakan sepenuhnya. Undang-undang politik yang berlaku pada waktu itu (pada masa orde baru) tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Undang-undang tentang pemilihan umum<sup>189</sup> hanya memberi pengakuan terhadap hak pilih perempuan, yang dibahasakan melalui kata warga negara. Demikian pula dengan undang-undang partai politik<sup>190</sup> tidak memperhatikan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai.

---

<sup>189</sup> Pada masa orde terdapat lima undang-undnag tentang pemilihan umum yaitu: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999.

<sup>190</sup> Undang-undang partai politik yang berlaku dalam kurun waktu tersebut yaitu: Undang-Undang 3 Nomor Tahun 1975 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999.

## 5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang ini lahir seiring dengan tuntutan reformasi tentang hak asasi manusia. Keberadaannya membawa harapan baru bagi penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Khusus tentang hak wanita, dimuat pada bagian Kesembilan Pasal 45 sampai dengan Pasal 51. Pasal-pasal tersebut merupakan jaminan terhadap hak-hak perempuan dalam bidang politik, sosial-budaya, dan ekonomi.

Dalam undang-undang ini, dijelaskan bahwa keadilan dan kesetaraan gender dapat dicapai apabila keterwakilan perempuan sudah terjamin. Yang dimaksud dengan keterwakilan perempuan adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi perempuan untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, kepartaian, dan pemilihan umum.<sup>191</sup> Sehingga dengan demikian, secara tidak langsung, ketentuan dalam undang-undang ini menyadari betapa penting keterlibatan perempuan dalam politik demi mencapai keadilan dan kesetaraan gender.

Namun demikian, penulis melihat masih terdapat kekurangan dalam undang-undang ini. Dalam penjelasan Pasal 46 undang-undang ini dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “keterwakilan wanita” adalah *pemberian* kesempatan dan kedudukan yang sama bagi wanita untuk melaksanakan perannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, legislatif, kepartaian, dan pemilihan umum menuju keadilan dan kesetaraan gender.

Ada hal yang kurang tepat dari penjelasan tersebut, terkait dengan penggunaan istilah ‘pemberian’. Istilah pemberian berkonotasi tidak natural, seakan-akan hak-hak perempuan diberikan atau dihadiahkan oleh pihak tertentu yang selama ini mendominasi hak-hak tersebut. Hal ini tentu bertentangan dengan konsep hak asasi manusia. Hak asasi manusia –apakah itu laki-laki atau perempuan- bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa, bukanlah pemberian atau hadiah. Sebaiknya, penggunaan istilah tersebut haruslah ditinjau ulang.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

<sup>192</sup> Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009, hal. 29.

Kemudian, perlakuan khusus yang diberikan terhadap perempuan hanya sebatas fungsi reproduksinya. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat (3), yang menyebutkan bahwa hak khusus yang melekat pada perempuan dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum. Seyogianya, perlindungan khusus yang diberikan kepada perempuan mencakup berbagai bidang, yang di dalamnya perempuan masih tertinggal.

## **6. Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik**

Undang-undang ini bersumber dari Kovenan Internasional tentang hak sipil dan politik tahun 1966. Kovenan ini mengukuhkan pokok-pokok hak asasi manusia di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam UDHR sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum. Kovenan ini mengandung hak-hak demokratis yang esensial, kebanyakan terkait dengan berfungsinya suatu negara dan hubungannya dengan warga negaranya.

Peratifikasian ini merupakan bagian dari rangkaian upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh UUD Tahun 1945. Sekaligus juga sebagai bukti komitmen bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia.<sup>193</sup>

Khusus tentang prinsip non diskriminasi terhadap perempuan ditentukan dalam Pasal 3 yang menyebutkan: Negara Pihak Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan ini.

Sebagaimana CEDAW, peratifikasian ICCPR juga tak lebih dari sekedar pemberian pengakuan semata. Tidak terlihat upaya-upaya konkrit dari pemerintah untuk menjamin partisipasi penuh perempuan dalam politik.

---

<sup>193</sup> Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Covenant on Civil and Political Rights, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558.

## 7. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional

Instruksi Presiden ini merupakan perangkat hukum pertama yang secara eksplisit mengatur tentang pengarusutamaan gender, yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Adapun yang dimaksud dengan kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan **politik**, ekonomi, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.<sup>194</sup>

Dari definisi di atas, dapat kita ketahui bahwa pembangunan nasional yang dimaksud bukan hanya pembangunan di bidang ekonomi saja, sebagaimana diartikan selama ini, yang ternyata telah merugikan perempuan.<sup>195</sup> Tetapi juga bidang lain, seperti politik, yang dapat membantu perempuan mencapai tempat yang adil dan memberikan kesempatan baginya untuk mengaktualisasikan diri.

Kepedulian terhadap perempuan telah dipositifisasi melalui beberapa perangkat hukum di atas, namun yang menjadi persoalan adalah berjalan atau tidaknya ketentuan-ketentuan itu. Pengalaman perempuan masih menunjukkan adanya kesenjangan antara wacana hak asasi perempuan dan praktek konkrit yang dinikmati oleh perempuan.

Jaminan-jaminan atas nama hak asasi yang diberikan terhadap perempuan lebih banyak berperan sebagai teks semata. Termasuk dalam masalah politik. Perempuan membutuhkan perjuangan yang tidak sebentar untuk mendapat jaminan konkrit, berupa *affirmative action*, terhadap hak politiknya. Apakah kemudian kebijakan ini dapat memperbaiki kedudukan hak politik perempuan? akan dibahas dalam bagian berikut.

<sup>194</sup> Lampiran Instruksi Presiden nomor 9 Tahun 2000, angka romawi I: bagian Umum, angka (3).

<sup>195</sup> Banyak negara mengartikan pembangunan hanya sebatas pembangunan ekonomi saja, termasuk di dalamnya Indonesia. Pembangunan ekonomi tersebut berorientasi eksternal, yang memprioritaskan kebutuhan ekspor tanpa memperhatikan kebutuhan dalam negeri yang justru mengabaikan kelompok-kelompok tertentu, seperti perempuan. Kemudian, Pada masa orde baru kita melihat banyaknya pembangunan yang dilakukan tetapi hanya dari segi fisik.

## B. Penerapan *Affirmative Action* di Indonesia

### 1. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

#### a. Penolakan Kuota 30% Perempuan di Kepengurusan Partai

Dalam rancangan undang-undang politik tahun 2002, usul untuk memasukkan 30% perempuan dalam kepengurusan partai telah dikemukakan. Namun, dalam perjalanannya usulan ini ditolak oleh beberapa fraksi dan juga pihak pemerintah. Persetujuan terhadap RUU tersebut disambut dengan berbagai catatan keberatan (*minderheidsnota*) dari beberapa anggota DPR terkait penolakan Panitia Khusus soal minimal 30 persen perempuan untuk kepengurusan partai politik.<sup>196</sup>

Menteri Dalam Negeri pada waktu itu, Hari Subarno, dalam tanggapannya mengenai berbagai keberatan tersebut mengatakan bahwa pemerintah tidak pernah membuat peraturan yang diskriminatif terhadap perempuan. Beliau memberi contoh jumlah pegawai negeri sipil yang 39 persennya adalah perempuan, tanpa harus menyebutnya dalam peraturan perundang-undangan.<sup>197</sup>

Pendapat tersebut juga kemudian menimbulkan pertanyaan, apakah perempuan yang 39 persen tersebut menduduki jabatan yang strategis? Hal itu dapat terlihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 4.2.**  
**Perempuan dalam Kepegawaian<sup>198</sup>**

Jabatan Struktural di PNS	Laki-laki	%	Perempuan	%	Jumlah PNS
Eselon I	582	90.23	63	9.77	645
Eselon II	10.500	93.29	755	6.71	11.255
Eselon III	47.887	86.44	7.509	13.56	55.396
Eselon IV	167.217	77.91	47.422	22.09	214.639
Eselon V	10.793	77.68	3.102	22.32	13.895
Fungsional Tertentu	924.939	48.71	973.986	51.29	1.898.925
Jumlah	2.191.471	58.57	1.550.024	41.43	3.741.495

Dari tabel di atas terlihat bahwa ternyata jumlah perempuan yang duduk di jabatan strategis sangatlah minim. Hal ini tentunya bukan semata-mata persoalan

<sup>196</sup> Satya Arinanto, *Op.Cit.*, hal. 277.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> Sumber: Badan Kepegawaian Negara, Desember 2005.



tinggi rendahnya jabatan. Tetapi seberapa dekat mereka (perempuan) dengan proses penentuan kebijakan. Semakin sedikit perempuan yang berada di posisi strategis, maka semakin minim pula pengaruhnya terhadap *out put* kebijakan.

Di samping itu, pendapat tersebut seolah tidak menyadari pentingnya suatu pengaturan hukum, karena akan lebih memberi kepastian. Dan hal tersebut harus dipandang sebagai upaya khusus untuk mencapai kesetaraan sebagaimana diamanatkan oleh CEDAW yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

#### **b. Masuknya Kuota 30% dalam Undang-Undang Pemilu**

Kepedulian terhadap hak politik perempuan mulai mendapat angin segar pada tahun 2003 ketika ketentuan tentang kuota 30 persen ini dimasukkan ke dalam undang-undang nomor 12 tahun 2003, yaitu dalam pasal 65 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: setiap partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.

Namun sayangnya, kebijakan ini tidak diikuti dengan kesesuaian sistem penempatan calon dalam pemilihan umum. Berdasarkan pengalaman beberapa negara, sistem penempatan calon yang dapat mendukung pengimplementasian kebijakan ini adalah dengan pemberlakuan sistem *zipper*. Menurut *Women's Environment and Development Organization* ada 13 negara yang menggunakan sistem pemilu representasi proporsional dengan sistem *zipper*, dan berhasil mewujudkan komposisi parlemen dengan jumlah perempuan yang melalui *critical mass* sebesar 30%. Negara-negara tersebut adalah:<sup>199</sup>

**Tabel 4.3.**  
**Negara dengan Zipper System**

No.	Negara	Keterwakilan Perempuan (%)
1	Rwanda	48,8
2	Swedia	47,3
3	Finlandia	42
4	Norwegia	37,9
5	Denmark	36,9

<sup>199</sup> “*Zipper System dan Eksistensi Peran Perempuan dalam Kancah Politik*”, <http://google.co.id>, diakses tanggal 8 Maret 2011.

6	Belanda	36,7
7	Argentina	35
8	Mozambik	34,8
9	Belgia	34,7
10	Afrika Selatan	32,8
11	Austria	32,2
12	Islandia	31,7
13	Jerman	31,6

Dari tabel di atas, terlihat bagaimana sebenarnya sistem akan sangat membantu meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Ketidakadaan pengaturan tentang sistem *zipper* ini membuat perempuan sering kali diurutkan pada nomor urut bawah sehingga tidak ada jaminan mereka dapat terpilih. Sehingga keberadaan kebijakan ini dalam undang-undang menjadi sia-sia. Dan terbukti pada pemilihan tahun 2004 yang dipayungi oleh kedua undang-undang ini perempuan hanya berhasil memperoleh 11.09 persen kursi.

Meskipun tidak dapat dipungkiri, keinginan untuk menerapkan sistem *zipper* ini bagi sebagian kalangan dinilai tidak perlu. Mereka justru berpandangan bahwa kebijakan ini merupakan tindakan yang terkesan melecehkan dan pembodohan bagi kaum perempuan. Hal lain yang diungkapkan adalah, ketika berbicara kesetaraan gender, harusnya pembicaraan tentang perempuan dan bukan perempuan telah dianggap tuntas.<sup>200</sup>

Tentu pemikiran yang demikian itu tidak dapat diterima. Perempuan telah terpinggirkan dari kancah politik dalam kurun waktu yang tidak singkat. Oleh karena itu, tidak ada kesetaraan keterwakilan gender di parlemen. Sehingga dibutuhkan suatu tindakan khusus untuk mencapai kesetaraan. Hal ini pun sesungguhnya telah diatur dalam konstitusi kita yaitu Pasal 28H ayat (2) yang berbunyi: Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan perlakuan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Di samping tidak adanya penerapan sistem *zipper*, hal lain yang dianggap menjadi penyebab tidak efektifnya ketentuan undang-undang ini adalah tidak adanya sanksi bagi partai yang tidak memenuhi kuota. Hal ini berakibat pada

---

<sup>200</sup> “*Zipper System?*”, <http://oq.blog.friendster.com/2009/01/zipper-system/>, diakses tanggal 8 Maret 2011.

adanya beberapa partai yang tidak memenuhi batas minimal tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 4.4.**  
**Caleg Perempuan dalam Pemilu 2004**

No.	Nama Partai	Total Caleg	Laki-Laki		Perempuan	
			Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1	<b>PNI Marhaen</b>	<b>215</b>	<b>155</b>	<b>72</b>	<b>60</b>	<b>27,9</b>
2	PBSD	242	152	62,8	90	37,1
3	<b>PBB</b>	<b>336</b>	<b>256</b>	<b>76,1</b>	<b>80</b>	<b>23,8</b>
4	MERDEKA	202	130	64,3	72	35,6
5	<b>PPP</b>	<b>497</b>	<b>386</b>	<b>77,6</b>	<b>111</b>	<b>22,3</b>
6	PPDK	223	150	67,2	74	32,7
7	PPIB	244	150	61,4	94	32,6
8	<b>PNBK</b>	<b>216</b>	<b>152</b>	<b>70,3</b>	<b>64</b>	<b>29,6</b>
9	<b>DEMOKRAT</b>	<b>433</b>	<b>316</b>	<b>72,9</b>	<b>117</b>	<b>27</b>
10	PKPI	250	153	61,2	97	38,8
11	PPDI	259	168	64,8	91	35,1
12	PPNU	203	125	61,5	78	38,4
13	PAN	520	338	65	182	35
14	PKPB	414	265	64	149	35,9
15	PKB	451	281	62,3	170	37,6
16	PKS	446	266	59,6	180	40,3
17	PBR	317	217	68,4	100	31,5
18	<b>PDI-P</b>	<b>558</b>	<b>400</b>	<b>71,6</b>	<b>158</b>	<b>28,3</b>
19	PDS	283	196	69,2	87	30,7
20	<b>GOLKAR</b>	<b>652</b>	<b>467</b>	<b>71,6</b>	<b>185</b>	<b>28,3</b>
21	<b>Patriot Pancasila</b>	<b>173</b>	<b>122</b>	<b>70,5</b>	<b>51</b>	<b>29,4</b>
22	PSI	261	160	61,3	101	38,6
23	PPD	187	123	65,7	64	34,2
24	PELOPOR	174	121	69,5	53	30,4

## **2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum**

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, ketentuan yang berperspektif gender terdapat dalam: Pasal 2 ayat (2), menetapkan: Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Kemudian, Pasal 20 menetapkan: 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.

Kemudian, setelah dilakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut, terdapat pengaturan tambahan yaitu Pasal 29 ayat (1a) yang menetapkan: rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 31 ayat (1), menetapkan: Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.

Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan afirmatif terdapat dalam: Pasal 53, menentukan: Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Kemudian dalam Pasal 55 ayat (2), menentukan: 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.

Apabila kita memperhatikan penggunaan redaksi kata dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, yang disebutkan adalah *memperhatikan* bukan *menyertakan*. Dari segi konotasi bahasa, makna *memperhatikan* dengan *menyertakan* begitu jauh berbeda. Jika dalam *memperhatikan*, hal-hal demikian baru dalam maksud dan pikiran-pikiran, dan belum tentu diwujudkan atau tercapai dalam kenyataan. Sementara, jika dengan *menyertakan*, hal-hal yang timbul dalam maksud dan pikiran-pikiran, sudah menjadi bagian dari langkah atau tindakan untuk dicapai dalam kenyataan.<sup>201</sup>

Di samping penggunaan redaksi tersebut, ketidakadaan sanksi dalam undang-undang ini kembali menjadi masalah tersendiri, seperti halnya undang-undang terdahulu. Pada kenyataannya, ketiadaan sanksi ini menyebabkan ketentuan tersebut menjadi tidak memaksa. Dan terdapat beberapa partai yang

---

<sup>201</sup> Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009, hal. 56.

akhirnya tidak menghormati ketentuan ini, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.5.**  
**Caleg Perempuan dalam Pemilu 2009**

No.	Partai	Total Caleg	Caleg Laki-Laki		Caleg Perempuan	
			Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1	HANURA	605	419	69,26	186	30,74
2	PKPB	141	86	60,99	55	39,01
3	PPPI	279	154	55,2	125	44,80
4	PPRN	<b>288</b>	<b>213</b>	<b>73,96</b>	<b>75</b>	<b>26,04</b>
5	GERINDRA	<b>396</b>	<b>280</b>	<b>70,71</b>	<b>116</b>	<b>29,29</b>
6	BARNAS	276	172	62,32	104	37,68
7	PKPI	315	173	54,92	142	45,08
8	PKS	579	367	63,39	212	36,61
9	PAN	596	419	70,3	177	<b>29,70</b>
10	PPIB	55	35	63,64	20	36,36
11	PK	248	157	63,16	91	36,84
12	PPD	159	91	57,23	68	42,77
13	PKB	398	264	66,33	134	33,67
14	PPI	278	182	65,47	96	34,53
15	PNI Marhaen	115	76	66,09	39	33,91
16	PDP	402	238	59,2	164	40,80
17	PKP	199	131	65,83	68	34,17
18	PMB	303	180	59,41	123	40,59
19	PPDI	50	35	70	15	30
20	PDK	251	148	58,96	103	41,04
21	PRN	<b>231</b>	<b>162</b>	<b>70,13</b>	<b>69</b>	<b>29,87</b>
22	PELOPOR	109	68	62,39	41	37,61
23	GOLKAR	641	447	69,73	194	30,27
24	PPP	<b>472</b>	<b>345</b>	<b>73,09</b>	<b>127</b>	<b>26,91</b>
25	PPS	323	207	64,39	116	35,91
26	PNBKI	173	115	66,47	58	33,53
27	PBB	395	262	66,33	133	33,67
28	PDIP	627	405	64,59	222	35,41
29	PBR	314	187	59,55	127	40,45
30	PATRIOT	<b>117</b>	<b>94</b>	<b>80,34</b>	<b>23</b>	<b>19,66</b>
31	DEMOKRAT	671	450	67,81	221	32,94
32	PKDI	146	99	67,81	47	32,19
33	PIS	317	194	61,2	123	38,80
34	PKNU	294	195	66,33	99	33,67
41	MERDEKA	89	58	65,17	31	34,83
42	PNUI	101	56	65,16	45	44,55
43	PSI	127	82	64,57	45	35,43
44	BURUH	221	145	65,61	76	34,39

Apabila kita melihat pengaturan dalam negara lain, seperti Argentina, partai politik yang tidak memenuhi kuota 30 persen tidak akan mendapatkan izin untuk ikut serta dalam pemilu. Di Indonesia, KPU hanya akan meminta alasan tertulis kepada partai yang bersangkutan tentang mengapa tidak dapat memenuhi

kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon. Setelah itu partai bersangkutan tetap dapat mengikuti pemilu dan KPU akan mengumumkan ke masyarakat luas nama-nama partai yang tidak memenuhi kuota tersebut.<sup>202</sup>

Padahal, sanksi merupakan pembeda suatu norma hukum terhadap norma yang lain.<sup>203</sup> Sanksi sebagai unsur pemaksa suatu norma hukum dapat menjamin terlaksananya norma tersebut.

Dari kondisi ini timbul anggapan bahwa perempuanlah sesungguhnya yang kurang berminat dalam politik. Tapi, bukankah tanggung jawab suatu partai politik untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat sehingga mereka tidak apatis terhadap politik? dalam Pasal 10 ayat (2) huruf a, disebutkan bahwa tujuan khusus partai politik adalah meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintah. Kemudian dalam Pasal 13 huruf (e) juga dijelaskan bahwa partai politik berkewajiban melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya.

Apalagi dengan melihat ke dalam penjelasan umum UU No. 2/2008 tersebut, dijelaskan bahwa dalam undang-undang ini diamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif warga negara, serta meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa undang-undang ini sesungguhnya lebih baik dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Sebab, *zipper system* yang selama ini dituntut oleh kaum perempuan akhirnya dimuat. Dengan demikian, kemungkinan perempuan untuk mencapai angka 30% di parlemen terbuka lebar. Ironisnya, pengaturan tersebut kemudian menjadi tidak memberikan

---

<sup>202</sup> Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6, Desember 2010, hal. 235. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan KPU No. 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pemilu 2009, Pasal 26 huruf (d).

