

PERSPEKTIF HUKUM *AFFIRMATIVE ACTION* DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA

**Di susun oleh
Dr. Diyah Nur Widowati, SH, MH, M. Si
Fakultas Hukum Universitas Surakarta**

Penelitian ini membahas terkait perkembangan pengaturan tindakan afirmasi untuk meningkatkan keterwakilan perempuan pada DPR RI dan bagaimana pelaksanaan pengaturan tersebut sejak awal tindakan afirmasi diterapkan pada tahun 2004, hingga terakhir kali tindakan afirmasi untuk DPR diterapkan, yaitu pada tahun 2014. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan sejarah hukum. Pembahasan dimulai dengan menganalisis tindakan afirmasi pada Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu penelitian ini akan membahas pelaksanaan undang-undang tersebut dengan menganalisis peraturan pelaksanaannya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat dua bentuk tindakan afirmasi untuk perempuan masuk ke dalam DPR RI, yaitu melalui kuota partai politik dan kuota pada proses pencalonan legislatif. Setiap periode pengisian jabatan DPR, peraturan mengenai tindakan afirmasi perempuan tersebut selalu berubah. Namun dengan adanya perubahan-perubahan tersebut, belum menghasilkan peningkatan keterwakilan perempuan yang signifikan di DPR RI.

A. LATAR BELAKANG MASALAH

UUD 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Itu artinya konstitusi mengakui adanya kesamaan hak-hak politik warga negara, sehingga setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan publik baik di lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Namun kenyataannya ketentuan-ketentuan dalam konstitusi tersebut belum bisa di praktekkan di Indonesia sejak Republik Indonesia ini di proklamasikan. Perempuan merupakan separuh lebih dari jumlah penduduk di Indonesia, tapi ternyata sedikit sekali yang menduduki jabatan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Dengan demikian kedudukan dan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara, ternyata tidak dengan sendirinya dinikmati kaum perempuan.

Banyak faktor yang menyebabkan perempuan tidak mudah meraih jabatan publik tersebut yaitu :

Pertama, perempuan memiliki keterbatasan modal untuk berkompetisi dengan laki-laki. Perempuan tidak menguasai keuangan keluarga meskipun pendapatan dihasilkan bersama suami istri. Hal ini mempengaruhi keputusan perempuan dalam menempuh jalur politik untuk memenangkan pemilu anggota legislatif maupun pejabat eksekutif membutuhkan dana tidak sedikit. Keberhasilan

perempuan dalam meraih jabatan publik juga harus ditunjang dengan pendidikan tinggi.

Kedua, perempuan tidak memiliki struktur politik sehingga gampang dikalahkan dalam persaingan. Hal ini terlihat dari sedikitnya perempuan yang menjadi pengurus Partai Politik, padahal peran partai politik sangat menentukan dalam pemilihan dan pengajuan calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Oleh karena itu selama hanya sedikit saja perempuan yang terlibat dalam kepengurusan partai politik, maka selama itu pula sangat sulit bagi perempuan untuk bisa menjadi anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif.

Ketiga, perempuan hidup dalam lingkungan patriarki sehingga cenderung di tolak untuk tampil di arena publik. Salah satu ciri budaya masyarakat patriarki adalah menempatkan perempuan ke dalam ruang domestik yakni sebagai istri dan perawat anak-anak semata dirumah. Budaya demikian cenderung menolak perempuan tampil diarena publik. Sehingga dibutuhkan sumberdaya dan sumber dana yang luar biasa buat perempuan untuk bisa menggapai jabatan-jabatan publik. Perempuan harus berhasil meyakinkan lingkungan keluarga (ortu, suami, dan anak-anak) terlebih dahulu sebelum berkompetensi merebut jabatan publik.

Keempat, perempuan memiliki standart moral tertentu sehingga cenderung berhati-hati dan tidak mau menghalalkan segala cara demi jabatan. Banyak yang bisa dilakukan dalam proses pencalonan anggota legislatif atau pejabat eksekutif. Demikian juga banyak modus untuk meraih suara terbanyak dalam pemilu, namun cara-cara keras cenderung dihindari perempuan sehingga mereka sering menjadi korban dari kejujuran dan kebajikannya sendiri, yang kemudian mengakibatkan mereka gagal meraih jabatan publik.

