

Nany Suryawati

*Hak Asasi
Politik Perempuan*

i deas
PUBLISHING

IP.025.06.2020

Hak Asasi Politik Perempuan

Nany Suryawati

Pertama kali diterbitkan pada Juni 2020

Oleh **Ideas Publishing**

Alamat: Jalan Ir. Joesoef Dalie No. 110 Kota Gorontalo

Surel: infoideaspublishing@gmail.com

Anggota IKAPI, No. 0001/ikapi/gtlo/II/14

ISBN: 978-623-234-062-6

Penyunting : Abdul Rahmat
Yuhelson

Penata Letak: Nur Fitri Yanuar Misilu

Sampul : Tim Kreatif Ideas

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Daftar Isi

Halaman Judul	ii
Daftar Isi	iii
Prakata	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Perubahan Bidang Politik.....	1
B. Hak Politik Rakyat	5
BAB II TEORI NEGARA HUKUM.....	11
A. Pengertian Negara Hukum.....	11
B. Tujuan Hukum	15
BAB III HUKUM DAN TEORI DAN KONSTITUSI.....	21
A. Hukum Dasar Konstitusi.....	21
B. Keanekaragaman dalam Memahami Pengertian Konstitusi.....	23
BAB IV DEMOKRASI DAN KEADILAN.....	27
A. Karakter Demokrasi.....	27
B. Teori Keadilan.....	29
BAB V HAK ASASI PEREMPUAN	35
A. Konsep Hak Asasi Manusia	35
B. Konsep Perempuan.....	35
C. Konsep Feminisme	36
BAB VI PEMENUHAN HAK ASASI POLITIK PEREMPUAN.....	41
A. Hak Asasi Politik Sebagai Hak Asasi Manusia	41
B. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Indonesia	45
C. Instrumen dan Prosedur Internasional untuk Memajukan dan Melindungi Hak Asasi Manusia	53

BAB VII HAKIKAT HAK ASASI POLITIK	63
A. Hak Asasi Politik dalam Istrumen Internasional.....	63
B. Hak Asasi Politik di Indonesia	67
1. Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia Setelah Reformasi.....	70
2. Hak Politik Perempuan Setelah Amandemen	74
3. Pemenuhan Hak Asasi Politik Perempuan di Indonesia	78
BAB VIII PERKEMBANGAN HAK ASASI POLITIK PEREMPUAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI	81
A. Keterwakilan Perempuan di Parlemen	81
B. Persebaran Keterwakilan Perempuan di Parlemen DPR-RI.....	86
C. Persebaran Keterwakilan Perempuan pada Fraksi di DPR	89
D. Persebaran Keterwakilan Perempuan Berdasarkan Daerah pada Pemilihan.....	91
E. Persebaran Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi	94
F. Persebaran Keterwakilan Perempuan di Parlemen di Beberapa Kabupaten/Kota	96
G. Ratio Perbandingan Antara Laki-Laki dan Perempuan di Komisi-Komisi DPR-RI.....	98
BAB IX HAK POLITIK PEREMPUAN DI INDONESIA SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945	101
A. Kuota Perwakilan Perempuan 30% dalam Parlemen.....	101
B. Keterwakilan Perempuan di Parlemen sebagai Upaya Pemaju Demokrasi di Indonesia.....	108
C. Keterwakilan Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi	

RI NO: 22-24/PUU-VI/2008	113
--------------------------------	-----

BAB X DASAR PERTIMBANGAN KUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN.....	121
A. Landasan Filosofis	121
B. Landasan Yuridis Konstitusional.....	124
C. Landasan Politis.....	126
D. Landasan Sosiologis.....	130
E. Segi Positif penetapan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan.....	131
F. Segi Negatif Penerapan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan.....	132

BAB XI DINAMIKA KETERWAKILAN PEREMPUAN DI BIDANG POLITIK SEBAGAI PERWUJUDAN HAK ASASI MANUSIA	135
A. Perkembangan Keterwakilan Perempuan dalam Periodisasi Pemilihan Umum.....	135
B. Perkembangan Presentase Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Periodisasi Pemilihan Umum di Indonesia	137
C. Akibat Rendahnya Keterwakilan Perempuan di Parlemen	147

BAB XII FAKTOR PENYEBAB RENDAHNYA KETERWAKILAN PEREMPUAN.....	149
A. Faktor Budaya.....	149
B. Sistem Kekerabatan.....	151
C. Transparansi dalam Pengambilan Keputusan Daftar Calon.....	152
D. Faktor Internal Individu Perempuan	153
E. Faktor Politis	155

BAB XIII KESETARAN HAK ASASI PEREMPUAN DI NEGARA LAIN	159
A. Perjuangan Perempuan di Iran	159
B. Perjuangan Perempuan di Uni Eropa.....	169

BAB XIV UPAYA-UPAYA PENINGKATAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM MENGUNAKAN HAK ASASI POLITINYA	171
A. Kebijakan <i>Affirmative Action</i>	171
B. Rekrutmen Calon Legislatif Perempuan Harus Selektif	181
BAB XV PENUTUP	183
A. Kesimpulan	183
B. Saran.....	185
Daftar Pustaka.....	187

Daftar Tabel

Tabel 8.1	Keterwakilan Perempuan di Fraksi DPR RI (2009).....	90
Tabel 8.2	Keterwakilan Perempuan di DPR dan DPD (2009).....	92
Tabel 8.3	Keterwakilan Perempuan di DPRD tingkat Provinsi.....	95
Tabel 8.4	Keterwakilan Perempuan di Beberapa DPRD Tingkat Kabupaten/Kota Terpilih.....	97
Tabel 9.1	Data Persentase Keterwakilan Perempuan di Delapan di Jawa Timur.....	118
Tabel 11.1	Keterwakilan Perempuan di DPR dan DPD (2009)	139
Tabel 11.2	Keterwakilan Perempuan di DPRD Tingkat Provinsi.....	141
Tabel 11.3	Perkembangan Keterwakilan Perempuan di Beberapa DPRD Tingkat Kabupaten/Kota Terpilih.....	144

Daftar Gambar

Gambar 8.1	Keterwakilan Perempuan di Parlemen (DPR-RI).....	87
Gambar 8.2	Keterwakilan Perempuan di DPR RI dan DPD RI.....	93
Gambar 8.3	Rasio Perempuan & Laki-Laki di Komisi-Komisi di DPR RI (2009-2014).....	99
Gambar 9.1	Perempuan di Dewan Pimpinan Pusat Sembilan Partai Politik Setelah Pemilu (2009).....	112
Gambar 9.2	Data Persentase Keterwakilan Perempuan di Jawa Timur.....	117
Gambar 9.3	Statistik Keterwakilan Perempuan di Jawa Timur.....	119
Gambar 11.1	Keterwakilan Perempuan di Parlemen....	137
Gambar 11.2	Keterwakilan Perempuan di Fraksi DPR RI (2009).....	138
Gambar 11.3	Keterwakilan Perempuan di DPR RI dan DPD RI.....	140
Gambar 11.4	Rasio Keterwakilan Perempuan & Laki-laki di Komisi-komisi di DPR RI Periode Pemilu (2009 - 2014).....	146

Prakata

Buku ini tidak dapat terselesaikan tanpa izin Sang Maha Kuasa. Lantunan syukur alhamdulillah menjadi pembuka kata dari penulisan buku ini. Segala puji bagi Allah SWT., karena hanya Dia yang patut untuk dipuji sehingga buku yang berjudul *Hak Asasi Politik Perempuan* dapat tersaji di hadapan pembaca.

Buku ini adalah hasil konversi penelitian dari disertasi. Terdiri dari lima belas bab yang mengupas tentang perkembangan hak asasi politik perempuan di Indonesia dalam perspektif demokrasi. Selain itu, juga melihat keterwakilan perempuan di bidang politik sebagai perwujudan dari hak asasi manusia.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran dari semua pihak yang bersifat membangun selalu penulis harapkan demi kesempurnaan.

Akhir kata, penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah berperan serta dalam penyusunan buku ini dari awal sampai akhir. Terutama Ideas Publishing sebagai penerbit buku ini. Semoga Allah SWT., senantiasa melimpahkan rahmat-Nya untuk kita semua. Amin.

Gorontalo, Mei 2019

Penulis



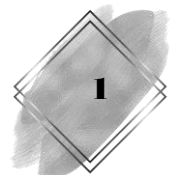
Pendahuluan

A. Perubahan Bidang Politik

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya disebut UUD 1945, telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan Indonesia. Salah satu perubahan yang bersifat mendasar adalah bidang politik, khususnya semakin terbukanya kesempatan bagi setiap warga negara untuk menggunakan hak-hak politiknya. Sebagai contoh, jika di masa orde baru hanya terdapat 3 (tiga) partai politik yang diberi kesempatan berkompetisi untuk berpartisipasi di bidang pemerintahan, maka setelah era formasi kesempatan berpolitik dibuka secara luas, termasuk kebebasan mendirikan partai politik.

Perubahan bidang politik tidak hanya terletak pada diberikannya kesempatan mendirikan partai politik bagi setiap warga negara, namun juga perubahan terhadap institusi penyelenggara pemilu, seperti dilembagakannya Komisi Pemilihan Umum (KPU) dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah. Sebuah kemajuan yang sangat berarti dalam perubahan UUD 1945 ini juga hadirnya Mahkamah Konstitusi sebagai badan penyelesaian sengketa pemilihan umum, yang keberadaannya memperoleh landasam konstitusional berdasarkan Pasal 24C UUD 1945, dan dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pasal 27 UUD 1945, menentukan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Ketentuan pasal ini mengisyaratkan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam negara Republik Indonesia, tanpa membedakan suku, agama, ras, dan asal-usul. Perlakuan yang sama bagi setiap warga negara untuk dapat menikmati hak politiknya juga ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yaitu “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif



dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut”.

Hak di bidang politik merupakan salah satu hak asasi manusia setiap warga negara yang diakui oleh hampir seluruh negara yang menganut prinsip negara hukum. Hak Asasi Manusia dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan, sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat martabat kemanusiaannya. Hanya konsepsi hak asasi manusia dan demokrasi yang terbukti mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan.¹

Salah satu asas dalam negara hukum adalah asas legalitas, yaitu asas *rechtmaticheid* yang mensyaratkan bagi setiap perbuatan baik oleh pemerintah maupun rakyatnya harus didasari oleh hukum yang berlaku, tanpa adanya aturan hukum (peraturan perundang-undangan), yang mengatur lebih dahulu, maka pemerintah tidak mempunyai kewenangan menjalankan pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan demokrasi, maka setiap keputusan menuntut agar berbagai keputusan mendapatkan persetujuan wakil rakyat dan harus memperhatikan kepentingan rakyat. Hal ini sesuai dengan arti kata demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani: *'demos'* yang berarti rakyat, dan *'kratos'* yang berarti memerintah², yang berarti pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat karena berasal dari, untuk, dan oleh rakyat.

Dalam rangka penerapan nilai-nilai demokrasi inilah, maka harus terlebih dahulu terdapat aturan yang memungkinkan penerapannya, baik oleh pemerintah maupun rakyatnya. Demokrasi memberikan pemahaman bahwa sumber dari kekuasaan adalah rakyat dan rakyatlah yang akan melahirkan suatu aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Dalam kehidupan bernegara, aturan inilah yang disebut konstitusi dan konstitusi inilah yang menjadi pedoman dasar dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Konstitusi yang dimaksud di Indonesia adalah UUD 1945.

UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis yang memuat aturan dasar atau norma dasar penyelenggaraan kenegaraan yang tentunya masih memerlukan aturan pelaksanaan yang lebih operasional yang berada di bawahnya, yaitu undang-undang. Undang-undang juga

¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 198

²Haryono, *Transformasi Demokrasi*, Sekjen, dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, h.20.

masih memerlukan penjabaran yang lebih operasional dalam bentuk peraturan pemerintah yang mengatur maksud undang-undang sebagai penjabaran UUD 1945 yang lebih bersifat teknis operasional.

Salah satu hal mendasar yang menyangkut hak warga negara adalah hak politik yang digolongkan ke dalam hak asasi manusia, karena sifat universalitasnya sebagai upaya mempertahankan hak hidup setiap warga negara. Salah satu hak politik yang diatur dalam UUD 1945 adalah hak untuk ikut serta dalam pemerintahan tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras, dan asal usul, jenis kelamin laki-laki dan perempuan, dan bentuk diskriminasi yang lain. Dalam keterlibatannya di bidang pemerintahan, setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk menjadi aparatur negara dan pemerintahan, sepanjang memenuhi persyaratan.

Pemerintahan demokrasi di Indonesia adalah pemerintahan yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Kedaulatan rakyat mengandung makna bahwa rakyatlah yang berdaulat, rakyatlah yang berkuasa. Karakter negara demokrasi ini dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang dirumuskan: “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara kebangsaan. Indonesia menganut prinsip dan sistem demokrasi agar semua aspirasi masyarakat dapat dituangkan dalam suatu keputusan bersama, sehingga demokrasi dan integrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dapat berjalan seiring dan seimbang tanpa berbenturan antara kepentingan masyarakat yang satu dengan yang lainnya.

Di samping sebagai negara demokrasi, negara Indonesia adalah negara hukum, demikian yang dinyatakan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebagai konsekuensi dari prinsip negara hukum, maka setiap perbuatan pemerintah maupun rakyatnya haruslah berdasar pada hukum (nomokrasi), karena demokrasi tanpa nomokrasi akan berubah menjadi anarki dan demokrasi tanpa ketaatan/kepatuhan pada kaidah penuntun hukum dapat mengancam integrasi.³

Kedaulatan rakyat dan demokrasi akan berjalan dengan baik, apabila masyarakat memahami arti demokrasi, dan mendorong terjaminnya serta terlindunginya hak asasi manusia di negara Republik Indonesia ini. Kesiediaan warga masyarakat untuk menjaga dan

³Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 41.

menggunakan kebebasan mereka sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, diperlukan suatu kesadaran individu akan hak-hak dan kebebasan dirinya, sehingga demokrasi tumbuh dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Negara dengan sistem pemerintahan demokrasi, mengatur dan membagi semua kekuasaan yang ada berdasarkan konstitusi (hukum dasar), baik yang tertulis (undang-undang dasar), maupun yang tidak tertulis (konvensi).

Pengaturan kekuasaan negara berdasarkan konstitusi ini mempunyai tujuan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para wakil rakyat demi kepentingan diri sendiri dan/atau kelompoknya. Di samping itu, demokrasi juga memberikan jaminan perlindungan kepada rakyat untuk mengekspresikan kemampuannya dalam berbagai aspek kehidupan secara bebas dan bertanggung jawab sebagai wujud partisipasinya dalam kegiatan kenegaraan.

Demokrasi partisipatoris ini sesuai dengan kriteria demokrasi yang diuraikan oleh Robert A. Dahl dalam studinya yang dikenal sebagai sebuah idea politik, yaitu sebagai berikut.

1. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat.
2. Partisipasi efektif yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif.
3. Pembeberan kebenaran yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis.
4. Kontrol terakhir terhadap agenda yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat.
5. Pencakupan yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.⁴

Hal ini menunjukkan bahwa Robert A. Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok

⁴HM Wahyudin Husin & Hufron, *Hukum, Politik & Kepentingan*, LaksBang PRESindo, Yogyakarta, 2008. h. 107

demokrasi.⁵ Persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara ini, merupakan perwujudan hak-hak asasi rakyat yang meliputi hak politik rakyat yang seharusnya difasilitasi oleh negara dan bukannya dibatasi, karena negara Indonesia telah menyatakan diri sebagai negara demokrasi, harus melaksanakan konsekuensi tersebut.

B. Hak Politik Rakyat

Hak politik rakyat adalah hak yang sangat dibutuhkan untuk memperkuat partisipasi rakyat dalam mengontrol dan berperan serta dalam pemerintah. Hak-hak tersebut, antara lain: (a) hak untuk ikut serta dalam proses pemerintahan baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya (Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 dan Pasal 22 C; Pasal 22 D UUD 1945); (b) hak atas kesempatan yang sama dalam memperoleh pelayanan publik di negaranya [Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 D ayat (2)]; (c) hak berpendapat secara bebas, baik secara lisan maupun tertulis [Pasal 28 E ayat (2) dan ayat (3)]; (d) hak untuk berserikat dan berkumpul [Pasal 28 E ayat (3)]; sehingga melalui hak-hak ini, aparat negara tetap berada di bawah kontrol rakyat, dan hal ini merupakan dasar dari suatu negara demokrasi.

Pasal 28 UUD 1945 mengatur secara detail mengenai hak-hak politik rakyat, yaitu kebebasan untuk berkumpul dan berserikat, mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tulisan. Sedangkan dalam dunia internasional, hak-hak politik rakyat telah diatur dan menjadi bagian integral dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration Human Right 1948*) yang dikeluarkan Perserikatan Bangsa Bangsa (selanjutnya disebut PBB) yang telah dijadikan acuan standar bagi pelaksanaan hak asasi manusia di negara-negara yang telah menjadi anggota PBB, antara lain sebagai berikut.

1. The Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Hak Asasi Manusia)

Pasal 29 menentukan bahwa: “Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat apapun juga tanpa memandang batas”.

Pasal 20 ayat (1) setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul atau berserikat secara damai; ayat (2) dirumuskan:

⁵*Ibid*, h.107

“Tiada seorang juapun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan”.

2. *Convention on Civil and Political Rights* (Perjanjian Hak Sipil dan Politik)

Pasal 19 ayat (1): “Setiap orang berhak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan”; ayat (2): “Setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan segala macam penerangan dan gagasan tanpa menghiraukan pembatasan-pembatasan, baik secara lisan, maupun tulisan atau tercetak, dalam bentuk seni, atau melalui media dan menurut pilihannya”;

Pasal 21 menentukan bahwa: “Hak berkumpul secara bebas diakui. Tiada satupun pembatasan pun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum ataupun perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain”.

Mencermati isi ketentuan pasal-pasal dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Konvensi Hak Sipil dan Politik ini, tampak bahwa dunia pun mengakui keberadaan dari hak asasi yang mendasar ini, khususnya dalam bidang politik; dan negara Indonesia sebagai anggota PBB, telah meratifikasi perjanjian mengenai hak-hak sipil dan politik ini, sehingga berkewajiban untuk ikut melaksanakan ketentuan dalam perjanjian tersebut, karena perjanjian yang telah disepakati lewat ratifikasi memiliki implikasi hukum seperti suatu kontrak yang mengikat secara hukum (*pacta sunt servanda*). Oleh sebab itu, pembatasan terhadap hak-hak sipil dan politik tidak dapat dibenarkan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang universal dan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional.

Pada tahun 1952, Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa, menerima baik, suatu perjanjian mengenai hak-hak politik kaum wanita yang mengatakan bahwa kaum wanita harus diberi hak untuk memilih, dipilih, memangku jabatan-jabatan umum dan melaksanakan fungsi-fungsi umum ‘atas dasar syarat-syarat yang sama seperti kaum pria, tanpa pembedaan apapun’, dan dalam mukadimah perjanjian tersebut dirumuskan:

‘Mengakui bahwa setiap orang mempunyai hak untuk turut mengambil bagian dalam pemerintahan negaranya secara langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas dan mempunyai hak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan di dalam negerinya, dan berkeinginan untuk mempersamakan kedudukan kaum pria dan wanita dalam menikmati dan mempergunakan hak-hak umum, sesuai dengan penetapan-penetapan dalam Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa dan Pernyataan Umum Hak-Hak Manusia’.⁶

Perjanjian ini jelas mengisyaratkan bahwa kedudukan kaum pria/laki-laki dan wanita/perempuan, haruslah sama, dalam segala bidang terutama dalam politik yang tentu saja bertentangan dengan pandangan masyarakat.

Pandangan masyarakat bahwa kehidupan berpolitik adalah identik dengan kehidupan kaum pria/laki-laki, sehingga makna demokrasi dan perwujudan makna itu dalam realita, yaitu menjamin kesetaraan politik bagi seluruh warga negara, baik kelompok mayoritas maupun kelompok marjinal, belum tercapai, sebagai akibatnya banyak keputusan politik yang tidak memenuhi asas keadilan bagi semua kelompok masyarakat, karena kelompok kaum wanita/perempuan tidak terwakili tanpa pembatasan, padahal kaum wanita/perempuan juga adalah bagian dari masyarakat dan terutama merupakan pribadi yang memiliki hak asasi yang mendasar, dan wajib berperan serta dalam sistem pemerintahan, dengan demikian asas demokrasi yang paling mendasar adalah dalam hal memberikan persamaan hak dan kedudukan di dalam segala bidang belum tercapai.

Secara sosiologis, persamaan hak politik bagi setiap warga negara Indonesia ini ternyata dalam implementasinya tidak seindah yang ada dalam tataran normatifnya, yang tidak mengenal diskriminasi. Sebab faktanya, perlakuan dan realitas hak perempuan dalam mengimplementasikan hak-hak politiknya masih menemukan berbagai hambatan. Ketimpangan keterwakilan perempuan dibandingkan dengan keterwakilan laki-laki dalam mengimplementasikan hak-hak politiknya sangat jauh berbeda. Hal ini semakin nampak jelas bila dilihat keterwakilan perempuan di parlemen tidak lebih dari 10% bahkan kurang dalam setiap periode pemilihan umum.

⁶PBB, *Pernyataan Umum Hak Hak Manusia – Suatu Ukuran Kemadjuan*, PBB, New York, 1963

Ketimpangan ini terdapat baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Ketimpangan keterwakilan di parlemen juga tersebar di seluruh wilayah negara secara merata. Ketimpangan keterwakilan perempuan dalam bidang politik juga terdapat dalam kepengurusan partai politik yang menyebar di seluruh partai politik dalam semua tingkatan. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan karakter demokrasi yang menginginkan seluruh elemen masyarakat dapat terwakili secara merata. Idealnya jika jumlah perempuan penduduk Indonesia tidak berbeda jauh dengan laki-laki, maka sewajarnya keterwakilan perempuan dengan laki-laki juga tidak terpaut terlalu jauh pula. Namun, faktanya justru ketimpangan jarak keterwakilan antara laki-laki dan perempuan di parlemen sangat jauh.

Sehubungan dengan itu, maka untuk mewujudkan persamaan hak dan kedudukan bagi kaum perempuan, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Produk perundang-undangan ini telah memberikan mandat kepada partai politik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen.

Penegasan terhadap upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen tersebut dipertegas dalam pasal-pasalnya, antara lain: penyertaan keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagai salah satu persyaratan partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu; Pasal 53 menegaskan bahwa daftar bakal calon harus minimal 30% keterwakilan perempuan. Pengaturan yang sama juga diatur dalam ketentuan Pasal 66 ayat (2) Tahun 2008 Peraturan Komisi Pemilihan Umum juga menetapkan bahwa, Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU), KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

KPU Kabupaten/Kota, harus mengumumkan prosentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik pada media massa cetak harian dan elektronik nasional; Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menetapkan 30% keterwakilan perempuan; demikian juga dalam Pasal

20, bahwa kepengurusan partai politik dalam penyusunannya harus tetap memperhatikan minimal keterwakilan perempuan sebesar 30%; bahkan dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000—2004 telah ditetapkan sebagai berikut.

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk tercapainya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama, dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui progrsm legislasi.
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM).
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang, mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa meragukan kepentingan nasional.
5. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.⁷

⁷Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006, h. 67

Demikian pula dalam mewujudkan program pembangunan nasional di segala bidang, maka disusunlah kegiatan pokok sebagai berikut.

1. Menyusun undang-undang yang mengatur tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan yang membuka kemungkinan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dengan tetap mengakui dan menghargai hukum agama dan hukum adat.
2. Menyempurnakan mekanisme hubungan antara pemerintah dan DPR dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi amandemen Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar NRI 1945.
3. Meningkatkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).
4. Menyempurnakan program peraturan perundang-undangan yang mendukung sistem desentralisasi dalam rangka penguatan masyarakat yang mendukung sistem informasi kepada publik dalam proses pengambilan keputusan.
5. Menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan untuk mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas dan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan masyarakat setempat.
6. Melakukan ratifikasi berbagai konvensi internasional khususnya yang berkaitan dengan HAM serta yang terkait dengan perlindungan dan peningkatan hak-hak perempuan dan ketenagakerjaan.⁸

Berdasarkan program pembangunan nasional ini, maka sudah seharusnya pemerintah meningkatkan upaya dalam pemenuhan hak asasi di bidang politik bagi perempuan sebagai perwujudan persamaan hak di bidang yang berlandaskan demokrasi dalam negara hukum Republik Indonesia, melalui berbagai pelatihan dan sosialisasi peraturan perundang-undangan.

⁸*Ibid.* h.68

Teori Negara Hukum

A. Pengertian Negara Hukum

Secara etimologis, istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti "*rechtstaat*" (Belanda), "*etat de droit*" (Prancis), "*the state according to law*", "*legal state*", "*the rule of law*" (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII, istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai dengan abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamkan diri sebagai negara yang merdeka. Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Pernyataan negara hukum Indonesia ini dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UUD 1945, butir I tentang Sistem Pemerintahan, yang dinyatakan bahwa: "Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Penyebutan kata *rechtstaat* dalam penjelasan umum tersebut menunjukkan bahwa konsep *rechtstaat* memberikan inspirasi bahkan mengilhami pendirian para proklamator dan pendiri negara Indonesia, meskipun tidak harus serta merta menyamakan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep negara hukum Indonesia. Sebab antara keduanya sangat berbeda filosofi maupun latar belakang budaya masyarakatnya.

Konsep negara hukum pada saat ini sudah menjadi model bagi negara-negara di dunia, bahkan dapat dikatakan hampir dianut oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum telah diadopsi oleh semua negara sebagai sebuah konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat

yang melahirkan konsep demokrasi⁹.

Sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan¹⁰.

Di dalam negara hukum, penggunaan wewenang atau kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau penguasa pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari pembatasan yang telah ditetapkan dalam hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dari konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda¹¹.

Mengenai makna dari negara berdasar atas hukum, Mohtar Kusumaatmadja menyatakan, makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah: "... kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum"¹². Pemahaman demikian membawa konsekuensi logis bahwa setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh rakyat maupun penguasa harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum tanpa ada pengecualian sedikitpun.

Sejarah lahirnya konsep *rechtstaat* adalah hasil pemikiran Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang kemudian

⁹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146-147*

¹⁰*ibid.*

¹¹*ibid.*

¹²Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni, Bandung, 2002, hlm.12.*

dikembangkan di negara-negara Eropa Kontinental. Konsep *rechtstaat* Imanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut konsep *nachtwakerstaat*; dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak dipekenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya. Oleh karena itu, konsep *rechtstaat* ini disebut sebagai negara hukum liberal¹³. Konsep *rechtstaat* dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.

Pemikiran konsep *rechstaat* Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budihardjo, mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari: a) diakuinya hak-hak asasi warga negara; b) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai Trias Politika; c) pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan; d) adanya peradilan administrasi dalam perselisihan¹⁴. Peradilan administrasi ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan perlindungan warga negara dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang penguasa melalui pengawasan terhadap putusan-putusan pemerintah yang menyangkut hak-hak warga negaranya.

Sedasar dengan pemikiran Stahl, D.H.M. Meuwissen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa Undang Undang Dasar atau konstitusi merupakan unsur yang harus ada dalam konsep negara hukum, sebab konstitusi merupakan jaminan wadah penuangan norma-norma dasar yang merupakan perlindungan hak-hak dasar bagi warga negara. Selanjutnya mengenai ciri-ciri *rechtstaat* adalah sebagai berikut.

1. Adanya Undang Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat:
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang, yang ada di tangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);

¹³Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, UI Press, Jakarta, 1998, hlm., 2.

¹⁴Frederick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budihardjo, hlm.57-58.

3. Diakui dan dilindunginya hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)¹⁵.

Pemikiran teori tentang negara hukum banyak dikemukakan oleh para filsuf, yang kemudian dalam perkembangannya para ahli hukum juga merumuskan prinsip-prinsip umum tentang negara hukum, yang kemudian dikenal dengan tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Para filsuf tersebut antara lain Plato yang mendasarkan suatu negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*) pada sebuah negara yang dipimpin seorang yang bijaksana (*the philosophers*) dan warga negaranya terdiri atas kaum filosof yang bijak (*perfect guardians*); militer dan teknokrat (*auxiliary guardians*); petani dan; pedagang (*ordinary people*)¹⁶. Selanjutnya dalam kurun waktu ratusan tahun bentuk konkret negara hukum diformulasikan oleh para ahli ke dalam *rechtsstaat* dan *rule of law* yang merupakan gagasan konstitusi untuk menjamin hak asasi dan pemisahan kekuasaan.

Menurut Scheltema, *rechtsstaat* adalah teori negara hukum yang berlaku di negara Eropa Kontinental, adalah a) kepastian hukum; b) persamaan; c) demokrasi; d) pemerintahan yang melayani umum.¹⁷ Persamaan atau *equal* atau *equality* artinya persamaan hak bagi setiap orang, memberi kepada setiap orang apa yang menjadi bagiannya, sehingga keadilan hukum dalam suatu negara hukum yang dipahami sebagai suatu persamaan, yang melahirkan prinsip semua orang adalah sama di hadapan hukum dan setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya. Hubungan antara keadilan (*justice*) dengan persamaan (*equality*) adalah bahwa persamaan itu merupakan unsur yang paling penting dari keadilan karena apabila ada perlakuan yang tidak sama akan menimbulkan ketidakadilan.

Persamaan tidak harus selalu sama, akan tetapi tergantung kondisi dan kualifikasi masing-masing individu. Persamaan ini disebut: persamaan yang proporsional (*proportionate equality*), setiap orang masuk kategori yang sama untuk suatu maksud tertentu, harus diperlakukan secara sama pula¹⁸. Keadilan dan persamaan mempunyai hubungan yang sangat erat, sehingga apabila terjadi perlakuan yang tidak sama, maka hal tersebut merupakan ketidakadilan yang serius.

¹⁵ D.H.M. Meuwissen dalam Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, hlm 77.

