

Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Nalom Kurniawan

Peneliti pada Pusat P4TIK Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
e-mail: nalom_05@yahoo.com

Naskah diterima: 4/11/2014 revisi: 18/11/2014 disetujui: 27/11/2014

Abstrak

Tindakan afirmatif dengan pemberian kuota 30% bagi kaum perempuan, merupakan hak konstitusional yang harus dipandang dengan proporsional dengan tidak mengesampingkan hak kedaulatan rakyat. Sebagai *stake holder* utama dalam negara demokratis, adalah hak rakyat untuk memilih para wakilnya untuk duduk di parlemen. Pengabaian terhadap hak rakyat untuk memilih para wakilnya merupakan pencederaan terhadap demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Kata kunci: Sistem suara terbanyak, kuota 30%, tindakan afirmatif

Abstract

Affirmative action by giving 30% quota for women, is a constitutional rights that must be seen in proportional viewed without override the right of people sovereignty. As a major stakeholder in the democratic state, is the right of people to elect their representatives to sit in parliament. Waiver of the right of people to elect their representatives is a violation in the democracy system and a violation of people sovereignty.

Keywords: voting system, a quota of 30%, affirmative action

PENDAHULUAN

Ditinjau dari perspektif sejarah, Hak Asasi Manusia (HAM) telah dikenal sejak abad ke dua puluh sebelum masehi.¹ Pada masa ini pengaturan HAM sangat terbatas dan hanya memuat nilai-nilai yang bersifat lokalistik. Beberapa pakar menyatakan dapat menurut konsep HAM yang sederhana sampai kepada filsafat Stoika di zaman kuno lewat yurisprudensi hukum kodrati (*natural law*) Grotius dan *ius naturale* dari Undang-Undang Romawi. Konsep HAM yang modern dapat dijumpai dalam revolusi Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18.²

Di dalam perkembangannya, HAM mencapai titik temu persamaan nilai yang lebih bersifat universal. Perang telah memberikan pelajaran yang sangat berarti serta membuka mata dunia internasional akan pentingnya perlindungan terhadap HAM. Melalui resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa nomor 217 (III), negara-negara anggota PBB mendeklarasikan nilai-nilai bersama HAM yang dikenal sebagai *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) pada tahun 1948 yang hingga saat ini menjadi "*a common standard of achievement for all peoples and all nations*".³ Deklarasi UDHR pada tahun 1948 bukan merupakan akhir atas penghormatan HAM. Deklarasi ini hanya bersifat mengikat secara moral (*moral binding*) dan bukan mengikat secara hukum (*legal binding*).⁴ Sehingga peristiwa perang dan tragedi kemanusiaan yang berlangsung sebelum dan setelahnya tidak dapat dihukum dengan berdasarkan pada deklarasi ini.

Sejarah telah menunjukkan bahwa peristiwa pelanggaran HAM kerap terjadi kepada kelompok masyarakat yang lemah, baik secara ekonomi, struktur sosial, fisik, kelompok minoritas, dan seterusnya. Kelompok ini, dalam kondisi hukum kekinian disebut sebagai kelompok rentan.⁵ Pelanggaran HAM terhadap kelompok

¹ Pada masa ini pengaturan HAM terbatas pada hak milik individu yang dikeluarkan oleh Raja Babilonia Hamurabi dan dianggap sebagai undang-undang tertua yang tertulis dan dikenal orang. Lihat Subhi Mahmassani, *Konsep Dasar Hak-hak Asasi Manusia Suatu Perbandingan Dalam Syariat Islam dan Perundang-undangan Modern*, terj. Hasanudin, Tintamas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.6-7; lihat pula, Geoffrey Robertson, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Perjuangan Untuk Mewujudkan Keadilan Global*, terj. Komnas HAM, Jakarta, 2002, hlm.3-4.

² Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, terj. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999, hlm.2; bandingkan dengan Satya Aninto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hlm.67.

³ Gudmundur Alfredson and Asbjorn Eide (ed), *The Universal Declaration of Human Rights A Common Standard of Achievement*, Kluwer Law International, Hague, 1999, hlm.xxiii; lihat pula Pembukaan *Universal Declaration of Human Rights* alinea ke VIII.

⁴ Instrumen HAM yang utama seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik belum mengatur kewajiban negara untuk menghukum pelaku pelanggaran HAM; Rudi M. Rizki, "Catatan Mengenai Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia", Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., ed. Mieke Komar *et.al.*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 672.

⁵ Menurut *Human Rights Reference* yang masuk ke dalam kategori kelompok rentan adalah: a) *Refugees*; b) *Internally Displaced Persons* (IDPs); c) *National Minorities*; d) *Migrant workers*; e) *Indigeneous peoples*; f) *Children*; g) *Women*, Willem van Genugten J.M (ed), *Human Rights Reference*, (The Hague: Netherlands ministry of foreign Affairs, 1994), hlm. 73, dikutip dari Makalah Iskandar Hoesin dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional ke VIII Tahun 2003, Denpasar, Bali, 14 – 18 Juli 2003.

rentan ini dapat terjadi pada kondisi perang, maupun dalam kondisi damai. Dalam sebuah penelitian oleh Karlina Leksono dijelaskan bahwa dalam berbagai perang dan konflik bersenjata, tindak pelanggaran HAM terhadap kelompok rentan, khususnya kaum perempuan yaitu berupa pemerkosaan, berlangsung tanpa adanya tindakan hukum apapun bagi pelaku.⁶ Beberapa peristiwa sejarah telah mencatat tindak pemerkosaan yang terjadi dalam berbagai perang dan konflik. Beberapa peristiwa tersebut diantaranya adalah: 1) pemerkosaan terhadap 200.000 perempuan Bengali oleh serdadu Pakistan Tahun 1971 dalam konflik selama 9 bulan; 2) pemaksaan perempuan menjadi *comfort women* (wanita penghibur) bagi serdadu Jepang selama Perang Dunia ke II; dan 3) pemerkosaan yang dilakukan oleh tentara Amerika Serikat terhadap perempuan Vietnam selama Perang Vietnam.

Dalam kondisi damai, pelanggaran terhadap hak kaum perempuan juga kerap terjadi dengan berbagai macam faktor yang melatarbelakanginya. Budaya patrilineal misalnya, yang menyebabkan seorang anak perempuan tidak memiliki hak sebagai ahli waris, sehingga menjadi anak laki-laki dalam latar belakang budaya ini dianggap memiliki status sosial lebih tinggi. Contoh lainnya yaitu dalam dunia kerja yang kerap menempatkan kaum perempuan sebagai pemeran cadangan atau *second line position* meski yang bersangkutan memiliki kualifikasi yang sama dengan pihak laki-laki.⁷ Begitu pula halnya dalam bidang politik dan pemerintahan, posisi perempuan seolah hanya sebagai pemanis yang menjadi pelengkap dalam sistem politik dan pemerintahan yang berlangsung. Tindakan-tindakan semacam ini telah menjurus kepada tindakan diskriminasi. Apabila tidak ada perubahan dalam sistem dan budaya yang berlaku di tengah masyarakat, maka semua hal itu akan bermuara kepada dehumanisasi peran perempuan di tengah kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta merugikan hak konstitusional perempuan.

Upaya masyarakat internasional dalam menghapuskan tindakan diskriminasi, dan mendudukan semua orang dalam kedudukan yang setara (tidak membedakan gender, suku, agama, dan bangsa) telah dirumuskan dalam Pasal 1 DUHAM Tahun 1948 yang berbunyi:

"Setiap orang dilahirkan merdeka dan memiliki martabat dan hak yang sama. Mereka dianugerahi akal budi dan nurani, dan hendaknya satu sama lain bergaul dalam semangat persaudaraan".

⁶ Karlina Leksono-Supelli, *Kekerasan terhadap Perempuan: Perjalanan "Pretty SOP" ke Kejahatan terhadap Kemanusiaan*, terpetik dari Laporan Lokakarya Internasional *Kejahatan terhadap Kemanusiaan*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2002, hlm. 9-12.

⁷ Saparinah Sadli, *Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi Manusia*, (makalah), Kelompok Kerja Convention Watch Pusat Kajian Wanita dan Gender - Universitas Indonesia, Jakarta, 27 September 1999, hlm. 3.

Selanjutnya di dalam Pasal 2 DUHAM ditegaskan kembali bahwa:

“Setiap orang mempunyai hak atas semua hak dan kebebasan yang termaktub di dalam pernyataan ini, tanpa kekecualian apapun, seperti asal usul keturunan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendirian politik atau pendirian lainnya, kebangsaan atau asal-usul sosial, hak milik, status kelahiran ataupun status sosial lainnya”.

Begitu pula halnya dalam aturan hukum internasional lainnya yang merupakan turunan dari DUHAM dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak-hak kaum perempuan, yaitu Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*), Konvensi Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*), Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention for the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*). Kesemua aturan tersebut merupakan bentuk positifikasi dari upaya perlindungan hak-hak asasi perempuan yang sudah mendapat pengakuan dari masyarakat internasional dan sekaligus menunjukkan keseriusan masyarakat internasional dalam upaya mencegah, menanggulangi dan mengakhiri segala bentuk tindakan diskriminatif terhadap perempuan dalam rangka mengangkat harkat dan martabat perempuan sebagai manusia seutuhnya.

Sebagai wujud warga bangsa yang menghargai perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak-hak perempuan, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional. Beberapa konvensi internasional tersebut adalah:

1. Konvensi tentang Hak-hak Politik Wanita Tahun 1952 menjadi Undang-undang Nomor 68 Tahun 1958.
2. Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita Tahun 1979 (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman*) menjadi Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984.
3. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998.

4. Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 beserta protokolnya.
5. Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 beserta protokolnya.

Selain upaya ratifikasi terhadap konvensi internasional tersebut, Indonesia juga telah memberikan perhatian terhadap perlindungan hak-hak perempuan dalam setiap rancangan perumusan pelbagai peraturan perundang-undangan. Wujud nyata perlindungan HAM adalah dengan dimasukkannya Bab XA dalam Perubahan Kedua UUD 1945 yang mengatur lebih rinci tentang hak konstitusional warga negara. Meskipun ratifikasi konvensi dan jaminan konstitusional HAM telah diberikan oleh UUD 1945, namun yang menjadi permasalahan adalah apa yang sudah dirumuskan di dalam UUD 1945 tersebut di dalam praktek penyelenggaraan negara tidaklah demikian. Kaum perempuan masih saja termarginalkan baik dalam kehidupan rumah tangga, bidang politik, pemerintahan, maupun dalam mendapatkan pekerjaan.

Keterlibatan perempuan dan laki-laki di bidang politik adalah bagian tidak terpisahkan dalam proses demokratisasi. Mengaitkan isu gender dengan proses demokratisasi adalah sesuatu yang sudah lazim diterima oleh masyarakat, oleh karena di dalamnya terintegrasi hak-hak politik baik bagi laki-laki maupun perempuan yang merupakan hak asasi manusia paling mendasar. Dalam upaya meminimalkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan di bidang politik, serta bertalian dengan upaya meningkatkan peran perempuan di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah dilakukan berbagai ikhtiar. Terhadap hal ini, muncul keinginan agar representasi perempuan di lembaga DPR ditingkatkan. Keinginan untuk meningkatkan representasi perempuan di lembaga DPR didasarkan pada pengalaman di masa yang lalu bahwa representasi perempuan di DPR sangat minim. Melalui Tabel di bawah ini dapat diketahui tentang representasi perempuan di DPR-RI sejak periode 1950 – 2009, sebagai berikut⁸:

⁸ Terpetik dari Khofifah Indar Parawansa, *Hambatan Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, dalam *Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah*, Internasional IDEA, Jakarta 2002, hlm. 46; dibandingkan dengan data Sekretariat Jenderal DPR dan Komisi Pemilihan Umum.