Peningkatan keterwakilan perempuan pada posisi pengambilan keputusan menjadi sangat penting. Hal itulah yang melatarbelakangi gerakan perempuan yang menuntut kesetaraan keterwakilan didalam badan legislatif. Kesetaraan yang diharapkan adalah kesetaraan substantif. Persamaan substantif lebih menitik beratkan pada efek ataupun hasil akhir dari suatu aturan, yaitu kesetaraan dalam arti *de-jure* dampak aktual atau riil dari hukum.

Pendekatan ini berusaha mengembangkan “perlakuan yang berbeda” terhadap perempuan dalam rangka mengejar ketertinggalan yang dialaminya karena

pembedaan masa lalu dan yang dialami dalam keluarga dan masyarakat.¹ Persamaan substantif menitik beratkan pada *remedy* atas akibat karena adanya tindakan diskriminasi di waktu yang lalu (*past discrimination*). Untuk memperoleh hasil yang sama maka diperlukan adanya upaya untuk menyamakan terlebih dahulu situasi yang berbeda tersebut melalui tindakan khusus sementara (*affirmative action*) yang tertuang dalam Undang-undang, kebijakan, dan program bersifat tanggap terhadap gender. Kebijakan afirmasi ini di implementasikan dalam bentuk adanya kuota keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik dan daftar calon anggota legislatif sebagaimana akan diuraikan dalam makalah ini.

B. PERMASALAHAN

Makalah ini akan membahas mengenai bagaimanakan kebijakan *affirmative action* dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

C. PEMBAHASAN

Sejarah panjang perjuangan untuk bisa menentukan kebijakan afirmasi sebagai jalan menempatkan perempuan dalam memasuki arena politik dan jabatan publik. Kebijakan afirmasi sifatnya adalah sementara agar perempuan bisa memenangi atau setidaknya mencapai garis finish dalam lomba lari di arena politik. Kebijakan ini sifatnya sementara waktu, kebijakan ini memang diskriminatif tapi bersifat positif. Kebijakan afirmasi diawali dari perdebatan-perdebatan intelektual di kalangan pemikir-pemikir politik pada tahun 1970-an, lalu mulai di praktikan di beberapa negara pada era 1980-an. Dan mulai menjadi kepedulian masyarakat internasional pada tahun 1990-an.

Di Indonesia sendiri telah meratifikasi *Convention on the political right of women* melalui UU 68 tahun 1958 tentang konvensi hak-hak politik kaum wanita dan *convention of the elimination of all forms of discrimination against women* melalui UU Nomer 7 Tahun 1984 tentang pengesahan konvensi mengenai segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, namun perjuangan pengabdian konvensi ini tidak berjalan mulus dan penuh liku. Perjuangan aktivis dan masyarakat sipil perempuan yang tergabung dalam sebuah koalisi perempuan Indonesia akhirnya

¹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI. *Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Tahun 2011. Hal 26

mampu mendesak pemerintah dan DPR untuk dapat terlibat dalam pembentukan RUU Parpol sehingga masukan-masukan dan ide kaum perempuan bisa di terakomodasi.

Pada setiap Pemilu, jumlah perempuan yang terpilih berkisar antara 8 % sampai 10 %. Pendaftaran pencalonan dari masing-masing kekuatan sosial politik bisa mencerminkan lebih dari 10 % caleg perempuan, tetapi pada kenyataannya yang terpilih tidak lebih dari itu.² Melalui Tabel 1, kita dapat melihat komposisi jumlah perempuan di parlemen selama ini.

Tabel 1
Komposisi Jumlah Perempuan di Parlemen

Masa Kerja DPR	Perempuan (org)	Jumlah Anggota (org)	(%)
1950-1955 (DPRS)	9	236	3,8
1955-1960	17	272	6,3
1956-1959 (Konstituante)	25	488	5,1
1971-1977	36	460	7,8
1977-1982	29	460	6,3
1982-1987	39	460	8,5
1987-1992	65	500	13
1992-1997	62	500	12,5
1997-1999	54	500	10,8
1999-2004	45	500	9
2009-2014	99	560	17,7
2014-2019	97	560	17,3
2019-2024	112	575	19,48
2024-2029	127	575	22,1

Dalam bidang politik, salah satu cara yang dianggap sebagai langkah yang paling strategis adalah dengan menempatkan perempuan-perempuan dalam posisi strategis di kawasan kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Dengan demikian, perempuan akan terlibat aktif dalam proses pembuatan keputusan, termasuk memberikan pertimbangan-pertimbangan yang mengedepankan kepentingan kaum perempuan.

² Ida Ayu Utami Pidada, (1991). "Perempuan Anggota Parlemen : Pengalaman dan Harapan." *Perempuan Indonesia, Pemimpin Masa Depan?* Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, hal 55.