¹⁶ Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif*, Pustaka Setia, Bandung, 2007, h.165

¹⁷ *Ibid*, h. 166

¹⁸ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, h.107

H.L.A. Hart menyatakan bahwa: keadilan tidak lain dari menempatkan setiap individu yang berhak dalam hubungan dengan sesamanya pada posisi masing-masing sama atau sebaliknya masing-masing tidak sama, dapat dikatakan mendapat perlakuan yang sama untuk hal-hal yang sama (*equal treatment of equals*).¹⁹

B. Tujuan Hukum

Tujuan hukum untuk memberi manfaat dibahas dalam Teori *utilitis* dari Jeremy Bentham yang mengatakan bahwa tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang) dan tujuan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat; untuk itu perundang-undangan harus mencapai empat tujuan yaitu:

1. untuk memberi nafkah hidup (*to provide subsistence*);
2. untuk memberikan makanan yang berlimpah (*to provide abundance*);
3. untuk memberi perlindungan (*to provide security*);
4. untuk mencapai persamaan (*to attain equity*).²⁰

John Stuart Mill mengatakan: “*Actions are right in proportion as they tend to promote man’s happiness, and wrong as they tend to promote the reverse of happiness*”: tindakan itu hendaknya ditujukan terhadap pencapaian kebahagiaan dan adalah keliru jika ia menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan.²¹

Tujuan hukum untuk memberi kepastian. Oleh karena kepastian hukum berkaitan dengan hukum positif (hukum yang berlaku) pada suatu negara, maka John Austin mengemukakan bahwa ‘hukum adalah perintah pihak yang berdaulat’ - ‘*Law was the command of sovereign - no law, no sovereign, and no sovereign, no law*’.²²

Supremasi hukum dapat dimaknai secara sempit, yaitu dengan menempatkan hukum pada posisi *supreme* (teratas), untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang timbul, baik dalam konteks politik maupun kenegaraan. Terutama dalam penyelesaian kasus-kasus karena kurang efektifnya penegakan hukum. Supremasi hukum ini haruslah dimaknai sebagai supremasi hukum dalam konteks sebuah

¹⁹*Ibid*, h. 108

²⁰Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, h.100

²¹*Ibid*, h.107

²²*Ibid*.h. 98-99

negara hukum demokrasi. “Sebuah negara hukum demokrasi mempunyai 5 (lima) asas normatif yang fundamental, yaitu: a) asas legalitas; b) perlindungan hak-hak dasar; c) asas pengawasan oleh peradilan; d) pemisahan kekuasaan, dan e) demokrasi.”²³

Sebuah negara hukum di samping menempatkan hukum sebagai supremasi, juga melakukan pemisahan kekuasaan dengan tetap memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negaranya, tanpa membeda-bedakan, seperti yang dikemukakan oleh F.J. Stahl bahwa teori negara hukum didasarkan pada empat unsur pokok, yaitu: a) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; b) negara didasarkan pada teori trias politik; c) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dan d) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*)²⁴;

Gagasan negara hukum dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang. Adapun Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa: “dalam sebuah negara hukum (*rechtsstaat*) muncul peranan yang sangat besar dari hukum yang dibuat manusia dengan melahirkan setumpuk peraturan perundang-undangan yang disebut hukum tertulis.”²⁵ Sedangkan A.V. Dicey, ahli hukum Anglo Saxon, mengatakan bahwa: “Rule of Law menekankan pada : a) supremasi hukum (*supremacy of law*); b) persamaan di hadapan hukum (*equality of law*) dan c) konstitusi yang di dasarkan atas Hak Asasi Manusia.”²⁶ Hal ini berarti bahwa sebuah negara hukum berdasarkan asas demokrasi dan memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia tanpa ada pembedaan termasuk hak asasi bidang politik bagi perempuan.

Istilah negara hukum pada negara-negara Eropa Kontinental atau negara penganut *Civil Law system*, dikenal dengan istilah: *Rechtstaat*, di Jerman: ‘*Rechtsstaat*’ dan di Perancis: ‘*Etat de Droit*’ dan dalam bahasa Italia: ‘*Stato di Diritto*’²⁷; dan pada negara-negara

²³Haryono, Transformasi Demokrasi, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2009, h. 27-28

²⁴Nurul Qamar, Hak asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h.41-42

²⁵*Ibid*, h.43

²⁶Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Pustaka Setia, Bandung, h.167

²⁷*Ibid*, h. 23

Anglo Saxon atau penganut paham *Common Law system*, seperti: Inggris, Amerika, menggunakan istilah '*Rule of Law*', sedangkan pada negara berpaham Sosialis Komunis, negara hukum menggunakan istilah '*Socialist Legality*'²⁸

Makna yang terkandung dalam istilah- istilah tersebut di atas, menunjukkan bahwa pemerintahan diselenggarakan berdasarkan pada aturan main hukum (*Rule of the game*), dan bukan berdasar pada kehendak manusia (*government by law nt by men*) ataupun kekuasaan (*machstaat*).²⁹ Penetapan Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945: "Negara Indonesia adalah negara hukum" menegaskan bahwa negara Republik Indonesia menganut prinsip negara hukum yang berlaku secara umum di semua negara".

Prinsip negara hukum pada umumnya mengandung tiga hal berikut ini.

1. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta terlepas dari pengaruh kekuasaan lain;
3. ditetapkannya asas legalitas dalam arti hukum dengan segala bentuk dan manifestasinya;³⁰

Konsep Negara Hukum menurut J. Stahl, mengandung empat unsur pokok, yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada pemisahan kekuasaan;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang- Undang;
4. Ada Peradilan Administrasi Negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).³¹

Ismail Sunny mengatakan bahwa ada empat syarat negara hukum secara formal, khusus untuk Negara Indonesia, yaitu: a. Hak asasi manusia; b. Pemisahan kekuasaan; c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; d. Peradilan Administrasi.³² Sedangkan Thahir Azhary, mengemukakan lima konsep negara hukum: 1) *Nomokrasi*

²⁸*Ibid*

²⁹*Ibid*

³⁰Abdul Rasyid Talib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 44 – 45.

³¹Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, h. 64

³²*Ibid*, h.67.

Islam adalah konsep negara hukum yang diterapkan pada negara-negara Islam; 2) *Rechtsstaat* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental (Belanda, Jerman, dan Perancis); 3) *Rule of Law* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara *Anglo Saxon* (Inggris, Amerika Serikat); 4) *Socialist Legality* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis; Konsep Negara Hukum Pancasila adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.³³ Konsep negara hukum Indonesia memiliki ciri khas yaitu: adanya Pancasila, yang ditempatkan pada posisi dasar pokok dan sumber dari segala sumber hukum. Oleh karena itulah maka Negara Hukum Indonesia disebut sebagai Negara Hukum Pancasila.

Selanjutnya Thahir Azhary mengemukakan bahwa salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila yaitu: adanya jaminan terhadap '*freedom of religion*' atau kebebasan beragama³⁴, Negara Hukum Pancasila berawal dari asas kekeluargaan dan kerukunan, yang terpadu, sehingga kepentingan rakyat lebih diutamakan, namun harkat dan martabat manusia secara individual tetap dihormati dan dihargai³⁵.

Adapun unsur-unsur pokok negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah:

1. Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara;
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar;
3. Kekuasaan berdasarkan Konstitusi atau UUD;
4. Persamaan kedudukan di hadapan hukum;
5. Peradilan yang bebas dan mandiri.³⁶

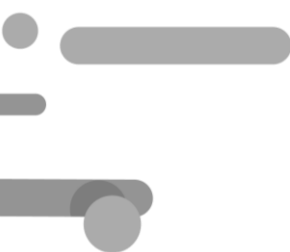
³³Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h. 33

³⁴*Ibid.*, h. 47

³⁵*Ibid.*, h. 48

³⁶*Loc. Cit.*

Unsur-unsur negara hukum sebagaimana dikemukakan Indonesia yang dijiwai Pancasila dan berdasarkan dan 1945, sebenarnya merupakan ciri-ciri negara hukum yang sering ditemukan dalam berbagai teori, namun memang terdapat kekhasan negara hukum Indonesia, terutama bercirikan Pancasila yang digali dari budaya asli bangsa Indonesia.





Hukum dan Teori Konstitusi

A. Konsep Dasar Konstitusi

Frase “konstitusi” berasal dari bahasa Perancis “*constituer*”, yaitu suatu ungkapan yang berarti “membentuk”. Oleh karena itu, pemakaian kata konstitusi lebih dikenal sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara.³⁷ Konstitusi atau *constitution* atau *verfassung* berbeda dengan Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*³⁸. Analisis teori konstitusi dapat ditinjau dari sisi hukum (yuridis) dan tertulis atau *grundgesetz* atau *grondswet*.³⁹ Konstitusi apabila ditinjau dari sisi hukum (yuridis) disebut: *constitutional recht*, karena yang dikedepankan adalah kekuasaan yang ada dalam masyarakat, sedangkan *Grondswet* menunjukkan arti konstitusi dalam arti tertulis saja atau Undang Undang Dasar.

Selanjutnya terkait dengan makna dan pengertian konstitusi ini Herman Heller mengatakan, bahwa: “Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan belum konstitusi dalam arti hukum; kemudian kehidupan politik dalam masyarakat itu melalui abstraksi dari unsur-unsur hukumnya, barulah menjadi kesatuan kaidah hukum, yang kemudian kaidah hukum tersebut ditulis dalam suatu naskah yang disebut Undang-Undang Dasar.”⁴⁰

Kata ‘teori’ mempunyai makna bahwa untuk memberikan suatu pertanggungjawaban secara ilmiah harus berdasarkan pada suatu teori. Oleh karena itu, berbicara tentang teori konstitusi bukanlah suatu yang serta merta dapat dipraktikkan dan bukan membicarakan nilai-nilai praktis, melainkan mengenai nilai-nilai teoritis (*theoretische waarde*). Teori konstitusi merupakan ilmu pengetahuan yang masih muda, karena “untuk pertama kali diteliti di suatu universitas di Perancis, yang memang selalu mengalami permasalahan mengenai konstitusi,

³⁷Nomensen Sinamo, Ilmu Negara, Permata Aksara, Jakarta, 2011.,h.113

³⁸Abu Daud Brosh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, h.88

³⁹Ibid, h. 89

⁴⁰Ibid, h.89



sehingga Perancis disebut sebagai *'laboratory of constitutional making'*;⁴¹ segala macam konstitusi dipelajari, sehingga sudah selayaknya teori monstitusi dipelajari secara tersendiri.

Konstitusi Perancis tahun 1946 adalah suatu kodifikasi yang lengkap, karena merupakan hasil filsafat, hasil kesenian dan hasil ilmu pengetahuan; Dikatakan hasil filsafat, karena batang tubuh konstitusi tersebut merupakan pengkhususan dari beberapa sendi untuk merumuskan peraturan yang lengkap; dikatakan sebagai hasil kesenian, karena kata-kata yang dipergunakan adalah sangat sederhana; dan dikatakan sebagai hasil ilmu pengetahuan, karena di dalamnya tidak terdapat pertentangan.⁴²

Sebagaimana ajaran Plato, manusia senantiasa dipengaruhi oleh ide-ide dari dunia cita, dan ide-ide ini menjadi kenyataan dalam masyarakat yang kemudian menjelma kembali dari ide-ide tersebut. Negara adalah suatu kenyataan yang di dalamnya mengandung suatu cita-cita, yang kemudian menjadi suatu bangunan moral yang merupakan penjelmaan dari cita-cita serta mengandung unsur-unsur normatif. Menurut Hauriou, mengenai 'hukum' adalah realistik, sebab yang terpenting dalam masyarakat bukanlah norma-norma hukumnya, melainkan lembaga-lembaganya (*instellingen*), baik lembaga hukum (*rechtsinstellingen*), maupun lembaga negara (*staatsinstellingen*), seperti halnya 'negara' sebagai suatu lembaga (*institution*), demikian pula 'konstitusi; ajaran Hauriou ini disebut: *'institutionalisme'*⁴³

Apabila konstitusi sebagai suatu *'institution'*, maka konstitusi adalah hukum yang hidup dalam masyarakat. Karena tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara: a) ketertiban (*de orde*) - ketertiban masyarakat; b) kekuasaan (*het gezag*) - yang mempertahankan orde tersebut; c) kebebasan (*vrijheid*) - kebebasan pribadi dan kebebasan manusia.⁴⁴ Ferdinand Lassale - membagi konstitusi dalam dua pengertian yaitu: pengertian sosiologis yang menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan dalam suatu negara; dan pengertian yuridis yang memaknai konstitusi sebagai suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Carl Schmitt membagi konstitusi dalam empat pengertian pokok, yaitu: " a) konstitusi dalam arti absolut; b) konstitusi dalam arti

⁴¹*Ibid.* h.92

⁴² *Op. Cit* h.93.

⁴³*Ibid.* h.97

⁴⁴*Ibid.* h.99

relatif; c) konstitusi dalam arti positif; dan d) konstitusi dalam arti ideal”⁴⁵. Konstitusi dalam arti absolut mengandung arti bahwa konstitusi itu memuat tentang bentuk negara, dan semua hal pokok yang ada pada setiap negara pada umumnya; sedangkan dalam arti relatif mengandung arti bahwa konstitusi selalu dikaitkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu dalam masyarakat, dalam suatu negara tertentu saja, demikian juga hal tertulis karena ada suatu negara yang memiliki konstitusi yang tidak tertulis, sedangkan konstitusi dalam arti positif mengandung arti bahwa konstitusi dibentuk oleh suatu lembaga yang juga memberlakukan konstitusi tersebut, dan konstitusi dalam arti ideal merupakan suatu wadah untuk menampung cita-cita bangsa dan merupakan jaminan perlindungan hak asasi bagi rakyatnya.

B. Keanekaragaman dalam Memahami Pengertian Konstitusi

Keanekaragaman dalam memahami pengertian konstitusi, karena melalui berbagai pendekatan, bukan saja dari kajian ilmu hukum tetapi juga dari kajian ilmu politik, seperti C.F. Strong dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions, and Introduction The Comparative Studi of Their History and Existing Form*, berpendapat: “A Constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted”.⁴⁶ Menurut pemikiran penulis, dalam pemikiran C.F. Strong ini ada tiga unsur yang ditemukan, yaitu, pertama, prinsip tentang kekuasaan pemerintahan, kedua, prinsip tentang hak-hak warga negara, dan ketiga, prinsip hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Ketiga prinsip ini saling berkaitan, karena kekuasaan pemerintahan terpusat pada satu tangan atau dibagikan, dan kekuasaan ini juga mengatur tentang hak-hak yang dimiliki tiap individu, dan pengaturan tentang hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya.

Sehubungan dengan itu, maka konstitusi merupakan gambaran keseluruhan dari sistem pemerintahan suatu negara, bentuk negara yang digunakan, aturan-aturan yang mengatur pembagian kekuasaan antar lembaga negara, fungsi dan tugas dari masing-masing lembaga,

⁴⁵*Ibid*, h.109-121

⁴⁶Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009, h. 87-88

di samping itu juga mengatur tentang hak dan kewajiban antara negara dan warga negara atau rakyatnya, sehingga konstitusi merupakan suatu kesatuan dari cita-cita awal didirikannya negara tersebut.

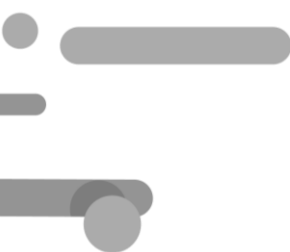
Pada perkembangan berikutnya, konstitusi telah diklasifikasikan dari berbagai aspek, antara lain, aspek bentuknya, aspek perubahannya (amandemen), tipe pemerintahannya sistem pemerintahannya dan pengaturan lembaga-lembaganya. Beberapa negara tidak memiliki sistem ketatanegaraan yang diwujudkan dalam bentuk peraturan-peraturan tertulis dan peraturan-peraturan tidak tertulis, akan tetapi kesemuanya itu haruslah dipadukan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan. Suatu penekanan terhadap adanya aturan tentang perubahan atau amandemen, apabila proses amandemen ini mudah, tidak terdapat persyaratan khusus, maka konstitusi itu dikatakan fleksibel, tetapi ada juga negara-negara yang memiliki konstitusi yang rigid, artinya; perubahan konstitusi melalui proses rigid, di samping adanya keterbatasan yang ditentukan oleh konstitusi. Konstitusi merupakan sekumpulan aturan hukum tertinggi (*supreme*) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok-pokok kekuasaan, dan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya.

Menurut Brian Thompson: *'what is a constitution?'* dapat dijawab: *'a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization'*.⁴⁷ Organisasi itu bermacam-macam, mulai dai organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, sampai pada perkumpulan ASEAN; WTO, kesemuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut: konstitusi (yang tertulis); kebutuhan akan konstitusi tertulis ini, merupakan sesuatu yang niscaya terutama untuk organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal entity*). Demikian pula negara, pada umumnya selalu memiliki naskah atau dokumen yang disebut Konstitusi atau Undang Undang Dasar. Di dalam konstitusi ini tercakup juga pengertian tentang peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi ketatanegaraan yang juga menetapkan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara dengan warga negaranya. Oleh karena itu, konstitusi menjadi sumber kekuasaan dan menjadi pusat perhatian.

Berlakunya konstitusi dalam suatu negara sebagai hukum dasar negara yang mengikat setiap warga negaranya dan didasarkan pada

⁴⁷Nomensen Sinamo, *Ilmu Negara*, Permata Aksara, Jakarta, 2011, h. 91 -92.

kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut suatu negara, jika negara tersebut menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi adalah rakyat. Demikian pula bila suatu negara menganut paham kedaulatan raja, maka sumber legitimasi konstitusinya ada di tangan raja. Hal ini yang dikenal dengan “*constituent power*”; yang berkaitan dengan hierarki hukum (*hierarchy of law*), dan konstitusi merupakan hukum yang tertinggi dan bersifat fundamental serta menjadi sumber legitimasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku, maka peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.





Demokrasi dan Keadilan

A. Karakter Demokrasi

Seperti telah diuraikan pada bab terdahulu, bahwa demokrasi berasal dari kata “*demos*” dan “*kratos*” yang berarti rakyat sebagai pemegang kedaulatan; ada beberapa pendapat para filosof mengenai ciri tertentu. Menurut Henry B. Mayo, konstitusi memiliki ciri-ciri sebagai berikut: a) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga; b) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; c) menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur; d) membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; e) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; f) menjamin tegaknya keadilan. Sementara itu, Robert A. Dahl menyatakan bahwa ciri konstitusi adalah sebagai berikut: a) pejabat yang dipilih; b) pemilihan yang bebas dan *fair*; c) hak pilih yang mencakup semua; d) hak untuk menjadi calon dalam suatu jabatan; e) kebebasan pengungkapan diri secara lisan ataupun tertulis; f) informasi alternatif yang konstruktif; g) kebebasan membentuk asosiasi⁴⁸.

Sri Sumantri juga memberikan kriteria yang dapat dikatakan tidak jauh dari pendapat-pendapat sebelumnya, hanya saja memang terdapat beberapa penekanan. Selanjutnya, mengenai karakter demokrasi itu dinyatakan sebagai berikut.

1. Hukum itu tidak ditetapkan kecuali dengan persetujuan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas.
2. Hasil pemilihan umum/campur tangan Badan Perwakilan Rakyat dapat mengakibatkan pergantian orang-orang pemerintahan.
3. Pemerintah harus terbuka.

⁴⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.16.



4. Kepentingan minoritas harus dipertimbangkan atau diakomodasi⁴⁹.

Memperhatikan pendapat tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa negara demokrasi mengutamakan keterlibatan rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan. Wakil-wakil rakyat inilah yang akan menyuarakan aspirasi atau keinginan rakyat. Selanjutnya Miriam Budiardjo: demokrasi konstitusional pertama-tama merupakan *rechtsstaat* dan ada 7 ciri demokrasi yaitu:

1. Perlindungan Konstitusional;
2. Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat;
6. Adanya pendidikan kewarganegaraan (*civic education*)
7. Kebijakan politik ditetapkan atas dasar kehendak mayoritas⁵⁰.

Untuk lebih memperjelas pengertian demokrasi ini juga perlu kiranya memperhatikan pendapat dari Frans Magnis Suseno, seorang pemuka agama sekaligus juga seorang ilmuwan yang lebih cenderung filosof, menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) gugus ciri demokrasi yaitu sebagai berikut.

1. Negara hukum
2. Pemerintah yang dibawah kontrol nyata masyarakat
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Penerapan prinsip mayoritas tanpa mengabaikan nasib minoritas
5. Padanya jaminan terhadap hak-hak demokratis⁵¹

Secara umum ada dua ciri demokrasi, yaitu: persamaan dan kebebasan; ciri persamaan mengandung makna bahwa setiap warga negara adalah sama, tanpa ada pembedaan suku, agama, asal-usul atau golongan, warna kulit, serta jenis kelamin, dan mendapat kesempatan yang sama bagi pengembangan dirinya, keluarganya, bahkan masa depannya; sedangkan ciri kebebasan atau kemerdekaan mengandung makna bahwa setiap orang mempunyai kebebasan dalam mengembangkan dirinya, berpendapat, berpolitik, berkreasi, bahkan melakukan unjuk rasa atau pemogokan, akan tetapi kebebasan atau

⁴⁹*ibid.*

⁵⁰*ibid.*

⁵¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h.16

kemerdekaan ini tidaklah bersifat anarkis apalagi merugikan atau menghancurkan kepentingan umum, bangsa, dan negara.

B. Teori Keadilan

Salah satu tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan, bahkan keadilan merupakan tujuan utama dalam sebuah proses peradilan. Hal ini tercermin dalam irah-irah putusan pengadilan yang diberi judul “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Frase “keadilan” dalam bahasa Inggris disebut “*justice*”, berasal dari bahasa latin “*iustitia*”. Kata “*justice*” memiliki tiga macam makna yang berbeda, yaitu; 1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau *fair* (sinonimnya *justness*), 2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*), dan 3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan (sinonimnya *judge, jurist, magistrate*).⁵² Kata keadilan memang mudah diucapkan tetapi sangat sulit diwujudkan, sehingga berbicara keadilan seolah berbicara di fata morgana yang tidak pernah bertepi.

Dalam bahasa lain, istilah keadilan juga digunakan dalam kata *qisth, hukm*, dan sebagainya. Keadilan berasal dari akar kata ‘*adl* dalam berbagai bentuk konjungtifnya bisa saja kehilangan kaitannya yang langsung dengan sisi keadilan itu (misalnya “*ta’dilu*” dalam arti mempersekutukan Tuhan dan ‘*adl* dalam arti tebusan). Dalam teori keadilan terdapat dua titik ekstrim yaitu, keadilan yang dipahami sebagai sesuatu yang irasional dan pada titik lain dipahami secara rasional. Tentu saja banyak varian-varian yang berada diantara kedua titik ekstrim tersebut.⁵³ Terkait dengan keadilan, Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat.⁵⁴

Keadilan memiliki hubungan erat dengan hokum, karena keadilan merupakan nilai dasar dalam hukum, di samping kemanfaatan dan kepastian, sebagai tujuan hukum. Keadilan hanya dapat dipahami jika diposisikan sebagai keadaan yang hendak

⁵²Beilharz, Peter. Ed. *Teori-Teori Sosial*. (Social Theory: A Guide to Central Thinkers). Diterjemahkan oleh: Sigit Jatmiko. Cetakan I. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2002.hal.60

⁵³Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama. 1995.hal.42

⁵⁴Hart, H.L.A. *The Concept Of Law*. Tenth Impression. London. Oxford University Press. 1961. hal. 63

diwujudkan oleh hukum. Kendati demikian, menurut Carl Joachim Friedrich, upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum merupakan proses yang dinamis dan memakan banyak waktu. Upaya mewujudkan keadilan sering didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang saling bersaing dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.⁵⁵

Para pemuka hukum alam, seperti Socrates dan Francois Geny, telah menempatkan keadilan sebagai mahkota hukum dan selalu mengutamakan “*the search for justice*”. Persoalan keadilan menjadi hal yang utama dalam pemikiran hukum kodrat yang diperkenalkan oleh Aristoteles pada masa Yunani Kuno. Pada saat itu, sudah terdapat gagasan umum tentang apa yang adil menurut kodrat dan apa yang adil itu harus sesuai menurut hukum.⁵⁶ Menurut Sumaryono, untuk melaksanakan peran kodrati manusia, setiap manusia seharusnya mendasarkan tindakannya sesuai dengan gagasan keadilan, sehingga manusia dapat memahami dan melakukan hal-hal yang bertentangan dengan alam tempat manusia hidup.⁵⁷

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan dalam tertuang di dalam bukunya *Nichomachean Ethics, Politics, dan Rethoric*, yang menurutnya, bahwa hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.⁵⁸ Salah satu kontribusi Aristoteles bagi filsafat hukum, Aristoteles membedakan keadilan kedalam dua kategori, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berlaku dalam ranah hukum publik, sedangkan keadilan korektif berlaku dalam wilayah hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*). Keadilan korektif merupakan ukuran teknis dari prinsip-prinsip yang mengatur penerapan hukum. Dalam mengatur hubungan-hubungan hukum harus ditemukan suatu standar yang umum untuk memperbaiki setiap akibat dari setiap tindakan, tanpa memperhatikan

⁵⁵Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hal, 239.

⁵⁶Made Subaya, *Pemikiran Filsafat Hukum dalam Membentuk Hukum*, dalam Sarathi: *Kajian Teori dan Masalah Sosial Politik*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Denpasar, Vol. 14 No. 3, 2007 hal. 244-245.

⁵⁷E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hal. 92.

⁵⁸Carl Joachim Friedrich, (2004), *Op.Cit.*, hal., 24

pelakunya, dan tujuan dari perilaku-perilaku dan objek-objek tersebut harus diukur melalui suatu ukuran yang objektif.

Keadilan korektifberfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu larangan dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadahi bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatasnya perlu diberikan kepada si pelaku.Keadilan korektif berfungsi membangun kembali kesetaraan tersebut. Dengan demikian keadilan korektif merupakan wilayah peradilan, sedangkan keadilan distributif merupakan bidang pemerintah.⁵⁹

Menurut John Rawls, terdapat dua prinsip dasar keadilan yang harus diaplikasikan dalam struktur dasar masyarakat. Kedua prinsip dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Setiap orang memiliki klaim tak terbantahkan yang sama untuk sebuah skema yang benar-benar memadai dari kebebasan dasar yang setara (*equal basic liberty*), dimana skema itu kompatibel dengan skema kebebasan yang sama bagi semua;
2. Ketidaksetaraan sosial dan ekonomi adalah untuk memenuhi dua kondisi; pertama, peluang pekerjaan dan posisi tertentu harus terbuka bagi semua (warganegara). Dalam satu kondisi kesetaraan kesempatan yang *fair (fair equality of opportunity)*; kedua, memberikan manfaat paling besar kepada kelompok yang paling tidak beruntung (prinsip perbedaan/*difference principle*).⁶⁰

Selanjutnya dikatakan Rawls, bahwa penerapan prinsip-prinsip tersebut harus berdasarkan pada aturan leksikal atau *lexical order*, di mana prinsip pertama keadilan harus ditegakkan terlebih dahulu sebelum prinsip kedua keadilan.Artinya bahwa kebebasan yang setaraatau *equalliberty principle* harus diprioritaskan atas prinsip perbedaan atau *difference principle*.Selanjutnya menurut John Rawls, urutan prioritas prinsip keadilan ini penting mengingat pelaksanaan prinsip kedua harus mengandaikan pemenuhan prinsip pertama. Dengan demikian, prinsip pertama merupakan fondasi yang memungkinkan prinsip kedua dapat ditegakkan.⁶¹

Menurut Friedman, gagasan utama dari prinsip pertama adalah keberadaan hak dan kebebasan seseorang lebih mendasar dan lebih penting dari yang lain, dengan prinsip pertama ini, Rawls

⁵⁹*Ibid*, hal. 25-26. Terdapat pula dalam E. Sumaryono, (2002), *Op.Cit*, hal., 10

⁶⁰John Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, The Belknap Press, Cambridge, 2001, hal., 42-43

⁶¹*Ibid*, hal. 43.

mendefinisikan ideal demokrasi pada perwujudan warganegara yang setara dan memiliki status yang sama dalam mengakses kekuasaan sehingga dapat mempengaruhi pembuatan undang-undang serta berpartisipasi dalam kehidupan politik yang bersifat publik. Gagasan berikut dari prinsip pertama ini menegaskan kebebasan personal untuk mengembangkan kapasitas kemanusiaannya. Friedman menyebut gagasan kebebasan semacam ini sebagai paham kebebasan yang mewakili tradisi kebebasan adiluhung.⁶²

Friedman lebih lanjut menyatakan, bahwa: “Makna kebebasan dalam prinsip pertama tidak hanya berkaitan dengan terma kebebasan semata (*liberty*), tetapi lebih sebagai kebebasan dasar atau *basic liberty*. Rawls menyebutkan bahkan kebebasan dasar yang dijamin dalam prinsip pertama ini mencakup kebebasan berpikir dan berkeyakinan; kebebasan politik dan berserikat; hak dan kebebasan yang terkait dengan integritas seseorang (baik secara fisik maupun psikologis), dan yang terakhir adalah hak dan kebebasan yang dilindungi oleh aturan hukum.⁶³”; dengan demikian, kebebasan yang dipahami Rawls bukan kebebasan dalam arti bebas untuk melakukan apa saja, melainkan kebebasan yang berkaitan dengan pemenuhan hak dan kewajiban manusia.⁶⁴

Menurut The Liang Gie, pemakaian yang cukup lazim dari kedua perkataan itu dianggap sepadan, misalnya pada istilah *court of law* (Mahkamah Hukum) dan *court of justice* (Mahkamah Keadilan) keduanya merujuk pada badan pengadilan di Inggris; dari makna keadilan sebagai *law* (hukum) kemudian berkembang kata *justice* sebagai *lawfulness* (sah menurut hukum). Sampai saat ini, dalam bahasa Inggris perkataan *justice* masih dipakai sebagai sinonim dari *law* dan *lawfulness*.⁶⁵

Menurut Salmond, hukum harus bisa menjadi instrumen untuk mencapai keadilan. Pertama, peraturan-peraturan setiap hukum pada dirinya harus adil, sehingga aplikasinya oleh pengadilan tidak akan memihak. Kedua, hukum harus bisa memastikan bahwa negara akan memperlakukan setiap warganya secara adil, dan bahwa setiap warga

⁶²Samuel Freeman, *Rawls*, Routledge, New York, 2007, hal. 45.

⁶³John Rawls, *Op. Cit.*, hal., 44 terdapat pula dalam John Rawls, *A Theory of Justice*, Belknap Press, Harvard, 1971, hal., 61.

⁶⁴Samuel Freeman, (2007) *Op. Cit.*, hal. 45-46.

⁶⁵The Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, Supersukses, Yogyakarta, 1982, hal. 15.

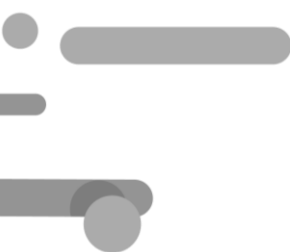
negara melakukan keadilan terhadap sesamanya.⁶⁶ Ketidakadilan berarti tindakan melanggar hak orang lain, baik berupa tindakan individual maupun berupa praktek berdasarkan sistem tertentu. Tindakan yang tidak adil selalu memperlakukan orang lain secara tidak sewajarnya (*unfairly*). Menurut J. H. Rapar, prinsip keadilan bertentangan dengan: 1) pelanggaran hukum, penyimpangan, ketidaktepatan, ketidakpastian, keputusan yang tidak terduga, tidak dibatasi oleh peraturan; 2) sikap memihak dalam penerapan aturan; dan 3) aturan yang memihak atau sewenang-wenang, melibatkan diskriminasi yang tidak berdasar perbedaan yang tidak relevan.⁶⁷

Keadilan yang akan dicapai dalam konsep keadilan di Indonesia adalah keadilan yang berdasarkan pada Pancasila sebagai falsafah dan dasar Negara. Esensi Pancasila tersurat di dalam Pembukaan UUD 1945, yang memuat prinsip-prinsip ketuhanan, persatuan kesatuan, demokrasi dan prinsip keadilan social. Merujuk pada pendapat Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, maka Pancasila merupakan norma dasar (*grundnorm*) dan UUD 1945 sebagai norma fundamental⁶⁸; dalam kaitnnya dengan demokrasi, Pancasila telah meletakkan dasar-dasar demokrasi yang menginginkan keterwakilan dari rakyat, guna memperjuangkan hak-haknya. Keadilan dalam demokrasi adalah manakala seluruh lapisan dan elemen masyarakat memiliki keterwakilan di dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat.

⁶⁶Sir John William Salmond, *Jurisprudence*, (ed), P. J. Frizgerald, Sweet and Maxwell, London, 1966, hal. 60-65.

⁶⁷J. H. Rapar, *Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 219.

⁶⁸A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.





Hak Asasi Perempuan

A. Konsep Hak Asasi Manusia

Manusia diciptakan Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. hak-hak inilah yang disebut sebagai hak asasi manusia. Hak-hak asasi manusia ini biasa disebut dengan istilah *'human rights'*, *'natural rights'*, *'basic and indubitable freedoms'*, *'fundamental rights'*, *'civil rights'*, dan sebagainya dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *'grond rechten'*, *'mense rechten'* dan *'rechten van mens'*; dengan adanya bermacam-macam hak asasi ini, maka sebaiknya dirujuk dengan pengertian Hak Asasi Manusia yang dimuat dalam Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dalam ketentuan Pasal 1 butir 1 nya memberikan rumusan sebagai berikut: "Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia", sedangkan dalam Pasal 1 butir 3, dinyatakan: "diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya".

B. Konsep Perempuan

Secara etimologis istilah "perempuan" sering dipadukan dengan istilah "wanita", yaitu manusia berjenis kelamin perempuan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata perempuan bermakna (1)

orang (manusia) yg mempunyai puki, dapat menstruasi, hamil, melahirkan anak, dan menyusui; wanita; (2) istri; bini-nya sedang hamil; (3) betina (khusus untuk hewan), sedangkan kata wanita bermakna perempuan dewasa: kaum putri (dewasa)⁶⁹. Kalimat yang sederhana ini sering diremehkan maknanya, memang tidak ada yang menolak bahwa perempuan adalah manusia, tetapi apakah pengakuan ini tercermin dalam kesamaan sikap terhadap laki-laki dan perempuan. Perempuan mengalami nasib yang tidak menguntungkan dibanding laki-laki, antara lain kalau laki-laki boleh menjadi presiden, tetapi ketika perempuan ingin menjadi presiden, maka semuanya ribut seakan-akan terancam oleh sebuah bom bunuh diri,⁷⁰ dari fenomena dalam masyarakat inilah maka timbul suatu pertanyaan yaitu: mengapa perempuan sering mendapat perlakuan yang berbeda dan mengapa perempuan sering tidak bebas menentukan nasib seksualitasnya sendiri, seperti memilih pasangan, menolak atau menerima hubungan suami-istri dalam rumahtangga, dan sebagainya; pertanyaan-pertanyaan semacam inilah yang menyebabkan konsep tentang perempuan dianggap perlu untuk ditelaah lebih dalam.

C. Konsep Feminisme

Memahami feminisme sebagai konsep ‘emansipasi’, memerlukan kecerdasan teoritis dan kecerdasan etis sekaligus, karena perjuangan emansipasi merupakan faktor konstitutif peradaban modern, feminisme telah menggariskan suatu arah politik yang radikal, yaitu : pembongkaran ketidakadilan.⁷¹ Radikalnya ada pada pemahaman teoritis yang komprehensif tentang sumber ketidakadilan dan advokasi politik yang tiada henti selama satu abad terakhir ini. Arah inilah yang menguniversalkan perjuangan emansipasi perempuan, yaitu melampaui politik kelas, ras dan nasionalitas. Menurut kamus sosiologi dan filsafat, istilah ‘feminisme’ sinonim dari kata ‘keadilan’, agar peradaban dapat sungguh-sungguh diwujudkan dan peradaban diselenggarakan atas dasar prinsip kesetaraan dan kebaikan bersama manusia. Keadilan dalam politik perempuan mencakup pengertian aspectual dalam kondisi kemanusiaan, baik ekonomi, hukum, kebudayaan, maupun politik.

⁶⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁷⁰Moh. Yasir Alimi, Advokasi Hak-Hak Perempuan, Lkis, Yogyakarta, 1999, h.15

⁷¹ Rocky Gerung, 2009, *Feminisme dan Partisipasi Laki-Laki*, Jurnal Perempuan 64, Jakarta, h.17.

Kecerdasan teoritis adalah kerja akademis yang komprehensif, karena menegrahkan semua ilmu pengetahuan untuk memberikan argumentasi terhadap ketidakadilan yang dialami perempuan; sedangkan kecerdasan etis haruslah menjadi pendorong untuk bekerjanya kecerdasan teoritis, karena ketidakadilan yang dialami perempuan sudah sangat tertanam dalam konstruksi peradaban, karena itu diperlukan suatu revolusi cara berpikir, artinya suatu revolusi rasio dalam semua aspek kehidupan, dan revolusi rasio ini menuntut juga terjadinya suatu revolusi politik, artinya : bagi laki-laki adalah keharusan merubah cara laki-laki mengolah politik, dari ambisi akumulasi menjadi kewajiban distribusi, dari hirarkhis menjadi demokratis dan dari akumulatif menjadi distributif.

Kalau dikaitkan antara konsep etika dan keadilan, maka dalam kehidupan sehari-hari diawali dari kesepakatan dalam ruang publik khususnya dalam konsep berpikir dan bertingkah laku, adanya perbedaan sudut pandang individu serta lingkungan memungkinkan terjadinya beda kepentingan antar individu. Sedangkan peran etika dalam masyarakat adalah untuk menghindari konflik kepentingan tersebut, dan relasi antar individu dalam masyarakat menjadi 'baik' apabila dapat atau mampu menciptakan rasa adil di dalamnya. Penciptaan rasa adil yang merata dalam masyarakat akan mendukung perilaku dan pola pikir yang baik pada individu/ aturan yang berpengaruh dalam masyarakat berdasarkan etika keadilan yang dalam pemikiran filosofi menghasilkan hak dan kewajiban serta otonomi individu. Otonomi individu ini terlepas dari pandangan hidup dan kepercayaan ataupun budaya, karena lebih di dominasi oleh penguasaan individu yang sangat dibutuhkan untuk menghindari konflik kepentingan dalam masyarakat, sehingga menjamin terciptanya rasa adil yang merata. Adanya universalitas konsep keadilan ini menyebabkan tertutupnya kesempatan untuk pemahaman individual. Adanya konsep etika keadilan yang tidak memperhatikan otonomi individu menyebabkan terjadinya praktek patriarkal, hal inilah yang menyebabkan terjadi ketidakadilan tersebut. Sistem patriarkal telah menciptakan relasi yang tidak seimbang antara subyek dan obyek, karena patriarkal menempatkan perempuan pada posisi obyek (*the others*), mereka sebagai subyek yang berkuasa atas obyek represi dari sistem patriarkal yang justru membuka ruang diskriminasi,

Pemikiran tentang feminisme ini diawali dari pemikiran kritis dan tuntutan para perempuan akan haknya sebagai manusia, dan pada era postmodern ini feminisme menjadi salah satu alternative pemikiran

dalam ilmu pengetahuan. Saat ini perempuan berhak menikmati hak yang sama dengan laki-laki, baik dalam pendidikan, pekerjaan maupun aktivitas lainnya seperti aktivitas dalam dunia politik. Apabila hanya mengandalkan kesamaan, maka tidak ada jaminan berhentinya sistem patriarkal dalam masyarakat.

Ketika perempuan masuk dalam ruang public, maka perempuan mengalami dilema karena pengetahuan dan pengalaman yang berbeda dengan laki-laki, dari konstruksi sosial yang ada dalam masyarakat, padahal akar diskriminasi patriarkal ini adalah pada penguasaan pola pikir.

Mereka yang tidak dapat mengikuti persyaratan untuk masuk kelompok superior, berdasarkan pembenaran pengetahuan dan pembenaran atas logika kekuasaan, maka akan tetap menjadi kelompok minoritas yang cebderung 'bisu', sehingga tidak dapat ikut berperan dalam pengambilan keputusan, yang menentukan masa depan mereka juga.

Partisipasi laki-laki dalam Menghapus Diskriminasi Perempuan
Dinamika feminisme melibatkan laki-laki, salah satunya adalah soal kepercayaan kepada laki-laki, apakah mereka bersedia mendukung gerakan perempuan; apakah mungkin laki-laki bersedia menjadi mitra bagi kaum feminis untuk memperjuangkan hak-hak perempuan – sebenarnya kaum laki-laki juga mengamati permasalahan perempuan, juga menjadi bagian dalam perjuangan kaum perempuan dengan ikut ambil bagian dalam pergerakan perempuan,” terlibat aktif baik secara teoritis maupun praktis di beberapa lembaga peduli perempuan, seperti: K.H. Husein Muhammad, Nur Iman Subono, Ivan Hadar dan sejumlah laki-laki yang ikut memperjuangkan isu perempuan.”⁷²

Di beberapa negara sudah terdapat kelompok atau komunitas yang melibatkan laki-laki dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, antara lain:

Di Indonesia → K.H. M.Husein berpegang pada prinsip adanya komunikasi dengan cara yang simpatik dan terbuka, maka masyarakat-pun akan terbuka mata dan hatinya ; sedangkan Nur Iman Subono mengungkapkan tentang tiga 'P' yang terdapat dalam masyarakat yaitu : *patriarkhi, privilege, dan permission,*

⁷²Jurnal Perempuan No.64 Tahun 2009, Partisipasi Laki-Laki Menghapus Diskriminasi Perempuan, hal. 72.

dan Abdul Aziz Husein mengatakan bahwa dengan lahirnya Undang Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Kekekrasan dalam Rumah tangga (KDRT), menunjukkan telah adanya kerjasama yang baik antara masyarakat dan pemerintah.⁷³

Peran laki-laki dalam memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender mulai dibangun melalui suatu kesadaran untuk memerangi nilai-nilai patriarkis yang sudah mengakar dalam masyarakat, dan perubahan ini tidak mudah karena dilakukan ditengah-tengah masyarakat yang sudah terbangun secara kultural.

Sementara itu masih banyak laki-laki yang memiliki kecenderungan paham gender tradisionl , sehingga perjuangan bagi kesetaraan dan keadilan gender pada khrinya tidak saja - diharapkan -

Menciptakan keadilan bagi laki-laki dan perempuan, tetapi juga berpotensi menciptakan konsep tentang laki-laki baru. Upaya mewujudkan cita-cita tersebut membutuhkan satu gerakan bersama terutama bagi laki-laki dan juga perempuan; perlu ada sinergi antara laki-laki dan perempuan untuk bekerja secara bersama-sama, baik dari kelompok perempuan yang aktif menyuarakan hak-hak perempuan, maupun klompok dan individu laki-laki yang terlibat dalam perjuangan keadilan dan kesetaraan gender.

Berbicara tentang laki-laki dan/atau kelompok laki-laki yang terlibat dalam perjuangan keadilan dan kesetaraan gender ini, juga terkait dengan kekhususan yang dimiliki perempuan, yaitu : etika kepedulian, suatu waran khusus dari perempuan yang peduli pada orang lain berdasarkan empati, kebaikan hati, saling berbagi pengalaman khas individu agar muncul pemahaman satu sama lain. Pemahaman ini yang dibutuhkan bagi perempuan, karena keadaan sosial ekonomi yang tidak memadai menyebabkan perempuan mengalami kesulitan untuk diajak belajar dan mengembangkan kapasitas diri, dan juga faktor kemiskinan yang melingkupi perempuan menjadi salah satu kendala dalam peningkatan kapasitas diri perempuan.

Perjuangan perempuan untuk pengakuan akan hak-hak perempuan melalui gerakan-gerakan baik individu maupun kelompok, merupakan perjuangan emansipasi perempuan.

Unversalitas perjuanagn perempuan ini melampaui politik kelas, ras dan nasionalitas dan perjuanagn emansipasi perempuan ini

⁷³ibid, hal. 74

merupakan suatu faktor konstitutif peradaban modern, tetapi advokasinya telah menghasilkan dokumen-dokumen internasional yang mengikat negara-negara yang beradab dan demokratis, dengan segala cara tersebut, feminisme telah menggariskan suatu arah politik radikal, yaitu: pembongkaran ketidakadilan.

Di negara-negara berkembang, keterlibatan laki-laki dalam perjuangan feminisme ini, memerlukan strategi advokasi yang seringkali tidak mungkin bersifat frontal, artinya: feminisme memerlukan sejumlah peralatan kebudayaan konvensional yang ada dalam agama dan tradisi untuk memulai advokasi egaliternya, karena itu tokoh-tokoh agama yang dianggap potensial dilibatkan dalam pemahaman tafsir demokrasi terhadap doktrin agama dan kebudayaan lokal. Keterlibatan semua elemen dalam masyarakat khususnya laki-laki termasuk para tokoh agama, harus memahami kerangka konseptual pendidikan feminisme, sehingga apabila terlibat di dalamnya, tidak dalam keadaan 'tertekan', atau 'menekan', karena pada dasarnya feminisme adalah sebagai sebuah ideologi yang melawan penindasan, diskriminasi dan eksploitasi.

Kerja sama kaum laki-laki dengan kelompok aktivis perempuan, mendorong perubahan berbagai undang-undang yang pro-perempuan, sehingga kesetaraan dan keadilan gender dapat terwujud.



Pemenuhan Hak Asasi Politik Perempuan

A. Hak Asasi Politik Sebagai Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia dalam bahasa Inggris disebut “*human right*”, yang memiliki arti sebagai hak yang paling asasi yang dimiliki oleh setiap orang. Dikatakan asasi, karena hak ini melekat pada diri setiap orang yang dibawanya sejak lahir ke dunia, dan merupakan pemberian Tuhan sang pencipta alam. Oleh karena itu, karena hak ini merupakan bawaan dari yang maha pencipta, maka keberadaannya dapat dipertahankan oleh yang memilikinya, dan siapapun termasuk negara tidak diperbolehkan merampas atau mengurangi hak asasi manusia tersebut. Hak asasi manusia bersifat universal, dan universalitas hak asasi manusia ditandai dengan ciri atau karakter yang sama dari hak tersebut. Hak asasi manusia merupakan hak yang menyebabkan seseorang bisa hidup, bertahan, bermartabat, dan memiliki harkat kemanusiaan, serta dapat menjalani kehidupannya di dunia.

Senada dengan maksud di atas, Leah Levin menyatakan bahwa, hak asasi manusia atau *human right* didefinisikan sebagai: “*meaning moral claims which are inalienable and inherent in all human individual by virtue of their humanity alone*”.(Hak-hak yang melekat pada manusia yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia).⁷⁴ Dengan kata lain tanpa hak yang bersifat melekat pada diri manusia dan dibawa sejak lahir oleh seseorang, maka seseorang tersebut tidak dapat hidup.

Untuk mempertahankan hak asasi seseorang dapat melakukan apa saja, bahkan nyawapun dapat menjadi taruhannya. Di dalam konsepsi Negara hukum modern, perlindungan hak asasi dapat dilakukan dengan menggunakan perangkat norma atau ketentuan atau aturan yang dipergunakan untuk melindungi hak-hak asasi warga negara dari kemungkinan penindasan, pemasangan dan atau

⁷⁴Leah Levin, *Human Rights Question and Answer*, National Book Trust, India, 1998, hal.3.



pembatasan ruang gerak warga negara oleh negara. Bahkan dalam negara hukum, penghormatan, pemenuhan, dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan kewajiban Negara; dalam negara hukum mensyaratkan bahwa Negara wajib mencantumkan hak asasi di dalam Konstitusi Negara. Sebagaimana diketahui bahwa Konstitusi merupakan hukum tertinggi dalam Negara, dengan demikian pengakuan hak asasi manusia dalam konstitusi merupakan penghormatan tertinggi dari negara terhadap hak asasi warga negaranya.

Mengenai adanya keharusan bagi negara untuk melakukan pengakuan dan penghormatan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai unsur negara hukum telah banyak dikemukakan para ahli hukum, baik dalam konteks internasional maupun nasional, sebagaimana dipaparkan pada penjelasan berikut. Terkait dengan hal ini Sri Soemantri menyatakan, bahwa unsur-unsur terpenting di dalam negara hukum adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).⁷⁵

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Bambang Arumanadi, dengan menyatakan bahwa:

Negara hukum, yaitu negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara. Adanya keadilan dalam masyarakat maka akan tercapai kebahagiaan dalam masyarakat itu. Untuk mendasari keadilan tersebut kepada setiap warga negara perlu diajarkan norma-norma susila agar mereka menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sesungguhnya itu hanya ada apabila peraturan dimaksud mencerminkan keadilan dalam pergaulan hidup antar warga negaranya.⁷⁶

Menurut sejarahnya, lahirnya konsepsi negara hukum tidak

⁷⁵Sri Soemantri, *Perlindungan Hukum Melalui Perlindungan Hak Asasi*, Makalah Seminar, Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1992.

⁷⁶Bambang Arumanadi & Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang, 1990, hlm., 6.

dapat dipisahkan dengan istilah negara hukum atau istilah negara berdasar atas hukum. Istilah ini merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti *"rechtstaat"* (Belanda), *"etat de droit"* (Prancis), *"the state according to law"*, *"legal state"*, *"the rule of law"* (Inggris). Berdasarkan perspektif sejarah tersenut, sebenarnya konsepsi negara hukum sudah lama dioerkenalkan dan lama dianut dibanyak negara, dan dikenal sejak abad ke 18 Masehi.

Pada saat ini, konsep negara hukum sudah menjadi model bagi negara-negara modern dewasa ini, bahkan sampai sekarang sudah dianut hampir semua negara. Konsep negara hukum yang semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut kemudian dikembangkan di masing-masing negara sesuai dengan kekhasaan negara. Hakekad negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi⁷⁷. Sebagai konsekuensinya dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, harus menjadikan hukum sebagai dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan⁷⁸.

Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda⁷⁹. Mengenai makna dari negara berdasar atas hukum, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan, makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah: "... kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum"⁸⁰. Pemahaman terhadap pendapat tersebut mengandung, makna bahwa setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh

⁷⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146-147*

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni, Bandung, 2002, hlm.12.*

rakyat maupun penguasa harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum tanpa ada pengecualian sedikitpun, karena semua orang termasuk penguasa mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum tanpa kecuali.

Lahirnya konsep negara hukum tidak dapat dilepaskan dari konsep *rechtstaat* dari Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Konsep *rechtstaat* Imanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut konsep *nachtwakerstaat*. Dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak dipekenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya, oleh karena itu konsep *rechtstaat* ini disebut sebagai negara hukum liberal⁸¹. Konsep *rechtstaat* dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.

Pemikiran konsep *rechstaat* Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Miriam Budihardjo, mengemukakan unsur-unsur negara hukum terdiri dari: a) diakuinya hak-hak asasi warga negara; b). adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai Trias Politika; c) pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan; d) adanya peradilan administrasi dalam perselisihan⁸².

Senada dengan Frederick Julius Stahl, D.H.M. Meuwissen sebagaimana mana dikutip Philipus M. Hadjon mengemukakan, bahwa Undang Undang Dasar atau konstitusi merupakan unsur yang harus ada dalam konsep negara hukum, sebab konstitusi merupakan jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negara⁸³. Adapun ciri-ciri *rechtstaat* selengkapnya sebagai berikut.

1. Adanya Undang Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan-ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang, yang ada di tangan parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas, dan pemerintah yang

⁸¹Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia, Makalah*, UI Press, Jakarta, 1998, hlm. 2.

⁸²Frederick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Dalam Miriam Budihardjo, *Op.Cit.* hlm.57-58.

⁸³D.H.M. Meuwissen dalam Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Loc. Cit. hlm.

mendasarkan tindakan-nya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).

3. Diakui dan dilindunginya hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)⁸⁴.

Memperhatikan pendapat-pendapat di atas, secara garis besar dapat dikemukakan pendapat bahwa dalam setiap negara hukum, hak asasi manusia menjadi syarat mutlak yang harus ada. Dengan demikian hak asasi manusia merupakan esensi dari konsepsi negara hukum, keberadaan hukum diarahkan pada adanya perlindungan hukum bagi setiap warga negara, sehingga dengan hukum dapat menjadi jaminan perlindungan bagi hak asasi setiap orang.

B. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Indonesia

Persyaratan adanya pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia juga harus dipenuhi oleh Indonesia, kerana Indonesia telah menyatakan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum. Mengenai hal ini dapat diemukan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pernyataan negara hukum ini dipertegas kembali di dalam Undang Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang *Ombudsman*, yang dalam ketentuan Pasal 4 huruf a, dirumuskan: "Yang dimaksud negara hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab".

Rumusan ketentuan pasal tersebut menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia memiliki karakter yang demokratis, yang dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara mengedepankan adanya norma hukum, baik yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis, yaitu hukum yang hidup di dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat dengan dicantumkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, sehingga keabsahan tindakan atau perbuatan penguasa tidak semata-mata didasarkan pada hukum positif tertulis, tetapi juga termasuk hukum yang tidak tertulis yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Pengutamaan norma hukum terkait dengan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan

⁸⁴*Ibid.*

bernegara merupakan upaya nyata penghormatan negara terhadap hak asasi manusia warga negaranya. Oleh sebab itu, dengan mendasarkan pada norma hukum tersebut, dalam setiap tindakan penguasa berarti menjauhkan dan menghindarkan adanya perbuatan sewenang-wenang dan penyalahgunaan yang dapat merugikan masyarakat. Karakter perbuatan penguasa yang demikian ini diilhami oleh nilai-nilai dalam Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia.

Selanjutnya mengenai konsepsi negara hukum Indonesia, yang memiliki ciri khas Pancasila, Mukti Arto menyatakan, bahwa unsur-unsur negara hukum Indonesia yang dibangun atas dasar Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 menyatakan:

1. adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. adanya pembagian kekuasaan;
3. dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu mendasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya⁸⁵.

Pendapat senada terkait dengan konsepsi negara hukum Indonesia yang bercirikan Pancasila, Philipus M. Hadjon menyatakan, bahwa “elemen atau ciri-ciri negara hukum Pancasila adalah:

1. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.

Menurut Oemar Seno Adji, negara hukum Indonesia dapat diartikan sama dengan negara hukum Pancasila karena adanya ciri khas ke-Indonesiaan atau unsur unsur ke Indonesiaan yang melekat pada doktrin negara hukum dan Pancasila harus diangkat sebagai

⁸⁵Mukti Arto, Dalam Soetanto Soepiadhy, *Perubahan Undang Undang Dasar 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Disertasi, Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2006.

dasar pokok dan sumber hukumnya.⁸⁶ Selanjutnya menurut Padmo Wahjono, untuk disebut negara hukum, maka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.

1. Menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan.
2. Adanya suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokrasi.
3. Adanya suatu sistem tertib hukum.
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.⁸⁷

Untuk memperkuat konsepsi negara hukum yang di dalamnya harus mencantumkan hak asasi manusia, juga dapat dilihat mengenai apa yang dikemukakan oleh *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok, yang menyatakan bahwa unsur negara hukum meliputi:

1. adanya proteksi konstitusional terhadap hak asasi;
2. adanya pengadilan yang bebas;
3. adanya pemilihan umum yang bebas;
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
5. adanya tugas oposisi;
6. adanya pendidikan *civics*⁸⁸.

Jimly Asshiddiqie membandingkan makna *rechtsstaat* dengan *rule of law* dengan prinsip yang dikemukakan dalam *The International Commission of Jurist*, yaitu negara harus tunduk pada hukum, pemerintah menghormati hak-hak individu, serta peradilan bebas dan tidak memihak.⁸⁹ Penghormatan pemerintah terhadap hak-hak individu warga Negara harus dituangkan dalam bentuk produk perundang-undangan untuk lebih dapat menjamin kepastian hukum bagi terlindunginya hak-hak warga Negara tersebut.

Dalam kaitannya dengan hak politik warga, negara juga harus memberikan jaminan perlindungan terhadap warga negaranya untuk dapat menggunakan hak-hak politiknya dengan bebas, namun tidak dalam pengertian bebas tanpa batas. Bebas menggunakan hak asasi, khususnya hak politik dalam pengertian bebas yang terbatas, dan batas

⁸⁶Agus Budi Susilo, 2016, *Pembatasan Hak Kasasi dan Konsekuensi Hukum Bagi Pencari Keadilan Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada, hlm. 33 s/d 35..

⁸⁷Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 7 dan 9. Bandingkan dengan Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta, In-Hill Co, hlm.10.

⁸⁸*Op.Cit.*

⁸⁹Agus Budi Susilo, *op cit.*

itu adalah hukum yang berlaku, setidaknya hukum yang tidak tertulis, yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Namun demikian tidak berarti negara dapat sekehendak hati menetapkan batasan-batasan penggunaan hak asasi, pembatasan itu memang diperlukan, namun sekedar memang itu diperlukan.

Pembatasan-pembatasan itu juga diperlukan bagi Negara dan juga bagi warga negara, namun pembatasan demikian tidak sampai mengurangi esensi dari hak asasi manusia. Artinya memang harus ada pembatasan-pembatasan tertentu yang diberlakukan pada negara dalam membatasi penggunaan hak asasi, agar hak warga negara yang paling hakiki tersebut terlindungi dari kesewenang-wenangan pihak kekuasaan, sebab jika negara dengan bebas dapat membatasi hak asasi warga negara, dikhawatirkan justru akan menyebabkan perampasan terhadap hak asasi warga negara itu sendiri yang pada akhirnya membelenggu hak asasi warga Negara; jika hal ini terjadi, maka akan justru mengingkari keberadaan negara hukum itu sendiri.

Sebagai tindak lanjut pengakuan, pemenuhan, dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia di Indonesia, maka pada tahun 1999 telah diundangkan sebuah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan rumusan ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dapat diketahui bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai Makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya; dengan demikian, hak asasi manusia sebagai adalah seperangkat hak yang diberikan langsung oleh Tuhan yang Maha Pencipta atau hak-hak yang bersifat kodrati.

Berdasarkan beberapa definisi dan pengertian di atas, secara substansial antara pengertian konsepsi hak asasi manusia dalam perspektif dunia internasional dengan pemahaman pakar hukum nasional, maupun dengan yang ter-rumus dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, memiliki kemiripan bahkan persamaan dalam pokoknya mengenai definisi hak asasi manusia. Setidaknya disepakati bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang diberikan Tuhan, sehingga hak tersebut bersifat melekat, kodrati, dan universal.

Hak asasi merupakan hak yang melekat pada diri setiap orang dan dibawa sejak lahir. Hak asasi bukan pemberian negara atau pemberian orang, Negara hanya memberikan pengakuan terhadap keberadaan hak asasi warga negaranya, hak asasi tidak tergantung dari

negara, tetapi justru negara wajib memberikan pengakuan terhadap hak asasi warga negara. Pengakuan itu harus dituangkan dalam suatu konstitusi negara dengan tujuan agar memperoleh kedudukan yang tertinggi di dalam negara. Negara wajib menghargai, memenuhi dan juga wajib memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak asasi warga negaranya.

Negara tidak boleh mendiskriminasikan hak asasi warga negaranya, melainkan harus memperoleh pengakuan dan perlakuan yang sama. Perbedaan jenis kelamin, ras, agama atau warna kulit tidak mempengaruhi perbedaan terhadap eksistensi hak asasi manusia. Berkaitan dengan keberadaan dan eksistensi manusia, maka hak tersebut harus dihormati, dilindungi dan dihargai oleh siapapun. Secara umum, hak asasi manusia dapat dirumuskan sebagai *“those rights which are inherent in our natural and without which we cannot live as human being”* (hak yang melekat pada kodrat, kita sebagai manusia yang bila hak asasi manusia tiada, mustahil kita akan hidup sebagai manusia).

Hak asasi manusia lahir melalui proses yang panjang, melalui perjuangan yang tiada henti-hentinya, karena hak asasi manusia adalah hak dasar manusia, yang ada dan merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa, hak asasi manusia merupakan hak natural oleh karena itu hak asasi manusia tidak dapat dicabut oleh manusia lain sesama makhluk hidup. Nilai-nilai Hak Asasi Manusia bersifat universal berlaku tak erbatas oleh waktu dan ruang, dan tak akan lapuk dimakan waktu, dan tak lekang karena jaman. Nilai-nilai hak asasi manusia yang bersifat universal tersebut antara lain kebebasan, kesetaraan.

Dalam perspektif teori hukum kodrat, hak asasi dipandang sebagai hak yang diberikan alam, dan melalui hak-hak individu yang subjektif diakui, para pendukung teori ini seperti John Locke berargumentasi, bahwa semua individu dikarunia oleh alam hak inheren dan harta merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut. Hak-hak pribadi ini harus diakui dan dilindungi keberadaannya, tidak seorangpun termasuk Negara dapat merampas tanpa alasan yang jelas.

Sehubungan dengan itu, menurut hukum kodrat yang mempostulatkan bahwa teori hukum kodrat merupakan bagian hukum Tuhan yang sempurna yang dapat diketahui melalui penggunaan nalar manusia. Filsafat hukum kodrati yang terdahulu adalah ide bahwa masing-masing orang dalam kehidupan ditentukan oleh Tuhan,

sehingga semua orang tunduk pada otoritas Tuhan. Teori hukum kodrat menyatakan, bahwa bukan hanya kekuasaan raja yang dibatasi oleh aturan-aturan ilahiah, tetapi juga bahwa semua manusia dianugerahi identitas individu yang unik, yang terpisah dari negara.

Menurut John Locke, hak kodrati itu dibawa oleh manusia sejak dilahirkan di dunia, sehingga sejak dilahirkan manusia memiliki kebebasan dan hak-hak asasi. Hak asasi merupakan kehidupan, kemerdekaan dan harta milik. Hak ini adalah hak yang dimiliki manusia secara alami, yang *inheren* pada saat kelahirannya dan hak asasi manusia itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun, dan tidak dapat diperoleh atau dicabut oleh negara, terkecuali atas persetujuan pemilikinya.⁹⁰

John Locke juga mengemukakan pendapatnya mengenai hak asasi manusia dalam kondisi manusia dalam keadaan atau dalam *status naturalis*, dan belum bernegara sebagai status organis, manusia belum beranjak ke keadaan *civil society*. Selanjutnya, John Locke mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut ini.

The State of nature has a law of nature to govern it, which obliges every one, and reason, which is that law, teaches all mankind who will but consult it, that being all equal and independent, no one ought to harm another in his life, healthy, liberty or possessions. (Artinya, keadaan alamiah memiliki suatu hukum yang memerintahnya, hukum itu mewajibkan setiap orang, dan akal sehat, yang menjadi hukum tersebut, mengajarkan semua umat manusia yang akan selalu merujuk hukum itu, dimana semua manusia itu berada dalam keadaan yang setara dan merdeka, tidak satu pun yang boleh melukai atau merugikan kehidupan, kesehatan, kebebasan dan hak milik atau harta benda pihak lainnya)⁹¹.

Hak-hak tersebut diperoleh manusia secara alamiah, yaitu hak-hak asasi dan kebebasannya belum terjamin. Sehubungan dengan itu, agar hak-hak asasi dan kebebasan asasi manusia tersebut terjamin, maka manusia itu bersepakat untuk membentuk negara. Menurut Thomas Hobbs, dalam kondisi alamiah, manusia berperang melawan semua (*bellum justum contra omnes*). Menurut John Locke, negara

⁹⁰ Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia*, Graffiti, Jakarta, 1994, hal. 37.

⁹¹ *Ibid.*

memiliki tujuan untuk menjaga dan menjamin kebebasan dan hak asasi manusia⁹².

Konsep hak asasi sebagaimana dikemukakan Grotius dan juga John Locke memiliki nilai universal, yang hampir diakui oleh seluruh negara, termasuk Indonesia sebagai bagian dari negara yang beradab. Terlebih dengan konsep negara hukum yang dianut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang mensyaratkan adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Sebagai bentuk perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia di Indonesia, maka sebagai bentuk keseriusannya dibuatlah undang-undang yang khusus mengatur tentang hak asasi manusia.

Selanjutnya pengakuan hak asasi di dalam UUD 1945 pengaturannya diletakkan dalam Bab XA, dari ketentuan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, serta ditambah dengan beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal. Berdasarkan pengaturan hak asasi dalam Bab XA, maka hak asasi dalam UUD 1945 dapat dikelompokkan atau dikategorikan kedalam delapan macam hak asasi yaitu:

1. hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable right*);
2. hak-hak sipil;
3. hak-hak politik;
4. hak-hak ekonomi;
5. hak-hak sosial;
6. hak-hak budaya;
7. hak-hak khusus; dan
8. hak-hak atas pembangunan.⁹³

Di samping dapat ditemukan dalam Bab XA UUD 1945, mengenai jenis hak asasi manusia juga dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang tertuang dalam Pasal 9 sampai Pasal 66. Berdasarkan penggolongannya, jenis hak asasi manusia dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dapat dikelompokkan ke dalam beberapa penggolongan, yaitu:

1. hak untuk hidup;
2. hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan;
3. hak mengembangkan diri; hak memperoleh keadilan;

⁹²*Ibid.*

⁹³Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, (2014), *Loc Cit*, hal. 293.

4. hak atas kebebasan pribadi;
5. hak atas rasa aman; hak atas kesejahteraan;
6. hak turut serta dalam pemerintahan;
7. hak wanita; dan
8. hak anak.

Secara historis, kelahiran hak asasi manusia dimulai dari konsep hak kodrati (*natural rights theory*) pada zaman Yunani kuno, dan terus berkembang hingga zaman modern melalui tulisan-tulisan Thomas Aquinas, Hugo de Groot, dan John Locke. John Locke mengajukan pemikiran tentang hukum kodrati, sehingga melandasi munculnya revolusi yang terjadi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Menurut John Locke, "hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati". Lebih lanjut dinyatakan, "bahwa individu dikaruniai oleh alam hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh negara".⁹⁴

Hak asasi manusia dapat diwujudkan oleh setiap orang manusia baik dalam kapasitasnya sebagai individu atau dalam komunitas (kelompok), organisasi, keluarga dan negara atau secara kolektif. Dalam kaitan dengan ini Jack Donnelly, menyatakan:

Human rights are a special class of rights, the rights that one has simply because one is a human being. They are thus moral rights of the highest order (whether or not they are recognized in the positive law). As such, they play a special political role. (Artinya, hak asasi manusia adalah hak-hak yang memiliki kedudukan atau kelas yang tersendiri atau istimewa, hak itu merupakan milik seseorang semata-mata karena orang itu adalah seorang anak manusia. Hak-hak asasi manusia adalah hak-hak yang merupakan moralitas dengan kedudukan yang paling tinggi tidak peduli apakah hak-hak itu diakui atau dicantumkan secara eksplisit atau tidak dicantumkan secara eksplisit dalam hukum positif suatu sistem hukum. Dengan keistimewaan yang demikian itu, hak-hak asasi manusia memegang peranan politik yang istimewa).

⁹⁴John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and A Letter Concerning Toleration*, Blackwell, Oxford 1946, hal., 46.

Kutipan tersebut memberikan kesan adanya penegasan bahwa hak asasi manusia adalah suatu hak yang istimewa, hak tersebut dimiliki karena seseorang adalah manusia. Hak asasi manusia adalah hak moral tertinggi dan memiliki peranan politik yang penting.⁹⁵ J. Herman Burgers, menyatakan bahwa: “hak asasi manusia selalu merespon permasalahan yang bersifat universal, yaitu tidak seimbangannya hubungan kekuasaan antara individu dan negara”⁹⁶. Selanjutnya Burgers, menyatakan bahwa: “hak asasi manusia berkaitan dengan suatu kondisi yang mutlak ada untuk kelangsungan hidup manusia, suatu kondisi tersebut adalah termasuk di dalamnya kepentingan kolektif, sehingga kepentingan kolektif tertentu juga merupakan hak asasi manusia”⁹⁷.

Pengakuan Indonesia terhadap hak asasi ini sebenarnya telah mendahului pernyataan masyarakat internasional tentang hak asasi manusia sebagaimana tertuang di dalam *The Universal Declaration of Human Rights 1948*, sebab Indonesia telah menyatakan pengakuan terhadap hak asasi manusia secara sah secara konstitusional, sejak tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sejak disahkannya UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia. Hak asasi itu tercantum dalam pembukaan UUD 1945 sampai dengan batang tubuhnya, khususnya melalui Pasal 28, mengenai hak bersrikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat, baik dengan lisan maupun tulisan.

C. Instrumen dan Prosedur Internasional untuk Memajukan dan Melindungi Hak Asasi Manusia

Sejak dibentuk organisasi internasional independen negara-negara, instrument internasional yang berfungsi untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia semakin meningkat pesat. Instrumen tersebut tertuang dalam berbagai Kovenan, dan Statuta, serta standar internasional lainnya, tidak terbatas pada deklarasi, proklamasi, kode etik, aturan bertindak, prinsip-prinsip dasar dan rekomendasi.⁹⁸ Instrumen tersebut dimaksudkan untuk mendukung deklarasi hak

⁹⁵Jack Donnelly, *Human Rights, Individual Rights, and Collective Rights*, dalam Jan Berting etl al, *Human Rights in a pluralist world: Individuals and Collectivities, First Edition*, Meckler, London, 1990, hal. 40.

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷*Ibid.*, hal. 63.

⁹⁸Adnan Buyung Nasution dan Patra M. Zen, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 16.

asasi manusia yang berisi pernyataan hak asasi manusia sedunia, yaitu *Universal Declaration Human of Right 1948*, yang kemudian diadopsi Majelis Umum (*General Assembly*) Perserikatan Bangsa Bangsa pada tanggal 10 Desember 1948 atau yang lazim disebut Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM).

Secara normatif, kemajuan upaya pemajuan hak asasi manusia melalui instrument terbukti semakin banyaknya negara-negara yang menjadi pihak dalam perjanjian internasional dengan cara mengikatkan diri dengan meratifikasi terhadap *Universal Declaration of Human Right 10 Desember 1948* tersebut, sehingga deklarasi ini mempunyai kekuatan hukum mengikat di dalam negara nasional.

Di samping ratifikasi, cara mengikatnya negara terhadap perjanjian internasional juga dapat dilakukan dengan penanda tangan, pernyataan turut serta (*accession*), atau menerima (*acceptation*) suatu perjanjian⁹⁹. Dengan meratifikasi berarti negara-negara mengesahkan perjanjian internasional, dalam hal ini menyatakan berlakunya *Universal Declaration of Human Right 10 Desember 1948* tersebut dalam negaranya, sehingga hukum internasional tersebut memiliki kekuatan mengikat untuk berlaku atau diterapkan di dalam negara nasional.

Dengan demikian negara-negara tersebut terikat untuk mentaati, mempromosikan, menghormati, melindungi dan memenuhi, memfasilitasi, dan menyediakan hak-hak asasi dan kebebasan fundamental manusia, termasuk menerima untuk membuat laporan awal (*initial report*) dan laporan periodik, secara regular kepada institusi pengawas (komite) dalam rangka mekanisme dan prosedur pengawasan yang dimandatkan instrument internasional hak asasi manusia.¹⁰⁰

Mengikatnya negara terhadap perjanjian yang bersifat universal/umum seperti *Universal Declaration Human Right 10 Desember 1948*, memang tidak harus secara keseluruhan isi perjanjian, namun Negara dapat menunda bagian-bagian tertentu dari keseluruhan perjanjian tersebut. Pemilihan bagaian-bagian yang perlu diratifikasi dan yang tidak perlu diratifikasi sangat tergantung pada kepentingan negara yang bersangkutan, yang biasanya didasarkan atas kepentingan negaranya. Jadi, dapat saja memilih terkait materi-materi

⁹⁹Mohtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bagian I-Umum, Bina Cipta, Bandung, hl. 119-120.

¹⁰⁰*OP. Cit.*, hlm. 17.

yang memang dianggap penting dan perlu diratifikasi; seperti di Indonesia, pada rezim orde baru dapat dikatakan sedikit sekali instrumen hak asasi manusia yang tertuang di dalam *Universal Declaration of Human Right* 10 Desember 1948, yang diratifikasi. Sebab pemerintah menyadari bahwa pada saat itu banyak sekali pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia

Di dunia internasional sendiri terdapat dua kelompok yang berseberangan terkait dengan daya ikat *Universal Declaration Human Right* 10 Desember 1948. Di satu sisi terdapat kelompok yang dipelopori Amerika Serikat sebagai pendukung utama aliran yang hukum yang sifatnya tidak mengikat, dalam bentuk yang dirumuskan seperti dalam bentuk deklarasi, sehingga tidak mengikat (*not legal binding*). Sebaliknya di sisi lain terdapat negara-negara yang didukung oleh negara-negara Eropa yang mendukung perumusan aturan hukum hak asasi manusia yang sifat kewajibannya mengikat (*legal binding*). Namun pada akhirnya disepakati bahwa dokumen "*the bill of right*" disusun dalam 3 (tiga) kelompok, yakni deklarasi, dua perjanjian, dan sistem pengawasan¹⁰¹.

Pelaksanaan *Universal Declaration of Human Right* 10 Desember 1948, tidak semata-mata diserahkan kepada Perserikatan Bangsa Bangsa sebagai inisiator, melainkan memberikan ruang dan kesempatan yang seluas-luasnya kepada individu maupun organisasi non pemerintah (*non-government organization*), diharapkan juga ikut serta membantu pengembangan instrument hak asasi manusia ini, misalnya dengan membantuk membentuk forum-forum khusus, seperti Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dapat dipergunakan untuk memantau, menyampaikan laporan-laporan, pengaduan, keluhan berkaitan dengan situasi dan kondisi hak asasi manusia di masing-masing negara.

Pelaporan terhadap pelanggaran hak asasi manusia bukan jaminan akan keberhasilan pemenuhan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia, namun yang lebih penting lagi adalah bagaimana melakukan pencegahan terkait dengan pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini tentunya memerlukan upaya-upaya nyata, baik oleh masyarakat maupun pemerintah dengan menggunakan instrumen hukum yang diperluka, seperti undang-undang yang dibuat oleh negara-negara yang berisi pernyataan berlakunya perjanjian internasional pada umumnya.

¹⁰¹Ibid. Hlm.20

Selanjutnya dalam *Universal Declaration Human Right* 10 Desember 1948 dibedakan antara Hak Asasi, Kebebasan Dasar dan Hak Fundamental Manusia sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini.

Tabel 6.1

Hak Asasi, Kebebasan Dasar, dan Hak Fundamental Manusia

Kebebasan- kebebasan Fundamental/Hak Sipil (Psl 3-9)	Hak-hak dan Politik (Psl 20-21)	Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Psl 22-28)
<ul style="list-style-type: none"> - hak untuk hidup dalam kebebasan dan keselamatan diri - bebas dari perbudakan - bebas dari penyiksaan, hukuman atau perlakuan keji lainnya yang tidak berkeperimanusiaan dan merendahkan martabat - hak atas pengakuan yang sama di depan hukum - hak mendapat bantuan sat hak-hak hukumnya tidak dipenuhi - hak bebas dari penangkapan, pemenjaraan, atau pembuangan tanpa alasan yang jelas - bebas dari proses peradilan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang independen, dan tidak memihak 	<ul style="list-style-type: none"> - Hak berserikat, berkumpul, yang bertujuan damai, serta hak memilih untuk tidak terlibat dalam sebuah perkumpulan - Hak berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk hak terlibat dalam pemerintahan di negaranya 	<ul style="list-style-type: none"> - Hak atas jaminan social, ekonomi, serta jaminan hak-hak sosial dan budaya - Hak untuk bekerja dengan layak, mendapat penghasilan yang adil, dan memiliki hak bergabung dalam serikat buruh - Hak atas waktu istirahat dan hari libur diantara waktu (jam) kerja - Hak atas standard kehidupan yang memadai - Hak atas pendidikan - Hak untuk ikut serta secara bebas dalam kehidupan kebudayaan masyarakatnya - Hak atas tatanan social dan internasional

-
- hak menikmati perlakuan sebagai orang tak bersalah sampai terbukti dinyatakan bersalah oleh pengadilan
 - hak pribadi atas rumah, keluarga, dan komunikasi
 - bebas tinggal dimanapun di dalam negeri, atau berpindah, bepergian, dan kembali ke kampung halaman
 - hak mencari sukan di Negara lain untuk menghindari pengejaran di negerinya
 - hak atas kewarganegaraan
 - hak laki-laki dan perempuan untuk menikah membentuk rumah tangga
 - hak atas harta kekayaan
 - bebas berpikir, berkesadaran, beragama dan berkepercayaan
 - bebas memiliki dan menyatakan pendapat.

dimana hak-hak pada deklarasi ini.

Hak-hak sebagaimana tercantum dalam *Universal Declaration of Human Right* 10 Desember 1948 sebagaimana tertuang dalam tabel di atas sudah banyak yang diratifikasi oleh Indonesia. Hal ini berarti Negara harus mengakui, menghormati, melindungi, serta harus memberi jaminan bagi pemenuhan hak-hak tersebut melalui produk hukum yang memiliki kekuatan mengikat.

Hak-hak perempuan tercantum dalam dokumen F Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (1993) Diadopsi oleh Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa 48/104, Desember 1993. Untuk hak politik tercantum dalam Pasal 3 yang dirumuskan:

Kaum perempuan berhak atas kesempatan yang sama untuk menikmati dan memperoleh perlindungan terhadap semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil dan lain-lain:

1. hak untuk hidup;
2. hak terhadap persamaan;
3. hak atas kebebasan dan keamanan pribadi;
4. hak atas perlindungan yang sama atas hukum;
5. hak untuk bebas dari semua deklarasi;
6. hak atas standar tertinggi yang bisa dicapai dari kesehatan fisik dan mental;
7. hak terhadap kondisi kerja yang adil dan menguntungkan;
8. hak untuk tidak dikenai siksaan, atau perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau menurunkan martabat manusia.

Di samping itu, mengenai pengaturan hak politik perempuan dalam instrument internasional juga dapat dijumpai dalam Konvensi Internasional tentang Semua Bentuk Diskriminasi Rasial yang disetujui dan dibuka bagi penanda tangan dan ratifikasi oleh Resolusi Majelis Umum 2106A(XX), 21 Desember 1965, dan berlaku sejak 4 Januari 1969. Konvensi internasional ini dibentuk dengan mempertimbangkan dan didasarkan pada prinsip-prinsip mengani persamaan martabat yang melekat pada diri setiap manusia, dan didasarkan atas ikrar semua negara untuk mengambil tindakan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam kerjasama dengan organisasi ini untuk memajukan salah satu tujuan PBB yakni untuk memajukan dan mendorong penghormatan universal dan pemenuhan hak asasi manusia dan kebebasan dasar bagi semua orang tanpa mengindahkan ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.

Selanjutnya dalam Pasal 1 konvensi ini dalam ayat (1) menentukan, bahwa:

Dalam konvensi ini istilah “diskriminasi rasial” diartikan sebagai semua bentuk perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan, kebangsaan, atau suku bangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, atau bidang kehidupan masyarakat yang lain¹⁰².

Sebagai bukti keseriusan Indonesia terhadap keinginan untuk mengakui, memenuhi, menghormati, dan melindungi hak-hak sebagaimana tercantum dalam *Universal Declaration Human Right* 10 Desember 1948, dalam konstitusi Negara Indonesia, tertuang dan diatur secara khusus dalam BAB XA** tentang Hak Asasi Manusia, yang terdiri atas:

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**

¹⁰²Adnan Buyung Nasution, dan A.Patra M Zen, *Op. Cit*, hlm. 184.

- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**juga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**
- (3) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**

Mengingat UUD 1945 merupakan ketentuan dasar, maka untuk lebih memberikan efek operasionalnya agar efektif berlakunya, selanjutnya setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, maka ditindak lanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di samping itu, dalam rangka memberikan jaminan konstitusional dan legalitas hak asasi manusia di Indonesia juga telah dibentuk beberapa undang-undang sebagai tindak lanjut dari hasil ratifikasi terhadap sejumlah konvensi internasional tentang hak asasi manusia. Sebagaimana disebutkan di muka setelah rezim orde baru jatuh dan digantikan orde reformasi sejak 1998, Indonesia telah mengadopsi sebagian besar instrumen hak asasi manusia, dan menjadikannya sebagai bagian dari hukum nasional. Selanjutnya mengenai beberapa undang-undang yang telah dibentuk Indonesia sebagai norma hukum yang memuat pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia tersebut dituangkan ke dalam beberapa undang-undang sebagai bagian sistem hukum nasional, diantaranya sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi (International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 105 tentang Penghapusan Pekerja Secara Paksa (ILO Convention No. 105 Concerning The Abolition Of Forced Labour)
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 138 tentang Usia Minimum Bagi Pekerja (ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age For Admission to Employment)

5. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 11 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan (ILO Convention No.111 Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation)
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
7. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Pengesahan Convention on the Political Rights of Women.
8. Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958 tentang Pengesahan Geneva Convention For The Amelioration of The Wounded and Sick in Armed Forces in The field.
9. Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958 tentang Pengesahan Geneva Convention for the Amelioration of The Condition of the wounded and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, 1949.
10. Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958 tentang Pengesahan Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War, 1949
11. Undang-Undang Nomor 59 Tahun 1958 tentang Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Peons in Time of War, 1949
12. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, 1966
13. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant Civil and Political Rights, 1966
14. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengesahan International Convention For The Supression of The Financing of The Terrorism, 1999
15. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention Againts Corruption, 2003
16. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pencabutan UU No. 11 Tahun 1963 tentang Tindak Pidana Subversi.
17. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
18. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
19. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

20. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
21. Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
22. Keputusan Presiden Nomor 129 Tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 1998”2003
23. Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional

Ratifikasi tersebut dilakukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap pengakuan, pemenuhan, dan jaminan perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia, sehingga terhindar dari kesewenang-wenangan dari pihak manapun juga. Di samping itu, juga merupakan bukti terhadap kesetiaan negara terhadap organisasi internasional Perserikatan Bangsa Bangsa.



Hakikat Hak Asasi Politik

A. Hak Asasi Politik dalam Instrumen Internasional

Manusia merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, manusia memiliki tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan didasari oleh keimanan dan ketaqwaan, serta penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia. Untuk itulah maka manusia oleh pencipta-Nya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan dengan lingkungannya. Harkat dan martabat manusia itulah yang menjadi dasar bagi lahirnya hak asasi manusia, yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Harkat dan martabat inilah yang merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.

Dalam hubungannya dengan bernegara, hak asasi meletakkan kewajiban kepada negara untuk melindunginya, serta mencegah dari kemungkinan terhadap pelanggaran dan perampasan hak yang bersifat asasi bagi setiap orang. Hak asasi dapat dipergunakan sebagai upaya untuk memperjuangkan penghapusan segala bentuk penjajahan dan penindasan terhadap sebuah bangsa. Sebagaimana diketahui bahwa, hak asasi telah melatarbelakangi berbagai konsepsi negara hukum, khususnya di Eropa seperti dalam konsep *therule of law*, yang memiliki kemiripan dengan pemikiran konsep *rechtstaat*, hanya saja terdapat beberapa perbedaan antara keduanya. Namun setidaknya keduanya konsep negara hukum memiliki latar belakang sejarah yang hampir sama. Terkait dengan perbedaan ini, Moh. Mahfud M.D., menyatakan: "sistem *civil law* dan *common law* mempunyai perbedaan pada titik berat pengoperasiannya. Pada *civil law system*



menitik beratkan pada aspek “adminstrasi”, sedangkan karakter dari konsep *common law* menitikberatkan pada aspek judicialnya¹⁰³.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dikemukakan pendapat bahwa lahirnya konsepsi negara hukum tujuan utamanya untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa. Sebagaimana diketahui bahwsebelum lahirnya konsepsi negara hukum, yang berkuasa dalam negara adalah seorang raja yang memiliki kewenangan yang sangat luas, seorang raja dapat berbuat apa saja terhadap rakyatnya. Kematlakan kekuasaan raja inilah yang kemudian melahirkan sistem pemerintahan yang disebut absoult atau absolutisme. Dalam sistem absolutisme, raja memegang kekuasaan membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang, dan juga memegang kekuasaan mengadili. Dalam sistem pemerintahan absolut raja dapat berbuat apa saja terhadap rakyatnya. Oleh karena itu, lahirlah pemikiran bagaimana membatasi kekuasaan raja, yang menurut Montesqieue harus dengan cara membagi kekuasaan negara.

Dalam konsep pemikiran *rechtstaat*, peradilan administrasi negara merupakan unsur utama yang harus ada, sebab peradilan administrasi dimaksudkan sebagai lembaga peradilan untuk mengawasi perbuatan pemerintah terhadap rakyatnya, karena didasari oleh adanya pengalaman masa lalu. Terkait dengan keberadaan Peradilan Administrasi, Burkens menam-bahkan bahwa, adanya peradilan yang bebas dimaksudkan untuk menguji keabsahan tindakan pemerintah (*rechtmatigheid toetsing*), terutama dalam kaitannya dengan kebebasan asasi warga masyarakat¹⁰⁴.

Sebaliknya dalam konsep *the rule of law* peradilan adminisitrasi tidak diperlukan, karena dalam konsep ini mengutamakan supremasi hukum, dalam hal ini hukum yang berkuasa mengatasi segala-galanya. Dengan kekuasaan hukum. Maka tidak akan ada kesewenang-wenangan penguasa terhadap rakyatnya. Di samping itu, adanya prinsip *equality before the law* dalam konsep *therule of law*, membawa konsekuensi bagi semua warga negara termasuk penguasa tidak ada perkecualiannya di dalam hukum, seluruh rakyat menaruh kepercayaan yang tinggi terhadap kekuasaan hukum. Dalam konsepsi negara hukum bersandar pada asas *rechtmatigheid van bestuur*, yang mengedepankan peraturan perundang-undangan sebagai tolok ukur

¹⁰³Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 127-128.

¹⁰⁴ Burkens, M.C. et al. dalam Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*

keabsahannya, semua perbuatan penguasa maupun rakyatnya diukur dan didasarkan pada hukum yang berlaku.

Kedua konsep negara hukum tersebut, meskipun keduanya berbeda prinsip namun sama-sama mengakui, menghormati, dan melindungi hak asasi wargan negaranya. Kedua konsep negara hukum tersebut juga memiliki latar belakang filosofis yang sama, yaitu sama-sama berlandaskan pada faham individualistik-liberal yang mengagungkan hak-hak individual yang berlebihan, dan hak asasi ini memperoleh pengakuan dan jaminan perlindungan hukum yang utama. Hal demikian tentunya tidak berlebihan, mengingat lahirnya kedua konsep negara hukum ini tidak terlepas dari pengalaman masa lalu melalui perjuangan pembebasan hak-hak dasar dari *absolutisme*, Pemikiran tentang konsep perlindungan hukum ini sangat dipengaruhi oleh pemikiran John Locke dalam ajaran Trias Politika, yang kemudian diikuti oleh Montesquieu, bahwa untuk dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar warga negaranya harus dilakukan pembagian kekuasaan, dan terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisiil¹⁰⁵.

John Locke menyadari bahwa sejak manusia lahir sudah memiliki hak-hak yang sifatnya asasi, dan untuk melindungi hak-hak ini menurut Hobbes harus dilakukan dengan perjanjian masyarakat, atau yang dikenal dengan *du contrat social*, dan dengan perjanjian masyarakat, maka hak-hak tersebut akan terlindungi. Berdasarkan perjanjian itu, masyarakat menyerahkan seluruh hak-haknya kepada penguasa untuk dijamin dan dilindungi dari kemungkinan gangguan dan perampasan dari pihak lain. Namun, demikian warga masyarakat menghendaki untuk hak-hak tertentu yang sifatnya mendasar dan asasi harus ada jaminan dari penguasa, dan jaminan itu harus dituangkan dalam konstitusi negara.

Sehubungan dengan sifat konstitusi sebagai hukum dasar dan mempunyai kedudukan tertinggi dianggap sebagai instrument hukum yang paling kuat dalam memberikan jaminan perlindungan hak-hak dasar dan hak-hak asasi warga negaranya. Mengingat sifatnya yang demikian itulah, maka setiap negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum, diwajibkan untuk mencantumkan hak-hak asasi dalam konstitusi negara guna memperoleh jaminan pengakuan dan

¹⁰⁵Disarikan dari tulisan J.J.Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, terjemahan Wiratmo dan Djamaludin D Singomangkuto, Pembangunan Jakarta, Cet Kelima, 1980, hlm. 148-170.

perlindungan hukum dari negara.

Salah satu hak politik yang berkaitan dengan kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan pendapat, dalam ini tidak hanya merupakan hak warga negara Indonesia, melainkan menjadi hak yang bersifat universal. Dikatakan universal karena hak ini milik semua bangsa-bangsa yang merdeka di manapun berada. Bukti universalitas hak asasi politik ini tercermin dalam pengaturannya di dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 (*Universal Declaration of Human Right 1948*), yang dituangkan di dalam ketentuan Pasal 19, yang dirumuskan: “Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima, menyampaikan keterangan-keterangan, pendapat dengan cara apapun serta dengan tidak memandang batas-batas”.¹⁰⁶

Berdasarkan kutipan pasal tersebut dapatlah dipahami bahwa hak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima, menyampaikan keterangan-keterangan, dan pendapat tidak boleh dibatasi. Namun dalam Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, Kovenan Eropah dan Konvensi Amerika, memuat ketentuan pelarangan dan pembatasan tertentu tentang hak tersebut. Sementara itu, dalam Konvensi Eropa, menentukan bahwa dalam pemenuhan hak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat. Dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima, menyampaikan keterangan-keterangan, pada prinsipnya negara menghalang-halangi pemenuhannya.

Pembatasan hanya dapat dilakukan dengan dasar ketentuan yang memang sudah diatur dalam undang-undang dan bertujuan untuk menghormati nama baik orang lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum, kemaslahatan masyarakat atau moral umum. Di dalam konvensi Eropa memuat pembatasan hak, pelarangan, atau penghukuman hanya dapat dilakukan dengan dasar ketentuan hukum dan memang dibutuhkan dalam masyarakat demokrasi untuk kepentingan nasional, integritas teritorial atau keselamatan umum,

¹⁰⁶Adnan Buyung NAsution dan A.Patra Zen (Penyunting), Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Kelompok Kerja Ake Arif, Edisi III, Jakarta, 2006, hlm.109.

mencegah kekacauan atau kejahatan melindungi kemaslahatan dan moral, melindungi nama baik atau hak-hak orang lain. Pembatasan tersebut harus dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya melibatkan rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen.

Mengenai hak berserikat dan berkumpul di dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 (*Universal Declaration of Human Right 1948*), diatur di dalam Pasal 20, Hak berkaitan dengan hak berserikat, berkumpul, yang bertujuan damai, serta hak memilih untuk tidak terlibat dalam sebuah perkumpulan; sedangkan Pasal 21 berkaitan dengan Hak berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk hak terlibat dalam pemerintahan di negaranya.

Ketentuan Pasal 28 UUD 1945 dan juga Pasal 20 Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 (*Universal Declaration of Human Right 1948*) apabila dikaitkan dengan kebebasan berserikat dalam bidang politik adalah kebebasan sertiap orang untuk menjadi anggota partai politik, dan tidak seorang pun yang dapat memaksakan orang lain untuk memasuki atau menjadi anggota partai politik atau mengikuti aliran politik tertentu.

Sehubungan dengan itu, dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, serta Konvensi Eropa menyatakan bahwa pembatasan-pembatasan untuk hak-hak politik harus ditentukan oleh hukum dan sesuai dengan prinsip-prinsip dalam masyarakat demokrasi untuk kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, mencegah kekacauan atau kejahatan, serta melindungi kemaslahatan atau kesusilaan, serta melindungi hak dan kebebasan orang lain. Sementara konvensi Amerika menentukan pembatasan berdasarkan kesesuaian dengan hukum dan ditentukan dalam undang-undang.

B. Hak Asasi Politik di Indonesia

Akal budi dan nurani yang dimiliki manusia, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggungjawab atas semua tindakan yang dilakukannya. Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang, Maha Esa. Hak-hak ini tidak dapat diingkari. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara,

pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak, dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sejalan dengan pandangan di atas, Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan menyanggah dua aspek yakni, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Oleh karena itu, kebebasan setiap orang untuk melaksanakan hak asasinya dibatasi oleh hak asasi orang lain. Hal ini mengandung makna bahwa setiap orang wajib mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini mengakui dan menghormati hak asasi orang lain juga berlaku bagi negara, artinya negara tidak boleh mengabaikan hak asasi setiap warga negaranya tanpa kecuali.

Sehubungan dengan itu, maka negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi. Kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Dalam hak asasi politik, negara wajib menjamin kebebasan setiap warga negaranya untuk bebas berserikat, berpendapat, dan mengekspresikan pendapatnya baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, di muka umum, maupun melalui tulisan maupun media elektronika.

Hak politik pada hakikatnya tidak saja merupakan hak asasi setiap warga negara, melainkan merupakan hak setiap orang untuk berperan serta di dalam aktivitas politik praktis. Oleh karena itu, hak politik sering juga disebut sebagai hak untuk berpolitik bagi setiap orang, misalnya saja hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum legislatif, hak untuk menjadi anggota parlemen atau hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan kepala pemerintahan, baik Presiden maupun kepala daerah.

Di Indonesia, hak politik tercermin di dalam hak untuk berserikat, berkumpul, dan menyampaikan pendapat dengan lisan maupun tulisan dan sebagainya. Hak politik di Indonesia memperoleh dasar konstitusional penaturannya di dalam Pasal 28 UUD 1945. Mengingat Pasal 28 UUD 1945, yang mengatur mengenai hak politik

tersebut masih bersifat mendasar, maka untuk mengimplementasikan harus dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang. Hak politik sebagai hak asasi, maka mewajibkan negara untuk mengakui, menghormati, dan memenuhi, serta menjamin perlindungannya dengan menggunakan instrumen undang-undang.

Di Indonesia untuk kebebasan berpendapat di muka umum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Undang-undang ini lahir karena desakan rakyat yang menuntut hak-hak politiknya dibebaskan, sebab selama orde baru hak politik warga negara dibelenggu dengan berbagai alasan oleh penguasa. Lahirnya kebebasan berpolitik di Indonesia diawali dengan gerakan reformasi tahun 1998 atau yang dikenal sebagai jatuhnya rezim Soeharto yang sudah berkuasa hampir 32 tahun.

Gerakan reformasi ini memperoleh tanggapan positif dari wakil-wakil rakyat yang duduk Majelis Permsyawaratan Rakyat, yang kemudian dituangkan ke dalam Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi, melalui sidang MPR yang berlangsung dari tanggal 10 s/d 13 November 1998. Di dalam Bab IV Bagian B butir 1 dan 2 dinyatakan:

1. Penanggulangan krisis di bidang politik bertujuan untuk membangun kehidupan politik yang demokratis dan stabil dengan sasaran penegakan kembali secepatnya wibawa dan legitimasi pemerintah, didukung oleh partisipasi dan kepercayaan rakyat, serta menciptakan suasana yang kondusif guna terjaminnya ketenangan, ketentraman, dan ketertiban masyarakat baik di perkotaan maupun di pedesaan.
2. Pelaksanaan reformasi di bidang politik ditujukan pada usaha penegakan kedaulatan rakyat sebagai jalan pemecahan krisis nasional di segala bidang dengan skala prioritas.

Ketetapan MPR tersebut merupakan angin segar bagi kehidupan demokrasi di Indonesia di era pasca orde baru. Hal ini disebabkan ketetapan tersebut tidak saja merupakan dasar bagi penegakan demokrasi melalui penegakkan kedaulatan rakyat, tetapi juga memberikan landasan bagi pemerintah dalam membangun peraturan perundangan guna menciptakan iklim demokrasi yang kondusif.

Esensi dari demokrasi adalah kebebasan bagi warga negara untuk menyampaikan pendapatnya. Salah satu bentuk kebebasan dan pendapat tersebut dilakukan dengan menyampaikannya di muka umum. Menyadari bahwa hak atas kemerdekaan berpendapat

merupakan bagian dari hak asasi yang harus dijamin dan dilindungi, maka penyampaian pendapat di muka umum harus memperoleh landasan hukum dalam bentuk Undang Undang.

1. Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia Setelah Reformasi

Dalam sejarah pendirian Negara Republik Indonesia, kiranya dapat dipahami bahwa kemerdekaan Negara Indonesia merupakan hasil perjuangan rakyat Indonesia, dan bukannya merupakan hadiah dari negara lain. Lahirnya negara Indonesia merupakan hasil perjuangan menentang penjajahan dengan segala atribut penjajahnya, penindasan dan pemerkosaan hak rakyat merupakan ciri utama negara penjajah. Sehubungan dengan itu, maka perjuangan untuk merdeka merupakan upaya rakyat Indonesia yang ingin melepaskan diri dari penindasan penjajah.

Keinginan kuat dari seluruh rakyat untuk melepaskan diri dari penindasan penjajahan ini tercermin di dalam pembukaan UUD 1945, yang dinyatakan sebagai berikut: “Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan perikeadilan”¹⁰⁷; dari pembukaan ini jelas bahwa bangsa Indonesia memandang bahwa penjajahan dianggap tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan dirasakan melanggar nilai-nilai keadilan, dan dari pernyataan ini pula terkandung makna bahwa kalimat “tidak sesuai dengan perikemanusiaan” menunjukkan bahwa penjajahan merupakan bentuk perampasan hak-hak dasar dan hak-hak asasi bangsa Indonesia. Untuk itulah rakyat bersatu padu menentang segala bentuk penjajahan yang sangat merugikan bangsa dan negara Indonesia demi tegaknya hak asasi manusia dan keadilan.

Esensi dari perjuangan melawan penjajah satu diantaranya adalah perjuangan demi tegaknya hak asasi manusia bagi rakyat Indonesia. Bahkan tidak hanya bangsa Indonesia saja yang menentang segala bentuk penjajahan, namun seluruh bangsa beradab di muka bumi tidak menghendaki adanya penindasan dan perampasan hak-hak warga negara. Semua negara menginginkan adanya kedudukan yang sama dan sejajar bagi bangsa-bangsa di dunia. Semua bangsa menginginkan adanya kesederajatan dan kesetaraan antara anggota masyarakat bangsa, bahkan sekarang kesetaraan itu semakin nyata dan meliputi semua aspek kehidupan tanpa diskriminasi, dengan

¹⁰⁷Alinea pertama Pembukaan UUD 1945.

tanpa mempertimbangan suku bangsa, agama, ras, dan asal usul, tidak lagi membedakan laki-laki dan perempuan, tua muda, sepanjang memiliki kemampuan dan kesempatan, maka harus diberikan hak yang sama dan tidak boleh dibeda-bedakan antara yang satu dengan yang lain.

Dalam sejarahnya, pengaturan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia tidak secara otomatis dituangkan di dalam UUD 1945. Pencantuman hak asasi manusia di Indonesia di dalam UUD 1945 dilakukan dengan perdebatan terkait dengan perlu dan tidaknya hak asasi manusia dalam UUD 1945 tersebut. Hal ini terlihat dari memori rapat BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945 terkait tentang perlu dan tidaknya pengaturan tentang hak asasi manusia di dalam UUD 1945. Namun memang harus disadari bahwa, ketentuan yang berkenaan dengan hak asasi manusia dimuat secara terbatas dalam UUD 1945, yaitu sebanyak tujuh pasal saja. Namun demikian, sedikitnya pasal-pasal tentang hak asasi manusia dalam UUD 1945 bukan karena naskah UUD 1945 disusun sebelum adanya *Universal Declaration of Human Rights 1948*. Tetapi hal itu lebih banyak disebabkan perumusan hak asasi manusia dalam UUD 1945 merupakan penjabaran atau mengintrodusir nilai-nilai yang tercermin dalam Pancasila sebagai dasar negara.

Dalam perkembangan berikutnya, setelah dilakukan perubahan UUD 1945, ketentuan tentang hak asasi manusia semakin diperluas, dan hal ini dapat dilihat dalam pengatranannya di dalam UUD 1945, yang tertuang mulai Pasal 28 sampai dengan Pasal 29 UUD 1945. Selanjutnya mengenai rumusan masing-masing pasal tersebut dapat dilihat pada ketentuan-ketentuan di bawah ini. Perlu diketahui bahwa perubahan pasal yang paling banyak penambahannya adalah ketentuan Pasal 28 yang meliputi 8 (delapan) pasal tambahan.

Pasal 28

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28B

(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan Negaranya.

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah Negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memilih, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaanya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suka politik dari Negara lain.

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan social yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi adalah tanggung jawab Negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip Negara hukum yang demokratis,

maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Mengacu pada perumusan perubahan Pasal 28 UUD 1945 tersebut, maka hak-hak asasi yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, diakui sebagai hak-hak yang melekat pada setiap individu yang tidak dapat dirampas dan dikurangi (*non-derogable rights*) oleh siapapun, atas nama apapun dan dalam situasi apapun, termasuk negara. Demikian kuatnya hak asasi manusia, maka dalam implementasinya tidak seorangpun yang dapat mengakhiri hidup seseorang, dengan kata lain hanya Tuhan yang dapat merampas hak hidup seseorang. Di samping itu, konstitusi negara juga mewajibkan bagi setiap orang untuk menghormati hak-hak asasi setiap orang maupun setiap warga Negara.

2. Hak Politik Perempuan Setelah Amandemen UUD 1945

Setelah dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 melalui 4 (empat) tahap perubahan, maka Undang-Undang Dasar 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), maka penempatan Pancasila sebagai ideologi Negara benar-benar dilakukan secara konsekuen, tidak hanya sebagai cita-cita saja, akan tetapi Pancasila menjadi *staatsfundamentalnorm* dan tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4, dan ideologi Pancasila mengakui secara selaras baik individualisme maupun kolektivisme dan demokrasi yang dikembangkan bukan demokrasi di bidang politik saja, tetapi juga demokrasi ekonomi, sehingga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tetap dipertahankan serta tidak boleh dirubah selamanya.

Adapun perubahan dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar NRI 1945 meliputi pasal-pasal yang mengatur mengenai hak asasi warga negara, sebanyak 27 (dua puluh tujuh) materi, mulai dari Pasal 28, Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28J, sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya;
2. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinannya yang sah;
3. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi;
4. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif;
5. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali;
6. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai hati nuraninya;
7. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat;
8. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia;
9. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi;
10. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain;
11. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan;

12. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;
13. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat;
14. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun;
15. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
16. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya;
17. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum;
18. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
19. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan;
20. Negara dalam keadaan apapun, tidak dapat mengurangi hak setiap orang untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut;
21. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa;
22. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya;
23. Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah;
24. Untuk memajukan, menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis,

maka pelaksanaan Hak Asasi Manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan;

25. Untuk menjamin pelaksanaan tersebut, maka dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang bersifat independen menurut ketentuan yang diatur dengan undang-undang;
26. Setiap orang wajib menghormati Hak Asasi Manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis¹⁰⁸.

Mencermati 27 materi hak asasi tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa jaminan dan pemenuhan hak-hak asasi perempuan Indonesia di bidang publik khususnya bidang politik, tampak dalam 7 materi, dimulai dari nomer 4 (perlakuan yang nondiskriminasi); nomer 7 (kebebasan berserikat dan berkumpul); nomer 12 (kesempatan dan manfaat yang sama); nomer 15 (kesempatan meningkatkan kualitas diri); nomer 16 (memperjuangkan haknya secara kolektif); nomer 23 (mendapatkan pemenuhan Hak Asasi Manusia); hingga materi nomer 26 (menghormati Hak asasi Manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara), mengalami perubahan secara perlahan namun pasti, karena tidak diperbolehkan adanya diskriminasi terhadap warga negara Indonesia.

Mengenai konsepsi negara hukum juga telah mengalami perkembangan menuju kepada penyempurnaan, yaitu:

- a. sistem pemerintahan negara yang didasarkan pada kedaulatan rakyat;
- b. pemerintahan dilaksanakan berdasarkan hukum;
- c. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia/hak-hak warga negara;
- d. adanya pembagian kekuasaan negara;
- e. adanya sistem peradilan yang bebas dan mandiri, tidak berpihak dan tidak dapat dipengaruhi siapapun, baik lembaga maupun perorangan;

¹⁰⁸Nurul Qomar, *Op.Cit*, hlm. 101

f. adanya peran aktif/partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat pemerintah.

Konsepsi negara hukum ini tidak terlepas dari pengaruh falsafah individualisme yang menempatkan individu atau warga negara sebagai '*primus inter pares*' dalam kehidupan bernegara, oleh karena itu adanya pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu adalah suatu ciri khas dari suatu negara hukum yang demokratis.

Persamaan hak politik antara laki-laki dengan perempuan memang harus dijamin, sebab hak politik merupakan bagian Hak Asasi Manusia, yang berasal dari Tuhan, dan bersifat universal. Hak asasi manusia harus dibedakan dengan hak dasar yang asalnya dari negara atau pemerintah, dan bersifat domestik, sehingga masing-masing negara berbeda-beda dalam mengakui dan memberikan hak dasar bagi warga negaranya. Fungsi HAM adalah mengawal hak dasar (*legal rights*).¹⁰⁹ Pasal 45 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa: "Hak wanita dalam undang undang ini adalah hak asasi manusia, sehingga jelaslah bahwa tidak ada pembedaan jenis kelamin di dalam hak asasi ini". Dengan demikian hak politik perempuan di Indonesia tidak berbeda dengan hak politik laki-laki, baik jenisnya, pengakuannya, penghormatannya, pemenuhannya, maupun jaminan perlindungannya.

3. Pemenuhan Hak Asasi Politik Perempuan di Indonesia

Pemenuhan hak sipil dan politik perempuan Indonesia, merupakan suatu kebutuhan riil demi mengakomodir kepentingan perempuan, dengan melibatkan perempuan secara aktif dalam pengambilan kebijakan yang berdampak baik langsung maupun tidak langsung bagi kepentingan perempuan, untuk menghindari ketidakadilan gender. Paradigma kesetaraan dan keadilan gender memang sudah seharusnya ditindaklanjuti dengan suatu tindakan yang lebih nyata dan memadai dengan mengintegrasikan pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) dalam setiap perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan, khususnya untuk menghindari terjadinya pengabaian terhadap kepentingan kaum perempuan.

Kebijakan yang bermuara pada keadilan gender, tidka serta merta dapat terwujud walaupun hak asasi politik perempuan telah diakui, karena daeri aspek demokrasi, keterwakilan perempuan dalam

¹⁰⁹*Ibid*, h. 17

parlemen belum mencerminkan setengah dari jumlah total penduduk Indonesia yang perempuan dewasa., sehingga keterwakilan perempuan ini merupakan hal penting dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Di samping itu berbicara tentang kesetaraan keterwakilan perempuan ini adalah sama dengan tuntutan rakyat bahwa wakil rakyat haruslah dari rakyat, sesuai dengan arti dari kata demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam suatu negara hukum.

Adapun untuk penggunaan sumber daya dan kemampuan intelektual perempuan, juga memerlukan suatu tindakan nyata dengan upaya peningkatan kualitas perempuan sehingga dapat bersaing secara terbuka dengan kaum laki-laki.

Pada prinsipnya perempuan di Indonesia sudah memiliki dasar hukum yang kuat untuk terlibat dalam bidang politik dan juga dalam lembaga politik formal, walaupun dalam implementasi atau kenyataannya, masih banyak ditemui keterbatasan dan kendala teknis di lapangan, namun berbagai perangkat hukum telah melegitimasi partisipasi politik bagi perempuan, walaupun antara perempuan dan dunia politik merupakan dua hal yang cukup sulit untuk dipertautkan.

Akan tetapi kembali pada arti demokrasi yang sebenarnya yaitu memberikan kesempatan yang wadah yang seluas-luasnya bagi rakyat baik laki-laki maupun perempuan, tanpa pembedaan, untuk bersama-sama aktif dalam menggunakan partisipasi politik mereka.

Peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik, terutama dalam pemilihan umum tidak terjadi serta merta, sehingga perjuangan yang terus menerus untuk mewujudkan hak tersebut perlu dilakukan, demi tercapainya persamaan dan keadilan dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakan dan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen.

Hak Asasi Manusia (HAM) memberikan kekuatan moral untuk menjamin dan melindungi martabat manusia berdasarkan hukum, bukan atas dasar kehendak, keadaan atau kecenderungan pada politik tertentu.

Hak-hak perempuan di berbagai wilayah dunia, melontarkan kritik bahwa hukum dan sistem hak asasi manusia itu adalah sistem yang sangat maskulin dan patriarki, yang dibangun dengan cara berpikir laki-laki dalam dunia laki-laki, yang menguntungkan kaum laki-laki serta melegitimasi keadaan yang tidak menguntungkan perempuan. Prinsipnya, hak asasi itu tidak dapat dibagi dan adanya pengakuan terhadap hak asasi perempuan di segala bidang, merupakan bagian

dari hak asasi yang universal dan tidak dapat dicabut, karena menyatu dan melekat pada individu perempuan itu sendiri.

Oleh karena itu, sangat diharapkan adanya tanggapan dari kaum perempuan sendiri untuk memperbaiki kondisi ini, untuk memposisikan diri sebagai manusia yang berkualitas dan perlu diperhitungkan serta perlu di dengarkan dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan, sehingga kepentingan perempuan juga menjadi kepentingan nasional yang patut diperhatikan agar kesejahteraan dalam masyarakat yang menjadi cita-cita tiap negara dapat terwujud.



BAB VIII

Perkembangan Hak Asasi Politik Perempuan di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi

A. Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Kata keterwakilan berasal dari kata “wakil”, terdiri atas suku kata ke-ter-wa-kil-an, dan merupakan *nomina (kata benda)* yang diberi pengertian tentang hal atau keadaan terwakili¹¹⁰, misalnya keterwakilan rakyat di MPR, di DPR, maupun DPRD. Dalam kaitannya dengan istilah keterwakilan perempuan dalam disertasi ini, adalah hal terwakilinya rakyat oleh wakil-wakilnya yang duduk di parlemen berdasarkan hasil pemilihan umum.

Akhir-akhir ini keterwakilan menjadi isu menarik dan bahkan sedang menjadi trending topik, mengingat selama ini hak-hak dasar maupun hak-hak asasi perempuan kurang mendapat pengakuan, penghormatan, dan perlindungan yang wajar dari negara. Selama ini pula perempuan selalu simarginalkan dan dianggap sebagai warga negara kelas dua, apalagi dalam ruang publik, perempuan kurang memiliki kesempatan sebagaimana layaknya laki-laki. Kenyataan ini tentunya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peradaban masyarakat modern dengan paradigma kesedarajadan gender, tidak lagi mebeda-bedakan antara laki-dan perempuan dalam mengekspresikan hak-haknya, termasuk hak politiknya.

Sebagaimana diketahui bahwa, Tuhan menciptakan manusia tanpa membeda-bedakan antara satu dengan lainnya, antara suku bangsa, agama, ras, dan juga asal-usul, melainkan Tuhan menciptakan manusia sama dalam derajat dan kedudukan. Persamaan derajat, harkat dan martabat antara perempuan dan laki-laki dalam posisi yang sama. Oleh karena itu, hak-hak kodrat antara perempuan dan hak laki-laki juga sama-sama sebagai hak-hak yang bersifat fundamental

¹¹⁰Kamus Besar Bahasa Indonesia

manusia yang dikaruniakan Tuhan kepadanya dan karunia inipun dibawah perlindungan Tuhan.

Sebuah negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum, maka dalam konstitusinya harus mengatur hak-hak asasi manusia. Kewajiban untuk memberikan pengakuan hak-hak asasi semua warga negara ini tidak terkecuali bagi perempuan. Sehingga perempuan sebagai sosok manusia yang setara dengan laki-laki, juga memiliki hak untuk dilindungi dalam hak-hak asasinya dan kewajiban negaralah untuk melindungi, menjamin serta memenuhi apa yang menjadi hak setiap perempuan sebagai warga negaranya. Kewajiban demikian tentunya juga berlaku bagi Indonesia yang sejak awal kemerdekaan telah menyatakan diri sebagai negara hukum.

Mengenai unsur negara hukum, Sri Soemantri menyatakan, unsur-unsur yang terpenting di dalam negara hukum adalah:

1. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
3. adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan
4. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).¹¹¹

Unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan Sri Soemantri tersebut tidak jauh berbed dengan unsur negara hukum yang terdapat dalam konsep *the rule of law*, sebagaimana dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam bukunya *Introduction to the law of the Constitution* sebagaimana dikutip oleh Miriam Budihardjo, menyatakan:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya dapat dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan hukum yang sama di depan hukum (*equality before the law*) baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang, dan keputusan-keputusan pengadilan¹¹².

¹¹¹Sri Soemantri, *Perlindungan Hukum Melalui Perlindungan Hak Asasi*, Makalah Seminar, Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1992.

¹¹²A.V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, dalam Miriam Budihardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm., 58.

Pernyataan Indonesia sebagai negara hukum, pada walnya termuat di dalam Penjelasan Umum UUD 1945, pada butir I tentang Sistem Pemerintahan, yang dirumuskan;”Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, prinsip negara hukum ini kembali ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3), yang dirumuskan:”Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Kata *rechtstaat* dan “*machtstaat*” yang semula terdapat dalam penjelasan umum UUD 1945, dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 di belakang kata negara hukum dihilangkan. Ketentuan ini secara implisit menyiratkan, bahwa hukum memiliki arti yang sangat penting dalam pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan, selain itu juga mengandung makna bahwa, segala sesuatu di negeri ini senantiasa berdasar atas hukum¹¹³,meskipun tidak berarti serta merta semua hal mesti diatur dengan hukum, sebab kenyataannya masih ada beberapa norma yang secara nyata hidup dan berkembang di masyarakat berdampingan dengan peraturan perundang-undangan, seperti norma kesopanan, norma kesusilaan, dan lain-lain¹¹⁴, yang hidup dan dipelihara oleh masyarakat sebagai bagian dari tertib masyarakat secara turun temurun, bahkan norma ini di dalam masyarakat tertentu berlakunya lebih kuat dibandingkan dengan hukum undang-undang¹¹⁵.

Perlindungan terhadap hak asasi manusia, merupakan wewenang dan tanggung jawab pemerintah dan negara. Namun disayangkandalam implementasinya di kebanyakan sistem dan mekanisme nasional khususnya di negara Republik Indonesia, dan juga di dalam dunia internasional, belum sepenuhnya mampu mengimplementasikan pengakuan dan jaminan perlindungan dan penegakkan hak asasi perempuan. Hak asasi perempuan belum sepenuhnya dikembangkan dan diimplementasikan secara mendasar seperti halnya hak-hak laki-laki, sehingga tidak memadai untuk

¹¹³Jazim Hamidi dan Budiman NPD Sinaga, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, P.T. Tatanusa, Jakarta, Cet. I, 2005, hlm. 36.

¹¹⁴*Ibid.*.

¹¹⁵Hal ini dapat dilihat pada penyelesaian konflik antara suku di Timika, Papua yang menewaskan anggota masyarakat ternyata penyelesaiannya tidak dengan cara menghukum pelaku dengan mendasarkan hukum pidana (KUHP), tetapi justru penyelesaiannya didasarkan pada hukum adat dengan melakukan upacara adat, yaitu upacara bakar baku. Dengan upacara tersebut, maka perang antara suku dapat diselesaikan.

mengakomodasi pengalaman dan kemampuan serta kapasitas dari sosok perempuan. Sebenarnya tidak sedikit perempuan yang memiliki keahlian dan kemampuan yang berada di atas laki-laki.

Konsep hak asasi manusia dalam Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, sifatnya dinamis, senantiasa mengikuti perkembangan jaman khususnya perkembangan kemampuan sosok perempuan, dinamisme inilah yang membuat hak-hak perempuan menjadi suatu alat yang kuat untuk mendorong peningkatan penghargaan terhadap harkat dan martabat perempuan serta mewujudkan keadilan sosial di semua aspek dalam masyarakat, yang diawali dengan adanya kesepakatan atau konsensus manusia untuk menghormati hak-hak dasar manusia termasuk perempuan. Konsensus inilah yang menjadi dasar dari proses perolehan pengakuan suatu hak agar penegakan hak-hak tersebut menjadi lebih baik dan berakhir pada pengakuan serta penghormatan terhadap hak-hak perempuan, dan dalam disertasi ini penulis khususnya pada hak-hak asasi di bidang politik bagi perempuan kota di Negara Indonesia, khususnya di wilayah provinsi Jawa Timur.

Perubahan kedua dari UUD 1945, pada Pasal 28, menegaskan substansi negara hukum di bidang perlindungan hakasasi manusia, sehingga warga negara Indonesia tidak saja hanya berarti sebagai individu subyek hukum yang harus memperoleh perlindungan hukum, tetapi juga sebagai individu yang harus dihormati, dihargai dan dilindungi harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Adanya perubahan terhadap UUD 1945, meberikan peluang bagi proses perolehan pengakuan terhaap hak-hak asasi di bidang politik perempuan di Indonesia, khususnya di wilayah provinsi Jawa Timur. Perubahan keempat dari UUD1945, merupakan upaya menuju kepada pemenuhan kesejahteraan masyarakat, seperti perubahan dalam pasal pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial secara eksplisit menegaskan terpenuhinya hak-hak sipil dan politik, dan juga berarti terbukanya peluang atau kesempatan yang sama bagi setiap orang (warga negara), untuk menggapai keadilan berdasarkan prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*).

Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Pemerintah diwajibkan untuk menghormati, melindungi, dan menegakkan serta memajukan hak asasi manusia. Hal ini diatur di dalam Pasal 71, yang dirumuskan “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan

memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia”. Implementasi adanya kewajiban tersebut harus diwujudkan dalam perilaku pemerintah terhadap warga negaranya terkait dengan hak asasi sejauhmana tanggung jawab dan kewajiban tersebut dilaksanakan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 72 Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa: “Kewajiban dan tanggungjawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain. ”Perwujudan kewajiban dan tanggung jawab tersebut harus tercermin dalam setiap produk perundang-undangan terkait dengan hak asasi manusia warga negara Indonesia. Di bidang ekonomi misalnya, pemerintah melalui undang-undang bidang ekonomi harus memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang warga negara untuk mengakses dan memanfaatkan peluang ekonomi tanpa harus membedakan suku, agama, ras, dan asal usul, serta jenis kelamin. Demikian juga dalam segala produk perundang-perundangan yang menyangkut hak-hak asasi warga negara tidak boleh terjadi perlakuan yang diskriminatif terhadap sesama warga negara.

Kewajiban dan perlindungan terhadap hak asasi di Indonesia dengan tanpa perlakuan diskriminasi didasarkan atas pertimbangan, bahwa hak asasi manusia termasuk perempuan warga negara Indonesia telah memperoleh landasan konstitusional yang kuat sebagaimana telah diatur dalam pasal 28 UUD 1945, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di samping itu, juga dapat dipahami melalui Undang Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan bahwa: “hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodarti melekat pada diri manusia, bersifat universal dan permanen, oleh karena itu harus . dilindungi, dihormati dan tidak boleh diabaikan”.

Undang-undang tersebut berlaku umum di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, artinya semua tingkatan pemerintah harus memberikan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia tanpa kecuali, termasuk di daerah. Oleh karena itu, perlindungan dan pemenuhan, serta penghormatan hak asasi manusia di daerah harus dicerminkan dalam produk-produk hukum daerah,

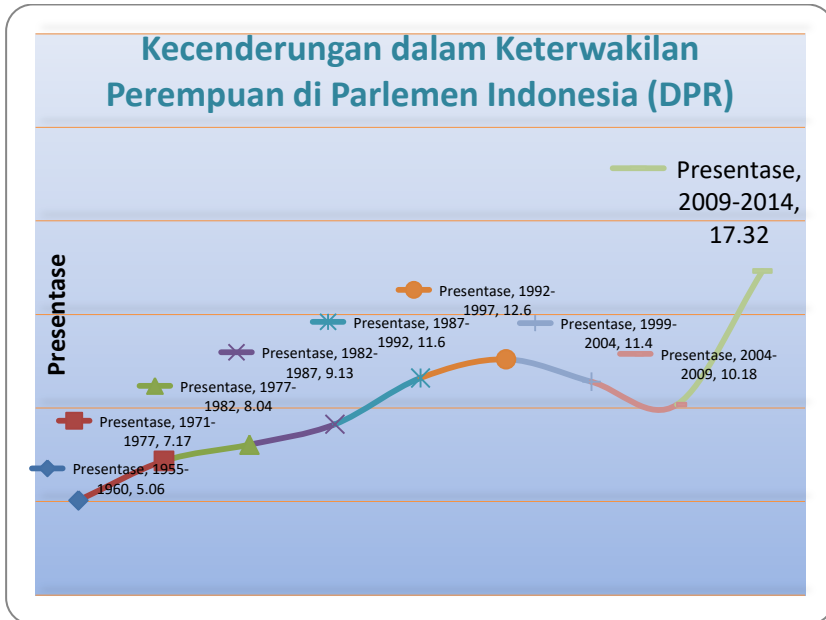
seperti Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kota dan Kabupaten, termasuk termasuk hak-hak asasi di bidang politik bagi perempuan di Indonesia, khususnya di wilayah provinsi Jawa Timur.

Perkembangan penegakan hak asasi manusia bagi perempuan Indonesia ini diwarnai dengan tumbuh kembannya kelompok-kelompok masyarakat khususnya kelompok perempuan yang mengawal perkembangan hak asasi bidang politik bagi perempuan. Pada saat ini telah banyak berdiri organisasi masyarakat yang khusus memperjuangkan hak-hak perempuan, seperti Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Komisi Nasional Perempuan (komnas Perempuan), dan organisasi perempuan lainnya yang merupakan gerakan gender yang secara khusus dan terbuka memperjuangkan hak-hak perempuan, termasuk hak-hak politik perempuan. Hal tentunya harus diikuti dengan pembentukan lembaga-lembaga baru yang anggotanya sebagian besar perempuan, karena hanyalah perempuan itu sendiri yang memahami kebutuhan dan kondisinya terkait dengan penampilannya di ruang publik. Hanyalah perempuan yang memahami situasi dan kondisi dirinya, untuk itu, maka keterlibatannya di dalam pengambilan keputusan politik sangat diperlukan dengan cara duduk di lembaga perwakilan rakyat (parlemen).

