

## Kebijakan Afirmatif Dan Partisipasi Perempuan Dalam Pembentukan Undang-Undang

Tania Ellena Dharmanto<sup>1)</sup> dan Victor Immanuel Williamson Nalle<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>Fakultas Hukum, Universitas Katolik Darma Cendika, Kota Surabaya, Jawa Timur

<sup>2)</sup>Fakultas Hukum, Universitas Katolik Darma Cendika, Kota Surabaya, Jawa Timur

Correspondence email: ellena.dharmanto@student.ukdc.ac.id; Victor@ukdc.ac.id

**Abstrak.** Perempuan merupakan kelompok dalam masyarakat yang rentan dan minoritas di bidang hukum dan politik. Sebagai negara hukum, Indonesia harus memberikan jaminan dan perlindungan kepada kelompok masyarakat ini. Namun masih terlihat adanya diskriminasi terhadap kelompok perempuan. Salah satu contohnya adalah penarikan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU-PKS) oleh DPR dari Program Legislasi Nasional. Fenomena ini menunjukkan masih minimnya perhatian dari pemerintah terkait kasus kekerasan atau pelecehan seksual yang dialami oleh perempuan. Situasi ini dapat disebabkan karena kurangnya jumlah anggota perempuan di parlemen yang mampu untuk menyuarakan isu diskriminasi terhadap perempuan. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan metode penelitian studi kepustakaan. Meskipun Undang-undang sudah menetapkan kebijakan afirmatif berupa batas minimal calon legislatif perempuan yang ada di setiap partai, yaitu minimal 30% dari keseluruhan anggotanya. Namun dalam kenyataannya, persentase calon legislatif perempuan yang berhasil lolos ke parlemen tidak mencapai 30%. Oleh karena itu diperlukannya penguatan kebijakan afirmatif terhadap keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia.

**Kata kunci:** kelompok minoritas, perempuan, pembentukan undang-undang

**Abstract.** Women are a vulnerable group and a minority in the legal and political fields. As a rule of law, Indonesia must provide guarantees and protection to groups. However, there is still discrimination against women in Indonesia. For instance, the withdrawal of the Bill on the Elimination of Sexual Violence (RUU-PKS) by the DPR from the National Legislation Program. This phenomenon shows the lack of government attention regarding cases of violence or sexual harassment experienced by women. This situation can be caused by the lack of the number of women in parliament who are able to voice the issue of discrimination against women. This research is a normative juridical research using library research methods. Even though, the law has stipulated affirmative policies in the form of a minimum limit for women legislative candidates in each party, namely a minimum of 30% of all members. However, in reality, the percentage of women legislative candidates who successfully qualify for parliament does not reach 30%. Therefore, it is necessary to strengthen affirmative policies towards women's representation in the Indonesian parliament.

**Keywords:** minority group, women, law making

### PENDAHULUAN

Indonesia, sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan baik dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan, dan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia menjadikan Pancasila sebagai landasan ideologi dan UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional dengan tujuan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara Indonesia yaitu menjadi negara yang sejahtera, aman, tertib, dan berkeadilan sosial maupun hukum. Salah satu cara untuk mewujudkan cita-cita tersebut adalah diperlukannya perangkat hukum yang mampu mengatur dan menjaga keseimbangan dan keadilan di segala aspek bidang kehidupan masyarakat. Dengan demikian diharapkan perangkat hukum yang dihasilkan oleh pemerintah ini nantinya tidak mengandung nilai-nilai politik yang memikirkan kepentingan beberapa orang, pihak atau kelompok tertentu, melainkan mengandung nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011), Pasal 96 ayat (1) didalamnya telah mengatur bahwa, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Meskipun dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang berhak membuat adalah DPR selaku lembaga legislatif bersama dengan Presiden, tetapi peran masyarakat tidak bisa dilupakan begitu saja karena tujuan pembentukan undang-undang adalah untuk mensejahterakan, dan memenuhi kebutuhan masyarakat<sup>1</sup>. Suatu hukum tidak akan terlaksana jika tidak ada yang menjalankan atau mentaatinya, yaitu masyarakat. Selain itu peran masyarakat

<sup>1</sup> Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (2012): 329, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>. hlm. 329-342

merupakan wujud demokrasi, dengan kata lain bagaimanapun juga DPR harus mempertimbangkan suara yang diajukan oleh masyarakat terkait peraturan perundang-undang yang akan dibuat.

Meskipun hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang telah diatur oleh UU No. 12 Tahun 2011, tetapi masih ada kesenjangan antara ketentuan normatif dan praktiknya yang kemudian berdampak pada penolakan terhadap rancangan undang-undang tertentu. Salah satu contohnya adalah proses pembentukan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) yang rancangan undang-undangnya sempat ditarik oleh DPR dari Program Legislasi Nasional<sup>2</sup>. Berbagai kelompok advokasi perempuan menganggap penarikan RUU tersebut menunjukkan pengabaian perlindungan hak-hak mereka sebagai warga negara dan sebagai perempuan. Penarikan RUU-TPKS oleh DPR seperti menunjukkan ketidakpedulian atas banyaknya kasus kekerasan seksual terhadap perempuan di Indonesia.

Walaupun pada akhirnya UU TPKS berhasil disahkan, tetapi fenomena tersebut menunjukkan contoh bahwa perempuan sebagai kelompok hak masyarakat berpotensi tidak didengar dalam proses pembentukan undang-undang. Situasi tersebut menempatkan perempuan sebagai kelompok masyarakat yang rentan dan minoritas dalam pengambilan keputusan, khususnya jika dilihat dalam partisipasi pembentukan undang-undang. Berbagai penelitian terdahulu telah menunjukkan bahwa perempuan memiliki posisi yang rentan dalam sistem hukum. Mareta berpendapat bahwa perempuan merupakan kelompok masyarakat yang rentan dalam penegakan hukum<sup>3</sup>. Sedangkan menurut Risdianto diskriminasi terhadap kelompok minoritas dapat mengakibatkan ketidakadilan dalam penegakan hukum<sup>4</sup>. Sementara itu, menurut Sihombing, perempuan juga menjadi kelompok yang rentan dilanggar haknya dalam konteks perburuhan. Berbagai kekerasan, pelecehan dan pelanggaran hak-hak atas kesehatan reproduksi di tempat kerja kerap dialami oleh perempuan<sup>5</sup>. Berbagai penelitian terdahulu tersebut telah menunjukkan rentannya perempuan dalam sistem hukum di Indonesia. Namun belum ada pembahasan secara khusus terkait kerentanan tersebut dalam konteks pembentukan undang-undang. Secara spesifik, kerentanan posisi perempuan tersebut perlu ditunjukkan dalam proses pembahasan RUU-TPKS yang akhirnya berhasil disahkan pada 12 April 2022.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini akan membahas partisipasi perempuan sebagai kelompok yang rentan dan minoritas dalam pembentukan undang-undang yang disebabkan rendahnya representasi perempuan di parlemen.

## METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif. Dalam penyusunan artikel ini menggunakan metode studi kepustakaan dengan menggunakan data-data sekunder yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, artikel ilmiah, dan laporan penelitian. Data tersebut dihimpun melalui penelusuran internet dan dideskripsikan secara kualitatif. Pengumpulan data sekunder tersebut mengacu pada kriteria kebaruan dan relevansi dari regulasi atau penelitian tersebut. Penelusuran kepustakaan menggunakan kata-kata kunci seperti RUU TPKS atau RUU PKS, kebijakan afirmatif, partisipasi perempuan, dan pembentukan undang-undang khususnya untuk menelusuri artikel-artikel jurnal dalam bidang legislasi dan politik. Kepustakaan yang telah dikumpulkan tersebut kemudian disistematisasi dan dianalisis dalam konteks relevansi kebijakan afirmatif menggunakan pendekatan politik hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pengabaian Kepentingan Perempuan di Parlemen

Partisipasi masyarakat (*public participation*) dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan merupakan hak yang dimiliki oleh setiap masyarakat, baik dalam tahap persiapan, tahap pembahasan, hingga tahap pengesahan suatu peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Meskipun masyarakat di Indonesia memiliki kemajemukan yang sangat beraneka ragam tetapi selama memiliki mimpi atau cita-cita yang sama terhadap bangsa ini, maka perbedaan itu bukanlah sebuah persoalan yang besar. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan akan memudahkan pihak yang berwenang dalam mewujudkan harapan akan terciptanya suatu pemerintahan dan peraturan yang baik. Apabila suatu peraturan perundang-undangan dapat

---

<sup>2</sup> Tsarina Maharani, "Polemik Penarikan RUU PKS Dari Prolegnas Prioritas 2020," Kompas, 2020,

<https://nasional.kompas.com/read/2020/07/02/08101271/polemik-penarikan-ruu-pks-dari-prolegnas-prioritas-2020?page=all>.

<sup>3</sup> Josephin Mareta, "Mekanisme Penegakan Hukum Dalam Upaya Perlindungan Hak Kelompok Rentan (Anak Dan Perempuan)," *Jurnal HAM* 7, no. 2 (2016): 141–55. hlm. 141

<sup>4</sup> Danang Risdianto, "Perlindungan Terhadap Kelompok Minoritas Di Indonesia Dalam Mewujudkan Keadilan Dan Persamaan Di Hadapan Hukum," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, no. 1 (2017): 125, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i1.120>. hlm. 125

<sup>5</sup> Uli Parulian Sihombing, "Perlindungan Hukum Terhadap Buruh Perempuan Di Tempat Kerja," *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)* 2, no. 1 (2016): 66–78. hlm. 66-78

menampung aspirasi dari masyarakat maka tentunya peraturan tersebut tidak akan susah ketika diimplementasikan di masyarakat.

Di era ini, persoalan mengenai partisipasi kelompok minoritas di dalam masyarakat telah menjadi bahan perbincangan yang sudah biasa. Status minoritas diberikan kepada kelompok kecil atau rentan yang memiliki perbedaan secara jelas jumlahnya dibandingkan kelompok yang lebih besar lainnya. Bahkan perbedaan tersebut bisa didasarkan atas gender dan seksualitas seseorang. Salah satu contohnya adalah penolakan oleh sejumlah kelompok perempuan terhadap penarikan RUU TPKS oleh DPR dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Penarikan ini dianggap sebagai wujud konkrit minimnya perlindungan atas hak-hak perempuan, terutama dari maraknya kekerasan seksual yang dialami oleh mereka. Data Komnas Perempuan menyebutkan bahwa telah terjadi kekerasan terhadap perempuan sebanyak lebih dari 406.178 kasus di tahun 2018. Data tersebut menunjukkan gambaran riil ketidakadilan dan minimnya perlindungan hak perempuan<sup>6</sup>. Kelompok perempuan awalnya berharap besar terhadap RUU TPKS, karena substansi RUU tersebut memperjuangkan dan melindungi hak-hak mereka sebagai seorang perempuan. Tetapi harapan tersebut sempat pupus ketika DPR mencabut RUU TPKS ini dari Prolegnas.

Ada banyak pertimbangan yang dijadikan alasan mengapa RUU TPKS ini sempat ditarik dari Prolegnas tahun 2020 (saat itu disebut RUU PKS). Salah satunya karena adanya perbedaan ideologi atau paham berpikir antara anggota DPR satu dengan yang lainnya. Perbedaan pendapat ini menyulitkan proses pengesahan RUU TPKS tersebut. Beberapa fraksi yang mempermasalahkan frasa dalam RUU TPKS tetapi fraksi yang menolak cenderung mengabaikan substansi dan urgensi agar RUU TPKS disahkan<sup>7</sup>. Hambatan terhadap pengesahan RUU TPKS juga dipengaruhi oleh perilaku patriarki dalam politik Indonesia<sup>8</sup>. Perilaku patriarki yang menghambat pengesahan RUU TPKS ini dapat dilihat dari masih adanya anggota DPR yang dalam argumen-argumen penolakannya terhadap RUU TPKS cenderung menempatkan posisi laki-laki lebih tinggi daripada perempuan<sup>9</sup>. Kuatnya pengaruh patriarki – sebagai kultur mayoritas – menunjukkan bahwa hak kelompok minoritas perlu diperjuangkan dalam segala aspek hidup masyarakat. Contohnya adalah dalam pemberian ruang bagi perempuan sebagai kelompok minoritas dan rentan untuk bersuara dalam proses pembentukan undang-undang atau legislasi. Sebagai negara hukum yang memegang teguh asas *equality before the law*, maka seharusnya manusia memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, tidak peduli laki-laki ataupun perempuan<sup>10</sup>. Melihat perilaku diskriminasi yang seperti itu membuat masyarakat minoritas berpikir apakah hak-hak dari kelompok minoritas menjadi isu yang sering terlupakan atau sengaja dilupakan. Dalam konteks pembahasan RUU TPKS, situasi yang tidak menguntungkan kelompok perempuan ini dapat dipengaruhi oleh jumlah anggota legislatif perempuan yang jumlahnya jauh lebih sedikit daripada laki-laki. Oleh karena itu keterwakilan perempuan di parlemen menjadi persoalan krusial agar kepentingan perempuan dapat diakomodasi dalam pembentukan undang-undang.

Sebenarnya partisipasi kelompok perempuan di perempuan dapat dioptimalkan dengan turut sertanya perempuan dalam urusan pemerintah. Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”<sup>11</sup> Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI 1945 juga mengatur bahwa, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*”<sup>12</sup>. Pasal ini menunjukkan bahwa ketika mengimplementasikan hak perlu tunduk kepada pembatasan oleh undang-undang agar hak kebebasan orang lain dijamin dan untuk memenuhi keadilan berdasarkan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum di masyarakat demokratis. Kedua pasal tersebut

---

<sup>6</sup> Komnas Perempuan, “Korban Bersuara, Data Bicara: Sahkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual Sebagai Wujud Komitmen Negara, Lembar Fakta Dan Poin Kunci Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2019.” 2019, <https://komnasperempuan.go.id/catatan-tahunan-detail/lembar-fakta-dan-poin-kunci-catatan-tahunan-komnas-perempuan-tahun-2019>.

<sup>7</sup> Zakiya Fatihatur Rohma, “Konstruksi Ruu Pks Dalam Framing Pemberitaan Media Online,” *Alamtara: Jurnal Komunikasi Dan Penyiaran Islam* 2, no. 2 (2018): 65–80. hlm. 65-80

<sup>8</sup> Abraham Nurcahyo, “Relevansi Budaya Patriarki Dengan Partisipasi Politik Dan Keterwakilan Perempuan Di Parlemen,” *Agastya: Jurnal Sejarah Dan Pembelajarannya* 6, no. 01 (2016): 25, <https://doi.org/10.25273/ajsp.v6i01.878>. hlm. 25

<sup>9</sup> Sania Mashabi, “Indonesia Darurat Kekerasan Seksual, Kenapa RUU PKS Tak Kunjung Disahkan,” Kompas, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/13/09403501/indonesia-darurat-kekerasan-seksual-kenapa-ruu-pks-tak-kunjung-disahkan?page=all#page2>.

<sup>10</sup> Brian Z. Tamanaha, “The History and Elements of the Rule of Law,” *Singapore Journal of Legal Studies*, no. 12 (2012): 232–47, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2255262>. hlm. 232-247

<sup>11</sup> Republik Indonesia, “Undang-Undang Dasar 1945” Pasal 27 ayat 1

<sup>12</sup> Republik Indonesia, “Undang-Undang Dasar 1945” Pasal 28J ayat 2

menunjukkan bahwa konsitusi Indonesia secara normatif menjamin kepastian hukum dalam pemerintahan tanpa terkecuali baik itu perempuan ataupun laki-laki serta menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan. Walaupun perempuan dan laki-laki secara normatif dinyatakan berkedudukan sama tetapi kenyataannya perempuan masih tetap sering dianggap lebih rendah daripada laki-laki dan tidak mendapatkan haknya sebagai warga Negara. Meskipun perempuan aktif dan turut ikut serta di Indonesia dalam bidang politik, namun masih terjadinya kesenjangan dalam hal partisipasi perempuan di dalam badan organisasi yang berurusan dengan urusan negara. Misalnya, partisipasi perempuan dalam pembuatan undang-undang.

### **Representasi Perempuan di Parlemen**

Representasi perempuan di parlemen berkaitan dengan kesadaran perempuan di bidang politik. Adanya kesadaran politik oleh perempuan di Indonesia muncul pada Kongres Perempuan di Yogyakarta tahun 1928 dan kemudian perempuan berpartisipasi secara langsung saat pemilu tahun 1955 yang menandakan bahwa perempuan mendapatkan haknya untuk memilih dan dipilih<sup>13</sup>. Pada tahun 1967 Perserikatan Bangsa-Bangsa mengeluarkan Deklarasi mengenai penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Deklarasi tersebut memuat hak dan kewajiban perempuan berdasarkan persamaan hak dengan pria dan menyatakan agar diambil langkah-langkah seperlunya untuk menjamin pelaksanaan Deklarasi tersebut. Karena Deklarasi itu sifatnya tidak mengikat maka Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kedudukan Wanita berdasarkan Deklarasi tersebut kemudian menyusun Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

Oleh karena Konvensi tersebut tidak bertentangan dan sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Indonesia menandatangani konvensi tersebut dan mengundang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention On The Elimination of All Forms Of Discrimination Against Women*). Seiring dengan berjalannya waktu keterlibatan perempuan dalam politik mengalami peningkatan yang juga diikuti dengan jaminan normatifnya dalam undang-undang. Jaminan terhadap partisipasi perempuan dalam bidang politik dapat merujuk pada Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (UU No. 39 Tahun 1999), yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi”. Undang-Undang ini ada dan dibuat dengan salah satu tujuan untuk menghapuskan diskriminasi kepada kelompok minoritas yang ada di Indonesia yang tidak mendapatkan haknya dan mendapatkan perlakuan tidak adil. Pasal 1 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 menjelaskan bahwa diskriminasi atas perbedaan jenis kelamin itu dilarang secara tegas oleh hukum. Tidak dibolehkan adanya diskriminasi terhadap jenis kelamin dalam segala aspek kehidupan, politik, budaya, sosial, dan hukum. Oleh karena itu, perempuan harus diperlakukan secara adil, dan diperlakukan setara dengan laki-laki. Tidak ada yang lebih rendah dan lebih tinggi kedudukannya di hadapan hukum<sup>14</sup>. Namun dalam realitanya, walaupun ada anggota perempuan dalam bidang politik, tetap saja suara perempuan ini masih seringkali tidak didengar. Misalnya, suara atau pendapat yang mereka ajukan seringkali tidak dijadikan bahan pertimbangan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>15</sup> dan seringkali ideologi atau cara berpikir kelompok ini berbeda dengan kelompok mayoritas pada umumnya. Karena dalam pengambilan voting pun tentu perempuan akan kalah jumlah dengan laki-laki di dalam keanggotaan parlemen dan bagaimanapun suara perempuan akan kalah.

Sementara itu, perempuan sebagai bagian dari masyarakat juga mempunyai hak partisipasi dalam legislasi sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Masyarakat – termasuk di dalamnya perempuan – memiliki hak untuk memberi saran lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan undang-undang. Saran lisan dan/atau tertulis tersebut dapat dilakukan melalui berbagai forum oleh orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang. Agar masyarakat dapat memberi saran lisan dan/atau tertulis dengan mudah maka setiap rancangan undang-undang harus mudah diakses oleh masyarakat.

Ketentuan tersebut secara normatif menunjukkan bahwa kelompok perempuan dapat turut berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang. Namun sarana yang dapat membantu perjuangan aspirasi perempuan adalah dengan representasi perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat sehingga perempuan dapat berperan lebih besar dalam membuat undang-undang. Upaya untuk meningkatkan representasi tersebut kemudian dirumuskan dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017). Undang-undang tersebut mengharuskan partai politik mengikutsertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam daftar calon anggota legislatif. Ketentuan ini merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk menepis pandangan masyarakat mengenai

---

<sup>13</sup> Muhammad Nawawi, “IN RIGHT Jurnal Agama Dan Hak Azasi Manusia Vol. 3, No. 2, Mei 2014” 3, no. 2 (2014): 31–66. hlm. 33

<sup>14</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia,” *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Thn 1999 Tentang Hak Asasi Manusia*, no. 39 (1999): 43.

<sup>15</sup> Policy Brief, “Rekomendasi Kebijakan,” 1984.

diskriminasi perempuan, serta meningkatkan keikutsertaan dan menjamin peran perempuan di kursi DPR. Walaupun tidak setara dengan persentase laki-laki, pemberian kuota ini dianggap sebagai kesempatan yang diberikan kepada kaum perempuan untuk menikmati akses dan keterlibatan yang sama dengan laki-laki dalam persoalan kenegaraan dengan tujuan memberikan kesetaraan gender dalam bidang politik. Yang berarti perempuan bisa ikut menyuarakan pendapatnya dalam membangun dan mengembangkan negara Indonesia menjadi lebih baik lagi. Namun, dalam realitanya, persentase partisipasi perempuan dalam meraih kursi DPR tidak pernah mencapai 30% dengan persentase paling tinggi berada di tahun 2009-2014 dengan persentase 18%. Jika dibandingkan dengan persentase laki-laki yang menduduki kursi DPR dapat terlihat bahwa di tahun yang sama, yaitu tahun 2009-2014, persentase laki-laki mencapai 82%<sup>16</sup>. Data juga menunjukkan bahwa tahun 2009-2014 representasi perempuan di DPR hanya 14% yang artinya tidak sampai 2/3 dari target yang diharapkan<sup>17</sup>. Artinya, persentase perempuan masih sangat rendah, bahkan tidak mencapai kuota yang ditargetkan. Walaupun kuota perempuan tidak mencapai persentase yang diharapkan tetapi terlihat tidak menjadi persoalan penting untuk direspon melalui kebijakan atau undang-undang. Partai politik tetap dapat menjalankan aktivitasnya di parlemen dengan risiko aspirasi perempuan tidak menjadi perhatian dalam pembuatan undang-undang terkait diskriminasi atau kebijakan yang kurang berpihak kepada mereka dan untuk memastikan kepentingan kaum perempuan dilindungi. Misalnya, bentuk diskriminasi di tempat kerja, maupun diskriminasi dalam rumah tangga.

Penetapan kuota sebesar 30% ini dibuat dan ditargetkan bagi perempuan dalam pencalonan keanggotaan DPR di pusat maupun DPRD sejak pemilu 2004 yang kemudian tetap dilanjutkan dalam pemilu 2009 hingga 2019. Persentase sekurang-kurangnya 30% yang diperuntukkan bagi calon legislatif perempuan ini “ harus “ terpenuhi dalam pengurusan partai politik, dalam calon keanggotaan DPR dan DPRD. Namun kewajiban perempuan harus 30% terlibat dalam anggota legislatif ini membuat semua partai politik tidak siap karena semua calon yang disiapkan umumnya masih didominasi oleh laki-laki. Ini menunjukkan persoalan kesulitan tersendiri dalam menyiapkan calon anggota legislatif perempuan yang siap dan kompeten untuk menjadi anggota parlemen. Untuk kepentingan elektabilitas, partai politik justru merekrut banyak artis – yang beberapa di antaranya berhasil menjadi anggota parlemen – tetapi belum memiliki rekam jejak dan kapasitas menjadi anggota legislatif. Situasi yang kontraproduktif ini akhirnya memunculkan pertanyaan terhadap kualitas dari keterwakilan perempuan yang ada di anggota legislatif. Apakah keberhasilan seorang perempuan menjadi anggota parlemen berdasarkan kemampuan dan kompetensi ataukah semata-mata karena faktor popularitas belaka? Karena mengutamakan elektabilitas partai, perhatian terhadap perempuan sebagai kader partai di parlemen tampaknya terabaikan. Persentase perempuan dalam lembaga legislatif – dan pada akhirnya dalam pembentukan undang-undang – diharapkan dapat mencapai 30%. Namun dalam kenyataannya tidak perempuan mencapai 30%, sehingga perempuan dalam lembaga legislatif dapat dikategorikan minoritas dan masih sangat kurang untuk mencapai target dan menyulitkan kaum perempuan untuk didengar aspirasinya.

Secara teknis administratif, Pasal 248 UU No. 7 Tahun 2017 juga telah menjelaskan bahwa KPU akan melakukan verifikasi terhadap pemenuhan syarat persentase perempuan sekurang-kurangnya 30% dan harus tercapai kuota minimal tersebut sebagai syarat pencalonan. Tahun 2009-2014 perempuan yang ada di anggota DPR hanya 18% yang bahkan tidak sampai 2/3 dari target yang diharuskan. Tampaknya anggota DPR tidak peduli bila kuota perempuan tidak mencapai batas minimal, karena persentase perempuan yang secara faktual hanya 18% namun tetap dibiarkan saja. Padahal seharusnya jika situasi ini dilihat secara kritis, maka seharusnya partai mempermasalahkan kemampuan mereka untuk memenuhi persentase ini. Namun sistem yang ada memungkinkan partai politik tetap berjalan walaupun keterwakilan perempuan sangat minim di parlemen. Minimnya keterwakilan perempuan di dalam lembaga legislatif juga dapat dipengaruhi oleh aspek kultural. Umumnya masyarakat lebih beranggapan bahwa politik identik dengan laki-laki. Selain itu perempuan dianggap memiliki basis sosial yang lemah. Oleh karenanya, kaum perempuan menjadi kurang tertarik dalam aktivitas politik dan enggan menjadi anggota dari partai politik. Dengan dilakukannya perubahan dalam persepsi masyarakat terhadap peran perempuan di dunia politik diharapkan dapat membuka kesempatan untuk meningkatkan partisipasi kaum perempuan di ranah politik.

Dengan mengikutsertakan perempuan dalam pembuatan keputusan atau kebijakan, maka menjadi sangat penting untuk mencegah atau menghindari segala bentuk diskriminasi atau kebijakan yang kurang berpihak kepada mereka dan untuk memastikan kepentingan kaum perempuan dilindungi. Misalnya, bentuk diskriminasi di tempat kerja, maupun diskriminasi dalam rumah tangga. Dengan mensosialisasikan pentingnya partisipasi kaum perempuan di ranah politik diharapkan dapat mengubah visi politik masyarakat. Selain itu, dengan meningkatkan keikutsertaan kaum perempuan di ranah politik juga diharapkan dapat menciptakan keseimbangan antara laki-laki dan perempuan di

---

<sup>16</sup> Nurcahyo, “Relevansi Budaya Patriarki Dengan Partisipasi Politik Dan Keterwakilan Perempuan Di Parlemen.” hlm. 25

<sup>17</sup> Sali Susiana, “Penurunan Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu 2014,” *Info Singkat Kesejahteraan Sosial* VI, no. 10 (2014): 1–4, [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info\\_Singkat-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info_Singkat-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf). hlm. 1-4

lembaga legislatif khususnya dan membantu menyeimbangkan laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat juga. Laki-laki dan perempuan merupakan golongan masyarakat yang berbeda dan masing-masing golongan memiliki kepentingan dan permasalahan yang berbeda-beda, sehingga dalam permasalahan kaum perempuan dianggap hanya kaum perempuanlah yang dapat memberikan sebuah solusi terhadap permasalahan tersebut. Hal ini dikarenakan peluang untuk laki-laki yang dapat memperjuangkan hak kaum perempuan sangatlah kecil, apalagi laki-laki juga tidak mengalami apa yang dirasakan kaum perempuan, sehingga laki-laki juga tidak mengerti permasalahan kaum perempuan tersebut.

Penulis berpendapat perlu adanya komitmen yang serius dan menguatkan terhadap kebijakan *affirmative action*<sup>18</sup>. Dalam perspektif Dahlerup pada intinya *affirmative action* merujuk pada konsep “*positive discrimination*” dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan representasi kaum perempuan<sup>19</sup>. Oleh karena itu, *affirmative action* adalah langkah sementara yang digunakan untuk mendorong agar jumlah kaum perempuan di lembaga legislatif meningkat.

Oleh karena itu, Indonesia perlu untuk menegaskan hak politik perempuan meskipun sebenarnya hak politik perempuan telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita. *Inter Parliamentary Union* (IPU) berpendapat bahwa untuk perlu adanya kemitraan sejati antara laki-laki dan perempuan dalam diskursus masalah-masalah politik<sup>20</sup>. Kerjasama secara berdampingan tersebut dapat membuat laki-laki dan perempuan saling melengkapi dan memperkaya diri dari perbedaan-perbedaan yang ada. Selain itu, pada dasarnya pemikiran laki-laki dan perempuan berbeda.

Dengan menyeimbangkan perwakilan dari kedua golongan menjadi sangat penting untuk menjamin peraturan dibuat dan dilaksanakan mencerminkan kebutuhan dan kepentingan dari kedua golongan tersebut. Salah satunya dengan menguatkan kembali kebijakan afirmatif yang dapat meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Kebijakan afirmatif tersebut bukan hanya dengan meningkatkan kuota perempuan dalam daftar calon anggota legislatif, tetapi juga menggiatkan sosialisasi kepada pemilih perempuan tentang perlunya keterwakilan perempuan di parlemen agar dapat menyuarakan kepentingan perempuan dalam pembuatan undang-undang. Dengan begitu partisipasi politik kaum perempuan saat ini di dalam legislatif yang sudah berani bicara di dalam rapat-rapat dapat menunjukkan bahwa kemampuan laki-laki dan perempuan adalah peran dan hak sama. Bahkan walaupun perempuan memiliki jumlah yang lebih sedikit di parlemen dibandingkan dengan laki-laki tetapi kaum perempuan telah menunjukkan bahwa memiliki kemampuan berpikir dan gerakan yang progresif. Dengan kualitas yang memadai, perempuan akan memiliki daya pikir yang kuat dan keteguhan hati kepada keadilan sehingga kaum perempuan akan mampu memberikan sebuah ideal pada keputusan-keputusan yang dibuat.

## SIMPULAN

Partisipasi perempuan sebagai warga negara dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan juga telah diatur dalam undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan. Perempuan secara normatif juga diberi peluang untuk menyuarakan aspirasinya di lembaga legislatif untuk selanjutnya berperan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilu yang mengatur kebijakan afirmasi bahwa partai politik mengikutsertakan keterwakilan perempuan minimal 30%. Di sisi lain, UU No. 39 Tahun 1999 telah menjamin kelompok rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Namun perempuan secara politik dalam realitanya masih merupakan kelompok minoritas di Indonesia. Peran perempuan yang terbatas dalam politik Indonesia dapat dilihat dalam jumlah anggota parlemen yang merepresentasikan perempuan karena kebijakan afirmatif dalam Undang-Undang Pemilu tidak berbanding lurus dengan kultur pemilih Indonesia agar mempercayakan jabatan publik di parlemen kepada perempuan. Kebijakan afirmatif tersebut akhirnya menjadi semacam formalitas tanpa dampak signifikan.

Situasi ini berdampak pada akses dan aspirasi perempuan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Konteks RUU TPKS menjadi contoh bagaimana keterbatasan perempuan untuk memperjuangkan aspirasinya dalam pembentukan undang-undang yang terkait dengan kepentingan perempuan. Oleh karena itu, secara normatif, Indonesia harus menegaskan kembali hak politik perempuan dan mendorong kemitraan sejati antara laki-laki dan perempuan dalam diskursus masalah-masalah politik.

---

<sup>18</sup> Agustiawan Agustiawan, “Partisipasi Perempuan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di DPRD Kota Makassar,” 2017.

<sup>19</sup> Mudiwati Rahmatunnisa, “Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan,” *Jurnal Wacana Politik* 1, no. 2 (2016): 90–95, <https://doi.org/10.24198/jwp.v1i2.11049>.

<sup>20</sup> Marian Sawyer, “How the Absence of Women Became a Democratic Deficit: The Role of Feminist Political Science,” 2019, 13–39, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-75850-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-75850-3_2).

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

Sawer, Marian. "How the Absence of Women Became a Democratic Deficit: The Role of Feminist Political Science," 13–39, 2019. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-75850-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-75850-3_2).

### Jurnal :

Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (2012): 329. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>.

Mareta, Josephin. "Mekanisme Penegakan Hukum Dalam Upaya Perlindungan Hak Kelompok Rentan (Anak Dan Perempuan)." *Jurnal HAM* 7, no. 2 (2016): 141–55.

Nawawi, Muhammad. "IN RIGHT Jurnal Agama Dan Hak Azazi Manusia Vol. 3, No. 2, Mei 2014" 3, no. 2 (2014): 31–66.

Nurchahyo, Abraham. "Relevansi Budaya Patriarki Dengan Partisipasi Politik Dan Keterwakilan Perempuan Di Parlemen." *Agastya: Jurnal Sejarah Dan Pembelajarannya* 6, no. 01 (2016): 25. <https://doi.org/10.25273/ajsp.v6i01.878>.

Rahmatunnisa, Mudiayati. "Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan." *Jurnal Wacana Politik* 1, no. 2 (2016): 90–95. <https://doi.org/10.24198/jwp.v1i2.11049>.

Risdianto, Danang. "Perlindungan Terhadap Kelompok Minoritas Di Indonesia Dalam Mewujudkan Keadilan Dan Persamaan Di Hadapan Hukum." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, no. 1 (2017): 125. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i1.120>.

Rohma, Zakiya Fatihatur. "Konstruksi RRU PKS Dalam Framing Pemberitaan Media Online." *Alamtara: Jurnal Komunikasi Dan Penyiaran Islam* 2, no. 2 (2018): 65–80.

Sihombing, Uli Parulian. "Perlindungan Hukum Terhadap Buruh Perempuan Di Tempat Kerja." *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)* 2, no. 1 (2016): 66–78.

Tamanaha, Brian Z. "The History and Elements of the Rule of Law." *Singapore Journal of Legal Studies*, no. 12 (2012): 232–47. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2255262>.

### Skripsi :

Agustiawan, Agustiawan. "Partisipasi Perempuan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di DPRD Kota Makassar," 2017.

### Dokumen :

Brief, Policy. "Rekomendasi Kebijakan," 1984.

Komnas Perempuan. "Korban Bersuara, Data Bicara: Sahkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual Sebagai Wujud Komitmen Negara, Lembar Fakta Dan Poin Kunci Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2019.," 2019. <https://komnasperempuan.go.id/catatan-tahunan-detail/lembar-fakta-dan-poin-kunci-catatan-tahunan-komnas-perempuan-tahun-2019>.

Susiana, Sali. "Penurunan Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu 2014." *Info Singkat Kesejahteraan Sosial* VI, no. 10 (2014): 1–4. [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info Singkat-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf).

### Undang-Undang :

Republik Indonesia. "Undang-Undang Dasar 1945"

Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 Tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita.

Kementerian Hukum dan HAM RI. "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia." *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Thn 1999 Tentang Hak Asasi Manusia*, no. 39 (1999): 43.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

### Website :

Maharani, Tsarina. "Polemik Penarikan RUU PKS Dari Prolegnas Prioritas 2020." Kompas, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/02/08101271/polemik-penarikan-ruu-pks-dari-prolegnas-prioritas-2020?page=all>.

Mashabi, Sania. "Indonesia Darurat Kekerasan Seksual, Kenapa RUU PKS Tak Kunjung Disahkan." Kompas, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/13/09403501/indonesia-darurat-kekerasan-seksual-kenapa-ruu-pks-tak-kunjung-disahkan?page=all#page2>.