Laporan perkembangan PBB tahun 1995 yang menganalisis gender dan pembangunan di 174 negara menyatakan bahwa : “ Meskipun benar bahwa tidak ada hubungan nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, tetapi 30 % keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberi pengaruh yang berarti dalam politik.³

Hingga pada akhirnya Kebijakan afirmasi bagi perempuan di bidang politik dimulai diterapkan pasca pemilu 1999, yang merupakan pemilu pertama pasca ORBA. Kebijakan awal tercantum pada UU nomor 31 tahun 2002 tentang Partai politik disini disebutkan bahwa kepengurusan partai politik harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Rumusan ini masih sangat abstrak dan belum terukur hingga perlu dilakukan regulasi yang lebih responsif terhadap kebijakan afirmasi. UU nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD mengatur 30 % keterwakilan perempuan. Amanah UU ini pun dijalankan pada daftar calon anggota legislatif untuk pemilu 2004 dengan kewajiban 30 % keterwakilan perempuan dalam pencalonan. Penentuan Kuota 30 % itu sendiri mengabdosi dari hasil riset PBB yang menyimpulkan bahwa suara perempuan dalam suatu forum baru di perhatikan apabila mencapai angka tersebut. Dan hal ini sudah di praktekan di beberapa negara dan bentuknya bukan lagi pada ambang jumlah pencalonan tapi kursi di parlemen, sementara regulasi di indonesia masih pada batas daftar calon anggota legislatif.

Pada pemilu 2014 yang pada awalnya semua Parpol tidak sepat dalam hal memenuhi syarat kuota 30 % terutama ketika menjaring kader di daerah, namun kebijakan afirmasi mau tidak mau merupakan keniscayaan yang harus segera dilaksanakan. Kebijakan afirmasi tersebut telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Setidaknya ada tiga kebijakan afirmasi yang diatur dalam UU tersebut, yaitu:

1. Ketentuan Pasal 245 ayat (1)

Dalam ketentuan Pasal 245 ayat (1) mewajibkan daftar bakal calon legislatif (Pileg) memuat keterwakilan perempuan minimal 30%, serta adanya

³ Alan Wall (2001). Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen. Jakarta : Rajawali Press.

ketentuan teknis dalam PKPU terkait verifikasi dan penetapan daftar calon yang memastikan kuota ini terpenuhi agar partai politik tidak hanya menjadikannya formalitas, meskipun implementasinya masih menemui tantangan seperti penempatan di posisi tidak strategis. ”.

Dengan adanya peraturan tersebut, diharapkan partai politik dapat memberikan pendidikan politik yang lebih baik bagi perempuan. Melalui keterlibatan perempuan dalam kepengurusan, diharapkan kebijakan parpol dapat lebih memperhatikan kepentingan perempuan. Selain itu, adanya pengurus perempuan dapat dimanfaatkan untuk menjaring anggota parpol perempuan.

Ketentuan pasal ini, sebagai salah satu syarat yang banyak menggugurkan partai politik dalam pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2024.

2. Pasal 8 ayat (1) huruf c dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berbunyi:

“(1) Daftar Bakal Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b memuat: ... c. persyaratan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) di setiap Dapil.

Hal ini diperkuat dengan Putusan-putusan MK Nomor 22 sd 24 /PUU-VI/2008 dan putusan nomor 20/PUU/XI/2013 dimana pengaturan afirmasi keterwakilan 30 % adalah diskrimasi positif dalam rangka untuk menyeimbangkan keterwakilan perempuan DPR, DPD dan DPRD. Dengan putusan MK memberikan kekuatan bagi KPU menjalankan PKPUnya pada penerapan saat proses pencalonan. Sesuai PKPU nomor 7 Tahun 2013 dengan ketentuan sebagai berikut:

Semangat afirmasi ini membuat KPU menolak dan mengembalikan berkas pencalonan dari Parpol yang tidak memenuhi kuota keterwakilan 30 %. Akhirnya fenomena baru muncul dengan penjaringan-penjaringan perempuan di Parpol. Parpol lebih memilih instans dengan memasukan orang2 tersohor seperti artis, istri dari pejabat atau petahana dsb.