TABEL 1

Representasi Perempuan di DPR-RI mulai periode 1950 - 2014				
Periode	Perempuan		Laki-laki	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1950 - 1955	9	3,8	236	96,2
1955 - 1960	17	6,3	255	93,7
Konstituante : 1956 - 1959 *	25	5,1	488	94,9
1971 - 1977	36	7,83	424	92,2
1977 - 1982	29	6,3	431	93,7
1982 - 1987	39	8,5	421	91,5
1987 - 1992	65	13,9	435	87,0
1992 - 1997	62	12,5	438	87,5
1997 - 1999	54	10,8	446	89,2
1999 - 2004	45	9,0	455	91,0
2004 - 2009	61	11,09	489	89,3
2009 - 2014	101	17,86	459	82,14

Dalam pada itu Khofifah Indar Parawansa⁹ mengemukakan, bahwa:

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

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

Para aktivis perempuan dan organisasi perempuan di Indonesia terus berupaya untuk memperjuangkan hak-haknya, termasuk mengingatkan pemerintah Indonesia

⁹ Ibid., hlm. 41.

agar memperhatikan himbauan CEDAW. Himbauan para aktivis perempuan agar pemerintah memperhatikan CEDAW baru mendapat perhatian yang serius dari Dewan Perwakilan Rakyat pasca reformasi. Salah satu himbauan CEDAW yang dimaksud adalah, menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dengan melakukan tindakan afirmatif. Tindakan afirmatif (*affirmative action*) adalah tindakan khusus koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan gender selama ini.¹⁰ Hal ini dinyatakan dalam Pasal 4 CEDAW tersebut, yang berbunyi:

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

Ikhtiar untuk meningkatkan peran perempuan di DPR pada akhirnya membuahkan hasil sejak dimasukkannya rumusan kuota 30% (tiga puluh persen) bagi perempuan untuk duduk di kepengurusan partai politik dan lembaga DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sejak dikeluarkannya UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dimasukkannya rumusan kuota 30% tersebut oleh berbagai kalangan dinilai sejalan dengan upaya tindakan afirmatif dalam rangka meningkatkan peran partisipasi aktif bagi kaum perempuan di lembaga DPR, serta sejalan pula dengan norma rumusan Pasal 4 CEDAW yang telah diratifikasi oleh pemerintah melalui UU Nomor 7 Tahun 1984.

Namun tindakan afirmatif dalam rumusan UU pemilu legislatif dengan dimasukkannya kuota 30% bagi perempuan untuk duduk di DPR, menjadi bahan diskursus yang menarik sejak dikeluarkannya Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang mengadopsi sistem suara terbanyak. Pada satu sisi, pertimbangan putusan MK tersebut menyatakan bahwa tindakan afirmatif dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 yang terkandung dalam Pasal 55 ayat (2) dipandang sebagai diskriminatif secara terbalik atau *reverse discrimination*, sehingga tidak dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, namun pada sisi yang berseberangan,

¹⁰ Junita Budi Rahman, *Perempuan di dalam Negara Maskulin Indonesia; dalam Rangka Peningkatan Keterwakilannya di Parlemen*, (Makalah) Pusat Penelitian Peranan Wanita – Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004, hlm.11.

pemberlakuan sistem suara terbanyak justru dianggap banyak pihak dapat meredusir upaya afirmatif dalam rangka meningkatkan jumlah keterwakilan kaum perempuan di parlemen. Meski pada akhirnya Putusan MK ini selanjutnya diadopsi ke dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang juga menganut sistem suara terbanyak, menjadi menarik untuk dianalisis lebih mendalam, bagaimanakah tindakan afirmatif seharusnya dilaksanakan menurut UUD 1945 dan apakah implikasi dari penerapan sistem suara terbanyak dalam pemilu legislatif terhadap hak keterwakilan perempuan di DPR.

PEMBAHASAN

1. Jaminan Perlindungan Konstitusional Terhadap Hak Keterwakilan Perempuan di Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat

Komitmen bangsa Indonesia untuk membentuk suatu negara hukum yang demokratis, telah menjadi cita-cita para pendiri bangsa. Hal tersebut diungkapkan dengan tegas oleh salah satu perumus UUD 1945 pertama kali, Muh. Yamin yang menyatakan bahwa “Republik Indonesia adalah suatu negara hukum (*rechtsstaat, government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang”.¹¹ Komitmen untuk meneguhkan berdirinya suatu negara hukum, kembali mencuat pada era reformasi. Hingga pada akhirnya, istilah negara hukum yang semula hanya dimuat dalam penjelasan UUD 1945, dimasukkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Sebagai sebuah negara yang berdasarkan atas hukum, maka ciri yang melekat pada sebuah negara hukum adalah memberikan perlindungan terhadap suasana kebebasan dan hak-hak asasi manusia. Perubahan UUD 1945 periode 1999 – 2002 yang lahir dari adanya tuntutan reformasi, telah mengadopsi satu bab khusus tentang HAM (Pasal 28 huruf a – j) sebagai wujud kesungguhan negara memberikan jaminan perlindungan HAM kepada warga negaranya. Meskipun tentunya, jaminan perlindungan HAM juga dimuat dalam pasal dan bab lainnya dalam UUD 1945.

¹¹ S. Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973, hlm. 8.

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, peran politik perempuan Indonesia selalu termarginalkan, khususnya dari segi jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. Representasi jumlah keterwakilan kaum perempuan di lembaga DPR, hanya berkutat di angka 6% - 13% sejak periode tahun 1950 – 2004. Baru pada pemilu tahun 2009, jumlah keterwakilan perempuan di DPR menembus angka 15%, yaitu 17,86%, atau setara dengan jumlah 101 orang anggota DPR perempuan dari total anggota DPR yang berjumlah 560 orang. Kondisi jumlah keterwakilan kaum perempuan di DPR yang minim, menurut banyak ahli merupakan suatu bentuk ketidaksetaraan peran antara kaum laki-laki dan perempuan yang merupakan bentuk pelanggaran hak dan bersifat diskriminatif. Maka, untuk mengupayakan kesetaraan peran politik perempuan dan melindungi hak kaum perempuan di bidang politik tersebut, pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya. Diantara upaya tersebut adalah melakukan ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan melalui UU Nomor 68 Tahun 1958 (UU Hak Politik Perempuan), ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women/CEDAW*) melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 (UU CEDAW), dan ratifikasi Konvensi Hak Sipil dan Politik (*Convention on Civil and Political Rights*) melalui UU Nomor 12 Tahun 2005.

Pada bagian konsiderans huruf a UU CEDAW, ditegaskan bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, sehingga segala bentuk diskriminasi terhadap wanita harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”. Dalam konteks konsiderans menimbang ini, negara telah berupaya untuk menghindari adanya tindakan diskriminasi terhadap wanita dan meneguhkan bahwa Pancasila sebagai filsafat dasar bernegara dan UUD 1945 sebagai hukum dasar bernegara, tidak menghendaki adanya perlakuan diskriminasi apapun terhadap kaum perempuan.

Ratifikasi konvensi di atas melalui undang-undang, sejatinya merupakan *ratio legis* dari jaminan perlindungan konstitusional terhadap kaum perempuan yang merupakan derivasi dari Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Minimnya jumlah keterwakilan perempuan di DPR tentu tidak lagi dapat dilihat bahwa kedudukan kaum perempuan dan laki-laki harus didudukkan setara dalam dalam bidang politik, melainkan harus diupayakan tindakan

afirmatif (*affirmative action*) yang bersifat khusus kepada kaum perempuan sehingga kedudukannya dapat disetarakan dengan laki-laki. Tindakan afirmatif berupa perlakuan khusus kepada kaum perempuan dalam meningkatkan keterwakilannya di DPR, merupakan sebuah tindakan diskriminatif positif (*reverse discrimination*) yang dapat dibenarkan menurut ketentuan hukum HAM internasional dan UUD 1945.

Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan **perlakuan khusus**¹² untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dalam konteks norma ini, kaum perempuan dikonstruksikan sebagai pihak yang berhak untuk menerima “perlakuan khusus” agar mencapai persamaan dan keadilan dalam bidang politik, khususnya meningkatkan keterwakilan kaum perempuan sebagai anggota DPR. Perlakuan khusus ini merupakan konsekuensi logis hukum dari tindakan Indonesia melakukan ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan melalui UU Nomor 68 Tahun 1958 (UU Hak Politik Perempuan), ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women/CEDAW*) melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 (UU CEDAW), dan ratifikasi Konvensi Hak Sipil dan Politik (*Convention on Civil and Political Rights*) melalui UU Nomor 12 Tahun 2005.

Kebijakan afirmatif dengan memberikan kuota 30% bagi kaum perempuan yang diatur dalam UU Pemilu Legislatif (UU 12/2003, UU 10/2008) dan UU Partai Politik (UU 31/2002, UU 2/2008, UU 2/2011), maupun ratifikasi berbagai konvensi mengenai HAM, merupakan bagian dari kebijakan diskriminasi positif dalam rangka meningkatkan jumlah keterwakilan dan peran politik perempuan di DPR. Data sebagaimana dimuat dalam Tabel 1, menunjukkan bahwa setiap dilakukan tindakan afirmatif peningkatan peran politik perempuan, jumlah keterwakilan perempuan di parlemen cenderung meningkat. Data sebagaimana dimuat dalam Tabel 1, dapat dibaca sebagai berikut:

1. Pasca ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan melalui UU Nomor 68 Tahun 1958 (UU Hak Politik Perempuan), jumlah keterwakilan perempuan di DPR meningkat menjadi 7,8% (anggota DPR periode 1971 – 1977),

¹² Cetak tebal oleh Penulis.

- dibandingkan periode sebelumnya yang hanya 6,3% (anggota DPR periode 1955 – 1960). Terdapat kenaikan persentase jumlah keterwakilan kaum perempuan di DPR sejumlah 1,5%;
2. Pasca ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women/CEDAW*) melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 (UU CEDAW), jumlah keterwakilan perempuan di DPR meningkat menjadi 13,9% (anggota DPR periode 1987 – 1992), dibandingkan periode sebelumnya yang hanya 8,5% (anggota DPR periode 1982 – 1987). Terdapat kenaikan persentase jumlah keterwakilan kaum perempuan di DPR sejumlah 5,4%;
 3. Pasca ratifikasi Konvensi Hak Sipil dan Politik (*Convention on Civil and Political Rights*) melalui UU Nomor 12 Tahun 2005 dan pembentukan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif, jumlah keterwakilan perempuan di DPR meningkat signifikan menjadi 17,49% (anggota DPR periode 2009 – 2014), dibandingkan periode sebelumnya yang hanya 10,7% (anggota DPR periode 2004 – 2009). Terdapat kenaikan persentase jumlah keterwakilan kaum perempuan di DPR sejumlah 6,79%.

Sejalan dengan analisis di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008, pada bagian Pendapat Mahkamah menyatakan:

“Affirmative action juga disebut reverse discrimination, yang memberi kesempatan kepada perempuan demi terbentuknya kesetaraan gender dalam lapangan peran yang sama (level playing-field) antara perempuan dan laki-laki, sekalipun dalam dinamika perkembangan sejarah terdapat perbedaan, karena alasan kultural, keikutsertaan perempuan dalam pengambilan keputusan dalam kebijaksanaan nasional, baik di bidang hukum maupun dalam pembangunan ekonomi dan sosial politik, peran perempuan relatif masih kecil. Bahwa kalau sistem kuota bagi perempuan dipandang mengurangi hak konstitusional calon legislatif laki-laki sebagai pembatasan, hal itu tidak berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pembatasan tersebut dibenarkan oleh konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Bahkan di dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, perlakuan khusus tersebut diperbolehkan dengan tujuan untuk

memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Dewasa ini, komitmen Indonesia terhadap instrumen hak asasi manusia (HAM) yang berhubungan dengan penghapusan segala bentuk diskriminasi perempuan serta komitmen untuk memajukan perempuan di bidang politik telah diwujudkan melalui berbagai ratifikasi dan berbagai kebijakan pemerintah. Bahwa sepanjang ambang batas kuota 30% (tiga puluh per seratus) dan keharusan satu perempuan dari setiap tiga calon anggota legislatif bagi perempuan dan laki-laki dinilai cukup memadai sebagai langkah awal untuk memberi peluang kepada perempuan di satu pihak, sementara di pihak lain, menawarkan kepada publik/pemilih untuk menilai sekaligus menguji akseptabilitas perempuan memasuki ranah politik yang bukan semata-mata karena statusnya sebagai perempuan, tetapi juga dari sisi kapasitas dan kapabilitasnya sebagai legislator, serta tempatnya menurut kultur Indonesia. Pemberian kuota 30% (tiga puluh per seratus) dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, konstruksi pemberian jaminan perlindungan konstitusional terhadap peran dan keterwakilan kaum perempuan di DPR, dapat dipahami sebagai sebuah rangkaian sistematis yang merupakan pelaksanaan hak konstitusional warga negara yang harus dipenuhi dan dijamin pelaksanaannya oleh negara.

2. Implikasi Sistem Suara Terbanyak Terhadap Hak Keterwakilan Perempuan di Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat

Upaya untuk meningkatkan peran politik dan keterwakilan perempuan di parlemen sebagaimana telah diuraikan di atas, telah berlangsung sejak pemilu pertama di Indonesia diselenggarakan. Namun meningkatkan peran politik dan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen, bukanlah hal yang sederhana dan hanya bergantung kepada satu atau dua faktor saja. Dalam pemilu sendiri, terdapat berbagai faktor yang patut dipertimbangkan dalam rangka meningkatkan peran politik dan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. Dalam pemilu legislatif, setidaknya terdapat variabel teknis pemilu yang dapat dibedakan menjadi variabel teknis langsung dan variabel teknis tidak langsung. Variabel teknis langsung meliputi: 1) penetapan daerah

pemilihan (dapil); 2) metode pencalonan; 3) metode pemberian suara; 4) formula perolehan kursi; 5) formula penetapan calon terpilih. Variabel teknis tidak langsung adalah pembatasan partai politik peserta pemilu (*electoral threshold*) dan pembatasan partai politik yang masuk ke dalam parlemen (*parliamentary threshold*).¹³ Selain variabel teknis tersebut, sistem pemilu yang digunakan juga berpengaruh pada hasil pemilu. Menurut Norris, terdapat 3 sistem pemilu di dunia yang mengkonversi suara menjadi kursi, yaitu: *pertama*, sistem pluralitas-mayoritas; *kedua*, sistem proporsional; *ketiga*, sistem semi proporsional.¹⁴

Richard Matland mengatakan bahwa, dengan berdasarkan pada logika matematika dengan didukung data hasil pemilu diberbagai negara, disimpulkan bahwa sistem proporsional yang paling banyak meningkatkan jumlah perempuan di parlemen.¹⁵ Namun penggunaan sistem proporsional tidak dengan sendirinya akan menghasilkan jumlah perempuan di parlemen karena masih bergantung kepada pengoperasian variabel teknis yang digunakan.

UU Pemilu legislatif Nomor 10 Tahun 2008 merupakan rangkaian perjuangan yang telah dilakukan sejak lama dalam rangka merancang peningkatan peran politik dan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. UU 10/2008 yang disusun untuk mempersiapkan pemilu legislatif tahun 2009, menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup. Sistem ini digunakan untuk menunjang kebijakan afirmatif 30% kuota perempuan dalam daftar yang dibuat secara selang-seling (1 orang wanita diantara 3 calon anggota legislatif). Sistem ini sangat menguntungkan kaum perempuan, karena dengan daftar calon tertutup, kaum perempuan dapat dipastikan memperoleh kursi di parlemen jika partai tempatnya bernaung memperoleh suara yang cukup di dapil tempatnya mencalonkan diri, dan tentunya lolos dari *parliamentary threshold*. Namun di sisi lain, sistem ini memiliki kelemahan yang substantif karena menafikkan hak pemilih yang telah memilih calon anggota legislatif untuk mewakilinya di parlemen, dengan menggantinya oleh calon anggota legislatif dengan nomor urut kecil yang disusun secara subjektif dan tertutup oleh partai politik peserta pemilu.

¹³ Sidik Pramono, (Ed), Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi, Seri Elektoral Demokrasi Buku 7, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 6.

