

EFEKTIVITAS PEMBERLAKUAN *ELECTORAL QUOTA* DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILIHAN UMUM DALAM MENINGKATKAN JUMLAH PEREMPUAN DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2004-2009*

Andy Omara**

Abstract

In Indonesia, women's participation, particularly in parliament, has been intensively discussed in 2002. The extensive discussions continued in 2003 especially after the enactment of General Election Law. The enactment of this law is significant since it contained a provision regarding thirty percent quota for women, a provision which never appeared in the previous legislation. This provision is intended to increase the number of women in the legislature. This is based on the fact that in Indonesia the number of women is higher than that of men. The lack of women in parliament is perhaps one of the causes why issues about women rarely became a priority in government policy making. The significant number of women in parliament could be a way to articulate women's interests in government policy making. This paper will specifically examine the implementation of 'thirty percent quotas for women' to increase the number of women in the Indonesian parliament. It argues that even though there is an effort to increase the number of women in parliament through electoral quotas, such an effort is not sufficient to increase the number of women in parliament. Electoral quotas may gain better result if it combines with the change of political culture and the change of government policy. In doing so, other actors such as political parties and the government should be involved. Political parties and the government should be more gender sensitive (women friendly) in policy making.

Kata Kunci: *electoral quota, Undang-Undang Pemilihan Umum, perempuan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.*

A. Latar Belakang

Di Indonesia keterwakilan perempuan sangat penting. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa jumlah perempuan lebih banyak dari pada jumlah laki-laki.¹ Namun demikian

dalam kenyataannya dalam sejarah Indonesia jumlah perempuan di parlemen sangat kecil bahkan tidak pernah lebih dari tiga belas persen.² Kurangnya keterwakilan perempuan di parlemen mungkin merupakan salah satu

* Laporan Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2008.

** Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada. (email: andyomara@yahoo.com)

¹ "Menurut BPS, Tahun 2000 Prosentase Perempuan di Indonesia sekitar 51 persen", <http://www.bps.go.id/pubs/>, diakses pada 9 Januari 2008.

² Smita Notosusanto, "Creating Links Between Civil Society And Political Institutions", in International IDEA, *Strengthening Women Political Participation in Indonesia* (2002) 24. http://www.idea.int/publications/swppi/upload/STRENGTHENING_WOMENS.pdf, pada 9 Januari 2008.

sebab mengapa isu mengenai perempuan belum sepenuhnya menjadi prioritas utama dalam pembentukan kebijakan pemerintahan, utamanya dalam pemerintahan semasa orde baru.³ Keterwakilan perempuan yang memadai bisa jadi menjadi tempat artikulasi kepentingan perempuan dalam pembentukan kebijakan pemerintahan.

Diskusi berkaitan dengan peningkatan partisipasi perempuan terutama di dalam perlemen telah secara luas dilakukan pada tahun 2002. Salah satu hal yang penting dalam diskusi-diskusi yang berkembang pada saat itu adalah adanya keinginan untuk menerapkan *electoral quota* bagi perempuan sebagai salah satu bentuk *affirmative action* yang diharapkan akan meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Diskusi yang sangat luas ini berlanjut ada tahun 2003 terutama setelah diundangkannya UU tentang Pemilu Tahun 2003. Pemberlakuan Undang-undang ini penting karena di dalamnya terdapat provisi mengenai tiga puluh persen keterwakilan perempuan.⁴ Pasal ini bermaksud untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di dewan perwakilan. Namun demikian dalam kenyataannya pencantuman pasal tersebut kurang efektif dalam meningkatkan jumlah perempuan di DPR RI. Hal inilah yang menarik perhatian penulis untuk mengadakan penelitian yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan khususnya

keterwakilan perempuan di DPR RI.

Di Indonesia, sudah sejak lama perempuan mempunyai peran yang penting. Peran ini bahkan sudah dilakukan perempuan jauh sebelum Indonesia merdeka. Peran penting perempuan ini berlanjut pada masa pergerakan nasional. Pada masa itu tidak sedikit perempuan yang secara aktif terlibat dalam usaha untuk mencapai kemerdekaan. Peran ini bahkan berlanjut sampai pada masa setelah kemerdekaan. Walaupun peran perempuan sangat penting dalam perjalanan sejarah negara Indonesia, hal tersebut tidak secara otomatis berakibat pada tingginya keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga perwakilan. Keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan dari masa ke masa dapat dikatakan selalu rendah.

Keterlibatan perempuan dalam perjalanan sejarah di Indonesia dapat secara singkat digambarkan sebagai berikut: pada masa sebelum penjajahan, misalnya, beberapa perempuan telah memegang peranan yang penting dalam pemerintahan/kerajaan. Tri Buana Tungga Dewi yang memimpin Majapahit merupakan salah satu contohnya.⁵ Dalam pergerakan nasional dalam rangka meraih kemerdekaan pun kaum perempuan juga banyak yang terlibat. Pahlawan wanita seperti Cut Nyak Dien, Nyi Ageng Serang dan Christina Marta Tiahahu merupakan contoh beberapa wanita yang secara aktif berjuang untuk melawan penjajahan.⁶

³ Ani Soetjipto, 2002, "Increasing women's Political Participation through Constitutional and Electoral reform", in International IDEA, *Strengthening Women Political Participation in Indonesia*, hlm. 7, http://www.idea.int/publications/swppi/upload/STRENGTHENING_WOMENS.pdf, pada 9 Januari 2008.

⁴ Pasal 65 ayat (1) UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

⁵ Khofifah Indar Parawansa, 2002, "Institution Building: An Effort to improve Indonesian Women's Role and Status", dalam Kathryn Robinson and Sharon Bessell (eds) *Women in Indonesia: Gender, Equity and Development*, hlm. 68.

⁶ France S Adeney, 2003, *Christian Women in Indonesia: A Narrative Study of Gender and Religion*, hlm. 34-5.

Pada masa setelah kemerdekaan, peran perempuan dapat dikatakan cukup diakomodasi oleh pemerintahan pada masa itu. Selain secara konstitusional dijamin dalam UUD 1945⁷, Pemerintah juga membolehkan berdirinya organisasi politik perempuan, dan pelatihan wanita untuk melakukan tugas-tugas kepolisian.⁸ Pemerintah juga meratifikasi konvensi internasional seperti *The ILO Equal Remuneration Convention* No. 100/1951.⁹ Konvensi ini berkaitan dengan pengupahan yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk jenis pekerjaan yang sama.

Pada masa orde baru politik berkenaan dengan wanita dapat dikatakan sebagai apa yang dikatakan oleh Kathrin Robinson sebagai *'the promotion of gender differences'*.¹⁰ Pemerintahan pada saat itu membedakan peran perempuan dengan laki-laki berdasarkan apa yang disebut dengan *a biologically determined difference*. Perempuan dikonstruksikan sebagai pendamping suami.¹¹ Meskipun organisasi perempuan ada pada saat itu namun tidak lepas dari pengaruh pemerintah yang berkuasa pada saat itu.¹²

Selain hal tersebut diatas, beberapa usaha telah dilakukan oleh pemerintah pada saat itu dalam rangka meningkatkan peran perempuan. Termasuk diantaranya adalah dengan dibentuknya kementerian peranan wanita.¹³ Dan ratifikasi konvensi-konvensi internasional terkait seperti *the UN Convention on Political Rights of Women* pada tahun 1968¹⁴ and *the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* pada tahun 1984.¹⁵ Namun demikian dalam kenyataannya adopsi terhadap konvensi internasional tidak secara otomatis menjamin perlindungan terhadap perempuan di Indonesia.

Pada masa reformasi perhatian pemerintah terhadap perempuan dapat dikatakan meningkat. Dalam GBHN 1999 misalnya dinyatakan bahwa pemberdayaan perempuan dapat dicapai dengan meningkatkan status dan peran perempuan dalam kehidupan nasional melalui kebijakan nasional dalam rangka aktualisasi persamaan dan keadilan gender.¹⁶ Selain itu pemerintah pada masa ini juga mengubah nama kementerian peranan wanita menjadi

⁷ Hak tersebut termasuk hak untuk memilih (pasal 27), hak untuk maju dalam pemilihan (pasal 6).

⁸ Khofifah Indra Parawansa, *Op. cit.*, hlm. 70.

⁹ The ILO Equal Remuneration Convention No. 100/1951 di ratifikasi dalam Undang-Undang No 80/1957 (Undang Undang No. 80 tahun 1957 tentang Persetujuan Konvensi ILO No. 100 tahun 1951 mengenai Pengupahan Bagi Laki-laki dan Wanita Untuk Pekerjaan yang Nilainya Sama). http://www.nakertrans.go.id/perundangan/undang-undang/uu_80_1957.php, 9 Januari 2006.

¹⁰ Khatryn Robinson, 2000, "Indonesian Women: from Orde Baru to Reformasi", dalam Luise Edwards and Mina Roces (eds), *Women In Asia, Tradition, Modernity and Globalisation*, hlm. 141.

¹¹ *Ibid.*

¹² Khofifah Indar Parawansa, *Op. cit.*, hlm. 71.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Undang Undang No. 68 Tahun 1968 tentang Pengesahan Konvensi Hak- Hak Politik Wanita.

¹⁵ Undang Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

¹⁶ Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 Bab IV(GBHN, <http://www.geocities.com/CollegePark/Hall/1981/tapgbhn.htm>, 9 Januari 2008.

kementerian pemberdayaan perempuan. Tidak seperti kementerian yang sebelumnya yang dapat dikatakan berfokus pada peran domestik perempuan, kementerian yang baru ini bertujuan untuk mencapai apa yang dinamakan dengan persamaan perlakuan untuk perempuan di dalam keluarga, masyarakat dan bangsa.¹⁷

Secara konstitusional, hak-hak perempuan di jamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 misalnya mengenal adanya persamaan kesempatan antara perempuan dan laki-laki dalam bidang politik. Baik laki-laki maupun perempuan mempunyai hak yang sama dalam menggunakan hak pilih maupun dalam hal untuk dipilih dalam pemilihan umum. Sejak reformasi tahun 1998, pemerintah telah menyatakan komitmennya dalam rangka peningkatan penghargaan terhadap HAM yang didalamnya terhadap hak perempuan. Dalam peraturan perundang-undangan, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, misalnya, menjamin keterwakilan perempuan baik dalam lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif.¹⁸

Namun demikian dalam kenyataan, keterlibatan perempuan dalam ranah publik seperti dalam pemerintahan dan parlemen masih sangat terbatas. Dalam tahun 1990an, misalnya, hanya kurang dari dua persen wanita menjadi kepala desa.¹⁹ Jumlah

perempuan dalam kabinet juga sangat rendah. Dalam pemerintahan Abdurrahman Wahid hanya dua perempuan yang menjadi menteri.²⁰ Demikian juga dalam kabinet pemerintahan Megawati.²¹ Rendahnya keterwakilan perempuan juga terjadi di parlemen baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Di Dewan Perwakilan Rakyat misalnya perempuan hanya 9,2% dari jumlah kursi yang ada.²² Sedangkan di parlemen daerah prosentase perempuan kurang dari 6%.²³

Frase *affirmative action* sering kali diucapkan dan digunakan orang manakala membicarakan peningkatan peran perempuan, termasuk didalamnya peningkatan keterwakilan perempuan. Secara umum dapat dikatakan bahwa *affirmative action* merupakan tindakan proaktif/tindakan positif yang dilakukan untuk menghapuskan perlakuan diskriminatif dalam konteks ini terhadap perempuan. Tindakan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Artinya sampai tindakan diskriminatif tersebut tidak ada lagi. Atau sampai kesetaraan itu dicapai. Selain itu tindakan ini dapat dilakukan secara sukarela maupun *mandatory*. Susuan D Clyton dan Fay J Crosby mencoba mendefinisikan *Affirmative action*, “an attempt to make progress toward substance, rather than merely formal, equality of

¹⁷ Khofifah Indar Parawansa, *Op. cit.*, hlm. 73.

¹⁸ Pasal 4 UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa pemilihan, dalam pemilihan anggota legislatif dan eksekutif harus menjamin keterwakilan perempuan.

¹⁹ Khatryn Robinson, 2000, “Indonesian Women: from Orde Baru to Reformasi”, dalam Luise Edwards and Mina Roces (eds), *Women In Asia, Tradition, Modernity and Globalisation*, hlm. 154.

²⁰ Sharon Bessel, 2005, “Indonesia”, in Yvonne Galligan and Manan Tremblay (eds) *Sharing Power: Women, Parliament, Democracy*, hlm. 11.

²¹ *Ibid.*

²² Soetjipto, *Op. cit.*, 7.

²³ *Ibid.*

opportunity for those groups such as women or racial minorities, which are currently underrepresented in significant positions in society, by explicitly taking into account the defining characteristic-sex or race which has been the basis for discrimination".²⁴

Affirmative action ini dapat dikatakan lahir karena atau sebagai dampak dari kondisi ekonomi kelompok tertentu dalam masyarakat di Amerika. Tujuannya adalah untuk memperbaiki posisi dan kedudukan perempuan atau kelompok kulit berwarna di Amerika sebagai dampak dari kebijakan segregasi dan diskriminasi yang menimpa mereka. Berbeda dengan konsep *equal opportunity* yang pada dasarnya hanya mensyaratkan agar institusi-institusi tidak bersifat diskriminatif terhadap anggotanya. *Affirmative action* secara eksplisit menyatakan tindakan non diskriminatif ini harus memperhatikan karakteristik yang ada dalam institusi seperti jender atau ras.²⁵

Dalam membicarakan *affirmative action* seringkali dikaitkan dengan kuota walaupun dalam praktek tidak selalu demikian. Kuota secara harafiah sering diartikan sebagai cara untuk memberlakukan jumlah atau prosentase tertentu bagi kelompok tertentu. Walaupun tidak salah, namun sejatinya kuota tidak sebatas hal tersebut. *Affirmative action* dapat bermakna lebih luas sebagai mementingkan kualifikasi

tertentu sebagai dasar pertimbangan bagi pemberian kesempatan bagi kelompok tertentu. Secara umum kuota dapat diartikan sebagai:

*"A system primarily set a minimum percentage of representation for both sexes to ensure a balance presence of men and women in political and decision making post. The basic argument for the use of quota is that it addresses inequality engendered by law and culture."*²⁶

Penggunaan *affirmative action* bukan tanpa kritik. Sering dikatakan bahwa kebijakan ini mendiskriminasikan laki-laki dan tidak konstitusional. Terhadap pernyataan ini dapat dikatakan bahwa pernyataan di atas benar manakala terdapat kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Namun kenyataannya tidak demikian terdapat gap yang besar antara laki-laki dan perempuan. Dengan kata lain ada ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan. Tidak sekedar kuota/atau penetapan prosentase tertentu, *affirmative action* lebih jauh mempunyai tujuan agar tidak terjadi lagi bias gender dalam segala kegiatan yang dilakukan dalam institusi. Dengan kenyataan bahwa keterampilan perempuan sangat rendah seperti telah diuraikan di atas maka *affirmative action* merupakan salah satu tindakan yang

²⁴ Susan D Clayton and Faye J Crosby, *Justice, Gender and Affirmative Action*, hlm. 3 dalam Any Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, hlm. 100.

²⁵ Julia Suryakusuma, *Demokrasi adalah kesetaraan, Keterwakilan dan keadilan: Affirmative Action untuk Perempuan di Parlemen*, dalam Any Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, hlm. 100.

²⁶ "The Quota System: Women's boon orbane?" *Around the World, A quarterly fact sheet of the center for Legislative Development*, April 2000 Vol. 1 No. 3, dalam Any Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, hlm. 104.

penting dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Faktor-faktor apakah yang menyebabkan pencantuman *electoral quota* dalam Undang-Undang 12 tahun 2003 tidak berhasil meningkatkan jumlah/ keterwakilan perempuan di DPR RI periode 2004-2009 secara signifikan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa bagaimana pengaruh pencantuman pasal berkaitan *electoral quota* dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dengan peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di DPR-RI, serta melihat upaya-upaya yang dilakukan untuk mendorong peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen. Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan sehingga berbasis pada data sekunder. Bila diperlukan untuk melengkapi dan menunjang data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, akan dilakukan penelitian lapangan. Adapun cara penelitiannya secara lengkap dilakukan sebagai berikut:

1. Penelitian Kepustakaan

Data yang diperoleh dalam penelitian kepustakaan adalah data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

1). Bahan hukum primer, bahan hukum yang mengikat yaitu:

- a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b). Undang Undang No 39 Th 1999 tentang Hak Asasi manusia
 - c). UU No 7 Tahun 1984 Ratifikasi CEDAW
 - d). UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu,
- 2). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang meliputi:
- a). Buku buku mengenai Hak Asasi Manusia
 - b). Buku buku mengenai Keterlibatan perempuan dalam ranah publik.
 - c). Hasil seminar, makalah, artikel yang ada kaitannya dengan keterwakilan perempuan dalam parlemen.
- 3). Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, yang meliputi:
- a). Kamus Istilah Hukum yang disusun oleh Fockema Andreas (diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata, dkk.)
 - b). Kamus Bahasa Indonesia yang disusun oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

2. Alat Penelitian

Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan adalah kuesioner dan pedoman wawancara. Kuesioner diajukan kepada responden. Pedoman wawancara dibuat sebagai panduan untuk memperoleh data dari narasumber.

3. Analisis Hasil

Dalam penelitian ini akan dilakukan analisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan memperhatikan fakta yang ada dalam praktek dan digabungkan dengan data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan sehingga diperoleh deskripsi tentang penyebab ketidakefektifan pencantuman pasal mengenai kuota perempuan dalam peningkatan jumlah perempuan di DPR RI periode 2004 -2009.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Dasar-Dasar Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka membentuk suatu peraturan perundang undangan yang baik, perlu pengkajian yang mendalam mengenai beberapa hal diantaranya adalah mengenai dasar-dasar yang harus dipenuhi dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Terdapat empat dasar yang harus dipenuhi yaitu dasar filosofis, dasar yuridis, dasar sosiologis, dan dasar politis.

Dasar filosofis pada pinsipnya memberikan arahan bagaimana suatu peraturan perundang-undangan itu dibentuk. Pembentukanperaturanperundang-undangan harus mempertimbangkan falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Tidak boleh suatu peraturan perundang-undangan melanggar norma yang terdapat dalam Pancasila dari sila pertama sampai pada sila yang kelima. Selain itu, makna filosofis dikandung maksud bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan cita cita hukum (*recht idee*) masyarakat. Akan dibawa kemana masyarakat itu dengan dibentuknya suatu

peraturan perundang-undangan. Apakah masyarakat akan dibawa kepada ketertiban, keamanan atau kesejahteraan. Ketidajelasan landasan filosofis dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan sulitnya pencapaian tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu juga dimungkin akan melanggar norma yang terdapat dlam falsafah negara.

Dasar yuridis menitikberatkan pada aspek hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam aspek ini dibicarakan misalnya apakah suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh lembaga yang berwenang?, selain itu apakah suatu telah merujuk peraturan perundang-undangan di atasnya dalam pembentukannya. Hal ini penting karena peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya juga penting untuk diingat bahwa pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus mengikuti prosedur yang telah ditentukan. Mengabaikan prosedur pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dapat berakibat suatu peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan.

Selanjutnya adalah dasar sosiologis, dasar ini menitiberatkan pada apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk sesuai dengan kenyataan harapan dan tuntutan yang ada didalam masyarakat. Akan sangat ironis ketika suatu peraturan perundang-undangan dibentuk tanpa melihat keinginan masyarakat, padahal masyarakatlah yang pada akhirnya akan terkena dampak atas pemberlakuan peraturan-perundang-undangan tersebut. Selain itu penerimaan yang

wajar oleh masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan akan sangat bergantung apakah suatu peraturan perundang-undang secara sosiologis telah disosialisasikan kepada masyarakat sehingga sesuai kenyataan yang ada di dalam masyarakat.

Yang terakhir adalah dasar politis, dasar ini lebih dekat kepada apakah suatu peraturan perundang-undangan didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat, sejalan dengan falsafah negara serta memiliki landasan yuridis yang kuat, tanpa dukungan kekuatan politik yang cukup di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapat dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum.

2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik

Terdapat beberapa ahli yang mengemukakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diantaranya adalah Van Der Vlies dan Hamid Attamimi. Asas-asas tersebut pada tahun 2004 telah diformalkan menjadi salah satu materi dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004. Di dalam Bab II dinyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas-asas sebagai berikut:

a. Kejelasan tujuan, asas ini menhendaki bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas, apa yang hendak dicapai. Asas ini sejalan dengan aliran

utilitarianisme yang menegaskan bahwa setiap pembentukan hukum akan mengandung tujuan yang hendak dicapai baik yang berfiat kebahagiaan individu maupun kebahagiaan yang bersifat sosial masyarakat.²⁷

- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditetapkan siapa yang mempunyai kewenangan membentuknya. Ketidakwenangan suatu organ untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan apabila organ tersebut membentuk suatu peraturan perundang-undangan.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang akan diatur dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Materi yang seharusnya dimuat dalam suatu Undang-Undang tidak boleh diatur dalam bentuk/jenis peraturan perundang-undangan yang lain.
- d. Asas Dapat dilaksanakan, pada dasarnya mengisyaratkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan tersebut apabila diundangkan. Apakah masyarakat dapat secara wajar melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut? Asas ini penting untuk dipenuhi jika pembentuk peraturan perundang-undangan tidak menginginkan peraturan-

²⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, hlm. 78.

- an perundang-undangan tersebut hanya sebatas peraturan perundang-undangan di atas kertas saja.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, setiap peraturan perundang-undangan hendaknya dibentuk berdasarkan kebutuhan dan kemanfaatan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
 - f. Kejelasan rumusan, Kejelasan dalam merumuskan suatu norma dalam suatu peraturan perundang-undangan sangat penting agar tidak terdapat penafsiran ganda atas suatu rumusan. Oleh karena itu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan beberapa hal antara lain: teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami.
 - g. Keterbukaan, asas ini menginginkan adanya keterbukaan/transparansi dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, pembahasan sampai pada pengundangan. Dengan asas ini masyarakat mendapat kesempatan yang luas untuk memberi masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Perwakilan dan Demokrasi: Beberapa Pandangan Teoritik

Dalam pembicaraan mengenai kuota perempuan dalam pasal 65 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tidak bisa dilepaskan dengan pembicaraan mengenai demokrasi. Hal ini dikarenakan kuota perempuan pada hakekatnya ingin menegakkan prinsip demokrasi dalam arti meningkatkan keterwakilan perempuan.

Secara konseptual demokrasi dianggap mengandung ambiguitas. Ambiguitas demokrasi setidaknya dapat dilihat antara lain demokrasi sering didefinisikan sebagai: lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide-ide, namun demokrasi juga sering didefinisikan sebagai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide dan praktik demokrasi.²⁸

Abraham Lincoln mengatakan bahwa demokrasi itu ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government from the people, by the people, and for the people*).²⁹ Henry B. Mayo dalam buku *Intoduction to Democratic Theory* yang dikutip dalam bukunya Miriam Budiarjo memberikan definisi Sistem Politik yang demokratis ialah kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-

²⁸ S.I Benn dan R.S Peters, 2008, *Principles of Political Thought* (New York: Cllier Books 1964 dalam Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), hlm. 105.

²⁹ Sukarna, 1981, *Sistem Politik*, hlm. 37-39.

wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.³⁰ Selanjutnya menurut Bryce demokrasi adalah Pemerintahan dimana kehendak mayoritas warga negara (yang cakap) dijalankan.

Berdasarkan pendapat Henry Mayo dan Bryce dapat disimpulkan bahwa demokrasi pada prinsipnya pemerintahan yang didasarkan pada kehendak mayoritas warga Negara. Dalam konteks kehendak mayoritas warga Negara, dapat dipertanyakan apakah DPR merupakan perwujudan keterwakilan mayoritas warga Negara? Jika dilihat dalam data pemilih pada pemilihan umum tahun 2004, ternyata lebih dari lima puluh persen pemilih adalah perempuan. Namun demikian keterwakilan perempuan di parlemen tidak lebih 13 persen. Dalam konteks ini maka ada kehendak mayoritas warga Negara yang tidak secara memadai terwakili. Oleh karena itu perlu adanya peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen agar kehendak mayoritas warga Negara dapat terwakili secara memadai.

4. Faktor-Faktor Penyebab Tidak Efektifnya Pemberlakuan *Electoral quota* dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Jumlah Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009

Dari penelitian dapat diketahui setidaknya terdapat tiga faktor yang

menyebabkan ketidakefektifan pemberlakuan *electoral quota* dalam pemilihan umum 2004 dalam rangka meningkatkan jumlah perempuan dalam lembaga perwakilan. Ketiga faktor tersebut adalah pertama, adanya permasalahan pada redaksional pasal 65 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Kedua, adanya permasalahan pada sistem pemilihan umum yang digunakan pada pemilu 2004. Ketiga, masih kurangnya komitmen partai politik untuk menempatkan calon perempuan dalam nomor jadi dalam daftar calon legislatif. Bagian berikut akan melakukan pembahasan lebih lanjut mengenai ketiga faktor tersebut di atas. Sebelum membahas ketiga faktor tersebut, terlebih dahulu akan diuraikan secara singkat mengenai pemilihan umum tahun 2004. Hal ini penting karena pemilu 2004 merupakan pemilu yang pertama yang menggunakan *electoral quota*.

5. Pemilihan Umum Tahun 2004: Penerapan Kuota Tiga Puluh Persen Bagi Perempuan

Terhadap pemberlakuan kuota perempuan, terdapat perdebatan yang cukup alot atas kuota perempuan. Sedikitnya terdapat tiga perdebatan diantaranya adalah pertama, berkaitan apakah pemberlakuan kuota perempuan bertentangan dengan konstitusi. Kedua apakah kuota bertentangan dengan demokrasi dan ketiga pro dan kontra dalam perspektif yang lebih umum. Dalam perdebatan pertama ada pendapat bahwa demokrasi banyak dipahami sebagai berarti *free fair competition*, dalam pengertian ini ketika kompetisi sudah dilaksanakan dgn

³⁰ Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 61.

memberikan kesempatan yg sama maka hrs diterima apapun hasilnya. Namun demikian demokrasi juga dapat berarti: keterwakilan/representasi ataupun kesetaraan. Dalam arti *free fair competition*, kuota sering dianggap tidak sejalan dengan prinsip demokrasi karena memberikan perlakuan khusus kepada perempuan. Namun demikian dalam arti yang kedua kuota merupakan alat yang bersifat sementara untuk menuju kepada kesetaraan keterwakilan, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai melanggar demokrasi.

Terhadap pendapat apakah kuota dapat dikatakan melanggar konstitusi khususnya terhadap pasal yang berkenaan dengan persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Maka dapat dikatakan bahwa *electoral quota* sebagai sarana untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam lembaga perwakilan tidak bertentangan dengan norma dalam konstitusi khususnya pasal berkaitan dengan hak asasi manusia. Berdasar ketentuan pasal 28 H ayat (2) "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamann dan keadilan". Yang dapat diartikan bahwa *electoral quota* tidak melanggar ketentuan dalam konstitusi.

Dalam perkembangannya terdapat kelompok yang setuju/pro terhadap kuota namun tidak sedikit pula kelompok yang tidak setuju atas pemberlakuan kuota. Secara sederhana perdebatan ini dapat dijelaskan sebagai berikut beberapa pendapat yang tidak sepakat dengan kuota perempuan diantaranya: Pertama, demokrasi adalah sistem yang mengatur mengenai prosedur bukan hasil. Oleh karena itu yang penting adalah adanya persamaan kesempatan dan kebebasan dalam partisipasi politik. Jika hasil dari kompetisi yang *fair* didominasi

oleh kelompok tertentu maka hasil tersebut harus diterima oleh publik. Kedua, kuota pada dasarnya adalah bentuk lain dari diskriminasi karena kuota bertentangan dengan persamaan kesempatan. Terakhir, electoral quota untuk perempuan bisa jadi mereduksi hal-hal penting lainnya seperti kualitas, kepemimpinan dan kemampuan individu.

Terhadap pendapat-pendapat di atas terdapat beberapa pendapat yang berseberangan. Pendapat-pendapat itu dapat diringkas sebagai berikut: Pertama, demokrasi tidak hanya sekedar prosedur. Demokrasi juga berhubungan juga berhubungan erat dengan kemampuan untuk berkomunikasi dengan masyarakat. Komunikasi politik menjadi 'tidak sehat' apabila separoh dari populasi hanya di wakili oleh sedikit perwakilan. *Electoral quota* tidak bertentangan dengan demokrasi namun melengkapi/menyempurnakan demokrasi. Kedua, Kuota bukan bentuk lain dari diskriminasi. Penggunaan kuota hanya bersifat sementara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Di dalam masyarakat yang patriarkhis seperti Indonesia, akan sulit bagi perempuan untuk memenangkan kompetisi apabila harus berkompetisi secara terbuka dengan laki-laki. Dapat ditebak bahwa laki-lakilah yang akan memerangkan kompetisi tersebut. Oleh karena itu kuota penting untuk meningkatkan jumlah perempuan di lembaga perwakilan. Setelah dirasa cukup proporsional maka kuota ini akan dengan sendirinya tidak digunakan lagi. Ketiga, kuota juga tidak akan mengurangi hal-hal penting lainnya dalam arena politik seperti kualitas individu, kepemimpinan dan kapabilitas seseorang. Seperti halnya laki-laki, perempuan ada yang berkualitas ada juga yang tidak, ada yang punya jiwa kepemimpinan yang kuat ada juga yang tidak.

Untuk menggambarkan lebih detail situasi dalam pemilihan umum tahun 2004 akan didiskripsikan secara singkat beberapa fakta terkait dengan Pemilihan umum pada tahun 2004. Pada saat itu jumlah masyarakat secara keseluruhan diperkirakan mencapai 214.187.047. Dari jumlah tersebut sekitar 124.449.039 adalah jumlah pemilih. Sedangkan jumlah partai politik yang berkompetisi pada pemilihan umum tahun 2004 ada dua puluh empat partai politik. Bagaimana dengan prosentase pemilih perempuan dan laki-laki? Pada pemilu 2004 peilih perempuan lebih tinggi dibandingkan

dengan pemilih laki-laki. Secara prosentase pemilih perempuan sekitar 53 persen sedangkan pemilih laki-laki berjumlah sekitar empat puluh tujuh prosen.

Kuota tiga puluh persen untuk perempuan pada akhirnya diterapkan pada pemilihan umum tahun 2004. Pada pemilu tahun 2004 ini dua puluh empat partai politik mengikuti pemilihan umum. Bagaimana implementasi dari pasal 65 ayat (1) Undang Undang Pemilu tersebut. Distribusi caleg perempuan dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

TABEL 1

Calon Anggota Legislatif Perempuan Berdasarkan Partai Politik (Pemilu 2004)

No	Partai Politik	Perempuan	(%)	Laki-Laki	(%)	Total
1	PNI Marhaenisme	60	27,9	155	72	215
2	PBSD	90	37,1	152	62,8	242
3	PBB	80	23,8	256	76,1	336
4	P Merdeka	72	35,6	130	64,3	202
5	PPP	111	22,3	386	77,6	497
6	PPDK	74	32,7	150	67,2	223
7	PPIB	94	32,6	150	61,4	244
8	PNBK	64	29,6	152	70,3	216
9	P Demokrat	117	27	316	72,9	433
10	PKPI	97	38,8	153	61,2	250
11	PPDI	91	35,1	168	64,8	259
12	PPNU	78	38,4	125	61,5	203
13	PAN	182	35	338	65	520
14	PKPB	149	35,9	265	64	414
15	PKB	170	37,6	281	62,3	451
16	PKS	180	40,3	266	59,6	446
17	PBR	100	31,5	217	68,4	317
18	PDIP	158	28,3	400	71,6	652
19	PDS	87	30,7	196	69,2	283
20	P Golkar	185	28,3	467	71,6	652
21	P Patriot Pancasila	51	29,4	122	70,5	173
22	P Syarikat Islam	101	38,6	160	61,3	261
23	PPD	64	34,2	123	65,7	187
24	P Pelopor	53	30,4	121	69,5	174
	Total	2.507	32,3	5.249	67,6	7.756

(Sumber: Komisi Pemilihan Umum, 2004)

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa terdapat enam belas partai politik yang telah memenuhi persyaratan kuota perempuan dalam daftar calon legislatif mereka. Dari keenam belas partai politik ini termasuk beberapa diantaranya adalah partai berbasis islam seperti misalnya Partai Syarikat Islam dan Partai Keadilan Sejahtera. Selain itu terdapat pula partai berbasis nasionalis seperti Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Dari tabel di atas terdapat hal yang menarik dimana Partai Keadilan Sejahtera, yang notabene adalah sebuah partai Islam memperoleh prosentase yang tertinggi untuk caleg perempuan yaitu sekitar empat puluh persen. Sedangkan prosentase terendah dalam pencalonan perempuan dalam daftar

calon legislatif di capai oleh Partai Persatuan Pembangunan yang juga merupakan partai Islam.

Pertanyaannya kemudian apakah persyaratan yang telah dipenuhi oleh keenam belas partai politik tersebut secara otomatis akan meningkatkan jumlah perempuan di lembaga perwakilan khususnya di DPR? Hal ini akan sangat bergantung di posisi manakah perempuan tersebut ditempatkan dalam daftar calon legislatif. Bagaimana dengan hasil dari pemilihan umum itu sendiri apakah kemudian perempuan mendapatkan perwakilan yang memadai? Tabel di bawah ini akan memberikan gambaran bagaimana komposisi keterwakilan perempuan dalam anggota legislatif (DPR) hasil pemilihan umum tahun 2004.

TABEL 2
Perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Partai Politik (Pemilu 2004)

No	Partai Politik	Perempuan	(%)	Laki-laki	(%)	Total
1	GOLKAR	18	14	109	86	128
2	PDIP	12	11	97	89	109
3	PPP	3	5,17	55	94,82	58
4	P Demokrat	6	10,52	51	89,47	57
5	PKB	7	13,46	45	86,53	52
6	PAN	7	13,46	45	86,53	52
7	PKS	3	6,66	42	93,33	45
8	PBR	2	15,38	11	84,61	13
9	PDS	3	25	9	75	12
10	PBB	0	0	11	100	11
11	PPDK	0	0	5	100	5
12	PKPB	0	0	2	100	2
13	P Pelopor	0	0	2	100	2
14	PKPI	0	0	1	100	1
15	PNBK	0	0	1	100	1
16	PNI Marhaenisme	0	0	1	100	1
	Total	61	11	489	89	550

(Sumber: Divisi Perempuan dan Pemilu CETRO, 2004)

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa walaupun terdapat enam belas partai politik yang telah memenuhi kuota tiga puluh persen untuk perempuan dalam daftar calon legislatif, ternyata tidak satu partai politik pun yang dapat mencapai tiga puluh persen perempuan dalam keanggotaan di badan legislatif. Memang terdapat kenaikan jumlah

perempuan dalam keanggotaan legislatif, namun demikian peningkatan tersebut sangatlah kecil. Untuk menjelaskan seberapa kecil peningkatan jumlah perempuan di lembaga perwakilan, tabel di bawah memperlihatkan jumlah dan prosentase perempuan dalam lembaga perwakilan (DPR) pada masa orde baru.

TABEL 3

Prosentase Perempuan dalam Lembaga perwakilan (DPR) selama Orde Baru

Periode	Perempuan		Laki-laki	
	Total	%	Total	%
1971-1977	36	7,8	460	92,2
1977-1982	29	6,3	460	93,7
1982-1987	39	8,5	460	91,5
1987-1992	65	13	500	87
1992-1997	65	12,5	500	87,5
1997-1999	54	10,8	500	89,2

(Sumber: Sekretariat DPR, 2001. Data diformulasikan kembali oleh devisi perempuan dan pemilihan umum, CETRO, 2002.)

Apabila diperbandingkan dengan pemilihan umum sebelumnya pada tahun 1999 terlihat bahwa pada saat itu empat puluh tiga perempuan terpilih dalam lembaga legislatif, atau sekitar sembilan persen. Sedangkan pada tahun 2004 figur ini meningkat menjadi sekitar sebelas prosen dengan enam puluh satu perempuan terpilih dalam pemilu tahun 2004. Berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 2004 dapat dikatakan bahwa kuota untuk perempuan tidak cukup memadai dalam usaha untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan.

Apabila dibandingkan antara tabel mengenai prosentase perempuan dalam daftar calon legislatif dengan prosentase perempuan yang terpilih di Dewan Perwakilan Rakyat maka dapat dikatakan bahwa walaupun

sebagian besar partai politik (enam belas partai politik) memenuhi tiga puluh persen perempuan dalam daftar pencalonan anggota legislatif, namun jumlah itu tidak sebanding dengan hasil akhir yang dicapai yang berupa jumlah perempuan yang nyata-nyata terpilih dan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari perbandingan ini dapat disimpulkan bahwa dalam pencalonan banyak calon anggota legislatif perempuan yang ditempatkan di nomor yang kemungkinan untuk terpilih sangat kecil. Sehingga dalam pemilihan anggota legislatif mereka tidak terpilih.

6. Normatifikasi Pasal 65 ayat (1) Ditinjau dari Aspek Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis

Dalam rangka pembentukan suatu

peraturan perundang-undangan yang baik perlu di perhatikan empat aspek yaitu filosofis, yuridis, sosiologis dan politis. Keempat aspek ini penting agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku dalam jangka waktu yang cukup lama, memenuhi kaidah formal pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga sah secara hukum dan dapat diterima oleh masyarakat secara wajar.

Hal yang demikian juga dilakukan dalam normatifikasi Pasal 65 ayat (1). Dalam aspek filosofis, norma dalam Pasal 65 ayat (1) dapat dikatakan tidak bertentangan dengan Pancasila sebagai falsafah negara. Pasal ini bahkan memberikan penghargaan terhadap makhluk Tuhan Yang Maha Esa khususnya terhadap perempuan. Pasal ini juga tidak bertentangan dengan keempat Sila yang lain dari Pancasila. Bahkan dengan sila keempat yang pada prinsipnya berisi tentang demokrasi. Walaupun ada pendapat yang menyatakan bahwa penerapan kuota tidak sesuai dengan prinsip demokrasi yang mengutamakan persamaan kesempatan, pencamtuan kuota perempuan dapat dipandang sebagai cara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan yang pada hakekatnya juga bagian penting dari prinsip demokrasi.

Dalam aspek yuridis, Pasal 65 ayat (1) yang merupakan bagian dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dapat dikatakan telah memenuhi aspek yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang. Undang-undang ini dibentuk oleh lembaga yang memang memiliki kewenangan untuk membentuk Undang-Undang. Selain

itu secara prosedural Undang-Undang ini telah melampaui tahapan-tahapan yang telah ditentukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sejak dari perencanaan, pembahasan, persetujuan bersama, sampai pada mengesahan dan pengundangan Undang-Undang ini.

Secara sosiologis Undang-undang ini juga sudah mencerminkan keadaan/kenyataan yang ada di masyarakat, artinya undang-undang ini berusaha mengakomodasi kebutuhan atau tuntutan masyarakat yang menghendaki adanya peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga perwakilan, khususnya dari aktivis perempuan dan lembaga swadaya masyarakat yang fokus terhadap perempuan. Hal ini dilatarbelakangi adanya keadaan yang tidak seimbang/setara antara laki-laki dan perempuan dalam lembaga perwakilan yang sudah berlangsung lama. Sehingga pemberlakuan Pasal 65 ayat (1) dalam Undang-Undang ini merupakan upaya dalam rangka peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan. Pada saat pemberlakuan/pengundangan Undang-Undang ini dapat dikatakan tidak terdapat resistensi yang tinggi dari masyarakat. Masyarakat dalam hal ini dapat menerima Undang-Undang ini secara wajar.

7. Faktor Redaksional Pasal 65 ayat (1) Ditinjau dari Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan hendaknya mendasarkan diri pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik. Undang-Undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan

an Umum yang didalamnya terdapat Pasal 65 ayat (1) yang memuat tentang kuota perempuan dengan sendirinya juga harus memenuhi asas-asas tersebut.

Asas kejelasan tujuan pada prinsipnya menyatakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai. Dalam konteks Pasal 65, dapat dikatakan rumusan tersebut bertujuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan, namun demikian rumusan tersebut tidak secara tegas dan jelas menggambarkan hal tersebut. Hal ini terlihat dalam pilihan katanya. Hal ini bukan tanpa sebab. Pembahasan atas rancangan undang-undang ini khususnya pasal 65 bukan hal yang biasa. Pasal mengenai kuota adalah pasal pertama yang ada dalam Undang-undang Pemilihan umum yang tidak pernah ada dalam peraturan perundang-undangan yang sama yang ada sebelumnya. Oleh karena itu dapat diduga akan mengalami resistensi yang tinggi dari para legislator apabila rumusan pasal 65 sangat rigid dan mengikat/wajib. Sehingga rumusan pasal ini dapat dikatakan hasil terbaik yang dapat diraih pada saat itu.

Bila ditinjau dari asas dapat dilaksanakan, dapat dikatakan bahwa pasal 65 tersebut memenuhi asas tersebut. Adapun argumen yang menguatkan adalah dari dua puluh empat partai politik yang ikut dalam pemilihan umum tahun 2004, ada enam belas partai politik yang telah memenuhi persyaratan tiga puluh persen keterwakilan perempuan dalam pencalonan calon legislatif. Artinya lebih dari enam puluh persen dari jumlah partai politik peserta pemilu telah memenuhi

persyaratan tersebut, suatu prosentase yang cukup besar untuk dapat menatakan bahwa norma dalam pasal 65 memenuhi asas dapat dilaksanakan.

Selanjutnya, apabila dilihat dari asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dapat dikatakan bahwa rumusan dalam pasal 65 memenuhi asas tersebut. Pada prinsipnya asas ini menekankan adanya kebutuhan dari masyarakat akan peraturan perundang-undangan atau norma dalam peraturan perundang-undangan. Lebih jauh asas ini menghendaki adanya kemanfaatan bagi masyarakat apabila norma tersebut diberlakukan.

Dikatakan memenuhi adanya kebutuhan masyarakat karena secara nyata terdapat ketidakseimbangan antara jumlah perwakilan yang berjenis kelamin laki-laki dengan jumlah perwakilan yang berjenis kelamin perempuan. Padahal dalam kenyataannya jumlah populasi perempuan lebih banyak dari laki-laki. Sehingga ada kebutuhan masyarakat untuk membuat proporsi ini semakin seimbang. Dengan proporsi yang semakin seimbang kemanfaatan juga akan dapat dirasakan oleh masyarakat dalam hal ini perempuan. Hal ini dikarenakan kepentingan-kepentingan perempuan, dengan proporsi yang seimbang ini akan lebih dapat didengar dan diartikulasikan.

Apabila ditinjau dari asas 'kejelasan rumusan' norma dalam Pasal 65 ayat (1): "Setiap partai politik peserta pemilihan umum dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Dari rumusan

tersebut dapat diutarakan hal-hal sebagai berikut; pertama, pilihan kata dalam pasal 65 khususnya kata 'dapat' dapat dikatakan bahwa ketentuan tersebut bersifat fakultatif atau anjuran/rekomendasi bukan sesuatu yang imperatif atau suatu kewajiban. Yang berarti bahwa bisa saja suatu partai politik memenuhi atau tidak memenuhi syarat 30%. Selanjutnya dalam pasal tersebut juga tidak terdapat sanksi apabila suatu partai politik tidak memenuhi persyaratan 30%.

Namun demikian terdapat interpretasi lain atas pasal 65 tersebut diatas. Kata 'dapat' menunjuk pada mengajukan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Yang berarti bahwa 'jika ada parpol yang hanya dapat mengisi nominasi caleg di DPR dan DPRD propinsi saja, karena basis mereka memang di kabupaten/kota, maka dalam nominasi parpol tersebut harus memperhatikan 30% keterwakilan perempuan. 'Sementara itu untuk partai politik yang telah mempunyai jangkauan di tingkat nasional, propinsi, kab/kota maka dalam nominasi caleg yang diajukan harus mencantumkan nominasi caleg perempuan sedikitnya 30% dalam caleg tetap'.³¹

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa redaksional pasal 65 dapat dikatakan bersifat fakultatif yang berarti tidak wajib bagi partai politik untuk memenuhi persyaratan tersebut. Hal ini ditambah dengan tidak adanya sanksi bagi partai politik yang melanggar persyaratan tersebut. Lebih lanjut pasal tersebut lebih pada proses penominasian bukan pada hasil.

8. Kurangnya Komitmen Partai Politik dalam Mempatkan Calon Anggota Legislatif Perempuan dalam Nomor yang Memungkinkan Mereka untuk Dapat Terpilih

Dengan memperbandingkan antara tabel 1 yang memuat mengenai jumlah calon anggota legislatif yang diajukan oleh tiap partai politik peserta pemilu tahun 2004 dengan tabel 2 yang memuat jumlah anggota legislatif dari tiap-tiap partai politik maka didapat hasil sebagai berikut.

Dari dua puluh empat partai politik peserta pemilu, terdapat enam belas partai politik yang telah memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif. Namun demikian dalam hasil pemilihan umum tidak satu partai politik pun yang dapat menempatkan caleg perempuannya sejumlah tiga puluh persen. Bahkan secara keseluruhan tidak terdapat kenaikan yang signifikan dalam hal jumlah anggota legislatif yang berjenis kelamin perempuan. Lebih lanjut dapat pula dilihat susunan daftar calon anggota legislatif yang disusun oleh pimpinan pusat partai politik, dimana dapat dikatakan komitmen partai politik untuk menempatkan calon anggota legislatif perempuan masih tergolong kurang.

E. Kesimpulan

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa terdapat sedikitnya tiga faktor yang menyebabkan tidak efektifnya pemberlakuan *electoral quota* dalam rangka

³⁰ Ani Widyani Soetjipto, "UU Pemilu dan Implikasinya Untuk Perempuan", Kompas 24/2/03.

meningkatkan jumlah perempuan di dewan perwakilan rakyat periode 2004-2009: Pertama, faktor yang berkaitan dengan redaksional atau rumusan pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Dalam pasal tersebut tercantum kata 'dapat' yang dapat diartikan bukan merupakan suatu kewajiban. Bisa saja suatu partai politik itu memenuhi persyaratan tersebut namun dapat juga suatu partai politik tidak memenuhi persyaratan tersebut. Selanjutnya persyaratan yang terdapat dalam pasal tersebut lebih menekankan dalam proses nominasi bukan pada hasil. Artinya bisa saja suatu partai politik dalam mengajukan calon anggota legislatif memenuhi persyaratan tersebut, namun belum tentu bahwa hasil yang akan di dapat akan berproporsi sama dengan pada saat pengajuan calon legislatif.

Kedua, faktor yang berkaitan dengan sistem pemilihan umum. Walaupun secara teori dan praktek di beberapa negara menunjukkan bahwa sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proportional representation*), untuk kasus Indonesia penggunaan sistem ini tidak serta merta dapat meningkatkan jumlah perempuan

dalam dewan perwakilan rakyat. Sistem perwakilan berimbang dengan daftar terbuka yang dipraktekan di Indonesia masih sangat bergantung pada daftar nomor urut yang ditentukan oleh pimpinan pusat partai politik. Dengan mekanisme yang demikian preferensi pimpinan pusat partai politik sangat menentukan. Dalam masyarakat yang patriarki seperti Indonesia dapat diduga bahwa perempuan akan sulit memperoleh posisi yang memungkinkan ia terpilih.

Ketiga, faktor yang berkaitan dengan rendahnya komitmen partai politik untuk menempatkan calon legislatif perempuan di nomor yang memungkinkan ia akan terpilih. Pengalaman pemilihan umum 2004 menunjukkan bahwa walaupun enam belas partai politik telah memenuhi persyaratan tiga puluh persen keterwakilan perempuan dalam pencalonan, tidak satu partai politikpun yang dapat menempatkan tiga puluh persen perempuan dari daftar anggota legislatif yang terpilih. Hal ini dapat dikarenakan karena rendahnya komitmen partai politik untuk menempatkan calon perempuan di 'nomor jadi'.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/Artikel

"The Quota System: Women's boon orbane?" *Around the World, A quarterly fact sheet of the center for Legislative Development*, April 2000 Vol. 1 No. 3, dalam Any Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*.
Adeney, France S., 2003, *Christian Women in Indonesia: A narrative Study of*

Gender and Religion.

Bessel, Sharon, 2005, "Indonesia", Yvonne Galligan and Manan Tremblay (eds), *Sharing Power: Women, Parliament, Democracy*.
Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi), Gramedia, Jakarta.

- _____, *Partisipasi dan Partai Politik*.
- Clayton, Susan D. and Faye J Crosby, "Justice, Gender and Affirmative Action", dalam Any Widayani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*.
- Haryanto, 1984, *Partai Politik; Suatu Tinjauan Umum*, Liberty, Yogyakarta.
- Liddle, R. William, 1992, *Partisipasi dan Partai Politik di Indonesia*, Grafiti, Jakarta.
- Parawansa, Khofifah Indar, 2002, "Institution Building: An Effort to improve Indonesian Women's Role and Status", Kathryn Robinson and Sharon Bessell (eds), *Women in Indonesia: Gender, Equity and Development*.
- Robinson, Khatryn, 2000, "Indonesian Women: from Orde Baru to Reformasi", Luise Edwards and Mina Roces (eds), *Women In Asia, Tradition, Modernity and Globalisation*.
- Rudianto, Doddy dan Suroto, 2003, *Partai-Partai Politik di Indonesia*, PT. Citra Mandala Pratama, Jakarta.
- Soetjipto, Ani Widayani, "UU Pemilu dan Implikasinya untuk Perempuan", Kompas 24/2/03.
- Sukarna, 1981, *Sistem Politik*.
- Suryakusuma, Julia, "Demokrasi adalah kesetaraan, Keterwakilan dan keadilan: *Affirmative Action* untuk Perempuan di Parlemen", dalam Any Widayani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*.
- _____, 2001, *Affirmative Action untuk Perempuan di Parlemen*, Yayasan API.
- B. Internet**
- "Menurut BPS, Tahun 2000 Prosentase Perempuan di Indonesia Sekitar 51 persen", <http://www.bps.go.id/pubs/>, 9 Januari 2008.
- Notosusanto, Smita, 2002, "Creating Links Between Civil Society And Political Institutions", in International IDEA, *Strengthening Women Political Participation in Indonesia*, http://www.idea.int/publications/swppi/upload/STRENGTHENING_WOMENS.pdf, 9 Januari 2008.
- Soetjipto, Ani, 2002, "Increasing Women's Political Participation through Constitutional and Electoral Reform", in International IDEA, *Strengthening Women Political Participation in Indonesia*. http://www.idea.int/publications/swppi/upload/STRENGTHENING_WOMENS.pdf, 9 Januari 2008.
- C. Peraturan**
- Garis Besar Haluan Negara (GBHN). *The ILO Equal Remuneration Convention* No. 100/1951 di ratifikasi pada dengan Undang-Undang 80/1957 (Undang Undang Nomer 80 tahun 1957 tentang Persetujuan Konvensi ILO No. 100 mengenai Pengupahan Bagi Laki-laki dan Wanita Untuk Pekerjaan yang Nilainya Sama).
- Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

Undang Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang Undang No. 68 Tahun 1968 tentang Pengesahan Konvensi Hak-Hak Politik Wanita.

Undang Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.