Dampak penerapan kebijakan afirmasi memang sudah signifikan dalam menambah jumlah perempuan di lembaga perwakilan, sehingga hasil pemilu 2024 21 % walaupun masih jauh dari angka kritis 30 %. Perempuan di

perwakilan, terdapat beberapa faktor mengapa kebijakan afirmasi ini belum maksimal:

Pertama, partai politik tidak bersungguh-sungguh dalam merekrut perempuan dalam kepengurusan partai politik untuk memenuhi kuota minimal 30%. Hal ini terjadi karena dalam ketentuan regulasi UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum walapun pemberian sanksi bagi parpol yang tidak menaati ketentuan kuota minimal tersebut. Partai politik cenderung mengabaikan ketentuan tersebut dengan meletakkan perempuan sebagai syarat bukan sesungguhnya sehingga jumlah perempuan dalam kepengurusan parpol tetap terbatas. Dalam kondisi seperti ini maka pengurus parpol cenderung mengabaikan unsur perempuan dalam mengajukan calon. Jika pun parpol akan menempatkan daftar calon perempuan di dapil yang potensi keterpilihannya sangat kecil.

Kedua sistem pemilu proporsional terbuka, dimana calon pemenang berdasarkan suara terbanyak. Calon anggota legislatif perempuan akan sangat sulit mendulang suara apabila dibandingkan dengan Calon Anggota Legislatif laki-laki.

Ketiga, ketidak maksimalan parpol merekrut calon legislatif perempuan yang memiliki kapasitas dan asal memenuhi kuota.

Beberapa hal agar kebijakan afirmasi ini dapat diwujudkan dengan mendesain model pemilu yang pas untuk perempuan melalui beberapa hal:

1. Sikap Pemerintah, pemerintah harus kampanye secara masif untuk mengkampanyekan perlunya keterlibatan perempuan dalam penyusunan RUU. Sehingga produk hukum/RUU yang dihasilkan akan lebih:
 - a. Responsif gender
 - b. Mereview peraturan perundang-undangan yang bias gender (merugikan perempuan).
 - c. Mengawal revisi UU Pemilu Tahun 2019 yang sedang disusun berupa *policy recommendation* oleh para pimpinan partai politik.
2. Sikap Parpol, Parpol harus didesak melalui UU dan memberikan sanksi yang tegas apabila secara struktur partai tidak memenuhi keterwakilan 30 % perempuan dan pencalonan calon legislatifnya. Partai politik harus mendesain dan merencanakan dengan sadar bahwa keterlibatan perempuan

sebagai bagian yang strategis untuk membangun demokrasi yang sehat, sehingga keterlibatan perempuan bukan hanya sekedar aksesoris untuk memenuhi ketentuan UU. Mengupayakan perempuan menduduki posisi strategis dalam partai seperti ketua dan sekretaris. Karena posisi ini berperan dalam memutuskan banyak hal tentang kebijakan partai.

3. Sikap Masyarakat sipil, harus ada dukungan kuat yang menggerakkan arti pentingnya keterwakilan perempuan melalui media massa, cetak dsb. Untuk dapat terlibat memberikan masukan dalam penyusunan RUU Parpol dan RUU Pemilu menjelang Pemilu 2019 ini. Dengan memasukan isu-isu strategis terkait perlindungan hak dan kebebasan perempuan berpendapat, kesadaran perempuan dalam berpartisipasi dan representasi politik perempuan, penghapusan bentuk diskriminasi dan kemandirian ekonomi.

D. PENUTUP

Hukum positif di Indonesia telah mengatur kebijakan afirmasi untuk mendukung keterwakilan perempuan dalam parlemen, yaitu dalam Undangundang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemiloihan Umum. Keterwakilan 30% perempuan dalam kepengurusan tingkat pusat, kuota 30% perempuan dalam daftar calon tetap Anggota DPR dan DPRD serta *zipper sytem* dalam DCT tersebut. Akan tetapi kebijakan tersebut ternyata belum efektif dan belum mampu memenuhi harapan keterwakilan perempuan sebesar 30% dalam Parlemen. Sehingga masih diperlukan upaya bersama baik dari pemerintah, partai politik maupun masyarakat sipil untuk dapat mewujudkan hal tersebut.

Daftra Pustaka :

1. Asshidiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen*. Jakarta: UI Press, 1996.
2. Azizah, Nur. *Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia*. Yogyakarta: LP3M UMY, 2013.
3. Alan Wall (2001). *Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*. Jakarta : Rajawali Press.
4. Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka utama, 2008.
5. Ida Ayu Utami Pidada, (1991). "Perempuan Anggota Parlemen : Pengalaman dan Harapan." *Perempuan Indonesia, Pemimpin Masa Depan?* Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, hal 55.
6. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI. *Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Tahun 2011. Hal 26
7. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum