

.....

# **HUKUM PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK**

*Partisipasi Perempuan dalam Politik*

.....



---

.....

# HUKUM PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK

*Partisipasi Perempuan dalam Politik*

.....

---

DR. R.R. CAHYOWATI, SH.,MH.

---



Pustaka Bangsa

---

Judul : HUKUM PERLINDUNGAN PEREMPUAN  
DAN ANAK, Partisipasi Perempuan dalam Politik  
Penulis : Dr. R.R. Cahyowati, SH.,MH.  
Editor : Sarkawi, SH.,MH.  
Layout : Tim Pustaka Bangsa  
Design sampul : Muhammad Azhar

**Penerbit:**

**Pustaka Bangsa**

Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Kekalik Gerisak, Mataram-NTB

Telp. (0370) 629946; Mobile Phone +6281917431789

e-mail: pustaka\_bangsa@yahoo.com

**Cetakan kedua,** 17 Mei 2016

HUKUM PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK,

Partisipasi Perempuan dalam Politik

= DR. R.R. CAHYOWATI, SH.,MH.=

Pustaka Bangsa, 2015

136 + x hlm. 15 cm x 23 cm

ISBN: 978-602-72078-9-9

---

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

---

## KATA PENGANTAR

---

Puji syukur kehadirat Allah SWT karena atas rahmat, karunia, taufiq, dan hidayah-Nya, sehingga buku tentang Partisipasi Perempuan dalam Politik dapat diselesaikan.

Buku Partisipasi Perempuan dalam Politik, terdiri dari 6 (enam) bab; mulai dari pendahuluan, sejarah pergerakan politik dan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan, tindakan khusus sementara/*affirmative action*, perbandingan politik hukum keterwakilan perempuan di Parlemen Indonesia dan Argentina, keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu, dan pengaturan keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Pemilu yang sesuai dengan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi.

Buku ini merupakan bagian dari hasil penelitian disertasi penulis yang sudah disesuaikan dengan kondisi saat ini, juga dirancang untuk mahasiswa yang menempuh mata kuliah Hukum Perlindungan Anak dan Wanita atau Hukum dan Gender, maupun Hukum Tata Negara sehingga memiliki kepekaan terhadap gender, sehingga memiliki kesadaran mengenai dimensi gender dalam hukum sehingga mereka lebih kritis dalam memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender, khususnya mengenai partisipasi perempuan dalam politik.

Terima kasih kepada OXFAM yang telah memfasilitasi sehingga buku ini dapat terbit. Ucapan terima kasih yang tulus juga ditujukan kepada sdr.Sarkawi sebagai editor dan kepada Penerbit Pustaka Bangsa yang telah menerbitkan buku ini. Atas perhatian dan kerjasama berbagai pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, diucapkan terima kasih.

Akhirnya, kritik dan saran yang konstruktif senantiasa penulis harapkan untuk kesempurnaan buku ini. Semoga buku ini juga bermanfaat bagi pengajar, mahasiswa, dan pemerhati perempuan dan anak.

Mataram, September 2015

Penulis

**Dr. RR. Cahyowati, SH,MH.**

---

---

## DAFTAR ISI

---

---

HALAMAN JUDUL.....	i
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
BAB II. SEJARAH PERGERAKAN POLITIK DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI LEMBAGA PERWAKILAN.....	5
A. Sejarah Pergerakan Politik Perempuan Indonesia.....	5
1. Periode Tahun 1928-1945.....	6
2. Periode Tahun 1945-1950.....	14
3. Periode Tahun 1950-1959.....	16
4. Periode Tahun 1959 - 1965.....	16
5. Orde Baru Tahun 1965 – 1998.....	17
6. Periode Pasca Orde Baru Tahun 1998 sampai saat ini.....	19
B. Pengertian Lembaga Perwakilan.....	19
C. Sejarah Lembaga Perwakilan.....	20
D. Keterwakilan Perempuan di Lembaga Perwakilan.....	21
1. Lembaga Perwakilan pada masa penjajahan ( <i>Volksraad</i> (1918-1942).....	22

2.	Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949).....	26
3.	DPR dan Senat Republik Indonesia (1949-1950).....	28
4.	Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950, DPRS (1950-1956).....	29
5.	DPR RIS.....	31
6.	Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956).....	32
7.	DPR Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959).....	35
8.	DPR Hasil Pemilu 1955 Paska-Dekrit Presiden 1959 (1959-1965).....	38
9.	DPR Gotong Royong Tanpa Partai Komunis (1965 – 1966).....	39
10.	DPR-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru.....	40
11.	DPR-GR Masa Orde Baru 1966-1971.....	40
12.	DPR Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997.....	41
13.	DPR Hasil Pemilu 1999 (1999-2004).....	45
14.	DPR Hasil Pemilu 2004 (2004 - 2009).....	47
15.	DPR Hasil Pemilu 2009 (2009 - 2014).....	48
16.	DPR Hasil Pemilu 2014 (2014 - 2019).....	48
17.	Representasi Perempuan di DPR RI (sejak berdirinya Negara Republik Indonesia – sampai Pemilu Tahun 2014).....	49
E.	Kaucus Perempuan Parlemen.....	50
BAB III. TINDAKAN KHUSUS SEMENTARA / AFFIRMATIVE ACTION..... 53		
A.	Pengertian Tindakan Khusus Sementara/ <i>Affirmative Action</i> .....	54
B.	Prinsip Keadilan.....	59
1.	Pengertian Prinsip.....	59

2. Prinsip Keadilan.....	60
C. Prinsip HAM.....	63
D. Prinsip Demokrasi.....	66
BAB IV. PERBANDINGAN POLITIK HUKUM KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN INDONESIA DAN ARGENTINA .....	75
A. Perbandingan Politik Hukum Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia dan Argentina.....	75
B. Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Negara Indonesia dengan Negara Argentina.....	79
BAB V. KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK DAN UNDANG-UNDANG PEMILU .....	91
A. Keterwakilan perempuan dalam Undang-undang Partai Politik, ditinjau dari Prinsip Keadilan.....	91
B. Keterwakilan Perempuan dalam Undang-Undang Pemilu.....	108
1. Keterwakilan Perempuan ditinjau dari Prinsip Keadilan pada Undang-Undang Pemilu.....	109
BAB VI. PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU YANG SESUAI DENGAN PRINSIP KEADILAN, HAM, DEMOKRASI .....	115
DAFTAR PUSTAKA.....	129



---

# BAB I

## PENDAHULUAN

---

Pada umumnya masyarakat berasumsi bahwa bila hukum diterapkan menurut apa yang terumus di dalamnya, maka akan tercipta keadilan. Terdapat pula persepsi bahwa hukum mengatur hubungan-hubungan antar manusia secara adil dan tidak memihak. Namun bila ditinjau melalui paradigma kritis, maka persepsi umum (*main stream*) yang cukup lama bertahan tanpa digoyang-goyangkan ini akan dipertanyakan, malahan akan ditolak.

Dalam mengkaji hubungan hukum dan gender yang dikaji adalah sistem hukum sebagai suatu keseluruhan. Salah satu komponen dari sistem hukum menurut Friedman disebut sebagai "masukan" atau "*input*". Sistem hukum itu bekerja bila ada masukan pada titik awal sistem itu yaitu berupa pengaduan dari seorang pencari keadilan. *Input* itu dapat terpicu lebih dahulu, misalnya laporan istri yang mengalami tindak kekerasan yang dilakukan oleh suaminya. Ada tiga komponen sistem hukum yaitu :

1. Substansi hukum, dalam rumusan hukum yang lazim dikemukakan oleh ahli hukum adalah : seperangkat aturan tertulis atau tidak tertulis atau norma yang menentukan perilaku yang benar dan salah, kewajiban-kewajiban dan

hak-hak ketentuan-ketentuan tersebut didukung oleh kekuasaan yang sah. Kebanyakan ahli hukum yang konvensional hanya membatasi tinjauan terhadap hukum kepada pengertian seperti ini. Keterbatasan tinjauan ini terasa sekali bila kenyataan-kenyataan yang ada dalam dunia empirik diperhatikan dengan seksama. Akan kelihatan bahwa apa yang terumus baik dalam undang-undang sering tidak terwujud seindah itu dalam kenyataan.

2. Struktur hukum, berkaitan dengan para penegak hukum yaitu polisi, hakim yang memproses hukum. Para penegak hukum tersebut memproses perkara. Mereka membahas berkas-berkas berupa surat dan dokumen tersebut, dan menyidangkan perkaranya. Pihak-pihak yang bersengketa, para pengacara, para hakim, dan petugas lainnya semua memainkan peran tertentu dalam proses ini.
3. Budaya hukum, Bila masyarakat terdorong untuk menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi melalui jalur pengadilan formal, barulah sistem hukum itu mulai bekerja. Banyak faktor-faktor sosial yang mempengaruhi keputusan masyarakat untuk menggunakan jalur pengadilan formal guna memenuhi kebutuhan, aspirasi dan tuntutan-tuntutannya.

Sistem hukum sangat berkaitan dengan persepsi gender yang dianut oleh pembuat undang-undang, dan petugas hukum (polisi, jaksa, dan hakim. Yang dimaksud dengan persepsi gender ialah persepsi mengenai bagaimana laki-laki dan perempuan seharusnya bertingkah laku, serta peran kultural mereka.

Menurut Sjamsiah Achmad<sup>1</sup> : Gender mengacu pada pengertian bahwa dilahirkan sebagai laki-laki dan perempuan, yang keberadaannya berbeda-beda dalam waktu, tempat dan kultur, bangsa maupun peradaban. Keadaan itu berubah dari

---

<sup>1</sup> TO Ihromi, Penghapusan Diskriminasi Perempuan, Convention Watch, Jakarta, 1997.

masa ke masa, sedangkan jenis kelamin mengandung makna sifat-sifat seseorang yang menetap dan tidak berubah.

Kendala umum yang terdapat dalam masyarakat ialah masih kuatnya konsep gender yang membatasi ruang gerak perempuan hanya pada peran-peran reproduktif. Kalaupun peran-peran produktif di bidang publik sudah terbuka baginya, itu sekedar toleransi saja dari lingkungannya dan perempuan tetap tidak banyak terdukung dalam melaksanakan peran-peran produktif tersebut. Hukum juga mengandung konsep-konsep umum, baik secara eksplisit maupun implisit.

Interpretasi pemeran-pemeran hukum juga mendukung kelestarian konsep-konsep gender yang umum dalam masyarakat. Masyarakat-masyarakat manusia adalah masyarakat yang patriarkal dimana laki-laki menjadi tolok ukur baku. Hukum-hukum yang terumus dalam masyarakat yang patriarkal memang berorientasi kepada nilai-nilai patriarki.

Penamaan Mata Kuliah Hukum dan Gender, di berbagai fakultas hukum yang ada di Indonesia, dapat berbeda-beda. Di fakultas hukum Universitas Mataram, nama mata kuliah ini adalah Hukum Perlindungan Anak dan Wanita. Membicarakan masalah wanita tidak terlepas dari masalah anak, karena wanita dan anak dianggap rentan pada situasi-situasi tertentu, seperti ; perang, pemberontakan, kekerasan, dan lain-lain. Mata kuliah ini dirancang agar mahasiswa yang menempuh mata kuliah ini memiliki kepekaan terhadap gender, sehingga diharapkan lulusan Fakultas Hukum Universitas Mataram memiliki kesadaran mengenai dimensi gender dalam hukum sehingga mereka lebih kritis dalam memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender.

Materi Hukum Perlindungan Anak dan Wanita, cukup luas, mencakup Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Acara, dan Hukum dan Masyarakat.



---

## BAB II

# SEJARAH PERGERAKAN POLITIK DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI LEMBAGA PERWAKILAN

---

### **A. Sejarah Pergerakan Politik Perempuan Indonesia**

Pentingnya mengungkapkan sejarah pergerakan politik perempuan Indonesia, memberikan gambaran tentang peristiwa penting seputar peranan pergerakan politik perempuan Indonesia dan menggali nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Sejarah pergerakan politik perempuan tidak terlepas dari sejarah perjuangan perempuan untuk berkiprah dalam pembangunan, khususnya di bidang politik.

Sejarah pergerakan politik perempuan Indonesia di bagi menjadi beberapa periode:

1. Periode tahun 1928 – 1945, pada periode ini digambarkan mulainya konggres perempuan Indonesia yang pertama, dilanjutkan masa perjuangan menuju Indonesia merdeka.

2. Periode tahun 1945 – 1950, periode ini menggambarkan sesudah Indonesia merdeka, yang terbagi pada masa revolusi dari tanggal 17 Agustus 1945 – Desember 1950, dan pasca revolusi tahun 1950 (khususnya masa demokrasi liberal).
3. Periode tahun 1950 – 1959, periode ini menggambarkan pergerakan perempuan pada masa Orde Lama
4. Periode Orde Baru tahun 1965 – 1998, menggambarkan pergerakan perempuan pada masa Orde Baru, dan
5. Periode Orde Reformasi tahun 1998 sampai saat ini, menggambarkan pergerakan perempuan sesudah Orde Baru.

### 1. Periode Tahun 1928-1945

Pada periode ini ditandai dengan keikutsertaan perempuan dalam organisasi untuk mencapai tujuannya yang sama, Indonesia merdeka, dengan jalur perjuangan diplomasi. Perjuangan perempuan setelah politik etis memiliki ciri yang sama dengan perjuangan laki-laki, yaitu aktivitas peningkatan kesadaran pentingnya pendidikan dan kesejahteraan sosial. Pada masa inilah pergerakan perempuan dan laki-laki memiliki ciri pergerakan nasionalisme yang bertujuan mendapatkan kemerdekaan. RA.Kartini memiliki hubungan dekat dengan para pemuda pejuang di masa pergerakan nasional pada tahun 1908-1928. Bahkan RA.Kartini juga pencetus istilah Jong Java, organisasi cikal bakal Trikoru Darmo, organisasi Boedi Oetomo.

Berkembangnya semangat di hati kaum muda Indonesia, akhirnya menyatukan mereka ke dalam wadah yang diberi nama Indonesia Muda. Melalui organisasi inilah para calon pejuang pergerakan perempuan mulai belajar tentang organisasi dan pergerakan.

Salah seorang pemuda dalam kongres pertama pemuda tahun 1926 di Jakarta, menyadarkan kaum muda

Indonesia tentang masalah perempuan Indonesia. Bahder Djohan, pemuda Minang dan mahasiswa kedokteran yang kemudian pernah menjabat menjadi Menteri Pendidikan Nasional serta Rektor Universitas Indonesia, mengungkapkan dalam pidatonya yang berjudul "Kedudukan Perempuan Indonesia di Masyarakat", sebagai berikut:<sup>1</sup>

" Keluarga yang kokoh dan kuat adalah dasar bagi terbentuknya masyarakat yang kuat dan sejahtera. Ketika setiap keluarga di Indonesia menyadari pentingnya kesetaraan antara suami dan istri, maka hal ini akan menjadi elemen penting dalam membangun masyarakat, dan meraih cita-cita bangsa. Karena itu poligami harus dihapuskan karena praktik poligami hanya menghalangi hak-hak perempuan dan membuatnya frustrasi."

Sumpah Pemuda pun akhirnya diucapkan dalam kongres kedua pemuda pada tahun 1928 di Jakarta. Isinya: "Kami putra-putri Indonesia...". Sumpah ini merupakan wujud dari persatuan dan kesadaran nasional generasi muda pada masa itu. Sumpah ini menggambarkan perubahan pandangan lelaki terhadap perempuan. Perempuan juga dipandang sebagai bagian dari pergerakan. Adi Negoro seorang penulis mengungkapkan : "kaum ibu lahir di zaman abad ke 20 sebagai adik kandung dari pada soal Kebangsaan Indonesia".<sup>2</sup>

Perjuangan perempuan pada Kongres Perempuan Pertama yang diselenggarakan pada tanggal 22-25 Desember 1928, menjadi cikal bakal karakter gerakan perempuan Indonesia di masa selanjutnya. Pada hari Sabtu tanggal 22 Desember tahun 1928, pukul 7 malam, sebagai permulaan kongres diadakan resepsi yang dihadiri oleh kurang lebih 1000 orang yang terdiri dari 30 perkumpulan wanita, dan 21

---

1 Cora Vreede De Stuers, Sejarah Perempuan Indonesia. Gerakan dan Pencapaian (Judul Asli: The Indonesian Women : Struggles And Achievement 1960.), (Jakarta: Komunitas Bambu, , April 2008), hlm.95.

2 Ibid.

organisasi pria. Dalam sambutan Ketua Kongres jelas tergambar mengenai prinsip dasar pergerakan wanita Indonesia yang memperjuangkan persamaan derajat antara wanita dan pria untuk berjalan bersama dalam mengarungi kehidupan sehingga wanita tidak hanya menomersatukan dapur.<sup>3</sup>

Tekanan penjajah Belanda pada masa itu tidak memungkinkan perkembangan gerakan perempuan secara bebas. Kegiatan keorganisasiannya dilakukan dengan taktik aktivitas bersifat sosial yang ditujukan pada peningkatan kualitas kesehatan, pendidikan perempuan dan masyarakat pada umumnya. Perempuan juga terlibat dalam berbagai aktivitas organisasi umum pergerakan kemerdekaan yang bersifat politis, antara lain turut dalam Kongres Pemuda pada bulan Oktober tahun 1928.

Berbagai organisasi perempuan berdiri pada di masa awal pergerakan perempuan, diantaranya; Poetri Mardika, Kerajinan Amai Setia (1914) di Padang, PIKAT, Wanita Oetomo (1921) di Yogyakarta, Wanita Taman Siswa, dan Putri Indonesia (1927) di Bandung. Organisasi yang berafiliasi dengan lembaga keagamaan seperti Aisyiah (1917), dan Wanita Katholik (1924) di Yogyakarta. Organisasi perempuan ini menjadi organisasi penggerak bagi terlaksananya Kongres Perempuan Pertama.

Kongres Perempuan Pertama yang diselenggarakan di Kota Yogyakarta pada tahun 1928 dari tanggal 22 sampai 26 Desember. Terselenggaranya kongres ini dicetuskan oleh Nyonya Soekonto, guru disekolah Belanda-Pribumi dan anggota komite Wanita Utomo; Nyonya Suwardi, istri dan rekan Ki Hadjar Dewantoro; dan Nona Soejatin (yang menjadi Nyonya Kartowijono), guru Perguruan Taman Siswa dan anggota komite Putri Indonesia.

---

3 Kowani, Kongres Wanita Indonesia Dalam Pergerakan Dan Perjuangan Wanita Indonesia Selama 70 Tahun, (Jakarta: CV.Agung Lestari, 1999), hlm.21.

Hasil penting dari kongres ini pendirian Perikatan Perempuan Indonesia (PPI), tidak berurusan dengan politik, dan berniat mengembangkan posisi sosial perempuan dan kehidupan keluarga secara keseluruhan. Pada tanggal 22 Desember dikukuhkan sebagai tanggal penting dalam sejarah pergerakan perempuan dan diperingati setiap tahun sebagai Hari Ibu.

Kongres kedua diselenggarakan PPI bertempat di Jakarta dari tanggal 26 sampai 31 Desember 1929. Nama organisasi ini diubah menjadi Perikatan Perhimpunan Istri Indonesia (PPII). Kongres ketiga PPII berlangsung di Solo dari tanggal 25 sampai 29 Maret 1932. Tiga pidato penting dalam kongres ini, yaitu: "Perempuan Indonesia dan Politik", "Kerja Sosial Perempuan", dan "Nasionalisme" yang disampaikan oleh Ki Hadjar Dewantoro-yang mengesankan pendengarnya, merupakan titik puncak awal gerakan perempuan Indonesia mengenai fakta-fakta bahwa gerakan feminis di Turki, Cina, Persia, dan India telah memberikan sumbangan besar bagi kesuksesan gerakan nasional di negara-negara tersebut.

Kongres umum ketiga diselenggarakan di Bandung pada bulan Juli 1938. Program yang dibicarakan adalah hak memilih. Ini merupakan reaksi terhadap langkah-langkah yang diambil pemerintah untuk memberikan perempuan Indonesia hak untuk kantor-kantor pemilihan tertentu, tetapi menolak memberikan mereka hak pilih.<sup>4</sup> Pada saat pemilihan kota praja yang baru, empat perempuan yang dipilih untuk dewan setempat: Nyonya Soedirman di Surabaya, Nyonya Emma Puradiredja di Bandung, Nyonya Soenario Mangoenpoespito di Semarang, dan Nyonya Sri Umiati di Cirebon-adik perempuan tokoh nasionalis Dr. Soetomo.

---

<sup>4</sup> Verslag van de kiesrechtcommissie (Laporan Komisi Atas Hak Pilih), oleh dekret 19 Mei 1934, No.19, dan Staatsblad 1937, No.538 dan 539, dalam Cora Vreede-De Stuers, *Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian*, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

Jauh sebelum itu pada tahun 1918, ketika *Volksraad* didirikan oleh pemerintah kolonial sebagai badan konsultatif, orang Belanda maupun orang Indonesia menyatakan bahwa di negara di mana perempuan telah mempunyai hak memilih yang diberikan oleh adat, untuk mengizinkan mereka mendapat tempat di dewan adalah hal normal. Menteri Kolonial Belanda, *Pleyte* mendukung opini ini, menurut *Pleyte* : “ tidak ada alasan kuat mengapa perempuan tidak semampu lelaki dalam memerintah negara”.<sup>5</sup> *Pleyte* kemudian memberikan perhatian pada kedudukan penting perempuan dalam masyarakat Minangkabau dan Minahasa, karena ia yakin kehadiran perempuan dalam badan representatif yang berbeda akan membawa pengaruh sehat untuk mengatasi poligami dan perkawinan anak.

Beberapa anggota *Volksraad* yang terdiri dari orang Belanda dan Indonesia menyetujui pendapat ini, namun mayoritas lainnya menentang. Yang mendukung hak-hak perempuan, diantaranya : A.L. Wawo Runtu - Bupati Sonder di Minahasa. Pada saat penunjukan Dewan Minahasa yang baru dalam rangka desentralisasi administratif, pemerintah menolak hak pilih perempuan.<sup>6</sup> Wawo Runtu, mulai emosional menyatakan dalam pertemuan *Volksraad*:

“Dengan tindakan ini....dewan legislatif dengan satu torehan pena telah menghapus kebiasaan tua dan mulia suku Minahasa..... Menurut adat istiadat, perempuan

---

5 Nyonya Nittel, “ Waarom geen vrouwen in vertegenwoordigende lichamen?” (Mengapa tidak ada perempuan di dewan perwakilan?), *Verslag werkzaamheden Afd.in Indie van de Ver.van Vrouwenkiesrecht*, no.8 (Oktober 1918), dalam Cora Vreede-De Stuers, *Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian*, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

6 *Staatsblad* 1919, No.64 dan 65. dalam Cora Vreede-De Stuers, *Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian*, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

menikmati hak yang sama seperti lelaki baik dalam keluarga maupun klan " .<sup>7</sup>

J.Crawford menulis tentang Kebebasan perempuan di Minahasa , dan Sulawesi secara umum:

“ Diantara bangsa-bangsa Sulawesi...para perempuan muncul di muka umum tanpa skandal, mereka berperan aktif dalam semua urusan kehidupan lelaki, berkonsultasi dengan mereka mengenai semua masalah umum, dan berulang kali perempuan menduduki jabatan tinggi, dan juga ketika pemilihan kerajaan.... Mereka yang mempunyai kewenangan duduk di dewan ketika masalah negara sedang dibahas “.<sup>8</sup>

Tjipto Mangoenkoesoemo anggota dewan, membela perempuan Jawa dengan gigih, pembelaannya sebagai berikut:

“Kita semua mengetahui di dalam rumah tangga Jawa, perempuan mempunyai kewenangan sebesar lelaki.... bahwa di Solo dan Yogya, perempuan merupakan tulang punggung kehidupan ekonomi. Bagi saya tampaknya tidak adil bila menolak memberikan perempuan suara dalam urusan yang berkaitan dengan organisasi kota atau desanya.”<sup>9</sup>

Achmad Djajaningrat anggota dewan mengekspresikan hal yang sama sebagai berikut:

---

7 Handelingen Volksraad (Catatan-catatan Volksraad), 5 Juli 1919, dalam Cora Vreede-De Stuers, Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

7 J.Crawford, History of the Indian Archipelago, 1820, dalam Cora Vreede-De Stuers, Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

7 J.Crawford, History of the Indian Archipelago, 1820, dalam Cora Vreede-De Stuers, Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

9 Handelingen Volksraad, 5 Juli 1919, dalam Cora Vreede-De Stuers, Sejarah Perempuan Indonesia Gerakan dan Pencapaian, (Komunitas Bambu, Depok, Cetakan Pertama April 2008).

“ Hak perempuan untuk memilih selalu ada di Jawa....Dalam acara pemilihan kepala desa, perempuan yang mempunyai harta benda....memilih”.<sup>10</sup>

Sepanjang sejarah gerakan perempuan Indonesia, langkah, isu, pandangan, dan aksi nyata yang dicetuskan dan dilaksanakan atas rekomendasi Konggres Perempuan Pertama ini tetap dapat dijadikan acuan bagi arah dan gerak perjuangan perempuan Indonesia karena berhasil memilih dan memformulasikan masalah dan kepentingan perempuan pada masa itu.

Pada Konggres Perempuan Pertama, isu pendidikan, kesejahteraan sosial masyarakat, hak perempuan dalam pekerjaan, dan isu perkawinan menjadi bahasan utama pada kongres ini. Konggres ini antara lain menghasilkan keputusan:

1. Mendirikan badan federasi bersama “Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia” (PPPI)
2. Menerbitkan surat kabar, yang redaksinya dipercayakan kepada pengurus PPPI, yang anggota redaksinya terdiri dari ; Nyi Hadjar Dewantara, Nn.Hajinah, Ny.Ali Sastroamidjoyo, Nn.Isumidayti, Nn.Budiah, dan Nn.Sunaryati
3. Mendirikan *studiefonds* (beasiswa pendidikan) yang akan membantu gadis-gadis tidak mampu
4. Memperkuat pendidikan kepanduan putri
5. Mencegah perkawinan anak-anak
6. Mengirim mosi kepada pemerintah agar:
  - a) Secepatnya diadakan *fonds* (dana pendidikan) bagi janda dan anak-anak;
  - b) Tunjangan bersifat pensiun (*onderstand*) jangan dicabut;

---

<sup>10</sup> Ibid.

c) Sekolah-sekolah putri diperbanyak.