¹⁴ Pippa Norris, *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, 2004, lihat juga Andrew Reynolds dan Ben Reilly dkk, (terj.) *Sistem Pemilu*, International IDEA, Jakarta, 2002, hlm. 82-108, *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁵ *Ibid.*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, telah mengubah sistem proporsional dengan daftar tertutup sebagaimana diatur dalam UU 10/2008 dengan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Artinya bahwa, Putusan ini ingin mengembalikan hak kedaulatan rakyat dalam memilih calon legislatifnya dengan menentukan keterpilihan calon anggota legislatif berdasarkan perolehan jumlah suara (sistem suara terbanyak). Dalam pertimbangan putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

- *Bahwa tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, in casu dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.*
- *Bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.*

Putusan Mahkamah Konstitusi ini, menuai banyak tanggapan, diskusi, bahkan perdebatan, khususnya dikalangan penggiat gerakan perempuan yang mengatakan bahwa putusan ini akan berimplikasi negatif terhadap jumlah keterwakilan kaum

perempuan di parlemen, dan menafikkan kebijakan afirmatif yang dilindungi oleh konstitusi. Meskipun sebenarnya dalam pertimbangan yang lain, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kebijakan afirmatif terhadap keterwakilan perempuan di parlemen harus didukung dengan batas-batas tertentu, sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- *Diberlakukannya ketentuan Pasal 55 ayat (2) UU 10/2008, yakni setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang calon perempuan adalah dalam rangka memenuhi affirmative action (tindakan sementara) bagi perempuan di bidang politik sebagaimana yang telah dilakukan oleh berbagai negara dengan menerapkan adanya kewajiban bagi partai politik untuk menyertakan calon anggota legislatif bagi perempuan. Hal ini sebagai tindak lanjut dari Konvensi Perempuan se-Dunia Tahun 1995 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi [Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, Undang-Undang Nomor (12 Tahun 1985)¹⁶ tentang Hak Sipil dan Politik, Hasil Sidang Umum Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman (CEDAW)].*
- *Bahwa sepanjang ambang batas kuota 30% (tiga puluh per seratus) dan keharusan satu perempuan dari setiap tiga calon anggota legislatif bagi perempuan dan laki-laki dinilai cukup memadai sebagai langkah awal untuk memberi peluang kepada perempuan di satu pihak, sementara di pihak lain, menawarkan kepada publik/pemilih untuk menilai sekaligus menguji akseptabilitas perempuan memasuki ranah politik yang bukan semata-mata karena statusnya sebagai perempuan, tetapi juga dari sisi kapasitas dan kapabilitasnya sebagai legislator, serta tempatnya menurut kultur Indonesia. Pemberian kuota 30% (tiga puluh per seratus) dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Pemberian kuota 30% (tiga puluh per seratus) bagi calon perempuan ditegaskan oleh Pasal 55 ayat (2) UU 10/2008 agar jaminan yang memberi peluang keterpilihan perempuan lebih besar dalam pemilihan umum.*

Putusan Mahkamah Konstitusi di atas menggariskan bahwa, tindakan afirmatif (*affirmative action*) di bidang politik bagi kaum perempuan dengan menempatkan

¹⁶ Dalam kurung dan cetak tebal Penulis untuk mengoreksi kutipan langsung dari Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang seharusnya tertulis 12 Tahun 2005.

satu orang calon perempuan diantara tiga orang calon anggota legislatif, merupakan kewajiban bagi partai politik. Putusan ini nampaknya diambil oleh Mahkamah Konstitusi sebagai ‘jalan tengah’ dari penafsiran sistematis yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip yang fundamental dalam berdemokrasi, namun di sisi lain tetap mendukung kebijakan afirmatif dengan syarat terbatas, dengan mengembalikannya kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan untuk memilih para wakilnya di parlemen. Konteks Putusan Mahkamah Konstitusi ini pada dasarnya, tetap memberikan keuntungan bagi calon anggota legislatif dari kaum perempuan, karena mereka tetap mendapatkan nomor urut kecil sehingga memudahkan pemilih untuk memilihnya (*eye catching*). Pada sisi yang lain, Putusan ini justru dapat menepis anggapan bahwa kaum perempuan yang duduk di parlemen bukan sekadar menduduki “kursi kosong” (tidak dipilih rakyat), melainkan dipilih oleh rakyat karena kapasitas, kapabilitas, dan kedekatannya dengan rakyat. Data yang dirilis oleh Puskapol FISIP UI membuktikannya sebagai berikut:¹⁷

Tabel 2

Legislatif	No Urut 1	No Urut 2	No Urut 3	No Urut 4 dan seterusnya	Keterangan
DPR RI	44	29	20	7	93% terpilih dari urutan 1-3
DPRD Provinsi	41	20	24	15	85% terpilih dari urutan 1-3
DPRD Kabupaten/Kota	41	23	18	18	82% terpilih dari urutan 1-3

Berdasarkan data di atas, kekhawatiran akan tidak terpilihnya calon anggota legislatif perempuan dengan menggunakan sistem proporsional terbuka telah terjawab dan tidak terbukti. Justru dalam pemilihan menggunakan sistem proporsional terbuka, calon anggota legislatif perempuan telah memberikan sumbangsih suara yang cukup besar bagi partai politik tempatnya bernaung. Data keterwakilan kaum perempuan di parlemen dalam pemilu legislatif tahun 2004 – 2009 dan 2009 – 2014 sebagaimana termuat dalam Tabel 1 juga mengalami

¹⁷ Puskapol FISIP UI, *Op.Cit.*, hlm. 20.

kenaikan yang cukup signifikan, yaitu 6,79% atau sekitar 17,49% dari total anggota parlemen. Meskipun secara faktual harus diakui bahwa angka krusial 30% sebagai target kebijakan afirmatif belum dapat terpenuhi.

Begitu pula halnya dalam dua hasil penelitian di tingkat DPRD tingkat Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta 5 daerah tingkat 2 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Kab. Gunung Kidul, Kab. Sleman, Kota Yogyakarta, Kab. Kulon Progo, Kab. Bantul), menunjukkan bahwa pasca Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tidak berimplikasi negatif terhadap upaya tindakan afirmatif kuota 30% perempuan. Penelitian yang dilakukan oleh Tri Hendra Wahyudi¹⁸ menunjukkan bahwa jumlah keterpilihan caleg perempuan di Provinsi Jawa Timur berjumlah 18 orang pasca Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, namun jika Putusan MK tersebut tidak diterapkan, maka jumlah keterpilihan caleg perempuan akan berkurang 3% atau berkurang 4 caleg perempuan.

Tabel 3¹⁹

Representasi Perempuan di DPRD Jawa Timur Periode 2009 – 2014				
No.	Keterangan	Perempuan	Laki-laki	Persentase keterwakilan perempuan
1	Pasca Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008	18 kursi	82 kursi	18%
2	Sebelum Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008	14 kursi	86 kursi	15%

Selanjutnya Tri juga menyatakan bahwa jika tindakan afirmatif kuota 30% daftar calon tetap (DCT), *zipper system* (penempatan 1 orang caleg perempuan dalam setiap 3 daftar caleg), dan nomor urut digunakan secara konsisten, maka hal tersebut akan berakibat fatal dan hanya akan ada 4 orang caleg perempuan saja yang dapat duduk di kursi DPRD Jawa Timur dari 100 kursi yang diperebutkan. Berkurangnya jumlah keterwakilan perempuan di DPDR Jawa Timur, jika Putusan MK tidak diterapkan, disebabkan dari 18 orang caleg perempuan yang terpilih, hanya 5 orang saja yang mampu mencapai perolehan suara 30% bilangan pembagi pemilih (BPP).

¹⁸ Tri Hendra Wahyudi, *Menggagas Sistem Pemilu Yang Ramah Terhadap Keterpilihan Caleg Perempuan*, dipetik dari laman <http://thwyd-fisip09.web.unair.ac.id>.

¹⁹ Disarikan dari hasil penelitian Tri Hendra Wahyudi, *Ibid*.

Dalam studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII), bekerjasama dengan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, merilis hasil penelitian tentang Implikasi Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menyimpulkan bahwa Putusan *a quo* justru memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal itu disebabkan karena setiap calon anggota legislatif mempunyai kesempatan yang sama untuk bertarung memperoleh suara terbanyak dalam pemilu legislatif 2009.²⁰

Sama halnya dengan penelitian yang sebelumnya dilakukan di Jawa Timur, penelitian ini merilis data yang membandingkan jumlah caleg perempuan yang dapat duduk sebagai anggota legislatif di DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota se-DIY dengan menggunakan sistem nomor urut (sebelum putusan MK) dan sistem suara terbanyak (pasca putusan MK) sebagai berikut:

Tabel 4²¹

Representasi Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota se-DIY 2009 – 2014				
No.	Wilayah	Pasca Putusan MK	Sebelum Putusan MK	Total Kursi
1	Jumlah Anggota DPRD perempuan Provinsi DIY	12 orang	11 orang	55
2	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Gunung Kidul	7 orang	4 orang	40
3	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Sleman	8 orang	6 orang	45
4	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kota Yogyakarta	6 orang	5 orang	40
5	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Kulon Progo	5 orang	5 orang	45
6	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Bantul	6 orang	5 orang	40

²⁰ Penelitian Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII), bekerjasama dengan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dengan judul "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten Se-Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm. 111, dipetik dari laman www.mahkamahkonstitusi.go.id.

²¹ Disarikan dari *Ibid.*, hlm. 65-108.

Berdasarkan data Tabel 6 di atas, menunjukkan bahwa penggunaan sistem suara terbanyak pada pemilu legislatif 2009 lebih menguntungkan bagi caleg perempuan dan peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. Hanya satu wilayah saja menurut data di atas, yang tidak mengalami perubahan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen, baik hal itu dilakukan dengan sistem suara terbanyak, maupun dengan menggunakan sistem nomor urut, yaitu pada wilayah DPRD Kabupaten Kulon Progo.

Peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota se-DIY yang cukup signifikan terlihat jika hasil pemilu 2004 dan hasil pemilu 2009 disandingkan sebagaimana dimuat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5²²

No.	Keterangan	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Persentase kenaikan
1	Jumlah Anggota DPRD perempuan Provinsi DIY	9 kursi	12 kursi	33%
2	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Gunung Kidul	1 kursi	6 kursi	500%
3	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Sleman	6 kursi	8 kursi	33%
4	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kota Yogyakarta	5 kursi	6 kursi	20%
5	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Kulon Progo	4 kursi	5 kursi	25%
6	Jumlah Anggota DPRD perempuan Kabupaten Bantul	5 kursi	6 kursi	20%

Dua hasil penelitian yang dilakukan terhadap keterwakilan kaum perempuan di dua DPRD tingkat provinsi (Provinsi Jawa Timur dan Provinsi DIY), dan 5 DPRD tingkat II di Provinsi DIY (Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Bantul)²³, menunjukkan bahwa penerapan sistem suara terbanyak dibandingkan dengan sistem nomor urut, justru lebih memberikan dampak positif peningkatan jumlah keterwakilan

²² Disarikan dari *Ibid.*, hlm. 111.

²³ Lihat Tabel 3, Tabel 4, dan Tabel 5.

perempuan di parlemen. Kedua hasil penelitian ini menguatkan data sebelumnya yang menunjukkan bahwa sistem suara terbanyak memberikan dampak positif terhadap upaya peningkatan keterwakilan kaum perempuan di parlemen.

KESIMPULAN

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, memberikan perlindungan HAM kepada warga negara adalah ciri yang harus melekat di dalamnya. Upaya meningkatkan peran politik perempuan di parlemen dengan kebijakan afirmatif kuota 30%, merupakan bagian dari perlakuan khusus yang diberikan kepada kaum perempuan dan bersifat konstitusional. Meskipun kebijakan afirmatif tersebut konstitusional, namun prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi pondasi dalam sistem negara demokratis tidak boleh dilanggar. Kebijakan afirmatif yang ditempuh dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen, merupakan konsekuensi hukum logis dari upaya pemenuhan HAM warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, serta pemenuhan kewajiban negara untuk melaksanakan berbagai ketentuan hukum HAM Internasional (Konvensi HAM) yang telah diratifikasi oleh Indonesia dalam pelbagai peraturan perundang-undangan.

Sistem suara terbanyak yang dikhawatirkan oleh berbagai pihak akan mendegradasi upaya meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen karena bertentangan dengan sistem proporsional tertutup, tidak terbukti. Berdasarkan data jumlah keterpilihan kaum perempuan pada pemilu Tahun 2009, keterpilihan calon anggota legislatif yang memiliki nomor urut 1 – 3 untuk kursi DPRD tingkat I dan II, mencapai angka di atas 80%, sedangkan untuk kursi DPR, jumlah keterpilihan calon anggota legislatif perempuan yang memiliki nomor urut 1 – 3 mencapai angka 93%. Meskipun sistem suara terbanyak tidak terbukti berimplikasi negatif terhadap kebijakan afirmatif, namun upaya peningkatan kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen sebagai angka minimal, belum dapat diwujudkan.

Jaminan perlindungan terhadap hak keterwakilan perempuan di parlemen sebagaimana telah dijamin oleh konstitusi, harus ditindaklanjuti pada tingkat peraturan perundang-undangan di bawahnya. Meskipun UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilu legislatif sebagai pengganti UU Nomor 10 Tahun 2008 telah mengakomodir sistem suara terbanyak, namun upaya untuk meningkatkan

jumlah keterwakilan kaum perempuan di parlemen belum begitu nampak terlihat dalam UU ini. Untuk itu, tindak lanjut yang dapat dilakukan untuk mengupayakan peningkatan jumlah keterwakilan kaum perempuan di parlemen adalah melakukan perubahan UU Pemilu Legislatif dengan mewajibkan partai politik untuk memuat satu calon perempuan dari tiga calon anggota legislatif yang diusulkan dari setiap dapil, dengan diiringi sanksi jika hal tersebut tidak dipenuhi oleh partai politik pengusung maka parpol yang tidak memenuhi syarat tersebut, tidak diperkenankan mengikuti pemilu pada dapil yang bersangkutan. Pemberian sanksi yang tegas kepada partai politik, diharapkan dapat menghindari pengabaian terhadap kuota 30% daftar calon legislatif perempuan sebagaimana terjadi dalam pemilu Tahun 2009 dan calon legislatif yang telah terdaftar dalam daftar calon tetap (DCT) tahun 2014.

Melakukan perubahan pada UU Partai Politik dengan membuka akses seluas-luasnya kepada kaum perempuan untuk duduk sebagai pengurus/fungsionaris pada setiap jenjang kepengurusan partai politik dengan kuota minimal 40% dari total jumlah pengurus, setidaknya hingga pengurus daerah tingkat II. Hal tersebut bertujuan agar partai politik peserta pemilu dapat mempersiapkan calon anggota legislatif perempuannya pada saat pemilihan umum digelar. Kuota minimal 40% dalam kepengurusan partai politik di setiap jenjang, setidaknya hingga kepengurusan daerah tingkat II, juga bertujuan agar tercipta sistem kompetisi di tingkat internal partai, sebelum partai politik mengusulkannya masuk ke dalam daftar kuota 30% sebagai calon anggota legislatif pada pesta pemilu yang akan digelar.

Meskipun upaya peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen merupakan tujuan utama, patut dipertimbangkan pula untuk merumuskan suatu pola/sistem rekrutmen terhadap caleg perempuan oleh partai politik, yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran politik dan kemampuan caleg perempuan, sehingga caleg yang bersangkutan ketika terpilih kelak, dapat memberikan kontribusi dan peran nyata dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Geoffrey Robertson, 2002, *"Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Perjuangan Untuk Mewujudkan Keadilan Global"*, terj. Komnas HAM, Jakarta, hlm.3-4.
- Gudmundur Alfredson and Asbjorn Eide (ed), 1999, *"The Universal Declaration of Human Rights A Common Standard of Achievement"*, Kluwer Law International, Hague, hlm.xxxii;
- Junita Budi Rahman, *Perempuan di dalam Negara Maskulin Indonesia; dalam Rangka Peningkatan Keterwakilannya di Parlemen*, (Makalah) Pusat Penelitian Peranan Wanita – Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004, hlm.11.
- Karlina Leksono-Supelli, *Kekerasan terhadap Perempuan: Perjalanan "Pretty SOP" ke Kejahatan terhadap Kemanusiaan*, terpetik dari Laporan Lokakarya Internasional *Kejahatan terhadap Kemanusiaan*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2002, hlm. 9-12.
- Khofifah Indar Parawansa, *Hambatan Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, dalam *Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah*, Internasional IDEA, Jakarta 2002, hlm. 46; dibandingkan dengan data Sekretariat Jenderal DPR dan Komisi Pemilihan Umum.
- Iskandar Hoesin, 2003, Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional ke VIII Tahun Denpasar, Bali, 14 – 18 Juli 2003.
- Rudi M. Rizki, 1999, *"Catatan Mengenai Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia"*, Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., ed. Mieke Komar *et.al.*, Alumni, Bandung, hlm. 672.
- S. Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973, hlm. 8.
- Saparinah Sadli, *Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi Manusia*, (makalah), Kelompok Kerja Convention Watch Pusat Kajian Wanita dan Jender - Universitas Indonesia, Jakarta, 27 September 1999, hlm. 3.

Satya Arinanto, 2003, *"Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia"*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.67.

Scott Davidson, 1999, *"Hak Asasi Manusia Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional"*, terj. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm.2

Sidik Pramono, (Ed), 2011, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi, Seri Elektoral Demokrasi Buku 7, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, hlm. 6.

Willem van Genugten J.M (ed), 1994, *Human Rights Reference*, The Hague: Netherlands ministry of foreign Affairs, hlm. 73.