<sup>203</sup> Norma adalah pedoman dalam bertindak laku. Dan yang termasuk ke dalam norma hukum adalah norma yang bersifat heteronom, yang dilekati dengan sanksi yang akan dilaksanakan oleh aparat negara atau pihak berwenang. Lihat dalam, Maria Faria Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hal. 11.

dampak yang signifikan bagi keterpilihan perempuan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian materi pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e).

### **3. Implikasi Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Implementasi *Affirmative Action***

Pembentukan UU No. 10/2008 yang ditujukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dianggap kurang maksimal sebab tidak merupakan suatu kewajiban sehingga tidak disertai dengan sanksi. Namun, bukan hanya itu, Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 pun dianggap telah tidak mendukung pencapaian *critical mass* keterwakilan perempuan di parlemen. Bagaimana hal tersebut terjadi, akan diurai sebagai berikut:

#### **a. Pokok Perkara**

Permohonan yang diajukan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas dari Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e) UU No. 10/2008. Kedua pasal tersebut dianggap oleh Pemohon tidak sejalan dengan semangat reformasi dan semangatnya telah keluar dari pemilihan umum yang jujur dan adil.

Pasal 55 tersebut dianggap bersifat diskriminatif sebab membedakan perlakuan terhadap caleg perempuan dan caleg laki-laki. Dalam pengaturan pasal *a quo* perempuan mendapat prioritas nomor urut kecil. Pemohon mengemukakan bahwa hal ini telah bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum.

Demikian pula dengan Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e), yang memberikan kewenangan penuh kepada partai politik dalam mengatur nomor urut calegnya. Menurutnya, kewenangan ini dapat berindikasi pada penentuan caleg yang hanya didasarkan pada *like and dislike* dari petinggi/pengurus partai. Oleh karena itu, untuk menjamin derajat kompetisi yang adil seyogianya penentuan caleg terpilih ditentukan dengan melihat perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut pencalonan.

Dengan demikian, Pemohon berkesimpulan bahwa hak-hak konstitusionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) telah dilanggar.

Oleh karena itu, Pemohon memohonkan kepada Mahkamah untuk menyatakan kedua Pasal tersebut bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mengikat secara hukum.

## **b. Putusan Mahkamah Konstitusi**

### **1) Pendapat Mahkamah terhadap Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008**

Atas Permohonan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa sesungguhnya ketentuan dalam Pasal 55 ayat (2) tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi, karena perlakuan hak-hak konstitusional gender untuk tidak dikualifikasikan diskriminatif tersebut, dimaknai untuk meletakkan secara adil hal yang selama ini ternyata tidak memperlakukan kaum perempuan secara adil.

Adapun untuk sampai pada kesimpulan tersebut Mahkamah mengeluarkan beberapa pendapat sebagai berikut:

Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* merupakan tindak lanjut dari konvensi Perempuan se-Dunia Tahun 1955 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 68 Tahun 1958, UU No. 7 Tahun 1984, dan UU No. 12 Tahun 2005.

Selanjutnya Mahkamah juga menjabarkan bahwa kebijakan ini tidak akan mengurangi hak konstitusional caleg laki-laki. Apabila sistem kuota dipandang sebagai pembatasan, hal itu tidak berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pembatasan sendiri dibenarkan dalam konstitusi Pasal 28J ayat (2) yang berbunyi:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Bahkan UUD 1945 juga memperbolehkan adanya perlakuan khusus sebagaimana diatur dalam 28H ayat (2). Lebih lanjut Mahkamah menjelaskan



dalam Putusannya bahwa, pemberian kuota 30 persen dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator. Mahkamah juga mengingatkan bahwa kebijakan ini bersifat sementara untuk mendorong keikutsertaan perempuan dalam pengambilan kebijakan nasional melalui partisipasi dalam pembentukan undang-undang.

## **2) Pendapat Mahkamah terhadap Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e)**

Mahkamah berpendapat bahwa pasal *a quo* adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat, sebab dengan ketentuan ini terbuka jalan yang menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan partai melalui nomor urut.

Padahal kedaulatan rakyat merupakan moralitas konstitusi yang sangat mendasar yang bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, tetapi juga pada seluruh undang-undang di bidang politik.

Di samping itu, pilihan rakyat juga akan menunjukkan tinggi tidaknya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif bersangkutan. Kemudian, hal ini juga tentunya dapat mereduksi konflik internal partai politik peserta pemilu yang dikhawatirkan dapat berimbas kepada masyarakat.

Kemudian, Mahkamah juga berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal *a quo* mengandung standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Sehingga perlu untuk dikembalikan lagi ke landasan filosofi dari setiap pemilihan, dimana penentuan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak. Dengan demikian, tidak akan didapati pemberlakuan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama.

## **3) Konklusi Mahkamah**

Dengan didasarkan pada pendapat-pendapat tersebut maka Mahkamah berkesimpulan bahwa Pasal 55 (2) UU 10/2008 tidaklah bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah sepakat bahwa *affirmative action* merupakan diskriminasi

terbalik atau *reverse discrimination*, namun tidak berarti melanggar konstitusi. Sebab, ketentuan dalam pasal tersebut bertujuan untuk meletakkan dasar-dasar yang adil secara sama bagi laki-laki dan perempuan dalam bidang politik.

Adapun ketentuan dalam Pasal 214 huruf (a), (b), (c),(d), dan (e), oleh Mahkamah dipandang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah memutuskan bahwa penetapan anggota legislatif didasarkan pada suara terbanyak.

#### 4) Analisis Putusan

Seiring dengan keluarnya putusan tersebut berkembang berbagai pendapat, baik yang mendukung maupun yang kontra. Pihak yang mendukung putusan ini berpandangan bahwa dengan adanya putusan yang demikian maka setiap caleg memiliki kesempatan yang sama dan setara untuk berkompetisi menjadi anggota legislatif. Bagi mereka yang kontra, putusan ini dianggap telah menafikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (2) UU 10/2008. Ketentuan yang terdapat dalam pasal itu menjadi tidak bermakna seiring dengan ditetapkannya suara terbanyak dalam penentuan caleg terpilih.

Namun, bagaimanapun juga, sebagaimana dijelaskan oleh Asfinawati bahwa putusan ini memang cukup dilematis. Di lain pihak, oligarki partai terputus dengan putusan ini. Partai tidak lagi berwenang untuk menentukan siapa yang akan duduk di parlemen melalui mekanisme nomor urut. Kini giliran rakyat untuk menentukan, melalui suara terbanyak.<sup>204</sup>

Di lain pihak, sebagaimana diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis bahwa putusan ini mengagalkan upaya perempuan dalam pencapaian kesetaraannya. Perjuangan perempuan untuk mendapatkan sepertiga dari jatah calon kursi legislatif menjadi sia-sia.<sup>205</sup>

Pada dasarnya kedua sistem tersebut menjamin suatu keterwakilan yang demokratis. Dengan suara terbanyak, legitimasi calon terpilih memang akan lebih

<sup>204</sup> Wawancara dengan Asfinawati, Direktur LBH Jakarta Periode 2006-2009. Sekarang sebagai *volunteer* pada Komite Aksi Solidaritas Untuk Munir (KASUM).

<sup>205</sup> Todung Mulya Lubis, *Menegakkan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi*, dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-39 No.1 Januari 2009, hal. 63.

tinggi. Dan hal inilah yang dinilai menjamin terjaganya prinsip kedaulatan rakyat. Namun, dengan nomor urut pun akan demikian apabila rekrutmen kandidat dilakukan oleh partai dengan cara yang baik. Bukankah partai pada dasarnya merupakan manifestasi dari keterlibatan rakyat?<sup>206</sup> Antara pemilih dengan partai tentunya memiliki kesamaan tujuan, demikian pula dengan kandidat yang dicalonkan. Dengan demikian, apa yang dicita-citakan oleh pemilihnya itu pula lah yang akan diperjuangkannya.

Keberadaan putusan ini bagaimanapun haruslah dihormati. Tetapi, ketika berbicara tentang peningkatan keterwakilan perempuan tampaknya kita memang harus memikirkan ulang tentang penerapan sistem suara terbanyak ini. Walaupun sebagian kalangan menyatakan bahwa sistem ini justru memperbesar kemungkinan keterpilihan perempuan, namun pada kenyataannya di lapangan ternyata berbeda. Perempuan hanya berhasil meraih 18% kursi di parlemen. Kita tidak dapat menutup mata, bahwa proses lobi masih baru bagi perempuan dan dukungan finansial yang tidak memadai juga tentunya akan mempengaruhi mereka dalam mengkampanyekan diri.<sup>207</sup>

Lagipula pada kenyataannya, pada pemilu 2009 yang lalu mayoritas perempuan terpilih adalah mereka dengan nomor urut atas (1, 2, dan 3). Hal tersebut dapat kita lihat dalam tabel berikut:

**Tabel 4.6.**  
Nomor Urut Caleg Perempuan Terpilih<sup>208</sup>

Nomor Urut	Persen		
	DPR RI	DPRD Prov.	DPRD Kab/Kota
1	44%	41%	41%
2	29%	20%	23%
3	20%	24%	18%
4 dst.	7%	14%	18%

Penerapan suara terbanyak hanya akan baik bagi perempuan dengan popularitas, jejaring, dan modal yang memadai. Sebab, sistem ini menjadikan pemilu sebagai pertarungan bebas, bukan hanya antar caleg dari partai yang

<sup>206</sup> Miriam Budiardjo berpandangan bahwa partai politik lahir dari gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik. lihat dalam Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 159.

<sup>207</sup> 'Zipper System untuk "Selamatkan" Perempuan di Parlemen', Harian KOMPAS Edisi 23 Januari 2009.

<sup>208</sup> Sumber: hasil penelitian PUSKAPOL FISIP UI 2010.

berbeda, tetapi juga antar caleg dalam satu partai. Dan tidak dapat dipungkiri resiko timbulnya persaingan tidak sehat dengan uang sebagai modal utama.<sup>209</sup>

Konflik internal partai sebagaimana dikhawatirkan oleh Mahkamah juga sesungguhnya dapat terjadi dengan sistem ini. Sebab, antar caleg dari satu partai pun akan berlomba-lomba meraup suara sebanyak-banyaknya. Kompetisi akan berlangsung dengan sangat individualistik.<sup>210</sup>

Kemudian, sebagaimana dapat penulis maknai dari *dissenting opinion* oleh Maria Farida terhadap putusan tersebut, bahwa ketentuan-ketentuan dalam undang-undang itu tidak lagi saling mendukung satu sama lain. Beliau mengungkapkan bahwa undang-undang seharusnya dipahami sebagai suatu kesatuan yang utuh. Bahwa aturan dalam Pasal 55 ayat (2) dan dalam Pasal 214 memiliki keterkaitan dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan. Keterkaitan tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 55 yang memberikan perlindungan terhadap perempuan dalam mekanisme internal partai. Kemudian ketentuan dalam Pasal 214 memberikan perlindungan dalam mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan melalui perjuangan di daerah pemilihan yang bersangkutan. Dengan penggunaan suara terbanyak, maka keterkaitan antara Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 ditiadakan dan putusan ini telah menafikan tindakan afirmatif.<sup>211</sup>

Dengan demikian, Kuota 30% yang diberikan oleh undang-undang dengan ini berubah menjadi 0%. Kesetaraan yang hendak dicapai dengan *affirmative*

---

<sup>209</sup> Herbert E. Alexander menyatakan bahwa demokrasi didasarkan pada prinsip *one man one vote*. Bagaimana kemudian prinsip ini dapat disandingkan dengan ketidakmerataan distribusi kekayaan? Sehingga timbullah penyimpangan yang akan mempengaruhi hasil pemilihan, yang salah satunya disebabkan oleh politik uang. Lihat dalam Ramdanyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret aksesori Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Rumah Demokrasi, 2010, hal. 263. Lihat pula dalam Nurul Arifin, *Sistem Suara Terbanyak dan Pengaruhnya terhadap Keterpilihan Perempuan*, [http://wri.or.id/files/Sistem Suara Terbanyak dan Pengaruhnya Terhadap Keterpilihan Perempuan.pdf](http://wri.or.id/files/Sistem_Suara_Terbanyak_dan_Pengaruhnya_Terhadap_Keterpilihan_Perempuan.pdf), diakses tanggal 11 Maret 2011. Lihat pula dalam Sigit Pamungkas, *Elektabilitas Perempuan dalam Sistem Suara Terbanyak*, <http://sigitp.staff.ugm.ac.id/?p=47>, diakses tanggal 11 Maret 2011.

<sup>210</sup> Menyusul Putusan Mahkamah tersebut, terjadi kampanye panjang selama 9 bulan dan dalam kurun waktu tersebut setiap caleg berupaya semaksimal mungkin memanfaatkan dana yang ada untuk mempromosikan dirinya demi meraih suara terbanyak. Sepanjang dilakukan sesuai hukum kampanye tidak menjadi masalah. Namun, di lapangan ternyata begitu banyak pelanggaran yang dilakukan selama kampanye ini. Dari data yang dikeluarkan oleh Bawaslu, pada Pemilu 2009 secara nasional terjadi 15.341 kasus. Jumlah ini meningkat dari Pemilu 2004 yang hanya sebesar 8.946 pelanggaran. Lihat dalam Ramdanyah, *Ibid.*, hal. 45 dan 221.

<sup>211</sup> Maria Farida dalam *Dissenting Opinion* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, hal. 109-115.

*action* bukanlah kesetaraan kesempatan, sebab hal itu memang sudah dijamin oleh hukum, melainkan suatu kesetaraan hasil, untuk menciptakan keseimbangan keterwakilan. Dan hal ini hanya akan berlaku sementara, sampai perempuan siap untuk berkompetisi secara bebas. Ketertinggalannya selama ini telah membuat perempuan layak mendapatkan suatu perlakuan khusus. Hal inilah yang tampaknya luput dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi.

### 5) Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah Putusan yang bersifat *erga omnes*,<sup>212</sup> sehingga akibat hukumnya tidak hanya berdampak pada para pihak, tetapi berlaku terhadap seluruh rakyat Indonesia secara umum.

Dengan putusan Mahkamah yang demikian itu, maka ketentuan dalam Pasal 214 huruf (a), (b), (c), (d), dan (e) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah bersifat *self executing*,<sup>213</sup> yang berarti putusan telah dapat dilaksanakan tanpa perlu dilakukan revisi ataupun pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terlebih dahulu terhadap UU 10/2008.

Dengan keputusan ini, maka sistem penentuan caleg terpilih di Indonesia berubah dari berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak. KPU dengan kewenangan yang diberikan undang-undang kepadanya dapat secara langsung menetapkan calon terpilih berdasarkan putusan Mahkamah tersebut.

<sup>212</sup> *Erga Omnes* digunakan dalam hukum untuk menjelaskan terminologi kewajiban dan hak terhadap semua. Putusan Mahkamah Konstitusi oleh karena objeknya menyangkut kepentingan bersama dan semua orang, sehingga sifat permohonan di MK tidak bersifat berhadapan sebagaimana sengketa di pengadilan perdata atau tata usaha negara. Termasuk putusan yang dijatuhkan MK terkait pengujian undang-undang, dimana undang-undang mengikat secara umum kepada semua warga negara, maka dengan dinyatakan tidak mengikatnya sebuah undang-undang tidak hanya mengikat kepada pemohon tetapi kepada semua warga negara. Lihat dalam Majalah Konstitusi No. 45-Oktober 2010, hal. 83.

<sup>213</sup> Putusan yang bersifat *self executing* berarti tidak membutuhkan mekanisme pengimplementasian. Putusan tersebut berlaku seketika. Sebagaimana diatur dalam Pasal 47 UU No. 24/2003, menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka umum. Dalam Black's Law dictionary disebutkan, *self executing of an instrument means effective immediately without the need of any type of implementing action.*

### C. Kedudukan Hukum Hak Politik Perempuan

Pada dasarnya, dalam pengaturan hukum tidak terdapat pengaturan yang diskriminatif terhadap perempuan. Pandangan hidup bangsa Indonesia pun –yang didasarkan pada Pancasila- mengakui kesetaraan dan arti penting keikutsertaan pria dan wanita dalam pembangunan. Hal ini lebih lanjut diakui pula dalam hukum dasar, yaitu pada Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan. Lebih dari itu, UUD juga membenarkan untuk dilakukannya suatu tindakan khusus yang ditujukan untuk mewujudkan kesetaraan.

Berbicara tentang hak politik perempuan, tidak ada satu aturan pun yang tidak mengakui hak memilih dan dipilih perempuan. Namun, pada kenyataannya, perempuan lebih banyak menggunakan salah satu haknya, yaitu sebagai pemilih semata. Dan ini tergolong ke dalam partisipasi politik terendah. Sementara haknya untuk dipilih kurang diaplikasikan, sebab hukum tidak memberi dorongan untuk hal itu.

Kita tahu bahwa nilai-nilai yang timpang dalam masyarakat tentang hubungan gender telah terinternalisasi ke dalam diri perempuan dan diterima sebagai kebenaran oleh masyarakat luas. Sehingga, tanpa bantuan hukum akan sulit mendorong perempuan untuk menggunakan haknya itu. Dengan kata lain, tidak adanya dukungan struktural akan membuat perempuan sulit melawan arus kultural yang melingkupi mereka.

Oleh karena itu, masuknya perlakuan khusus terhadap perempuan melalui UU 12 Tahun 2003 disambut hangat oleh berbagai kalangan, terutama aktivis perempuan. Dengan kebijakan ini diharapkan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen meningkat. Mengingat mereka juga mewakili lebih dari setengah penduduk Indonesia. Namun, penetapan kebijakan ini tampak kurang serius sebab tidak disertai dengan metode yang tepat, seperti *zipper system*, yang dapat menyelamatkan perempuan dari penempatan nomor urut bawah.

Keresahan tersebut baru terjawab pada tahun 2008 melalui UU No. 10 Tahun 2008. *Zipper system* ini akhirnya diadopsi, sehingga dalam tiga calon anggota legislatif harus ada satu perempuan. Namun, dengan dijatuhkannya

Putusan Mahkamah Konstitusi tentang suara terbanyak, maka target untuk mencapai 30% akhirnya harus direlakan.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pengakuan terhadap hak politik perempuan mengalami maju mundur. Inkonsistensi hukum ini dikhawatirkan akan menyumbang pada kemandegan kemajuan politik perempuan. Dan melalui inkonsistensi ini pula hukum menunjukkan bahwa hukum belum mengadakan dirinya sebagai penjamin bukan hanya untuk kesetaraan kesempatan politik, tetapi juga kesetaraan hasil. Ternyata, jaminan hukum terhadap hak politik perempuan yang komprehensif masih jauh dari kenyataan.



**BAB V**  
**PEREMPUAN DALAM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK**  
**INDONESIA PASCA PENERAPAN *AFFIRMATIVE ACTION***

**A. Profil Perempuan Terpilih di DPR RI<sup>214</sup>**

Sebanyak 93% perempuan terpilih di DPR adalah mereka yang ketika pencalonan berada pada urutan 1, 2, dan 3. Jika dirinci, sebanyak 44% berada pada urutan 1, lalu 29% pada urutan 2, dan 20% pada urutan 3. Dari 103 anggota parlemen perempuan hanya 7% yang berada di urutan 4 dan seterusnya. Hal ini menunjukkan bahwa aturan penempatan calon perempuan memiliki pengaruh dalam membuka peluang keterpilihan perempuan.

Melihat latar belakang pendidikan perempuan di DPR saat ini mayoritas dari mereka adalah berpendidikan pasca-sarjana, yaitu sebanyak 49 orang atau 47,5% dan 47 orang berpendidikan sarjana atau sebesar 47%. Sementara sisanya adalah mereka dengan pendidikan SMA atau Akademi.

