

DISKURSUS HUKUM

U N T U K

KESEJAHTERAAN R A K Y A T

**Sumbangan Pemikiran Alumni
Program Doktor Ilmu Hukum
Universitas Indonesia**

TIM PENULIS

ILUNI S-3 FH UI



DISKURSUS HUKUM UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT:
Sumbangan Pemikiran Alumni Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia
Edisi Pertama
Copyright © 2019

ISBN 978-623-218-088-8
15 x 23 cm
xxxii, 426 hlm
Cetakan ke-1, April 2019

Kencana. 2019.1071

Penulis
TIM PENULIS ILUNI S-3 FH UI

Desain Sampul
Irfan Fahmi

Penata Letak
Suwito

Penerbit
KENCANA
(Divisi PrenadaMedia Group)
Jl. Tandra Raya No. 23 Rawamangun - Jakarta 13220
Telp: (021) 478-64657 Faks: (021) 475-4134
e-mail: pmg@prenadamedia.com
www.prenadamedia.com
INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

DAFTAR ISI

SAMBUTAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA	v
KATA PENGANTAR KETUA ILUNI S-3 FH UI	vii
SUSUNAN KEPENGURUSAN ILUNI S-3 FH UI	ix
KATA PENGANTAR TIM PENERBITAN BUKU ILUNI S-3 FH UI	xi
PENGANTAR WACANA	xiii
DAFTAR ISI	xxix

BAGIAN 1 | PEMIKIRAN HUKUM TENTANG TINDAK PIDANA DAN KRIMINOLOGI

Telaah Kritis Tindak Pidana Perpajakan ■ Dr. Tjip Ismail, S.H., MBA., MM., FCBArb.	2
Perampasan Aset yang Terkait dengan Tindak Pidana ■ Dr. Suhariyono AR., S.H., M.H.	13
Korporasi Korupsi dan Korupsi Korporasi: Inisiasi Pemberantasan yang Nyaris Basi ■ Dr. Andreas Eno Tirtakusuma, S.H., M.H.	36
Penerapan Asas Lex Specialis Systematic dalam Perkara Tindak Pidana Pajak ■ Dr. Reda Manthovani, S.H., LL.M.	61
Pembunuhan Bermotif Bisnis dalam Konteks Kriminologi dan Hukum Pidana ■ Dr. Ahmad Sofian, S.H., M.A.	71

BAGIAN 2 | PERLINDUNGAN KEBEBASAN UNTUK MENJANGKAU Keadilan dan Kemakmuran

- Memperluas Akses dan Melindungi Masyarakat Kunci Meningkatkan Kesejahteraan 84
 ■ Prof. Dr. Bismar Nasution, S.H., M.H.
- Persaingan Usaha: Kebijakan yang Mendahulukan Kebebasan 103
 ■ Dr. Chandra Yusuf, S.H., LL.M., MBA, M.Mgt.
- Keterbukaan dalam Penanganan Dugaan Pelanggaran Kode Etik Profesi 118
 ■ Dr. Binoto Nadapdap, S.H., M.H.
- Permasalahan Industri Jasa Keuangan dan Mozaik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan 139
 ■ Dr. Arief Wibisono, S.H., LL.M.
- Program Hutan Tanaman Rakyat: Teori dan Praktiknya di Lampung 151
 ■ Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum.
- Economic Equilibrium dan Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur 172
 ■ Dr. Iwan Erar Joesoef, S.H., Sp.N., M.Kn.
- Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Dasar Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia: Negara Kesejahteraan Wujud dari Kemandirian dan Ketahanan Energi Nasional 190
 ■ Dr. Elli Ruslina, S.H., M.Hum.

BAGIAN 3 | HUKUM ISLAM DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

- Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah: Suatu Tinjauan Aspek Legal Perlindungan Hukum Terhadap Transaksi Muamalah di Lembaga Peradilan Indonesia 218
 ■ Dr. Gemala Dewi, S.H., LL.M.
- Kajian Atas Penerapan Peraturan Perundang-undangan Syariah di Indonesia 237
 ■ Dr. Zaitun Abdullah, S.H., M.H.
- Politik Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia (Ideologis Ke Ekonomis) 251
 ■ Dr. Mustapa Khamal Rokan, S.H., M.H.
- Saham Syariah Menurut Ketentuan Hukum Positif di Indonesia 274
 ■ Dr. Helza Nova Lita, S.H., M.H.

BAGIAN 4	HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN DIALEKTIKA BERNEGARA	
Perizinan sebagai Instrumen Pengendali Pemerintah Kajian Perizinan Pertambangan di Indonesia		292
■ Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.		
Pergeseran Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum		310
■ Dr. Aartje Tehupeior, S.H., M.H.		
Inkonsistensi Mahkamah Konstitusi Terhadap Kontrak Kerja Sama (Production Sharing Contract) dalam Sektor Migas		326
■ Dr. Arina N. Shebubakar, S.H., M.Kn.		
BAGIAN 5	PEMIKIRAN HUKUM DALAM ASPEK HUKUM TATA NEGARA	
Gagasan Pengadilan Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah Hukum Penyelenggaraan Pemilu 1999 dan Masa Depan		340
■ Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.		
Hukum Pertumbuhan Lembaga Pemerintahan (Hukum Agentifikasi)		354
■ Dr. Roberia, S.H., M.H.		
Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Legislatif di Indonesia		370
■ Dr. Ani Purwanti, S.H., M.Hum.		
Berhukum dengan Sinar Ketuhanan		392
■ Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.		
BIOGRAFI PARA PENULIS		409

PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA

Dr. Ani Purwanti, S.H., M.Hum.

PENDAHULUAN

Hukum dalam pengertiannya sebagai kaidah-kaidah yang berlaku tidaklah lahir begitu saja akan tetapi memerlukan suatu proses pembentukan hukum. Hukum adalah suatu produk politik yang berasal dari kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi serta bersaling.¹ Karena hukum berasal dari suatu proses politik di dalamnya, maka demi menjaga kerangka cita hukum (*rechtsidee*) perlu adanya suatu acuan yakni politik hukum. Pengertian politik hukum sebagai ilmu studi (ilmu politik hukum) adalah studi tentang kebijakan hukum dan latar belakang politik dan lingkungan yang nantinya memengaruhi lahirnya hukum itu sendiri. Kebijakan di sini tentang menentukan bagian aspek mana yang diperlukan dalam pembentukan hukum.²

Pembentukan hukum dalam suatu sistem hukum sangat ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum, juga oleh kualitas pembentuknya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat, sehingga dalam masyarakat sederhana, pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau sebagai proses pembentukan atau pengukuhan kebiasaan yang secara langsung melibatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat

¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 15.

² *Ibid.*, hlm. 8.

itu.³ Dalam masyarakat Eropa Kontinental pembentukan hukum dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam masyarakat *common law* (*Anglo-Saxon*) kewenangan terpusat pada hakim.⁴

Indonesia sebagai negara hukum terlihat konsep hukumnya mengikuti Eropa Kontinental, yang pembentukan hukumnya dilakukan oleh badan legislatif (DPR). Landasan yuridis pemberian kewenangan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada badan legislatif didasarkan pada: *pertama*, Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945 ayat 1: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ayat 2: "Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama". Ayat 5: "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan."

Sejarah politik hukum di Indonesia dari awal kemerdekaan hingga sampai saat ini yang mengalami beberapa periode serta era kepemimpinan yang berkuasa di dalamnya ternyata telah terjadi dinamika antara konfigurasi politik otoriter (*nondemokratis*).⁵ Demokrasi dan otoritarianisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linier di setiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan hal itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadi tarik-menarik antara produk hukum yang berkarakter konservatif dan kecenderungan linier yang sama.

Dinamika tersebut menunjukkan bahwa karakter hukum dan produk hukum senantiasa berkembang seirama dengan perkembangan konfigurasi politik. Bisa dikatakan, meskipun kepastiannya bervariasi, konfigurasi politik yang demokratis senantiasa diikuti munculnya produk hukum yang responsif/otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter senantiasa disertai oleh munculnya hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks.⁶

³ *Ibid.*, hlm. 15.

⁴ Arief Hidayat dan Airlangga Surya Nagara, "Negara Hukum Pancasila: Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum", *Makalah dalam Semiloka Pendidikan Pancasila dan Konstitusi*, (Jakarta: 2011), hlm. 4.

⁵ Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. vi.

⁶ Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat di Indonesia: Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik terhadap Penafsiran Hukum*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006), hlm. 266.

PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM PENGATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA

Dr. Ani Purwanti, S.H., M.Hum.

PENDAHULUAN

Hukum dalam pengertiannya sebagai kaidah-kaidah yang berlaku tidaklah lahir begitu saja akan tetapi memerlukan suatu proses pembentukan hukum. Hukum adalah suatu produk politik yang berasal dari kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi serta bersaing.¹ Karena hukum berasal dari suatu proses politik di dalamnya, maka demi menjaga kerangka cita hukum (*rechtsidee*) perlu adanya suatu acuan yakni politik hukum. Pengertian politik hukum sebagai ilmu studi (ilmu politik hukum) adalah studi tentang kebijakan hukum dan latar belakang politik dan lingkungan yang nantinya memengaruhi lahirnya hukum itu sendiri. Kebijakan di sini tentang menentukan bagian aspek mana yang diperlukan dalam pembentukan hukum.²

Pembentukan hukum dalam suatu sistem hukum sangat ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum, juga oleh kualitas pembentuknya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat, sehingga dalam masyarakat sederhana, pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau sebagai proses pembentukan atau pengukuhan kebiasaan yang secara langsung melibatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat

¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 15.

² *Ibid.*, hlm. 8.

Golongan Karya (Golkar) memerlukan waktu cukup lama.¹⁰

Sejarah dan perkembangan politik hukum di Indonesia dimulai pada saat diproklamasikannya kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Mohammad Hatta. Dari kemerdekaannya itulah mulai dijalankannya suatu roda pemerintahan dengan menciptakan hukum-hukum yang baru yang terlepas dari hukum-hukum para penjajah yang selama hampir 3,5 abad menjajah negeri ini.

1. Sejarah Pengaturan Keterwakilan Perempuan

a. Masa Awal Kemerdekaan (1945-1955)

Pada 18 Agustus 1945, PPKI membentuk sebuah pemerintahan sementara dengan Soekarno sebagai Presiden dan Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden. Piagam Jakarta yang memasukkan kata “Islam” di dalam Sila Pertama Pancasila dihilangkan dari mukadimah konstitusi yang baru.

Republik Indonesia yang baru lahir ini terdiri delapan provinsi, yaitu Sumatra, Kalimantan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Pada 22 Agustus 1945, Jepang mengumumkan mereka menyerah di depan umum di Jakarta. Jepang melucuti senjata mereka dan membubarkan PETA dan Heiho. Banyak anggota kelompok ini yang belum mendengar tentang kemerdekaan.

Pada 23 Agustus 1945, Soekarno mengirimkan pesan radio pertama ke seluruh negeri. Badan Keamanan Rakyat, angkatan bersenjata Indonesia yang pertama mulai dibentuk dari bekas anggota PETA dan Heiho. Beberapa hari sebelumnya, beberapa batalion PETA telah diberitahu untuk membubarkan diri. Pada 29 Agustus 1945, rancangan konstitusi bentukan PPKI yang telah diumumkan pada 18 Agustus 1945 ditetapkan sebagai UUD 45. Soekarno dan Hatta secara resmi diangkat menjadi Presiden dan Wakil Presiden. PPKI kemudian berubah nama menjadi KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). KNIP ini adalah lembaga sementara yang bertugas sampai pemilu dilaksanakan. Pemerintahan Republik Indonesia yang baru, Kabinet Presidensial, mulai bertugas pada 31 Agustus 1945.¹¹

Pada dasarnya, posisi wewenang KNIP dikukuhkan melalui Maklumat X, 16 Oktober 1945, yang memberikan kuasa legislatif terhadap badan tersebut. Dengan maklumat itu, KNIP yang dibentuk pada 22 Agustus 1945 berposisi seperti layaknya Dewan Perwakilan Rakyat untuk

¹⁰ Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Op. cit., hlm. 87.

¹¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004) [Cet. 3], hlm. 115.

sementara waktu sebelum dilaksanakannya pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang sebenarnya. Tugas Komisi Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yaitu membantu dan menjadi pengawas kinerja presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan. KNIP mempunyai kuasa untuk memberikan usulan kebijakan kepada presiden dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.¹² Sementara itu, Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) bertugas untuk membantu dan mengawasi jalannya kinerja pemerintahan di tataran lebih rendah daripada presiden, seperti gubernur dan bupati.

b. Massa Orde Lama (1955-1966)

Saat diproklamasikannya kemerdekaan dimulailah tatanan hidup berbangsa dan bernegara Republik Indonesia. Seperti halnya suatu bangunan baru yang pertama dibangun adalah fundamen yang kuat begitu pula dalam bernegara diperlukan konsep-konsep dasar bernegara dan berbangsa yang menunjukkan bahwa bangsa ini memiliki suatu ideologi yang memberikan pandangan dalam bernegara serta memberikan ciri tersendiri dari bangsa-bangsa lainnya.¹³

Pada masa kepemimpinan Soekarno dasar berbangsa dan bernegara dibangun sehingga memiliki nilai yang sangat tinggi yang dapat menggabungkan kemajemukan bangsa. Pancasila yang di dalamnya melambungkan berbagai kekuatan yang terikat menjadi satu dengan semboyan negara "*Bhinneka Tunggal Ika*".¹⁴ dipakai sebagai kaidah pokok dalam perundang-undangan di Indonesia. Pada tahun 1945-1950, terjadi perubahan sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlemen, di mana dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai badan eksekutif dan sekaligus merangkap sebagai badan legislatif. Pada tahun 1950-1959 Presiden Soekarno memerintah menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950, dan periode ini berlangsung dari 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959.¹⁵

Sebelum Republik Indonesia Serikat dinyatakan bubar, terjadi peristiwa demo besar-besaran menuntut pembuatan negara kesatuan dan melalui perjanjian antara tiga negara bagian, Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatra Timur dihasilkanlah perjanjian pembentukan negara kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950. Sejak 17 Agustus 1950, Indonesia diperintah dengan menggunakan Un-

¹² Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Op. cit., hlm. 46.

¹³ *Ibid.*, hlm. 45.

¹⁴ Semboyan "*Bhinneka Tunggal Ika*" berasal dari ungkapan Mpu Tantular dalam bukunya yang terkenal, *Sutasoma*.

¹⁵ Moh. Mahfud Md., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Op. cit., hlm. 49.

dang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 yang menganut sistem kabinet parlementer.

Pada masa itu Dewan Konstituante diberi mandat membuat Undang-Undang Dasar yang baru sesuai amanat UUDS 1950, akan tetapi sampai tahun 1959 badan ini belum bisa membuat konstitusi baru. Pada suatu sidang pembahasannya Presiden Soekarno menyampaikan konsepsi tentang Demokrasi Terpimpin pada DPR hasil pemilu yang berisi ide untuk kembali pada UUD 1945.¹⁶

Setelah melalui beberapa kali pertemuan pembahasan, Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, yang isinya yaitu membubarkan konstituante. Pada masa ini terjadi banyak pergantian kabinet yang diakibatkan situasi politik yang tidak stabil. Tercatat ada tujuh kabinet pada masa ini, di antara kabinet-kabinet tersebut sebagai berikut.¹⁷

- a. 1950-1951 – Kabinet Natsir
- b. 1951-1952 – Kabinet Sukiman-Suwirjo
- c. 1952-1953 – Kabinet Wilopo
- d. 1953-1955 – Kabinet Ali Sastroamidjojo I
- e. 1955-1956 – Kabinet Burhanuddin Harahap
- f. 1956-1957 – Kabinet Ali Sastroamidjojo II
- g. 1957-1959 – Kabinet Djuanda

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ialah dekrit yang mengakhiri masa parlementer dan digunakan kembalinya UUD 1945. Masa sesudah ini lazim disebut masa Demokrasi Terpimpin, isi dari Dekrit Presiden tersebut ialah:¹⁸

1. Pembentukan MPRS dan DPAS.
2. Kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950.
3. Pembubaran Konstituante.

Sistem ini yang mengungkapkan struktur, fungsi dan mekanisme, yang dilaksanakan ini berdasarkan pada sistem "*trial and error*" yang perwujudannya senantiasa dipengaruhi bahkan diwarnai oleh berbagai paham politik yang ada serta disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang cepat berkembang. Sistem "*trial and error*" telah membuahkan sistem multi-ideologi dan multipartai politik yang pada akhirnya melahirkan multimayoritas, keadaan ini terus berlangsung hingga pecahnya pemberontakan DI/TII yang berhaluan teokratisme Islam fundamental (1952-1962) dan kemudian Pemilu 1955 melahirkan empat partai besar yaitu

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 55.

¹⁷ Miftah Thoha, *Op. cit.*, hlm. 123-130.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 130.

PNI, NU, Masyumi, dan PKI yang secara perlahan terjadi pergeseran politik ke sistem caturmayoritas dan lahirlah Demokrasi Terpimpin.¹⁹

Demokrasi Terpimpin adalah sebuah demokrasi yang sempat ada di Indonesia, yang seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpinnya saja. Pada tanggal 5 Juli 1959 parlemen dibubarkan dan Presiden Sukarno menetapkan konstitusi di bawah Dekrit Presiden. Soekarno juga membubarkan Dewan Konstituante yang ditugasi untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang baru, dan sebaliknya menyatakan diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945, dengan semboyan “Kembali ke UUD 45”.²⁰ Soekarno memperkuat Angkatan Bersenjata dengan mengangkat para jenderal militer ke posisi-posisi yang penting. PKI menyambut “Demokrasi Terpimpin” Sukarno dengan hangat dan anggapan bahwa PKI mempunyai mandat untuk persekutuan konsepsi yaitu antara nasionalisme, agama (Islam) dan komunisme yang dinamakan Nasakom.²¹

Era Demokrasi Terpimpin, dimana terjadi kolaborasi antara kepemimpinan PKI dan kaum borjuis nasional dalam menekan pergerakan-pergerakan independen kaum buruh dan petani, gagal memecahkan masalah-masalah politis dan ekonomi yang mendesak. Pendapatan ekspor menurun, cadangan devisa menurun, inflasi terus menaik serta korupsi birokrat dan militer menjadi wabah.

Wujud berbagai hambatan adalah disintegrasi dan instabilisasi nasional sejak periode Orde Lama yang berpuncak pada pemberontakan 30 September 1965 sampai lahirlah Supersemar sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan era Orde Baru²² yang merupakan koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama dengan masih terlihat kentalnya mekanisme, fungsi, dan struktur politik yang berlandaskan ideologi nasionaliasme, agama, dan komunisme (Nasakom).

c. Masa Orde Baru (1966-1998)

Setelah lahirnya Supersemar era pemerintahan kini berada penuh di tangan Soeharto setelah Orde Baru dikukuhkan dalam sebuah sidang MPRS yang berlangsung pada Juni-Juli 1966. Harapan pun banyak dimunculkan dari sejak Orde Baru berkuasa mulai dari konsistensinya menumpas pemberontakan PKI hingga meningkatkan taraf hidup bangsa de-

¹⁹ Bandingkan dengan uraian Moh. Mahfud Md. ketika menjelaskan tentang latar historis kemunculan Demokrasi Terpimpin. Moh. Mahfud Md., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Op. cit., hlm. 54.

²⁰ Miftah Thoha, Op. cit., hlm. 130.

²¹ Moh. Mahfud Md., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Op. cit., hlm. 58.

²² *Ibid.*, hlm. 59.

ngan program pembangunan (yang dikenal dengan Pembangunan Lima Tahun, Pelita).²³

Pada masa Orde Baru pula pemerintahan menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya dan untuk mencapai stabilitas nasional terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan konsensus nasional.²⁴ Ada dua macam konsensus nasional, yaitu:

1. Berwujud kebulatan tekad pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Konsensus pertama ini disebut juga dengan konsensus utama.
2. Konsensus mengenai cara-cara melaksanakan konsensus utama. Artinya, konsensus kedua lahir sebagai lanjutan dari konsensus utama dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Konsensus kedua lahir antara pemerintah dan partai-partai politik dan masyarakat.

Pada awal kehadirannya, Orde Baru memulai langkah pemerintahannya dengan langgam libertarian, lalu sistem liberal bergeser lagi ke sistem otoriter. Seperti telah dikemukakan, obsesi Orde Baru sejak awal yaitu membangun stabilitas nasional dalam rangka melindungi kelancaran pembangunan ekonomi.²⁵

Hal pertama yang dapat terlihat guna menjalankan kekuasaan yaitu dengan menambahkan kekuatan TNI dan Polri dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara²⁶ dengan cara memasukkan kedua pilar ini ke dalam keanggotaan MPR/DPR. Tampilnya militer di pentas politik bukan untuk pertama kali, sebab sebelum itu militer sudah teribat dalam politik praktis sejalan dengan kegiatan ekonomi menyusul dengan diluncurkannya konsep dwifungsi ABRI.²⁷

Proses berlanjut dengan menguatkan salah satu partai politik, dimana kericuhan dalam pembahasan RUU-RUU mengantarkan penundaan pemilu (yang seharusnya diselenggarakan tahun 1968) disertai dengan emaskulasi yang sistematis terhadap partai-partai kuat yang akan bertarung dalam pemilu. Pengebirian ini sejalan dengan sikap ABRI yang menyetujui penyelenggaraan pemilu, tetapi dengan jaminan bahwa kekuatan Orde Baru harus menang. Oleh karena itu, di samping menyiapkan UU pemilu yang dapat memberikan jaminan atas dominasi kekuatan

²³ *Ibid.*, hlm. 60.

²⁴ Soeharto, "Wejangan Presiden Soeharto kepada Para Peserta Sarasehan Pembekalan bagi Calon Anggota DPR RI Periode 1997-2002 di Istana Negara Tanggal 9 Agustus 1997" dalam <http://soeharto.co/pidato-tanggal-9-agustus-1997> (diakses pada tanggal 19 Oktober 2013).

²⁵ Ani W. Soetjipto dalam Zohra Amran, "Gagasan Kuota Perempuan di Lembaga Perwakilan dalam Rangka Pembangunan Demokrasi di Indonesia", *Tesis*, (Depok: Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

²⁶ Miftah Thoha, *Op. cit.*, hlm. 139.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 133.

pemerintah, partai-partai yang diperhitungkan mendapat dukungan dari pemilih mulai dilemahkan.

Menghadapi Pemilu 1971, selain menggarap UU pemilu dan melakukan emaskulasi terhadap partai-partai besar, pemerintah juga membangun partai sendiri, yaitu Golongan Karya (Golkar). Sejak awal Orde Baru, Golkar sudah didesain untuk menjadi partai pemerintah yang diproyeksikan menjadi tangan sipil Angkatan Darat dalam pemilu.²⁸ Sekretariat Bersama (Sekber) Golkar adalah tangan sipil Angkatan Darat yang dahulu berhasil secara efektif mengimbangi (kemudian menghancurkan) PKI.

Selain itu, untuk menguatkan keotoriterannya, pada masa ini sistem berubah drastis menjadi non-demokratis dengan berbagai hal, misalnya pembatasan pemberitaan, kebebasan pers yang tertekan, dan arogansi pihak-pihak pemerintahan yang memegang kekuasaan.²⁹

d. Masa Pasca Reformasi–Sekarang

1) *Periode Tahun 1999-2004*

Mundurinya Soeharto dari jabatannya pada tahun 1998 dapat dikatakan sebagai tanda akhirnya Orde Baru, untuk kemudian digantikan Era Reformasi. Pada masa ini, konfigurasi politik di DPR dan MPR tidak berubah, sama dengan konfigurasi politik yang dihasilkan melalui Pemilu 1997, yang tetap didominasi oleh Golkar dan ABRI. Kenyataan menunjukkan oleh karena adanya reformasi disertai penggantian presiden, maka mengubah sifat lama anggota MPR dan DPR tersebut dan mengikuti tuntutan reformasi antara lain keterbukaan, demokratisasi, peningkatan perlindungan HAM, pemberantasan KKN, reformasi sistem politik dan ketatanegaraan, termasuk perubahan atas UUD 1945.³⁰

Program kabinet reformasi pembangunan disesuaikan dengan tuntutan masyarakat pada saat itu (realitas sosial). Adapun program kabinet, antara lain:³¹

1. Memperbarui peraturan perundang-undangan di bidang politik agar sesuai dengan tuntutan reformasi sehingga pelaksanaan pemilu 1999 dapat berlangsung secara demokratis.
2. Meninjau kembali undang-undang tentang subversi dan merencanakan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Deviyanti Dwiningsih, "Jaminan Hak Politik Perempuan Pasca Reformasi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia", Tesis, (Depok: Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), hlm. 52.

³⁰ Sherief Maronie, "Politik Hukum Masa Reformasi" dalam <http://zriefmaronie.blogspot.com/2011/12/politik-hukum-masa-reformasi.html>, (diakses pada tanggal 19 Oktober 2013).

³¹ *Ibid.*

pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin perlindungan akan HAM, kebebasan mengeluarkan pendapat dan pemberdayaan daerah-daerah melalui desentralisasi.

3. Memperbarui peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, melalui pembaharuan peraturan di bidang ekonomi ini akan diupayakan mencegah praktik-praktik monopoli dan persaingan tidak sehat. Dalam rangka pembaruan perundang-undangan di bidang ekonomi ini, pemerintah juga merencanakan perubahan perundang-undangan mengenai perbankan dan juga membentuk peraturan perundang-undangan yang mencegah KKN.

Hukum yang dibentuk dalam rangka politik hukum dalam masa reformasi melalui bentuk Ketetapan MPR, antara lain:³²

1. Tap MPR No. XIII/1998 tentang masa jabatan Presiden dan Wapres yang hanya dapat memegang jabatan untuk dua periode saja.
2. Tap MPR No. XIV/1998 tentang Pemilu, yang ditentukan pada bulan Mei 1999 yang sedianya dilaksanakan pada 2002.
3. Tap MPR XVII/1998 tentang HAM.

Konsekuensi dari sistem sosial, ekonomi, dan politik di masa ini menempatkan perempuan sedikit sekali mengalami perubahan. Perjuangan kesetaraan gender masih mengalami benturan yang cukup berarti.³³

Upaya perbaikan dan perubahannya yang dilakukan negara belum maksimal karena banyaknya hambatan. Dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender merupakan indikator bahwa isu gender yang terus bergulir belum mendapatkan perhatian khusus dalam berbagai bidang pembangunan, termasuk pembangunan politik yang berwawasan gender.³⁴ Hal tersebut disebabkan ketidaktahuan, kurangnya empati, dan kurangnya perhatian aparat penyelenggara negara terhadap persoalan perempuan maupun mengenai kesejahteraan rakyat yang berwawasan gender.

Jumlah perempuan dalam pembuatan kebijakan dan hukum formal/publik negara Indonesia yang sangat minim sehingga memengaruhi sistem. Gerakan-gerakan perempuan aktivis dan aktivis perempuan di akar rumput, organisasi-organisasi non-pemerintah kerap dicurigai dan dihalangi aksesnya, khususnya pada masa Orde Baru, dalam memberikan advokasi, masukan, tekanan, dan penyadaran kepada masyarakat bawah,

³² *Ibid.*

³³ Ahmad Mushowir, "Gerakan Perempuan di Indonesia" dalam <http://ahmadmushowir.wordpress.com>. (diakses pada tanggal 8 Maret 2012).

³⁴ Luky Sandra Amalia, "Kiprah Perempuan di Ranah Politik dari Masa ke Masa" dalam <http://www.politik.lipi.go.id> (diakses pada tanggal 21 Oktober 2012).

maupun kepada pemerintah Indonesia.³⁵

Perjuangan para aktivis perempuan dalam memengaruhi kebijakan negara termasuk Indonesia dalam mengimplementasikan konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) sebagai konsekuensi penandatanganan konvensi tersebut³⁶ baru mendapat perhatian yang serius dari parlemen Republik Indonesia di Era Reformasi. Salah satunya yaitu mewujudkan Pasal 7 CEDAW yaitu dengan melakukan tindakan *affirmative action* untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di bidang politik khususnya lembaga legislatif.

Perjuangan aktivis perempuan dan koalisi perempuan anggota parlemen di Era Reformasi, menghasilkan pengaturan partisipasi perempuan khususnya pada lembaga legislatif yang diundangkan secara formal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik³⁷ dan diberlakukan sejak 27 Desember 2002. Produk lainnya yaitu Undang-Undang tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Nomor 12 Tahun 2003³⁸ yang berlaku mulai 11 Maret 2003, di mana Pasal 65 ayat (1) dan (2) berisi tentang *affirmative action* yang bunyi lengkapnya, sebagai berikut.

- (1) Setiap partai politik beserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen;
- (2) Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120 persen jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan.

Walaupun ada peluang bagi perempuan untuk berkiperah di bidang politik, khususnya menjadi calon legislatif, tetap saja kesempatan tersebut bergantung kepada pimpinan partai politik, karena biasanya pimpinan partai politik memegang kekuasaan untuk menetapkan calon legislatif pada suatu daerah pemilihan termasuk nomor urutnya.

2) *Periode Tahun 2004-2009*

Dalam kurun waktu sepuluh tahun pelaksanaan reformasi di Indonesia, serta dalam periode 2004-2009 yang merupakan pelaksanaan Kabinet Indonesia Bersatu makin terlihat perwujudan supremasi politik hukum.

Berbagai langkah untuk mewujudkan supremasi hukum tersebut se-

³⁵ Deviyanti Dwiningasih, *Op. cit.*, hlm. 52.

³⁶ CEDAW diratifikasi pada era Orde Baru melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. *Ibid.*, hlm. 54.

³⁷ Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 1999.

³⁸ Lembaran Negara Nomor 138 Tahun 2002.

lama kurun waktu 2004-2009 meliputi: pembenahan sistem dan politik hukum nasional melalui langkah-langkah penguatan substansi hukum, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun kekayaan kearifan lokal yang tumbuh di Indonesia; penguatan sistem kelembagaan hukum secara komprehensif di dalamnya dukungan sumber daya manusia, infrastruktur dan sistem informasi di bidang hukum, dan peningkatan penguatan pemberdayaan hukum rakyat sebagai upaya mewujudkan sistem budaya hukum yang sejalan dengan proses demokratisasi yang terus berkembang hingga saat ini.³⁹

Sistem dan politik hukum di Indonesia pada dasarnya sangat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan yang akan dilaksanakan dalam suatu periode tertentu karena arah kebijakan pembangunan nasional tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan dalam undang-undang. Selama ini, hal itu tertuang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)⁴⁰ yang merupakan kesepakatan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah dan merupakan perintah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004/2009 salah satu sasaran utama untuk mencapai Indonesia yang adil dan demokratis adalah penghapusan diskriminasi dalam berbagai bentuk termasuk diskriminasi di bidang hukum dengan menegakkan hukum secara adil serta menghapus peraturan yang diskriminatif, ketidakadilan gender serta melanggar prinsip keadilan agar setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam bidang hukum.⁴¹

Pembangunan nasional dalam era demokratisasi ini perempuan dan laki-laki merupakan suatu sistem, di mana perempuan dan laki-laki punya fungsi dan peranannya masing-masing yang saling mengisi. Jika perempuan tidak berperan secara optimal, tentu bangsa Indonesia lambat untuk menjadi bangsa yang besar dalam menghadapi globalisasi, apalagi untuk bersaing dengan bangsa lain. Agar kesempatan itu terisi secara optimal, maka untuk situasi tertentu perlu diberlakukannya kuota. Artinya, kuota ini diberlakukan tidak lain adalah untuk mempersiapkan bangsa Indonesia dalam pembangunan.⁴²

³⁹ Bappenas, "Bab 9 Pembenahan Sistem dan Politik Hukum" dalam http://www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/9497/1777/ (diakses pada tanggal 20 Oktober 2013), hlm. 1.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 2.

⁴¹ Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004/2009.

⁴² Louise Edwards dan Mine Rocas (ed.), *Women in Asia: Tradition, Modernity, and Globalization*.

Upaya *affirmative action* untuk mendorong keterwakilan perempuan dalam politik terus disuarakan. Peraturan perundang-undangan telah mengatur kuota 30 persen perempuan bagi partai politik (parpol) dalam menempatkan calon anggota legislatifnya. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pemilu legislatif) serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik telah memberikan mandat kepada parpol untuk memenuhi kuota 30 persen bagi perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat.

Pasal 8 butir d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, misalnya, menyebutkan penyertaan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat sebagai salah satu persyaratan parpol untuk dapat menjadi peserta pemilu. Selain itu, Pasal 53 UU Pemilu Legislatif tersebut juga menyatakan daftar bakal calon juga memuat paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan.⁴³ Lebih jauh, Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 juga menyebutkan KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persetase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap parpol pada media massa cetak harian dan elektronik nasional. Sementara di Pasal 2 ayat (3) UU Partai Politik disebutkan bahwa pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan. Lebih jauh, di Pasal 20 tentang kepengurusan partai politik disebutkan juga tentang penyusunannya yang memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30 persen.

Di satu sisi, kuota 30 persen bagi caleg perempuan tetap dipertahankan pada Pasal 53 dan penetapan calon terpilih juga tetap berpatokan pada perolehan 30 persen Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan/atau kembali ke nomor urut. Di sisi lain, Undang-undang ini juga menambahkan sistem zipper (*zipper system*) pada Pasal 55 ayat 2 yang artinya di setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan. Kombinasi sistem hukum ini diharapkan mampu meningkatkan jumlah perempuan di lembaga perwakilan pada pemilihan umum tahun 2014 dan pemilihan umum berikutnya.⁴⁴

Namun demikian, kebijakan afirmasi (*affirmative action*) tersebut

(Australia: Allen & Unwin, 2000), hlm. 20.

⁴³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁴⁴ Women Research Institute-IDRC, *Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik (Sistem Kuota dan Zipper System): Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara*, (Jakarta: t.th.), hlm. 2.

menjadi tidak berarti lagi sejak Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan keputusan bahwa perolehan kursi ditentukan berdasarkan sistem proporsional (daftar terbuka) suara terbanyak.⁴⁵ Aktivis perempuan mengecam tindakan MK sebagai upaya untuk menggagalkan perjuangan perempuan dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Aktivis perempuan menganggap jika sistem pemilihan bebas (berdasarkan perolehan suara terbanyak) diterapkan, maka jumlah caleg perempuan yang berhasil masuk ke parlemen akan sedikit. Akan tetapi, kenyataannya justru sebaliknya, persentase perempuan yang berhasil menjadi anggota legislatif menunjukkan peningkatan.⁴⁶

3) *Periode Tahun 2009-2014*

Tahun 2009 menjadi kemenangan mutlak Partai Demokrat dalam pemilu dan untuk kali kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memimpin jalannya roda pemerintahan didampingi Wakil Presiden Boediono. Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II kembali melaksanakan kerja-kerja pemerintahan.

Kinerja kabinet pemerintahan sejalan dengan politik hukum nasional pemerintahan SBY-Boediono. Kebijakan politik hukum pemerintah selalu berpegang pada rencana pembangunan jangka panjang dan menengah. Hal ini bisa dilihat dengan rencana pembangunan yang disusun pemerintah sampai jangka waktu tahun 2025.

Dalam rencana jangka panjang ini, pemberdayaan perempuan menjadi salah satu program penting pemerintah, termasuk menjamin keterlibatan perempuan dalam politik dengan mempertahankan kuota 30 persen perempuan baik dalam partai politik maupun calon anggota legislatif yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD.

Paruh pertama tahun 2013 adalah waktu yang menentukan akan terpenuhi atau tidaknya keterwakilan terhadap perempuan pada pemilu 2014, terutama pemenuhan jaminan keterwakilan perempuan minimal 30 persen di dalam struktur kepengurusan partai politik peserta pemilu dan dalam daftar calon anggota legislatif. Pada bulan April 2013, Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

⁴⁵ Yulianti Muthmainnah, "Mendukung Keterwakilan Perempuan" dalam <http://www.komnasperempuan.or.id/2011/03/mendukung-keterwakilan-perempuan> (diakses pada tanggal 20 Oktober 2013).

⁴⁶ *Ibid.*

Jika pada pemilihan umum tahun 2009 peraturan KPU tentang pemenuhan 30 persen bakal calon legislatif perempuan dilaksanakan secara fleksibel, maka pada pemilihan umum tahun 2014, partai yang tidak memenuhi persyaratan akan diterapkan sanksi secara tegas. Jika ketentuan keterwakilan 30 persen dalam PKPU No. 7 Tahun 2013 tidak terpenuhi, maka partai politik dinyatakan tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada dapil bersangkutan. Ketentuan tersebut wajib ditaati seluruh partai peserta pemilu dan berlaku di semua daerah pemilihan, meskipun KPU masih harus melakukan verifikasi terkait beberapa persyaratan terkait administrasi dan non-administrasi dari para bakal calon legislatif.

4) *Periode Tahun 2014-sekarang*

Pasangan Calon Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada Pemilu 2014 keluar sebagai presiden dan wakil presiden terpilih dengan memperoleh suara 53,15 persen, mengungguli pasangan calon Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa yang memperoleh suara 48,85 persen. Dalam Pemilu DPR RI, PDI-Perjuangan memimpin perolehan suara diikuti oleh Golkar, Gerindra, Demokrat, PAN, PKB, PKS, dan seterusnya.

Pada periode ini, tidak ada perubahan regulasi yang signifikan di bidang pemilu bagi keterwakilan perempuan. Mendekati Pemilu 2019 keluar undang-undang pemilu yang baru, yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam undang-undang ini syarat 30 persen keterwakilan perempuan di kepengurusan partai politik tingkat pusat pusat dan dalam daftar bakal calon masih dipertahankan. Hanya saja, paket Undang-Undang Pemilu⁴⁷ yang lama disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilu serentak 2019. Seperti dua pemilu sebelumnya, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 masih mengakomodasi sistem proporsional daftar terbuka dengan penentuan calon berdasarkan suara terbanyak untuk pemilu 2019.

Pasal 246 menyatakan bahwa di dalam daftar bakal calon, setiap tiga orang bakal calon wajib terdapat paling sedikit satu orang perempuan bakal calon (sistem semi *zipper*) dan dapat ditempatkan pada nomor urut 1 dan/atau 2 dan/atau 3—tidak pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya. Kemudian, Pasal 252 ayat (6) dan Pasal 257 ayat (2) menyebutkan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara dan daftar

⁴⁷ Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

2. Implementasi Keterwakilan Perempuan di Legislatif

Partisipasi merupakan aspek penting dari demokrasi.⁴⁸ Partisipasi politik di negara-negara yang menerapkan sistem politik demokrasi merupakan hak warga negara, tetapi dalam kenyataannya warga negara yang berpartisipasi berbeda dari satu negara dengan negara yang lain. Dengan kata lain, tidak semua warga negara ikut serta dalam proses politik.

Di negara yang menganut paham demokrasi, pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik adalah bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang pelaksanaannya dapat dilakukan oleh rakyat secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan. Partisipasi politik merupakan aspek yang sangat penting dan merupakan ciri khas adanya modernisasi politik.⁴⁹

Di negara yang kehidupan masyarakatnya masih tergolong tradisional dan sifat kepemimpinan politiknya ditentukan oleh segolongan elite penguasa, maka partisipasi warga negara dalam ikut serta memengaruhi pengambilan keputusan dan memengaruhi kehidupan berbangsa dan bernegara relatif sangat rendah. Sementara itu, di negara yang proses modernisasi politiknya telah berjalan baik maka tingkat partisipasi politik warga negara cenderung meningkat.⁵⁰

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia telah memberi landasan bagi persamaan kedudukan untuk laki dan perempuan dalam berpartisipasi di bidang politik dan pemerintahan, bahkan pada perubahan UUD 1945 yaitu Pasal 28H ayat (2) memberikan “diskriminasi positif”⁵¹ untuk meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik, sehingga keterlibatan perempuan dalam kehidupan publik dan politik (legislatif) terlihat telah meningkat, meskipun partisipasi dan keterwakilan mereka di lembaga perwakilan tingkat provinsi, dan kabupaten/kota masih harus diupayakan lagi peningkatannya. Jumlah dan persentase keterwakilan perempuan sejak Indonesia merdeka sampai dengan saat ini terlihat pada Tabel V.1 berikut ini.

⁴⁸ Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, 2010), hlm. 285.

⁴⁹ Universitas Sumatera Utara, “Bab I Pendahuluan” dalam <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/28804/4/Chapter%20I.pdf> (diakses pada tanggal 20 Oktober 2013).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi, “Pers Release” dalam <http://www.koalisperempuan.or.id/pers-release/> (diakses pada tanggal 20 Oktober 2013).

Tabel V.1
Jumlah Anggota Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Sejak Pemilu Pertama Sampai Pemilu Tahun 2014

Pemilu	Total Anggota DPR	Jumlah Anggota Perempuan	Persentase
1955	272	17	6,25
1971	460	36	7,83
1977	460	29	6,30
1982	460	39	8,48
1987	500	65	13,00
1992	500	62	12,50
1997	500	54	10,80
1999	500	45	9,00
2004	550	61	11,09
2009	560	101 (103)	17,86 (18,3%)*
2014	560	97	17,32

Sumber: Diolah dari data Puskapol Fisip UI.

Keterangan: Jumlah Anggota Perempuan DPR-RI Periode 2009-2014 menjadi 103 (18,3 persen) yang disebabkan pergantian antarwaktu (PAW).

Dari tabel di atas, terlihat bahwa gerakan perempuan di Indonesia memiliki keterlibatan aktif di bidang politik namun masih ada kesenjangan dalam hal partisipasi dan keterwakilan perempuan di struktur politik formal. Artinya, mereka belum terwakili secara setara di lembaga legislatif tingkat nasional pada pemilihan umum pertama pada tahun 1955, sehingga representasi perempuan hanya sekitar 5,9 persen kursi di parlemen.

Meskipun telah ada kecenderungan meningkat dalam hal keterwakilan perempuan sejak tahun 1971, ada beberapa pengecualian, termasuk pada pemilihan umum tahun 1977 ketika jumlah perempuan terpilih melorot dari 7,8 persen menjadi 6,3 persen jika dibandingkan dengan pemilihan umum sebelumnya (1971) dan kembali mengalami penurunan lagi pada pemilihan umum tahun 1999 menjadi 9 persen jika dibandingkan dengan pemilihan umum sebelumnya sebesar 10,8 persen pada tahun 1997.

Meskipun demikian, terjadi peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI pada pemilu 2004 dan 2009, yaitu 11,8 persen pada 2004 dan

18 persen pada 2009; walaupun terjadi penurunan sebesar 1 persen pada 2014 menjadi 17 persen. Kecenderungan meningkat dalam hal keterwakilan perempuan di DPD RI dari 22,6 persen pada 2004 menjadi 26,5 persen pada 2009 juga cukup menggembirakan.

Transisi yang dialami Indonesia menuju demokrasi pada periode pasca-Orde Baru mengalami berbagai prakarsa perubahan yang berupaya untuk memastikan partisipasi masyarakat dan pengikutsertaan suara mereka dalam tata pemerintahan. Untuk memperbaiki ketidakseimbangan gender di lembaga legislatif tingkat nasional, subnasional dan lokal, sebuah kuota yang tidak wajib sifatnya diperkenalkan melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum.⁵²

Pasal 65 dari UU tersebut mengatur bahwa setiap partai politik harus setidaknya memiliki 30 persen calon anggota perempuan di tingkat nasional, provinsi dan lokal di masing-masing daerah pemilihan umum.⁵³ Pada pemilihan umum tahun 2004, selain adanya peraturan hukum untuk kuota gender, tidak ada peningkatan signifikan dalam keterwakilan perempuan yang terlihat. Hanya 11,8 persen perempuan terpilih untuk menduduki kursi di DPR RI karena undang-undang yang ada tidak mewajibkan partai politik mencalonkan 30 persen perempuan dalam daftar calon legislatif.⁵⁴

Kondisi ini memunculkan kebutuhan akan adanya gerakan perempuan untuk perubahan lebih jauh supaya menjadikan alokasi kuota 30 persen bagi perempuan dalam daftar calon legislatif menjadi kewajiban bagi partai politik mereka. Hal ini sejalan dengan kalimat yang ada dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008. Pasal 53 dari UU ini mensyaratkan partai politik untuk menominasikan setidaknya 30 persen perempuan dalam daftar calon legislatif terbuka dalam Pemilu 2009.⁵⁵

Kekurangan dalam undang-undang ini adalah tidak adanya sanksi bagi partai politik yang tidak mematuhi, sehingga terdapat enam dari tiga puluh delapan partai yang ikut serta dalam pemilu 2009 gagal menominasikan 30 persen calon legislatif perempuan dalam daftar calon anggota legislatif yang mereka usulkan.

Dukungan regulasi (politik hukum) dianggap bisa membantu upaya tersebut sehingga persoalan partisipasi (pelibatan) perempuan di bidang politik khususnya di legislatif menjadi agenda strategis yang dianggap bisa membantu menaikkan partisipasi perempuan di bidang politik, kon-

⁵² Docstoc, "Gender" dalam http://www.docstoc.com/pass/mobiledocumentaccessoptions?doc_id=146096749, (diakses pada tanggal 20 Oktober 2013).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

disi tersebut ditambah dengan adanya kebijakan *affirmative action* yang lahir di masa reformasi.⁵⁶

Affirmative action adalah kebijakan (tindakan) khusus yang bersifat sementara dan dalam hal ini bertujuan untuk membantu menaikkan angka partisipasi perempuan di bidang politik. Sebenarnya gerakan afirmasi di Indonesia sudah dimulai sejak dahulu, tepatnya sejak Indonesia meratifikasi konvensi penghapusan terhadap segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women*) atau CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 yang diberlakukan pada tanggal 24 Juli 1984.⁵⁷

Kebijakan tersebut baru menjadi sebuah kebijakan yang bisa dilaksanakan setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 dan Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam undang-undang tersebut partai politik diharuskan memasukkan 30 persen perempuan dalam pengajuan menjadi bakal calon legislatif. Selain itu, juga ada keharusan partai untuk memasukkan setidaknya satu orang perempuan dalam setiap tiga bakal calon anggota legislatif (*zipper system*) dengan nomor urut kecil. *Affirmative* dalam paket undang-undang pemilu tersebut kemudian kembali diakomodasi dalam Undang-Undang Pemilu Tahun 2017.

Selain itu, salah satu faktor utama yang menjaga tingkat keterwakilan perempuan yaitu keluarnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2013. PKPU ini dengan tegas tidak akan mengikutsertakan partai politik pada dapil yang tidak memenuhi kuota 30 persen perempuan dalam daftar bakal calon. Setelah dikeluarkan, beberapa elite partai langsung menyatakan diketidaksetujuan pengaturan dalam PKPU No. 7 Tahun 2013. Mereka menganggap hal ini sebagai bentuk diskriminasi dalam pemilu. Beberapa di antaranya bahkan mengancam akan melakukan judicial review kepada Mahkamah Agung, namun urung dilakukan karena dukungan publik yang besar.

Meskipun sudah mengadopsi prinsip *affirmative*, jumlah anggota perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia selama pemilu di Era Reformasi masih belum mencapai 30 persen. Tahun 1999 (sebelum *affirmative action* diterapkan) representasi perempuan di lembaga le-

⁵⁶Farha Kamalia, "Keterlibatan Wanita dalam Politik di Indonesia Era Orde Baru dan Reformasi" dalam <http://farhakamalia.wordpress.com/2012/01/05/keterlibatan-wanita-dalam-politik-di-indonesia-era-orde-baru-dan-reformasi/> (diakses pada tanggal 20 Oktober 2013).

⁵⁷Deviyanti Dwiningsih, *Op. cit.*, hlm. 43.

gislatif adalah 9 persen. Setelah *affirmative action* diterapkan pada tahun 2008, persentase partisipasi perempuan di bidang politik khususnya di legislatif DPR/DPRD/Kabupaten/Kota yang pada Pemilu 2004 adalah 11,09 persen meningkat menjadi 18,04 persen pada Pemilu 2009 dan tidak ada penurunan yang serius dan signifikan pada Pemilu 2014.

Jumlah tersebut tidak termasuk anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang juga menjadi bagian anggota legislatif, di mana persentase keterwakilan perempuannya berhasil mencapai 27 persen. Angka persentase tersebut masih jauh dari target 30 persen sehingga apa yang menjadi penyebab dan upaya terbaik terkait optimalisasi keterwakilan perempuan di lembaga legislatif masih perlu diupayakan lebih keras.

PENUTUP

Sampai kapankah sifat “kesementaraan” dari *affirmative action* akan dipertahankan? Jawaban paling solid saat ini adalah sampai jumlah keterwakilan 30 persen perempuan di legislatif terpenuhi. Setidaknya dengan regulasi yang telah ada jumlah keterwakilan perempuan terus mengalami tren peningkatan dari periode ke periode. Walaupun demikian, *affirmative* masih dapat diupayakan lagi. *Pertama*, Undang-Undang Pemilu Tahun 2017 yang hanya mensyaratkan 30 persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat dapat diperluas sampai kepengurusan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Wacana ini dapat diatur melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Hal ini akan lebih memudahkan partai politik dalam penjangkaran bakal calon di setiap daerah. Berkaca dari Pemilu 2014, di mana partai politik yang kekurangan kader perempuan pada akhirnya hanya mencalonkan bakal calon seadanya, sehingga kualitas bakal calon perempuan yang diajukan tidak dapat teruji oleh publik—bahkan oleh partai politik yang mencalonkan itu sendiri.

Kedua, mengenai metode pencalonan. Pasal 241 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis dan terbuka sesuai dengan Anggaran Dasar (AD), Anggaran Rumah Tangga (ART), dan/atau peraturan internal partai. Namun mekanismenya seperti apa tidak diatur lebih detail, misalnya mengenai bagaimana seleksi kandidat dan syarat-syarat menjadi kandidat. Dalam situasi patriarki yang masih kuat, kandidat perempuan dapat saja dipilih karena kandidat tersebut merupa-

kan istri/anak/saudara pimpinan pengurus partai politik. Karena itu selain penguatan di regulasi penyelenggaraan pemilu, *affirmative* perlu diperkuat di tingkatan internal partai politik, seperti mensyaratkan 30 persen keterwakilan perempuan di semua tingkatan kepengurusan partai dalam AD dan ART-nya. Selain itu, perlu juga dibahas mekanisme pemilihan kandidat perempuan dan syarat-syarat apa saja yang wajib dipenuhi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Jurnal, dan Karya Ilmiah

- Amran, Zohra. "Gagasan Kuota Perempuan di Lembaga Perwakilan dalam Rangka Pembangunan Demokrasi di Indonesia". *Tesis*. Depok: Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2004.
- Damsar. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Kencana-PrenadaMedia. 2010.
- Dwiningsih, Deviyanti. "Jaminan Hak Politik Perempuan Pasca Reformasi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia". *Tesis*. Depok: Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2013.
- Hatta, Mohammad. *Demokrasi Kita*. Jakarta: Pustaka Antara. 1966.
- Hidayat, Arief. *Kebebasan Berserikat di Indonesia: Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik terhadap Penafsiran Hukum*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro. 2006.
- Hidayat, Arief dan Airlangga Surya Nagara. "Negara Hukum Pancasila: Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum", *Makalah* dalam Semiloka Pendidikan Pancasila dan Konstitusi. Jakarta. 2011.
- Kamalia, Farha. "Keterlibatan Wanita dalam Politik di Indonesia Era Orde Baru dan Reformasi" dalam <http://farhakamalia.wordpress.com/2012/01/05/keterlibatan-wanita-dalam-politik-di-Indonesia-era-orde-baru-dan-reformasi/>
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010.
- Mahfud Md., Moh. *Hukum dan Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media. 1999.
- _____. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta [Cet. ke-2]. 2000.
- _____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2011.

Taftazani. "Sekitar Perubahan UUD 45", Editorial dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM Vol. 1 No. 4, September-November 2001*.

Women Research Institute-IDRC. *Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik (Sistem Kuota dan Zipper System): Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara*. Jakarta. t.th.

B. Laman Internet

Amalia, Luky Sandra. "Kiprah Perempuan di Ranah Politik dari Masa ke Masa" dalam <http://www.politik.lipi.go.id>

Docstoc. "Gender" dalam http://www.docstoc.com/pass/mobiledocumentaccessoptions?doc_id=146096749

Kamalia, Farha. "Keterlibatan Wanita dalam Politik di Indonesia Era Orde Baru dan Reformasi" dalam <http://farhakamalia.wordpress.com/2012/01/05/keterlibatan-wanita-dalam-politik-di-Indonesia-era-orde-baru-dan-reformasi/>

Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi. "Pers Release" dalam <http://www.koalisiperempuan.or.id/pers-release/>

Maronie, Sherief. "Politik Hukum Masa Reformasi" dalam <http://zriefmaronie.blogspot.com/2011/12/politik-hukum-masa-reformasi.html>

Muthmainnah, Yulianti. "Mendukung Keterwakilan Perempuan" dalam <http://www.komnasperempuan.or.id/2011/03/mendukung-keterwakilan-perempuan>

Mushowir, Ahmad. "Gerakan Perempuan di Indonesia" dalam <http://ahmadmushowir.wordpress.com>

Soeharto. "Wejangan Presiden Soeharto kepada Para Peserta Sarasehan Pembekalan bagi Calon Anggota DPR RI Periode 1997-2002 di Istana Negara Tanggal 9 Agustus 1997" dalam <http://soeharto.co/pidato-tanggal-9-agustus-1997>

Universitas Sumatera Utara. "Bab I Pendahuluan" dalam <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/28804/4/Chapter%20I.pdf>