7. Mengirim mosi kepada *Raad* (pengadilan) Agama agar tiap talak dikuatkan dengan cara tertulis sesuai dengan peraturan agama.

Selanjutnya PPPI mengadakan Konggres Perempuan sebanyak 3 (tiga) kali, yaitu pada tahun 1935 di Jakarta, tahun 1938 di Bandung, dan pada tahun 1941 di Semarang. Hasil kongres yang terkait dengan perjuangan hak politik perempuan, diantaranya: terutama pada kongres III pada tahun 1938 di Bandung, meskipun bukan termasuk dalam keputusan kongres tetapi merupakan pembicaraan dalam kongres yaitu agar pemerintah Hindia Belanda memberikan hak untuk dipilih (*Passief Kiesrecht*) kepada kaum perempuan Indonesia untuk menjadi Dewan Kota (*Gemeente Raad*), yaitu : Ny.Emma Puradiredja di Bandung, Nn.Sri Umiyati di Cirebon, Ny.Sunaryo Mangunpuspito di Semarang, dan Ny.Siti Sundari Sudirman di Surabaya.

Pada awal tahun 1941, Komisi Visman yang menyelidiki Tata Negara Indonesia meminta masukan dari dua orang perempuan Indonesia, yaitu Ny.Sunaryo Mangunpuspito yang memberikan pidatonya "Indonesia Berparlemen" dan Ny.Sri Mangunsarkoro yang menuntut dalam pidatonya "Indonesia Merdeka". Kedua peristiwa ini merupakan awal perjuangan perempuan berpolitik di Indonesia.

Perjuangan perempuan pada periode ini, dipelopori oleh kalangan menengah ke atas yang terdidik dan menguasai Bahasa Belanda. Pada konteks status dan identitas sosial terlihat bahwa para perempuan yang aktif dalam gerakan perempuan dipengaruhi pola identitas seperti perempuan Belanda yaitu memakai status Nyonya atau Nona. Bahkan bagi beberapa perempuan, mereka tidak menggunakan nama sendiri melainkan langsung menggunakan nama suaminya.

Kongres keempat perempuan Indonesia diadakan di Semarang pada Juli tahun 1941, menghasilkan:<sup>11</sup>

1. Aksi yang mendukung parlemen Indonesia disetujui sejauh dilaksanakan sesuai dengan Gabungan Politik Indonesia (GAPI)
2. disetujui untuk mengatur secepatnya tentara Indonesia adalah penting
3. Hak penuh perempuan Indonesia untuk memilih disetujui.
4. Disetujui bahwa Bahasa Indonesia harus diajarkan di sekolah-sekolah menengah.
5. Empat komite kerja didirikan, dengan tujuan memberantas buta huruf, menyelidiki kesempatan kerja bagi perempuan Indonesia, mempelajari hukum Islam dalam hal perkawinan, dan memajukan posisi ekonomi perempuan Indonesia.

## 2. Periode Tahun 1945-1950

Perjuangan perempuan dalam organisasi pada periode ini terbagi dalam dua bentuk yaitu: pada masa revolusi dari 17 Agustus 1945 – Desember 1950, dan pasca revolusi setelah tahun 1950-an (khususnya pada masa demokrasi liberal).

Pada masa revolusi, kegiatan berbagai organisasi perempuan terintegrasi dengan kepentingan nasional yaitu mempertahankan kemerdekaan. Organisasi yang menonjol pada masa revolusi ini, antara lain: Perempuan Indonesia (WANI), Lasykar Perempuan Indonesia (LASWI), Angkatan Perang Perempuan Indonesia (PERWANI), dan persatuan Perempuan Republik Indonesia (PERWARI) Organisasi ini lahir untuk mendukung Republik Indonesia mempertahankan kemerdekaan. Saat itu organisasi yang berdiri pada masa

---

<sup>11</sup> Ibid, hlm. 147.

revolusi, dan yang berdiri sebelum revolusi bersatu mempertahankan kemerdekaan, hal tersebut dinyatakan dalam Kongres Perempuan I-IV pada kurun waktu tahun 1945- 1948.

Pada bulan Juli 1945, dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), diantara peserta yang turut aktif para tokoh wanita pejuang yang sebagian besar adalah mantan aktifis dan pengurus Konggres Perempuan Indonesia, yaitu Nyonya Sunaryo Mangunpuspito, Nyonya Maria Ulfah Santoso, Nyonya Emma Puradiredja, Nyonya Iyos Wiriatmadja, dan Nyonya S.K.Trimurti. Salah satu keputusan rapat itu adalah menetapkan bentuk Negara Republik Indonesia.

Sebelum masa revolusi September 1945, perempuan berjuang melalui organisasi di daerah-daerah dan masing-masing bersifat koordinasi dengan daerah lainnya. Atas inisiatif PERWANI Yogyakarta, Konggres perempuan Indonesia berlangsung dan dipimpin oleh Suyatin Karowiyono utusan WANI. Kongres ini diikuti oleh organisasi perempuan; PERWANI, WANI, Pemuda Puteri Indonesia (PPI), Muslimat, Persatuan Perempuan Kristen, dan lain-lain.

Dalam kongres diputuskan untuk mendukung kemerdekaan Indonesia sepenuhnya. Pada bulan Februari 1946, kongres membentuk badan yang disebut Badan Konggres Perempuan Indonesia (KOWANI) yang dipimpin oleh suatu dewan yang terdiri dari wakil-wakil organisasi di dalamnya. Sebagai ketua terpilih Suyatin Kartowiyono.<sup>12</sup>

Kongres Perempuan Indonesia pada tahun 1948, dilangsungkan di Solo, memiliki konteks perjuangannya. Tujuan pergerakan perempuan dirumuskan untuk menjelmakan dan melaksanakan keadilan sosial dan perdamaian dunia. Pada periode ini, perhatian perjuangan tidak lagi terbatas di dalam negeri tetapi juga menjalin hubungan dengan luar negeri. Hal ini sejalan dengan konteks

---

12 Kowani, Op.Cit, hlm.5.

politik nasional Indonesia yang mencari dukungan untuk pengakuan kemerdekaan Indonesia secara *de-jure* internasional.

### 3. Periode Tahun 1950-1959

Terbitnya Maklumat Wakil Presiden pada tahun 1949 mengenai pendirian partai politik sebagai bagian dari perjuangan melaksanakan kemerdekaan, Indonesia mulai memasuki perjalanan demokrasi. Berkaitan dengan itu organisasi perempuan yang berafiliasi dengan partai politikpun bertambah. Bagi organisasi perempuan pada umumnya, fokus perhatian perjuangan telah beralih kepada penyelenggaraan kehidupan di masa damai di berbagai bidang, yaitu di bidang politik, kebudayaan, kesejahteraan keluarga, pendidikan, dan pembangunan masyarakat pada umumnya.

Pada awal Demokrasi Terpimpin, perempuan yang memprotes secara langsung ketidakadilan makin dibatasi. Kekalahan perjuangan mengenai Undang-undang Perkawinan pada tahun 1950-an, dan dihancurkannya Gerwani pada akhir 1960-an, merupakan peristiwa penting yang menandai pembungkaman berbagai gerakan perempuan Indonesia paska kemerdekaan.

### 4. Periode Tahun 1959 - 1965

Pada periode ini berada pada masa Demokrasi Liberal, organisasi perempuan dimungkinkan tumbuh secara bebas. Kondisi politik pada masa ini dipengaruhi oleh persaingan antara pihak tentara dan Partai Komunis Indonesia. Kedua kelompok tersebut berusaha berusaha mejalin hubungan yang erat dengan Soekarno untuk mempengaruhi segala kebijakannya.

Untuk membendung kekuasaan komunis di bawah pengaruh Angkatan Bersenjata, dibentuklah " Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) tanggal 20 Oktober 1964. Badan koordinasi ini terdiri dari golongan-golongan

fungsional dan profesi yang tidak tergabung dalam partai-partai politik diantara 61 organisasi yang menjadi ialah ABRI, serikat-serikat pekerja, dan organisasi-organisasi wanita. Dengan diikuti sertakannya organisasi-organisasi wanita dalam "Sekber Golkar" mereka terlibat dalam penentuan kebijaksanaan pembangunan dengan mengemukakan pendapat dan saran-saran dalam forum yang resmi, dan mengambil bagian dalam pelaksanaan pembangunan seperti yang digariskan oleh pemerintah.<sup>13</sup>

Pada perkembangan setelah ditetapkan Demokrasi Terpimpin, organisasi-organisasi wanita mengalami pengaruh dari pertentangan-pertentangan di bidang politik, tetapi mereka lebih diikuti sertakan dalam usaha-usaha pembangunan nasional melalui badan koordinasi "Sekber Golkar".<sup>14</sup>

Selama masa tahun 1961 – 1965, pergerakan wanita lebih diarahkan menjadi "alat revolusi". Konggres Wanita Indonesia ke XII tahun 1961 mendukung adanya Front Nasional sebagai Badan Perjuangan Rakyat Indonesia serta minta diikuti sertakan dalam Front Nasional sebagai karyawan wanita. Pada awal tahun 1962. Konggres Wanita Indonesia menjadi anggota Front Nasional. Setiap pengerahan massa oleh Front Nasional selalu diserahkan kepada Konggres Wanita Indonesia. Usaha pembentukan barisan-barisan sukarelawati (Sukwati) khususnya dalam dalam rangka mengganyang Malaysia. Adapun organisasi perempuan yang berpengaruh pada saat itu diantaranya adalah Badan koordinasi yang terdiri dari Perwari dan Kowani.

## 5. Orde Baru Tahun 1965 – 1998

Gerakan perempuan mengalami masa vakum pasca saat pemerintahann Orde Baru (1965 – 1997). Perubahan politik dari

---

13 Emmy St.Margaretha Lumban Raja, Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Peluang Tantangan, Program Studi Kajian Wanita,Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2008, hlm.34 - 35.

14 Ibid.

Soekarno ke Soeharto, membawa berbagai perubahan dan dampak pada perjuangan perempuan Indonesia. Pada awal berdirinya Orde Baru, didirikan Korpri (Korp Pegawai Republik Indonesia) pada November 1971, diikuti dengan berdirinya organisasi istri pegawai negeri bernama Dharma Wanita.

Di masyarakat umum di luar pegawai negeri, pemerintahan Soeharto menciptakan PKK (Peningkatan Kesejahteraan Keluarga). Para pengurus PKK adalah istri dari pejabat setempat. Program-program PKK ditentukan oleh pemerintah pusat.

Pada tahun 1978, pemerintah membentuk Kementerian Urusan Peranan Wanita. Tahun pertama fokus kegiatan kementerian ini adalah meningkatkan status perempuan desa.<sup>15</sup>

Organisasi perempuan hanya dapat berkembang dengan ciri dan strategi yang sesuai dengan apa yang dikehendaki pemerintah. Pemerintah memberi subsidi anggaran pada organisasi perempuan di lingkungan pemerintahan, seperti Dharma Wanita, Dharma pertiwi, Bhayangkari, dan sebagainya. Hal ini dimungkinkan organisasi bersangkutan memiliki hubungan dengan birokrasi nasional, yaitu Ketua Dharma Wanita Pusat, biasanya adalah istri Menteri Dalam Negeri.<sup>16</sup>

Pada masa ini usaha-usaha ke arah kesetaraan gender, kemitraan laki-laki dan perempuan hanya merupakan slogan, karena tidak disertai dengan perubahan politik.

---

<sup>15</sup> Saparinah Sadli, "Setelah Sepuluh Tahun Reformasi: Dukungan Negara Atas Pemenuhan Hak-hak perempuan" dalam *Berbeda Tetapi Setara*, (Jakarta: Kompas, April 2010), hlm.267.

<sup>16</sup> Emmy, Op.Cit, hlm.37.

## 6. Periode Pasca Orde Baru Tahun 1998 sampai saat ini

Perubahan paradigma ketatanegaraan setelah reformasi, diikuti dengan mengamandemen UUD 1945 yang memunculkan reformasi pemilu dan partai politik yang membuka peluang perempuan Indonesia untuk kembali memainkan perannya dalam perubahan sosial melalui organisasi perempuan. Pada masa ini berdiri organisasi perempuan yang bertujuan memperjuangkan perempuan dalam konteks kebijakan politik nasional, yaitu Koalisi Perempuan Indonesia pada tahun 1998 di Yogyakarta.

Pada tahun 2000, bermunculan jaringan perempuan politik dan merupakan forum komunikasi, seperti: KPPI (Kaukus Perempuan Politik Indonesia) didirikan tanggal 17 Agustus tahun 2000, Koalisi Perempuan, ICWP (Pusat Pemberdayaan Perempuan dan Politik), terbentuk tanggal 22 November 2000, dan GPSP (Gerakan Pemberdayaan Swara Perempuan). Kegiatan yang telah dilakukan jaringan perempuan politik lebih banyak bergerak dalam pendidikan politik (*civil education*). Jaringan ini juga membentuk satu tim ad-hoc untuk mempelajari paket undang-undang politik, yang meliputi undang-undang pemilu, undang-undang partai politik, dan undang-undang Susduk, mereka berusaha keras untuk memasukan perspektif gender dalam paket UU Politik tersebut.

### B. Pengertian Lembaga Perwakilan

Istilah Lembaga Perwakilan juga dikenal dengan istilah Badan Perwakilan Rakyat, Legislatif, Parlemen. Maupun Dewan Perwakilan Rakyat. Ide pembentukan badan perwakilan rakyat, bermula dari keperluan masyarakat akan hukum sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bersama di samping kebutuhannya akan badan yang membuat dan memberlakukannya. Penguasa suatu negara secara keseluruhan membuat hukum atas nama rakyatnya, dan

memberlakukannya untuk penyelenggaraan penugasan-penugasan tertentu, namun dalam hal pembuatan hukum, semua pihak melibatkan diri.

Di masa modern, badan perwakilan rakyat ditugaskan secara khusus sebagai lembaga pembuat hukum, karena itu dikatakan fungsi utama parlemen adalah melaksanakan proses pembuatan hukum dalam arti sempit.

### C. Sejarah Lembaga Perwakilan

Sejarah perwakilan rakyat dapat ditelusuri sampai di masa Yunani Kuno. Warga Athena yang menjadi anggota Dewan Polis (*Ekklesia*) mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan, sekalipun sejumlah kecil diantara mereka mendominasi sidang dewan tersebut. Dewan yang mendampingi Badan Limaratus (*Vouli ton Pentakosion*) selaku badan eksekutif ini, bertugas mempertimbangkan keputusan badan eksekutif tersebut dan mengeluarkan dalam bentuk hukum melalui perdebatan antar anggota.

Senat Romawi mempunyai kewenangan sebagai badan pertimbangan pada akhir abad ke-5 SM. Dipertengahan abad ke-4 SM badan tersebut diberikan kewenangan untuk mengukuhkan keputusan *Comitis Centuriata*, suatu badan semi militer yang terdiri dari 100 orang, dalam bentuk hukum. Dari penghujung abad ke-3 SM dan seterusnya semua keputusan Lembaga Plebeian (*Concilium Plebis*) diberlakukan penuh sebagai hukum. Pada waktu Roma melakukan ekspansi, Senat dan Lembaga tersebut dibentuk di semua negara tahlukannya.

Parlemen dalam bentuknya sekarang bermula di Inggris, dipenghujung abad ke-12 di mana *Magnum Concilium* sebagai dewan kaum feodal dinamakan parlemen sebagai wadah para baron atau tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk mendapatkan kesepakatan untuk meningkatkan kontribusi bagi kerajaan. Sampai penghujung

abad ke-14 barulah parlemen dimanfaatkan oleh raja Inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan hukum, walaupun jika dilihat dari segi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan melalui pemilihan baru terjadi di dalam abad ke-18 di Inggris.

#### **D. Keterwakilan Perempuan di Lembaga Perwakilan**

Keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan, tidak dapat dilepaskan dengan sejarah Lembaga Perwakilan yang pernah ada di Indonesia, literatur yang digunakan untuk membahas sejarah keterwakilan perempuan di Lembaga Perwakilan dari berbagai sumber, termasuk buku Miriam Budiardjo.<sup>17</sup> Pembahasan ini dibagi beberapa periode penting, yaitu:

1. Lembaga Perwakilan pada masa penjajahan (*Volksraad* (1918-1942) Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949))
2. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (1945-1950)
3. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956)
4. DPR Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959)
5. DPR Hasil Pemilu 1955 Paska Dekrit Presiden 1959 (1959-1965)
6. DPR Gotong Royong Tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966)
7. DPR-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru
8. DPR-GR Masa Orde Baru (1966-1971)
9. DPR Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, Op.Cit, hlm 329 -341.

10. DPR Hasil Pemilu 1999 (1999-2004)
11. DPR Hasil Pemilu 2004 (2004-2009)
12. DPR Hasil Pemilu 2009 (2009-2014).

### 1. Lembaga Perwakilan pada masa penjajahan (*Volksraad* (1918-1942))

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan pemerintah kolonial Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya Perang Dunia I (1914-1918).

*Volksraad* dibentuk pada tanggal 16 Desember 1916 (Ind.Stb. No.114 Tahun 1917) dengan dilakukannya penambahan bab baru yaitu Bab X dalam *Regeerings Reglement 1954* yang mengatur tentang pembentukan *Volksraad*. Pembentukan tersebut baru terlaksana pada tahun 1918 oleh Gubernur Jenderal Mr.Graaf van Limburg Stirum.<sup>18</sup>

Kaum nasionalis moderat, seperti, Mohammad Husni Thamrin, menggunakan *Volksraad* sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia merdeka melalui jalan parlemen. *Volksraad* sebagai sebuah lembaga dalam konteks Indonesia sebagai wilayah jajahan pada saat itu memang hanya merupakan basa-basi politik pemerintahan kolonial. Lewat pemilihan yang bertingkat-tingkat dan terbelit, komposisi keanggotaan *Volksraad* pada mulanya tidak begitu simpatik.

#### a) Pengisian Jabatan dan Komposisi

Pemilihan orang untuk mengisi jabatan *Volksraad* diawali dengan pembentukan berbagai "Dewan Kabupaten" dan "Haminte Kota", di mana setiap 500 orang Indonesia berhak "wali pemilih" (Keesman). Kemudian Wali Pemilih inilah yang

---

<sup>18</sup> Sejarah DPR RI, <http://www.parlemen.net/site/Idetail.php?docid+dpr>,

berhak memilih sebagian anggotanya Dewan Kabupaten. Kemudian setiap provinsi mempunyai “Dewan Provinsi”, yang sebagian anggotanya dipilih oleh Dewan Kabupaten dan Haminte Kota di wilayah provinsi tersebut. Sebagian besar anggota Dewan Provinsi yang umumnya dari bangsa Belanda, diangkat oleh Gubernur Jenderal.

Susunan dan komposisi *Volksraad* yang pertama (1918) beranggotakan 39 orang (termasuk ketua), dengan perimbangan:<sup>19</sup>

- Dari jumlah 39 anggota *Volksraad*, orang Indonesia Asli melalui “Wali Pemilih” dari “Dewan Provinsi” berjumlah 15 anggota (10 orang dipilih oleh “Wali Pemilih” dan 5 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal).
- Jumlah terbesar, atau 23 orang, anggota *Volksraad* mewakili golongan Eropa dan golongan Timur Asing melalui pemilihan dan pengangkatan oleh Gubernur Jenderal (9 orang dipilih dan 14 orang diangkat).
- Adapun orang yang menjabat sebagai ketua *Volksraad* bukan dipilih oleh dan dari anggota *Volksraad* sendiri, melainkan diangkat oleh Mahkota Nederland.

Pada tahun 1927, Susunan dan Komposisi *Volksraad*:

Ketua : 1 orang (diangkat oleh Raja)  
 Anggota : 55 orang (anggota *Volksraad* dari Golongan Bumi Putera hanya berjumlah 25 orang).

Pada tahun 1930, Susunan dan Komposisi *Volksraad*:

Ketua : 1 orang (diangkat oleh Raja)  
 Anggota : 60 orang (anggota *Volksraad* dari golongan Bumi Putera hanya berjumlah 30 orang).

Pada tahun ini muncul beberapa usul anggota untuk mengubah susunan dan pengangkatan *Volksraad* ini agar dapat

---

<sup>19</sup> Ibid.

dijadikan tahap menuju Indonesia merdeka, namun selalu ditolak. Salah satunya adalah "Petisi Sutardjo" pada 1935 yang berisi "permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia. Petisi ini juga ditolak pemerintah kolonial Belanda.

b). Tugas *Volksraad*

*Volksraad* lebih mengutamakan memberi nasihat kepada Gubernur Jenderal daripada "menyuarakan" kehendak masyarakat, karena itu *Volksraad* sama sekali tidak memuaskan bagi bangsa Indonesia. Bahkan "parlemen gadungan" ini juga tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara sehingga tidak mempunyai kekuasaan seperti pada umumnya.

Sesuai dengan perkembangan politik di Indonesia, perubahan sedikit demi sedikit terjadi di lembaga ini. Perubahan yang signifikan terjadi pada saat aturan pokok kolonial Belanda di Indonesia, yaitu RR (*Regering Reglement*, 1854) menjadi IS (*Indische Staatsregeling*). Perubahan ini membawa pengaruh pada komposisi dan tugas-tugas *Volksraad*.

Perubahan sistem pemilihan anggota terjadi sejak 1931. Sebelumnya, semua anggota *Volksraad* yang dipilih melalui satu badan pemilihan bulat, dipecah menjadi tiga badan pemilihan menurut golongan penduduk yang harus dipilih. Selain itu, diadakan pula sistem pembagian dalam dua belas daerah pemilihan bagi pemilihan anggota warga negara (kaula) Indonesia Asli.

Berbagai tuntutan dari kalangan Indonesia Asli semakin bermunculan agar mereka lebih terwakili. Sampai tahun 1936 komposisi keanggotaan menjadi:

- 8 orang mewakili I.E.V (*Indo Europeesch Verbond*)

- 5 orang mewakili P.P.B.B
- 4 orang mewakili P.E.B (*Politiek Economische Bond*)
- 4 orang V.C (*Vederlandisch Club*)
- 3 orang mewakili Parindra
- 2 orang mewakili C.S.P (*Christelijk Staatkundige Parti*)
- 2 orang mewakili Chung Hwa Hui (Kelompok Cina)
- 2 orang mewakili I.K.P (*Indisch Katholieke Partij*)
- 4 orang mewakili Pasundan, V.A.I.B (*Vereeniging Ambtenaren Inl.Bestuur*), Partai Tionghoa Indonesia
- 5 orang mewakili berbagai organisasi yang setiap organisasi mendapat satu kursi, yaitu: 1 orang dari Persatuan Minahasa, 1 orang dari Perhimpunan Katolik di Jawa, 1 orang dari Persatuan Kaum Kristen, 1 orang dari Perhimpunan Belanda, dan 1 orang dari perempuan I.E.V.

Pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 (tiga ratus lima puluh) tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan kemerdekaan.

Dari uraian tentang *Volksraad*, belum ada informasi yang jelas mengenai jumlah perempuan di Lembaga Perwakilan ini, kecuali wakil dari utusan organisasi 1 (satu) orang perempuan I.E.V, organisasi perempuan dari Minang mengajukan surat protes kepada pemerintah kolonial, ketika Mariah Ulfah Santoso tidak dipilih sebagai anggota *Volksraad*, justru yang dipilih perempuan Belanda.<sup>20</sup>

---

20 Cora Vreede De Stuers, Op.Cit, hlm.xiii.

## 2. Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949)

UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur pengisian jabatan lembaga negara melalui mekanisme pemilihan umum. Dalam praktiknya, anggota DPR/MPR, dan anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum. Pembentukan badan legislatif pada awal kemerdekaan diselenggarakan melalui amanat Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

“ Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional “.

Berdasarkan amanat Konstitusi tersebut, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pada awalnya KNIP bekerja sebagai pembantu Presiden dan selanjutnya, atas dasar Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, KNIP menjadi lembaga legislatif yang ikut menetapkan GBHN. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjadi anggota KNIP, pemerintah merencanakan untuk menyelenggarakan Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945. Namun rencana itu tidak dapat terlaksana.

Pada bulan Juli 1946, KNIP mengesahkan RUU tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat menjadi UU Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas menyelenggarakan pemilihan untuk memilih 110 orang anggota KNIP. Di tingkat pusat nama lembaga ini adalah Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat yang disingkat dengan BPS, di daerah dinamakan dengan Cabang Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat.

BPS dibentuk dan diangkat oleh Presiden, berkedudukan di Yogyakarta, dengan tugas pokok melakukan pembaharuan keanggotaan KNIP. Anggota BPS terdiri atas 10 orang. Keanggotaan BPS ini merupakan perwakilan dari partai politik dan wakil dari daerah. Pada tahun 1948 BPS beserta semua organ di bawahnya, baik di pusat maupun di daerah dibubarkan melalui Penetapan Presiden Nomor 28 Tahun 1948. Pembubaran tersebut merupakan konsekuensi tidak digunakannya UU Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP.

Perkembangan selanjutnya, diberlakukan UU Nomor 27 Tahun 1948 tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-anggotanya. Undang-undang ini menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari tingkat pusat sampai daerah. Dalam rangka melaksanakan Pemilu tersebut, ditingkat pusat dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP), ditingkat provinsi dibentuk Kantor Pemilihan, di kabupaten diadakan Cabang Kantor Pemilihan, dan di kecamatan didirikan Kantor Pemungutan Suara. Semuanya untuk menyelenggarakan Pemilu yang memilih anggota DPR, sedangkan anggota DPRD diatur tersendiri yang pelaksanaannya tidak bersamaan dengan pemilihan anggota DPR.

Pada masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 4 aturan peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia.<sup>21</sup>

Anggota KNIP tersebut berjumlah 60 orang tetapi sumber yang lain menyatakan terdapat 103 anggota KNIP, belum ada kejelasan apakah ada diantara keanggotaan KNIP berjenis kelamin perempuan. KNIP sebagai MPR sempat bersidang sebanyak 6 (enam) kali, dalam melakukan kerja DPR

---

<sup>21</sup> Sejarah DPR RI, *Op.Cit.*

dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, Badan Pekerja tersebut berhasil menyetujui 133 Rancangan Undang-Undang (RUU) disamping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain.

### 3. DPR dan Senat Republik Indonesia (1949-1950)

Pada saat Belanda menyerahkan kedaulatan kepada Indonesia pada 27 Desember 1949, pemilihan umum belum dapat dijalankan. Sebagai konsekuensi diterimanya Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS terdiri atas dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Pasal 98 UUD RIS, DPR RIS terdiri atas 150 anggota. Jumlah ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 99 dan 109, terdiri atas 50 anggota dari RI dan 100 anggota dari daerah-daerah bagian selebihnya menurut perbandingan jumlah jiwa daerah bagian yang bersangkutan. Dalam Pasal 100 ditentukan pula bahwa dari seluruh jumlah anggota DPR RIS akan terdiri atas sekurang-kurangnya 9 (sembilan), 6 (enam), dan 3 (tiga) anggota berturut-turut yang mewakili golongan kecil Tionghoa, Eropah, dan Arab. Setiap dari bagian bebas menentukan cara pemilihan wakil-wakilnya untuk DPR, apakah dengan pemilihan ataukah penunjukan. Namun pada praktiknya, anggota-anggota DPR RIS yang ada berjumlah 146 orang, pada masa ini belum ada kejelasan jumlah anggota DPR RI yang berjenis kelamin perempuan.

Senat RIS menurut Pasal 80 UUD RIS, senator-senator Indonesia mewakili daerah-daerah bagian. Setiap senator ditunjuk oleh pemerintah dari daerah-daerah bagian yang diwakilinya, dipilih dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi (Pasal 81). Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32

orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

#### **4. Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950, DPRS (1950-1956)**

UUD 1950 mengatur bahwa sebelum terbentuknya DPR yang akan dipilih lewat Pemilu, kewenangan legislatif akan diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS). Pengisian keanggotaan DPRS tidak dilakukan lewat Pemilu, sesuai dengan Pasal 77 UUDS. Ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari BP KNP RI, dan 13 anggota dari DPA. Anggota ini kemudian mengelompokan diri dari berbagai fraksi berdasarkan asal organisasi yang diwakilinya.

UUD 1950 memasukan pula ketentuan bahwa presiden dapat membubarkan DPRS kalau dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi. Hingga Belanda menyerahkan kedaulatan kepada Indonesia pada 27 Desember 1949, pemilihan umum belum dapat dijalankan. Sebagai konsekuensi diterimanya Konfrensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS terdiri atas dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut pasal 98 UUD RIS, DPR RIS terdiri atas 150 anggota. Jumlah ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 99 dan 109, terdiri atas 50 anggota dari RI dan 100 anggota dari daerah-daerah bagian selebihnya menurut perbandingan jumlah jiwa daerah bagian yang bersangkutan. Dalam Pasal 100 ditentukan pula bahwa dari seluruh jumlah anggota DPR RIS akan terdiri atas sekurang-kurangnya 9 (sembilan), 6 (enam),

dan 3 (tiga) anggota berturut-turut yang mewakili golongan kecil Tionghoa, Eropah, dan Arab. Setiap dari bagian bebas menentukan cara pemilihan wakil-wakilnya untuk DPR, apakah dengan pemilihan ataupun penunjukan. Namun pada praktiknya, anggota-anggota DPR RIS yang berjumlah yang ada berjumlah 146 orang.

Senat RIS menurut Pasal 80 UUD RIS, senator-senator Indonesia mewakili daerah-daerah bagian. Setiap senator ditunjuk oleh pemerintah dari daerah-daerah bagian yang diwakilinya, dipilih dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi (Pasal 81). Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

UUD 1950 mengatur bahwa sebelum terbentuknya DPR yang akan dipilih lewat Pemilu, kewenangan legislatif akan diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS). Pengisian keanggotaan DPRS tidak dilakukan lewat Pemilu, sesuai dengan Pasal 77 UUDS. Ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari BP KNP RI, dan 13 anggota dari DPA. Pada masa ini juga informasi mengenai jumlah anggota DPRS yang perempuan belum ada kejelasan.

Anggota ini kemudian mengelompokkan diri dari berbagai fraksi berdasarkan asal organisasi yang diwakilinya. UUD 1950 memasukan pula ketentuan bahwa Presiden dapat membubarkan DPRS kalau dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi.

Sebagai konsekuensi diterimanya hasil KMB, maka diadakan perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Negara Serikat, sebagaimana dituangkan dalam Konstitusi RIS. Berdasarkan Konstitusi RIS, badan

legislatif RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

## 5. DPR RIS

Jumlah anggota DPR terdiri dari 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian, tidak ada informasi yang jelas mengenai jumlah anggota dewan yang perempuan, namun dalam sebuah dokumentasi pada saat rapat DPR RIS, nampak di kursi depan ada 5 (lima) orang ibu, dua orang dikenali sebagai Nyonya Sukemi, dan Nyonya Puradiredja.<sup>22</sup>, selanjutnya perincian anggota DPR RIS sebagai berikut:

- a) Republik Indonesia 49 orang
- b) Indonesia Timur 17 orang
- c) Jawa Timur 15 orang
- d) Madura 5 orang
- e) Pasundan 21 orang
- f) Sumatera Utara 4 orang
- g) Sumatera Selatan 4 orang
- h) Jawa Tengah 12 orang
- i) Bangka 2 orang
- j) Belitung 2 orang
- k) Riau 2 orang
- l) Kalimantan Barat 4 orang
- m) Dayak Besar 2 orang
- n) Banjar 3 orang
- o) Kalimantan Tenggara 2 orang

---

<sup>22</sup> M.G. Schenk, Sundari Munar, *Meneropong Dunia Gerakan Wanita di Dunia*, (Jakarta: Djambatan Amsterdam, 1950), hlm.70.

## p) Kalimantan Timur 2 orang

DPR RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR RIS juga berwenang mengontrol pemerintah dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Disamping itu, DPR RIS juga memiliki hak bertanya dan menyelidiki.

Pada masa kerjanya selama 6 (enam) bulan, DPR RIS berhasil mensahkan 7 (tujuh) buah Undang-undang Senat RIS, Keanggotaan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu masing-masing 2 (dua) anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

#### 6. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara ( 1950-1956)

Pada tanggal 14 Agustus 1945, DPR dan Senat RIS menyetujui Rancangan UUDS NKRI (UU no.7 tahun 1950, LN No.56 tahun 1950). Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite nasional Pusat, dan 13 anggota dari DPA RI Jogja. Pemilu yang diselenggarakan pada tahun ini, tidak saja diikuti oleh partai politik, namun juga oleh organisasi kemasyarakatan dan perorangan. Sistem pemilu yang digunakan adalah dengan menggabungkan sistem daerah pemilihan (*district*) dengan proporsional baik untuk memilih anggota DPR maupun Konstituante.

Fraksi di DPRS (menurut catatan tahun 1954):

- a) Masjumi 43 orang
- b) PNI 42 orang
- c) PIR-Hazairin 22 orang

- d) PIR-Wongso 3 orang
- e) PKI 17 orang
- f) PSI 15 orang
- g) PRN 13 orang
- h) Persatuan Progresif 10 orang
- i) Demokrat 9 orang
- j) Partai Katolik 9 orang
- k) NU 8 orang
- l) Parindra 7 orang
- m) Partai Buruh 6 orang
- n) Parkindo 5 orang
- o) Partai Murba 4 orang
- p) PSII 4 orang
- q) SKI 4 orang
- r) SOBSI 2 orang
- s) BTI 1 orang
- t) GPI 1 orang
- u) Perti 1 orang
- v) Tidak berpartai 11 orang

Jumlah keseluruhan 235 orang.

Kedudukan dan tugas DPRS, dan yaitu Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain itu, dalam pasal 113-116 UUDS mengatur bahwa DPR mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Pasal 83 ayat (2) UUDS mengatur bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ini berarti DPR berhak dan

berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah.

Hak-hak dan Kewajiban DPRS, yaitu:

1. Hak Amandemen

DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan usul UU yang dimajukan pemerintah kepadanya.

2. Hak Menanya dan Hak Interpelasi

DPR mempunyai hak menanya dan hak memperoleh penerangan dari menteri-menteri, yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum RI.

3. Hak Angket

DPR mempunyai hak menyelidiki (*enquete*) menurut aturan-aturan yang ditetapkan UU.

4. Hak Kekebalan (*imunitet*)

Ketua, anggota DPR dan menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena apa yang dikemukakan dalam rapat atau surat kepada majelis, kecuali jika mereka mengumumkan apa yang dikemukakan dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan.

5. Forum Privelegiatum

Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh MA, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan UU dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan UU.

6. Hak mengeluarkan suara.

Hubungan DPRS dengan pemerintah, yaitu dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya.

Namun berbeda dengan ketentuan dalam UUD RIS, UUDS memasukkan pula ketentuan bahwa presiden dapat membubarkan DPRS, kalau DPRS dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi.

Hasil-hasil pekerjaan DPRS, yaitu:

1. menyelesaikan 167 UU dari 237 buah RUU
2. 11 kali pembicaraan tentang keterangan pemerintah
3. 82 buah mosi/resolusi.
4. 24 usul interpelasi.
5. 2 hak budget.

#### **7. DPR Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959)**

UUD 1950 mengatur bahwa sebelum terbentuknya DPR yang akan dipilih lewat Pemilu, kewenangan legislatif akan diselenggarakan oleh sebuah lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS). Pengisian keanggotaan DPRS tidak dilakukan lewat Pemilu, sesuai dengan Pasal 77 UUDS. Ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari BP KNP RI, dan 13 anggota dari DPA. Anggota ini kemudian mengelompokan diri dari berbagai fraksi berdasarkan asal organisasi yang diwakilinya.

UUD 1950 memasukan pula ketentuan bahwa Presiden dapat membubarkan DPRS kalau dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi.

Mekanisme pemilihan anggota DPR disebutkan dalam Pasal 56 UUDS 1950, sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai

seorang wakil, ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua Pasal 58.

2. Pasal 57 UUDS 1950 menyebutkan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
3. Pada Pasal 135 UUDS 1950, mengatur: (1). Konstituante terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil.(2). Anggota-anggota Kostituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan cara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. (3). Ketentuan-ketentuan dalam Pasal 58 berlaku buat Konstituante dengan pengertian bahwa jumlah-jumlah wakil itu dua kali lipat.

Berkaitan dengan itu, pemerintah bersama dengan DPR menyusun undang-undang baru yaitu UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Kehadiran undang-undang ini menggantikan UU Nomor 27 Tahun 1948 dengan segala konsekuensinya, yaitu badan-badan penyelenggara pemilihan yang telah dibentuk berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 1948 disesuaikan menurut undang-undang yang baru (UU Nomor 7 Tahun 1953).

Dalam rangka melaksanakan UU Nomor 7 Tahun 1953, dibuat Instruksi Menteri Kehakiman No.JB 2/9/3 tanggal 7 Juli 1953 yang isinya Kantor Pemilihan Pusat (KPP) diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Kantor Pemilihan (KP) diganti dengan Panitia Pemilihan (PP), Kantor Pemungutan Suara (KPS) diganti menjadi Panitia Pemungutan Suara (PPS).

Anggota PPI sekurang-kurangnya 5 (lima) orang dan sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang. Mereka diangkat dan

diberhentikan oleh Presiden dalam jangka waktu 4 (empat) tahun. Di puncak PPI pemilu tahun 1955 dilaksanakan sebagai pemilu untuk pertama kali di Indonesia. Pemilu pada tahun 1955 berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur, adil, dan demokratis. Pemilu ini diikuti oleh 172 kontestan yang terdiri dari partai politik dan perorangan. Sistem pemilihan yang digunakan adalah proposional yang tidak murni dengan 16 daerah pemilihan.

Pemilu untuk anggota Konstituante dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante terpilih sebanyak 520 orang. Khusus Irian Barat tidak ada pemilihan, namun diberikan jatah 6 (enam) kursi. Dengan kata lain kursi yang diperebutkan melalui pemilihan umum berjumlah 514 orang.

Pada tahun 1959 Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan Republik Indonesia kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959. DPR hasil Pemilu tahun 1955 dalam sidangnya secara aklamasi menyatakan kesediaannya untuk bekerja terus berdasarkan UUD 1945.

Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres Nomor 1 Tahun 1959 yang menetapkan bahwa sementara DPR yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1953 menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945, anggota DPR ini dilantik oleh Presiden pada tanggal 23 Juli tahun 1959, jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Meskipun telah dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia II, Pemilu tidak segera dilaksanakan, justru yang terjadi Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu tahun 1955 setelah menolak RAPBN yang diajukan pemerintah pada tanggal 4 Juni tahun 1960. DPR hasil Pemilu 1955 berjumlah 272 orang, 17 orang diantaranya perempuan atau 6,3%.

Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante, terdiri dari 25 orang perempuan atau 5,1%.

Mereka bertugas menyusun konstitusi Indonesia yang definitif, menggantikan UUDS. Tugas dan wewenang DPR hasil Pemilu 1955 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, memberi gambaran bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat tiga kabinet yaitu Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo, dan Kabinet Djuanda.

#### **8. DPR Hasil Pemilu 1955 Paska-Dekrit Presiden 1959 (1959-1965)**

Pada tahun 1959, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan bahwa Indonesia kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI.

Dengan Penpres Nomor 3 tahun 1960, presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan. Setelah membubarkan DPR, presiden mengeluarkan Penpres Nomor 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-Gotong Royong (DPR-GR).

Istilah "Gotong Royong" untuk menekankan kehendak Presiden bahwa DPR harus bekerja sama atas dasar bantu membantu antara pemerintah dan DPR, hal ini juga untuk membedakan cara kerja DPR di masa Demokrasi Liberal. DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Kewajiban ini merupakan penyimpangan dari Pasal 5, 20, dan 21 UUD 1945.

Selama 1960-1965, DPR-GR menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

Komposisi keanggotaan DPR-GR diatur dalam Pasal 2 Penpres Nomor 4 Tahun 1960, sebagai berikut:

1. DPR-GR yang dimaksud pada Pasal 1 terdiri atas wakil-wakil dari golongan-golongan politik dan dari golongan karya dan seorang wakil Irian Barat. Jumlah anggota DPR-GR yaitu 283 orang, diangkat oleh Presiden dengan Keputusan Presiden Nomor 156 Tahun 1960.
2. Setelah peristiwa Gerakan 30 September 1965 yang melibatkan Partai Komunis Indonesia, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dengan ormas-ormasnya. DPR-GR terus berlanjut terus tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun.

#### **9. DPR Gotong Royong Tanpa Partai Komunis (1965 – 1966)**

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dan ormas-ormasnya. DPR-GR tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun, mengalami empat kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:<sup>23</sup>

- a. Periode 15 November 1965 - 26 Februari 1966.
- b. Periode 26 Februari 1966 - 2 Mei 1966.
- c. Periode 2 Mei 1966 - 16 Mei 1966.
- d. Periode 17 Mei 1966 - 19 November 1966.

Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR-GR masih berstatus sebagai pembantu presiden sepanjang Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 1964 belum dicabut.

---

23 Sejarah DPR RI, Loc.cit.

## 10. DPR-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk membentuk dua panitia:

1. Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik.
2. Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

## 11. DPR-GR Masa Orde Baru 1966-1971

Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, yang dikukuhkan dalam UU Nomor 10 Tahun 1966, DPR-GR menjalankan fungsinya kembali sebagai badan legislatif sesuai dengan UUD 1945. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU Nomor 10 Tahun 1966, DPR-GR masa "Orde Baru" memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari "Orde Lama" ke "Orde Baru."

Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.

3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.

## 12. DPR Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997

TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, dan memberikan mandat kepada Presiden Soeharto untuk mengemban amanat sebagai Pejabat Presiden sampai dilaksanakan Pemilihan Umum. Hal ini diatur dalam Pasal 4 TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967:

“ Menetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XV/MPRS/1966, dan mengangkat Jenderal Soeharto berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum”.

TAP MPRS XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum mengamanatkan agar Pemilu bisa diselenggarakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968. Dalam perkembangannya Pemilu tidak bisa dilaksanakan sehingga TAP MPRS XI/MPRS/1966 selanjutnya diubah menjadi TAP MPRS XLII/MPRS/1966 yang mengamanatkan Pemilu harus dilaksanakan selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu yang diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 1971 merupakan Pemilu kedua. Hal ini berarti setelah empat tahun Soeharto berada di kursi kepresidenan.

Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan UU Nomor 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan (sistem proporsional). Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan

penggunaan sistem kombinasi. Sistem yang sama masih terus digunakan dalam enam kali Pemilu, yaitu Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Penyelenggaraan pemilu sesuai dengan amanat UU Nomor 15 tahun 1969 adalah lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan Keppres Nomor 3 tahun 1970.

Dalam UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD disebutkan bahwa tidak seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPR ditetapkan 460 orang, yang terdiri atas 360 anggota dipilih melalui pemilihan umum, dan 100 orang anggota diangkat; 75 orang mewakili Golongan Karya ABRI, dan 25 orang dari Golongan Karya bukan ABRI. Ketentuan ini berlangsung hingga tahun 1997. Setelah Pemilu tahun 1971, pelaksanaan Pemilu diselenggarakan secara periodik dan teratur.

Pemilu ketiga diselenggarakan enam tahun lebih setelah Pemilu tahun 1971, tepatnya pada tahun 1977, setelah itu pemilu selalu terjadwal sekali dalam lima tahun. Persiapan Pemilu tahun 1977, dimulai pada tahun 1975 ketika pemerintah mengajukan Rancangan Undang- Undang Organisasi Partai Politik, dan menjadi UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Partai Politik yang dimaksud undang-undang ini adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang merupakan fusi dari empat partai Islam (NU, PSII, Perti, Parmusi), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang terbentuk dari gabungan tiga partai nasionalis (PNI, IPKI, dan MURBA) serta dua partai Kristen

Sejak Pemilu 1977, pemerintahan “Orde Baru” mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dari satu golongan karya (Golkar). Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada dipaksa melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut. Sementara mesin-mesin politik

“Orde Baru” tergabung dalam Golkar. Hal ini diakomodasi dalam UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Keadaan ini berlangsung terus dalam lima kali pemilu, yaitu pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dalam setiap pemilu tersebut, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak.

Dalam masa ini, DPR berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto.

Pemilu tahun 1977 dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 1969. Badan Penyelenggara Pemilu pada tahun 1977 relatif sama dengan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada Pemilu tahun 1971. Pemilu pada tahun 1977 komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan karena masuknya Timor Timur ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tahun 1976, sehingga Utusan Daerah menjadi 135 orang (Timor Timur mendapatkan lima kursi). Hal ini dikompensasikan dengan pengurangan jumlah kursi untuk utusan partai politik dan Golongan Karya menurut perimbangan hasil Pemilu menjadi 118 kursi.

Pemilu berikutnya tahun 1982, jumlah anggota DPR yang diangkat bertambah 100 orang sebagaimana diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 1969, komposisi anggota MPR tetap mengacu pada UU Nomor 5 Tahun 1975 sebagai penyempurnaan UU Nomor 16 Tahun 1969.

Pada Pemilu tahun 1987, komposisi keanggotaan DPR/MPR mengalami perubahan yang didasarkan pada UU No.2 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang

Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD.

Menurut UU Nomor 2 Tahun 1985, keanggotaan DPR yang diatur pada Pasal 10 ditetapkan jumlah anggota DPR ditetapkan 500 orang, terdiri atas 400 orang dipilih dalam pemilu, dan 100 orang diangkat. Anggota golongan karya ABRI yang diangkat ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata (Pasal 11).

Pada Pemilu tahun 1992, 100 orang anggota utusan golongan yang diangkat Presiden menggabungkan diri ke dalam Fraksi Karya Pembangunan. Model rekrutmen seperti ini bertahan hingga tahun 1997.

Komposisi perempuan dalam DPR hasil pemilu 1971 berjumlah 36 orang (7,8%), hasil pemilu tahun 1977 berjumlah 29 orang (6,3%) , pemilu pada tahun 1982 berjumlah 39 orang (8,5%), pemilu tahun 1987 berjumlah 65 orang (13%), pemilu tahun 1992 berjumlah 62 orang (12,5%), dan pemilu tahun 1997 berjumlah 54 orang (10,8%).

Jika dilihat komposisi perempuan di DPR RI pada kurun waktu pemilu tahun 1971 sampai dengan pemilu tahun 1997 jumlahnya bervariasi, yang paling tinggi pada pemilu tahun 1997 mencapai 13%.

Dalam buku "Profil dan Visi Perempuan Anggota DPR RI 1992 – 1997, diperoleh gambaran dari 118 anggota parlemen perempuan, hanya 2 (dua) yang berprofesi sebagai politisi, sisanya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berbanding lurus dengan profesi suami mereka, dan sebagian ibu rumah tangga.<sup>24</sup> Kehadiran mereka di DPR lebih sebagai kegiatan sampingan, dan keberadaan mereka kaitannya dengan nepotisme, sehingga mereka kurang mempunyai dedikasi yang memperjuangkan nasib rakyat banyak dan nasib perempuan.

---

<sup>24</sup> Ani W Soetjipto, Profil dan Visi Perempuan Anggota DPR RI 1992 – 1997

Untuk wanita yang dipilih dalam jabatan pengambilan keputusan, jumlahnya sangat rendah di semua tingkatan, aktifitas politik mereka juga terbatas, kebanyakan mereka bergerak dalam urusan sosial, seperti: kantin murah, Keluarga Berencana (KB), rumah jompo, panti asuhan, dan sekolah yang relaif “ a politis”. Tokoh fungsional banyak berasal dari kalangan elit dan bergerak dalam isu-isu non politik.<sup>25</sup>

### 13. DPR Hasil Pemilu 1999 (1999-2004)

Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998, dan jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden BJ.Habibi. Sebagai respon terhadap kondisi politik saat itu, dilaksanakan Sidang Istimewa MPR 1998, salah satu isi dari Sidang istimewa tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, diantaranya mengamanatkan penyelenggaraan pemilihan umum selambat-lambatnya Juni tahun 1999. Akhirnya Pemilu dapat dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999, atau 13 (tiga belas) bulan masa kekuasaan Habibie, Pemilu untuk memilih anggota legislatif kemudian dilaksanakan. Pemilu ini dilaksanakan dengan terlebih dulu mengubah Undang-undang tentang Partai Politik (Parpol), Undang-Undang Pemilihan Umum, dan Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Undang-undang Susduk), dengan tujuan mengganti sistem Pemilu ke arah yang lebih demokratis, berdasarkan Undang-undang No.3 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Peserta Pemilu 48 partai dari 141 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM.

Meski undang undang pemilu, parpol, dan Susduk sudah diganti, sistem dan susunan pemerintahan yang digunakan

---

25 Ibid.

masih sama sesuai dengan UUD yang berlaku yaitu UUD 1945. MPR kemudian memilih Abdurrahman Wahid sebagai presiden dan Megawati Soekarnoputri sebagai wakil presiden. Ada banyak kontroversi dan sejarah baru yang mengiringi kerja DPR hasil Pemilu 1999 ini.

*Pertama*, untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai “*Buloggate*”), presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah Ketetapan MPR Nomor III Tahun 1978. Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarnoputri.

*Kedua*, DPR hasil Pemilu 1999, sebagai bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Dalam soal lembaga-lembaga negara, perubahan-perubahan penting tersebut di antaranya: lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lahirnya sistem pemilihan presiden langsung, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi.

*Ketiga*, dari sisi jumlah UU yang dihasilkan, DPR periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah DPR di Indonesia dengan mengesahkan 175 Rancangan Undang-undang menjadi undang-undang.

Pada pemilu era reformasi keterwakilan perempuan di DPR RI hanya mencapai 46 orang (9%), belum ada kebijakan kuota 30% perempuan dalam penyusunan daftar calon legislatif yang dilakukan partai politik, sekalipun kebijakan ini belum terakomodir dalam undang-undang partai politik, dan

undang-undang pemilu, namun kebijakan *affirmative action* sudah digulirkan dan menjadi perdebatan panjang di DPR RI.

#### 14. DPR Hasil Pemilu 2004 (2004 - 2009)

Pemilu yang diselenggarakan pada tahun 2004, berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pemilu tahun 2004 diikuti 24 partai politik peserta pemilu.

Tata cara pemberian suara pada pemilu ini dengan menggunakan stelsel daftar terbuka, dimana pemilih mencoblos gambar partai dan satu nama calon yang ada di bawah gambar partai. Hal ini berbeda dengan pemilu sebelumnya yang menggunakan stelsel daftar tertutup dimana pemilih mencoblos gambar partai, sedangkan penentuan calon terpilih didasarkan nomor urut calon sebanyak proporsionalitas perolehan suara.<sup>26</sup> Pemungutan suara pada pemilu ini yaitu pada tanggal 5 April 2004. Dari 24 partai politik sebagai peserta pemilu, ada tujuh partai politik lolos electoral threshold yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS, dan PAN, sehingga tujuh partai politik ini dapat langsung menjadi peserta pemilu tahun 2009.

Pada pemilu tahun 2004, komposisi perempuan di DPR RI mencapai 11,9%, terjadi peningkatan dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, karena UU Nomor 12 Tahun 2003, Pasal 65 telah mengakomodir kebijakan *affirmative action* dalam bentuk kuota 30% perempuan pada penyusunan daftar calon yang diajukan partai politik, namun hal ini belum maksimal karena bersifat himbauan dan tidak ada sanksi yang tegas bagi partai politik yang tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut. Begitu pula dengan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik ,

---

<sup>26</sup> Ibnu Tricahyo, Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional Dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Demokratis, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm.97.

hanya mengatur pada kepengurusan partai politik, dan rekrutmen poliik harus memperhatikan keetaraan dan keadilan gender.

#### **15. DPR Hasil Pemilu 2009 (2009 - 2014)**

Pemilu pada tahun 2009, diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang Pemilu ini merupakan undang-undang yang berasal dari presiden (pemerintah).

Ketika undang-undang ini dibahas, isu gender yang bergulir yaitu mengenai keterwakilan perempuan 30% dalam daftar calon legislatif. Isu ini digulirkan oleh tiga fraksi, yaitu Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB). Pada akhir pembahasan, hampir seluruh fraksi turut menanggapi isu mengenai keterwakilan perempuan 30% di dalam pencalonan anggota legislatif, dan isu ini terakomodasi dalam undang-undang pemilu ini.

Pemilu tahun 2009, pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009. Pemilu ini diikuti oleh 38 partai politik, dan 8 partai politik lokal di Aceh sebagai peserta pemilu. Hasil Pemilu tahun 2009, menghantarkan 18% perempuan untuk menjadi anggota DPR RI.

#### **16. DPR Hasil Pemilu 2014 (2014 - 2019)**

Pemilu pada tahun 2014, diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disahkannya dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 12 April 2012 menggantikan Undang-undang nomor 10 Tahun 2008. Pemilu tahun 2014,

dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 yang diikuti oleh 12 partai politik dan 3 partai politik lokal di Aceh.

Sistem Pemilu dalam UU No.8 Tahun 2011, tidak jauh berbeda dengan UU No. 10 Tahun 2008 yaitu : sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (dengan suara terbanyak) dan sistem distrik berwakil banyak (*Single Non-Transferable Vote System*) untuk memilih anggota DPD.

Hasil Pemilu tahun 2014, jumlah perempuan yang terpilih sebagai anggota DPR RI hanya 17%. Jika dibandingkan dengan Pemilu tahun 2009, keterwakilan perempuan mencapai 18%, terjadi penurunan 1% .

### 17. Representasi Perempuan di DPR RI (sejak berdirinya Negara Republik Indonesia – sampai Pemilu Tahun 2014)

Dari uraian sejarah keterwakilan perempuan di Lembaga Perwakilan sejak berdirinya Negara Republik Indonesia sampai Pemilu tahun 2014, Indonesia telah mengalami 12 (dua belas kali pemilu). Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955 , Pemilu untuk memilih Badan Konstituante pada tahun 1956, Pemilu pada tahun 1971, Pemilu pada tahun 1977, Pemilu tahun 1982, Pemilu tahun 1987, Pemilu tahun 1992, Pemilu tahun 1997, Pemilu (Pemilu pertama di Orde Reformasi) tahun 1999, Pemilu tahun 2004, Pemilu tahun 2009, dan Pemilu tahun 2014.

Dari 12 (dua belas) kali penyelenggaraan Pemilu, menghasilkan wakil-wakil rakyat yang duduk di Lembaga Perwakilan sebagai berikut:

**Tabel 1. Representasi Perempuan di DPR RI**

Periode	Perempuan	Laki-laki
1955 – 1960	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 1956 – 1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971 – 1977	36 (7,8%)	460 (2,2%)
1977 – 1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)

## BAB II

1982 – 1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)
1987 – 1992	65 (13%)	500 (87%)
1992 – 1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997 – 1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999 – 2004	46 (9%)	500 (91%)
2004 – 2009	61 (11,9%)	489 (88,9%)
2009 – 2014	100 (18%)	459 (82%)
2014 – 2019	97 (17%)	463 (83%)

### Sumber: PUSKAPOL FISIP UI Tahun 2009 dan 2014

Dari tabel di atas diketahui, keterwakilan perempuan mulai dari Pemilu pertama (tahun 1955) sampai dengan pemilu tahun 2014 keterwakilan perempuan di DPR RI baru mencapai 18 % (Pemilu tahun 2009).

Diharapkan perjuangan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif diharapkan dapat mencapai minimal 30%, sehingga diharapkan produk kebijakan yang dihasilkan oleh DPR RI lebih berperspektif pada laki-laki dan perempuan.

### E. Kaukus Perempuan Parlemen

Kaukus Perempuan Parlemen (selanjutnya disingkat KPP), adalah wadah atau forum perempuan yang berlatar belakang partai politik dan memiliki misi untuk mewujudkan persamaan akses dan kontrol antara laki-laki dan perempuan, terutama di lembaga MPR/DPR.<sup>27</sup> KPP didirikan pada tanggal 17 Agustus tahun 2000, oleh anggota DPR perempuan periode 1999-2004. Pada pendiriannya KPP berjumlah 44 orang anggota DPR. Pada periode 2004-2009, KPP beranggotakan 68 anggota dari DPR, dan 27 anggota DPD.

Anggota KPP adalah anggota partai politik dan juga anggota DPR, komitmen dan kesepakatan dari keanggotaan KPP, haruslah menanggalkan identitas kepartaian, dan bekerja bersama-sama untuk menggiatkan keterlibatan perempuan dalam dunia politik. Tidak kalah pentingnya adalah

<sup>27</sup> PUSKAPOL, Op.Cit, hlm.301

meningkatkan partisipasi dalam pembuatan kebijakan-kebijakan badan legislatif di parlemen.

KPP berkomitmen untuk menjalankan tiga fungsi internal: Legislasi; Anggaran, dan; Pengawasan yang selaras dengan fungsi sebagai anggota DPR, sedangkan fungsi ekstern melakukan kerjasama dengan organisasi di luar parlemen; seperti pemerintah, dan Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) untuk memperkuat dan membangun komunikasi dalam rangka agenda pemberdayaan perempuan.

Di tingkat nasional, KPP mendorong lahirnya satu pasal penting dalam usaha meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dalam pemilu tahun 2004, yaitu Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2004, yang berisi dorongan agar partai politik menempatkan perempuan sebanyak 30 % dalam daftar calon di setiap partai. Hal ini dilakukan KPP dengan bekerjasama dengan berbagai pihak.

Di tingkat lokal, KPP dimanfaatkan sebagai wadah yang efektif bagi perempuan yang terlibat di partai politik untuk saling berbagi informasi dan aksi dalam agenda pemberdayaan perempuan. Dalam perjalanannya KPP, mengalami kendala yaitu masih kuatnya kepentingan untuk lebih mengutamakan partai/fraksi asal anggota. Misalnya, pada saat KPP telah mencapai suatu kesepakatan bersama, ternyata bertentangan dengan sikap dan keputusan fraksi, yang berarti kesepakatan KPP kalah dengan keputusan partai.

Ada berbagai kendala KPP dalam memperjuangkan keterlibatan perempuan dalam politik, yaitu:<sup>28</sup>

- a. Anggaran yang minim;
- b. Terbatasnya jumlah staf ahli yang dapat membantu dalam menetapkan jadwal, berkoordinasi dengan banyak pihak,

---

28 Ani Soetjipto, et.all, Op.Cit. hlm.66.

serta memperkuat pemahaman secara substantif atas berbagai isu perempuan;

- c. Adanya sekretariat yang memadai, yang secara teknis dapat mendukung aspek organisasional dari fungsi anggota parlemen perempuan.

Diharapkan di tahun-tahun mendatang, kendala yang dihadapi KPP dapat diatasi dengan memperjuangkan anggaran, untuk kegiatan kelembagaan, merekrut staf ahli yang diperlukan, dan diberikan ruangan untuk sekretariat sehingga KPP dapat mewujudkan persamaan akses dan kontrol antara laki-laki dan perempuan, terutama di lembaga MPR/DPR, sebagai visi misinya.

---

## BAB III

# TINDAKAN KHUSUS SEMENTARA / AFFIRMATIVE ACTION

---

Tindakan khusus sementara merupakan bagian dari prinsip yang menjiwai hak asasi manusia internasional, yaitu berkaitan dengan prinsip kesetaraan. Pengertian tindakan khusus sementara atau dikenal juga dengan istilah tindakan afirmasi (*affirmative action*) adalah kebijakan, peraturan atau program khusus yang bertujuan untuk mempercepat persamaan posisi dan kondisi yang adil bagi kelompok-kelompok yang termarginalisasi dan lemah secara sosial dan politik, seperti kelompok miskin, penyandang cacat, buruh, tani, nelayan, dan lain-lain, termasuk di dalamnya kelompok perempuan.<sup>1</sup>

Hak konstitusional warga negara yang meliputi HAM dan hak warga negara yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berlaku bagi setiap warga negara Indonesia. Bahkan UUD ini juga menegaskan bahwa “ Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak

---

<sup>1</sup> Pokja Advokasi Kebijakan Publik, *Opcit*, hlm.2.

mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara harus dilakukan sesuai dengan kondisi warga negara yang beragam. Realita masyarakat Indonesia menunjukkan adanya perbedaan kemampuan untuk mengakses perlindungan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh negara. Perbedaan kemampuan tersebut karena struktur sosial yang berkembang cenderung meminggirkan.

Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang dilakukan tanpa memperhatikan adanya perbedaan tersebut, dengan sendirinya akan mempertahankan bahkan memperjauh perbedaan tersebut. Agar setiap warga negara memiliki kemampuan sama dan dapat memperoleh perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang sama, diperlukan perlakuan khusus sebagai terhadap kelompok tertentu. Dengan perlakuan khusus dapat dicapai persamaan perlakuan dalam perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional setiap warga negara, oleh sebab itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menjamin perlakuan khusus sebagai hak untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama, seperti yang diatur dalam pasal 28 H Ayat (2) menyatakan “ *Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*”. Dengan demikian perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional tanpa adanya perlakuan khusus , justru akan cenderung mempertahankan diskriminasi.

#### **A. Pengertian Tindakan Khusus Sementara/*Affirmative Action***

Tindakan Khusus Sementara/*Affirmative Action* dikenal juga dengan istilah kebijakan afirmatif , yaitu suatu kebijakan berupa kebijakan pemerintah yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yang tercantum dalam peraturan perundang-

undangan (sebagaimana diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)<sup>2</sup>. Tindakan khusus sementara atau *affirmative action* menjadi isu politik besar, berpuncak pada *American Civil Rights Movement*, yang melahirkan Undang-Undang Hak Sipil, yang disahkan Presiden Johnson pada tahun 1964. Kebijakan afirmatif diperlukan guna menghapus diskriminasi dan menyeimbangkan proporsi keterwakilan tiap kelompok masyarakat di arena publik.<sup>3</sup>

Pengertian awal tindakan khusus sementara atau *affirmative action* adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. Ia merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum, dimana jaminan pelaksanaannya harus ada dalam Konstitusi dan UU.<sup>4</sup>

Menurut *Stanford Encyclopedia of Philosophy*<sup>5</sup>:

*“Meanings positive steps taken to increase, the representation of women and minoritas in areas of employment, education, and business from which they have begin historically excluded. When those steps involve preferential selection-selection on the basic of race, gender, or ethnicity-affirmative action generates intense controversy”.*

---

2Rian Nugroho D, Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang, (PT Elex media Komputindo Jakarta), 2006, hlm.31.

3 Amich Alhumami, “Mitos Kebijakan Afirmatif”, Kompas, 5 Februari 2009

4 Ani Soetjipto, Affirmative Action Untuk Perempuan Lewat Pelaksanaan Sistem Kuota, Pusat Reformasi Pemilu, Centre For Electoral Reform (CETRO)

5 [Http:// Plato.stanford.edu/entries/affirmative action](http://Plato.stanford.edu/entries/affirmative%20action), down load Rabu 22 Oktober 2008.

*Affirmative action in the United States is intended to promote access to education, employment, or housing among certain designated groups (typically, [minorities](#) and [women](#)). The stated motivation for [affirmative action](#) policies is to redress the effects of past [discrimination](#) and to encourage public institutions such as [universities](#), [hospitals](#) and [police](#) forces to be more representative of the population. It is commonly achieved through targeted [recruitment](#) programs, by preferential treatment given to applicants from designated groups, and in some cases through the use of quotas.*

(Terjemahan bebas : "Makna langkah positif yang diambil untuk meningkatkan, representasi perempuan dan minoritas di bidang ketenagakerjaan, pendidikan, dan bisnis dari yang telah mereka mulai menurut sejarah dilarang. Ketika langkah-langkah melibatkan seleksi khusus pada dasar ras, jenis kelamin, atau etnisitas-tindakan afirmatif menghasilkan kontroversi yang intens. Tindakan afirmatif di Amerika Serikat ini dimaksudkan untuk mempromosikan akses ke pendidikan, pekerjaan, atau perumahan antara kelompok-kelompok yang ditunjuk tertentu (biasanya, minoritas dan perempuan). Motivasi menyatakan kebijakan tindakan afirmatif adalah untuk memperbaiki efek dari diskriminasi masa lalu dan untuk mendorong institusi publik seperti universitas, rumah sakit dan pasukan polisi menjadi lebih mewakili populasi. Hal ini umumnya dicapai melalui program perekrutan yang ditargetkan, dengan perlakuan istimewa yang diberikan kepada pelamar dari kelompok yang ditunjuk, dan dalam beberapa kasus melalui penggunaan kuota).

Selanjutnya *Thomas Sowell* menyatakan :<sup>6</sup>

*"Some groups preferences have existed for minorities, some majorities for the led fortunates ad some for the more fortunate who fell entitled to maintain their existing advantages over*

---

<sup>6</sup> Thomas Sowell, *Affirmatif Action Around The World, An Emperical Study*, Yale University Press, New Haven and London, 2004, p.2

*other members of the same society, today it is programs for the less fortunate which are called affirmative action in the united state or by such other name as "positive discrimination" in Britain and India, "standardization" in Sri Lanka, "reflecting the federal character of the country", in Nigeria, and "son of the soil preference in Malaysia and Indonesia, as well as in some state in India".*

(Terjemahan bebas : Beberapa kelompok pilihan ada untuk minoritas, beberapa mayoritas memimpin keberuntungan untuk lebih beruntung yang jatuh pada yang berhak untuk mempertahankan yang ada mereka atas anggota lain dari masyarakat yang sama, hari ini adalah program untuk mereka yang kurang beruntung yang disebut tindakan afirmatif di suatu negara atau dengan nama lain seperti "diskriminasi positif" di Inggris dan India, "standarisasi" di Sri Lanka, "mewakili karakter negara bagian suatu negara" di Nigeria, dan "anak dari pilihan tanah yang subur di Malaysia dan Indonesia, sama baiknya dengan di beberapa negara di India").

Tindakan khusus sementara/*affirmative action* adalah aturan-aturan khusus untuk mempercepat penyeteraan perempuan yang mengikat pejabat publik, insan, organisasi atau perusahaan. Langkah-langkah ini dapat berbentuk kondisi-kondisi, pemungkinan atau aturan-aturan khusus yang menguntungkan perempuan, bahkan bilamana diskriminasi itu sudah dilarang atau sudah ada jaminan bagi kesetaraan secara hukum, sehingga dapat memfasilitasi akses mereka kepada kesempatan yang ada dan mempercepat kesetaraan secara de facto.<sup>7</sup>

Dengan demikian tindakan khusus sementara yang diberlakukan dalam rangka untuk mempercepat keadilan dan kesetaraan gender. Setelah tujuan tercapai maka kebijakan afirmatif tidak dapat diberlakukan lagi.

---

<sup>7</sup> Forum Parlemen DPRD NTB, "Bahan Workshop CEDAW", Gedung DPRD Prov.NTB, 13 Nopember 2008

Tindakan khusus sementara dibidang politik untuk memberikan persamaan kesempatan dalam rangka mencapai keadilan, dapat dilakukan dengan kuota. Kuota merupakan ketentuan batas maksimal atau minimal dalam menentukan porsi atau jumlah sesuatu. Pemberian kuota batas maksimal dimaksudkan agar tidak terjadi dominasi total, yang kemudian menghilangkan kesempatan bagi kelompok lain, sedangkan kuota minimal dimaksudkan untuk memberikan jaminan kesempatan suatu kelompok. Kuota batas minimal di bidang politik dimaksudkan dalam upaya mencapai kesetaraan peran dan kedudukan perempuan dan laki-laki ini, adalah batas persentase keterwakilan perempuan dalam lembaga pengambilan keputusan. Dalam praktik pelaksanaannya, *affirmative action* tidak selalu berkaitan dengan kuota, tetapi banyak yang kalangan sering mengasosiasikan dengan kuota. *Affirmative action* lebih memberi tekanan pada *opportunitiy* (kesempatan). Kuota seringkali diartikan memaksakan jumlah tertentu atau persentase tertentu bagi kelompok tertentu (perempuan). *Affirmative action* juga harus dipahami sebagai dasar pertimbangan bagi pemberian kesempatan bagi kelompok tertentu (perempuan).

Jika kita membicarakan kuota, maka dapat diartikan sebagai berikut:

*a system primarily set a minimum percentage of presentation for both sexes to ensure a balance presence of men and women in political and decision making pos. The basic argument for the use of the quota system is that it addresses inequality engendered by law and culture.”<sup>8</sup>*

(Suatu system yang meletakkan suatu persentase minimal untuk representasi laki-laki maupun perempuan yang ditunjuk

---

8 “The Quota system; women’s boon orbane?” dalam Women Around the World, quarterly factsheet of the Center for Legislative Development, April 2000, vol I, no.3, dalam Ani W.Soetjipto, “ Demokrasi adalah Kesetaraan Keterwakilan dan Keadilan, Politik Perempuan Bukan Gerhana, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, April 2005, hlm.104.

untuk menjamin adanya keseimbangan jumlah, penerjemah antara laki-laki dan perempuan dalam jabatan politik dan pengambilan keputusan). Argumen dasarnya dalam penggunaan sistem kuota adalah untuk mengatasi ketidakseimbangan yang disebabkan oleh hukum dan budaya).

Penggunaan kuota sering ditolak atau diprotes karena sering dianggap kurang mempertimbangkan kualifikasi dan cenderung menetapkan sejumlah persentase tertentu secara ketat yang harus disisihkan bagi kelompok tertentu.

Tindakan Khusus Sementara/*Affirmatif Action*, berkaitan erat dengan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi. Selanjutnya akan dibahas satu persatu mengenai prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi.

## **B. Prinsip Keadilan**

### **1. Pengertian Prinsip**

Pengertian prinsip dalam kamus Bahasa Indonesia yaitu prinsip berarti (n) asas (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir); dasar.<sup>9</sup>

Kamus Inggris Indonesia, menterjemahkan *principle* sebagai: 1. asas, dasar, 2. prinsip, 3. pendirian.<sup>10</sup>

Oxford Dictionary menjelaskan *principle* sebagai (1) moral rule or strong belief that influences your actions; (2) basic general truth.<sup>11</sup>

Kamus Hukum membagi prinsip menjadi dua, yaitu *principia prima* yang berarti norma-norma kehidupan yang berlaku secara fundamental, universal dan mutlak serta kekal (berlaku bagi segala bangsa dan masa), dan *principia secundaria*

---

9 Kamus Bahasa Indonesia online, (<http://kamus.bahasa-indonesia.org/prinsip/mirip>), download, 25 Juni 2011.

10 Jhon M Echols, Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, (P.T.Gramedia, Jakarta 1984), hlm.447.

11 Oxford Learner's Pocket Dictionary, New Edition (Oxford University Press, 2003) hlm.340.

yang berarti norma-norma yang tidak fundamental, tidak universal, tidak mutlak, melainkan relatif, tergantung pada manusianya.<sup>12</sup>

Dengan demikian prinsip diartikan sebagai pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi dasar atau titik tolak berpikir tentang sesuatu yang bersifat abstrak, contohnya; prinsip negara hukum, prinsip perlindungan hukum, prinsip kebebasan mengeluarkan pendapat.

## 2. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan yang digunakan untuk menganalisis dalam penulisan disertasi ini adalah prinsip keadilan yang dikemukakan oleh Jhon Rowls. Menurutnya, sebuah masyarakat dikatakan baik bila didasarkan pada dua prinsip yaitu *fairness* yang menjamin bagi semua anggota, apapun kepercayaannya dan nilai-nilainya, kebebasan semaksimal mungkin, dan *veil ignorance* yang hanya membenarkan ketidaksamaan sosial dan ekonomis apabila ketidaksamaan itu dituntut dalam jangka panjang, justru menguntungkan mereka yang kurang beruntung.

Bertolak dari itu Jhon Rawls ingin membangun sebuah teori keadilan yang mampu menegakan keadilan sosial dan sekaligus dapat dipertanggungjawabkan secara obyektif, khususnya dalam perspektif demokrasi. Teori keadilan dianggap memadai apabila dibentuk dengan pendekatan kontrak, dimana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua pihak yang bebas, rasional dan sederajat yang disebut Rawls sebagai *justice as fairness*. Dengan demikian, Rawls menekankan pentingnya melihat keadilan sebagai “kebajikan utama” yang harus dipegang teguh sekaligus menjadi

---

<sup>12</sup> Kamus Hukum (Bandung :Citra Umbara, 2008), hlm.31 dan 401. Lihat juga Immanuel Kant tentang First and Second Principle dalam Hari Chand, Modern Jurisprudence, (Selangor: International Law Book Service, 2005), hlm.48.

semangat dasar dari pelbagai lembaga sosial dasar suatu masyarakat.<sup>13</sup> Dalam arti tertentu Rawls juga dipandang sebagai salah satu pendukung keadilan formal. Konsistensinya dalam menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial dapat menjadi sinyal untuk itu, keadilan yang berbasis peraturan. Bahkan yang sifatnya administratif-formal sekalipun, tetaplah penting karena pada dasarnya ia memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan sama.<sup>14</sup>

Dalam teorinya John Rawls menyatakan bahwa pada posisi awal ada dua prinsip keadilan yang akan dipilih yang diungkapkan melalui pernyataan yang berbunyi sebagai berikut:

1. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.
2. Ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga: a). Dapat diharapkan memberi keuntungan bagi semua orang, b). Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang<sup>15</sup>.

Dua prinsip tersebut, dalam teori keadilan tergantung pada teori masyarakat dalam hal yang akan tampak nyata dan prinsip tersebut dapat berlaku pada semua rumusan. Jadi semua nilai sosial, kebebasan, harga diri, dapat didistribusikan secara sama. Kecuali jika distribusi yang tidak sama dari sebagian atau semua, nilai tersebut demi keuntungan semua orang. Oleh karena itu John Rawls berpendapat bahwa

---

13 Andre Ata Ulan, *Keadilan dan Demokrasi (Telaah Filsafat Politik Jhon Rawls)*, (Yogyakarta: Kanisius, 1999), hlm. 23.

14 Jhon Rawls, *Op.Cit*, hlm.58.

15 *Ibid.*, hlm. 72.

ketidakadilan adalah ketimpangan yang tidak menguntungkan semua orang.<sup>16</sup>

Teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, yang menjelaskan :

*“ Principles of justice provide a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society. Those principles define the appropriate distribution of the benefit and burdens of social cooperation. The first principle is that each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with similar system of liberty for others. The second principle is that social and economic inequalities are to be arranged so they are both (a) to the greatest benefit of the advantaged and (b) attached to be positions and offices open to all (equal opportunity)”.<sup>17</sup>*

John Rawls memahami bahwa hukum harus memberikan keuntungan kepada kelompok masyarakat yang kurang beruntung sesuai dengan prinsip keadilan, yaitu; pertama, setiap individu (pribadi) mempunyai hak atas kebebasan dasar yang sama besarnya dengan kebebasan orang lain, sehingga keuntungan masyarakat dibagi rata di antara anggota masyarakat yang sama; kedua, jika terdapat situasi ketidaksamaan, maka hukum harus memberikan keuntungan pada golongan masyarakat yang paling kurang beruntung, sehingga terwujud keseimbangan sosial, ekonomi dalam masyarakat.

Pendapat penulis, apa yang dikemukakan John Rawls berlaku juga di bidang politik, khususnya ketika membicarakan relasi anggota lembaga legislatif laki-laki dan perempuan, dimana jumlah anggota lembaga legislatif perempuan umumnya lebih rendah dari anggota lembaga legislatif laki-laki. Terdapat situasi ketidaksamaan kedua relasi tersebut,

---

<sup>16</sup> Ibid., hlm. 74.

<sup>17</sup> John Rawls, *Theory of Justice*, Oxford University Press Inc. New York, 1971, p.35.

maka hukum (peraturan perundangan-undangan) harus memberikan keuntungan (kemudahan) bagi golongan masyarakat yang paling kurang beruntung (dalam hal ini perempuan), sehingga diharapkan terjadinya keseimbangan politik, sosial, dan ekonomi dalam masyarakat.

Jhon Rowls juga menegaskan hukum yang diciptakan haruslah hukum yang baik, yaitu harus disesuaikan dengan nilai-nilai yang hidup dan dijunjung tinggi oleh masyarakat, yang memuat nilai Ketuhanan, Keadilan, Kebersamaan, Kedamaian, Ketertiban, Kemodernan, Musyawarah, Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam arti ideal, hukum yang sesuai dengan kehidupan masyarakat, yang berpihak kepada masyarakat, dan hukum yang dapat memberikan rasa keadilan pada masyarakat.

### C. Prinsip HAM

Prinsip yang menjiwai HAM terdapat hampir di semua perjanjian internasional, yaitu diantaranya:<sup>18</sup>

- 1) Prinsip kesetaraan, ide yang meletakkan semua orang terlahir bebas dan memiliki kesetaraan dalam HAM. Kesetaraan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, dimana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan dengan perdebatan, dimana pada situasi yang berbeda diperlakukan berbeda pula.
- 2) Prinsip non diskriminasi, merupakan salah satu bagian penting. prinsip kesetaraan karena jika semua orang setara, seharusnya tidak ada perlakuan diskriminatif
- 3) Kewajiban positif untuk melindungi hak-hak tertentu, suatu negara tidak boleh secara sengaja mengabaikan hak-hak dan kebebasan-kebebasan. Sebaliknya negara memiliki kewajiban positif

---

<sup>18</sup> Pusham UII Yogyakarta, Op.Cit, hlm 39-40.

untuk melindungi secara aktif hak-hak dan kebebasan-kebebasan.

Prinsip HAM ini akan digunakan untuk menganalisis keterwakilan perempuan di DPR RI, apakah Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu sudah mencerminkan prinsip HAM.

Sebagai bahan perbandingan, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW), mengandung beberapa prinsip, sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Prinsip Non Diskriminatif;
2. Prinsip persamaan (keadilan substantif);
3. Prinsip Kewajiban Negara

Ad.1. Prinsip Non Diskriminatif, prinsip ini secara tegas dapat dilihat pada Pasal 1 dan pasal 4 Konvensi Perempuan. Pasal 1 Konvensi Perempuan secara tegas menyebutkan apa yang disebut dengan Diskriminasi terhadap perempuan, yaitu:

*"...setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan."*

Konvensi Perempuan juga menjelaskan faktor yang sangat berpengaruh di dalam munculnya diskriminasi, yaitu adanya prasangka-prasangka dan kebiasaan-kebiasaan yang berdasarkan peran stereotip terhadap

---

<sup>19</sup> Sri Wijayanti Eddyono, Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW, *Seri Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007, Materi: Konvensi CEDAW*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007), hlm. 7 - 9.

laki-laki dan perempuan. Faktor tersebut yang menghalangi perempuan mencapai hak yang sama dengan laki-laki sebagaimana yang dikehendaki oleh *Declaration of Human Rights* atau Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), dan 2 (dua) Kovenan Utama (Hak Sipil dan Politik, dan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

ad.2. Prinsip Persamaan (*Keadilan Substantif*)

Persamaan dalam konteks Konvensi Perempuan merupakan sebuah pendekatan yang *mendasarkan* pada hasil akhir dari sebuah proses, yaitu keadilan (keadilan substantif). Dalam mencapai tujuan akhir tersebut maka seringkali prosesnya tidak harus sama antara laki-laki dan perempuan mengingat situasi antara laki-laki dan perempuan berbeda akibat adanya diskriminasi terhadap perempuan yang berlangsung sejak lama. Sebab, jika prosesnya sama, sementara situasinya berbeda maka hasilnya tetap akan ada kesenjangan. Oleh karena itu untuk memperoleh hasil yang sama maka perlu ada upaya untuk menyamakan terlebih dahulu situasi. Setelah situasinya sama maka perlakuannya dapat disamakan. Untuk menyamakan situasi yang berbeda tersebut perlu ada tindakan atau kebijakan atau perlakuan khusus. Perlakuan khusus tersebut ditujukan untuk mempercepat proses penghapusan kesenjangan sehingga situasi menjadi sama.

Ad.3. Prinsip Kewajiban Negara.

Prinsip kewajiban negara secara jelas ditemukan pada berbagai pasal dari *konvensi*. Sebagai sebuah konvensi yang mengikat negara maka kewajiban negaralah yang utama untuk menjalankan konvensi. Ada sekitar 37 kewajiban negara yang dicantumkan oleh Konvensi Perempuan agar hak-hak perempuan dapat dinikmati oleh kaum perempuan meliputi kewajiban di dalam

bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan budaya. Di dalam bagian pertama, kerangka kewajiban negara secara umum dan kerangka penjabaran pasal-pasal di dalam bagian II dan berikutnya. Kerangka kewajiban tersebut terdapat di dalam pasal 2, 3, 4, 5 : yaitu melaksanakan prinsip non diskriminasi terhadap perempuan :

- a) Menjamin pelaksanaan anti diskriminasi terhadap perempuan;
- b) Melindungi perempuan dari segala bentuk diskriminasi;
- c) Memenuhi segala hak-hak fundamental yang dimiliki sebagai manusia yang berjenis kelamin perempuan.

#### **D. Prinsip Demokrasi**

Suatu pemerintahan dikatakan demokratis bila mekanisme pemerintahan mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Inu Kencana Sfafi'e secara rinci mendeskripsikan prinsip-prinsip demokrasi :<sup>20</sup>

1. Pembagian kekuasaan
2. Pemilu yang bebas
3. Manajemen yang terbuka
4. Kebebasan individu
5. Peradilan yang bebas
6. Pengakuan hak minoritas
7. Pemerintahan yang berdasarkan hukum
8. Pers yang bebas
9. Beberapa parpol

---

<sup>20</sup> Inu Kencana Syafi'e, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, (Bandung: Rafika Aditama, 2003), hlm.7.

10. Musyawarah
11. Persetujuan parlemen
12. Pemerintahan yang konstitusional
13. Ketentuan tentang pendemokrasian
14. Pengawasan terhadap administrasi publik
15. Perlindungan Hak Asasi
16. Pemerintahan yang bersih
17. Persaingan keahlian
18. Mekanisme Politik
19. Kebijakan Negara, dan
20. Pemeritahan yang mengutamakan tanggung jawab.

Prinsip-prinsip demokrasi yang dikemukakan Zainal Abidin Ahmad dari sudut pandang filosofis, yaitu :<sup>21</sup>

1. Kedaulatan dari rakyat,
2. Hak yang sama bagi seluruh rakyat untuk pemilihan,
3. Pemilu yang merata kepada setiap laki-laki dan perempuan dengan tidak ada perbedaan hak, dan
4. Hak kekuasaan di tangan jumlah yang terbanyak

Prinsip-prinsip demokrasi tersebut mengandung unsur-unsur demokrasi. Menurut Afan Gaffar, demokrasi sebagai suatu paham yang universal mengandung unsur-unsur :<sup>22</sup>

1. Penyelenggaraan kekuasaan berasal dari rakyat,
2. Yang menyelenggarakan kekuasaan secara bertanggungjawab,
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung,

---

<sup>21</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Politik dan Ideologi Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1997), hlm.15.

<sup>22</sup> B.Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, (Jkarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm.238-239.

4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya,
5. Adanya proses pemilu, dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, Soewoto Mulyosudarmo dari segi Hukum Tata Negara, menekankan pada prinsip pelaksanaan pemilu. Penyelenggaraan pemilu yang demokratis merupakan unsur yang pokok dalam pemerintahan demokratis. Demokrasi dan pemilu yang demokratis merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one cannot exist without the others*.<sup>23</sup>

Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkat:<sup>24</sup>

1. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga Negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
2. Demokrasi agregatif (R.A.Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam pemilu yang luber, jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan public lainnya, karena meyakini prinsip self-government yang mendasari pengambilan keputusan

---

23 Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm.1.

24 Abdul Mukti Fadjar, "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas; Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", *Jurnal Konstitusi* hlm.3-4.

mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga Negara.

3. Demokrasi deliberatif (*Dennis Thompson, Amy Gutmann*) berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut *reasoned rule*.
4. Demokrasi partisipatoris (*Benyamin Barber*), menyetujui pentingnya nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih, terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Secara garis besar, demokrasi memiliki dua golongan sebagaimana klasifikasi F.Iswara<sup>25</sup>:

1. Demokrasi Murni (Demokrasi Langsung), yaitu demokrasi dimana kehendak rakyat langsung dinyatakan dalam pertemuan-pertemuan. Seperti di Negara-negara Kota Yunani purba ataupun yang sekarang ini masih ditemukan di New England, dan beberapa kanton (negara bagian) di Swiss, misalnya Appenzell, Glarus, Uri, Unterwalden;
2. Demokrasi Perwakilan (lazim disebut Pemerintahan Republik, ada juga yang menyebut Demokrasi Liberal), merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas paham bahwa rakyat secara keseluruhan tidak dapat menjalankan pemerintahan Negara. Di dalam demokrasi ini, kehendak rakyat

---

25 F. Isjwara, Pengantar Ilmu Politik, (Bandung: Bina Cipta, 1980), hlm.201-202

dinyatakan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan yang bertindak sebagai wakil-wakil rakyat dalam urusan – urusan kenegaraan. Demokrasi perwakilan harus memenuhi syarat utama:

- a) Pemilu diadakan secara demokratis;
- b) Wakil-wakil rakyat selama memegang jabatan itu harus mencerminkan kehendak rakyat, dan
- c) Wakil-wakil rakyat dapat dimintai pertanggungjawaban oleh rakyat.

Demokrasi perwakilan (*representative democracy*) merupakan stereotype dari demokrasi kontemporer dan universal, yang banyak dianut sekarang ini. Demokrasi perwakilan sebagai demokrasi tidak langsung, dimaksudkan bahwa para pejabat negara pada prinsipnya dipilih oleh rakyat, menjalankan kekuasaan, kewenangan, dan fungsinya mewakili kepentingan-kepentingan rakyat yang diwakilinya secara keseluruhan dengan memperhatikan hukum yang berlaku. Rakyat memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam parlemen yang akan mewakili kepentingan rakyat yang memilihnya, karena itu sistem demokrasi tidak langsung ini disebut juga dengan istilah “demokrasi perwakilan”.

Pada demokrasi perwakilan , rakyat secara keseluruhan tidak ikut serta menentukan jalannya pemerintahan Negara, tetapi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk di badan perwakilan rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan Negara. Siapakah wakil-wakil rakyat yang akan mewakili keseluruhan jumlah rakyat di badan perwakilan rakyat ditentukan dengan cara pemilihan umum, dengan cirri:

- a. Adanya 2 (dua) atau lebih calon yang harus dipilih;
- b. Siapa yang mendapatkan suara terbanyak dari calon-calon yang ada, maka dialah yang akan duduk di

badan perwakilan rakyat guna mewakili mayoritas rakyat pemilih.

Variasi-variasi model demokrasi perwakilan harus berpegang pada empat prinsip, yaitu :<sup>26</sup>

1. Prinsip kedaulatan rakyat, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat;
2. Prinsip perwakilan, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat itu dilaksanakan oleh sebuah atau beberapa lembaga perwakilan rakyat;
3. Prinsip pemilu, dimana untuk menentukan siapakah diantara warga Negara yang akan duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kedaulatan itu, harus diselenggarakan melalui pemilu, dan
4. Prinsip suara mayoritas, dimana mekanisme pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan keberpihakan kepada suara mayoritas.

Pada demokrasi modern, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi harus diletakkan dalam koridor hukum. Ada 4 (empat) prinsip pokok dalam demokrasi berdasarkan hukum:<sup>27</sup>

- a. Jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama
- b. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralistis

---

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Jimly Asshidiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, dalam *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.242.

- c. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama.

Jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama menempati urutan teratas karena tanpa adanya persamaan dan kesetaraan seseorang tidak dapat berpartisipasi dalam kehidupan bernegara. Demikian pula dengan pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan, sehingga perlu adanya aturan yang mengikat, dan jika terjadi sengketa maka ada mekanisme penyelesaian yang disepakati bersama. Prinsip yang empat ini akan digunakan untuk menganalisis keterwakilan perempuan di DPR RI, apakah Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu sudah memenuhi ke empat prinsip demokrasi ini.

Demikian halnya dengan membangun masyarakat yang demokratis diperlukan 4 (empat) syarat, yakni:<sup>28</sup>

- a. Demokrasi dapat terlaksana bila tercipta keadilan (*justice*),
- b. Demokrasi dapat terlaksana bila tercipta iklim kebebasan (*freedom*),
- c. Demokrasi dapat terlaksana bila tercipta kondisi kesetaraan (*equality*) bagi seluruh elemen bangsa dan berbagai bidang kehidupan,
- d. Demokrasi dapat diwujudkan bila tercipta proses penegakan hukum yang konsisten dan konsekuen (*law enforcement*).

Memperhatikan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada akhir peringatan kedua, Kakanwil BPN memberikan peringatan tertulis ketiga yang merupakan peringatan

---

28 CALEG Media Informasi untuk Calon Legislatif Berkampanye,” Perempuan dalam politik “30%”, 2004.

terakhir dengan jangka waktu sama dengan peringatan kedua. Dalam masa peringatan (pertama, kedua, dan ketiga) pemegang hak wajib melaporkan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berkala setiap 2 (dua) mingguan kepada Kakanwil BPN dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan dilakukan pemantauan dan evaluasi lapangan oleh Kanwil BPN pada setiap akhir peringatan.



---

## BAB IV

# PERBANDINGAN POLITIK HUKUM KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN INDONESIA DAN ARGENTINA

---

### **A. Perbandingan Politik Hukum Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia dan Argentina**

Keterwakilan perempuan dalam legislatif merupakan indikator di bidang politik yaitu untuk mengukur tingkat keberhasilan pembangunan pemberdayaan perempuan (atau dikenal dengan istilah *Gender Empowerment Measurement* atau GEM) indikator yang lain yaitu partisipasi perempuan di bidang ekonomi, dan pengambilan keputusan.

Pada tahun 2009 GEM Indonesia sebesar 58,9, hal ini menunjukkan bahwa representasi perempuan di parlemen tidak sejalan dengan kemampuan atau kapasitasnya dalam mempengaruhi kebijakan ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Dengan demikian peningkatan representasi perempuan

berkorelasi dengan banyak faktor, baik politik maupun non politis.<sup>1</sup>

Tabel di bawah ini menggambarkan keterwakilan perempuan di legislatif di 75 negara dunia berdasarkan ranking.

**Tabel 2. Keterwakilan Perempuan di Legislatif pada Negara-negara di Dunia berdasarkan Ranking.**

**WORLD CLASSIFICATION**

Rank	Country	Lower or single House			
		Elections	Seats*	Women	% W
1	Rwanda	9 2008	80	45	56.30%
2	Andorra	4 2011	28	15	53.60%
3	Sweden	9 2010	349	157	45.00%
4	South Africa	4 2009	400	178	44.50%
5	Cuba	1 2008	614	265	43.20%
6	Iceland	4 2009	63	27	42.90%
7	Finland	4 2011	200	85	42.50%
8	Norway	9 2009	169	67	39.60%
9	Belgium	6 2010	150	59	39.30%
"	Netherlands	6 2010	150	59	39.30%
10	Mozambique	10 2009	250	98	39.20%
11	Angola	9 2008	220	85	38.60%
"	Costa Rica	2 2010	57	22	38.60%
12	Argentina	6 2009	257	99	38.50%
13	Denmark	11 2007	179	68	38.00%
14	Uganda	2 2011	374	139	37.20%
15	Spain	3 2008	350	128	36.60%
16	United Republic of Tanzania	10 2010	350	126	36.00%
17	New Zealand	11 2008	122	41	33.60%
18	Nepal	4 2008	594	197	33.20%
19	Germany	9 2009	622	204	32.80%
20	The F.Y.R. of Macedonia	6 2008	120	39	32.50%
21	Ecuador	4 2009	124	40	32.30%
22	Burundi	7 2010	106	34	32.10%
23	Belarus	9 2008	110	35	31.80%
24	Guyana	8 2006	70	21	30.00%

<sup>1</sup> Ani Soetjipto, Op.Cit, hlm.62.

PERBANDINGAN POLITIK HUKUM KETERWAKILAN...

25	Timor-Leste	6 2007	65	19	29.20%
26	Switzerland	10 2007	200	58	29.00%
27	Trinidad and Tobago	5 2010	42	12	28.60%
28	Austria	9 2008	183	51	27.90%
29	Ethiopia	5 2010	547	152	27.80%
30	Afghanistan	9 2010	249	69	27.70%
31	Portugal	9 2009	230	63	27.40%
32	Mexico	7 2009	500	131	26.20%
33	Monaco	2 2008	23	6	26.10%
34	Viet Nam	5 2007	493	127	25.80%
35	Sudan	4 2010	446	114	25.60%
36	Bolivia	12 2009	130	33	25.40%
37	Iraq	3 2010	325	82	25.20%
38	Lao People's Democratic Republic	4 2011	132	33	25.00%
39	Australia	8 2010	150	37	24.70%
40	Namibia	11 2009	78	19	24.40%
41	Lesotho	2 2007	120	29	24.20%
42	Liechtenstein	2 2009	25	6	24.00%
43	Croatia	11 2007	153	36	23.50%
"	Seychelles	5 2007	34	8	23.50%
44	Singapore	5 2006	94	22	23.40%
45	Kyrgyzstan	10 2010	120	28	23.30%
46	Senegal	6 2007	150	34	22.70%
47	United Arab Emirates	12 2006	40	9	22.50%
48	Pakistan	2 2008	342	76	22.20%
49	Philippines	5 2010	280	62	22.10%
"	Mauritania	11 2006	95	21	22.10%
"	Canada	10 2008	308	68	22.10%
50	Czech Republic	5 2010	200	44	22.00%
"	Eritrea	2 1994	150	33	22.00%
"	United Kingdom	5 2010	650	143	22.00%
"	Uzbekistan	12 2009	150	33	22.00%
51	Serbia	5 2008	250	54	21.60%
52	China	3 2008	2987	637	21.30%
"	Italy	4 2008	630	134	21.30%
53	Cambodia	7 2008	123	26	21.10%
54	Bulgaria	7 2009	240	50	20.80%
"	Cape Verde	2 2011	72	15	20.80%
"	Malawi	5 2009	192	40	20.80%
"	Dominican Republic	5 2010	183	38	20.80%

BAB IV

55	Nicaragua	11 2006	92	19	20.70%
56	Latvia	10 2010	100	20	20.00%
"	Luxembourg	6 2009	60	12	20.00%
"	Poland	10 2007	460	92	20.00%
57	Estonia	3 2011	101	20	19.80%
58	Israel	2 2009	120	23	19.20%
59	Lithuania	10 2008	141	27	19.10%
60	El Salvador	1 2009	84	16	19.00%
"	Tajikistan	2 2010	63	12	19.00%
61	France	6 2007	577	109	18.90%
62	Mauritius	5 2010	69	13	18.80%
"	Republic of Moldova	11 2010	101	19	18.80%
63	Bangladesh	12 2008	345	64	18.60%
64	Sao Tome and Principe	8 2010	55	10	18.20%
65	Indonesia	4 2009	560	101	18.00%
"	Honduras	11 2009	128	23	18.00%
66	Kazakhstan	8 2007	107	19	17.80%
67	Greece	10 2009	300	52	17.30%
68	Venezuela	9 2010	165	28	17.00%
69	Turkmenistan	12 2008	125	21	16.80%
"	United States of America	11 2010	435	73	16.80%
70	Bosnia and Herzegovin	10 2010	42	7	16.70%
"	San Marino	11 2008	60	10	16.70%
71	Albania	6 2009	140	23	16.40%
72	Azerbaijan	11 2010	125	20	16.00%
"	Slovakia	6 2010	150	24	16.00%
73	Democratic People's Republic of Korea	3 2009	687	107	15.60%
74	Burkina Faso	5 2007	111	17	15.30%
75	Uruguay	10 2009	99	15	15.20%

Sumber Data: IPU 30 April 2011.

Dari tabel 2 di atas, Indonesia menempati posisi 65 dari 75 negara, dengan persentase 18%. Posisi Indonesia (ranking 65) masih tertinggal dengan Timor Leste (ranking 25), Vietnam (ranking 34), Laos (ranking 38), Singapura (ranking 44), Philipina (ranking 49), dan Kamboja (ranking 53), di kawasan Asia Tenggara.

Sebagai bahan perbandingan keterwakilan perempuan di parlemen, dipilih Negara Argentina dimana persentase keterwakilan perempuan 38, 50%. Dalam periode tahun 1990,

11 Negara Amerika Latin meloloskan perundang-undangan nasional, yang menuntut sedikitnya 20 sampai 40% calon perempuan di pemilihan nasional. Negara Argentina adalah negara pertama yang memperkenalkan kuota 30% di tingkat wilayah, dan telah menjadi satu dari negara yang paling berhasil, dalam memperjuangkan keterwakilan perempuan di parlemen.

Negara Argentina mempunyai kesamaan sistem pemerintahan dengan Indonesia, pemberlakuan kebijakan afirmatif memerlukan perjuangan kaum perempuan dari semua kalangan, sama dengan Indonesia, namun Argentina lebih dulu memperoleh persentase di atas 30% keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

### B. Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Negara Indonesia dengan Negara Argentina

**Tabel 3. Perbandingan Sistem Ketatanegaraan dan Sistem Pemilu, Negara Indonesia dan Negara Argentina**

No.	Uraian	Negara	
		Indonesia	Argentina
1.	Bentuk Negara	Negara Kesatuan	Negara Federal
2.	Bentuk Pemerintahan	Republik	Republik
3.	Sistem Pemerintahan	Presidensial	Presidensial
4.	Kepala negara/ Kepala pemerintahan	Presiden	Presiden
5.	Sistem Pemilu	Proporsional daftar calon terbuka	Representasi proposional daftar
6.	Penyelenggara pemilu	KPU	<i>Camara Nacional Electoral</i> (semacam KPU)
7.	Sistem Parlemen	<i>Soft bicameral</i>	<i>Bicameral</i>
8.	Pemberlakuan Kebijakan afirmatif dalam pemilu	Pemilu tahun 2004	Pemilu tahun 1993

Sumber: Bahan hukum yang diolah

Pada tabel 3 di atas, diketahui sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Argentina ada kesamaan, yaitu bentuk

pemerintahan adalah republik, sistem pemerintahan adalah presidensial, dan sistem pemilu menggunakan sistem proposional.

Perbedaannya terletak pada bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan, sedangkan Argentina adalah negara federal, bagian dari Negara Amerika Serikat. Begitu pula dengan sistem parlemen, sistem parlemen di Indonesia adalah *soft bicameral* (DPR, dan MPR), Negara Argentina adalah *bicameral*, yaitu Konggres Nasional (*Conggreso de la Nacion*) terdiri dari Senat (*Senado*) dan *Chamber of Deputies* (*Camara de Diputados*). Perjuangan untuk memberlakukan kebijakan afirmatif di Negara Argentina lebih dulu, yaitu pada tahun 1993, sedangkan di Indonesia mulai pemilu tahun 2004. Jadi wajar jika Argentina lebih dulu mencapai keterwakilan perempuan di parlemen dari 30%.

Selanjutnya perbandingan perjuangan keterwakilan perempuan di parlemen dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 4. Perbandingan Perjuangan Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia dan Argentina**

No	Uraian	Indonesia	Argentina
1.	Jaminan partisipasi, dan keterwakilan perempuan di parpol, dan parlemen dalam Konstitusi	Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 27: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Pasal 28 H Ayat (2): "setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama"	Konstitusi Argentina ( <i>Constitution of The Argentine Nation</i> ), terdiri dari 129 pasal. Pada Pasal 37 mengatur jaminan pelaksanaan seutuhnya hak-hak politik, sesuai dengan hak-hak kedaulatan rakyat, dan UU: <i>Section 37.</i> (1). <i>His Constitution guarantees the full exercise of political rights, in accordance with the principle of popular sovereignty and with the laws derived therefrom.</i>

		guna mencapai persamaan dan keadilan".	<p><i>Suffrage shall be universal , equal, secret and compulsory.</i></p> <p>(1) <i>Actual equality of opportunities for men and women to elective and political party positions shall be guaranteed by means of positive action in the regulation of political parties and in the electoral system.</i> (Terjemahan bebas (1). Konstitusi menjamin sepenuhnya pelaksanaan hak-hak politik berkenaan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan UU yang berasal dari Konstitusi ini tanpa tekanan dari hak pilih sedunia, sama, rahasia dan diwajibkan. (2). Kesempatan yang sama untuk laki-laki dan perempuan untuk memilih dan di partai politik, yang merupakan tindakan positif yang dijamin dalam peraturan perundangan partai politik dan dalam sistem pemilu).</p>
2.	Perjuangan kaum perempuan dalam memperjuangkan kuota 30% di Parlemen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 32 tahun masa Orde Baru, ditandai dengan dominannya posisi politik Presiden Soeharto, dan menjadi figur sentral dalam pengendalian kehidupan politik Indonesia.</li> <li>• Peraturan perundang-undangan yang dibuat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sejak 1976, menjadi situasi yang memicu politisasi perempuan di Argentina. Rezim diktator yang menghancurkan tatanan sosial dan politik serta organisasi sosial, dengan politik teror dan pembasmian,</li> </ul>

	<p>pada jaman Orde Baru, tidak memperhatikan kenyataan sosial yg ada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisasi perempuan pada jaman Orde Baru, bersikap a politis.</li> <li>• Setelah tumbanganya Orde Baru pada tahun 1998, dan munculnya Orde Reformasi, keterbukaan yang diciptakan dari demokrasi memberikan kesempatan perempuan untuk mengaspirasikan kepentingan-kepentingannya. Hal ini dapat dilihat dengan pengadopsian hukum tentang kuota dalam undang-undang partai politik, dan undang-undang pemilihan umum.</li> </ul> <p>Pada tahun 1999, pemilu pertama sejak Orde Reformasi digulirkan, inilah pemilu pertama yang pada saat kampanye mengedepankan pentingnya keikutsertaan perempuan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses politik untuk membangun demokrasi di Indonesia.</p> <p>Hasil pemilu tahun 1999, mencatat tampilnya Megawati Soekarnoputri sebagai pemimpin yang sangat populer, dan partai yang dipimpinnya PDI-P</p>	<p>menggerakkan kelompok perempuan untuk berpartisipasi dengan penuh keberanian untuk berjuang lepas dari teror dan berjuang untuk pemulihan demokrasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Plaza de Mayo</i> merupakan contoh yang dikenal dari perjuangan perempuan di masa ini. <i>Mothers of Plaza de Mayo</i>, adalah kegiatan ibu-ibu biasa yang terorganisir di luar struktur politik yang ada. Aktifitas mereka terutama adalah menentang cara-cara opresif dan teror negara dengan melakukan kegiatan dengan nuansa non kekerasan.</li> </ul> <p>Di Argerntina, ibu-ibu tersebut adalah orang tua dari korban kekerasan negara yang menyebabkan hilangnya anak-anak, suami, saudara, atau keluarga mereka.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaum wanita di Argentina juga terorganisir dalam kelompok-kelompok yang berasal dari berbagai lapisan masyarakat dan lapangan profesi, antara lain wanita dari kelas menengah, wanita yang berada di universitas maupun partai politik.</li> <li>• Pada tahun 1983 setelah berakhirnya</li> </ul>
--	---	--

		<p>memperoleh suara terbesar dalam pemilu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pada periode 2001 – 2005, Megawati menjadi presiden pertama perempuan di Indonesia, dan menjabat presiden ke lima setelah Abdurrahman Wahid atau dikenal dengan “Gus Dur”.</li> </ul> <p>Perjuangan perempuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di partai politik, dan legislatif, merupakan kerjasama yang baik antara kalangan akademisi, wartawan, lembaga swadaya masyarakat, anggota DPR RI, penggiat perempuan, partai politik, dan mereka yang peduli dengan kemajuan perempuan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pada bulan November 2002, diwarnai protes keras dari kelompok-kelompok perempuan dan sejumlah anggota dewan legislatif yang menuntut diberlakukannya kuota 30% bagi kaum perempuan. Anggota-anggota legislatif yang memprotes keputusan itu antara lain: Komariah Kuncoro (Partai Golkar), Ida Fauziah (PKB), Chodijah Soleh (PPP), Nurdiati Akma (PAN),</li> </ul>	<p>rezim militer di Argentina, kaum wanita terutama yang berasal dari lingkungan kelas menengah dan berpendidikan, sadar bahwa mereka harus masuk ke dunia politik untuk bisa mengubah logika gerakan perempuan yang selama ini berada di luar struktur, agar dapat turut serta mempengaruhi proses politik yang berjalan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulai saat itu, aktivis perempuan banyak yang mulai bergabung dalam partai politik. Mereka yang berasal dari lingkungan perguruan tinggi, secara aktif mengintegrasikan prinsip-prinsip feminisme dalam penelitian dan pengajaran. Kaum perempuan yang berada dalam birokrasi dan LSM giat mengembangkan program untuk meningkatkan status perempuan di pemerintah, dan di LSM.</li> <li>• Dalam partisipasinya di kehidupan politik, perempuan menyadari bahwa transisi demokrasi yang dimulai di tahun 1983, tetap tidak dapat membawa</li> </ul>
--	--	--	---

		<p>Ahmad Farchan Hamid (PAN), dan Samuel Koto (PAN). Protes mereka disambut tepuk tangan meriah dari para aktivis perempuan yang memadati balkon balai sidang.<sup>2</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu tahun 2004, merupakan generasi pertama yang dihasilkan melalui kebijakan affirmative action atau lebih dikenal dengan kuota 30% untuk perempuan, slogan perjuangan “perempuan akan lebih baik memahami persoalan perempuan, dan lebih mengerti bagaimana memperjuangkan kepentingan perempuan”. Hasil pemilu tahun 2009, menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI, dari 11% menjadi 18%. Hal ini juga karena diberlakukan “zipper system”, parpol harus meletakkan satu perempuan dari 3 kandidat, agar peluangnya lebih besar terpilih.</li> <li>• Adanya putusan MK, efektivitas “zipper</li> </ul>	<p>perubahan substansial dalam hal partisipasi wanita di parlemen, eksekutif, dan legislatif. Partai politik juga tetap memperlakukan mereka seperti sebelumnya.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsensus baru akhirnya tercipta dalam pertemuan tentang “perempuan dan partai politik” pada 1989 yang menghasilkan kesepakatan untuk melakukan lobi <i>affirmative action</i> di area politik. Opini publik pada saat yang sama juga dibangun untuk memuluskan strategi ini.</li> <li>• Hasilnya adalah dicapainya konsensus untuk mendukung proyek <i>quota law</i> yang akan diajukan ke kongres pada tahun 1989. <i>Quota law</i> (UU mengenai kuota) pada akhirnya disetujui kongres pada tahun 1991, memuat ketentuan sebagai berikut:  <i>“ the list of candidates must include at least 30 persen of women candidates for public office, in proportion which will make their election possible. List of candidates which fail to</i></li> </ul>
--	--	--	---

<sup>2</sup> Laporan Hasil Konfrensi yang diadakan di Jakarta, “Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia” International IDEA, September 2002, hlm.16.

		<p>system" berkurang karena MK mengubah sistem pemilu Indonesia dari representasi proposional menjadi sepenuhnya terbuka (open list sistem ) atau suara terbanyak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu tahun 2014 keterwakilan perempuan di DPR RI turun menjadi 17%, sekalipun pada Pasal 56 ayat (2) UU No.8 tahun 2012 tentang Pemilu diatur : <i>Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.</i> Ketentuan ini belum mampu meningkatkan keterwakilan perempuan di DPR RI</li> </ul>	<p><i>fulfill the requisite shall not be made official".<sup>3</sup></i> (daftar calon untuk pemilihan pada jabatan-jabatan publik, harus menyertakan sedikitnya 30 persen calon perempuan, yang harus diletakan dalam proporsi yang sedemikian rupa sehingga memungkinkan mereka untuk terpilih. Daftar calon yang tidak memenuhi ketentuan ini dianggap tidak sah).</p> <p>Lolosnya UU mengenai kuota ini di bawah pemerintahan Presiden Carlos Menem, di luar dugaan banyak pihak.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerja keras memang dilakukan dengan membuat sinergi dengan kelompok-kelompok perempuan di dalam dan di luar parlemen. Tentu saja, UU ini juga menimbulkan banyak perdebatan di kalangan masyarakat Argentina.</li> <li>• Publik umumnya tidak menolak, dan menganggap bahwa UU ini adalah alat untuk mencapai kesetaraan dan keadilan bagi perempuan di bidang politik, yang juga merupakan</li> </ul>
--	--	---	---

3 Alida Brill, *A Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide* (New York: The feminist, 19950, hal 188-189, dalam Ani W.Soetjipto, " Demokrasi adalah Kesetaraan Keterwakilan dan Keadilan, Politik Perempuan Bukan Gerhana, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, April 2005, hlm.110.

			<p>prinsip HAM dan demokrasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tindakan <i>affirmative action</i> diterima sebagai solusi sementara untuk mengatasi masalah diskriminasi terhadap perempuan.</li> <li>• UU ini kemudian diterapkan pertama kalinya pada Pemilu Bulan Oktober 1993. Hasilnya secara kuantitatif memang ada perubahan besar dalam kenaikan jumlah perempuan di Parlemen. Di <i>House of Representatif</i>, angka itu berubah dari 5,4 % pada tahun 1991 menjadi 13,3 % pada tahun 1993. Pada tahun 1994, ketika dilakukan amandemen konstitusi, jumlah perempuan yang bertambah ini sangat membantu dalam memasukan berbagai ketentuan tentang hak perempuan dalam Konstitusi Argentina.</li> </ul>
3.	Peran Parpol dalam meningkatkan keterwakilan perempuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indonesia tidak mengenal undang-undang kuota seperti di Argentina, namun dalam undang-undang partai politik diatur mengenai pembentukan/pendirian parpol, pengambilan keputusan, pendidikan politik, dan rekrutmen harus mempertimbangkan keterwakilan</li> </ul>	<p>Undang-Undang Regulasi Kuota Bagi Perempuan di Argentina yang diundangkan pada tahun 1991 (<i>Ley De Cupos</i>), regulasi kuota wajib untuk dipenuhi setiap partai politik. Salah satu ketentuan penting dari Ley De Cupos ini menyatakan; " setiap parpol untuk</p>

		perempuan sekurang-kurangnya 30%	paling tidak mematuhi 30% calon legislatif perempuan dalam proporsi yang memiliki kemungkinan terpilih". <sup>4</sup>
4.	Peran KPU dalam meningkatkan keterwakilan perempuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013, pada bab II mengenai Persyaratan Bakal Calon dan Pengajuan Bakal Calon Pasal 11 huruf b, "Daftar Bakal Calon menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di setiap daerah pemilihan. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 11 huruf d, "Urutan penempatan Daftar Bakal Calon perempuan Sebagaimana dimaksud huruf c, yaitu setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon".</li> </ul> </li> <li>• Pasal 26 ayat (3), parpol diberikan kesempatan memperbaiki syarat bakal calon dan persyaratan pengajuan bakal calon selama 14 hari pada masa perbaikan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demikian pula KPU di Argentina, tidak akan mensahkan hasil pemilu bila partai politik peserta pemilu tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan.<sup>5</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan demikian terlihat adanya komitmen yang kuat dari pemerintah dan partai politik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif.</li> </ul> </li> </ul>

Dari perbandingan di atas, maka diperoleh gambaran:

4 [Http://publikasi.umy.ac.id/index.php/hi/articel/viewfile/2235/1179](http://publikasi.umy.ac.id/index.php/hi/articel/viewfile/2235/1179), download 10 Mei 2011.

5 [Http://www.madina-sk.com/index.php?option=com\\_content&view=articel&id=1720:keterwakilan perempuan di lembaga legislatif-belum tercapai](http://www.madina-sk.com/index.php?option=com_content&view=articel&id=1720:keterwakilan%20perempuan%20di%20lembaga%20legislatif-belum%20tercapai), download 10 Mei 2011.

1. Adanya jaminan konstitusi terhadap partisipasi dan keterwakilan perempuan di partai politik maupun parlemen.
2. Indonesia dan Argentina, merupakan negara yang pernah mengalami “rejim militer”.
3. Perjuangan keterwakilan 30% perempuan di parlemen, di Indonesia maupun di Argentina di motori oleh kaum ibu. Di Argentina, peranan ibu-ibu rumah tangga dikenal dengan nama “*Mothers of Plaza de Mayo*,” mereka berjuang untuk pemulihan demokrasi., dan melakukan kegiatan dengan nuansa non kekerasan.
4. Argentina mempunyai Undang-undang Kuota, yang mengatur daftar calon pada jabatan-jabatan publik, harus menyertakan sedikitnya 30% calon perempuan yang diletakan pada proporsi yang memungkinkan untuk terpilih. Di Indonesia tidak mempunyai Undang-undang Kuota secara khusus, namun pernah berlaku TAP MPR/IV/MPR/2002, dimana MPR memberi rekomendasi kepada presiden yang berkaitannya dengan partisipasi dan keterwakilan perempuan pada pengambilan keputusan , agar membuat kebijakan, peraturan, dan program khusus untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan dengan jumlah minimum 30 % . Namun TAP MPR//IV/MPR/2002 ini dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, sejak pemerintahan hasil pemilu tahun 2004 terbentuk.
5. Di Argentina, *Camara Nacional Electoral* (semacam KPU di Indonesia) tidak akan mensahkan hasil pemilu, bila partai politik tidak memenuhi kuota, sedangkan di Indonesia peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013, Pasal 26 ayat (3),

parpol diberikan kesempatan memperbaiki syarat bakal calon selama 14 hari. Tidak ada sanksi yang tegas seperti di Argentina.

Jika diperhatikan politik hukum pengaturan keterwakilan perempuan di DPR RI, ada 3 (tiga), yaitu:

1. Adanya ratifikasi konvensi yaitu UU Nomor 68 Tahun 1956 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan, yaitu pada masa Orde Lama, dan Konvensi CEDAW atau Konvensi Perempuan yang diratifikasi dalam UU Nomor 7 Tahun 1984 pada masa Orde Baru. Konsekuensi dari ratifikasi konvensi internasional, negara peserta (peratifikasi konvensi) memberikan komitmen, mengikatkan diri untuk menjamin melalui peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan program untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan antara laki-laki dan perempuan, serta terhapusnya segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Menurut C.F.G Sunaryati Hartono,<sup>6</sup> cukup banyak peraturan dan kebijakan hukum kita bukan semata-mata ditentukan oleh kehendak bangsa kita sendiri, namun juga dipengaruhi kaidah hukum atau kebijakan yang ditentukan dalam forum internasional. C.F.G. Sunaryati Hartono yang menitikberatkan politik hukum pada aspek *ius constitutum*, mendefinisikan politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki, dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Dengan demikian tujuan ratifikasi konvensi internasional dimaksudkan agar menciptakan sistem hukum nasional yang berkeadilan dan berkesetaraan antara laki-laki dan perempuan, sehingga cita-cita bangsa Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dapat diwujudkan, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia”.

---

6 C.F.G. Sunaryati Hartono, Ibid.

2. Setelah amandemen UUD 1945, dan peraturan yang dibuat pada masa Orde Reformasi. Politik hukum pada masa Orde Reformasi yaitu membentuk hukum yang mendekati tata hukum dengan kenyataan sosial. Kenyataan sosial yang ada, yaitu isu “minimnya” keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan, termasuk juga di DPR RI. Realitas sosial juga menunjukkan adanya perbedaan kemampuan dalam mengakses perlindungan untuk pemenuhan hak yang diberikan oleh negara, sehingga diperlukan perlakuan khusus agar persamaan perlakuan dapat diwujudkan. Hal ini diakomodir dalam Pasal 28 H ayat (2) UUD Negara Republik, dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-undang Partai Politik, dan Undang-undang Pemilu. Dengan demikian, dicantumkannya ketentuan perlakuan khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan dalam rangka pembaharuan hukum. Menurut Mochtar Kusumaatmadja,<sup>7</sup> hukum diperlukan untuk merekayasa perilaku/sikap tindak masyarakat agar dapat mendukung pembangunan ekonomi dan sosial yang akan membawa masyarakat Indonesia untuk ikut ambil bagian. Selain itu penggunaan hukum sebagai alat rekayasa sosial, dimaksudkan agar perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat dapat dikontrol, dan dapat dijalankan dengan tertib dan teratur.
3. Adanya perbandingan politik hukum perjuangan keterwakilan perempuan di parlemen antara Indonesia dan Argentina, merupakan suatu proses pembelajaran, dan berguna untuk menata Undang-Undang Parpol dan Undang-Undang Pemilu agar lebih mengakomodir *affirmative action*, dan memberikan sanksi yang tegas bagi partai politik sebagai peserta pemilu yang tidak mengindahkan ketentuan tersebut.

---

<sup>7</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Loc.Cit.

---

## BAB V

# KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK DAN UNDANG- UNDANG PEMILU

---

Pembahasan keterwakilan perempuan dalam Undang-undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu dikaji dari prinsip keadilan. Dengan menganalisis perkembangan keterwakilan perempuan dengan membandingkan Undang-Undang Partai Politik mulai UU Nomor 31 Tahun 2002, UU Nomor 2 Tahun 2008, dan UU Nomor 2 Tahun 2011.

### **A. Keterwakilan perempuan dalam Undang-undang Partai Politik, ditinjau dari Prinsip Keadilan**

UU Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik, memberikan pengertian parpol dalam Pasal 1, angka 1 sebagai berikut:

- Parpol adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela

- Atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota masyarakat, bangsa, dan negara
- Memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Mengapa keterwakilan perempuan di parpol penting? Hal ini karena parpol sebagai "alat" untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik, baik masyarakat, negara, dan bangsa, khususnya mengenai aspirasi, pengalaman, dan kepentingan perempuan, yang tentunya berbeda dengan laki-laki.<sup>1</sup>

Parpol dapat diibaratkan sebagai penjaga gawang, sekaligus sebagai fasilitator yang mengontrol proses nominasi, mulai dari penseleksian untuk jabatan tertentu di kepengurusan parpol, sebagai calon anggota legislatif (caleg), dan penempatan pada wilayah pemilihan.

Dengan demikian parpol adalah institusi paling penting dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan, karena parpol menjalankan kekuasaan politik sekaligus proses politik yang sah.<sup>2</sup>

Jika diperhatikan Undang-Undang Partai Politik yang mengusung keterwakilan perempuan, dimulai dari UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Perjalanan ketiga Undang-undang Partai Politik ini, dapat disimak pada tabel 7 berikut ini:

**Tabel 7. Perbandingan Undang-Undang Partai Politik dan Komposisi Perempuan**

1 Dalam kaidah politik perempuan, mereka peduli terhadap isu-isu seperti; kesejahteraan keluarga, pendidikan, kesehatan, dan lingkungan (Gadis Arivia dalam Politik Hukum Bukan Gerhana).

2 Ani Soetjipto, et.al, Menyapu Dapur Kotor Refleksi Perempuan dan Politik Era Reformasi, (Jakarta: PUSKAPOL FISIP UI, 2010), hlm.24.

KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG-UNDANG...

Ketentuan	UU No.31/2002	UU No.2/2008	UU No2/2011
Pembentukan/ pendirian partai	Tidak diatur	Pasal 2 ayat (2) menyatakan: pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% keterwakilan perempuan	Pasal 2 ayat (2) menyatakan: pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% keterwakilan perempuan
Kepengurusan	Pasal 13 ayat (3) menyatakan: kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai AD/ART dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Pasal 20 menyatakan: 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% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing. Pasal 2 ayat (5) menyatakan: kepengurusan partai politik di tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan	Pasal 20 menyatakan: 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% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing. Pasal 2 ayat (5) menyatakan: kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30 % keterwakilan

BAB V

		menyertakan paling rendah 30% keterwakilan perempuan	perempuan.
Pengambilan keputusan	Tidak diatur	Pasal 27 dan 28 menyatakan: pengambilan keputusan dilakukan secara demokratis sesuai AD/ART partai politik.	Pasal 27 dan 28 menyatakan: pengambilan keputusan dilakukan secara demokratis sesuai AD/ART partai politik.
Rekrutmen politik	Pasal 7 huruf e, menyatakan: rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Pasal 29 menyatakan: rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART serta peraturan perundang-undangan serta ditetapkan lewat keputusan pengurus partai politik.	Pasal 29 ayat (1a) menyatakan: rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD/ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

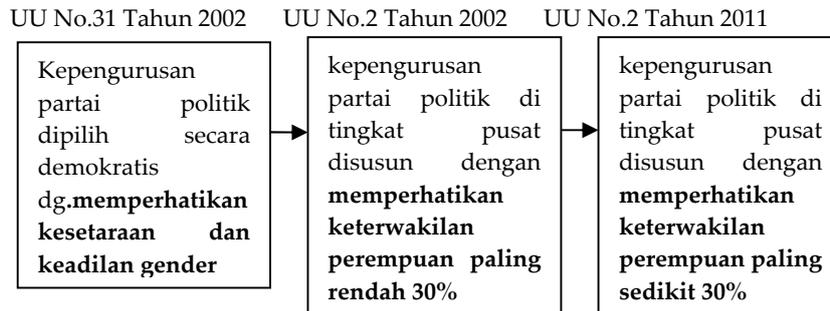
Pendidikan politik	Tidak diatur secara khusus tentang pendidikan politik yang memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Pasal 31 menyatakan: partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.	Pasal 31 menyatakan: partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.
--------------------	---	---	---

**Sumber: Bahan Hukum yang diolah**

Pada tabel 7 di atas, diketahui:

1. Pada pembentukan/pendirian partai politik, dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik tidak diatur tentang keterwakilan perempuan dalam pembentukan/pendirian partai, namun ketika keluar UU Nomor 2 Tahun 2008 yang menggantikan UU Nomor 31 Tahun 2002, pembentukan/pendirian partai politik menyertakan 30% keterwakilan perempuan, demikian halnya ketika UU Nomor 2 Tahun 2011 disahkan menggantikan UU Nomor 2 Tahun 2008, pada pembentukan/pendirian partai politik, perumusan normanya tetap dipertahankan seperti undang-undang sebelumnya. Dengan demikian dari ketiga Undang-undang Partai Politik, terlihat adanya upaya untuk menyertakan perempuan dalam pembentukan/pendirian partai politik, dari tidak diatur menjadi diatur dengan batasan minimal 30% keterwakilan perempuan.
2. Kepengurusan partai politik.

**Bagan 1. Kepengurusan Partai Politik dalam UU Nomor 31 Tahun 2002, UU Nomor 2 Tahun 2008, dan UU Nomor 2 Tahun 2011.**



Pada bagan 1 di atas, diketahui kepengurusan partai politik pada UU No.31 Tahun 2002, dipilih secara demokratis dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Berikutnya di dalam UU Nomor 2 Tahun 2008, kepengurusan partai politik disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing. UU Nomor 2 Tahun 2011, mengatur kepengurusan partai politik di tingkat pusat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Dengan demikian dari ketiga Undang-undang Partai Politik, dapat dilihat perkembangan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik, dari hanya memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender, menjadi memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30%. Ada batas minimal keterwakilan perempuan di dalam kepengurusan partai politik. Lebih jelasnya jumlah perempuan dalam kepengurusan parpol dapat dilihat pada tabel 8 berikut ini:

**Tabel 8. Jumlah dan Posisi Perempuan dalam Struktur Kepengurusan Partai Politik Tingkat Pusat (DPP) Tahun 2005-2010**

Partai Politik	Total Pengurus	Jumlah Perempuan	Posisi Perempuan dalam Kepengurusan
GOLKAR	108	13 (12%)	Dewan penasehat, ketua bidang, KPPG, departemen-departemen
PDIP	27	14 (14,8%)	Ketua umum, wakil sekjen, wakil bendahara, ketua bidang
PKB	50	13 (26%)	Dewan Syura (wakil sekretaris dan 6 anggota), Dewan Tanfidz, 3 orang ketua, sekjen, 2 orang wakil sekjen
PAN	50	5 (10%)	Ketua, wakil sekjen, bendahara
PPP	22	2 (9%)	Ketua, bendahara
DEMOKRAT	77	8 (10%)	Ketua, wakil sekjen, departemen-departemen
PKS	68	4 (5,8%)	Bidang kewanitaan

**Sumber: PUSKAPOL FISIP UI, 2010.**

Pada tabel 8, dapat dilihat jumlah kepengurusan perempuan dalam tujuh parpol peraih suara terbanyak pasca pemilu tahun 2004, belum menyertakan paling rendah 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan tingkat pusat., karena yang paling tinggi hanya di PDIP yaitu 14%. Umumnya posisi pengurus perempuan ditempatkan pada departemen yang terkait dengan masalah pemberdayaan perempuan.<sup>3</sup>

- UU Nomor 31 Tahun 2002 tidak mengatur pengambilan keputusan di parpol, dalam perkembangan berikutnya mulai diatur dalam UU Nomor 2 tahun 2008, dan UU

<sup>3</sup> Ibid, hlm.23.

Nomor 11 Tahun 2011, yaitu Pasal 27 dan Pasal 28, yang mengatur pengambilan keputusan dilakukan secara demokratis sesuai dengan AD/ART parpol. Lebih jelasnya contoh aturan internal parpol dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 9. Contoh Aturan Internal Partai Politik tentang Keterwakilan Perempuan dalam AD/ART**

Partai Politik	Aturan Internal keterwakilan perempuan di Parpol
PAN	Anggaran Dasar 2005 -2010 Pasal 23 ayat (1): " Penempatan keanggotaan dalam jabatan legislatif oleh PAN, dilakukan secara obyektif, transparan dan diputuskan melalui Rapat Pleno partai dengan memperhatikan keterwakilan perempuan". Pasal 23 ayat (3): " Setiap rekrutmen kader dalam kepengurusan untuk setiap jenjang kepemimpinan harus memperhatikan keterwakilan perempuan ,sedapat-dapatnya 30%.
PDIP	Instruksi DPP PDIP No.286/IN/DPP/XII/2000 " Di dalam penyusunan komposisi pengurus DPC, harus diikutsertakan kader-kader wanita dengan perbandingan wanita dengan pria minimal 1:5 (satu banding lima). Anggaran Dasar, Pasal 9: " Mempersiapkan kader partai dalam pengisian jabatan politik dan jabatan publik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender".
PKB	Anggaran Rumah Tangga 2005-2010 Pasal 21 yat (14): " Disetiap tingkatan kepengurusan Dewan Tanfidz diharuskan mengakomodir unsur perempuan dengan memenuhi kuota 30%".

**Sumber: PUSKAPOL FISIP UI,2010.**

Pada tabel 9, diketahui dari 3 (tiga) parpol di atas dalam pengambilan keputusan AD/ART parpol, sudah mulai memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender, dan AD/ART PKB yang sudah mengakomodir ketentuan 30% perempuan dalam setiap ke pengurusan. Diharapkan di masa yang akan datang semua AD/ART parpol lebih

memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, dan adanya komitmen yang kuat parpol untuk merealisasikan itu.

4. Rekrutmen politik pada UU Nomor 31 Tahun 2002, dalam proses pengisian jabatan politik yaitu melalui mekanisme yang memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. UU Nomor 2 Tahun 2008 menyatakan:

“Rekrutmen dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART serta peraturan perundang-undangan serta ditetapkan lewat keputusan pengurus parpol”. Perumusan norma mengenai rekrutmen politik dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 masih kabur, karena tidak jelas apa yang dimaksud “dilakukan secara demokratis dan terbuka”, sebaliknya perumusan norma rekrutmen politik dalam UU Nomor 2 Tahun 2011; “Dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD/ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”. Dengan demikian rekrutmen politik yang dilakukan parpol yang tercantum dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 lebih progresif jika dibandingkan dengan UU Partai Politik sebelumnya. Selanjutnya pola rekrutmen dan seleksi calon perempuan pada pemilu tahun 2009, dapat dilihat pada tabel 10 berikut ini:

**Tabel 10. Pola Rekrutmen dan Seleksi Caleg Perempuan pada Pemilu Tahun 2009.**

No	Partai Politik	Rekrutmen Calon Perempuan	Penjaringan Calon	Seleksi
1.	Demokrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mereka yang sudah lama di partai (pendiri diprioritaskan dan dapat nomor urut 1-3)</li> <li>• Perempuan Demokrat Republik Indonesia atau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Tidak terlalu ketat</li> <li>➢ Secara formal ada mekanisme DPC, DPI dan DPP</li> <li>➢ Dalam kenyataannya yang menentukan Ketua Umum dan Sekjen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AD/ART partai tidak ada afirmatif untuk perempuan</li> <li>▪ Pembahasan sebelum pengesahan dilakukan oleh tim 9</li> </ul>

BAB V

		<p>sayap perempuan partai (PDRI).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dibawa oleh kader Demokrat dengan melihat latar belakang pendidikan.</li> </ul>		<p>(tidak ada perempuannya).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Semua kekuasaan berpusat di Ketua Umum dan Sekjen</li> <li>▪ Pengesahan oleh Ketua Dewan Pembina</li> </ul>
2.	Golkar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kader cukup banyak</li> <li>• Berasal dari sayap perempuan partai (KPPG)</li> <li>• Dari organisasi yang secara tradisional terafiliasi dengan Golkar</li> <li>• Hanya membuka sedikit ruang untuk profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Menggunakan <i>scoring</i> dengan kriteria; pendidikan, pengalaman, loyalitas, dan tidak tercela (P2LT).</li> <li>➢ Calon dari luar diakomodasi jika memberi nilai tambah untuk Golkar (jumlah non kader 5%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AD/ART partai tidak ada afirmatif untuk perempuan</li> <li>▪ Penentuan berjenjang untuk DPR RI: Ketua, Sekjen, Badan Pemenang Pemilu (Bappilu), dan koordinator wilayah.</li> </ul>
3.	PDIP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisasi yang secara tradisional berafiliasi dengan PDI-P</li> <li>• Sayap perempuan partai dan sayap-sayap lain yang terkait secara struktur dengan PDI-P</li> <li>• Simpatisan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Berjenjang, namun di keputusan akhir di tangan Ketua Umum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AD/ART partai, tidak ada afirmatif untuk perempuan</li> <li>▪ Hanya ada instruksi Ketua Umum untuk kepengurusan DPC (diantara 5 pengurus, ada 1 orang perempuan, 1:5)</li> </ul>
4.	PKS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagian besar kader (10%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Ada beberapa mekanisme:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AD/ART partai, tidak</li> </ul>

## KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG-UNDANG...

		<p>non kader)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem kaderisasi berjenjang (6 jenjang)</li> <li>• Ada kader pendukung dan kader inti</li> <li>• Tingkatan madya ahli, madya dan purna</li> <li>• Disetiap jenjang ada penjangkaran</li> <li>• Mekanisme kaderisasi berjalan sistematis ada 17 tahap.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Usulan wilayah</li> <li>2. Pemilu internal</li> <li>3. Usulan bidang</li> </ol>	<p>ada afirmasi untuk perempuan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proses <i>bottom</i></li> <li>▪ Yang menentukan dewan syura untuk DPR RI Untuk DPRD provinsi yang menentukan DPP, untuk DPRD kab./kota yang menentukan DPW.</li> </ul>
5.	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dari badan otonomi partai</li> <li>• Dari sayap perempuan partai</li> <li>• Non kader</li> <li>• Pengusaha</li> <li>• Figur populer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Mekanisme, ada kriteria, dan <i>skoring</i></li> <li>➢ Penentu ada di tim 9 (<i>layjnah</i> pemilu), terdiri dari Ketua Umum, Wakil ketua Umum, OKK, Sekjen, dan Ketua Bidang Politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ AD/ART 2007, ada afirmatif (kepengurusan dan pencalegan).</li> <li>➢ Seleksi akhir: tim 9 (tidak ada perempuan)</li> </ul>
6.	PKB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NU dan badan otonom NU, seperti Fatayat, Muslimat, IPP NU, PMII, dst.</li> <li>• Sayap perempuan</li> <li>• Kalangan non Islam, partai nasional lain.</li> <li>• Penunjukan profesional</li> <li>• Pengusaha, figur populer</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AD/ART 2005, ada afirmatif 30% kepengurusan dan pencalonan</li> <li>▪ Harus ikut proses kaderisasi partai (tidak boleh instan)</li> <li>▪ Tim 5 (lima) untuk seleksi tingkat nasional (dewan</li> </ul>

				syura)
7.	PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sayap perempuan partai (PUAN) dan kelompok lain seperti PPA, Forsap, JUMMA, HISPPAN</li> <li>• Ormas Muhamadiyah, dan badan otonom, misalnya Aisiah</li> <li>• Simpatisan.</li> </ul>	Karena basis PAN kecil, porsi kader dan non kader dalam pencalegan tidak baku. Porsi non kader lebih banyak.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AD/ART partai ada afirmatif 30 %, untuk kepengurusan dan pencalonan</li> <li>▪ Di pusat ditentukan oleh DPP, termasuk PUAN. Dijaring dari bawah lewat musyawarah wilayah dan daerah.</li> </ul>
8.	Gerindra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum ada mekanisme kaderisasi</li> <li>• Kader perempuan dan jalur pertemanan, dan keluarga</li> <li>• Dari sukarela mendaftar.</li> </ul>	Sistem belum terbangun	Semua mekanisme pencalonan dibawa ke DPP. Keputusan harus atas persetujuan Ketua Dewan Pembina.

**Sumber : Ani Soetjipto<sup>4</sup>**

Tabel 10 di atas, menggambarkan proses rekrutmen dan seleksi caleg perempuan di parpol, secara umum setiap parpol mempunyai mekanisme sendiri dalam rekrutmen maupun seleksi caleg perempuan. Dari 8 (delapan) partai politik yang memperoleh suara terbanyak pada pemilu tahun 2009, 3 (tiga) parpol telah menggunakan kebijakan afirmatif dalam proses seleksi caleg perempuan, dan penentuan akhir seleksi masing-masing parpol berbeda, namun secara umum penentuan akhir seleksi berada pada Ketua Umum, Sekjen, Badan Pemenang Pemilu (Bappilu), Koordinator Wilayah (Korwil), Dewan Syura, Tim 9 (sembilan), dan DPP.

<sup>4</sup> Ani Soetjipto, Politik Harapan Perjalanan Politik Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: Marjin Kiri, 2011), hlm.58-59.

5. Pendidikan politik yang memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 tidak diatur secara khusus, namun dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 dan UU Nomor 2 Tahun 2011, pendidikan politik dilakukan dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender, sehingga pendidikan politik yang diberikan kepada anggota parpol menjadi bekal mereka dalam meniti karier di politik.

Secara keseluruhan perbandingan undang-undang partai politik dan komposisi perempuan di partai politik pada tabel 3 di atas, terlihat adanya progres dari UU Nomor 31 Tahun 2002, ke UU Nomor 2 Tahun 2008, dan UU Nomor 2 Tahun 2011. Dalam UU Nomor 31 Tahun 2002, hanya memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender pada kepengurusan dan rekrutmen politik. Sebaliknya UU Nomor 2 tahun 2002 dan UU Nomor 2 Tahun 2011, telah mempertimbangkan keterwakilan perempuan paling sedikit atau paling rendah 30%, baik pada pendirian partai, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik.

Di masa yang akan datang diharapkan dalam kepengurusan partai politik, pembentukan/pendirian partai politik, pengambilan keputusan, dan rekrutmen politik wajib memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender atau keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Pertanyaan berikutnya apakah keterwakilan perempuan di parpol telah memenuhi prinsip keadilan?, maka hal ini dapat dianalisis dengan menggunakan parameter keadilan gender, sebagai berikut:

**Tabel 11. Parameter Mengukur Keadilan Gender di Masyarakat**

Parameter Mengukur Keadilan Gender di Masyarakat	
Partisipasi	Keikutsertaan dalam mendayagunakan asset

	atau sumber daya
Akses	Memiliki peluang atau kesempatan untuk menggunakan sumber daya dan memiliki wewenang untuk mengambil keputusan terhadap cara penggunaan dan hasil sumber daya tersebut.
Kontrol	Memiliki kewenangan penuh untuk mengambil keputusan atas penggunaan dan hasil sumber daya
Manfaat	Perempuan dan laki-laki harus sama-sama menikmati hasil-hasil pemanfaatan sumber daya atau pembangunan secara sama dan setara

**Sumber: Mansour Faqih<sup>5</sup>**

Keempat parameter ini, yaitu partisipasi, akses, kontrol, dan manfaat digunakan untuk menganalisis apakah ada keadilan gender di dalam keterwakilan perempuan di partai politik.

- a) Partisipasi untuk mengukur apakah ada keikutsertaan perempuan di partai politik, jika hal ini dikaitkan dengan UU Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik, pada pendirian/pembentukan partai politik sudah diatur karena pada pendirian/pembentukan partai politik mensyaratkan adanya keterwakilan perempuan 30%.
- b) Akses, memiliki kesempatan/peluang untuk ikut dalam pendirian partai politik, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik. Secara normatif hal ini sudah diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, pada kepengurusan yaitu dengan menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan, sedangkan pada rekrutmen yaitu dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan

<sup>5</sup> Mansour Faqih, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar:2005).

perempuan. Perumusan norma menyertakan maupun mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan tidak tegas karena hanya merupakan himbauan, disamping itu tidak ada sanksi bagi partai politik yang tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut.

- c) Kontrol, yaitu memiliki kewenangan penuh untuk mengambil keputusan. Hal ini berhubungan dengan pengambilan keputusan di parpol, pengambilan keputusan dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, dilakukan secara demokratis sesuai dengan AD/ART. Perumusan norma ini kabur, karena tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan demokratis sesuai dengan AD/ART. Apakah AD/ART partai politik yang bersangkutan sudah berperspektif kepada perempuan dan laki-laki? Pada tabel 5 diketahui dari 8 (delapan) parpol yang memperoleh suara terbanyak pada pemilu tahun 2009, 3 (tiga) parpol AD/ART telah memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Diharapkan di masa yang akan datang, AD/ART semua parpol yang menjadi peserta pemilu telah menjamin kesetaraan dan keadilan gender.
- d) Manfaat, menikmati hasil dan pemanfaatan sumber daya secara sama dan setara antara laki-laki dan perempuan. Manfaat dalam hal ini berkaitan dengan pendidikan politik, pada perumusan norma dalam UU Nomor 2 Tahun 2011, disebutkan pendidikan politik mempertimbangkan keadilan dan kesetaraan gender. Kata mempertimbangkan hanya bersifat himbauan, tidak ada sanksi bagi partai politik yang tidak melaksanakan pendidikan politik yang memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender. Diharapkan di masa yang akan datang, pendidikan politik yang dilaksanakan parpol wajib memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dari analisis di atas, Undang-undang Partai Politik yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan pada parpol kurang

memenuhi prinsip keadilan karena tidak sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan seperti yang sudah diatur dalam pembentukan/pendirian partai politik, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen, dan pendidikan politik.

Dengan adanya kesetaraan dan keadilan bagi laki-laki dan perempuan, berarti tidak ada lagi pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi, dan kekerasan terhadap perempuan dan laki-laki. Sebagai gambaran bentuk-bentuk ketidakadilan gender di dalam masyarakat, sebagai berikut:<sup>6</sup>

**Tabel 12. Bentuk-bentuk Ketidakadilan Gender di Masyarakat.**

Bentuk-bentuk Ketidakadilan Gender di Masyarakat	
Subordinasi	Anggapan merendahkan perempuan, meletakkannya diposisi yang tidak penting dalam keputusan politik. Perempuan dianggap irrasional dan emosional, tidak layak tampil sebagai pemimpin politik, mengakibatkan munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi lebih rendah.
Marginalisasi	Proses peminggiran perempuan yang menyebabkan pemiskinan. Marginalisasi terhadap perempuan karena perbedaan gender bisa bersumber dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsir agama, tradisi, kebiasaan, bahkan asumsi ilmu pengetahuan.
Streotip	Pelabelan atau penandaan yang berkonotasi negatif terhadap perempuan atau suatu kelompok tertentu.
Kekerasan (berbasis gender)	Serangan atau invasi terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang karena jenis kelaminnya perempuan. Kekerasan gender disebabkan oleh ketidaksetaraan dalam relasi kuasa yang timpang dan ketidaksetaraan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Kategori kekerasan berbasis gender, yaitu kekerasan fisik (pemukulan dan lain-lain yang diarahkan ke tubuh), psikis (verbal atau tindak tanduk/kelakuan menyakitkan yang diarahkan ke mental dan menyakiti perasaan), seksual (pemeriksaan, pelecehan, pornografi), dan kekerasan

<sup>6</sup> Ibid.

	ekonomi (pelacuran, eksploitasi atau pelarangan bekerja/berkarier).
Beban Ganda	Anggapan kaum perempuan memiliki sifat memelihara atau merawat, serta tidak cocok menjadi pemimpin atau kepala rumah tangga. Anggapan ini menyebabkan semua beban pekerjaan domestik menjadi tanggungjawab perempuan (ibu rumah tangga). Implikasi negatifnya, perempuan menjadi pihak yang mengerjakan semua urusan rumah tangga, sejak pagi hingga menjelang tidur, menyebabkan ia tidak lagi memiliki waktu sebanyak laki-laki untuk mengejar cita-cita dan meraih prestasi setinggi-tingginya di ruang publik.

**Sumber: Mansour Faqih<sup>7</sup>**

Diharapkan di masa yang akan datang, tidak terdapat ketidakadilan gender. Selama masih ada ketidakadilan gender di dalam masyarakat, maka kebijakan afirmatif dalam undang-undang partai politik dan undang-undang pemilu masih terus dipertahankan.

Teori Jhon Rowls tentang keadilan, menyatakan bahwa “ *Setiap orang mempunyai hak yang sama* atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Ketimpangan sosial* dan ekonomi *mesti diatur* sedemikian rupa sehingga: a.) *Diharapkan memberi keuntungan bagi semua orang*, b). *Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang*.

Dari teori keadilan yang dikemukakan oleh Jhon Rowls, prinsip yang terkandung di dalamnya bahwa hukum harus memberikan keuntungan bagi kelompok masyarakat yang kurang beruntung. Jika ditelusuri lebih lanjut, siapakah yang kurang beruntung, laki-laki atau perempuan dalam perpolitikan di Indonesia? Jawabannya adalah perempuan, karena data menunjukkan jumlah perempuan di lembaga legislatif lebih rendah dari laki-laki.

---

<sup>7</sup> Ibid.

Pada tabel 7, hal itu sudah terjawab bahwa Undang-undang Partai Politik yang mengatur keterwakilan perempuan pada parpol, kurang memenuhi prinsip keadilan karena tidak sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan undang-undang tersebut.

Terdapat ketidaksamaan (gap) antara laki-laki dan perempuan, oleh sebab itu hukum (peraturan perundang-undangan) harus memberikan keuntungan (kemudahan) bagi golongan masyarakat yang kurang beruntung

( dalam hal ini adalah perempuan). Sehingga diharapkan hukum yang diciptakan (peraturan perundang-undangan), haruslah hukum yang baik yang disesuaikan dengan nilai-nilai yang mengusung kesetaraan dan keadilan, dengan memperhatikan nilai-nilai Pancasila sebagai *Weltanschauung*, pandangan hidup bangsa Indonesia berupa nilai-nilai yang fundamental, yaitu Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan sosial.

Nilai-nilai ini diakui kebenarannya, kebaikannya, dan kegunaannya oleh Bangsa Indonesia sebagai sumber nilai dan norma moral bagi penegakan dan pengelolaan kehidupan bersama, baik dalam berbangsa maupun bernegara.<sup>8</sup>

Nilai keadilan sosial dijiwai oleh nilai Ketuhanan yang mengakui adanya Tuhan dan mencerminkan realitas dan religiusitas masyarakat Indonesia, dalam setiap langkah tindak. Nilai keadilan sosial juga dijiwai oleh nilai kemanusiaan-negara memperlakukan setiap warga negara atas dasar pengakuan martabat manusia. Nilai persatuan juga menjiwai nilai keadilan, yaitu setiap warga negara (laki-laki dan perempuan) mempunyai hak dan tanggungjawab untuk berpartisipasi dengan memberikan yang terbaik bagi bangsa dan negara.

---

<sup>8</sup> Proceeding Konggres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif, (Yogyakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm.53.

Nilai keadilan dijiwai dengan nilai kerakyatan, yaitu adanya partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan.

## **B. Keterwakilan Perempuan dalam Undang-Undang Pemilu**

Pembahasan Keterwakilan Perempuan dalam Undang-undang Pemilu, yaitu menganalisis perbandingan Undang-undang Pemilu yang mengusung keterwakilan Perempuan, baik yang pernah berlaku, maupun yang sedang berlaku, dengan mengkaitkannya dengan prinsip keadilan, HAM, dan Demokrasi.

### **1. Keterwakilan Perempuan ditinjau dari Prinsip Keadilan pada Undang-Undang Pemilu**

Keterwakilan perempuan di DPR RI, diatur dalam Undang-Undang Pemilu, yang mengatur pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Makna keterwakilan terkandung kaitan yang erat antara partisipasi politik dengan persoalan keterwakilan yang dihasilkan melalui pemilu yang demokratis, dimana setiap orang diberikan hak dan suara yang bernilai sama.

Makna demokrasi dianggap menjadi tidak demokratis ketika ada sekelompok orang tertentu tersingkir dari proses politik, dalam hal ini adalah perempuan. Dampak dari kurangnya keterwakilan perempuan berakibat pada kehidupan politik, dimana kita akan kehilangan pengalaman, perspektif, dan nilai yang dibawa oleh wakil perempuan yang akan memperkaya proses politik menjadi lebih berempati, punya kepedulian, dan belas kasih.<sup>9</sup>

Berikut ini, dapat dilihat perbandingan Undang-undang Pemilu yang mengatur keterwakilan perempuan pada tabel 13, sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> PUSKAPOL, Op.Cit, hlm.28.

**Tabel 13. Perbandingan Undang-Undang Pemilu dan Komposisi Perempuan**

Ketentuan	UU Pemilu No.3/1999	UU Pemilu No.12/2003	UU Pemilu No.10/2008	UU Pemilu No.8 Tahun 2012
Kebijakan afirmatif dalam pencalonan	Tidak diatur	Pasal 65 menyatakan: partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR/DPRD Provinsi/DP RD kab/kota dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%	Pasal 53 menyatakan: daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan	Pasal 55 : Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
Penempatan perempuan dalam daftar calon	Tidak diatur	Tidak diatur	Pasal 55 mengatur: di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang	Pasal 56 ayat (2) : Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.

			perempuan bakal calon.	
Penentuan calon terpilih	Berdasarkan nomor urut lewat sistem pemilu proposional daftar tertutup	Penentuan calon terpilih melalui nomor urut, jika kandidat tidak bisa memenuhi 100% BPP.  Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka.	Pasal 214 mengatur: penentuan bakal calon terpilih harus memenuhi 30% BPP. Jika tidak bisa memenuhi ditentukan berdasarkan nomor urut. Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka. Kemudian pasal ini dibatalkan oleh keputusan MK Penentuan bakal calon terpilih dengan suara terbanyak.	Pasal 215 huruf a. mengatur: calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab./kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.  Sistem Pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka.

**Sumber: Bahan hukum diolah**

Pada tabel 13 di atas, diketahui:

- 1) Kebijakan afirmatif dalam pencalonan, tidak diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 1999. Kebijakan afirmatif mulai diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, yaitu pada Pasal 65.

Kelemahan pasal ini karena perumusan norma tidak mewajibkan partai politik untuk memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Namun pada UU Nomor 10 tahun 2008 dan RUU Pemilu yang akan datang, kebijakan afirmatif dalam pencalonan memuat paling sedikit 30% perempuan. Disepakati Pasal 65 ini disambut positif oleh aktifis perempuan karena dinilai sebagai terobosan untuk memulai perjuangan di parlemen. Meskipun hal ini masih bersifat himbuan dan tidak ada sanksi hukum bagi parpol yang melanggarnya. Jika dilihat dari perbandingan ini, terlihat adanya progres. Dari tidak diaturnya kebijakan afirmatif dalam pencalonan pada UU Nomor 3 Tahun 1999, mulai diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, dan perumusan normanya menjadi lebih tegas dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, dan RUU Pemilu yang baru, namun belum disertai sanksi bagi partai politik yang belum dapat memenuhi ketentuan tersebut.

- 2) Penentuan perempuan dalam daftar calon, tidak diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 1999, dan UU Nomor 12 Tahun 2003. Berikutnya dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 dan RUU Pemilu yang baru, Pasal 55 mengatur dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurang 1 orang perempuan. Dengan demikian ada progres pada penentuan perempuan dalam daftar calon, karena diharapkan peluang untuk dipilih menjadi besar dengan menyusun daftar bakal calon secara zig-zag, laki-laki, perempuan, laki-laki dan seterusnya, hal ini dikenal dengan *zipper system*. Namun sayang partai politik masih banyak menempatkan perempuan pada nomor urut tiga.
- 3) Penentuan calon terpilih dalam UU Nomor 3 Tahun 1999, berdasarkan nomor urut lewat sistem pemilu proposional daftar tertutup, dimana pemilih hanya memberikan suara kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas. Jika suara sudah cukup untuk 1 (satu) kursi, maka urutan nomor berikutnya

dan seterusnya. Pada UU Nomor 12 Tahun 2003, penentuan calon terpilih melalui nomor urut, jika kandidat tidak bisa memenuhi 100% BPP, sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka. Ada persyaratan untuk memenuhi 100% BPP, jika tidak terpenuhi maka digunakan nomor urut seperti halnya UU Nomor 3 Tahun 1999. Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih. Dalam hal pemilih memberikan suaranya kepada partai, maka calon yang berada pada urutan teratas mempunyai peluang besar untuk terpilih. Berikutnya dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka, calon harus memenuhi 30% BPP. Jika tidak bisa memenuhi ditentukan berdasarkan nomor urut. Sistem ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan suara terbanyak, berikutnya dalam UU No.8 Tahun 2012 penentuan calon terpilih tetap menggunakan sistem proposional daftar terbuka, dengan suara terbanyak.

Teori keadilan yang dikemukakan oleh Jhon Rowl, prinsip yang terkandung di dalamnya bahwa hukum harus memberikan keuntungan bagi kelompok masyarakat yang kurang beruntung. Jika hal ini dikaitkan dengan tabel 13 di atas, tentang kebijakan afirmatif dalam pencalonan, penentuan perempuan dalam daftar calon dan penentuan calon terpilih, maka tampak adanya usaha untuk meningkatkan perempuan di lembaga legislatif. Namun sayang kebijakan afirmatif yang diatur dalam Undang-undang Pemilu, tidak disertai dengan sanksi bagi parpol yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. Dengan kata lain keterwakilan perempuan di DPR RI pada Undang-undang Pemilu, kurang memenuhi prinsip keadilan.



---

## BAB VI

# PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG- UNDANG PEMILU YANG SESUAI DENGAN PRINSIP KEADILAN, HAM, DEMOKRASI

---

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum, untuk memilih wakil-wakil yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja negara. Dengan demikian Undang-Undang Pemilu merupakan undang-undang yang penting terkait dengan keterwakilan perempuan di DPR RI, karena hal ini sangat strategis sehingga perempuan mempunyai akses ke DPR RI, dengan dicalonkan sebagai anggota legislatif. Maka desain Undang-undang Pemilu yang akan datang, dapat dilihat pada tabel 14 berikut ini:

**Tabel 14. Desain UU Pemilu yang Mengusung Keterwakilan Perempuan**

Ketentuan	UU Pemilu No.10/2008	UU Pemilu No.8 Tahun 2012	UU Pemilu selanjutnya
Kebijakan afirmatif dalam pencalonan	Pasal 53 menyatakan: daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan	Pasal 53 menyatakan: daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan	Daftar bakal calon <i>wajib</i> memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan
Penempatan perempuan dalam daftar calon	Pasal 55 menyatakan: di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon.	Pasal 55 menyatakan: di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon.	Partai politik wajib menempatkan perempuan dalam daftar calon, dan menyusun daftar nama bakal calon : daftar nama bakal calon perempuan <i>menempati urutan di atas, dan diikuti dengan nama bakal calon laki-laki berdasarkan nomor urut yang dilakukan secara silang menyilang</i>
Penentuan calon terpilih	Pasal 214 menyatakan: penentuan bakal calon terpilih harus memenuhi 30% BPP. Jika tidak bisa memenuhi ditentukan berdasarkan nomor urut.	Pasal 214 menyatakan: calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/kota ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Sistem pemilu yang digunakan adalah	Penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/kota ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional

PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN...

	<p>Sistem pemilu yang digunakan adalah proposional daftar terbuka. Kemudian pasal ini dibatalkan oleh keputusan MK</p> <p>Penentuan bakal calon terpilih dengan suara terbanyak.</p>	<p>proposional daftar terbuka.</p>	<p>daftar terbuka.</p>
--	--	------------------------------------	------------------------

Sumber: Bahan hukum diolah

Penjelasan dari tabel 16 di atas, desain keterwakilan perempuan pada pemilu mendatang, kebijakan afirmatif dalam pencalonan rumusan normanya ada penambahan kata wajib, hal ini dimaksudkan agar partai politik sebagai peserta pemilu bersungguh-sungguh memperjuangkan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di lembaga legislatif.

Begitu pula di dalam penyusunan daftar nama bakal calon wajib menyusun dengan nama bakal calon perempuan di nomor urutan atas, setelah itu disusul dengan nama bakal calon laki-laki, secara silang menyilang. Hal ini dikenal sebagai *zipper system*, namun *zipper system* yang tidak bolong, yaitu urutan pertama perempuan, laki-laki, perempuan, dan seterusnya sampai caleg perempuan habis. Hal ini juga dimaksudkan agar peluang perempuan terpilih lebih besar, sekalipun penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak.

Hasil penelitian menunjukkan pada pemilu tahun 2009<sup>1</sup>, prosentase calon legislatif perempuan pada nomor urut 1 sebanyak 19%, yang terpilih 12%, calon legislatif perempuan pada nomor urut 2 sebanyak 35 %, yang terpilih 29%, dan calon legislatif perempuan pada nomor urut 3 sebanyak 61%, yang terpilih 54%.

<sup>1</sup> Joko Widarto, Op.Cit, hlm.l 130.

Ternyata dalam pemilu tahun 2009, nomor urut kecil masih mempunyai pengaruh yang besar untuk dipilih, sekalipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menetapkan suara terbanyak dalam pemilu. Sayangnya parpol banyak menempatkan nomor urut calon perempuan pada nomor 3 dibandingkan, pada nomor 1 dan nomor 2.

Asumsi pertama mengapa pemilih, memilih nomor urut kecil di pemilu alasannya karena di urutan atas/ nomor kecil adalah kader-kader partai yang terbaik. Asumsi kedua, pemilih tidak mau repot mencari nomor di bawah, mengingat kertas suara pemilu lebih besar dari biasanya, sehingga menyulitkan pemilih untuk berlama-lama di bilik suara.<sup>2</sup>

Tidak kalah pentingnya, adanya sanksi administratif bagi partai politik yang tidak bisa memenuhi kuota sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar bakal calon legislatif, yaitu pertama dengan mengembalikan daftar nama tersebut untuk diperbaiki, kedua jika masih belum benar maka dikembalikan lagi untuk diperbaiki, ketiga jika masih belum benar maka partai politik tersebut tidak berhak mengikuti pemilu.

Menyimak evaluasi Pemilu 2009 yang dikembangkan oleh Kemitraan<sup>3</sup>, didalamnya ditentukan enam parameter terhadap proses penyelenggaraan Pemilu yang demokratis (*democratic electoral process*) yang mencakup (khususnya yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan di DPR RI):

Dalam Pemilu 2009, legislasi yang dijadikan dasar adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, merupakan penyempurnaan dari

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan Prof. Ramlan Surbakti, Mei 2011.

<sup>3</sup> Naskah Akademik Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Pemilu tahun 2009.

Proses penyusunan UU Nomor 10 Tahun 2008 berlangsung alot dan memakan waktu yang cukup lama, sehingga dari semula ditargetkan selesai pada tahun 2007, mundur satu tahun dan baru disahkan tahun 2008. Dari segi proses ini saja dapat dilihat betapa penyusunan undang-undang ini sarat dengan kepentingan yang sulit dipertemukan. Maka dapat dipahami jika sebagian ketentuan yang dalam undang-undang tersebut dicapai melalui kesepakatan fraksi setelah melalui lobi yang alot dan tetap menimbulkan ketidakpuasan begitu disahkan.

Akibatnya undang-undang ini banyak digugat dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi, dan sebagian diantaranya dikabulkan. Tak kurang dari sepuluh gugatan diajukan diantaranya yang dikabulkan adalah penentuan calon terpilih sehingga menjadi suara terbanyak, perlakuan bagi parpol peserta Pemilu 2004 untuk mengikuti Pemilu dari semula yang hanya memperoleh kursi di DPR RI menjadi seluruh peserta Pemilu 2004 dapat menjadi peserta Pemilu tahun 2009.

Pengamatan Ramlan Surbakti<sup>4</sup>, terdapat setidaknya 40 materi yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, namun kemudian tidak lagi diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sehingga berpotensi menimbulkan kekosongan hukum dan menyulitkan pelaksanaan Pemilu. Berikut adalah beberapa identifikasi kelemahan pengaturan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang antara lain meliputi:

- a. Ketentuan pencalonan anggota legislatif khususnya mengenai syarat keterwakilan perempuan minimal 30

---

7. Ibid

persen yang diajukan oleh Parpol peserta Pemilu Anggota DPR/DPRD dalam pelaksanaannya sulit dipenuhi. Parpol sering beralasan sulit memenuhi karena keterbatasan dan kekurangiapan kader perempuan. Hal ini perlu diperjelas mengenai sanksi, jika Parpol tidak memenuhi kuota caleg perempuan apakah sanksi administratif atau sanksi lainnya.

- b. Ketentuan pemberian suara yang hanya membolehkan pemilih yang terdaftar dalam DPT yang dapat menggunakan hak pilihnya banyak mengakibatkan hilangnya hak pilih warga masyarakat. Hal ini terjadi karena pendaftaran pemilih tidak berjalan sebagaimana mestinya.
- c. Ketentuan tentang teknis pemberian suara, dengan memberikan tanda dan kemudian didalam prakteknya diakui berbagai tanda yang dianggap sah menyulitkan warga sehingga banyak suara yang tidak sah.

Berbagai kelemahan tersebut, masih ditambah sejumlah ketentuan dalam pasal maupun ayat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 yang dalam pelaksanaannya menyulitkan pelaksana pemilu di lapangan sehingga perlu dikaji dan disempurnakan dalam rangka memperbaiki pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu tahun 2014 yang akan datang.

Akibat kelemahan penyelenggaraan Pemilu 2009, menimbulkan kekecewaan masyarakat, yaitu:

- a) Jumlah peserta pemilu terlalu banyak, pemilu tahun 2009 diikuti oleh 38 partai untuk tingkat nasional dan 6 partai lokal di Aceh sehingga total peserta pemilu legislatif menjadi 44 partai. Jumlah 38 partai untuk tingkat nasional dinilai terlalu banyak dan tidak sejalan dengan sistem pemilu yang digunakan yaitu sistem proporsional dengan daftar calon terbuka mengharuskan surat suara harus memuat gambar partai peserta pemilu dan nama calon anggota (caleg). Banyaknya peserta pemilu inilah yang

mengakibatkan ukuran surat suara menjadi terlalu besar dan menyulitkan. Idealnya menurut pakar jumlah peserta pemilu berkisar antara 10-16 partai.

- b) Jumlah calon anggota legislatif terlalu banyak, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 memperbolehkan setiap peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR/DPRD Propinsi/DPRD Kabupaten/Kota sebanyak 120% dari jumlah kursi yang tersedia pada setiap Dapil. Dengan ketentuan batas jumlah kursi pada setiap Dapil berkisar antara 3-10 kursi untuk DPR RI dan 3-12 kursi untuk DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota maka dalam satu surat suara akan terpampang nama calon paling sedikit 152 calon dan paling banyak 532 calon dari 38 partai peserta Pemilu. Dapat dibayangkan, bagaimana pemilih dengan mudah mengenal dan memilih calon yang harus dicermati. Banyaknya jumlah calon ini juga yang mempengaruhi besarnya ukuran surat suara yang menyulitkan para pemilih ketika memberikan suara.
- c) Kampanye belum mendidik, pelaksanaan kampanye Pemilu tahun 2009 berbeda dengan Pemilu sebelumnya. Peserta pemilu sudah dapat melakukan kampanye setelah tiga hari ditetapkan sebagai peserta pemilu. Selain itu kampanye banyak dilakukan oleh caleg sebagai akibat sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Namun berbagai kalangan menilai muatan dan substansi materi kampanye belum mengarah pada mencerdaskan pemilih karena masih mengandalkan pengerahan massa yang sering menelan korban. Dari segi akuntabilitas dana kampanye juga masih lemah. Sistem administrasi dan pelaporan dana kampanye masih lemah sehingga setiap pemilu sering muncul dugaan penggunaan dana yang tidak sah untuk kepentingan kampanye, namun sulit dibuktikan.
- d). Potensi sengketa pemilu tinggi, pelaksanaan pemilu yang baik dan memenuhi asas-asas pemilu yaitu Luber dan Jurdil

menjadi idaman semua pihak. Jika hal itu tercapai maka kredibilitas dan integritas pemilu dapat ditegakkan. Namun sejauh ini, termasuk pemilu 2009 masih menimbulkan berbagai kelemahan yang mengundang ketidakpuasan dan peserta pemilu tidak sepenuhnya menerima hasil pemilu. yang sengketa pemilu berkepanjangan bahkan untuk satu materi sengketa diajukan ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terkait penentuan hasil perolehan kursi dengan putusan yang berbeda.

Berbagai kelemahan Penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 yang telah dipaparkan di atas, belum sepenuhnya merangkum semua kelemahan yang ada. Namun kelemahan tersebut menjadi catatan penting dan menjadi bahan untuk dicarikan alternatif perbaikannya yang kemudian dijadikan bahan untuk perbaikan pada penyelenggaraan Pemilu 2014

Di masa yang akan datang pemilu prefrensial dapat menjadi alternatif sistem pemilu di Indonesia.

Untuk mengingat kembali sistem pemilu yang pernah diterapkan dapat dilihat pada tabel 15 berikut ini:

**Tabel 15. Sistem Pemilu di Indonesia Periode 1955 – 2014**

No.	Pemilihan Umum (Tahun)	Sistem Pemilihan Umum
1.	1955	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menggunakan sistem proposional. Jumlah anggota DPR ditetapkan berdasarkan jumlah imbang penduduk. Tiap 300.000 penduduk diwakili 1 anggota DPR.</li> <li>• Menggunakan stelsel daftar mengikat dan stelsel daftar bebas. Pemilih dapat memberikan suaranya kepada calon yang ada di dalam daftar, dan bisa juga diberikan kepada partai. Suara yang diberikan kepada calon yang bersangkutan, yang diberikan kepada partai akan diberikan kepada calon sesuai dengan nomor urut.</li> <li>• Perorangan dapat menjadi peserta pemilihan umum (tanpa melalui partai).</li> <li>• Calon yang terpilih adalah yang memperoleh suara</li> </ul>

PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN...

		sesuai dengan Bilangan Pembagi Pemilih Pendaftar (BPPD). Apabila tidak ada calon yang memperoleh suara sesuai BPPD, suara yang diberikan kepada partai akan menentukan, calon dengan nomor teratas akan diberi suara partai, prioritas diberikan kepada calon yang memperoleh suara melampaui setengah BPPD.
2.	1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menggunakan sistem proposional dengan stelsel daftar tertutup. Pemilih memberikan suara hanya kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas.</li> <li>• Suara akan diberikan kepada urutan berikutnya, bila calon dengan nomor urut teratas sudah mendapat suara cukup untuk kuota 1 kursi.</li> <li>• Ada sedikit warna sistem distrik, karena setiap kabupaten diberi jatah 1 kursi anggota DPR untuk mewakili daerah tersebut.</li> <li>• Pada pemilihan pada kurun waktu ini, setiap anggota DPR mewakili 400.000 penduduk.</li> <li>• Pemberian suara dengan mencoblos lambang partai</li> </ul>
3.	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada lembaga baru di dalam lembaga legislatif, yaitu (Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak (4 kursi untuk tiap provinsi). Dapilnya adalah wilayah provinsi. Pesertanya perorangan/individu.</li> <li>• Pemilu DPR, DPRD menggunakan sistem pemilu proposional daftar terbuka. Pemilih memberikan suara kepada partai dan kandidat. Kandidat di urutan teratas mempunyai peluang lebih besar untuk terpilih, karena ketentuan BPP (kuota kursi). Jika kandidat tidak bisa memenuhi kuota kursi, maka penentuan calon terpilih menggunakan nomor urut.</li> <li>• Penerapan <i>Electoral Threshold</i> untuk pembatasan partai bisa ikut pemilu.</li> <li>• Pemberian suara dengan mencoblos nama atau lambang partai</li> <li>• Ada ketentuan afirmatif bagi perempuan dalam pencalonan legislatif. Pasal 65 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, mengatur partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR/DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.</li> </ul>

BAB VI

4.	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu DPD menggunakan sistem yang sama dengan Pemilu DPD tahun 2004, peserta pemilu adalah perorangan , setiap provinsi diwakili oleh 4 orang.</li> <li>• Pemilu DPR menggunakan sistem pemilu proposional daftar terbuka. Pemilih memberikan suara kepada partai dan kandidat.</li> <li>• Penentuan calon terpilih menggunakan mekanisme suara terbanyak (pasca keputusan Mahkamah Konstitusi).</li> <li>• Penerapan <i>Electoral Threshold</i> dan <i>Parliamentary Threshold</i> untuk penyederhanaan partai.</li> <li>• Pemberian suara dengan cara mencontreng nama kandidat dan atau lambang partai.</li> <li>• Ketentuan afirmatif untuk perempuan lebih komprehensif, bukan hanya dalam pencalonan tetapi juga dalam penempatan perempuan dalam daftar calon dengan sistem “<i>zipper</i>” atau satu dari tiga calon adalah perempuan.</li> </ul>
5.	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu DPD menggunakan sistem yang sama dengan Pemilu DPD tahun 2009, peserta pemilu adalah perorangan , setiap provinsi diwakili oleh 4 orang.</li> <li>• Pemilu DPR menggunakan sistem pemilu proposional daftar terbuka. Pemilih memberikan suara kepada partai dan kandidat.</li> <li>• Penentuan calon terpilih menggunakan mekanisme suara terbanyak.</li> <li>• Penerapan <i>Electoral Threshold</i> dan <i>Parliamentary Threshold</i> untuk penyederhanaan partai.</li> <li>• Pemberian suara dengan cara mencoblos nama kandidat dan atau lambang partai.</li> <li>• Ketentuan afirmatif untuk perempuan lebih komprehensif, bukan hanya dalam pencalonan tetapi juga dalam penempatan perempuan dalam daftar calon dengan sistem “<i>zipper</i>” atau satu dari tiga calon adalah perempuan.</li> </ul>

**Sumber: Bahan hukum yang diolah dari Miriam Budiardjo, Internet, PUSKAPOL FISIP UI 2009.<sup>5</sup>**

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, Prof., Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi), PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.486-487.

Pada tabel 17, diketahui sistem pemilu yang pernah digunakan di Indonesia dari kurun waktu pemilu tahun 1955-2009. Tidak ada sistem pemilu di dunia yang netral, pilihan sistem apa yang hendak diadopsi tergantung apa tujuan akhir yang ingin dicapai para pengambil kebijakan.<sup>6</sup>

Di masa yang akan datang sistem prefrensial dapat diterapkan pada pemilu di Indonesia pada 2024, dengan alasan peserta pemilu -dalam hal ini partai politik, yang diperlukan relatif kecil, sedangkan saat ini partai politik pada pemilu tahun 2009 berjumlah 38 parpol (termasuk partai politik lokal di Aceh), sebagai jawaban dari kelemahan-kelemahan pelaksanaan pemilu. Selanjutnya pemilu prefrensial dapat dilihat pada tabel 16, berikut ini:

**Tabel 16. Pemilu Prefrensial**

No.	Uraian	Keterangan
1.	Sistem preferensial merupakan satu pilihan yang sangat patut dipertimbangkan untuk diterapkan di Indonesia, yang memiliki masyarakat yang sangat plural. Sistem preferensial dapat menjadi pilihan yang menjanjikan, untuk membangun sistem politik yang stabil dan demokratis, mengingat sistem ini mengedepankan kerjasama, sehingga pada akhirnya sistem kepartaian yang akan terbangun adalah sistem kepartaian yang sederhana ( <i>simple pluralism</i> ). Partai-partai yang jumlahnya banyak akan mengerucut pada kelompok-kelompok besar, sistem preferensial akan mendorong tumbuhnya oposisi yang produktif. Kelompok yang berada di luar ring kekuasaan,	Alternatif sistem pemilu prefrensial pernah diteliti oleh PUSDEHAM pada saat pemilu tahun 1999, dan ide pemilu prefrensial pernah digulirkan Prof.Ramlan Surbakti pada pemilu tahun 2004, ketika menjadi wakil ketua KPU, namun partai politik tidak setuju ide tsb.dg. alasan rumit.

<sup>6</sup> Ani Soetjipto, Op.Cit, hlm.90.

BAB VI

	bisa berfungsi sebagai pengimbang, dan pengontrol kelompok yang berada di luar kekuasaan.	
2.	Sistem ini lebih memungkinkan para pemilih memiliki kekuasaan lebih besar. Para pemilih tidak hanya menentukan pilihannya, juga dapat melakukan pembobotan terhadap calon-calon yang ada. Para pemilih sejak awal sudah diajak berpikir tentang alternatif-alternatif. Sekiranya pilihan pertama mereka tidak terpilih misalnya, masih memiliki harapan bahwa pilihannya yang lain, keduanya dan seterusnya, untuk terpilih.	Ada perkembangan sistem memilih, dari mencoblos, mencentang, dan merangking/pembobotan
3.	Sistem preferensial dapat dikombinasikan dengan pemilu yang menggunakan sistem pemilu proposional	Di dalam khasanah sistem pemilu dikenal tiga bentuk sistem preferensial: (1) <i>alternatif vote</i> , (2) <i>supplementary vote</i> , (3) <i>single transferable vote</i> . Dua sistem pertama di pakai di dalam sistem distrik. sistem ketiga, dipakai di dalam sistem proposional tidak mensyaratkan kemenangan yang absolut
4.	Prinsip pokok sistem preferensial adalah bahwa pemilu itu tidak hanya sebagai instrumen untuk bersaing, melainkan juga sebagai instrumen untuk bekerjasama, di dalam memperebutkan (kursi) kekuasaan di antara para calon atau partai. Hal ini terjadi karena setiap pilihan pada akhirnya dihargai. Calon atau partai yang dapat memenangkan pemilu adalah bukan semata-mata orang atau partai yang mampu merebut	Penentuan calon terpilih dalam sistem proposional daftar terbuka (seperti pada Pemilu tahun 2009), membuat persaingan sangat ketat antar caleg pada satu partai politik.

PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN...

	hati pemilihnya, melainkan juga yang mampu menggalang kerjasama de-ngan calon atau partai lainnya. Calon atau partai demikian, biasanya yang mampu memperoleh tam-bahan suara dari calon atau partai yang lain yang perolehan suaranya tidak memungkinkan untuk men-jadi pemenang pemilu	
4.	Secara teknis penerapan sistem preferensial seperti-nya rumit, terlihat sulit dilakukan oleh para pemilih kebanyakan. Peme-cahannya (1) preferensial dapat dilaku-kan secara tertutup oleh partai-partai, dan terbuka (oleh pemilih). Preferensi pertama akan mem-permudah pemilih kebanya-kan, termasuk yang buta huruf dan cacat, juga bagi pemilih yang malas melaku-kan preferensi, (2) untuk meng-hitung hasilnya tidak sulit dilakukan, untuk preferensi yang bersifat tertutup cukup melalui program komputer, sedang-kan preferensial bersifat terbuka dalam satu distrik/ dapil dibutuhkan waktu sekitar satu minggu.	Sistem penghitungan suara yang relatif singkat, sehingga tidak memungkinkan rekayasa hasil suara.

Sumber: Penelitian PUSDEHAM dan bahan hukum diolah<sup>7</sup>

Tabel 16, di atas menggambar kelebihan sistem prefrensial, untuk dgunakan pada pemilu di masa yang akan datang. Sistem preferensial dapat menjadi pilihan, untuk membangun sistem politik yang stabil dan demokratis, karena sistem ini mengedepankan kerjasama, sehingga pada akhirnya

<sup>7</sup> PUSDEHAM, Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia, PUSDEHAM bekerjasama dengan Partnership for Governanche Reform in Indonesia, 2003.

sistem kepartaian yang akan terbangun adalah sistem kepartaian yang sederhana (*simple pluralism*). Partai-partai yang jumlahnya banyak akan mengerucut pada kelompok-kelompok besar, dan mendorong tumbuhnya oposisi yang produktif. Kelompok yang berada di luar ring kekuasaan, bisa berfungsi sebagai pengimbang, dan pengontrol kelompok yang berada di luar kekuasaan.

Prinsip pokok sistem preferensial adalah bahwa pemilu itu tidak hanya sebagai instrumen untuk bersaing, melainkan juga sebagai instrumen untuk bekerjasama, di dalam memperebutkan (kursi) kekuasaan di antara para calon atau partai. Hal ini terjadi karena setiap pilihan pada akhirnya dihargai. Calon atau partai yang dapat memenangkan pemilu adalah bukan semata-mata orang atau partai yang mampu merebut hati pemilihnya, melainkan juga yang mampu menggalang kerjasama dengan calon atau partai lainnya

Dari penjelasan di atas, pilihan terhadap pemilu preferensial dapat merupakan terobosan pemilu di masa yang akan datang di Indonesia, dan patut untuk dipertimbangkan, karena dalam pemilu preferensial dapat menggunakan sistem distrik maupun proposional, tergantung tujuan yang ingin dicapai.

Menurut penulis, perempuan lebih mampu menggalang kerjasama dibandingkan bersaing secara bebas, untuk dapat duduk di lembaga legislatif. Sejarah pergerakan perempuan menunjukkan, bahwa perempuan sejak jaman perjuangan merebut, mempertahankan, dan mengisi kemerdekaan, selalu bahu membahu dengan laki-laki. Diharapkan pemilu preferensial merupakan terobosan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif tanpa harus meninggalkan kebijakan afirmatif, baik dalam Undang-undang Partai Politik pada pembentukan/pendirian partai, kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen, dan pendidikan politik. Dalam Undang-undang Pemilu, kebijakan afirmatif di dalam pencalonan, dan penempatan dalam daftar calon dengan

menggunakan *zipper system* (tidak bolong), yaitu pada nomor urut pertama Laki-laki atau perempuan, kemudian perempuan atau laki-laki, laki-laki atau perempuan, dan seterusnya yang dilakukan silang menyilang sampai caleg perempuan habis.



---

## DAFTAR PUSTAKA

---

### **Buku dan Hasil Penelitian**

- Ani W. Soetjipto, et.all, *Pengarusutamaan Gender di Parlemen: Studi Terhadap DPR dan DPD Periode 2004-2009*, Program Dukungan Parlemen UNDP, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, et.all, *Menyapu Dapur Kotor Refleksi Perempuan dan Politik Era Reformasi*, PUSKAPOL FISIP UI, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Politik Harapan Perjalanan Politik Indonesia Pasca Reformasi*, Marjin Kiri, Jakarta, 2011.
- A. Mukti Fajar, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, In-Trans Publishing, Malang, 2008.
- Andre Ata Ulan, *Keadilan dan Demokrasi (Telaah Filsafat Politik Jhon Rawls)*, Kanisius, Yogyakarta, 1999.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Emmy St. Margaretha Lumban Raja, *Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Peluang Tantangan*, Program Studi Kajian Wanita, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2008.
- Inu Kencana Syafi'e, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Rafika Aditama, Bandung, 2003.

- Imam Syaukani & A.Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshidiqie, , *Demokrasi dan Nomokrasi Prasyarat Menuju Indonesia Baru, dalam Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta.2005.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2008.
- Jhon M Echols, Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, P.T.Gramedia, Jakarta 1984.
- Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja, dalam Soetandyo Wignjo Soebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia*, CV Rajawali Press, Jakarta, 1994.
- M.G. Schenk, Sundari Munar, *Meneropong Dunia Gerakan Wanita di Dunia*, Djambatan Amsterdam, Djakarta, 1950.
- Mansour Faqih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Mufidah, *Pengaruustamaan Gender Pada Basis Keagamaan Pendekatan Islam,Strukturisasi, dan Konstruksi Sosial*, UIN Malang Press, Malang,2009.
- PUSHAM UII Yogyakarta, *Hukum HAM*, Yogyakarta, 2008.
- P Hardono Hadi, *Hakikat dan Muatan Filsafat Pancasila*, Penerbit Kanisius,Yogyakarta 1994.
- Pokja Advokasi Kebijakan Publik Sekretariat Nasional Koalisi Perempuan Indonesia kerjasama dengan The Asia

- Foundation," *Kertas Posisi Tindakan Khusus Sementara : Menjamin Keterwakilan Perempuan*", Jakarta, 2002.
- Proceeding Konggres Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, 2009.
- Ramdhon Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.
- Rian Nugroho D, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006.
- Roscoe Pound, "Contemporary Jurisdic Theory", dalam Benard L Tanya ;et.al, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* , Cetakan kedua, CV Kita, Surabaya, 2007.
- Saparinah Sadli, *Berbeda Tetapi Setara*, Kompas, Jakarta, April 2010.
- Sri Wijayanti Eddyono, Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW, *Seri Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007, Materi: Konvensi CEDAW*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2007.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Sidang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (tahun Sidang 2000, Buku Lima, 2008).
- Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cetakan I, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Thomas Sowell, *Affirmatif Action Around The World, An Emperical Study*, Yale University Press, New Haven and London, 2004.
- The International Women's Tribune Centre, *Hak Asasi Perempuan, Sebuah Panduan Konvensi-Konvensi Utama*

*PBB tentang Hak Asasi Perempuan*, edisi Bahasa Indonesia, Yayasan Jurnal Perempuan, 2001.

TO Ihromi, *Penghapusan Diskriminasi Perempuan*, Convention Watch, Jakarta, 1997

### **Jurnal dan Makalah**

Ani W. Soetjipto, *Affirmative Action Untuk Perempuan Lewat Pelaksanaan Sistem Kuota*, Pusat Reformasi Pemilu, Centre For Electoral Reform (CETRO)

\_\_\_\_\_, *Profil dan Visi Perempuan Anggota DPR RI 1992 – 1997*.

Abdul Mukti Fadjar, "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas; Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU", *Jurnal Konstitusi*.

Amich Alhumami, "Mitos Kebijakan Afirmatif", *Kompas*, 5 Februari 2009.

CALEG Media Informasi untuk Calon Legislatif Berkampanye, 2004, "Perempuan dalam politik "30%".

Forum Parlemen DPRD NTB, 2008, "Bahan Workshop CEDAW", Gedung DPRD Prov. NTB.

Naskah Akademik Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD.

Risalah Sidang Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, DPR RI, 2002

Ratna Batara Munti, 2006, "Sejauh Mana Negara Memperhatikan masalah Perempuan (CEDAW dan Pertanyaan Tentang Kebijakan-Kebijakan Negara)", *Jurnal Perempuan No.45*, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta.

### **Internet**

Cetak Arsip Artikel-Komunitas untuk Demokrasi, "Demokrasi dan Masalah Kesetaraan Gender", down load 17 Maret 2009.

[Http:// Plato.stanford.edu/entries/affirmative action](http://Plato.stanford.edu/entries/affirmative%20action), down load  
Rabu 22 Oktober 2008.

[Http://id.wikipedia.org/wiki/Sensus Penduduk Indonesia 2010](http://id.wikipedia.org/wiki/Sensus_Penduduk_Indonesia_2010),  
download Juni 2011.

[Http://www.madina-  
sk.com/index.php?option=com,content&view=articel&id  
=1720:keterwakilan perempuan di lembaga legislatif-  
belum tercapai](http://www.madina-sk.com/index.php?option=com,content&view=articel&id=1720:keterwakilan_perempuan_di_lembaga_legislatif-belum_tercapai), down load 10 Mei 2011.

[Http://publikasi.umy.ac.id/index.php/hi/articel/viewfile/2235/11  
79](http://publikasi.umy.ac.id/index.php/hi/articel/viewfile/2235/1179), down load 10 Mei 2011.

Kamus Bahasa Indonesia online, ([http://kamus  
bahasa  
indonesia.org/prinsip/mirip](http://kamus.bahasa-indonesia.org/prinsip/mirip)), download, 25 Juni 2011.

Sejarah DPR RI, [http://www.parlemen.net/site/Idetail.php?-  
docid+dpr](http://www.parlemen.net/site/Idetail.php?-docid+dpr)

Uwes Fatoni.com, “*Affirmative Action dan Perempuan*”, down  
load tanggal 12 Agustus 2008.

[Http://id.wikipedia.org/wiki/Sensus Penduduk Indonesia 2010](http://id.wikipedia.org/wiki/Sensus_Penduduk_Indonesia_2010),  
download Juni 2011.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik  
Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia  
Nomor 68 Tahun 1956 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak  
Politik Perempuan.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia  
Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia  
Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum  
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan  
Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

- Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2008 Nomor 51.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination all forms of Discrimination Against Women*).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5316
- Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.