Dari segi pekerjaan yang mereka miliki sebelum menjadi anggota DPR, terbanyak adalah profesional meliputi: dokter, pengacara, pengajar, dan konsultan. Mereka berjumlah 36 orang (35%). Selanjutnya berturut-turut adalah pengusaha sebanyak 28 orang (27,1%), Pegawai Negeri Sipil sebanyak 12 orang (11,6%), artis/selebritis/*public figure* sebanyak 10 orang (9,7%), karyawan swasta sebanyak 6 orang (5,8%), ibu rumah tangga sebanyak 5 orang (4,8%). Sementara itu, aktivis LSM dan karyawan BUMN/BUMD masing-masing hanya berjumlah 1 orang, dan di luar itu sebanyak 3 orang.

Dalam hal usia, mayoritas berusia pada rentang 36-50 tahun, yaitu sejumlah 49 orang (47,5%). Sementara terbanyak kedua adalah pada rentang usia 51-60 tahun yaitu sejumlah 29 orang (28,1%). Kemudian rentang usia 21-35 tahun berada pada urutan ketiga yaitu sejumlah 20 orang (19,4%).

Kebanyakan anggota DPR terpilih merupakan orang baru dalam dunia legislatif, hanya 29 persen yang pernah menjadi anggota legislatif, baik itu DPR,

---

<sup>214</sup> Data kuantitatif yang dipaparkan dalam bagian ini disadur Penulis dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Desember 2010 yang lalu.



DPD, DPRD, dan MPR. Sebagian besar lainnya, yaitu sebesar 71%, sama sekali belum pernah menjadi anggota legislatif.

## **B. Kedudukan Perempuan Terpilih di DPR RI**

### **1. Perempuan Terpilih dalam Struktur Kepemimpinan di DPR**

#### **a. Alat Kelengkapan DPR RI**

Berdasarkan Pasal 81 ayat (1) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPR RI memiliki 11 alat kelengkapan, yang terdiri dari 9 (sembilan) alat kelengkapan tetap dan 2 (dua) alat kelengkapan sementara yang dibentuk untuk tujuan dan dalam jangka waktu tertentu. Kesebelas alat kelengkapan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pimpinan DPR;
- 2) Badan Musyawarah;
- 3) Komisi, yang terdiri dari sebelas Komisi;
- 4) Badan Legislasi;
- 5) Badan Anggaran;
- 6) Badan Urusan Rumah Tangga (BURT);
- 7) Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP);
- 8) Badan Kehormatan;
- 9) Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN);
- 10) Panitia Khusus;
- 11) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh Rapat Paripurna, seperti Panitia Kerja dan Tim.<sup>215</sup>

Undang-undang No. 27 Tahun 2009 menyebutkan bahwa pimpinan alat kelengkapan DPR dipilih dari dan oleh anggota DPR dengan musyawarah untuk mufakat secara proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi dalam kepemimpinan pada alat-alat kelengkapan tersebut, kecuali pada Pimpinan dan Badan Musyawarah.<sup>216</sup>

<sup>215</sup> Wewenang Pimpinan DPR untuk membentuk Panitia Kerja dan Tim diatur dalam Tata Tertib DPR RI Pasal 94.

<sup>216</sup> Dalam undang-undang ini mengenai keterwakilan perempuan dan unsur kepemimpinan pada alat kelengkapan diatur dalam: Pasal 95 ayat (2) untuk Komisi; Pasal 101 ayat (2) untuk Badan Legislasi; Pasal 106 ayat (2) untuk Badan Anggaran; Pasal 112 ayat (2) untuk

Ketentuan senada juga terdapat dalam Tata Tertib DPR RI<sup>217</sup> sebagai pelaksana dari undang-undang ini.

#### **b. Perempuan Terpilih dalam Struktur Kepemimpinan di DPR<sup>218</sup>**

Pada saat ini, dari sebelas alat kelengkapan tersebut, hanya pada lima alat kelengkapan perempuan menduduki posisi pimpinan, yaitu pada Komisi V, VIII, dan IX, Baleg, BURT, dan BKSAP. Mereka adalah 6 (enam) orang diantara 103 perempuan lainnya. Posisi tersebut yaitu:

- a. Ketua Komisi V, dijabat oleh Yasti Soepredjo Makoagow dari F-PAN;
- b. Wakil Ketua Komisi VIII, dijabat oleh Chairun Nisa dari F-PG;
- c. Ketua Komisi IX, dijabat oleh Ribka Tjiptaning dari F-PDIP;
- d. Wakil Ketua Badan Legislasi dijabat oleh Ida Fauziah, dari F-KB;
- e. Wakil Ketua Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) dijabat oleh Indrawati Sukadis, dari F-PD;
- f. Wakil Ketua Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) dijabat oleh Nurhayati Ali Assegaf, dari F-PD; dan
- g. Ketua Panitia Kerja Revisi UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu dijabat oleh Ida Fauziah dari F-KB.

Distribusi pimpinan perempuan yang tidak merata tentu tidak terlepas dari jumlahnya yang masih minim, yaitu hanya 18%. Jumlah yang tidak signifikan ini pun tidak merata pada semua fraksi. Hanya fraksi tertentu yang memiliki jumlah perempuan yang cukup banyak, sementara fraksi lain sangat sedikit, seperti F-Hanura hanya 3 orang perempuan dari 17 anggota.

Sementara itu, untuk mengangkat pimpinan perempuan -sesuai dengan ketentuan undang-undang dan tata tertib- harus memperhatikan perimbangan

---

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara; Pasal 119 ayat (2) untuk Badan Kerja Sama Antar Parlemen; Pasal 125 ayat (2) untuk Badan Kehormatan; Pasal 132 ayat (2) untuk Badan urusan Rumah Tangga; dan Pasal 138 ayat (2) untuk Panitia Khusus.

<sup>217</sup> Dalam Tata Tertib DPR RI mengenai keterwakilan perempuan dan unsur kepemimpinan pada alat kelengkapan diatur dalam: Pasal 52 ayat (2) untuk Komisi; Pasal 59 ayat (2) untuk Badan Legislasi; Pasal 64 ayat (2) untuk Badan Anggaran; Pasal 69 ayat (2) untuk Badan Akuntabilitas Keuangan Negara; Pasal 75 ayat (2) untuk Badan Kerja Sama Antar Parlemen; Pasal 81 ayat (2) untuk Badan Kehormatan; Pasal 85 ayat (2) untuk Badan urusan Rumah Tangga; dan Pasal 91 ayat (2) untuk Panitia Khusus.

<sup>218</sup> Nama-nama dari Pimpinan Alat Kelengkapan ini didapatkan dari hasil wawancara dengan Peneliti dari Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) DPR-RI, Dina Martiany.

jumlah anggota pada tiap-tiap fraksi. Oleh karena itu, fraksi yang jumlah perempuannya tidak berimbang dengan laki-laki akan sangat kecil kemungkinan untuk dipilih sebagai pimpinan. Hal ini juga terlihat dari data di atas, bahwa perempuan pemimpin tersebut berasal dari fraksi-fraksi dengan jumlah anggota perempuan dan laki-laki yang cukup berimbang seperti F-PD, F-PDI, F-PG, F-KB, dan F-PAN.

Kondisi ini pun berpengaruh terhadap distribusi perempuan di komisi-komisi. Sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 5.1.**  
**Distribusi Anggota Parlemen Perempuan di Komisi<sup>219</sup>**

Komisi	Ruang Lingkup	Jumlah	
		Persen	Angka
Komisi I	Pertahanan, Intelijen, Luar Negeri, Komunikasi dan Informatika	15.56	8
Komisi II	Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, dan Pertanahan dan Reforma Agraria	25.45	12
Komisi III	Legislasi, Hukum dan HAM, serta Keamanan	7.27	4
Komisi IV	Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, dan Pangan	10.91	6
Komisi V	Perhubungan, PU, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan, dan Kawasan Tertinggal	10.91	7
Komisi VI	Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi, UKM, dan BUMN, serta Standarisasi Nasional	12.00	7
Komisi VII	Energi Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, serta Lingkungan Hidup	9.09	5
Komisi VIII	Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Sosial, Agama, Penanggulangan Bencana	22.92	11
Komisi IX	Kesehatan, Ketenagakerjaan, Transmigrasi, dan Kependudukan	42.55	20
Komisi X	Pendidikan, Pemuda, Olah Raga, Pariwisata, Kesenian, dan Kebudayaan	26.00	13
Komisi XI	Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank	20.00	10
<b>Total</b>			103

Dari tabel di atas, terlihat bahwa perempuan banyak ditempatkan di komisi yang mewakili sektor-sektor 'lunak'<sup>220</sup> seperti komisi VIII dan IX. Sementara itu, di komisi-komisi yang dianggap strategis jumlah perempuan sangat minim, bahkan di beberapa komisi masih ada yang di bawah 10%. Hal ini menunjukkan

<sup>219</sup> Data diolah oleh penulis dari daftar anggota dalam [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) dan hasil penelitian UNDP, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah: Makalah Kebijakan*, Jakarta: UNDP Indonesia, 2011, hal. 25.

<sup>220</sup> Penggunaan istilah 'lunak' dianggap mewakili sektor-sektor yang sepi dari konflik kepentingan yang bersifat politis.

bagaimana keterwakilan perempuan hanya dipandang sebagai keterwakilan jenis kelamin, bukan keterwakilan ideologi sehingga persebarannya tidak merata dan tetap dikaitkan dengan peran-peran domestik mereka seperti sektor-sektor yang berhubungan dengan kesehatan, anak, dan kependudukan.

Keadaan ini dikhawatirkan tidak akan membawa perubahan yang signifikan. Apabila keterwakilan perempuan hanya dipandang sebagai keterwakilan jenis kelamin, masalah perempuan pun akan tetap dipandang sebagai masalah perempuan semata. Hal inilah yang menyebabkan mengapa *affirmative action* di Indonesia tidak menyentuh tujuannya yang hakiki. Bahkan di ruang publik pun perempuan masih mengalami domestifikasi. Seolah-olah ketika mereka sudah duduk di DPR itu saja sudah cukup. Padahal yang paling penting adalah bagaimana perspektif perempuan dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan di segala bidang.

## **2. Peran Perempuan Terpilih dalam Persidangan<sup>221</sup>**

### **a. Sidang Revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan TKI di Luar Negeri**

DPR merasa perlu untuk melakukan revisi terhadap undang-undang ini adalah karena ketentuan yang mengatur tentang perlindungan sangat sedikit, yaitu hanya 8 pasal dari 109 pasal. Proses perubahan ini juga tidak terlepas dari desakan LSM yang peduli terhadap pekerja migran Indonesia di luar negeri seperti Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI).

*The Institute for Ecosoc Rights* menyebutkan bahwa 4.000.000 (empat juta) warga negara Indonesia bekerja di luar negeri, dan 70% di antaranya adalah perempuan yang mayoritas bekerja di sektor domestik. Proses perubahan undang-undang sangat diharapkan dapat memberikan perlindungan lebih terhadap TKI khususnya bagi perempuan yang kerap kali menjadi korban.

Dalam Panitia Kerja revisi undang-undang terdapat beberapa perempuan, namun pendapat-pendapat mereka masih belum bersinggungan dengan persoalan

---

<sup>221</sup> Persidangan yang dimaksud oleh Penulis dalam bagian ini terdiri dari sidang revisi undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan TKI di Luar Negeri dan Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini disebabkan karena jadwal sidang DPR yang kerap kali tidak tentatif dengan yang telah ditetapkan. Sehingga tidak banyak persidangan yang dapat diikuti secara kontiniu.

perempuan. Hanya satu, yaitu Zulmiar yang menyinggung tentang konsep perlindungan yang berperspektif gender.

Dalam persidangan tanggal 22 September, ketika Rapat Dengar Pendapat Umum dengan ahli, beliau mengutarakan bahwa naskah revisi yang disusun oleh DPR masih bersifat umum, sehingga menurut beliau perlu dipertimbangkan kesesuaiannya dengan kenyataan bahwa sebagian besar TKI adalah perempuan.

Dalam menanggapi hal ini, ahli yang diundang pada persidangan tersebut –Prof. Didik J. Rachbini-<sup>222</sup> tidak memberikan tanggapan yang dapat digolongkan pro terhadap perempuan. Beliau hanya menawarkan perlindungan TKI dilakukan dengan belajar dari negara lain seperti Filipina.

Sementara itu, anggota perempuan lain banyak berbicara tentang sistem pemberian sanksi terhadap orang atau badan hukum penyedia TKI ilegal, rekomendasi tentang kewenangan PPNS dalam pencegahan dan penanganan penyediaan TKI ilegal, kemudian ratifikasi konvensi ILO, dan pentingnya MoU dengan negara penerima TKI.

Secara umum, terlihat bahwa mereka benar aktif dalam persidangan. Namun, pola pikir mereka belum berperspektif perempuan. Hal ini tentunya sangat disayangkan. Sebab, ide dasar dari penerapan afirmasi adalah sebab perempuan dianggap paling baik dalam mewakili kepentingan sebagian perempuan lain yang terlanggar haknya. Sebagaimana *mirror theory* Bentham menyebutkan bahwa kelompok itu sendiri lebih baik dalam mencerminkan kelompoknya.

Di samping mengundang Prof. Rachbini, DPR juga mengundang Dr. Markus dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Namun, hal-hal yang dibahas pun tidak bersinggungan dengan perempuan, tetapi seluruhnya berbicara tentang sistem kriminalisasi dan penalisasi terkait pengadaan TKI yang tidak sesuai prosedur atau ilegal.

Dari sini terlihat bahwa, perempuan-perempuan di DPR belum cukup kuat untuk memberikan pengaruhnya. Mereka banyak terbawa arus utama, yaitu hanya

---

<sup>222</sup> Prof. Didik Junaidi Rachbini adalah mantan anggota DPR RI masa bakti 2004-2009 dari Partai Amanat Nasional. Beliau juga merupakan dosen di beberapa universitas seperti Universitas Paramadina Mulya dan Program Magister Manajemen UI dan MPKP UI.

membahas hal-hal yang dianggap penting bagi sebagian besar orang, tapi belum tentu bagi perempuan.

Dalam persidangan, mereka lebih mengikuti alur pembicaraan yang disampaikan oleh para ahli yang diundang dan tidak kritis terhadap persoalan perempuan yang sering luput dari para ahli yang kebetulan semuanya adalah laki-laki. Sementara itu, ketika seorang anggota perempuan menawarkan perlindungan yang berperspektif gender, tidak terdengar tanggapan lebih lanjut dari anggota parlemen lain.

#### **b. Sidang Revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum**

Rencana perubahan terhadap undang-undang ini telah disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR dan dipandang sebagai kesempatan untuk lebih memperluas lagi peluang keterpilihan perempuan di DPR. Oleh karena itu, beberapa anggota Parlemen Perempuan menawarkan adanya ketentuan yang akan mencantumkan bahwa, 30% dari seluruh kandidat di nomor urut satu dari setiap partai politik harus perempuan. Hal ini disampaikan oleh Ledia Hanifa, anggota DPR RI yang diwawancarai di kantornya. Dan ketika ide ini dicetuskan, terdengar ucapan-ucapan yang cenderung memarjinalkan dari anggota parlemen laki-laki, seperti: “*mau apa lagi sih ibu-ibu ini?*”.

Ledia menyadari bahwa sistem pemilihan khususnya terkait dengan *affirmative action* bagi perempuan masih perlu untuk dibenahi. Menurutnya, *affirmative action* yang dijalankan di Indonesia masih setengah hati. Namun, hal tersebut sepertinya tidak terdengar oleh anggota-anggota lain yang mayoritas laki-laki. Sistem politik patriarkis ini akhirnya akan menghasilkan 20 poin perubahan yang tidak satu pun terkait perbaikan sistem *affirmative action*.

Kedua puluh poin itu adalah terkait tahapan penyelenggaraan Pemilu, hari pemungutan suara di luar negeri, persyaratan partai politik yang menjadi peserta pemilu, pendaftaran partai politik peserta pemilu, verifikasi partai politik calon peserta pemilu, mekanisme pengajuan keberatan partai politik calon peserta pemilu, mekanisme penggunaan hak pilih warga negara, daerah pemilihan provinsi dan kabupaten, penyedia data pemilih, penyerahan data pemilih dari KPU

ke KPU Kabupaten/Kota, pemutakhiran data pemilihan, daftar pemilih sementara, daftar pemilih tetap, sistem informasi data pemilih, mekanisme memilih bagi pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih, mekanisme pemberian suara, penetapan calon terpilih, ketentuan pidana, dan hal-hal krusial lain seperti ambang batas perolehan suara.<sup>223</sup>

Cerita tentang peminggiran di persidangan juga pernah dialami oleh Eva Kusuma Sundari, politisi perempuan dari PDI Perjuangan. Ia bercerita bahwa dalam suatu rapat komisi, ia meminta anggota rapat untuk memikirkan aspek gender. Tiba-tiba suara dalam sidang langsung bersorak “*huuu..., lagi-lagi gender.*”<sup>224</sup> Hal yang sama juga pernah disaksikan oleh seorang Peneliti di DPR, ketika ada tawaran untuk memikirkan aspek gender ditanggapi dengan kalimat “*ya udah deh ibu-ibu.*” Ia berpandangan bahwa anggota DPR laki-laki sangat minim perhatiannya terhadap isu-isu gender, mereka menganggap bahwa isu gender adalah urusan perempuan semata.<sup>225</sup>

Pengalaman-pengalaman tersebut dapat menggambarkan bagaimana keberadaan anggota parlemen perempuan masih dipandang sebagai perluasan peran domestik mereka.<sup>226</sup> Para anggota parlemen laki-laki berpandangan bahwa keberadaan perempuan hanya sebagai keterwakilan salah satu jenis kelamin saja, bukan sebagai keterwakilan sebuah ideologi.<sup>227</sup>

Anggota perempuan di DPR periode 2009-2014 memang masih harus berjuang untuk mengimbangi politisi laki-laki. Eva menyebutkan bahwa kuantitas perempuan di parlemen sangat menentukan. Sebab, jumlah perempuan yang sedikit akan sulit untuk mempengaruhi keputusan apalagi kalau harus kuorum.

---

<sup>223</sup> Keduapuluh perubahan yang akan dilakukan terhadap undang-undang ini merupakan rancangan DPR dan belum mendengarkan pendapat pemerintah. Data ini didapatkan dari Sekretariat Komisi II DPR RI.

<sup>224</sup> Hasil wawancara Eva Kusuma Sundari oleh Umi Kalsum dan Ignatius Kristanto, Litbang Kompas yang dipublikasikan di Harian Kompas edisi Senin, 21 Desember 2009.

<sup>225</sup> Wawancara dengan Dina Martiany, Peneliti Bidang Gender P3DI DPR RI.

<sup>226</sup> Elsa Chaney, dalam Cathy A. Rakwoski, *Women As Political Actors: The From Maternalism to Citizenship Rights and Power*, *Latin America Research Review*, Vol. 38, No. 2, Texas: University of Texas Press, 2003, hal. 180-181.

<sup>227</sup> Wawancara dengan Asfinawati, Mantan Direktur LBH Jakarta.

### C. Strategi Perempuan Parlemen dalam Pemberdayaan Perempuan

Perempuan parlemen memiliki organisasi yang disebut dengan Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI). KPPRI lahir sebagai bentuk kesadaran anggota parlemen perempuan yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, bahwa salah satu penyebab ketimpangan gender di Indonesia adalah rendahnya tingkat keterwakilan perempuan di lembaga pengambil kebijakan publik.<sup>228</sup>

Pembentukan KPPRI ini menjadi bagian dari strategi perempuan wakil rakyat dalam meningkatkan kompetensi dirinya sebagai seorang anggota legislatif, mendorong anggotanya untuk aktif memublikasi pemikiran dan aktifitasnya sekaligus juga menjadi tempat bagi para anggota legislatif perempuan untuk mengupayakan kegiatan-kegiatan yang dapat memberikan sumbangsih bagi peningkatan pemberdayaan perempuan.<sup>229</sup>

Ketua V Bidang Humas KPPRI menyatakan bahwa, kapabilitas adalah modal dasar yang harus dimiliki oleh setiap perempuan. Oleh karena itu, sebagai tahap awal yang dilakukan oleh KPPRI dalam mencapai tujuannya adalah melakukan *up grading* terhadap anggota parlemen perempuan dan juga pengurus dan fungsionaris partai politik di tingkat pusat. Ia berpendapat bahwa, keikutsertaan pengurus dan fungsionaris partai sangat dibutuhkan karena mereka merupakan penentu pengalokasian perempuan dalam pemilihan dan tidak tertutup juga kemungkinan bahwa di kemudian hari mereka akan maju sebagai kandidat. Ledia menegaskan pula, bahwa melalui program-program yang dicanangkan oleh KPPRI, mereka dapat membuktikan bahwa perempuan bukan hanya pemenuh jumlah.<sup>230</sup>

Seorang peneliti DPR menambahkan bahwa kaukus cukup rutin dalam mengadakan seminar-seminar dan rapat-rapat terkait isu tertentu. Namun, sangat disayangkan bahwa hasil dari seminar-seminar dan rapat-rapat tersebut belum dapat diadopsi pada proses legislasi. Jadi, kegiatan KPPRI hanya sebatas *capacity building* bagi anggota-anggotanya yang dilakukan dengan kerja sama dengan *non-*

<sup>228</sup> <http://www.perempuandpdri.org/content/profil-kaukus>, diakses tanggal 16 Oktober 2011.

<sup>229</sup> <http://myzone.okezone.com/content/read/2010/02/12/807/pelantikan-pengurus-baru-kppri>, diakses tanggal 16 Oktober 2011.

<sup>230</sup> Hasil wawancara dengan Ledia Hanifa, Anggota DPR RI sekaligus menjabat sebagai Ketua V Bidang Humas KPPRI.



*governmental organization* dan instansi-instansi pemerintah seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.<sup>231</sup>

Ledia tetap optimis bahwa langkah perempuan parlemen melalui KPPRI bisa ikut mewarnai dinamika perpolitikan di Indonesia dengan kecerdasan, kesantunan, dan kepedulian terhadap persoalan bangsa. Sebab, KPPRI terus berupaya melakukan kegiatan yang bersifat legislasi, *budgeting*, dan pengawasan yang berpihak pada kepentingan perempuan, keluarga dan anak, tanpa meninggalkan prinsip imbang dan adil.

#### **D. Perempuan Parlemen Pasca Penerapan *Affirmative Action***

Dari serangkaian uraian di atas, terlihat bahwa peran perempuan di parlemen –baik itu dalam struktur kepemimpinan maupun dalam persidangan– belum memegang peranan yang cukup signifikan dan belum bisa memberikan pengaruh. Pemikiran-pemikiran terkait perempuan belum bisa diakomodasi secara baik.

Dari data di atas, terlihat bahwa mayoritas dari mereka adalah perempuan muda dengan pendidikan yang tinggi. Dengan demikian mereka diharapkan dapat memberikan pengaruh dalam pengambilan keputusan di parlemen. Namun, sangat disayangkan bahwa ternyata keputusan partai juga akan sangat mempengaruhi sikap mereka sebagai anggota parlemen, sebagaimana dikatakan oleh Ledia.<sup>232</sup>

Oleh karena itu, keberadaan perempuan –meskipun dengan perspektif perempuan– tidak menjamin penuh akan diartikulasikannya kepentingan-kepentingan perempuan ke dalam kebijakan. Belum lagi jumlahnya yang terbatas, hanya 18% dari seluruh anggota. Eva<sup>233</sup> menyebutkan, keberadaan perempuan di parlemen hanya seperti titik kecil yang tidak akan mampu mempengaruhi pengambilan keputusan apalagi membutuhkan kuorum.

Faktor penghambat lain sebenarnya bersumber dari perempuan sendiri. Tidak banyak dari perempuan di parlemen yang telah akrab dengan isu-isu perempuan sebelum mereka masuk ke parlemen. Oleh karena itu, sebagian dari mereka masih perlu untuk didorong terus untuk bisa menggali masalah,

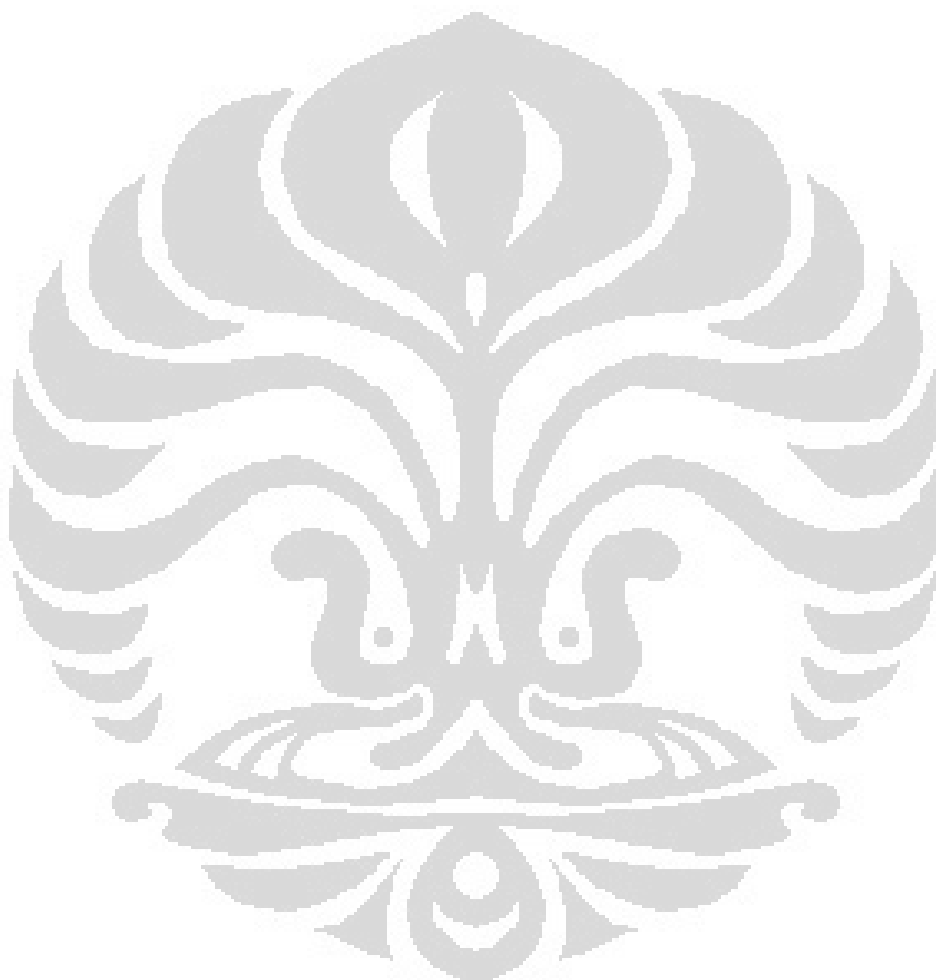
<sup>231</sup> Hasil wawancara dengan Dina Martiany, Peneliti bidang Gender pada P3DI DPR-RI.

<sup>232</sup> Wawancara dengan Ledia Hanifah Amalia, anggota DPR RI dari F-PKS.

<sup>233</sup> Eva Kusuma Sundari, anggota DPR RI dari F-PDIP, Ketua Komisi IX.

mengartikulasikan persoalan, dan memiliki kemampuan penyelesaian masalah yang baik.<sup>234</sup>

Padahal, keberadaan perempuan yang sensitif gender masih sangat dibutuhkan dalam mewujudkan demokrasi substantif di Indonesia. Oleh karena itu, perlu untuk dipikirkan ulang konsep penerapan *affirmative action* agar lebih mendukung keterpilihan dan meningkatkan keterwakilan perempuan.



---

<sup>234</sup> Ledia Hanifa Amaliah, *Kalau Mau, Kita Bisa: Catatan Satu Tahun Langkah Dakwah Perempuan di Parlemen*, Jakarta: Beebooks Publishing, 2011, hal. 6.

## BAB VI

### IMPLIKASI RENDAHNYA KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN

Pentingnya keterwakilan perempuan di parlemen bukan hanya dilihat dari perempuan sebagai kategori seksual jenis kelamin, tetapi harus dimaknai sebagai identitas gender.<sup>235</sup> Sebab inti dari *affirmative action* itu sendiri adalah ketika perspektif gender dapat mempengaruhi proses pembentukan kebijakan di parlemen.

Di Indonesia, minimnya perempuan dalam lembaga pengambil keputusan, seperti parlemen, telah menghasilkan hukum yang justru menjustifikasi diskriminasi struktural yang semakin meminggirkan perempuan dari ruang publik. Kebijakan-kebijakan yang demikian itu kemudian telah berhasil mempengaruhi kehidupan perempuan di berbagai bidang, sebagaimana akan dijelaskan berikut ini.

#### A. Implikasi Rendahnya Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Untuk menakar arti penting dari penerapan *affirmative action* dapat kita lihat dari kondisi perempuan Indonesia kini yang masih banyak mengalami diskriminasi, baik itu diskriminasi kultural maupun struktural, yang akhirnya mempengaruhi kehidupan perempuan dalam berbagai bidang.

#### 1. Kelanggengan Nilai Patriarki yang Menimbulkan Diskriminasi Struktural

Palva Miller menyebutkan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dalam menggambarkan apa itu patriarki. Namun, hal ini dapat dipahami dengan melihat hubungan perintah, termasuk di dalamnya suami dengan istri, ayah dengan anak, pengusaha dengan pekerja, maupun penguasa dengan rakyat.<sup>236</sup> Namun, secara sempit Kamla Bhasin mendefinisikan patriarki sebagai sebuah sistem yang menyebabkan perempuan terdominasi dan tersubordinasi oleh laki-laki.

<sup>235</sup> Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Marjin Kiri, 2011, hal. 7.

<sup>236</sup> Pavla Miller, *Transformation of Patriarchy in The west 1500-1900*, <http://search.proquest.com/docview/198987511?accountid=38628>, diakses pada 5 Juli 2011.

Sistem tersebut mempengaruhi semua aspek kehidupan perempuan. Kalwant Bhopal dalam tulisannya menyebutkan bahwa patriarki telah membentuk peran gender perempuan baik di lingkungan keluarga maupun di ruang publik. Dia menyimpulkan bahwa baik patriarki domestik maupun patriarki publik keduanya telah menempatkan perempuan dalam barisan kedua.<sup>237</sup>

Dalam kehidupan bernegara, paham patriarki telah mempengaruhi negara dalam mengeluarkan kebijakan, yang secara tidak langsung mempengaruhi relasi gender dalam masyarakat. Paham ini telah menciptakan suatu diskriminasi struktural, melalui pembakuan peran gender dan lahirnya kebijakan-kebijakan diskriminatif atas nama agama.

#### a. Pembakuan Peran Gender oleh Negara

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa ketertinggalan perempuan banyak diakibatkan oleh perbedaan antara peran domestik dan peran publik. Ditematkannya perempuan dalam peran domestik telah membatasinya dalam ruang publik. Bukan hanya karena hambatan kultural, tetapi juga diikuti dengan pembakuan melalui undang-undang. Sebagaimana dapat kita lihat dalam undang-undang perkawinan.

Pada awal pembentukannya, undang-undang ini dipandang sebagai suatu kemajuan karena telah memberikan kedudukan sebagai subjek hukum terhadap perempuan. Sebab sebelumnya, berdasarkan hukum kolonial, perempuan sama sekali tidak memiliki kedudukan hukum. Pada masa pendudukan Belanda, seorang istri baru boleh masuk ke dalam lingkungan sosial, apabila keadaan memaksanya demikian. Kegiatan publik yang dilakukannya pun bukan atas nama pribadi, tetapi atas nama keluarga.<sup>238</sup> Namun, seiring dengan berlakunya undang-undang ini, didapati banyak kekurangan yang cenderung tidak melindungi perempuan.<sup>239</sup> Dimana salah satunya adalah pembakuan peran gender yang dilakukan oleh negara melalui undang-undang ini.

---

<sup>237</sup> Kalwant Bhopal, *Gender, Race, and Patriarchy: A Study of South Asian Women*, <http://search.proquest.com/docview/209694562?accountid=38628>, diakses tanggal 7 juli 2011.

<sup>238</sup> F.D. Holleman, *Kedudukan Hukum Wanita Indonesia dan Perkembangannya di Hindia Belanda*, Djakarta: Bhratara, 1971, hal. 53-54.

<sup>239</sup> Kelemahan lain dari undang-undang ini adalah dianutnya prinsip monogami relatif, yang memungkinkan terjadinya poligami.

Salah satu ketentuan yang membakukan peran domestik perempuan adalah Pasal 31 ayat (3) yang menempatkan perempuan sebagai ibu rumah tangga dan laki-laki sebagai kepala rumah tangga.<sup>240</sup>

Melalui ketentuan tersebut, negara telah turut menguatkan nilai-nilai gender yang bersifat diskriminatif, sekaligus membakukan peran perempuan sebagai ibu rumah tangga (mengurus ranah domestik semata). Ketentuan ini semakin dipertegas dalam Pasal 34 yang menyatakan bahwa suami wajib melindungi istri dan istri wajib mengatur rumah tangga sebaik-baiknya.

Hal ini tidak hanya memberi dampak dibatasinya partisipasi perempuan dalam bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya, namun lebih dari itu telah turut melanggengkan relasi gender yang timpang.<sup>241</sup>

Pasal lain yang perlu untuk diperhatikan pula adalah Pasal 41 mengenai putusnya perkawinan karena perceraian. Tidak terdapat sanksi apabila ayah tidak memberikan biaya pemeliharaan dan pendidikan bagi anak-anaknya. Hal ini berarti perempuan sering harus memikul beban tanggung jawab itu, bila anak di bawah pengasuhannya. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan janda cerai dalam pemeliharaan anak tidak terjangkau pula oleh hukum.<sup>242</sup> Demikian pula posisi suami sebagai kepala rumah tangga tidak berjalan secara sinkron apabila tanggung jawab tersebut tidak diatur secara tegas dalam undang-undang.

#### **b. Kebijakan Diskriminatif Atas Nama Agama**

Pasca amandemen Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terjadi penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>240</sup> Dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa kedudukan suami istri adalah setara. Namun, bagaimana mungkin dapat dikatakan demikian sementara ayat (3) menegaskan kedudukan suami sebagai Kepala Keluarga. Mengapa suami tidak dikatakan saja sebagai Bapak Rumah Tangga atau Bapak Keluarga? Agar kedudukan keduanya terlihat setara dan saling melengkapi sebagaimana disebutkan dalam AL Qur'an (2:187) bahwa istri merupakan pelindung bagi suami dan sebaliknya, suami pelindung bagi istri. Lihat dalam Siti Musdah Mulia, *Perlunya Revisi Undang-Undang Perkawinan: Perspektif Islam*, *Jurnal Perempuan*, No. 49 Tahun 2006, hal. 79.

<sup>241</sup> Liza Hadiz, Sri Wiyanti Eddyono, *Pembakuan Peran Gender dalam Kebijakan-Kebijakan di Indonesia*, Jakarta: LBH APIK, 2005, Hal. 4.

<sup>242</sup> Achie Sudiarti Luhulima, *Analisis dan Pemikiran Pengembangan Produk dan Proses Hukum yang Adil Jender*, dalam Sita van Bemmelen, et.al. (editor), *Kumpulan Karangan untuk Prof. Tapi Omas Ihromi: Benih Bertumbuh*, Yogyakarta: Yayasan Galang, 2000, hal. 159.

pemerintahannya. Dengan kewenangan tersebut, terkadang daerah lupa akan batasan yang diberikan oleh undang-undang terhadapnya. Batasan tersebut menyangkut 6 bidang yaitu pertahanan, keamanan, hukum, moneter, kebijakan fiskal, serta agama.

Apa yang terjadi belakangan ini adalah justru banyak daerah yang mengeluarkan peraturan daerah yang bernuansa keagamaan. Padahal, masalah keagamaan merupakan suatu kewenangan yang tetap melekat pada pemerintah pusat karena dianggap sebagai suatu hal yang sensitif dan dapat memicu disintegrasi bangsa.<sup>243</sup>

Maraknya peraturan daerah bernuansa agama tersebut dipicu oleh anggapan bahwa hal tersebut menjadi solusi untuk menghapus segala keresahan dalam masyarakat sehingga tercipta ketertiban umum. Namun di lain pihak, melalui peraturan-peraturan itu telah terjadi diskriminasi terhadap perempuan.<sup>244</sup> Berikut beberapa perda bernuansa agama yang dipandang diskriminatif terhadap perempuan:

#### 1) **Peraturan Daerah tentang Pemakaian Pakaian Muslim**

Terdapat beberapa daerah di Indonesia yang menerapkan kewajiban tentang pemakaian busana muslim dan muslimah. Diantaranya adalah Surat Edaran Bupati Tasikmalaya No. 451/SE/04/Sos/2001. Aturan tersebut kemudian diperkuat kedudukannya dalam Perda Kabupaten Tasikmalaya No. 40 Tahun 2002. Surat edaran tersebut menganjurkan kepada siswa tingkat dasar sampai tingkat atas, lembaga pendidikan, kursus, dan perguruan tinggi yang beragama Islam untuk mengenakan pakaian seragam sesuai dengan ketentuan yang menutup aurat.

Aturan senada dapat juga kita lihat dalam Surat Keputusan Bupati Pandeglang No. 9 Tahun 2004. Surat Keputusan ini justru lebih eksplisit menyebutkan pemakaian busana muslim bagi pelajar wanita.

Melihat substansi dari perda tersebut, terlihat bahwa pengamalan syariah Islam telah diikuti dengan penetapan tolok ukur yang keliru, yang salah satunya

---

<sup>243</sup> Arskal Salim, Perda Berbasis Agama dan Perlindungan Konstitusional Penegakan HAM, dalam *Jurnal Perempuan*, No. 60 Tahun 2008, hal. 9.

<sup>244</sup> *Ibid.*

adalah penetapan standar penampilan perempuan di ruang publik. Identitas Islam yang diharapkan mengental dengan pemberlakuan syariah Islam diukur dari derajat ketertutupan aurat perempuan di ruang publik dan jika perempuan tidak menaatinya, maka dia dianggap telah melawan nilai-nilai agama dan wajib diberi sanksi.<sup>245</sup>

## 2) Peraturan Daerah tentang Kesusilaan

Sama halnya seperti peraturan daerah tentang pemakaian pakaian muslim, peraturan daerah tentang kesusilaan juga marak diterbitkan oleh pemerintah daerah.<sup>246</sup> Umumnya peraturan daerah tersebut dikemas dalam aturan anti maksiat atau pelacuran. Apabila diperhatikan definisi pelacuran yang ditetapkan oleh perda-perda tersebut memang terkesan netral, tetapi dalam prakteknya perempuan yang senantiasa menjadi objek sasaran dari penerapan peraturan-peraturan itu.<sup>247</sup>

Dalam setiap penggerebekan yang dilakukan oleh aparat menunjukkan bahwa wanita tuna susila merupakan objek dari perda-perda tersebut, sementara itu lelaki tuna susila tidak diposisikan demikian.<sup>248</sup> Di sini terlihat diskriminasi, sebab penggerebekan lebih diarahkan kepada perempuan. Padahal seyogianya, pembinaan itu jangan dititikberatkan kepada perempuan saja, karena tanpa disadari laki-laki juga ikut mendorong munculnya gejala ini.

<sup>245</sup> Perempuan memang menjadi objek utama dari aturan tentang pakaian muslim, hal inilah yang membuatnya dianggap diskriminatif. Contohnya: 7 karyawan PT. Wira Lanao Unit Moulding dipangkas secara paksa dan digunduli rambutnya karena tidak memakai jilbab. Kejadian tersebut berlangsung pada saat bus penjemput karyawan diberhentikan oleh orang bertopeng di kawasan Sungai Raya dan disambut beberapa laki-laki tidak dikenal yang siap dengan gunting. Kejadian yang sama juga terjadi terhadap sejumlah ibu-ibu sebagaimana diberitakan oleh Harian KOMPAS edisi 27 April 2001, dimana sejumlah ibu-ibu dipotong rambutnya di tempat umum karena tidak mengenakan jilbab.

<sup>246</sup> Beberapa diantaranya adalah Perda Propinsi Sumatera Barat No. 11 Tahun 2001; Perda Sukabumi No. 10 Tahun 2001; Perda Tasikmalaya No. 1 Tahun 2000; Perda Bali No. 2 Tahun 2002; Perda Solok No. 11 Tahun 2011; Perda Padang Pariaman No. 2 Tahun 2004; Perda Propinsi Sumatera Selatan No. 13 Tahun 2002; Perda Palembang No. 2 Tahun 2004; Perda Bengkulu No. 24 Tahun 2005; Perda Bandar Lampung No. 15 Tahun 2002; Perda Tangerang No. 8 Tahun 2005; Perda Cianjur No. 21 Tahun 2000; Perda Gresik No. 7 Tahun 2002; Perda Jember No. 4 Tahun 2001; Perda Sambas No. 3 Tahun 2004; Perda Mataram No. 12 Tahun 2003; Perda Gorontalo No. 10 Tahun 2003.

<sup>247</sup> Edriana Noerdin, *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Politik di Era otonomi Daerah*, Jakarta: Women Research Institute, 2005, hal. .

<sup>248</sup> Hal ini dapat kita lihat dari pemberitaan-pemberitaan media massa, misalnya: Harian Pakuan Edisi 13 September 2001 di Halaman 4 terdapat berita "28 WTS dijaring Petugas"; kemudian di NTB Post edisi 4 Februari 2002 di halaman 3 terdapat berita "Polri Siap Amankan WTS dan Kericuhan Lingkup Pemkab". Demikian pula dalam Sinar Harapan Edisi 23 Maret 2011 halaman 10 terdapat berita "29 Waria dan PSK Terjaring Operasi".

Contoh lain seperti Peraturan Daerah Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran, dalam Pasal 4 menyebutkan:

Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur, dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong atau tempat-tempat lain di daerah.

Ketentuan tersebut telah menyebarkan perasaan khawatir dan ketakutan di kalangan perempuan yang memiliki pekerjaan atau aktivitas di luar rumah, khususnya pada malam hari. Bahkan, ketentuan perda ini telah menghalangi hak setiap orang, termasuk perempuan, untuk memperoleh mata pencaharian. Padahal, hak untuk berkehidupan yang layak adalah hak asasi setiap warga yang dilindungi oleh undang-undang dan konstitusi.<sup>249</sup>

Beauty Erawati<sup>250</sup> berpendapat bahwa saat ini peraturan daerah hanya mengatur bagaimana menghapus maksiat tanpa memberikan solusi. Contohnya perda tentang pelarangan pelacuran tidak mengatur bagaimana bentuk penanganan terhadap mereka yang sudah bekerja sebagai PSK.

### 3) Peraturan Daerah tentang Kepemimpinan Perempuan

Dalam Qanun Kota Banda Aceh Nomor 7 Tahun 2002 yang mengatur tentang cara pemilihan *Geucik* (Kepala Kampung), pada Bab 3 pasal 8 ayat (1) disebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon *Geucik*, yaitu penduduk Gampong Warga Negara Republik Indonesia yang:

- a. Menjalankan syariat agama Islam;
- b. Setia dan taat kepada negara kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan pertama atau sederajat;
- d. Berumur sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun dan atau sudah menikah;
- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
- g. Berkelakuan baik, jujur, dan adil;

<sup>249</sup> Arskal Salim, *Perda Berbasis Agama dan Perlindungan Konstitusional Perlindungan HAM*, artikel dalam Jurnal Perempuan Edisi 60, *Op.Cit.*, hal. 20.

<sup>250</sup> Direktur LBH APIK Mataram



- h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- i. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat Gampong setempat;
- k. Bersedia dicalonkan menjadi *Geucik*;
- l. Mampu bertindak menjadi Imam shalat;
- m. Mampu membaca ayat suci Al Quran dengan baik; dan
- n. Mampu mengenali adat istiadat.

Apabila melihat persyaratan untuk menjadi pemimpin gampong di atas, salah satu syaratnya yaitu harus mampu bertindak sebagai imam shalat. Dalam hukum Islam laki-laki dapat menjadi imam bagi perempuan dan laki-laki, dan perempuan hanya dapat menjadi imam bagi perempuan. Melihat ketentuan tersebut bahwa perempuan memiliki peluang yang terbatas untuk menjadi *Geucik*. Hambatan yang mungkin terjadi pada perempuan ini membuat Qanun tersebut berpotensi diskriminatif terhadap perempuan.<sup>251</sup>

Dari beberapa peraturan daerah di atas terlihat bagaimana kebijakan desentralisasi di satu pihak banyak juga memberi kesempatan bagi perempuan, namun di lain pihak atas nama kearifan lokal banyak juga peraturan daerah yang justru memasung hak-hak perempuan.

Contohnya adalah penerapan teologi Islam dalam kebijakan. Tampaknya paham agama menempati kedudukan yang cukup berpengaruh, bukan hanya di masyarakat di daerah tetapi juga dalam pembentukan peraturan daerah.

Menurut Moeslim Abdurrahman, korban pertama sebagai akibat penerapan formal Syariat Islam adalah perempuan.<sup>252</sup> Perda tersebut menghambat hak perempuan untuk bergerak dan kesempatan untuk mengakses sesuatu. Dan tentunya penerapan Perda Syariah yang *Arab-Oriented* ini tidaklah sesuai dengan nilai keadilan Islam yang hakiki. Karena sesungguhnya Islam menjamin perempuan untuk turut serta beraktifitas dalam bidang publik, sebagaimana telah diurai dalam uraian sebelumnya.

Kenapa perda syariah menjadikan perempuan sebagai targetnya? Siti Musdah Mulia menyatakan bahwa setiap negara yang mengimplementasikan

<sup>251</sup> Edriana Noerdin, dkk., *Op.Cit.*, hal. 2.

<sup>252</sup> Moeslin Abdurrahman, *Korban Pertama dari Penerapan Perda Syariat adalah Perempuan*, <http://www.islamlib.com>. Diakses tanggal, 6 Desember 2009.

hukum syariah telah menyerang hak-hak perempuan, seperti di Iran, Afghanistan, dan Pakistan, yang menjadikan penerapan hukum tersebut sebagai jalan pintas untuk mencapai tujuannya sebab perempuan merupakan target yang lemah.<sup>253</sup> Misalnya dalam hal pemakaian jilbab, seperti di Cianjur, Tasikmalaya, Bulukumba, dan Sumatera Barat. Menurut beberapa intelektual Islam, pemakaian jilbab seharusnya didasari oleh kesadaran individual, bukan sebagai justifikasi bagi penghukuman terhadap mereka.<sup>254</sup>

Jan Michiel Otto, dalam tulisannya telah menggambarkan hal ini, dimana penerapan syariat Islam dalam suatu negara demokrasi dapat memunculkan kelompok politik berkuasa yang menerapkan syariat secara ketat, yang justru dapat menyebabkan diskriminasi. Dalam bahasanya Jan Michiel Otto, menyebutkan:

*“a properly founded foreign policy towards the Muslims world focusing on the Rule of Law must be aware of its dilemmatic nature. Under certain conditions, one standard of the rule of law –e.g., political freedom and demokrasi- can bring political groups to power that promote a strict implementation of sharia, which would adversely affect other elements of The Rule of Law, such as the principle of non-discrimination”.*<sup>255</sup>

Kondisi ini tentunya bukanlah kondisi yang ideal dalam suatu negara hukum yang menjunjung prinsip anti diskriminasi. Sehingga, sangat perlu untuk dipertimbangkan kembali penerapan nilai-nilai agama yang justru menghasilkan tindakan diskriminatif.

## **2. Implikasi Budaya Patriarki terhadap Kondisi Perempuan dalam Berbagai Bidang**

Ada keterkaitan antara relasi gender yang timpang dengan persoalan-persoalan pemenuhan hak dasar dalam berbagai bidang. Hal tersebut dapat dilihat dari tingkat pemenuhan hak yang semakin buruk untuk kelompok gender yang

---

<sup>253</sup> Siti Musdah Mulia, dalam Kathryn Robinson, *Gender, Islam, and Democracy In Indonesia*, London and New York: Routledge, 2009, hal. 172.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> Jan Michiel Otto, *The Islamisation of Law? Identifying the Main Trend dan Responding to It*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 4, Nopember 2009, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009, hal. 18-19

marjinal, yaitu perempuan.<sup>256</sup> Uraian di bawah ini akan mencoba menggambarkan hal tersebut.

#### a. Tingkat Pendidikan Perempuan

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka perihal pendidikan tidak lagi sepenuhnya sebagai tanggung jawab negara. Pendidikan dilepas sebagai kewajiban dari masyarakat mengambil andil dalam pembiayaannya. Hal ini menyebabkan komersialisasi pendidikan, sehingga pendidikan menjadi komoditas yang ditawarkan dalam harga yang bervariasi. Komersialisasi berdampak terhadap anak-anak dari keluarga miskin.<sup>257</sup>

Data riset *Education Watch* tahun 2006 menunjukkan bahwa kecenderungan realitas tidak meneruskan sekolah bagi anak-anak dari keluarga miskin semakin meningkat persentasenya. Anak-anak yang putus sekolah ketika duduk di bangku sekolah dasar meningkat menjadi 24%, dan yang tidak melanjutkan ke sekolah menengah pertama menjadi 21,7%. Sementara anak-anak yang putus sekolah ketika duduk di bangku sekolah menengah pertama menjadi 18,3%, dan yang tidak melanjutkan ke sekolah menengah atas berjumlah 29,55%.

Ironisnya, kebanyakan anak-anak dari keluarga miskin yang tidak melanjutkan sekolah ini adalah anak perempuan. Mereka menjadi korban dari cara pandang orang tua yang masih patriarkis. Banyaknya anak perempuan yang putus sekolah ini memaksa mereka untuk menjadi pekerja di industri informal, sebagai buruh yang berupah rendah. Jumlah yang diperlihatkan dalam tabel di bawah ini kurang lebih dapat menggambarkan kondisi tersebut:

---

<sup>256</sup> Dati Fatimah, *Mengapa Perlu Anggaran Responsif Gender?*, Jurnal Perempuan: Untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Edisi 46, 2006, hal. 20.

<sup>257</sup> Ari Kristianawati, *Kesetaraan: Pendidikan Berbasis Gender*, [http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=103:kesetaraan-pendidikan-berbasis-jender-&catid=49:artikel-gender&Itemid=116](http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=103:kesetaraan-pendidikan-berbasis-jender-&catid=49:artikel-gender&Itemid=116), diakses tanggal, 27 Maret 2010.

**Tabel 6.1.**  
**Tenaga Kerja Perempuan menurut Tingkat Pendidikan<sup>258</sup>**

Tkt. Pendidikan	1980	1985	1990	1995	2000	2004
< SD	77,3	67,2	54,7	45,5	31,0	25,1
SD	15,5	22,2	28,0	30,9	38,3	39,1
SMP	2,7	4,1	6,4	8,5	12,8	16,2
SMA	4,0	5,9	9,5	11,9	13,7	15,6
Akad/Univ	0,5	0,6	1,4	3,3	4,3	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Absolut	(16.159.683	(21.705.127)	(24.645.611)	(27.715.937)	(34.398.667)	(33.140.525)

Dari tabel di atas, walaupun angka pekerja wanita yang berpendidikan rendah semakin menurun, tetapi tetap mendominasi dari waktu ke waktu dan tidak sebanding dengan wanita berpendidikan tinggi.

#### **b. Kesehatan Perempuan**

Hak dasar lain yang luput dari perhatian selama ini adalah hak atas kesehatan. Tingginya tingkat kematian ibu melahirkan dan balita adalah penanda dari buruknya wajah pemenuhan hak dasar tersebut. Menurut Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI), jumlah angka kematian ibu melahirkan di Indonesia sebesar 307/100.000 kelahiran hidup. Jumlah ini adalah tertinggi di Asia Tenggara.<sup>259</sup>

Pemberdayaan perempuan yang tidak begitu baik menjadi salah satu penyebab tingginya angka kematian ibu melahirkan. Hal ini diperparah dengan kondisi lingkungan dan kebijakan yang memberikan perhatian minim kepada perempuan hamil.<sup>260</sup>

<sup>258</sup> Sumber: BPS, Sensus Penduduk 1980 dan 1990. BPS, SUPAS 1985 dan 1995. BPS, Sakernas 2000 dan 2004. Lihat dalam Sulistyowati Irianto (editor), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: New Zealand Agency for Development, The Convention Watch, Universitas Indonesia, Yayasan Obor Indonesia, 2008, hal. 446.

<sup>259</sup> Dati Fatimah, *Mengapa Perlu Anggaran Responsif Gender?*, Op.Cit.

<sup>260</sup> Meneg PP, *Angka Kematian Ibu Melahirkan (AKI)*, <http://www.menegpp.go.id>, diakses tanggal 29 Mei 2011.

Perhatian yang minim tersebut dapat dilihat dari penyebab kematian ibu melahirkan yaitu: 28% pendarahan, 24% kejang karena hipertensi, dan 11% karena infeksi. Ketiga penyebab yang paling dominan ini disebabkan karena kurangnya sosialisasi terhadap kesehatan ibu hamil dan lambannya penanganan terhadap mereka.

Pengabaian terhadap hak kesehatan reproduksi perempuan<sup>261</sup> berakibat pada keterbatasan kesempatan-kesempatan bagi perempuan, baik di wilayah publik maupun domestik, termasuk kesempatan memperoleh pendidikan, pemberdayaan ekonomi dan politik. Kemampuan perempuan untuk mengontrol segala sesuatu yang terkait dengan reproduksinya kemudian berimbas pada basis penting untuk memperoleh hak-haknya yang lain.<sup>262</sup>

Padahal, dalam Pasal 49 ayat (2) undang-undang HAM, dinyatakan bahwa kesehatan reproduksi perempuan harus dilindungi. Selain itu, Indonesia telah meratifikasi berbagai instrumen internasional<sup>263</sup> yang menjamin pemenuhan kesehatan –termasuk di dalamnya kesehatan perempuan- sebagai hak asasi manusia. Dan apabila pemerintah tidak mengambil langkah nyata untuk memperbaiki keadaan ini, maka telah tidak melaksanakan tanggung jawabnya dalam memenuhi hak dasar warga negaranya.

Upaya menuju perbaikan kesehatan perempuan, khususnya kesehatan reproduksi sebenarnya telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Tetapi, undang-undang ini belum ada peraturan pemerintahnya, sehingga tidak implementatif. Dan komitmen pemerintah untuk meningkatkan pelayanan terhadap kesehatan perempuan patut untuk dipertanyakan.

### c. Diskriminasi Terhadap Tenaga Kerja Perempuan

Di Indonesia, beberapa peraturan formal ketenagakerjaan memang telah menggariskan adanya kesetaraan gender, namun di tingkat perusahaan dikembangkan ketentuan sendiri yang sesuai dengan kepentingan perusahaan dan

---

<sup>261</sup> Hak terhadap kesehatan reproduksi memang tidak hanya milik perempuan semata. Tetapi, pengabaian terhadap perlindungan hak ini telah menghadirkan perempuan sebagai korban utama. Hak kesehatan reproduksi sebagai hak dari laki-laki dan perempuan telah tertuang dalam Bagian Keenam Pasal 71 sampai dengan Pasal 77 tentang Kesehatan Reproduksi, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

<sup>262</sup> Siti Habibah Jazila, *Menengok Hak Reproduksi Perempuan*, <http://ihap.or.id>, diakses tanggal 28 Mei 2011.

<sup>263</sup> Diantara ketentuan tersebut adalah Pasal 12 ayat (1) ICESCR, Pasal 12 CEDAW, dan MDGs yang telah ditandatangani Presiden pada tahun 200 dan ditargetkan tercapai pada tahun 2015. Lihat dalam Evarisan, *Kartini dan Pemenuhan Hak Kesehatan*, <http://www.suamamerdeka.com>, diakses tanggal 29 Mei 2011.

pihak-pihak terkait. Kondisi semacam ini yang sering memarginalkan dan mengucilkan perempuan dalam ketenagakerjaan.<sup>264</sup>

Hasil studi *Convention Watch* Program Studi Wanita Universitas Indonesia menunjukkan bahwa berdasarkan kasus-kasus yang terungkap di berbagai perusahaan dan industri, perempuan menghadapi diskriminasi dalam beberapa hal, seperti:<sup>265</sup>

**1) Dalam hal mendapatkan hak atas kesempatan kerja yang sama dengan pria, kebebasan memilih profesi, pekerjaan, promosi, dan pelatihan;**

Sering kali terjadi perbedaan posisi untuk gender yang berbeda. perempuan sering memperoleh posisi yang lebih rendah dari rekannya laki-laki.<sup>266</sup> Kejadian ini kerap terjadi meski Indonesia telah meratifikasi Konvensi ILO No. 111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 1999. Konvensi ini secara tegas melarang adanya diskriminasi pekerjaan dan jabatan dan menjamin untuk dilakukannya suatu tindakan afirmatif terhadap kelompok-kelompok tertentu yang karena alasan-alasan seperti jenis kelamin, dan lain sebagainya telah mendapatkan diskriminasi dalam jabatan dan pekerjaan.<sup>267</sup> Oleh karena itu, hal ini sesungguhnya telah melanggar hak normatif pekerja perempuan dan tidak dapat dibiarkan.

**2) Dalam hal mendapatkan upah<sup>268</sup> yang sama terhadap pekerjaan yang sama nilainya;**

Bagi pengusaha, upah adalah komponen biaya produksi barang dan jasa yang sedapat mungkin dapat ditekan. Hal inilah yang memunculkan perempuan sebagai korban.<sup>269</sup> Dengan tingkat pendidikan yang sama, pekerja perempuan hanya menerima sekitar 50 persen sampai 80 persen upah yang diterima laki-

<sup>264</sup> Romany Sihite, *Op.Cit.*, hal. 31.

<sup>265</sup> T.O. Ihromi, dalam *Ibid.*, hal. 24.

<sup>266</sup> Endang Lestari Hastuti, *Op.Cit.*, hal. 9.

<sup>267</sup> Pasal 5 Konvensi.

<sup>268</sup> Pada Tahun 1986, BKPM memasang iklan di International Herald Tribune untuk menarik modal asing ke Indonesia. Dalam iklan tersebut, dikatakan antara lain, bahwa pemodal akan mendapatkan *comparative advantage* karena akan mendapatkan buruh murah terutama buruh perempuan yang loyal dan penurut. Lihat dalam, Agnes Widanti, *Hukum Berkeadilan Gender; Aksi-Interaksi Kelompok Buruh dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hal. 106.

<sup>269</sup> Romany Sihite, *Op.Cit.*, hal. 25.

laki.<sup>270</sup> Laki-laki diupah lebih baik daripada perempuan, bahkan untuk pekerjaan yang lebih mudah.<sup>271</sup>

Padahal Indonesia telah meratifikasi Konvensi ILO No. 90 tahun 1951 tentang Kesetaraan Upah Bagi Laki-Laki dan Perempuan untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya. Konvensi ini mengatur standar upah baku, yaitu upah yang setara untuk jenis pekerjaan yang memiliki nilai yang setara tanpa diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Penilaian terhadap pekerjaan dilakukan secara objektif berdasarkan isi dari pekerjaan tersebut. Jaminan tersebut harus ditetapkan dalam suatu Kesepakatan Kerja Bersama (KKB) dalam hal penetapan upah atau dengan cara lain.

### 3) Dalam menikmati hak terhadap jaminan sosial;

Perempuan pekerja tidak mendapatkan jaminan sosial yang sama dengan laki-laki. Hal ini disebabkan masih lekatnya pandangan bahwa laki-lakilah yang menjadi kepala keluarga, sehingga mendapatkan jaminan sosial yang lebih tinggi dari perempuan. Hal ini sesungguhnya telah bertentangan dengan Konvensi ILO No. 156 Tahun 1981 tentang Kesetaraan kesempatan dan Perlakuan yang Sama bagi Pekerja Laki-Laki dan Perempuan: Pekerja dengan Tanggung Jawab Keluarga.

Konvensi ini merupakan bentuk kesadaran bahwa perubahan dalam peran tradisional laki-laki dan perempuan dalam masyarakat dan dalam keluarga diperlukan untuk mencapai kesetaraan penuh antara laki-laki dan perempuan. Perempuan tidak lagi hanya sebatas ibu rumah tangga, tetapi juga memiliki tanggung jawab yang sama dengan laki-laki untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>271</sup> R.W. Connel, *Gender & Power*, Stanford: Stanford University Press, 1987, hal. 103.

<sup>272</sup> Mukaddimah Konvensi ILO No. 156 tentang Kesetaraan Kesempatan dan Perlakuan yang Sama Bagi Pekerja Laki-Laki dan Perempuan: Pekerja dengan Tanggung Jawab Keluarga 1981.

**4) Hak untuk tidak diberhentikan dari pekerjaan (dan tetap mendapatkan tunjangan) karena menikah dan melahirkan. Hak akan cuti haid, cuti hamil, dan melahirkan;**

Undang-undang telah menetapkan bahwa perempuan mendapatkan hak khusus sehubungan dengan fungsi reproduksinya, dan hal ini dijamin serta dilindungi oleh hukum.<sup>273</sup> Di samping itu Konvensi ILO No. 183 Tahun 2000 tentang Perlindungan Kehamilan juga memberikan perlindungan bahwa perempuan dijamin haknya untuk kembali ke jabatan semula atau ke jabatan yang setara dengan upah yang sama pula setelah dia melahirkan.

Namun, pada kenyataannya di Indonesia pernah terjadi pemutusan hubungan kerja terhadap 94 pramugari Garuda Indonesia eks cuti hamil dengan alasan tidak ada formasi. Tetapi, di sisi lain perusahaan tengah melakukan perekrutan pramugari secara besar-besaran untuk dijadikan pramugari kontrak.<sup>274</sup>

**d. Kekerasan terhadap Perempuan**

Perempuan menempati posisi yang rentan terhadap berbagai kekerasan akibat hubungan kekuasaan yang timpang antara laki-laki dan perempuan. Interpretasi yang sempit atas ajaran agama dan tradisi telah mengukuhkan ketimpangan tersebut.<sup>275</sup>

Deklarasi Penghapusan semua Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan pada tahun 1993 memberikan tiga contoh kekerasan, yaitu:

- a. Kekerasan dalam keluarga seperti pemukulan, kekerasan seksual terhadap anak perempuan, perkosaan, dan eksploitasi;
- b. Kekerasan dalam masyarakat seperti perkosaan, kekerasan seksual di tempat kerja dan lingkungan pendidikan, serta prostitusi;
- c. Kekerasan yang dilakukan negara termasuk dalam konflik bersenjata.

Kekerasan dalam rumah tangga walaupun sudah banyak terjadi, tetapi masih belum dianggap pelanggaran hak asasi manusia karena dianggap urusan

<sup>273</sup> Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.

<sup>274</sup> Brahmanie Hastawati, *Kasus Diskriminasi terhadap Perempuan Pramugari di PT.GI (Sebuah Kisah Pengalaman)*, dalam Sulistyowati Irianto, *Op.Cit.*, hal. 477-478.

<sup>275</sup> Nursyahbani Katjasungkana, *Op.Cit.*, hal. 57.



pribadi seseorang. Lebih jauh lagi, kekerasan tersebut merupakan persoalan yang masih tertutup karena banyak korban perempuan yang enggan bicara karena malu, takut akan kekerasan lanjutan, atau karena mereka menganggap hal itu lumrah dalam setiap rumah tangga.<sup>276</sup> Kekerasan di ruang publik juga kerap terjadi, bahkan di institusi pendidikan.<sup>277</sup>

Steven Box menganalisis bahwa adanya hubungan gender yang timpang tersebut telah memotivasi individu melakukan tindakan kekerasan seksual terhadap perempuan, seperti adanya *domination rape*, dimana perkosaan dilakukan dengan motivasi ingin mengekspresikan kekuasaan<sup>278</sup> dan superioritasnya terhadap korban dan *exploitation rape* yang mengambil keuntungan dari kerawanan posisi perempuan yang bergantung padanya secara ekonomi maupun sosial.<sup>279</sup>

Selanjutnya kekerasan oleh negara kerap terjadi di Daerah Operasi Militer (DOM)<sup>280</sup>, namun dibiarkan saja oleh negara dan telah menciptakan ketakutan dan

<sup>276</sup> Vicki J. Semler (editor), *Op.Cit.*, hal. 65-66.

<sup>277</sup> Beberapa contoh kasus pelecehan seksual di lingkungan pendidikan yaitu: pelecehan seksual terhadap mahasiswa IKIP Medan, Pelecehan terhadap mahasiswa Ikatan Perempuan Forum Kota, dan penganiayaan terhadap mahasiswa Universitas Kritis Jakarta.

<sup>278</sup> Hal ini telah pula digambarkan oleh Soekarno dalam tulisannya: “kadang-kadang kamu laki-laki terlalu main jang dipertuankan di atas soal-soal jang mengenai kaum perempuan”. Lihat dalam Soekarno, *Sarinah; Kewadajiban Wanita dalam Perdjoengan Republik Indonesia*, Djakarta: Jajasan Pembangunan Djakarta, 1951, hal. 14.

<sup>279</sup> Steven Box, dalam Romany Sihite, *Op.Cit.*, hal. 234.

<sup>280</sup> Kekerasan terhadap perempuan di Daerah Operasi Militer yang pernah terjadi di Indonesia seperti di Aceh, Timor Timur, Papua Barat. Di samping itu, pernah juga terjadi perkosaan massal pada kerusuhan Mei 1998. Di daerah konflik, militer seperti mendapat ‘*license to rape*’, dan pola ini menurut Asean People Forum (APF) terjadi hampir di semua daerah konflik di ASEAN. Lihat dalam B. Kunto Wibisono (Ed), *Perempuan Rentan Pemerkosaan di Konflik Militer ASEAN*, [www.antaraneews.com](http://www.antaraneews.com), diakses tanggal 27 Mei 2011.

Selama berlakunya status DOM di Aceh terungkap 600 kasus perkosaan yang dilakukan oleh militer terhadap perempuan-perempuan Aceh. Lihat dalam Eye On Aceh, *Korban dan Kesaksiaan: Perempuan Aceh*, <http://www.aceh-eye.org/>, diakses tanggal 29 Mei 2011. Kekerasan yang dialami oleh perempuan Aceh tidak berakhir seiring dengan dihentikannya operasi militer di daerah itu. Pasca tsunami 2004, kekerasan terhadap perempuan kembali terulang. Tercatat sebanyak 191 kasus pelanggaran HAM perempuan pengungsi terjadi. 35 kasus diskriminasi, 7 pengusuran paksa, dan 146 kekerasan, 74% dari kasus kekerasan ini merupakan kekerasan seksual. Lihat dalam KOMNAS Perempuan, *Sebuah Laporan Temuan Dokumentasi Kondisi Pemenuhan Hak Asasi Manusia Perempuan Pengungsi Aceh: Sebagai Korban Juga Survivor*, Jakarta: KOMNAS Perempuan, 2006, hal. ii.

Kekerasan yang dialami perempuan selama operasi militer di Papua didokumentasikan oleh Asian Human Rights Commission, diantaranya perkosaan (52), penyiksaan seksual (6), usaha perkosaan (2), perbudakan seksual (5), eksploitasi seksual (9), serta pemakaian kontrasepsi paksa serta aborsi (4). Dari data yang dikemukakan oleh AHRC kekerasan ini dilakukan oleh militer dan polisi. Lihat dalam Fien Jarangga dan Galuh Wandita, Papua Barat: Kekerasan terhadap Perempuan Pribumi, [www.humanrights.asia](http://www.humanrights.asia), diakses tanggal 27 Mei 2011.

rasa tidak aman bagi kaum perempuan khususnya di wilayah tersebut. Rasa takut terhadap kekerasan yang akan menimpanya akan menjadi penghalang bagi kaum perempuan untuk mendapatkan akses dan sumber daya produktif yang diperlukannya dalam pengembangan diri dan kehidupannya serta penghalang bagi penikmatan hak dan kebebasan fundamentalnya.

## **B. Urgensi Keterwakilan Perempuan di Parlemen**

Dari kondisi di atas dapat kita pahami bahwa Indonesia masih sangat membutuhkan lebih banyak perempuan di parlemen untuk dapat mempengaruhi pembentukan kebijakan agar lebih ramah terhadap perempuan. Tidak dapat dipungkiri bahwa perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami oleh perempuan. Kebutuhan-kebutuhan tersebut meliputi:

- a. Isu-isu kesehatan reproduksi, yang tidak hanya terkait dengan masalah domestik tetapi juga masalah publik, seperti dalam lingkungan kerja;
- b. Isu-isu kesejahteraan keluarga;
- c. Isu-isu kepedulian terhadap anak, kelompok usia lanjut, tuna daksa, dan penduduk marjinal lainnya;
- d. Isu-isu kekerasan, apakah itu dalam keluarga atau yang dilakukan oleh negara.

Keikutsertaan perempuan sebagai pembuat keputusan politik dapat mencegah diskriminasi terhadap perempuan yang selama terjadi dalam masyarakat, seperti yang telah diurai sebelumnya. Di samping itu, diharapkan akan ada perubahan cara pandang dalam menyelesaikan masalah-masalah politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti kekerasan serta perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ikut memasukkan kebutuhan-

---

Kekerasan berbasis gender di Timor Timur secara jelas digambarkan oleh FOKUPERS dalam laporannya yang tidak diterbitkan. Laporan tersebut menyebutkan bahwa sebagian besar tindak kekerasan tersebut direncanakan, diatur, dan berlanjut. Milisi dan tentara bersama-sama berkomplot menculik perempuan dan membaginya sebagai ternak. Dari investigasi yang dilakukan, diketahui bahwa kekerasan (tindak perkosaan) dilakukan oleh aktor-aktor negara. Lihat dalam Irena Cristalis, Catherine Scott, *Perempuan Merdeka: Kisah Aktivisme Perempuan di Timor Leste*, Jakarta: Kalyanamitra Foundation, 2005, hal. 105.

Kekerasan seksual kembali terulang pada kerusuhan Mei 1998. Berdasarkan data yang diterbitkan oleh Komnas Perempuan terjadi 85 kasus kekerasan seksual, diantaranya 52 perkosaan, 14 perkosaan dengan penganiayaan, 10 penganiayaan seksual, dan 9 pelecehan seksual. Lihat dalam Komnas Perempuan, *Lembar Fakta Tragedi Mei 1998*, <http://www.komnasperempuan.or.id/>, diakses tanggal 29 Mei 2011.

kebutuhan khusus perempuan sebagai bagian dari agenda nasional. Namun sekali lagi ditekankan bahwa, hanya dalam jumlah yang signifikanlah perempuan dapat menghasilkan perubahan yang berarti tersebut.<sup>281</sup>

Sehingga dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa, arti penting perempuan dalam parlemen adalah untuk menunjang suatu kehidupan bernegara yang demokratis dengan pembangunan hukum yang responsif gender begitu pula dengan penganggaran yang sensitif gender, mengingat lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan.

### 1. Menuju Indonesia yang Lebih Demokratis

John Naisbit menyebutkan bahwa perempuan akan mendapatkan peluang lebih besar tatkala masyarakat menjadi demokratis dan dengan meningkatnya pemerintah yang baik.<sup>282</sup> Dengan demikian, mengupayakan keterwakilan perempuan melalui kebijakan akan turut berperan dalam memberikan pendidikan demokrasi terhadap masyarakat, demi terciptanya masyarakat demokratis sebagaimana diungkapkan Naisbit di atas.

Dalam pandangan Marina Mahatir, bahwa sebagian besar perempuan tidak terpilih hanya karena mereka perempuan.<sup>283</sup> Hal ini disebabkan *stereotype* yang mempengaruhi pandangan individu dalam masyarakat bahwa kepemimpinan perempuan tidak efektif dan nilai sosial juga mengasosiasikan kepemimpinan dengan dunia laki-laki.<sup>284</sup>

Oleh karena itu, penerapan kebijakan ini perlu untuk memberi kesempatan kepada perempuan. Dan ketika perempuan terpilih memang membuktikan dirinya mampu, maka suatu saat tanpa kuota pun perempuan akan dipilih. Hal ini dengan sendirinya akan menggulung nilai patriarkis dalam masyarakat. Masyarakat akan menyadari tentang pentingnya peran yang seimbang antara kedua gender dalam pembangunan masyarakat. Masyarakat harus memahami bahwa, demokrasi tidak akan tercapai dengan keterhambatan perempuan.

<sup>281</sup> CETRO, *Pentingkah Perempuan dalam Lembaga Politik*, [www.cetro.org](http://www.cetro.org), diakses tanggal 14 Maret 2011.

<sup>282</sup> John Naisbit, dalam Hermanto Rohman, *Masa Depan (Politik) Perempuan*, dalam Harian KOMPAS, edisi Rabu 10 Maret 2010.

<sup>283</sup> Marina Mahatir, dalam *Ibid.*

<sup>284</sup> Lori Beaman, *et.al.*, *Can Political Affirmative Action For Women Reduce Gender Bias?*, <http://www.voxeu.org/>, diakses tanggal 8 Januari 2009.

Unsur demokrasi lain yang perlu diperhatikan adalah adanya kesamaan kedudukan semua warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan. Apabila tidak ada tindakan *affirmative* akan sangat kecil kemungkinan orang yang bukan elite terpilih menjadi anggota parlemen. *Trend* yang terjadi di Indonesia selama ini adalah bahwa perempuan yang terjun ke dunia politik umumnya karena ada pengaruh laki-laki, apakah itu suami, saudara laki-laki, maupun ayah, yang sudah terjun terlebih dahulu ke dunia politik.<sup>285</sup>

Dari data yang dipublikasikan oleh PUSKAPOL FISIP UI, menunjukkan bahwa 26% anggota DPR perempuan terpilih memiliki hubungan keluarga dengan tokoh politik. Angka yang lebih besar ditunjukkan di DPRD Provinsi yaitu sebesar 64% memiliki anggota keluarga yang terlibat di dalam partai politik, yaitu:

**Tabel 6.2.**

**Hubungan Keluarga dalam Partai Politik di Kalangan Perempuan Anggota DPRD Provinsi**

Anggota Keluarga di Parpol		Kesamaan Parpol dengan Anggota Keluarga	
Kategori	Persen	Parpol Sama	Parpol Berbeda
Suami	24%	94%	6%
Orang Tua	29%	69%	31%
Saudara Kandung	22%	89%	11%
Anak	7%	87%	13%

Kondisi ini bisa membentuk suatu dynasty politik dan keberadaan perempuan di parlemen bisa jadi dimanfaatkan sebagai penjaga kepentingan orang-orang tersebut. Oleh karena itu, perlu dilakukan identifikasi terhadap perempuan kelas menengah untuk mau terjun ke dunia politik dan memperkuat kapasitas mereka menyangkut hal-hal yang terkait dengan politik elektoral. PUSKAPOL FISIP UI menyebutkan ini sebagai suatu strategi jangka pendek untuk mendongkrak perolehan kursi bagi perempuan. Sementara itu, untuk jangka

<sup>285</sup> Ani Sutjipto berpandangan bahwa kehadiran perempuan di parlemen lebih terkait dengan profesi dan karier suami, rekrutmen dalam partai lebih karena keinginan untuk mendukung profesi dan kedudukan suami mereka. Lihat dalam Romany Sihite, *Op.Cit.*, hal. 160-161. Salahuddin Wahid juga memiliki pendapat senada. Beliau melihat bahwa sejumlah kasus pemimpin perempuan Asia menyandarkan diri pada karisma mendiang ayah sehingga merasa tidak perlu memperbarui kapasitas karena nama sang ayah adalah jaminan tersendiri. Meski beliau menyebutkan bahwa Aung San Suu Kyi di Myanmar adalah pengecualian. Lihat dalam *Peran Politik Perempuan Indonesia: Antara kesempatan dan Kemampuan*, <http://kompas.com>, diunduh tanggal 27 September 2010.

panjang hal ini dapat memperbanyak lahirnya kader-kader politik perempuan dari kalangan masyarakat umum.<sup>286</sup>

Di samping itu, perlu pula direnungkan: bagaimana mungkin demokrasi diwujudkan bila separuh manusia menguasai separuh lainnya hanya karena perbedaan jenis kelamin?<sup>287</sup>

## 2. Mewujudkan Pembangunan Hukum Berperspektif Gender

Hukum, sebagaimana telah disebutkan dalam bagian sebelumnya dapat digunakan secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, mengungkapkan tiga modalitas atau pernyataan-pernyataan dasar terkait dengan hukum dalam masyarakat (*law in society*): yaitu hukum sebagai pelayanan kekuasaan repressif, hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya, dan hukum sebagai fasilitator dari respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial.<sup>288</sup> Karakter masing-masing tipe tersebut disajikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 6.3.**

**Karakter Tipe Hukum menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick**

	<b>Hukum Represif</b>	<b>Hukum Otonom</b>	<b>Hukum responsif</b>
<b>Tujuan</b>	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
<b>Legitimasi</b>	Ketahanan sosial dan tujuan negara ( <i>rasio d'etat</i> )	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
<b>Peraturan</b>	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
<b>Pertimbangan</b>	<i>Ad hoc</i> , memudahkan dalam mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme.	Purposif (berorientasi tujuan)

<sup>286</sup> Sri Budi Eko Wardani, *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Parta Politik dan Pemilu*, Jakarta: Pusat Kajian Politik (PUKAPOL) FISIP UI, 2010.

<sup>287</sup> Rocky Gerung, *Politik Perempuan: Menerbitkan Terang*, dalam Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan...*, *Op.Cit.*, hal vi.

<sup>288</sup> Philippe Nonet, Philip Selznick, *Hukum responsif*, Bandung: Nusamedia, 2007, hal. 19. Junaidi, *Positivisasi Hukum Islam dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional Indonesia di Era Reformasi*, Tesis, Surakarta: Program Pascasarjana Universitas sebelas Maret, 2009, hal. 35. Lihat pula dalam Bernard L. Tanya, *Op.Cit.*, hal. 169-175.

<b>Diskresi</b>	Sangat luas, oportunistik	Dibatasi oleh peraturan, bersifat delegatif	Luas tetapi tetap sesuai dengan tujuan
<b>Paksaan</b>	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol batasan-batasan hukum	Pencarian positif untuk berbagai alternatif, sistem intensif, sistem kewajiban yang mampu bertahan
<b>Moralitas</b>	Moralitas komunal; moralisme hukum, "moralitas pembatasan"	Moralitas kelembagaan, yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil: "moralitas kerja sama"
<b>Politik</b>	Hukum subordinat terhadap kekuasaan politik	Hukum independen dari politik: pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik: keberpaduan kekuasaan
<b>Harapan akan Ketaatan</b>	Tanpa syarat: ketidaktaatan person dipandang sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan: misalnya untuk menguji undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substansif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
<b>Partisipasi</b>	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi sebagai prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperluas melalui integrasi advokasi hukum dan sosial

Melihat karakteristik ketiga tipe hukum di atas, hukum yang represif maupun hukum yang otonom tidaklah relevan untuk diterapkan di suatu negara yang sedang membangun demokrasinya seperti Indonesia. Oleh karena itu, hukum seharusnya dibangun sebagai hukum yang responsif terhadap berbagai aspirasi masyarakat.

Dengan berkembangnya pergerakan perempuan untuk memperjuangkan hak-haknya, semestinya lembaga terkait melakukan pembangunan hukum yang responsif terhadap keinginan kaum perempuan, yaitu hukum yang berperspektif gender yang dapat menjamin terciptanya keadilan substantif bagi penegakan dan penjaminan terhadap hak-hak perempuan.

Tidak dapat dipungkiri adanya hukum yang berperspektif gender di Indonesia. Namun, di lain pihak adapula peraturan yang justru menjurus kepada tindakan diskriminasi terhadap perempuan. Terdapat beberapa peraturan daerah berbasis syariah yang membatasi ruang gerak perempuan dalam bidang publik dan tentunya ini tidak merespon keinginan kaum perempuan yang ingin diberikan jaminan dan perlindungan terhadap kegiatannya di bidang publik.

Menurut Maria Farida Indarti, perda diskriminatif tersebut merupakan cermin rendahnya budaya hukum Indonesia, sebab hukum hanya dibuat untuk kepentingan segelintir orang, bukan bertujuan mencapai masyarakat yang adil dan setara.<sup>289</sup>

Melihat tidak adanya keselarasan antara Undang-Undang dan Peraturan Daerah ini menjadi masalah baru bagi perkembangan hukum yang berperspektif gender. Dikhawatirkan hukum berperspektif gender hanya sebatas aturan tertulis dan tidak merupakan realitas dalam masyarakat. Dan hal itu sama saja dengan meminggirkan mayoritas penduduk Indonesia dari proses politik.

Selama puluhan tahun lembaga-lembaga politik di Indonesia diisi oleh sebagian besar laki-laki dan menghasilkan keputusan-keputusan yang dibentuk oleh kepentingan serta cara pandang yang mengabaikan suara perempuan. Dan walaupun peraturan tersebut berperspektif gender, pelaksanaannya tidak sesuai dengan apa yang diinginkan. Untuk menghindari hal itulah, penting memperhatikan keterwakilan perempuan di parlemen, demi terwujudnya kebijakan yang responsif gender.<sup>290</sup>

### **3. Menciptakan Penetapan Anggaran yang Responsif Gender**

Perwakilan dibutuhkan karena rakyat tidak dapat memerintah atau mengartikulasikan kepentingannya secara sendiri-sendiri.<sup>291</sup> Karenanya, dengan perwakilan yang memadai di parlemen, kepentingan perempuan niscaya akan dapat terartikulasikan. Sebagai bentuk konkret dari hal itu adalah masuknya isu gender dalam penganggaran yang memang merupakan fungsi yang harus dijalankan oleh parlemen.<sup>292</sup>

<sup>289</sup> Maria Faria Indarti, dalam Jurnal Perempuan Edisi 60..*Op.Cit.*, hal. 110.

<sup>290</sup> CETRO, *Op.Cit.*

<sup>291</sup> Arend Lijphart, dalam Makmur Amir, Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 2005, hal. 9.

<sup>292</sup> Fungsi Anggaran merupakan fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Hal ini diatur dijelaskan dalam penjelasan Pasal 25 huruf (b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.

Anggaran yang responsif gender bukanlah anggaran yang terpisah antara laki-laki dan perempuan.<sup>293</sup> Hal ini merupakan strategi untuk mengintegrasikan isu gender ke dalam proses penganggaran, dan menerjemahkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan gender ke dalam komitmen anggaran.<sup>294</sup>

Kebijakan anggaran memegang kunci penting dalam pemenuhan hak-hak dasar, utamanya hak asasi perempuan. Posisi ini digambarkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menempatkan anggaran sebagai rumusan kebijakan tingkat akhir. Artinya, di dalamnya terdapat komitmen-komitmen kunci dalam pembangunan, termasuk penyelesaian persoalan ketimpangan gender.<sup>295</sup>

Untuk mewujudkan hal ini diperlukan tindakan aktif perempuan di parlemen. Dari pola yang terlihat di negara-negara<sup>296</sup> yang sudah menerapkan *gender budgeting*, inisiatif selalu datang dari para *femocrat*.<sup>297</sup> Kondisi ini tidak terlepas dari pola pemikiran patriarki yang memandang bahwa, apabila tidak secara spesifik disebutkan laki-laki atau perempuan, maka secara otomatis segala sesuatu akan setara gender. Keberadaan perempuan di parlemen diharapkan dapat mengubah pola pikir ini.

Dari data yang dikeluarkan oleh BPS pada 2007 lalu, angka kemiskinan di Indonesia mencapai 37 juta jiwa, dan dari jumlah tersebut sekitar 50% diantaranya

---

<sup>293</sup> Paradigma yang banyak terjadi saat ini adalah, *gender budgeting* dipandang oleh banyak kalangan sebagai anggaran yang khusus diberikan kepada perempuan semata sehingga alokasinya masuk dalam pos PKK (Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga). Misalnya di Tapin Kalimantan Selatan anggaran untuk percepatan pengarusutamaan gender mengalokasikan dana sebesar 1 milyar yang disalurkan melalui PKK untuk pelatihan-pelatihan perempuan. Lihat dalam Yuda Irlang, *Kebijakan Publik dan Penganggaran Tanggap Gender*, Jurnal Perempuan: Untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Nomor 46, 2006, hal. 91.

<sup>294</sup> Rhoda Sharp, Debbie Budlender, dalam Sri Mastuti, *Model Alternatif Penerapan Anggaran Responsif Gender*, Jurnal Perempuan: Untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Edisi 46, 2006, hal. 9.

<sup>295</sup> Dati Fatimah, *Mengapa Perlu Anggaran Responsif Gender?*, *Op.Cit.*, hal. 21.

<sup>296</sup> Diantara negara-negara yang sudah menerapkan *gender budgeting* adalah Australia, Bangladesh, Brazil, Kanada, India, Namibia, dan Vietnam. Di semua negara tersebut, inisiatif ini selalu datang dari anggota legislatif perempuan yang didukung oleh organisasi yang bergerak dalam perjuangan terhadap hak-hak perempuan. lihat dalam Verdi Adhanta, *Gender Budgeting, Pelaksanaan dan Hambatannya di Sejumlah Negara*, Jurnal Perempuan: Untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Nomor 46, 2006, hal. 78-83.

<sup>297</sup> Istilah *femocrat* ini muncul pertama kali di Australia pada tahun 1983, ketika seorang anggota parlemen perempuan mencetuskan *gender budgeting*. Istilah ini dipergunakan untuk perempuan birokrat pembela hak-hak perempuan.



adalah perempuan. Dilihat dari tipe daerahnya, 57,43% kemiskinan tersebut terjadi di pedesaan.<sup>298</sup>

Oleh karena itu, menyusun suatu anggaran yang responsif gender tidak hanya berdampak pada perbaikan relasi antara laki-laki dan perempuan, tetapi lebih luas lagi akan berdampak kepada rakyat miskin, sebab permasalahan yang banyak dihadapi oleh perempuan adalah juga permasalahan yang dihadapi orang rakyat miskin. Permasalahan tersebut seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, perikanan, kehutanan, infrastruktur pedesaan yang sebagian besar dialami penduduk miskin dan perempuan miskin.<sup>299</sup>

### C. Optimalisasi Penerapan *Affirmative Action*: Sebuah Tawaran

Ada beberapa catatan yang Penulis pikir perlu untuk ditawarkan dalam penerapan *affirmative action* di Indonesia, mengingat kebijakan ini masih dibutuhkan namun hasilnya masih jauh dari yang diharapkan. Catatan ini berkaca dari penerapan *affirmative action* di negara-negara yang telah terlebih dahulu menerapkan kebijakan ini, sebagaimana diuraikan dalam Bab III. Catatan tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Kuota Kedua Gender

Penggunaan istilah perempuan tampaknya menjadi tindakan yang banyak menimbulkan masalah dalam penerapan *affirmative action* di Indonesia. Banyak kalangan menilai bahwa penggunaan kata tersebut bias perempuan. Padahal sesungguhnya yang ingin dicapai adalah keseimbangan keduanya.

---

<sup>298</sup> Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, *Profil Gender Nasional Tahun 2007*, Jakarta: Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, 2009, hal. 41.

<sup>299</sup> Rinusu, *Gender Budget Analysis: Upaya Mewujudkan Keadilan Gender*, Jurnal Perempuan: Untuk Pencerahan dan Keadilan, Nomor 46, 2006, hal. 51.

Hal ini pula yang menyebabkan *pro poor budgeting* sering digabungkan pembahsannya dengan gender budgeting karena dianggap memiliki sasaran yang sama, yaitu mengangkat harkat penduduk yang termajinakan. Mengingat pula, bahwa penduduk miskin terbesar adalah perempuan.

Oleh karena itu, di negara-negara Skandinavia<sup>300</sup> partai-partai juga menetapkan kuota untuk laki-laki. Hal ini untuk mencegah timbulnya anggapan bahwa kuota gender ini merupakan diskriminasi terhadap laki-laki.

Sebagaimana terjadi di Indonesia, penerapan sistem kuota bagi perempuan dianggap sebagai upaya perempuan untuk melakukan dominasi dalam bidang politik. Padahal yang ingin dicapai sebenarnya adalah keadilan gender. Oleh karena itu, sangat penting untuk memperhatikan keterwakilan kedua gender secara seimbang.

Dengan demikian, anggapan bahwa kebijakan afirmasi hanya memperhatikan kepentingan perempuan dan mengabaikan laki-laki pun dapat dihapuskan.

## 2. Penegasan Sistem Kuota

Dalam penerapan beberapa paket undang-undang politik masih terlihat beberapa partai yang tidak mencantumkan kuota 30 persen perempuan sebagai calon anggota legislatif. Menurut penulis, salah satu faktor yang menyebabkan hal ini adalah tidak adanya sanksi yang akan dijatuhkan kepada setiap partai politik yang tidak mencantumkan kuota ini.

Sanksi merupakan salah satu unsur penting untuk menjamin dilaksanakannya hukum.<sup>301</sup> Dengan kata lain, adanya sanksi dapat menjamin kepatuhan partai politik.<sup>302</sup>

Oleh karena itu, semestinya partai politik yang tidak memenuhi kuota diberikan sanksi tidak dapat mengikuti pemilihan, sebagaimana berlaku di Argentina. Atau sanksi keuangan, berupa hilangnya hak atas dukungan dana

<sup>300</sup> Norwegia memberlakukan sistem kuota pada tahun 1970. Kebijakan ini pertama kali dicanangkan oleh Partai Sosialis Kiri, kemudian diikuti oleh partai-partai lain seperti Centre Party, Christian people's Party, serta Liberal Party, yang masing-masing menerapkan kuota 40% baik bagi laki-laki ataupun perempuan. Kemudian pada tahun 1974, Swedia juga menerapkan kebijakan ini, yang diawali oleh Swedish Social Democratic Labour Party dan Folkpartiet Liberalerna. Partai-partai lain yang menerapkan sistem kuota ini adalah Green Party, Left Party, dan Partai Sosial Demokratik, yang masing-masing menerapkan kuota 50% untuk perempuan. Demikian pula dengan Denmark yang menerapkan kuota sebesar 40% untuk kedua gender.

<sup>301</sup> Lori Beaman, *et.al.*, *Can Political Affirmative Action For Women Reduce Gender Bias?*, <http://www.voxeu.org/>, diakses tanggal 8 Januari 2009.

<sup>302</sup> IFES, *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-Lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih Melalui Pemilu: Perbedaan-Perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya*, Jakarta: IFES, 2000, hal. 18.

kampanye dari negara, sebagaimana berlaku di Perancis. Dengan demikian, diharapkan kebijakan ini akan dipatuhi oleh semua partai politik peserta pemilu.

Jika Indonesia ingin lebih tegas lagi dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan, dapat pula kebijakan ini secara jelas disebutkan dalam Konstitusi sebagaimana diberlakukan di Pakistan dan Rwanda. Kedua negara tersebut bahkan menyediakan kursi khusus untuk diperebutkan antara sesama perempuan saja, tidak tarung bebas dengan laki-laki. Sehingga kuota yang mereka tetapkan pasti terpenuhi.

### 3. Peningkatan Peran Partai Politik dalam Kebijakan Afirmatif

Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengubah penentuan calon terpilih, masa depan keterwakilan perempuan dalam dunia politik Indonesia sepertinya akan semakin berat. Bahkan, salah seorang anggota parlemen perempuan dari PKS menyatakan bahwa dengan putusan ini afirmasi di Indonesia tidak ada lagi. Afirmasi hanya di dalam daftar calon saja.<sup>303</sup>

Konsep yang telah dibangun, yaitu sistem pemilu proporsional tertutup dengan *zipper system* diharapkan menaikkan representasi perempuan, tidak lagi dapat diharapkan. Harapan yang masih tertinggal terdapat pada partai politik untuk mau menerapkan sistem ini secara serius.

Oleh karena itu, Di samping penegasan sistem kuota dalam undang-undang pemilu, penegasan ini perlu pula diberlakukan dalam undang-undang partai politik. Partai politik adalah institusi yang menjalankan fungsi penting seperti kaderisasi, rekrutmen, pendidikan politik, maupun agregasi kepentingan.<sup>304</sup> Apalagi untuk dapat duduk di parlemen pun seorang bakal calon harus merupakan anggota Partai Politik peserta Pemilu.<sup>305</sup> Sehingga, sangat tidak mungkin seseorang bisa menjadi anggota parlemen tanpa menjadi anggota partai politik.

Karenanya diharapkan partai memiliki komitmen yang tinggi dalam menerapkan kebijakan afirmasi dalam internal partainya, sehingga peluang perempuan untuk dicalonkan dan menempati nomor urut kecil dapat terjamin.

<sup>303</sup> Wawancara dengan Ledia Hanifa, anggota Parlemen Perempuan dari F-PKS.

<sup>304</sup> Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan...*, *Op.Cit.*, hal. 5.

<sup>305</sup> Pasal 50 ayat (1) huruf (n) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa penempatan pada daftar calon begitu mempengaruhi keterpilihan. Sebagaimana hasil penelitian yang telah ditunjukkan pada bagian sebelumnya, bahwa mayoritas perempuan terpilih adalah mereka yang berada di nomor urut 1, 2, dan 3.<sup>306</sup>

Sejauh ini, undang-undang politik telah mengatur minimal 30% perempuan dalam kepengurusan partai. Demikian pula dalam proses rekrutmen, undang-undang menyarankan setiap partai politik untuk mempertimbangkan 30% keterwakilan perempuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1a).

Namun ketentuan tersebut seolah dapat dipatahkan oleh Pasal 29 ayat (2) yang menyebutkan bahwa rekrutmen dilaksanakan sesuai dengan AD/ART partai serta peraturan perundang-undangan. Sementara kita ketahui bahwa tidak semua AD/ART partai politik telah menyerap kebijakan afirmasi. Beberapa partai besar seperti Demokrat, Golkar, PDIP, dan PKS belum menerapkan kebijakan ini.<sup>307</sup>

Oleh karena itu, sangat dibutuhkan kemauan dari partai politik untuk menerapkan kebijakan afirmasi atas dasar kepatuhan terhadap undang-undang, meskipun dalam AD/ART mereka belum mengatur tentang hal ini. Partai politik sebagai bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara sepatutnya berkontribusi dalam proses demokratisasi melalui kebijakan afirmasi.<sup>308</sup>

Hal ini tidak dapat dihindari sebab partai politik sangat krusial perannya dalam menentukan partisipasi dan keterwakilan perempuan. Salah satu partai besar saja menerapkan afirmasi internal, maka akan memberikan sumbangsih yang cukup besar. Sebagai bukti, di negara-negara<sup>309</sup> yang menerapkan kuota sukarela dari partai politik, memiliki tingkat keterwakilan perempuan yang tinggi di parlemen.<sup>310</sup>

Dengan kebijakan afirmatif di internal partai diharapkan dapat melahirkan perempuan-perempuan yang tidak hanya bermodal besar untuk mendanai

<sup>306</sup> Diuraikan dalam Bab III, pada Sub Bab Analisa terhadap Putusan MK, hal. 75.

<sup>307</sup> Dari sembilan partai di parlemen, partai yang telah mengatur kuota perempuan dalam kepengurusan perempuan adalah PKB yaitu dalam Pasal 21 ayat (14) ART, Gerindra yaitu dalam Pasal 6 ART, PAN yaitu dalam Pasal 23 ayat (3) ART.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> Diantara negara-negara yang menerapkan sistem kuota sukarela ini adalah ANC di Afrika Selatan, dengan keterwakilan perempuan sebesar 29,8% kursi di legislatif; ALP di Australia; Partai Buruh di Inggris; dan partai-partai sayap kiri di negara Eropa lain, termasuk negara-negara skandinavia. Berdasarkan data yang diterbitkan oleh IFES negara-negara ini termasuk negara-negara dengan tingkat keterwakilan perempuan tertinggi.

<sup>310</sup> IFES, *Op.Cit.*, hal. 14.

kampanye atau populer tetapi tidak populis. Sebagaimana banyak terjadi saat ini, partai lebih mengutamakan pencalonan mereka yang memiliki modal ekonomi dan sosial yang tinggi meskipun mereka bukan kader partai. Hal ini, demi meraup suara terbanyak. Demokrasi dengan suara terbanyak ini telah menjelma menjadi demokrasi elitis yang hanya diperuntukkan bagi kalangan tertentu saja.<sup>311</sup>

Oleh karena itu, apabila kebijakan afirmatif dalam internal partai sudah diterapkan, maka peluang untuk memunculkan perempuan yang mampu menduduki posisi strategis pengambilan keputusan di partai pun akan lebih besar. Dengan demikian, partai politik –dengan kualitas dan kuantitas kader perempuan yang memadai- dapat menjalankan perannya sebagai wadah strategis bagi proses agregasi dan segregasi politik perempuan.<sup>312</sup>

#### 4. Optimalisasi Peran Perempuan Parlemen

Perempuan yang duduk di parlemen belum mampu untuk mempengaruhi kebijakan karena jumlahnya yang sangat minim dan rekan laki-lakinya yang kurang mendukung berkembangnya perspektif gender di parlemen.

Oleh karena itu, dalam Pemilu 2014 mendatang diharapkan jumlah perempuan terpilih semakin besar, sehingga kontribusinya semakin terasa. Untuk mewujudkan hal ini, perlu kiranya perempuan terpilih menjalin komunikasi dan memberikan perhatian terhadap kepentingan konstituennya untuk membuktikan kepada masyarakat bahwa memilih perempuan memberikan manfaat kepada masyarakat. Dengan demikian, masyarakat tidak akan ragu-ragu lagi untuk memilih perempuan di Pemilu yang akan datang.<sup>313</sup>

Kemudian peran KPPRI juga perlu ditingkatkan menjadi sebuah gerakan politik di parlemen, jadi perannya tidak hanya berhenti pada tataran pendidikan saja. KPPRI perlu membentuk suatu komitmen untuk melakukan suatu hal

---

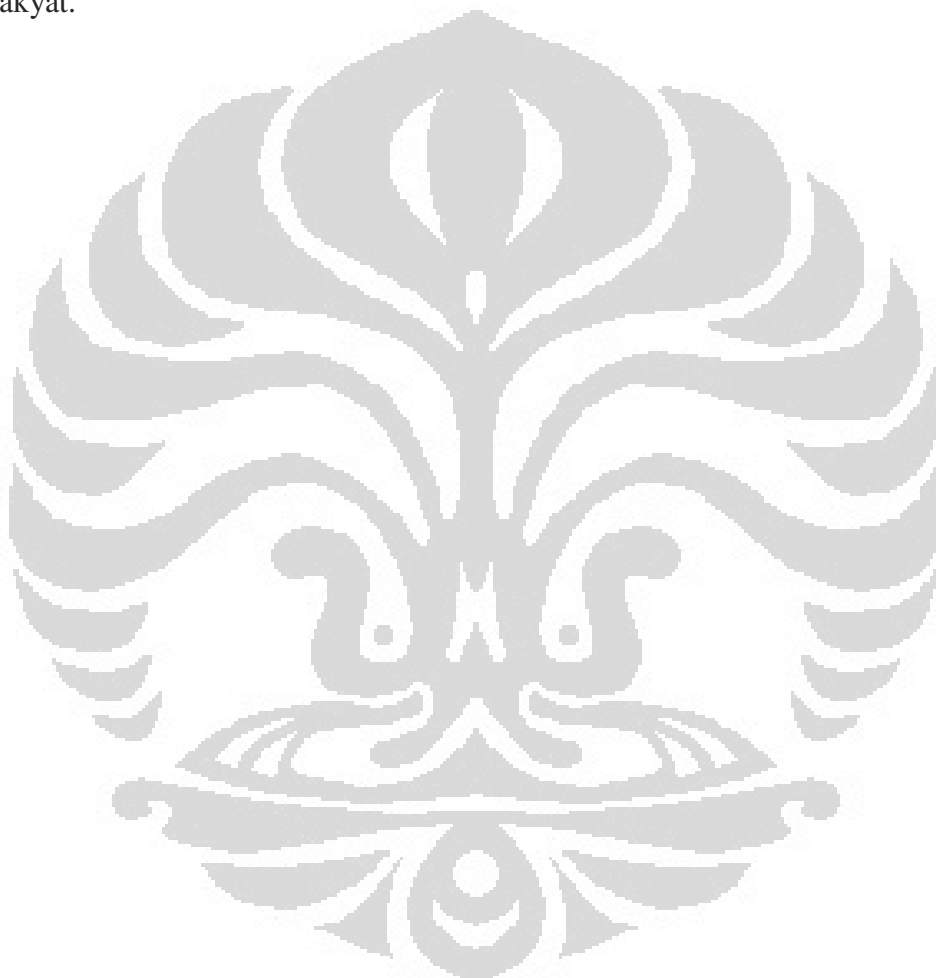
<sup>311</sup> Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan...*, *Op.Cit.*, hal. 111.

<sup>312</sup> Khofifah Indar Parawansa, *Keterwakilan Gender dalam Sistem Pemilihan Umum*, dalam NDI dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum: Bagaimana Meningkatkan Keterwakilan Perempuan dalam Politik*, *Prosiding Seminar Internasional*, 21 Juni 2001, hal. 13.

<sup>313</sup> Rekomendasi ini merupakan rekomendasi yang dihasilkan oleh PUSKAPOL FISIP UI.

bersama di parlemen. Seyogianya, mereka membangun suatu persepsi yang sama dalam menanggapi satu isu tertentu.<sup>314</sup>

Strategi tersebut akan membuat KPPRI terdengar suaranya meskipun mereka bukanlah alat kelengkapan resmi di DPR. Tetapi paling tidak, mereka telah berhasil mencuri perhatian dengan ide-ide pro rakyat, walaupun itu terkadang harus berbenturan dengan kepentingan partai yang mereka wakili. Perlu diingat bahwa di atas partai, sesungguhnya mereka mewakili kepentingan seluruh rakyat.



---

<sup>314</sup> Wawancara dengan Asfinawati, Direktur LBH Jakarta Periode 2006-2009. Sekarang sebagai salah satu *volunteer* pada Kesatuan Aksi Solidaritas Untuk Munir (KASUM).

## BAB VII PENUTUP

### A. KESIMPULAN

Dari serangkaian uraian dalam bab-bab sebelumnya, Penulis mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Hukum di Indonesia telah memberikan jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak politik perempuan. Hal tersebut terlihat dalam ideologi bangsa yang tertuang dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar, dan juga beberapa peraturan perundang-undangan di bawahnya. Namun, hukum hanya menyediakan dirinya untuk kesetaraan kompetisi, padahal yang dibutuhkan perempuan saat ini adalah kesetaraan hasil;
- b. Meskipun hukum telah memberikan jaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak politik perempuan, namun pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia masih belum dilakukan dengan sepenuh hati. Dalam undang-undang politik masih terdapat celah dalam pengaturannya yang membuat beberapa partai politik dapat mengabaikan kebijakan kuota 30% untuk perempuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang tanpa mendapatkan sanksi apapun;

Kurangnya kemauan politik dari partai politik dan pemerintah juga telah mengakibatkan pendidikan politik terhadap perempuan tidak berjalan secara optimal sehingga kesadaran politik mereka pun cenderung rendah; Ketidakefektifan tersebut telah pula didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang telah mengubah sistem pemilu di Indonesia dan secara tidak langsung putusan ini telah mematahkan konsep *affirmative action* yang ditetapkan dalam undang-undang pemilu. Dengan putusan ini maka hanya mereka dengan modal ekonomi, sosial, dan politik yang kuatlah yang memiliki kemungkinan keterpilihan yang tinggi. Sementara perempuan, yang aksesnya terhadap kehidupan politik terlambat, nilai-nilai sosial yang meminggirkan, dan ketergantungan finansial akan memperkecil kemungkinan keterpilihannya;

- c. Keberadaan perempuan dalam parlemen adalah penting sebab perempuan masih mengalami diskriminasi, baik itu diskriminasi kultural maupun struktural;

Diskriminasi kultural tersebut bersumber dari tradisi masyarakat Indonesia yang bersifat patriarkis dan bersumber pula dari doktrin-doktrin agama;

Diskriminasi struktural tersebut terlihat dalam beberapa peraturan-perundang-undangan yang membakukan peran gender perempuan hanya sebatas di ranah domestik dan beberapa peraturan daerah yang tidak ramah terhadap perempuan dengan justifikasi agama.;

## B. SARAN

Sebagai rangkaian akhir dari tulisan ini, Penulis menyampaikan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus lebih responsif gender, serta memerhatikan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga tidak terjadi kontradiksi;
- b. Pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia harus lebih dipertegas aturannya, sehingga tidak memberikan celah untuk tidak melaksanakan kebijakan tersebut. Indonesia juga dapat belajar dari negara-negara lain perihal suksesnya mereka dalam menerapkan *affirmative action*;
- c. Perlu dilakukan berbagai kampanye untuk meningkatkan kesadaran perempuan tentang arti penting keberadaan mereka dalam proses politik elektoral untuk dapat mempengaruhi *out put* kebijakan yang lebih ramah terhadap perempuan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan

#### 1. Undang-Undang Dasar

National Assembly of Pakistan. *The Constitution of The Islamic Republic of Pakistan.*

Republica Argentina. *The Constitution Of The Argentine Nation.*

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

----- . *Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950*

The Republic Of Rwanda. *The Constitution of The Republic of Rwanda.*

#### 2. Peraturan Perundang-undangan Lain

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8.

----- . *Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144.

----- . *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 123.

----- . *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 109.

----- . *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2.

----- . *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD*, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 51.

----- . *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98.

----- . *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia*, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165.

----- . *Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik*, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 119 Tahun 1985.

----- . *Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita*, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653.

----- . *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984.

Presiden Republik Indonesia, *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional*. 19 Desember 2000.

### **3. Putusan Pengadilan**

Mahkamah Konstitusi. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPRD (Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e)*.

### **B. Buku**

Alamudi, Abdullah (ed). *Apakah Demokrasi Itu? (Kumpulan Makalah Demokrasi)*. Amerika Serikat: Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2001.

Amaliah, Ledia Hanifa. *Kalau Mau, Kita Bisa: Catatan Satu Tahun Langkah Dakwah Perempuan di Parlemen*, Jakarta: Beebooks Publishing, 2011.

Anugrah, Astrid. *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Pancuran Alam, 2009.

Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

- Arivia, Gadis. *Filsafat Berperspektif Feminis*. Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- , Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- , Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Atmosudirjo, S. Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Bacchi, Carol Lee. *The Politics of Affirmative Action: Women Equality and Category Politics*. London: Sage Publications, 1996.
- Brownlie, Ian (Ed). *Dokumen-Dokumen Pokok mengenai Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- , Miriam. *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Gramedia, 1982.
- Cahyadi, Antonius, Donny Danardono. *Sosiologi Hukum dalam Perubahan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Cristalis, Irena, Catherine Scott. *Perempuan Merdeka: Kisah Aktivisme Kaum Perempuan di Timor Leste*. Jakarta : Kalyanamitra Foundation, 2005.
- Connel, R.W. *Gender and Power*. Stanford, California: Stanford University Press, 1987.
- Edwards, Louise, Mina Roces (Ed). *Women In Asia: Tradition, Modernity, and Globalization*. Australia: Allen & Unwin, 2000.
- Hanim, Razya. *Perempuan dan Politik: Studi Kepolitikan Perempuan di DKI Jakarta*. Jakarta: Madani Institute, 2010.
- Hartono, Sunaryati. *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Kewajiban Asasi Manusia Ditinjau dari Instrumen Hukum Internasional di Bidang Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional/ Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2004.

- Holleman, F.D. *Kedudukan Hukum Wanita Indonesia dan Perkembangannya di Hindia Belanda*. Jakarta: Bhratara, 1971.
- Hoogensen, Gunhild, Bruce O. Solheim. *Women In Power: World Leader Since 1960*. London: Praeger Publisher, 2006.
- Huntington, Samuel P., Joan Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2008.
- IFES. *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-Lembaga Negara yang Anggota-Anggotanya Dipilih Melalui Pemilu: Perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya*. Jakarta: IFES, 2000.
- Indrayana, Denny. *Negeri Para Mafioso; Hukum di Sarang Koruptor*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Irianto, Sulistyowati. *Perempuan di Antara Berbagai Pilihan Hukum; Studi Mengenai Strategi Perempuan Batak Toba untuk Mendapatkan Akses kepada Harta Waris melalui Proses Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- , Sulistyowati, Sidharta. *Metode Penelitian Hukum; Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- , Sulistyowati, ed. *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Jaquette, Jane S. *Gerakan Perempuan di Amerika Latin: Feminisme dan Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: Kalyanamitra, 2003.
- Joeniarto. *Negara Hukum*, Yogyakarta: Yayasan Badan PenerbitGadjah Mada, 1968.
- Karam, Azza, et.al. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 1999.
- Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia. *Profil Gender Nasional 2007*. Jakarta: Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, 2009.

- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Deklarasi Vienna Program Aksi: Konperensi Dunia Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 1997.
- Lovenduski, Joni. *Politik Berparas Perempuan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2005.
- Luhulima, Achie S., ed. *CEDAW: Mengembalikan Hak-Hak Perempuan*. Jakarta: SMK Grafika Desa Putera, 2007.
- , Achie Sudiarti, ed. *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006.
- Mosse, Julia Cleves. *Gender dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Nugroho, Riant. *Gender dan Strategi Pengarus-utamaannya di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Purbacaraka, Purnadi, Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila*. Jakarta: Pradnya Paramitha, 1982.
- Sadli, Saporinah. *Berbeda Tapi Setara; Pemikiran tentang Kajian Perempuan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Salam, Burhanuddin. *Filsafat Pancasila*. Jakarta: Rineka Cipta, 1996.
- Savitri, Niken. *HAM Perempuan; Kritik Teori Feminisme terhadap KUHP*. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Semler, Vicki J., ed. *Hak-Hak Asasi Perempuan: Sebuah Panduan Konvensi-Konvensi Utama PBB tentang Hak Asasi Perempuan*. Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 2001.
- Sihite, Romany. *Perempuan, Kesetaraan, Keadilan; Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.

- Smith, Rhona K.M., et.al. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, 2008.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998.
- Soetikno. *Filsafat Hukum Bagian I*, Cet. Kedua belas. Jakarta: Pradnya Paramita, 2008.
- Soetjipto, Ani. *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Marjin Kiri, 2011.
- , Ani Widayani. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005.
- Soyomukti, Nurani. *Perempuan di Mata Soekarno*. Jogjakarta: Garasi, 2009.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Tanya, Bernard L. *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Surabaya: CV. Kita, 2006.
- United Nations Development Programme. *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21*. Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (Penerjemah), 2003.
- Wardani, Sri Budia Eko, et.al. *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*. Jakarta: PUSKAPOL FISIP UI, 2010.
- Yayasan Jurnal Perempuan. *Modul Perempuan Untuk Politik*. Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 2006.

### **C. Wawancara**

- Amaliah, Ledy Hanifa, *Personal Interview*, 20 Juli 2011.
- Asfinawati, *Personal Interview*, 22 Juli 2011.
- Martiany, Dina, *Personal Interview*, 7 Juni 2011.

### **D. Surat Kabar dan Jurnal**

- “Zipper System untuk “Selamatkan” Perempuan di Parlemen.” *Harian KOMPAS* Edisi 23 Januari 2009.

- Alhumami, Amich. "Mitosis Kebijakan Affirmatif." *Harian KOMPAS* edisi Kamis 5 Februari 2009.
- Hartiningsih, Maria dan Ninuk M. Pambudy. "Tak Begitu Saja Naikkan Keterwakilan Perempuan." *Harian KOMPAS*, edisi Senin 25 Februari 2008.
- Hermanto, Rohman. "Masa Depan (Politik) Perempuan." *Harian KOMPAS*, edisi Rabu 10 Maret 2010.
- Kulsum, Umi, Ignatius Kristanto. "Jajak Pendapat KOMPAS: Perempuan di Parlemen, Mana Suara Anda?." *Harian KOMPAS*, edisi Senin 21 Desember 2009.
- Koning, Edward A. "Women for Women's Sake: Assessing Symbolic and Substantive Effects of Descriptive Representation in The Netherlands." *Acta Politica*, Vol. 44 (2): 171-191.
- Lubis, Todung Mulya. "Menegakkan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-39 No.1 Januari 2009.
- Mussolini-Hansson, Nina. "Perempuan Parlemen Swedia: Galak Namun Konsisten." *Jurnal Perempuan Edisi 34*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.
- Paxton, Pamela, Sheri Kunovich. "Women's Political Representation: The Importance of Ideology". *Social Forces*, September 2003, 82 (1): 87-114.
- Paxton, Pamela, Melanie M. Hughes, Jennifer L. Green. "The International Women's Movement and Women's Political Representation, 1893-2003." *American Sociological Review*, December 2006, Vol. 71: 898-920.
- Powley, Elizabeth. "Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families." UNICEF, 2006.
- Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UI, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta". *Jurnal Konstitusi* Volume 7 Nomor 6, Desember 2010.

### E. Artikel dan Jurnal di Internet

- “Gender Equality and Social Institution in Argentina”. 23 November 2010. <<http://genderindex.org/country/argentina>>.
- “Ibu-Ibu Plaza De Mayo, Argentina”. 21 Oktober 2010. <[www.kontras.org](http://www.kontras.org)>.
- “Jugun Ianfu”. 22 November 2010. <<http://id.wikipedia.org/wiki/jugun-ianfu>>.
- “Kesetaraan Jender”. 23 November 2010. <<http://www.norwegia.or.id/>>.
- “Kualitas, Bukan Kuantitas”. 23 November 2010. <<http://bataviase.co.id/>>
- “*Rwandan Patriotic Front*”. 23 November 2010. <[http://en.wikipedia.org/wiki/Rwandan\\_Patriotic\\_Front](http://en.wikipedia.org/wiki/Rwandan_Patriotic_Front)>.
- “The Forum for Women Parliamentarians Celebrates Its 10th Anniversary (1996-1006)”. 23 November 2010. <<http://www.undp.org.rw/>>.
- “Perang Kotor”. 22 November 2010. <[http://id.wikipedia.org/wiki/perang\\_kotor/](http://id.wikipedia.org/wiki/perang_kotor/)>.
- “Zipper System dan Eksistensi Peran Perempuan dalam Kancah Politik”. 8 Maret 2011. <<http://google.co.id>>.
- “Zipper System?”. 8 Maret 2011. <<http://oq.blog.friendster.com/2009/01/zipper-system/>>.
- Amalia, Luky Sandra. “Kiprah Perempuan di Ranah Politik dari Masa ke Masa”. 21 Oktober 2010. <<http://www.politik.lipi.go.id/>>.
- Arifin, Nurul. “Sistem Suara Terbanyak dan Pengaruhnya terhadap Keterpilihan Perempuan”. 11 Maret 2011. <<http://nurularifin.com>>.
- Aryani, Aini. “Hukum Pidana Pakistan: Wanita Terlindungi atau Menjadi Korban”. 30 Oktober 2010. <<http://ainiaryani.com/>>
- Aryani, Aini. “Kontribusi Wanita Pakistan terhadap Bangsaanya”. 28 Oktober 2010. <<http://ainiaryani.com/>>.
- Bafagih, Hikmah, “Sejarah Gerakan Perempuan”. 22 Noember 2010. <<http://www.averroes.or.id/thought/sejarah-gerakan-perempuan.html>>.
- Bhopal, Kalwant, “Gender, Race, and Patriarchy: A Study of South Asian Women”. *Capital & Class*, 67 (Spring 1999): 167-168. 7 Juli 2011. <<http://search.proquest.com/docview/198987511?accountid=38628>>.
- Gaye, Kynoch (penerjemah). “Gerakan Perempuan di Denmark”. 23 November 2010. <<http://www.kvinfo.dk/side/680/article/3/>>.



- Goldfaden, Marisa B. "Triumph Over Tragedy: The Women's Movement of Rwanda Finds Success Post-Genocide". 23 Oktober 2010. <<http://www.studentpulse.com/>>.
- Hartiningsih, Maria. "Budak Seks Jepang-Jugun Ianfu". 22 November 2010. <<http://www.topix.com>>.
- Jamal, Saba. "Hak-Hak Wanita diatas Kertas Versus Praktiknya". 27 Oktober 2010. <<http://www.commongroundnews.com/>>
- Jone, Lewis Johnson. "International Women Suffrage Timeline". 23 November 2010. <[http://womenshistory.about.com/od/suffrage/a/intl\\_timeline.htm](http://womenshistory.about.com/od/suffrage/a/intl_timeline.htm)>.
- Kasim, Ihdhal. "Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Warga Negara, Khususnya Kelompok Rentan, dalam Pemilu 2009". 17 Oktober 2010. <<http://www.komnasham.go.id/>>
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan. "Convention on The Elimination of All Form of Discrimination Againsts Women". <<http://www.menegppri.go.id>>.
- Leli. "Perempuan dan Politik di Pakistan". *Teropong 10*. 27 Oktober 2010. <<http://www.rahima.or.id/>>.
- Maryati. "Gerakan Perempuan untuk Perubahan". 21 Oktober 2010. <<http://www.waspada.co.id>>.
- Mead, Karen. "Argentine Motherhood in Comparative Perspective 1880-1920". *Journal Of Women's History*, September 22, 2000. 22 November 2010. <[http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary\\_0286-28676883\\_ITM](http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-28676883_ITM)>.
- MD, Mukhotib. "Menemukan Akar Gerakan Perempuan Indonesia". 21 Maret 2010. <<http://situs.kesrepro.info/gendervaw/sep/2004/gendervaw03.htm>>.
- Mercer, Marilyn. "Feminism In Argentina". 21 Oktober 2010. <<http://www.cddc.vt.edu/feminism/arg.html>>.
- Mercer, Merilyn. "Dates of Importance for Woman in Argentina". 21 Oktober 2010. <<http://www.cddc.vt.edu/feminism/arg.html>>.
- Miller, Pavla. " Transformations of Patriarchy in The West 1500-1900". *Journal of Social History*, 33.3 (Spring 2000): 739-741. 7 Juli 2011. <<http://search.proquest.com/docview/198987511?accountid=38628>>.

- Mushowir, Ahmad. “Gerakan Perempuan di Indonesia”. 27 Maret 2010. <<http://ahmadmushowir.wordpress.com>>.
- Pamungkas, Sigit. “Elektabilitas Perempuan dalam Sistem Suara Terbanyak”. 11 Maret 2011. <<http://sigitp.staff.ugm.ac.id/?p=47>>
- Powley, Elizabeth. “Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament”. 23 Oktober 2010. <<http://www.idea.int/>>.
- Reyes, Socorro L. “Perempuan dan Politik di Pakistan”. *Teropong Edisi 10*. 27 Oktober 2010. <<http://www.rahima.or.id/>>
- Suardana, I Wayan. “Indonesia, Negara Demokrasi Setengah Hati”. 17 Oktober 2010. <<http://gendo.multiply.com/journal/item/3>>
- Sukirno, Nuniek Sriyuningsih. “Deklarasi Politik Perempuan Indonesia”. 21 Oktober 2010. <<http://www.suaramerdeka.com>>.
- Sutjipto, Ani. “Kebijakan Affirmative bagi Perempuan”. 27 September 2010. <[www.menegpp.go.id](http://www.menegpp.go.id)>.
- Susanti, Fransisca Ria. “Kisah Para Perempuan Korban 1965 (1); “Genjer-Genjer” Menyeret Sumilah ke Plantungan”. 4 Mei 2010. <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0507/29/sh03.html>>.
- Swasono, Meutia Hatta. “Potret Kebangkitan Perempuan Indonesia”. 21 Oktober 2010. <<http://www.setneg.go.id/>>.
- Toebi, Ivan. “Perkembangan HAM di Indonesia”. 21 Maret 2010. <<http://ivantoebi.wordpress.com/2009/03/29/perkembangan-ham-di-indonesia/>>.
- Wahid, Salahuddin, “Peran Politik Perempuan Indonesia; Antara Kesempatan dan Kemampuan”. 27 September 2010. <<http://www.kompas.com/kompascetak/0306/30/swara/3552.htm>>.

#### **F. Sumber yang Tidak Dipublikasikan**

- Amran, Zohra, *Gagasan Kuota Perempuan di Lembaga Perwakilan (Minimal 30 Persen) dalam Rangka Pembangunan Demokrasi di Indonesia*, Tesis, Depok: Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Arinanto, Satya, *Human Rights in Context of The Historical Non-Aligned Countries' Debates on Universalism and Cultural Relativism, and Current Human Rights Development in Indonesia*, makalah disampaikan pada The XVI International Annual Meeting in Political Studies on Human Rights Today: "60th Anniversary of The Universal Declaration of Human Rights", Lisbon, Portugal, 26-28 June 2008.

Arinanto, Satya, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 18 Maret 2006.

Hilipito, Meyrinda Rahmawati, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Parlemen melalui Undnag-undang Politik di Era Reformasi*, Tesis, Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Natalia, Catherine, *Peran Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di DPR-RI*, Tesis, Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.