B. Persebaran Keterwakilan Perempuan di Parlemen DPR-RI

UUD 1945 secara spesifik memang tidak memberikan batasan terhadap partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam bidang politik. Artinya UUD 1945 memberikan kesempatan yang seluas-luasnya terhadap setiap warga Negara tidak membedakan jenis kelamin untuk berpartisipasi di bidang politik. Bahkan pemerintah bersama legislatif telah mengpayakan meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen melalui pembentukan undang-undang yang memungkinkan perempuan lebih berpeluang besar untuk menjadi wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen. Upaya itu diantaranya ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Partai Politik, yang mempertegas undang-undang sebelumnya, yaitu dengan penetapan kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen. Namun keterwakilan perempuan di bidang politik, khususnya di lembaga legislatif baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah terhitung masih rendah. Belum terdapat penelitian yang valid terkait rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen dalam semua tingkatan tersebut, namun yang pasti

keterwakilan perempuan belum mampu menunjukkan kemajuan yang berarti. Mengenai distribusi keterwakilan perempuan ini dapat dicermati dari prosentase keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dari hasil pemilihan umum yang pertama tahun 1955 pada gambar berikut.



Gambar 8.1

Keterwakilan Perempuan di Parlemen (DPR-RI)

Sumber: Data diproses dari "Anggota DPR RI", Administrasi Keanggotaan Dewan & Fraksi, Sekjen DPR RI, & "Parlemen Indonesia Tahun 50-an", Pusat Data & Informasi Arsip Nasional.

Memperhatikan data tersebut di atas, keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif (DPR-RI) mengalami perkembangan yang tidak signifikan dengan upaya-upaya yang dilakukan oleh semua pihak, termasuk pemerintah, dari setiap tahapan pemilihan umum. Peningkatan yang cukup relevan terlihat pada pemilihan umum. Namun demikian peningkatan jumlah perempuan dalam parlemen (DPR-RI) tersebut belum cukup representatif bila dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan di Indonesia. Sebagaimana diketahui dalam setiap periode sensus penduduk Indonesia, jumlah perempuan lebih sebanding dengan jumlah laki-

laki, sehingga seharusnya keterwakilan perempuan di parlemen tingkat nasional, daerah provinsi maupun kabupaten/kota seharusnya juga sebanding dengan jumlah keterwakilan laki-laki. Dengan demikian harapan kepentingan perempuan dapat diperjuangkan melalui parlemen sangat besar.

Berdasarkan data hasil pemilihan umum dalam setiap periode tersebut juga memperlihatkan bahwa keterlibatan perempuan pada partai politik tidak sama atau merata, dan jumlah tersebut cenderung tidak berubah dan menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan tetap masih rendah. Dalam hal ini perlu ditegaskan bahwa, rendahnya keterwakilan dan keterlibatan perempuan dalam partai politik bukan disebabkan hambatan normatif, artinya bukan disebabkan oleh peraturan perundang-undangan bidang politik.

Dikatakan demikian, sebab sebenarnya UUD 1945 maupun Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia tidak pernah membeda-bedakan hak politik antara laki dan perempuan, melainkan menjamin kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam mengekspresikan hak-hak politiknya. Namun demikian terlepas ada dan tidaknya pembatasan hak politik perempuan maupun laki-laki, namun dalam setiap periode pemilihan umum, fakta selalu menunjukkan adanya perbedaan keterwakilan antara perempuan dengan laki-laki di lembaga legislatif.

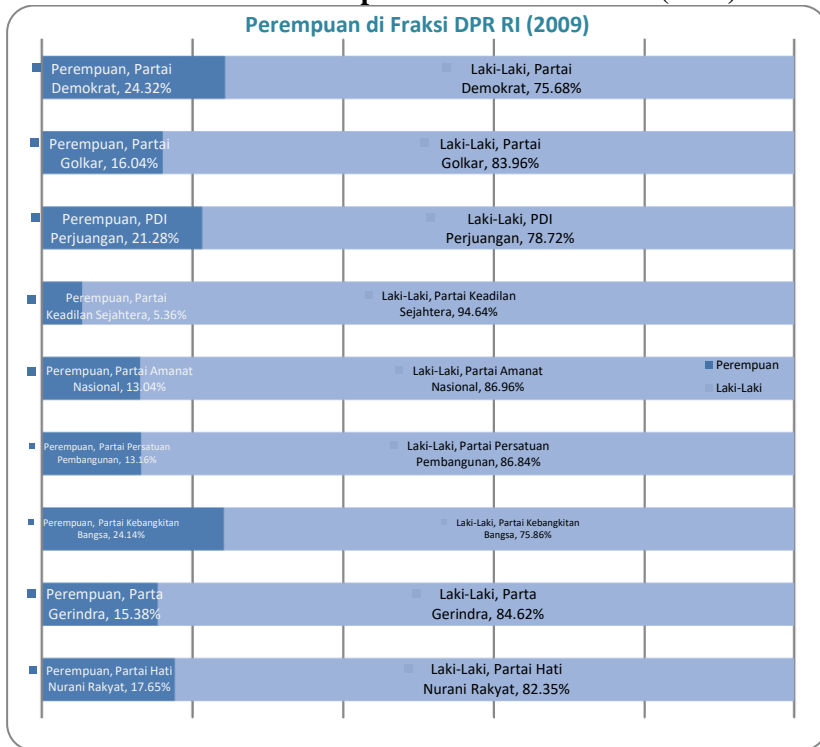
Bahkan meskipun undang-undang memberikan kesempatan yang sama terhadap perempuan dalam bidang politik, justru fakta menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan pada periode pemilihan umum tahun 2009 justru menurun. Sebenarnya hal ini tidak boleh terjadi, artinya di saat reformasi dalam segala aspek kenegaraan, baik bidang pemerintahan, hukum, politik, sosial dan ekonomi, budaya, dan lain sebagainya, seharusnya keterwakilan perempuan lebih meningkat lagi. Sehubungan dengan itu, maka tentunya harus ditemukan pangkal penyebabnya mengapa kecenderungan keterwakilan perempuan tersebut tidak mengalami peningkatan yang berarti.

C. Persebaran Keterwakilan Perempuan pada Fraksi Di DPR

Ketidakseimbangan atau tidak meratanya persebaran keterwakilan perempuan dalam partai politik tidak hanya terdapat pada parlemen tingkat pusat (DPR-RI) saja melainkan juga terdapat pada persebaran di fraksi-fraksi di DPR. Tentunya dapat dipahami kalau persebaran keterwakilan di fraksi-fraksi di DPR, sebab anggota fraksi berasal dari anggota di DPR, sehingga jika keterwakilan perempuan di DPR lebih kecil dibandingkan dengan perempuan, maka jumlah anggota wakil perempuan di fraksi DPR otomatis juga kecil. Selanjutnya mengenai keterwakilan perempuan pada fraksi yang ada di DPR-RI pada Pemilihan Umum 2009 dapat dilihat pada daa berikut di bawah ini.

Sehubungan dengan itu, maka untuk dapat meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di fraksi di DPR, harus dimulai dengan meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. Artinya perempuan harus berupaya keras dengan menggunakan instrument undang-undang yang memberikan porsi 30% keterwakilan perempuan di DPR harus benar-benar dapat dimanfaatkan. Perempuan harus sadar diri secara dini mengidentifikasi persoalan lemahnya tingkat persaingan dalam pemilihan umum, sehingga dapat melakukan perbaikan guna memenuhi kuota 30% tersebut. Selanjutnya mengenai perbedaan tersebut, selanjutnya dapat dilihat pada tabel 8.1 berikut ini.

Tabel 8.1
Keterwakilan Perempuan di Fraksi DPR RI (2009)



Sumber: “Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: daftar Anggota-BerdasarkanFraksi “DPR-RI (<http://www.dpr.go.id/anggota/per-fraksi>)

Memperhatikan data tersebut, menunjukkan keterwakilan perempuan pada partai Islam yang diwakili oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dengan basis massa kaum Muhamaddiyah, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan basis massa kaum Nahdliyin (NAhdlatul Ulama) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan massa Islam lainnya, menempatkan diri pada posisi yang cukup baik. Sebagaimana diketahui bahwa dalam budaya Islam menempatkan perempuan pada posisi di bawah laki-laki, tetapi faktanya justru menunjukkan jumlah keterwakilan perempuan pada fraksi di DPR-RI lebih besar dibandingkan dengan partai-partai lainnya. Disusul kemudian Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia, sebagai partai nasionalis, yang seharusnya lebih besar dibandingkan partai Islam. Hal

ini dapat saja diebakkan sudah mulai terjadi pergeseran paradigma perempuan dalam Islam, yang tidak lagi berada di belakang laki-laki.

D. Persebaran Keterwakilan Perempuan Berdasarkan Daerah pada Pemilihan

Selanjutnya mengenai keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif berdasarkan daerah pemilihan, terdapat perbedaan keterwakilan perempuan di masing-masing provinsi yang menjadi perwakilan di DPR pusat maupun di DPD. Perbedaan tersebut dapat dilihat antara masing-masing provinsi yang diwakilinya. Sesungguhnya perbedaan tersebut terjadi secara alamiah, artinya sedikitnya perwakilan perempuan di lembaga legislatif merupakan hasil dari pilihan rakyat terhadap wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan.

Dalam rangka menempatkan posisi perempuan dalam keterwakilannya dalam partai politik maupun dalam parlemen baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, sesungguhnya telah dilakukan upaya-upaya nyata dari pemerintah maupun partai politik. Namun demikian hasil dari upaya tersebut juga belum membuahkan hasil yang maksimal, sebab data hasil pemilihan umum masih menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam sebaran di anggota parlemen di seluruh Indonesia masing sangat rendah. Bahkan terdapat beberapa daerah, seperti Aceh, Bangka Belitung, Bali, dan juga Nusa Tenggara Barat (NTB), Sulawesi Barat, Kalimantan Selatan, untuk keterwakilan di DPRD Provinsi tidak ada. Sementara itu, untuk tingkat Dewan Pimpinan Daerah (DPD), keterwakilan perempuan pada beberapa provinsi juga terlihat tidak ada, seperti Aceh Darusalam, Lampung, bahkan Jakarta, Jawa Tengah, Bali, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara.

Sebagai catatan menarik berdasarkan data yang tersaji dalam tabel tersebut, adalah keterwakilan Daerah Khusus Ibukota (DKI), yang seharusnya sebagai suatu daerah yang cenderung untuk memberikan kesempatan pada perempuan berperan serta di bidang politik, justru tidak memiliki wakil yang duduk di DPR-RI dari unsur Dewan Perwakilan Daerah (DPD), justru kalah jika dibandingkan keterwakilan perempuan dari provinsi lain terkait dengan keterwakilannya di DPD. Hal ini tentunya harus dicari akar permasalahannya, sehingga keterwakilan perempuan di DPD dari provinsi Daerah Khusus Ibu tidak kosong. Selanjutnya perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel 8.2 berikut.

Tabel 8.2
Keterwakilan Perempuan di DPR dan DPD (2009)

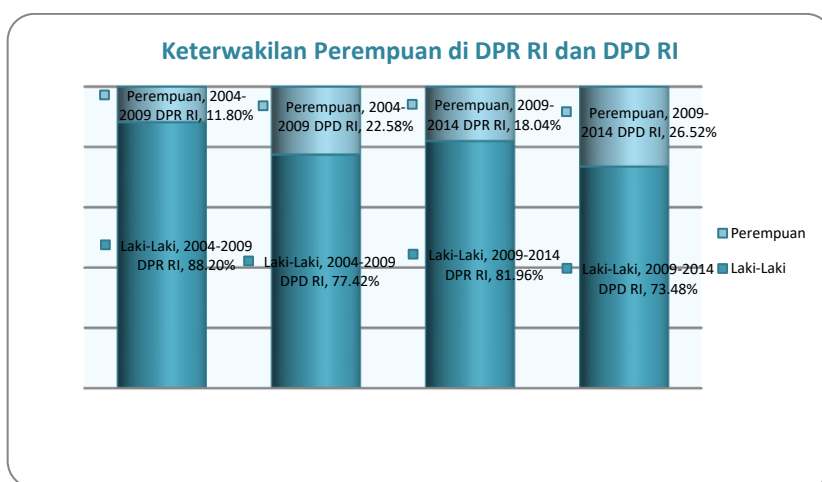
Provinsi	DPRD			DPD		
	Proporsi			Proporsi		
	L	P	%P	L	P	%P
1 Nanggroe Aceh Darussalam	13	0	0	4	0	0
2 Sumatera Utara	28	2	6,67	3	1	25
3 Sumatera Barat	13	1	7,14	3	1	25
4 Riau	10	1	9,09	2	2	50
5 Sumatera Selatan	15	1	6,25	2	2	50
6 Bangka Belitung	3	0	0	3	1	25
7 Bengkulu	2	2	50	3	1	25
8 Jambi	4	3	42,86	2	2	50
9 Kepulauan Riau	1	2	66,67	3	1	25
10 Lampung	13	5	27,78	4	0	0
11 Jakarta	16	5	23,81	4	0	0
12 Jawa Barat	69	22	24,18	3	1	25
13 Banten	16	5	23,81	4	0	0
14 Jawa Tengah	69	8	10,39	1	3	75
15 Yogyakarta	7	1	12,50	3	1	25
16 Jawa Timur	66	21	24,16	3	1	25
17 Bali	9	0	0	4	0	0
18 Nusa Tenggara Barat	10	0	0	3	1	25
19 Nusa Tenggara Timur	12	1	7,69	2	2	50
20 Kalimantan Tengah	4	2	33,3	3	1	25
21 Kalimantan Barat	9	1	10	0	4	100
22 Kalimantan Selatan	11	0	0	4	0	0
23 Kalimantan Timur	6	2	25	4	0	0
24 Sulawesi Utara	4	2	33,3	3	1	25
25 Gorontalo	2	1	33,3	2	2	50
26 Sulawesi Tengah	6	1	14,29	3	1	25
27 Sulawesi Barat	3	0	0	3	1	25
28 Sulawesi Selatan	22	3	12	4	0	0

29	Sulawesi Tenggara	4	1	20	4	0	0
30	Maluku Utara	0	3	100	3	1	25
31	Maluku	3	1	25	2	2	50
32	Papua	7	3	30	3	1	25
33	Papua Barat	2	1	33,3	3	1	25
Total		459	101	18,04	97	35	26,52

Sumber: Daftar Anggota (2009) Sekretariat DPR-RI

Mencermati tabel tersebut di atas, secara umum dapat dikatakan bahwa keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) lebih besar daripada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI), karena mengalami peningkatan dari 22,6 persen setelah Pemilihan Umum 2004, menjadi 26,5 persen pada Pemilihan Umum 2009 - yang berarti: naik 3,9 persen.

Kuota gender di Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) tidak ada, karena calon anggota DPD RI ini mengikuti pemilihan umum sebagai calon individual dari konstituen yang lebih besar, berdasarkan kerja konstituensi dan kiprah politik mereka sendiri, serta hubungan mereka dengan konstituen masing-masing, profil anggota Dewan Perwakilan Daerah tampak dalam gambar 8.2 berikut.



Gambar 8.2

Keterwakilan Perempuan di DPR RI dan DPD RI

Sumber: Data diproses dari “Anggota DPR 2004 - 2009” DPR RI (<http://www.dpr.go.id/id/arsip/anggota2004>) dan “Keanggotaan DPD: 2004 - 2009, Profil Anggota” DPD RI (http://dpd.go.id/dpd.go.id/anggota_dpd_p1.php).

Para pemilih menunjukkan kepercayaan mereka terhadap para calon legislatif perempuan dengan memilih mereka sebagai perwakilannya di DPD RI, sehingga peningkatan perwakilan perempuan di DPD RI merupakan suatu kecenderungan positif yang ada diantara para pemilih di Indonesia dan tidak terjadi bias gender terhadap para politisi perempuan. Akan tetapi tetap terjadi inkonsistensi terhadap perilaku pemilih, karena di tiap daerah tidak sama, ada daerah yang jumlah perwakilan perempuannya lebih banyak dibandingkan dengan daerah lainnya, sehingga perlu dilakukan penelitian tersendiri, di samping itu juga wakil perempuan sebagai anggota DPD RI lebih banyak daripada wakil perempuan di lembaga DPR RI.

E. Persebaran Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi

Keterwakilan perempuan pada delapan provinsi lebih dari 30 persen (Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, Gorontalo, Maluku, bahkan Kalimantan Barat: 100 persen), tetapi pada sembilan provinsi tidak ada perwakilan perempuannya (Nanggroe Aceh Darussalam/NAD, Lampung, Jakarta, Banten, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara), hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi inkonsistensi dari para pemilih.

Upaya pemerintah melalui peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana lainnya telah memberikan kesempatan yang cukup luas bagi calon-calon legislatif perempuan, akan tetapi konsistensi dari para pemilih-lah yang memberikan variasi dari jumlah wakil perempuan pada DPD RI; sedangkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat provinsi, juga tidak terwakili sesuai kuota, tampak dalam table 8.3 berikut.

Tabel 8.3
Keterwakilan Perempuan di DPRD tingkat Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah Anggota Perempuan		Jumlah Anggota Laki-Laki		Total 100%
1.	Aceh	4	5,80%	65	94,20%	69
2.	Sumatera Utara	20	20,00%	80	80,00%	100
3.	Sumatera Barat	7	12,73%	48	87,27%	55
4.	Riau	7	12,73%	48	87,27%	55
5.	Jambi	4	8,89%	41	91,11%	45
6.	Sumatera Selatan	8	10,67%	67	89,33%	75
7.	Bengkulu	7	15,56%	38	84,44%	45
8.	Lampung	12	16,00%	63	84,00%	75
9.	Bangka Belitung	3	6,67%	42	93,33%	45
10.	Kepulauan Riau	7	15,56%	38	84,44%	45
11.	DKI Jakarta	20	21,28%	74	78,72%	94
12.	Jawa Barat	26	26,00%	74	74,00%	100
13.	Jawa Tengah	18	18,00%	82	82,00%	100
14.	DI Yogyakarta	11	20,00%	44	80,00%	55
15.	Jawa Timur	19	19,00%	81	81,00%	100
16.	Banten	16	18,82%	69	81,18%	85
17.	Bali	4	7,27%	51	92,73%	55
18.	Nusa Tenggara Barat	3	5,45%	52	94,55%	55
19.	Nusa Tenggara Timur	4	7,27%	51	92,73%	55
20.	Maluku	8	17,78%	37	82,22%	45
21.	Maluku Utara	3	6,67%	42	93,33%	45
22.	Sulawesi Utara	9	20,00%	36	80,00%	45
23.	Sulawesi Barat	5	11,11%	40	88,89%	45
24.	Sulawesi Tengah	9	20,00%	36	80,00%	45
25.	Sulawesi Tenggara	2	4,44%	43	95,56%	45
26.	Sulawesi Selatan	9	12,00%	66	88,00%	75
27.	Gorontalo	7	15,56%	38	84,44%	45
28.	Kalimantan Timur	9	16,36%	46	83,64%	55
29.	Kalimantan Tengah	7	15,56%	38	84,44%	45
30.	Kalimantan Selatan	7	12,73%	48	87,27%	55

31. Kalimantan Barat	4	7,27%	51	92,73%	55
32. Papua	4	7,14%	52	92,86%	56
33. Papua Barat	5	11,36%	39	88,64%	44
Total	288		1.720		2.008

Sumber: Daftar Anggota DPRD Provinsi Seluruh Indonesia Berdasarkan Jenis Kelamin – Pemilu 2009 (Divisi Teknis & Humas KPU)

Mencermati data tersebut, dapat dinyatakan bahwa jumlah keterwakilan perempuan yang tertinggi ada di provinsi Jawa Barat (26 persen) dan yang terendah di provinsi Sulawesi Tenggara (4,44 persen) serta Nanggroe Aceh Darussalam/NAD (5,80 persen). Keterwakilan perempuan di tingkat Kabupaten/Kota, menunjukkan rata-rata hanya 10 persen, namun di kabupaten Belitung Timur dan kabupaten Poso tidak memiliki perwakilan perempuan sama sekali, sementara di kota Gorontalo ada 24 persen dan kota Balikpapan 23,30 persen.

F. Persebaran Keterwakilan Perempuan di Parlemen di Beberapa Kabupaten/Kota

Kabupaten adalah pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat dan bertanggungjawab terhadap pembangunan di daerah serta pelayanan sosial bagi masyarakatnya, akan tetapi keterbatasan perwakilan perempuan di pemerintah kabupaten akan berakibat tidak terpenuhinya kebutuhan masyarakat, tidak teratasinya kecurigaan perempuan bahkan kemungkinan besar akan terjadi marginalisasi terhadap perempuan dalam mendapatkan pelayanan sosial di tingkat lokal.

Kurangnya kesempatan bagi perempuan untuk berperan aktif dalam pemerintahan di daerah akan berdampak negatif pada pengambilan keputusan untuk masalah-masalah kehidupan publik di tingkat provinsi dan nasional. Terdapat beberapa hambatan/kendala yang dihadapi kaum perempuan di Indonesia, karena ideologi peran gender membuat kontribusi perempuan di ranah produktif tidak terlihat, peran perempuan tidak diakui secara sosial, sehingga semakin sedikit sumber daya yang diinvestasikan pada perempuan sebagai sebuah modal (*human capital*) baik oleh keluarga maupun negara.

Adapun perempuan yang tidak memiliki kemampuan daya secara finansial, memiliki kekurangan, baik dalam hal kekuasaan sosial, maupun ekonomi, maka akan semakin sulit untuk masuk ke ranah politik yang telah sejak dahulu di dominasi oleh kaum laki-laki.

Sedangkan dari sisi pemerintah adalah kekurangan dalam peraturan perundang-undangan yang ada yaitu: Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, dengan tidak adanya pasal yang mengatur tentang sanksi bagi partai politik yang tidak mematuhi undang undang ini, untuk menominasikan keterwakilan perempuan sebesar 30 persen dalam daftar calon legislatif yang diusulkan partai politik yang bersangkutan dan dalam pembentukan peraturan inipun di dominasi oleh kaum laki-laki, sehingga peraturan yang diberlakukanpun belum memenuhi quota yang diinginkan karean tidak ada unsur represifnya. Hal ini dapat dicermati dari tabel dan tabel 8.4 berikut ini.

Tabel 8.4
Keterwakilan Perempuan di beberapa DPRD Tingkat Kabupaten/ Kota Terpilih

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Anggota		Jumlah Anggota		Total	
		Perempuan		Laki-Laki			
1	Bangka	3	10,00%	27	90,00%	30	100%
2	Bangka Tengah	3	12,00%	22	88,00%	25	100%
3	Bangka Barat	2	8,00%	23	92,00%	25	100%
4	Bangka Selatan	1	4,00%	24	96,00%	25	100%
5	Pangkal Pinang	1	4,00%	24	96,00%	25	100%
6	Belitung	2	8,00%	23	92,00%	25	100%
7	Belitung Timur	0	0,00%	25	100,00%	25	100%
8	Bogor	8	17,80%	37	82,20%	45	100%
9	Palembang	10	20,00%	40	80,00%	50	100%
10	Solok	1	2,80%	34	97,10%	35	100%
11	Bintan	6	24,00%	19	76,00%	25	100%
12	Balikpapan	10	23,30%	33	76,70%	43	100%
13	Kota Gorontalo	6	24,00%	19	76,00%	25	100%
14	Tarakan	2	8,00%	23	92,00%	25	100%
15	Aceh Barat	1	3,30%	29	96,70%	30	100%
16	Aceh Tamiang	4	13,30%	26	86,70%	30	100%
17	Aceh Utara	1	2,20%	44	97,80%	45	100%

18	Aceh Tengah	3	10,00%	27	90,00%	30	100%
19	Aceh Timur	2	5,70%	33	94,30%	35	100%
20	Banda Aceh	1	3,30%	29	96,70%	30	100%
21	Bener Meriah	1	4,00%	24	96,00%	25	100%
22	Bireun	2	5,70%	33	94,30%	35	100%
23	Lhokseumawe	3	12,00%	22	88,00%	25	100%
24	Nagan Raya	3	12,00%	22	88,00%	25	100%
25	Pidie	2	4,40%	43	95,60%	45	100%
26	Badung	1	2,50%	39	97,50%	40	100%
27	Karangasem	2	5,00%	38	95,00%	40	100%
28	Temanggung	8	17,80%	37	82,20%	45	100%
29	Sidoarjo	7	16,30%	36	83,70%	43	100%
Total		96		855		951	

Sumber: dikumpulkan dari sebagian data pemerintah kabupaten dan kota yang bersangkutan.

G. Rasio Perbandingan Antara Laki-laki dan Perempuan di Komisi-Komisi DPR-RI

Selanjutnya mengenai ratio perbandingan antara perempuan dengan laki-laki yang duduk di komisi-komisi di DPR-RI dapat dilihat pada gambar 8.3, berikut di bawah ini.

Rasio Perempuan dan Laki-Laki di Komisi-Komisi DPR RI (2009-2014)

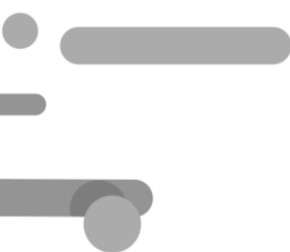
Komisi I : Pertahanan & Intelejen, Luar Negeri, Komunikasi, Informasi, Telekomunikasi
 Komisi II : Dalam Negeri, Otda, Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi, Pemilu, Pertahanan & Refomasi Agraria
 Komisi III : Legislasi & Hukum/Undang-undang, HAM dan Keamanan
 Komisi IV : Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan dan Pangan
 Komisi V : Perhubungan, Perkerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan & Kawasan Tertinggal
 Komisi VI : Industri, Perdagangan, Investasi, Koperasi, UKM & BUMN, Kompetisi Bisnin, Standarisasi Nasional
 Komisi VII : Energi sumber daya mineral, Riset & Teknologi, Lingkungan Hidup
 Komisi VIII : Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak
 Komisi IX : Tenaga Kerja & Transmigrasi, Kependudukan, Kesehatan & Agensi Makanan dan Obat-obatan
 Komisi X : Pendidikan Nasional, Pemuda & Olahraga, Parawisata, Kesenian, Kebudayaan & Perpustakaan Nasional
 Komisi XI : Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional & Lembaga Pusat Statistik, Lembaga Keuangan dan Bukan Keuangan

Perempuan, Komisi XI : Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional & Lembaga Pusat Statistik, Lembaga Keuangan dan Bukan Keuangan, 30,00%	Laki-Laki, Komisi XI : Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional & Lembaga Pusat Statistik, Lembaga Keuangan dan Bukan Keuangan, 60,00%
Perempuan, Komisi X : Pendidikan Nasional, Pemuda & Olahraga, Parawisata, Kesenian, Kebudayaan & Perpustakaan Nasional, 49,00%	Laki-Laki, Komisi X : Pendidikan Nasional, Pemuda & Olahraga, Parawisata, Kesenian, Kebudayaan & Perpustakaan Nasional, 74,00%
Perempuan, Komisi IX : Tenaga Kerja & Transmigrasi, Kependudukan, Kesehatan & Agensi Makanan dan Obat-obatan, 62,55%	Laki-Laki, Komisi IX : Tenaga Kerja & Transmigrasi, Kependudukan, Kesehatan & Agensi Makanan dan Obat-obatan, 57,45%
Perempuan, Komisi VIII : Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak, 72,00%	Laki-Laki, Komisi VIII : Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak, 77,00%
Perempuan, Komisi VII : Energi sumber daya mineral, Riset & Teknologi, Lingkungan Hidup, 9,00%	Laki-Laki, Komisi VII : Energi sumber daya mineral, Riset & Teknologi, Lingkungan Hidup, 50,91%
Perempuan, Komisi VI : Industri, Perdagangan, Investasi, Koperasi, UKM & BUMN, Kompetisi Bisnin, Standarisasi Nasional, 12,00%	Laki-Laki, Komisi VI : Industri, Perdagangan, Investasi, Koperasi, UKM & BUMN, Kompetisi Bisnin, Standarisasi Nasional, 88,00%
Perempuan, Komisi V : Perhubungan, Perkerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan & Kawasan Tertinggal, 10,00%	Laki-Laki, Komisi V : Perhubungan, Perkerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan & Kawasan Tertinggal, 89,00%
Perempuan, Komisi IV : Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan dan Pangan, 10,91%	Laki-Laki, Komisi IV : Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan dan Pangan, 89,09%
Perempuan, Komisi III : Legislasi & Hukum/Undang-undang, HAM dan Keamanan, 7,27%	Laki-Laki, Komisi III : Legislasi & Hukum/Undang-undang, HAM dan Keamanan, 92,73%
Perempuan, Komisi II : Dalam Negeri, Otda, Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi, Pemilu, Pertahanan & Refomasi Agraria, 29,50%	Laki-Laki, Komisi II : Dalam Negeri, Otda, Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi, Pemilu, Pertahanan & Refomasi Agraria, 79,50%
Perempuan, Komisi I : Pertahanan & Intelejen, Luar Negeri, Komunikasi & Informasi, Telekomunikasi, 14,50%	Laki-Laki, Komisi I : Pertahanan & Intelejen, Luar Negeri, Komunikasi & Informasi, Telekomunikasi, 84,44%

■ Perempuan ■ Laki-Laki

Gambar 8.3
Rasio Perempuan & Laki-laki di Komisi-komisi di DPR RI (2009 – 2014)

Sumber: Data diolah dari: “Daftar Anggota - Berdasarkan Komisi” DPR-RI (<http://www.dpr.go.id/id/komisi/>)



Nany Suryawati



BAB IX

Hak Politik Perempuan di Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945

A. Kuota Keterwakilan Perempuan 30% dalam Parlemen

Konsepsi dalam UUD 1945 sebelum diamandemen (pra amandemen) hanya nampak dalam hak dan kewajiban warga negara pada Pasal 27 ayat (1) - bahwa 'segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya', tetapi bahwa Negara Republik Indonesia merupakan suatu Negara Hukum, belum dinyatakan dalam pasal-pasalnya; sedangkan mengenai Hak-hak Asasi Manusia/warga negara, telah dimasukkan dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 27 ayat (2) menentukan: 'tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan', Pasal 28 menentukan bahwa: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang", Pasal 29 ayat (2) menentukan, bahwa: negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; Pasal 31 ayat (1) menentukan bahwa: "Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran", Pasal 34 menentukan bahwa: "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara".

Pasal-pasal ini menunjukkan adanya jaminan terhadap hak asasi manusia bagi setiap warga negara Indonesia, di bidang privat maupun bidang public, khususnya di bidang politik, sesuai yang tercantum dalam hak-hak politik, dengan kebebasan untuk mendirikan perkumpulan dalam segala bidang.

Dalam Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa Pasal 28, Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 34, hak asasi yang berkaitan dengan kedudukan penduduk, baik yang hanya mengenai

warga negara maupun yang mengenai seluruh penduduk, memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat *demokratis* dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan peri-kemanusiaan.

Pasal-pasal yang mengatur hak asasi tersebut tidak seluruhnya memerintahkan pengauturan lebih lanjut dengan menggunakan peraturan di bawahnya. Namun demikian, dengan mengingat UUD 1945 merupakan hokum dasar tertulis yang hanya mengatur hal-hal pokok tentang masalah kenegaraan, maka sudah sewajarnya pasal-pasal dalam UUD 1945 tersebut harus dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang yang lebih rendah tingkatannya, dan lebih operasional.

Kata '*demokratis*' memang telah dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945 ini, akan tetapi dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia pada masa orde baru, tidak menerminkan adanya suatu negara yang berdasarkan hukum dan demokratis. Dengan demikian Undang Undang Dasar 1945 terkesan tidak tegas, karena meskipun dalam Pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, dan dalam ayat (2) dikatakan bahwa Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat, hal ini berarti Negara Indonesia yang berbentuk Republik, yang berkedaulatan rakyat dan demokratis. Namun demikian kedaulatan rakyat dilaksanakan secara tidak langsung karena diwakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang berarti demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Pada hal ciri khas Negara demokrasi adalah adanya kedaulatan rakyat yang dilaksanakan langsung oleh rakyat dalam pesta demokrasi rakyat, yaitu adanya penyelenggaraan pemilihan umum, dan di samping itu adanya jaminan terhadap hak-hak asasi warga negara di segala bidang.

Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea 4 secara tegas menyatakan kan bahwa Negara Indonesia berdasarkan Pancasila, dan karena Negara Indonesia menempatkan Pancasila sebagai ideologi negara, maka Hak Asasi Manusia haruslah dipandang sebagai hak-hak kodrati dan fundamental kemanusiaan, sesuai yang tercermin dalam ayat-ayat Pancasila, sehingga konsentrasi Hak Asasi Manusia tertuju baik bagi individu maupun bagi kolektivitas manusia.

Pancasila sebagai ideologi negara, termasuk prototipe ideologi terbuka karena Pancasila telah membuka ruang-ruang interpretatif

tentang nilai-nilai yang terkandung di dalamnya¹¹⁶. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis ideologis untuk mewujudkan cita-cita ideal dari Negara Indonesia, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; meningkatkan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara), berfungsi sebagai *filosofische grondslag* di antara sesama warga masyarakat dalam kehidupan bernegara dan kesepakatan bahwa Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka, namun dalam pelaksanaannya pada masa orde baru lebih menunjukkan Pancasila sebagai ideologi tertutup. Pancasila dipergunakan sebagai alat hegemoni oleh elit kekuasaan untuk mengekang kebebasan dan melegitimasi kekuasaan.

Keberadaan Pancasila tidak hanya meliputi cita-cita serta nilai-nilai dasar, tetapi juga meliputi kebijakan praktis operasional yang tidak dapat dipertanyakan melainkan harus diterima dan dipatuhi oleh masyarakat^{117, 8}. Mencermati pasal-pasal dalam Undang Undang Dasar 1945 pra amandemen ini memberikan suatu kesimpulan bahwa Negara Indonesia bukan saja tidak melaksanakan konsepsi Negara Hukum yang demokratis secara tegas dan murni, sehingga dalam penjaminan terhadap hak asasi perempuan di bidang publik-pun tidak pernah dapat diwujudkan, akan tetapi juga menempatkan Pancasila hanya sebagai slogan cita-cita saja oleh karena itu merupakan suatu keputusan hukum yang tepat untuk meng-amandemen Undang Undang Dasar 1945 ini, guna mempertegas penerapan demokrasi secara murni dan konsekuen dalam sistem pemerintahan.

Dilakukannya amandemen terhadap Undang Undang Dasar 1945 yang dimulai pada tahun 1999 dan berakhir pada tahun 2002, melalui 4 (empat) tahap perubahan, di samping itu juga dengan di berlakukannya Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada tanggal 23 September tahun 1999, maka jaminan tentang hak asasi perempuan sebagai warga negara di bidang publik khususnya bidang politik di nyatakandalam Undang Undang No 39 Tahun 1999 pasal 49 ayat (1) : ‘wanita berhak untuk memilih, dipilih,

¹¹⁶Nurul Qamar, Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 95.

¹¹⁷Jimly Assiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 253.

diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan' dan untuk peningkatan kualitas perempuan juga diatur dalam pasal 48 : 'wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang, dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan'.

Hak politik perempuan Indonesia dalam Undang Undang Dasar 1945 (pra-amandemen) adalah Pasal 27 - hak untuk mempunyai kedudukan yang sama di bidang hukum dan pemerintahan; dan pasal 28 - hak untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; yang dapat diartikan sebagai berikut: bahwa perempuan Indonesia sebagai warga negara Indonesia, berhak untuk berperan serta dan aktif dalam partai politik dan berhak untuk dipilih sebagai pengurus serta berhak aktif dalam pemerintahan sebagai pejabat yang dipilih tanpa ada pembedaan dengan kaum laki-laki.

Berdasarkan pengaturan tentang hak politik perempuan Indonesia yang telah diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 dan Undang Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sudah merupakan dasar yang kuat dan fundamental dalam penjaminan serta pemenuhan hak politik perempuan Indonesia, akan tetapi pemenuhannya yang tidak dilaksanakan secara konsekuen oleh pemerintah.

Di samping itu, adanya kultur dalam masyarakat Indonesia yang masih sangat kuat/kental mengakibatkan perempuan Indonesia mengalami ketertinggalan di segala bidang, dan hal ini justru menguntungkan bagi kaum laki-laki, sehingga tidak pernah ada perwakilan perempuan yang terpilih baik sebagai legislatif maupun eksekutif berani memperjuangkan peran serta perempuan khususnya peningkatan kualitas perempuan karena perempuan yang terpilih tersebut bukan berdasarkan kemampuan diri akan tetapi hasil kolusi dan koneksi dari kaum laki-laki yang sangat berperan dalam sistem pemerintahan pada jaman orde baru.

Perlakuan terhadap hak asasi perempuan di bidang publik khususnya bidang politik ini, serupa dan sebangun dengan pembatasan hak-hak individu dalam suatu negara komunis, apabila dianggap sebagai suatu ancaman maka tidak akan memperoleh perlindungan, dalam hal ini pemenuhan hak asasi perempuan Indonesia di bidang publik khususnya bidang politik merupakan suatu 'ancaman' bagi kaum laki-laki.

Sehubungan dengan rendahnya keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif, baik dalam penyebarannya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, maupun di provinsi, serta penyebarannya dalam partai politik, maka Pemerintah melalui regulasinya telah membuka peluang yang cukup besar bagi kaum perempuan untuk lebih banyak duduk di parlemen. Di samping itu, Pemerintah bersama dengan organisasi perempuan berupaya semaksimal mungkin melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Namun demikian, upaya-upaya tersebut belum menghasilkan sesuai yang diharapkan. Setidak-tidaknya hal ini terbukti bahwa proporsi sebaran anggota legislatif perempuan yang terpilih belum mampu mencapai *affirmative action* 30% (tiga puluh persen) pada Pemilu 2014 yang lalu.

Upaya nyata yang dilakukan pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), membentuk dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Partai Politik. Upaya mewujudkan pencapaian sebanyak mungkin keterwakilan perempuan di parlemen ini dilakukan dengan menetapkan quota bagi perempuan sebesar 30 % di parlemen baik di tingkat pusat hingga daerah. Kuota afirmasi 30% (tiga puluh persen) ini setidaknya-tidaknya tercermin dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum. Hal ini tersirat dalam ketentuan Pasal 15, yang selengkapnya dirumuskan sebagai berikut.

Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) meliputi:

- a. berita negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa partai politik tersebut terdaftar sebagai badan hukum;
- b. keputusan pengurus pusat partai politik tentang pengurus tingkat provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota;
- c. surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang kantor dan alamat tetap pengurus tingkat pusat, pengurus tingkat provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota;
- d. surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. surat keterangan tentang pendaftaran nama, lambang, dan/atau tanda gambar partai politik dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;

- f. bukti keanggotaan partai politik paling sedikit 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu per seribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kabupaten/kota;
- g. bukti kepemilikan nomor rekening atas nama partai politik; dan
- h. salinan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Upaya ini sebenarnya telah menunjukkan hasil yang cukup baik meskipun masih belum sesuai dengan harapan, setidaknya-tidaknnya sudah ada kenaikan keterwakilan perempuan di parlemen. Peningkatan hasil keterwakilan perempuan di parlemen ini dapat dilihat pada data sebaran hasil pemilihan umum, yang pada tahun 2009 mengalami penurunan dari 18,2 persen menjadi 17,3 persen di tahun 2014. Padahal, kandidat perempuan yang mencalonkan diri dan masuk dalam daftar pemilih dari partai politik mengalami peningkatan dari 33,6 persen tahun 2009 menjadi 37 persen pada 2014.

Berdasarkan data sebaran perempuan yang berhasil menduduki parlemen dari tingkat pusat sampai tingkat daerah pada Pemilu Legislatif tahun 2014, terlihat bahwa signifikansi perolehan dengan harapan masih jauh dari memadai, sebab keterwakilan perempuan di legislatif hanya mampu menghasilkan 97 kursi (17,32 persen) di tingkat pusat (DPR), kemudian 35 kursi (26,51 persen) di Dewan Perwakilan Daerah, dan rata-rata 16,14 persen di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, serta 14 persen di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan besar terkait dengan keterwakilan perempuan di parlemen, bahkan sudah dilakukan dengan cara memaksakan partai politik peserta pemilu untuk menyediakan quota 30% (tiga puluh persen) bagi perempuan.

Kuota afirmasi 30% (tiga puluh persen) bagi perempuan, nampaknya mempertimbangkan kuantitas semata, sebab dengan penetapan itu, maka yang diinginkan adalah jumlah perempuan yang duduk di parlemen. Kalau yang diinginkan adalah kuantitas dan bukan kualitas, sebenarnya kurang tepat, sebab jika dipaksakan 30% (tiga puluh persen) bagi perempuan menduduki kursi parlemen, pada hal produk perundang-undangan seharusnya tidak ditentukan berapa jumlah anggota parlemen perempuan dibandingkan dengan jumlah anggota parlemen laki-laki.

Secara asumptif semakain banyak keterwakilan perempuan di parlemen diharapkan dapat menyuarakan dan memperjuangkan hak-

hak perempuan. Secara rasio jika suara perempuan lebih banyak, minimal dapat memberikan dukungan yang lebih kuat, ketika parlemen bersama pemerintah membuat regulasi yang bersinggungan dengan kepentingan perempuan. Namun demikian asumsi tersebut tidak harus dibenarkan, sebab meskipun keterwakilan perempuan di parlemen hanya sedikit atau belum mencapai afirmasi 30% (tiga puluh persen), jika perempuan yang menduduki kursi parlemen memiliki kualitas yang bagus tentunya tetap dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan perempuan. Sebenarnya yang paling penting adalah bagaimana meningkatkan penguatan kapasitas perempuan anggota legislatif yang berhasil duduk di kursi parlemen tersebut.

Upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen telah dilakukan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PP-PA), yang pada waktu itu dijabat oleh Linda Amalia Sari Gumelar, mengatakan: “untuk mencapai afirmasi 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di legislatif, pihaknya telah melakukan berbagai langkah strategis mulai dari tahap pra-pemilu, pemilu, dan pasca pemilu”. Namun upaya itu juga belum memperoleh hasil yang maksimal dalam rangka meningkatkan perolehan suara di parlemen.

Besarnya jumlah keterwakilan laki-laki dibandingkan dengan jumlah keterwakilan perempuan sebenarnya juga bukan jaminan bahwa laki-laki memiliki kualitas yang bagus. Artinya keterwakilan laki-laki di parlemen belum tentu lebih baik dibandingkan keterwakilan perempuan yang jumlahnya lebih sedikit. Sebenarnya peningkatan kualitas parlemen terganutng pada komitmen dan kesungguhan masing-masing anggota parlemen dalam mengemban tugasnya, bukan terletak pada jenis kelaminnya. Untuk itu yang lebih penting sebenarnya melakukan rekrutmen calon-calon yang akan menduduki parlemen. Seleksinya tentunya tidak hanya mendasarkan pada persyaratan administratif semata, melainkan juga harus memperhatikan persyaratan intelektual, latar belakang kehidupan dan integritas moral dan komitmen moral untuk menjadi anggota parlemen.

B. Keterwakilan Perempuan di Parlemen Sebagai Upaya Pemajuan Demokrasi di Indonesia

Dalam konsepsi Negara modern, demokrasi telah dianggap sebagai menu utama dalam pemerintahan Negara, bahkan demokrasi sudah merupakan kewajiban yang tidak boleh ditawar dalam Negara modern, sebab demokrasi meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Demokrasi juga memiliki arti penting bagi rakyat negara, sebab dengan system pemerintahan demokrasi, rakyat dapat menentukan sendiri jalannya organisasi negara. Sehubungan dengan itu, pembicaraan mengenai demokrasi selalu dikaitkan dengan hak rakyat untuk memerintah atau menentukan jalannya system pemerintahan. Namun harus dipahami pengertian rakyat menentukan sendiri pemerintahan tidak dimaknai sebagai seluruh rakyat yang menentukan semua kebijakan Negara dan pemerintah.

Dalam demokrasi perwakilan pemerintahan rakyat dimaksudkan adalah pemerintahan melalui wakili-wakil rakyat yang telah dipilih dalam lembaga perwakilan. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam azas demokrasi ini berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.¹¹⁸ Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹¹⁹

Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹²⁰ Namun mengingat rakyat tidak mungkin melakukan pemerintahan sendiri dengan mengingat jumlah yang besar, maka diwakilkan kepada pemimpin yang dipilihnya secara demokratis, yaitu oleh rakyat secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen.

Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa pendapat Henry B. Mayo, yang memberikan pengertian sebagai:

¹¹⁸Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1993, hlm. 19

¹¹⁹Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cet. I, Jakarta, CV. Rajawali, 1983, hlm. 207

¹²⁰Amirmachmud, "Demokrasi Undang-Undang dan Peran Rakyat", dalam PRISMA No. 8 LP3ES, Jakarta, 1984

Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik¹²¹.

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or rule by the people*) tetapi dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi istilah, ide dan praktik demokrasi.¹²² Hal ini bisa dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun bagi peranan rakyat.

Memang sejak dimunculkannya kembali asas demokrasi (setelah tenggelam beberapa abad dari permukaan Eropa) telah menimbulkan masalah tentang siapakah sebenarnya yang lebih berperan dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi, negara ataukah masyarakat. Dengan kata lain negarakah yang menguasai masyarakat atau sebaliknya masyarakat menguasai Negara. Pemakaian demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya telah melahirkan fiksi yuridis bahwa negara adalah milik masyarakat, tetapi dari fiksi yuridis inilah justru telah terjadi tolak tarik kepentingan atau kontrol, tolak tarik mana kemudian menunjukkan aspek lain yakni tolak tarik antara negara masyarakat karena kemudian negara terlihat memiliki pertumbuhannya sendiri sehingga lahir konsep tentang negara organis.¹²³ Pemahaman atas masalah ini akan lebih jelas melalui penelusuran sejarah perkembangan prinsip itu sebagai asas hidup negara yang fundamental.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1982, hlm. 50

¹²³ Aswab Mahasin, *Negara dan Kuasa*, dalam Majalah Prisma, No. 8, 1984, hlm. 2

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 sebelum masehi sampai abad 6 masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktekkan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena Negara Kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara. Lebih dari itu ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sebagian besar yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.¹²⁴

Gagasan demokrasi Yunani Kuno dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal, kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara para bangsawan. Dengan demikian masyarakat abad pertengahan terbelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama, sehingga tenggelam dalam apa yang disebut sebagai masa kegelapan. Kendati begitu ada sesuatu yang penting berkenaan dengan demokrasi pada abad pertengahan itu, yakni lahirnya dokumen Magna Charta (Piagam Besar), suatu piagam yang berisikan semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terlihat adanya dua prinsip dasar: Pertama, kekuasaan raja harus dibatasi; kedua, hak asasi manusia lebih penting dari

¹²⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1980, hlm. 209

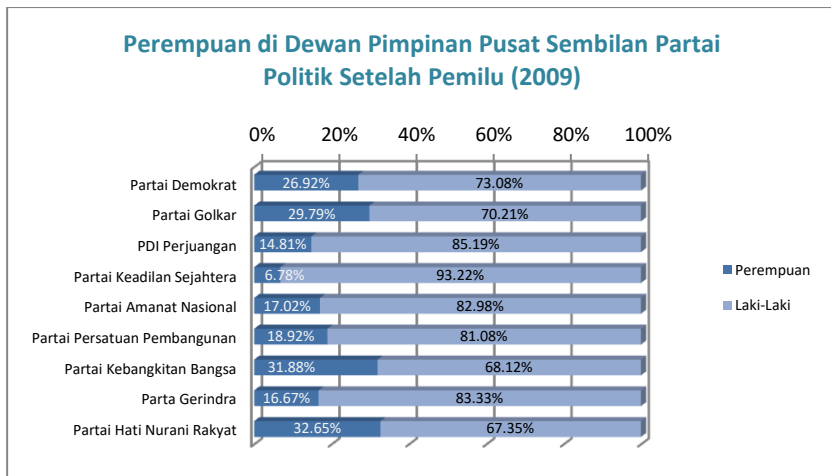
kedaulatan raja.¹²⁵ Sesungguhnya secara tidak langsung pengakuan dan penghormatan terhadap kekuasaan raja merupakan pembatasan kekuasaan raja itu sendiri.

Terlepas dari berhasil atau tidaknya penetapan kuota afirmasi 30% (tiga puluh persen) bagi keterwakilan perempuan di parlemen, dalam sub bab ini dicoba untuk menganalisis kebijakan tersebut dalam perspektif demokrasi. Artinya afirmasi 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di parlemen tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi atau justru bertolak belakang dengan prinsip demokrasi.

Dalam kaitannya dengan demokrasi di Indonesia khususnya, jika keterwakilan perempuan di parlemen menyebar secara merata dan mendekati keterwakilan laki-laki, maka secara tidak langsung sudah merupakan sebuah kemajuan demokrasi di Indonesia. Sebab pengambilan putusan politik tidak akan dimonopoli oleh laki-laki, mengingat tidak sedikit persoalan bangsa yang harus diputus secara politis melalui undang-undang berkaitan dengan hak-hak dan kepentingan perempuan. Sehubungan dengan itu, dapat diprediksi jika keterwakilan perempuan di parlemen sedikit, maka sudah tentu kepentingan perempuan tidak terakomodasi dalam putusan politik, karena tidak ada yang memperjuangkan.

Dalam perkembangannya meskipun lambat namun pasti, perempuan Indonesia semakin memperoleh posisi dalam kegiatan politik, baik di tingkat parlemen maupun dalam kepemimpinan partai politik. Hal ini didasarkan hasil survey terhadap posisi yang di pegang oleh kaum perempuan di sembilan Dewan Pimpinan Pusat partai-partai politik. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 9.1 berikut.

¹²⁵Randlon Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta, Lembaga Kriminologi UI, 1983, hlm. 9



Gambar 9.1 Perempuan di Dewan Pimpinan Pusat Sembilan Partai Politik Setelah Pemilu (2009)

Sumber: Data diolah dari Sekretariat Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik (Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI Perjuangan, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra dan Hanura) tahun 2010.

Tindakan afirmatif dengan pemberian kuota 30 % bagi kaum perempuan merupakan hak konstitusional yang harus dipandang dengan proporsional tanpa mengesampingkan hak kedaulatan rakyat, karena sebagai *stakeholder* utama dalam negara demokrasi, adalah hak rakyat untuk memilih para wakilnya untuk duduk di parlemen, tanpa ada diskriminasi. Pengabaian terhadap hak rakyat adalah pencederaan terhadap demokrasi dan kedaulatan rakyat. Keterlibatan perempuan dan laki-laki secara bersama-sama dalam bidang politik merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam proses demokratisasi. Mengaitkan isu gender dengan proses demokratisasi adalah sesuatu yang sudah lazim di terima oleh masyarakat, karena mengandung hak-hak politik warga negarayang terintegrasi baik laki-laki maupun perempuan sebagai hak asasi manusia yang paling mendasar, oleh karenanya muncul keinginan untuk meningkatkan representasi perempuan di lembaga legislatif, sehingga pemerintah-pun mengakomodasi keinginan tersebut, dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang ini merupakan rangkaian perjuangan yang telah dilakukan sejak lama dalam meningkatkan peran politik dan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Adapun sistem yang dipergunakan adalah sistem daftar secara selang seling, diantara 3

(tiga) calon ada 1 (satu) calon perempuan, sehingga perempuan dapat dipastikan akan mendapatkan kesempatan menjadi anggota parlemen, akan tetapi sistem ini juga memiliki kelemahan yang substantif karena dapat terjadi penggantian calon dengan nomor urut kecil yang disusun secara subyektif dan tertutup oleh partai politik peserta pemilihan umum.

C. Keterwakilan Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi RI No: 22-24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No: 22-24/PUU-VI/2008, telah mengubah sistem proporsional dengan daftar tertutup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, yaitu sistem proporsional dengan daftar terbuka, hal ini berarti: putusan Mahkamah Konstitusi RI ini mengembalikan hak kedaulatan rakyat dalam memilih calon legislatifnya dengan menentukan keterpilihan calon anggota legislatif berdasarkan perolehan jumlah suara (sistem suara terbanyak).

Tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa, sehingga pengharagaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, *in casu* dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan partai politik dalam pemilihan umum, sesuai dengan kehendak dan keinginannya, dapat terwujud,

harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.¹²⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi RI ini menimbulkan tanggapan dan perdebatan dari berbagai kalangan, khususnya di kalangan penggiat gerakan perempuan yang berpendapat bahwa putusan ini akan menimbulkan implikasi negatif terhadap jumlah keterwakilan perempuan di parlemen dan mengaburkan kebijakan afirmatif yang dilindungi oleh konstitusi, meskipun sebenarnya Mahkamah Konstitusi berdasarkan pertimbangan yang lain, kebijakan -batas tertentu, pertimbangan tersebut adalah sebagai berikut: afirmatif terhadap keterwakilan perempuan di parlemen harus di dukung dengan batas

Diberlakukannya ketentuan Pasal 55 ayat (2) Undang Undang Nomor 10 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, yakni setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang calon perempuan adalah dalam rangka memenuhi *affirmative action* (tindakan sementara) bagi perempuan di bidang politik sebagaimana yang telah dilakukan oleh berbagai negara dengan menerapkan adanya kewajiban bagi partai politik untuk menyertakan calon anggota legislatif bagi perempuan. Hal ini sebagai tindak lanjut dari Konvensi Perempuan se- Dunia Tahun 1995 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi [Undang Undang Nomor 68 Tahun 1958, Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984, Undang Undnag Nomor 12 Tahun 1985 tentang Hak Sipil dan Politik, Hasil Sidang Umum *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimintaion Against Woman (CEDAW)*].

Bahwa sepanjang ambang batas quota 30 % (tiga puluh per-seratus) dan keharusan satu perempuan dari setiap tiga calon anggota legislatif bagi perempuan dan laki-laki dinilai cukup memadai sebagai langkah awal untuk memberi peluang kepada perempuan di satu pihak, sementara di pihak lain, menawarkan kepada publik/pemilih untuk

¹²⁶Nalom Kurniawan, *Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008*, Jurnal Konstitusi - Vol 11/No.4 Jakarta, 2014, h.727.

menilai sekaligus menguji akseptabilitas perempuan memasuki ranah politik yang bukan semata-mata karena statusnya sebagai perempuan, tetapi juga dari sisi kapasitas dan kapabilitasnya sebagai legislator, serta tempatnya menurut kultur Indonesia. Pemberian quota 30% (tiga puluh per-seratus) dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Pemberian quota 30 % (tiga puluh per-seratus) bagi calon perempuan ditegaskan oleh Pasal 55 ayat (2) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008, agar jaminan yang memberi peluang keterpilihan perempuan lebih besar dalam pemilihan umum¹²⁷.

Mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tersebut diatas, maka tindakan afirmatif (*affirmative action*) di bidang politik bagi kaum perempuan Indonesia, memberikan suatu kewajiban baru bagi partai politik dan juga sebagai suatu kebijakan yang ditegaskan lagi untuk menempatkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip yang fundamental dalam ber-demokrasi namun di sisi lain juga mendukung kebijakan afirmatif dengan syarat terbatas, yaitu mengembalikan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat untuk memilih para wakilnya di parlemen, dan bagi kaum perempuan lebih mempunyai peluang dengan ditempatkannya perempuan pada nomor urut kecil yang mempunyai kemungkinan terpilih lebih besar (*eye catching*). Putusan ini juga menepis anggapan bahwa perempuan terpilih karena ada “kursi kosong” dan tidak dipilih oleh rakyat, padahal perempuan terpilih karena kapasitas dan kapabilitas serta kedekatannya dengan rakyat.

Representasi perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Timur saja, sebelum dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.22-24/PUU-VI/2008 mengalami peningkatan walaupun masih kecil, yaitu sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi: Laki-laki 86 kursi (85 %) , Perempuan 14 kursi (15 %). Sedangkan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi: Laki-laki 82 kursi (82 %), Perempuan 18 kursi (18 %)

¹²⁷Nalom Kurniawan, *Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008*, Jurnal Konstitusi - Vol 11/No.4 Jakarta, 2014, h.728.

Mencermati peningkatan keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi (Jawa Timur) menunjukkan dampak positif dengan pemberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut diatas, dan berdasarkan kajian serta hasil penelitian FISIP UI, Putusan *a quo* justru memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di daerah (Provinsi. Kabupaten/Kota), hal ini disebabkan karena setiap calon anggota legislatif mempunyai kesempatan atau peluang yang sama untuk bertarung dalam memperoleh suara terbanyak pada pemilihan umum legislatif 2009. Sistem suara terbanyak ini memberikan dampak positif terhadap upaya pemerintah dalam meningkatkan keterwakilan kaum perempuan di parlemen.

Perkembangan dari upaya pemerintah dalam meningkatkan pemenuhan kuota keterwakilan perempuan dalam parlemen khususnya di kota-kota dalam provinsi Jawa Timur, masih belum nampak dalam kenyataannya, sehingga perlu dipikirkan suatu gerakan dan kegiatan yang menunjang proses peningkatan perwujudan hak asasi bidang politik bagi perempuan Indonesia khususnya perempuan kota di wilayah provinsi Jawa Timur ini.

Hal ini dapat dicermati melalui data yang diperoleh dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur melalui gambar 9.2 berikut.

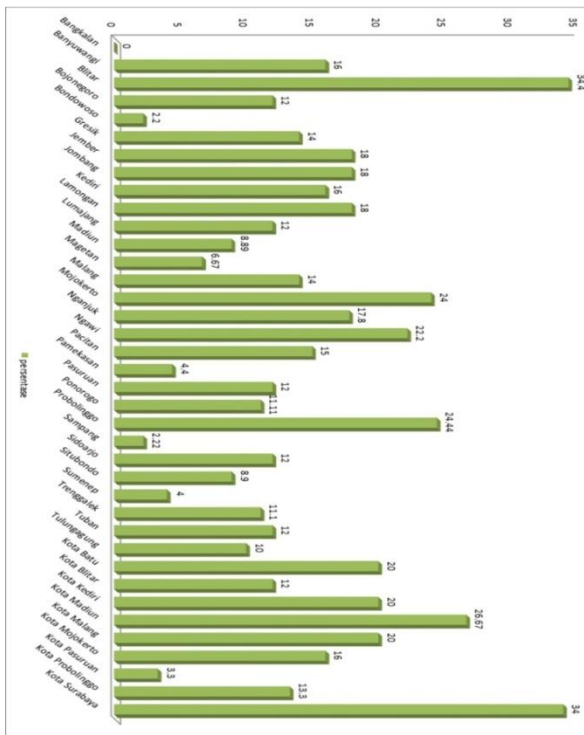
Tabel 9.1
Data Persentase Keterwakilan Perempuan
di Delapan di Jawa Timur

NO.	KABUPATEN KOTA	JUMLAH	TOTAL	PERSENTASE
1.	Kabupaten Bangkalan	0	50	0.0
2.	Kabupaten Banyuwangi	8	50	16.0
3.	Kabupaten Blitar	3	32	9.4
4.	Kabupaten Bojonegoro	6	50	12.0
5.	Kabupaten Bondowoso	1	45	2.2
6.	Kabupaten Gresik	7	50	14
7.	Kabupaten Jember	5	50	10
8.	Kabupaten Jombang	9	50	18
9.	Kabupaten Kediri	8	50	16
10.	Kabupaten Lamongan	12	50	24
11.	Kabupaten Lumajang	6	50	12
12.	Kabupaten Madiun	4	45	8.89
13.	Kabupaten Magetan	3	45	6.67
14.	Kabupaten Malang	5	50	10
15.	Kabupaten Mojokerto	12	50	24
16.	Kabupaten Nganjuk	8	45	17.8
17.	Kabupaten Ngawi	10	45	22.2
18.	Kabupaten Pacitan	5	40	12.5
19.	Kabupaten Pamekasan	2	45	4.4
20.	Kabupaten Pasuruan	6	50	12
21.	Kabupaten Ponorogo	5	45	11.11
22.	Kabupaten Probolinggo	11	45	24.44
23.	Kabupaten Sampang	1	45	2.22
24.	Kabupaten Sidoarjo	6	50	12
25.	Kabupaten Situbondo	4	45	8.9
26.	Kabupaten Sumenep	2	50	4
27.	Kabupaten Trenggalek	5	45	11.1
28.	Kabupaten Tuban	6	50	12
29.	Kabupaten Tulungagung	5	50	10
30.	Kota Batu	5	25	20
31.	Kota Blitar	3	25	12
32.	Kota Kediri	6	30	20
33.	Kota Madiun	8	30	26.67
34.	Kota Malang	9	45	20

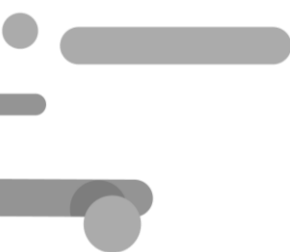
35.	Kota Mojokerto	4	25	16
36.	Kota Pasuruan	1	30	3.3
37.	Kota Probolinggo	4	30	13.3
38.	Kota Surabaya	15	50	30

Sumber data: KPU Jawa Timur

Mencermati data yang diperoleh dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur, tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa pemenuhan kuota 30 % bagi perempuan di bidang politik, belum terpenuhi secara maksimal, demikian juga bila dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 9.3
Statistik Keterwakilan Perempuan
di Jawa Timur
 sumber data: KPU Jawa Timur





BAB X

Dasar Pertimbangan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan

A. Landasan Filosofis

Selama berabad-abad lamanya peradaban umat manusia, perempuan dianggap sebagai sosok makhluk yang lemah, dibandingkan laki-laki yang digambarkan sebagai sosok yang gagah perkasa. Bahkan di jaman modern seperti ini, kesan bahwa perempuan merupakan sosok manusia yang lemah masih selalu terjadi. Sehubungan dengan itu, laki-laki selalu menempatkan sosok perempuan pada posisi yang berada di bawah laki-laki, perempuan harus dilindungi, perempuan harus di belakang dan lain sebagainya. Pada hal saat ini tidak sedikit perempuan yang justru lebih kuat dan tegar dari pada laki-laki, namun juga harus diakui sekuat apapun perempuan kodratnya tetap harus memperoleh perlindungan dari laki-laki.

Dalam bidang politik sebagai buktinya, sebagaimana diketahui bahwa keterwakilan perempuan masih sangat rendah jika dibandingkan laki-laki. Padahal sebagaimana diketahui bahwa jumlah pemilih antara laki-laki dan perempuan tidak jauh berbeda, namun terbukti perempuan sendiri lebih memilih laki-laki dari pada memilih sejenisnya. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa sesama perempuan sendiri belum ada kepercayaan untuk memilih kaumnya di parlemen.

Untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen kemudian pemerintah beserta DPR menentukan bahwa untuk keterwakilan perempuan di parlemen ditetapkan sebesar 30%. Sesungguhnya kebijakan afirmasi perempuan ini bukan merupakan kebijakan asli Indonesia, namun merupakan hasil adopsi dari konsep politik negara-negara barat, yang dimotori oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), seperti tercantum dalam *Beijing Platform for Action (BPfA)* tahun 1995.

Demokrasi memang menuntut sistem perwakilan yang memungkinkan semua kelompok masyarakat terwakili. Dalam *Bali Democracy Forum* 8-9 November 2012 Perdana Menteri Australia

Julia Gillard, menyatakan bahwa peran perempuan Indonesia sebagai kunci proses demokratisasi, artinya bahwa perempuan Indonesia memiliki potensi besar dalam mewarnai demokrasi di Indonesia, karena jumlahnya yang sangat besar. Hanya saja memang harus diakui bahwa perempuan Indonesia masih harus banyak belajar, terutama untuk menjadi sosok wanita yang mandiri dan secara perlahan mampu meninggalkan tradisi dan budaya masa lalu.

Selanjutnya dalam bagian lain, Gillard juga menjanjikan bantuan \$1.750.000 untuk menjalankan lembaga demokrasi di Indonesia selama tiga tahun ke depan. Dia ingin menggunakan program itu untuk mendorong lebih banyak perempuan memasuki dunia politik¹²⁸, sebab selama ini perempuan masih menikmati kodratnya sebagai pendamping suami dan menjadi ibu dari anak-anaknya. Di Indonesia saat belum banyak perempuan yang berani meninggalkan kodratnya tersebut, demi menuntut karir politiknya, sebab antara kodrat dan karir memang sangat sulit untuk dipersatukan dalam waktu yang bersamaan.

Dalam rencana pembangunan bangsa ke depan, Indonesia berkeinginan membangun demokrasi menjadi salah satu prioritas program pembangunan bidang politik. Sehubungan dengan itu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) telah mengembangkan alat ukur untuk menilai kemajuan demokrasi yang disebut Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). IDI menjadi salah satu target capaian dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Walaupun Indonesia masih harus membuk tikan dirinya sebagai negara demokrasi, karena capaian nilai IDI-nya masih rendah¹²⁹. IDI tahun 2010 adalah 63.17, turun dari capaian tahun 2009, yakni 67.3.

Parameter yang digunakan sebagai tolok ukur capaian demokrasi di Indonesia adalah aspek kebebasan sipil, hak-hak politik dan lembaga demokrasi. Salah satu variabel yang dinilai dalam aspek kebebasan sipil adalah kebebasan dari diskriminasi gender, kemudian jaminan hak politik untuk memilih dan dipilih, dengan menggunakan prosentase keterwakilan perempuan yang dipilih menjadi anggota parlemen. Selanjutnya mengenai penilaian lembaga demokrasi didasarkan atas persentase perempuan dalam kepemimpinan parpol di

¹²⁸<http://www.news.com.au>, diakses pada tanggal 8 Nopember 2012.

¹²⁹Sebagai informasi bahwa Indeks Demokrasi Indonesia tahun 2010 adalah 63.17. yang berarti lebih rendah atau turun dari capaian tahun 2009, yakni 67.3.

provinsi. Sehubungan dengan itu, dalam menilai perkembangan demokrasi di Indonesia, masyarakat internasional membutuhkan pembuktian dari Indonesia bahwa perempuan menjadi agen penting bagi upaya demokratisasi melalui peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di Parlemen.

Sebagaimana diketahui bahwa sejak tahun 2004, Indonesia telah memiliki perangkat norma yang bertujuan untuk melindungi kaum perempuan, yaitu diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga, namun demikian dalam praktek masih banyak saja tindak kekerasan terhadap perempuan. Untuk itu, jika keterwakilan perempuan di parlemen lebih besar dari sekarang, diharapkan mendorong bagi penegakan hukum terhadap undang-undang yang memperjuangkan hak-hak perempuan tersebut. Dengan demikian tujuan peningkatan jumlah kuota perempuan dalam parlemen adalah untuk lebih mendinging implementasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga, yang pro perempuan. Namun sesungguhnya belum dapat dipastikan apakah tidak efektifnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga tersebut sebagai akibat rendahnya keterwakilan dalam perempuan, tentunya harus dilakukan penelitian secara intensif.

Namun demikian klaim atau anggapan masih rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen, sah-sah saja, namun yang pasti dengan banyaknya keterwakilan perempuan di parlemen diharapkan akan lebih mudah dalam memperjuangkan hak-hak perempuan melalui putusan politik di parlemen, yaitu undang-undang yang berstandar penyetaraan gender perempuan. Selama ini masih terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang belum mencerminkan kesetaraan gender, bahkan masih menempatkan perempuan di bawah laki-laki. Seperti misalnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Undang-Undang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Wanita Indonesia, dan lain sebagainya. Di samping itu, juga terdapat berbagai aturan yang masih membatasi perempuan dalam bidang-bidang tertentu, yang masih memerlukan perjuangan kaum perempuan.

B. Landasan Yuridis Konstitusional

Kesamaan kedudukan dan peran perempuan dengan laki-laki juga dinyatakan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang dirumudkan: “setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Dalam istilah lain adalah *equity before the law*, yang merupakan ciri khas dari negara hukum pada umumnya, termasuk Indonesia. Pengakuan terhadap bagi setiap orang dalam hukum dan pemerinahan pada dasarnya merupakan isyarat bahwa, baik laki-laki maupun perempuan, besar kecil, tua muda, tanpa mengenal ras, suku, agama, asal usul, pada dasarnya sama dihadapan hukum. Semua memiliki persamaan dalam berperan dan memerankan dalam politik, dan pemerintahan, serta mengabdikan diri pada bidang hukum dengan berbagai profesinya. Perempuan juga memiliki hak yang sama dengan laki-laki di berbagai bidang, seperti dalam pendidikan, kesehatan, lingkungan, sosial-budaya dan bidang-bidang lain dalam rangka memajukan negara Negara Nesatuan Republik Indonesia.

Di dalam ketentuan Pasal 28D ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945, pada amandemen kedua juga dengan tegas mengamanatkan, bahwa: “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Sebagai implementasi dari ketentuan pasal ini, adalah fakta menunjukkan semakin banyaknya perempuan yang berperan di bidang pemerintahan di Indonesia. Hal ini menunjukkan besarnya perhatian pemerintah dalam memposisikan perempuan dalam partisipasinya di bidang pemerintahan. Oleh karena itu, tidak perlu diragukan lagi upaya nyata pemerintah dalam meningkatkan peran perempuan dalam rangka pemenuhan hak-hak asasinya, khususnya di bidang politik. Namun demikian penempatan peran perempuan itu harus tetap menyesuaikan dengan karakter kekhasan seorang perempuan sebagai sosok ibu bagi anak-anaknya, dan juga istri dari suami-suami, yang tentunya juga membatasi peran perempuan itu sendiri. Oleh karena itu, saat ini tidak ada yang menyangkal bahwasannya perempuan juga bisa berperan dalam berbagai bidang yang biasanya dilakukan oleh laki-laki, karena itu memang sudah dijamin oleh konstitusi, yaitu UUD 1945.

Terlepas dari kodrat perempuan sebagai istri dan ibu dari anak-anaknya, Pemerintah bersama DPR terus memacu keterlibatan perempuan dalam ruang publik yang lebih luas baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan sebagainya, termasuk menjadi pemimpin. Bahkan kesempatan ini terus diberikan, termasuk

penetapan kuota 30% perempuan di parlemen melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagaimana dikemukakan bagian terdahulu, bahwa dalam rangka mengakomodir hak politik perempuan dan dalam rangka menjamin terpenuhinya keterwakilan perempuan, di Indonesia telah dilakukan upaya memasang kuota 30% (tiga puluh persen). Upaya mengakomodir keterwakilan perempuan dalam parlemen sebesar 30% (tiga puluh persen) yang dilakukan melalui pemilihan umum setiap 5 (lima) tahun sekali, merupakan pelaksanaan amanat Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, yang dirumuskan: “setiap orang berhak mmendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

Penegasan bahwa Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, sebagai landasan konstitusional penetapan kuota 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dalam parlemen, juga ditegaskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang dalam sidangnya tahun 2002, dengan Ketetapan Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPA, BPK, MA pada angka 10 tentang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak huruf b, menyatakan bahwa: “partisipasi dan keerwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan baik di bidang legislatif, eksekutif, yudikatif masih sangat rendah. Pada hal kebijakan dasar untuk meningkatkan keterwakilan perempuan telah ditetapkan dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan Tahun 1979, serta Deklarasi Rencana Aksi Beijing Tahun 1995.

Sebagaimana diketahui bahwa keterlibatan perempuan melalui keterwakilan perempuan dalam di bidang politik khususnya, dan dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan pada umumnya, tidak hanya merupaka masalah bagi Indonesia, melainkan sudah merupakan masalah dan menjadi perhatian dunia. Artinya bahwa masyarakat internasional telah meletakkan perempuan sebagai bagian pengambil keputusan politik yang tidak boleh dibedakan dengan laki-laki. Sebab tidak sedikit perempuan yang gigih memperjuangkan hak-hak masyarakat, dan dangat teguh dalam mempertahankan prinsip-prinsip

yang dianut oleh negaranya. Sebagai contoh Margaret Thacher (Inggris), Indira Gandhi (India), Corazon Aquino (Philipina), dan masih banyak perempuan dan yang memiliki prestasi sangat menakjubkan yang tidak kalah dari laki-laki.

Sehubungan dengan itu, masyarakat internasional telah menyelenggarakan konferensi internasional, yang dikenal dengan Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik Tahun 1966 (*Internasional Covenant on Civil and Political Rights*), yang pada dasarnya menginginkan adanya upaya-upaya yang harus dilakukan dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Konvensi ini juga telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *Internasional Covenant on Civil and Political Rights 1966* tersebut.

Perhatian dunia terhadap perempuan yang demikian tinggi, disebabkan perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki di bidang hak asasi, khususnya hak politik. Di samping itu, rendahnya tingkat keterwakilan perempuan di parlemen, khususnya keterlibatannya dalam pengambilan keputusan politik juga mencerminkan adanya ketidak adanya kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan. Perempuan juga merupakan figur yang dianggap payak memikul beban politik dalam negara, perempuan juga merupakan bagian komunitas masyarakat yang memiliki kedudukan dan derajat yang sama dalam negara demokrasi.

Di Indonesia, upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dilakukan dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, dan dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang di dalamnya mengatur mengenai aksi afirmasi bagi keterwakilan perempuan dalam mendorong peningkatan kualitas demokrasi bangsa Indonesia, yaitu dengan menetapkan kuota keterwakilan perempuan dalam parlemen sejumlah 30% (tiga puluh persen).

C. Landasan Politis

Peran perempuan di bidang politik dapat dimulai dari keterlibatannya di partai politik sebagai sarana bagi partisipasi masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Sebagaimana diketahui bahwa demokrasi merupakan

sarana merepresentasikan keinginan pendapat, maupun sikap politik dengan tetap mengedepankan kebebasan berserikat, berkumpul, berduat dan berperilaku dengan tetap menjunjung tinggi “kesetaraan” dalam bentuk apapun, termasuk kesetaraan dalam persaingan memperoleh kursi di parlemen. Undang-undang Parati Politik maupun Undang-Undang Pemilihan Umum tidak membatasi peran perempuan dalam mengekspresikan diri dalam partai politik.

Keterlibatan perempuan dalam bidang politik lebih dipertegas dengan memasukkan persyaratan kuota perempuan dalam kepengurusan partai politik. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dirumuskan: “partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan”. Salah satu persyaratan tersebut harus memenuhi kuota perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Selanjutnya mengenai syarat 30% (tiga puluh persen) tersebut ditentukan di dalam ketentuan Pasal 8 Ayat (2) huruf e dirumuskan: “menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.

Sehubungan dengan persyaratan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa keterwakilan perempuan dalam bidang politik, khususnya keterwakilannya dalam parlemen sudah dijamin oleh UUD 1945 sebagai konstitusi Negara dijamin. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 15 huruf d, dirumuskan sebagai berikut: “surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Yang dimaksud dengan “penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5), Pasal 20, dan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Jaminan konstitusional terhadap keterwakilan perempuan dalam parleme, lebih dipertegas dalam Pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam ketentuan pasal tersebut dirumuskan sebagai berikut: “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Kemudian di dalam Pasal 55, menentukan bahwa: “daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan”. Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.

Penguatan terhadap pemberian kesempatan perempuan dalam keterwakilannya di lembaga legislatif atau perlemen dipertegas kembali dalam verifikasi Kelengkapan Administrasi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Penegasan tersebut diatur di dalam ketentuan Pasal 58 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menentukan: “Komisi Pemilihan Umum (KPU) melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Selanjutnya dalam Pasal 58 Ayat (2), menentukan bahwa: “KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan”. Pasal 58 Ayat (3), juga menyebutkan: “KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan”.

Kesungguhan pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada perempuan untuk lebih memaksimalkan peran perempuan melalui keterwakilan perempuan dalam parlemen, juga diperkuat dalam Pasal 59 Ayat (2), yang dirumuskan bahwa: “dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU

Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 62 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dirumuskan: “KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional”.

Sejak Pemilu 2004, melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, keterwakilan perempuan dalam parlemen melalui keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai politik dan kuota pencalonan legislatif perempuan sebanyak 30% dipertegas kembali. Hal ini tercermin di dalam ketentuan Pasal 8, yang selengkapnya dirumuskan berikut ini.

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.
- (2) Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:
 - a. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
 - b. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
 - c. Memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
 - d. Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
 - e. Menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
 - f. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;

- g. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
- h. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan i. menyerahkan nomor rekening dana kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen terus diupayakan, namun demikian pada Pemilu 2009 belum menunjukkan angka keberhasilan yang signifikan terkait dengan peningkatan keterwakilan perempuan tersebut. Sebab peningkatannya baru mencapai 18.04% (101 orang dari 560 orang anggota) keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mencapai 26.52% (35 orang dari 132 orang anggota).

Sebenarnya tidak cukup hanya mengupayakan kuota keterwakilan perempuan melalui pengaturan dengan norma perundang-undangan, tanpa diikuti oleh upaya nyata dari perempuan itu sendiri. artinya perempuan harus meningkatkan kualitas diri dan aktualitas dirinya dalam berpartisipasi demokrasi, khususnya dalam keterlibatannya di partai politik. Sehubungan dengan upaya mewujudkan kuota 30% tersebut perlu adanya upaya-upaya nyata di luar hukum, dan keseriusan yang sungguh-sungguh bagi para perempuan yang sudah menjatuhkan pilihan hidupnya untuk mengabdikan bagi kepentingan demokrasi, sebagai wakil rakyat yang membawa aspirasi masyarakat. Dengan keseriusan dan semangat untuk mensosialisasikan sampai keterwakilan terkait dengan pentingnya perempuan dalam parlemen, maka harapan pencapaian 30% itu akan terpenuhi di pemilihan umum di masa-masa mendatang.

D. Landasan Sosiologis

Rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen tentunya tidak serta merta dapat digunakan untuk menjustifikasi kualitas perempuan Indonesia rendah dan tidak berbobot. Kiranya diperlukan waktu yang cukup dan kesadaran terus menerus akan peran perempuan dalam ruang publik. Tentunya tidak sedikit kendala yang dihadapi perempuan Indonesia untuk terlibat dalam kegiatan politik, dan kesempatan menduduki jabatan publik. Kemungkinan juga persoalan rendahnya dan buruknya kualitas partisipasi dan representasi perempuan dalam ruang publik merupakan bagian dari

persoalan demokrasi Indonesia yang belum selesai dan masih terus mencari bentuk, dan bukan merupakan persoalan perempuan semata-mata. Dengan adanya konstitusi yang mengatur tentang keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai politik dan kuota pencalonan legislatif perempuan sebanyak 30%, diharapkan dapat memotivasi kaum perempuan untuk lebih mengaktuali sasikan dirinya dalam bidang politik dan ruang public, sehingga di masa mendatang, perempuan Indonesia dapat lebih mewarnai parlemen di Indonesia, sehingga putusan-putusan politik lebih memberikan keadilan dan mencerminkan kesetaraan gender.

Secara sosiologis, jumlah perempuan tidak kalah dengan jumlah laki-laki, artinya permasalahan yang dihadapi perempuan juga tidak jauh berbeda dengan permasalahan yang dihadapi laki-laki. Sebab laki-laki dan perempuan sama-sama makhluk Tuhan yang memiliki kebutuhan yang sama, hanya berbeda jenis kelamin. Sehubungan dengan itu, kiranya layak apabila keterwakilan perempuan di parlemen diharapkan dapat memperjuangkan hak-hak perempuan sebagaimana laki-laki di parlemen memperjuangkan hak laki-laki. Untuk itu, kiranya permasalahan keterwakilan perempuan di parlemen diharapkan dapat lebih dapat memahami permasalahan legislasi ketika harus dihadapkan pada pemenuhan kebutuhan perempuan.

E. Segi Positif Penetapan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan

Kuota keterwakilan perempuan sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang pada dasarnya memberikan kesempatan istimewa terhadap perempuan untuk menduduki jabatan wakil rakyat di parlemen.

Terlepas berhasil atau tidak pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen tersebut, setidaknya kuota ini telah memberikan daya tarik tersendiri bagi perempuan untuk beramai-ramai menjadi anggota parlemen. Hal ini dapat dilihat dari animo calon legislatif perempuan sejak reformasi tahun 1999 meningkat tajam, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun tingkat kabupaten/kota.

Penetapan kuota 30% (tiga puluh persen) ini setidaknya-tidaknnya telah memberikan ruang bagi perempuan untuk lebih berkesempatan memerankan dirinya di arena atau panggung politik guna memperjuangkan hak-hak perempuan, yang selama ini menjadi kaum marginak apabila dibandingkan dengan kaum laki-laki. Untuk itu kuota ini harus dimanfaatkan oleh kaum perempuan untuk meningkatkan kulaitas keterwakilannya, sehingga dapat memebrikan kepercayaan masyarakat, khususnya perempuan yang memiliki hak pilih.

Satu hal yang pasti dengan penetapan kuota 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan ini merupakan indikasi adanya keinginan dan itikad baik khususnya pemerintah bersama DPR untuk membangun iklim demokrasi yang baik, dengan cara memaksimalkan keterwakilan di parlemen. Sehingga semua elemen khususnya perempuan dapat terwakili di parlemen. Oleh karena itu, itikad baik dari pemerintah dan DPR ini harus dipandang sebagai momen yang tepat bagi perempuan untuk mengakutalisasikan dirinya di ruang public sebagai wakil kaum perempuan.

F. Segi Negatif Penetapan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan

Kebijakan merupakan sebuah pilihan yang harus ditempuh untuk mencari jalan keluar dari sebuah kesulitan yang sedang dihadapi oleh pengambil keputusan. Sebagaimana dalam penetapan kuota 30% (tiga puluh persen) minimal keterwakilan perempuan dalam parlemen, memang sudah merupakan kebijakan politik wakil rakyat di DPR bersama pemerintah, yang dituangkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dalam setiap kebijakan memang di dalamnya selalu terkait 2 (dua) sisi, yaitu kebijakan itu meguntungkan pihak-pihak tertentu, namun di sisi lain juga dapat merugikan pihak yang lainnya, terutama pihak yang tidak diuntungkan oleh kebijakan tersebut.

Bagi kaum perempuan kebijakan kuota 30% merupakan keuntungan politik, namun bagi laki-laki kebijakan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan di parlemen merupakan malapetaka politik. Kebijakan demikian dirasakan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, sebab penetapan kuota tersebut justru dapat dikatakan mencederai karakter dan nilai demokrasi. Sebab penetapan kuota

tersebut terkesan dipaksakan terhadap perempuan untuk menjadi anggota parlemen.

Dalam kehidupan demokrasi, semua memiliki kesadarajadan dalam keterlibatannya di bidang pemerintahan. Menurut Miriam Budiardjo, Demokrasi dinyatakan “sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh”¹³⁰. Sistem pemerintahan demokrasi dalam siklus Polybius dianggap sebagai sistem pemerintahan yang mengakhiri semua sistem pemerintahan yang tidak berpihak kepada rakyat. Oleh karena itu, demokrasi dianggap sebagai system pemerintahan yang paling ideal di negara manapun, karena dalam sistem demokrasi melibatkan seluruh rakyat dalam pengambilan kebijakan negara. Dikatalan sebagai model pemerintahan yang ideal karena dalam sistem pemerintahan demokrasi memungkinkan rakyat tidak menjadi objek kekuasaan semata, melainkan menempatkan pada kedudukan sebagai subjek yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen.

Di samping itu, dalam sistem pemerintahan demokrasi, rakyat memiliki keudukan yang sentral dalam negara, rakyat dapat berperan serta dalam pemerintahan, dengan cara melibatkan diri dalam setiap pengambilan keputusan, baik secara angung maupun melalui wakil-wakilnya yang duduk lembaga perwakilan. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, rakyat juga memiliki hak untuk mengawasi pemerintah, dan menyampikan hasil pengawasannya kepada lembaga perwakilan rakyat untuk dimintai pertanggungjawabannya.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, rakyat tidak menjadi subyek yang didikte oleh kekuasaan di luar dirinya, melainkan secara bersama-sama dengan penguasa terlibat ke dalam proses pemerintahan tersebut. Terkait dengan hal ini, Aristoteles menyatakan bahwa: “jika kebebasan dan kesetaraan, sebagaimana banyak dipikirkan, ditemukan dalam demokrasi, maka hal itu akan terwujud bila semua orang ikut terlibat dalam pemerintahan. Oleh karena itu, salah satu alasan pembenar dari demokrasi karena dalam demokrasi terdapat elemen pemerintahan yang mandiri (*self government*)”¹³¹. John Locke sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo mengatakan, bahwa: “manusia pada dasarnya memiliki 4 (empat) hak dasar yang diperoleh secara

¹³⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

¹³¹*Ibid.*

alamiah, yaitu: (a) hak untuk hidup; (b) hak untuk menikmati kebebasan; (c) hak untuk memperoleh atau memiliki sesuatu; (d) hak untuk aktif atau terlibat dalam suatu kegiatan politik”¹³².

Sehubungan dengan hakekad Pemilu sebagai manifestasi demokrasi ini, Allan R. Ball sebagaimana dikutip T.A. Legowo, menyatakan bahwa: ”fungsi utama Pemilu bagi rakyat adalah untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil rakyat”¹³³. Oleh karena itu, dalam Pemilu diharapkan rakyat dapat memiliki kebebasan untuk berpendapat dan menentukan suaranya dalam memilih pemimpin dan wakil-wakilnya yang akan menjadi pengawas terhadap jalanya pemerintahan. Sebaliknya melalui Pemilu rakyat dapat memilih dan menentukan wakil-wakilnya yang nantinya duduk di parlemen baik di tingkat pusat, provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota. Dengan terpilihnya wakil-wakil rakyat di parlemen, diharapkan dapat menyuarakan aspirasi masyarakat pemilihnya, terutama dalam rang mengwujudkan dan meningkatkan kesejahteraannya melalui kebijakan-kebijakan politik yang telah diambil bersama pemerintah.

¹³²Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, 1981, hal. 1-2.

¹³³T.A. Legowo, “Sistem dan Proses Pemilu” dalam J. Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo, (ed), *Revitalisasi Sistem Politik*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, 1996, hlm. 119.



BAB XI

Dinamika Keterwakilan Perempuan di Bidang Politik sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia

A. Perkembangan Keterwakilan Perempuan dalam Periodisasi Pemilihan Umum

Sejak Indonesia memperkenalkan lembaga perwakilan rakyat melalui UUD 1945, negara memberikan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya kepada setiap warga negara, tanpa kecuali untuk duduk di parlemen. Laki-laki dan perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi anggota parlemen. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya larangan atau diskriminasi terhadap perempuan untuk menduduki anggota parlemen, sejak keterlibatannya di partai politik sampai dengan kepesertaannya di dalam pemilihan umum legislatif. Bahkan di era reformasi kesempatan itu justru dibuka lebar melalui undang-undang, bahkan diberikan keistimewaan dengan menentuka kuota keterwakilan perempuan di parlemen sebesar 30% (tiga puluh persen).

Fakta keterlibatan perempuan dalam bidang politik praktis, maupun dalam jabatan publik dapat dikatakan melebihi Amerika Serikat yang memproklamirkan diri sebagai negara kampion demokrasi. Sebab dalam sejarah Amerika Serikat belum pernah ada Presiden Perempuan, tetapi Indonesia pernah memiliki seorang Presiden perempuan, yaitu ketika Megawati Soekarno Putri terpilih menjadi wakil presiden berpasangan dengan K.H. Abdurrahman Wahid, dan kemudian setelah K.H. Abdurrahman Wahid dimakjulkan, maka Megawati Soekarno Putri diangkat sebagai Predisen Republik Indonesia yang kelima.

Di samping itu, masih banyak lagi keterlibatan perempuan Indonesia yang mendudukan jabatan politik maupun jabatan publik, terlebih di era reformasi sekarang ini, lebih banyak lagi perempuan yang menjadi anggota parlemen, baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat. Dewasa ini juga tidak sedikit perempuan

yang menduduki jabatan kepala daerah kabupaten sampai provinsi, dan bahkan tingkat pusat duduk menjadi menteri.¹³⁴

Keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sejak pemilihan umum digelar pertama kali tahun 1955 mengalami pasang surut di bawah kisaran 20% (dua puluh persen) dari jumlah total anggota parlemen. Berdasarkan data yang ada keterwakilan perempuan pada pemilu pertama tahun 1955-1960 sebesar 5,06% (lima koma nol enam persen), mengalami peningkatan menjadi 7,17% (tujuh koma tujuh belas persen) pada pemilu 1971-1977. Selanjutnya pada pemilu 1977-1982 meningkat lagi menjadi 8,04% (delapan koma nol empat persen), menjadi 9,13% (sembilan koma nol empat persen) pada pemilu 1982-1987. Pada pemilu pada tahun 1987-1992 meningkat lagi menjadi 11,6% (sebelas koma enam persen), dan meningkat menjadi 12,6% (dua belas koma enam persen) pada tahun 1992- 1997. Namun keterwakilan perempuan di parlemen mengalami penurunan pada pemilu 1999-2004 sebesar 11,4% (sebelas koma empat persen) menjadi 10,18% (sepuluh koma delapan belas persen) pada pemilu 2004-2009, kemudian pada periode 2009-2014 kembali meningkat menjadi 17,32% (tujuh belas koma tiga puluh dua persen).¹³⁵ Jika peningkatan keterwakilan perempuan ini terus dapat dipertahankan, maka lambat laun demokrasi di Indonesia akan berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat, mengingat seluruh elemen masyarakat, khususnya perempuan akan terwakili di dalam parlemen.

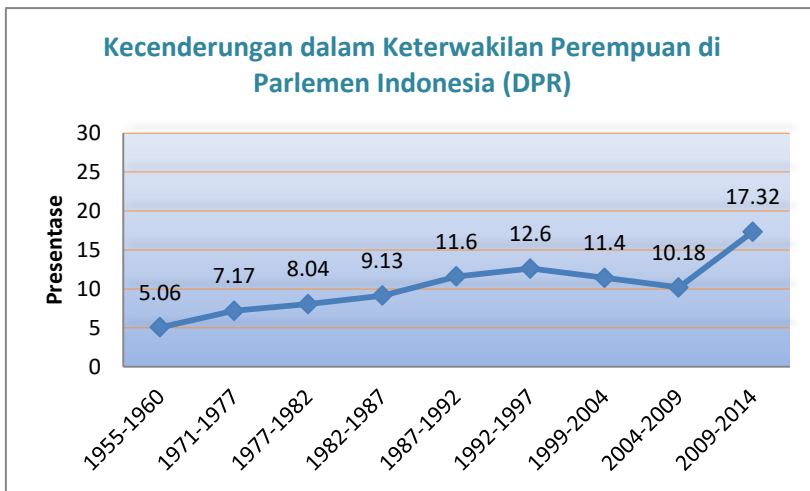
Data perkembangan keterwakilan perempuan di dalam parlemen menunjukkan adanya perbedaan yang sangat tajam dibandingkan keterwakilan jumlah laki-laki. Padahal secara kualitas belum tentu laki-laki lebih bagus dibandingkan perempuan, tidak sedikit perempuan yang memiliki kemampuan intelektual bagus dibandingkan laki-laki. Hal ini tentunya menarik untuk menjadi perhatian semua pihak, sebab secara normatif tidak ada aturan yang membatasi perempuan untuk terlibat aktif dalam politik praktis, termasuk dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat di parlemen. Selanjutnya mengenai hal ini dibahas di dalam sub bab tersendiri, yang secara khusus berkaitan dengan sebab-sebab rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen.

¹³⁴Ratu Atur sebagai Gubernur Banten, Susi Pujiastuti sebagai Menteri Kelautan, Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan, dan sejumlah perempuan yang menduduki jabatan penting di pemerintahan.

¹³⁵Laporan UNDP Indonesia (2010)

B. Perkembangan Prosentase Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Periodisasi Pemilihan Umum di Indonesia

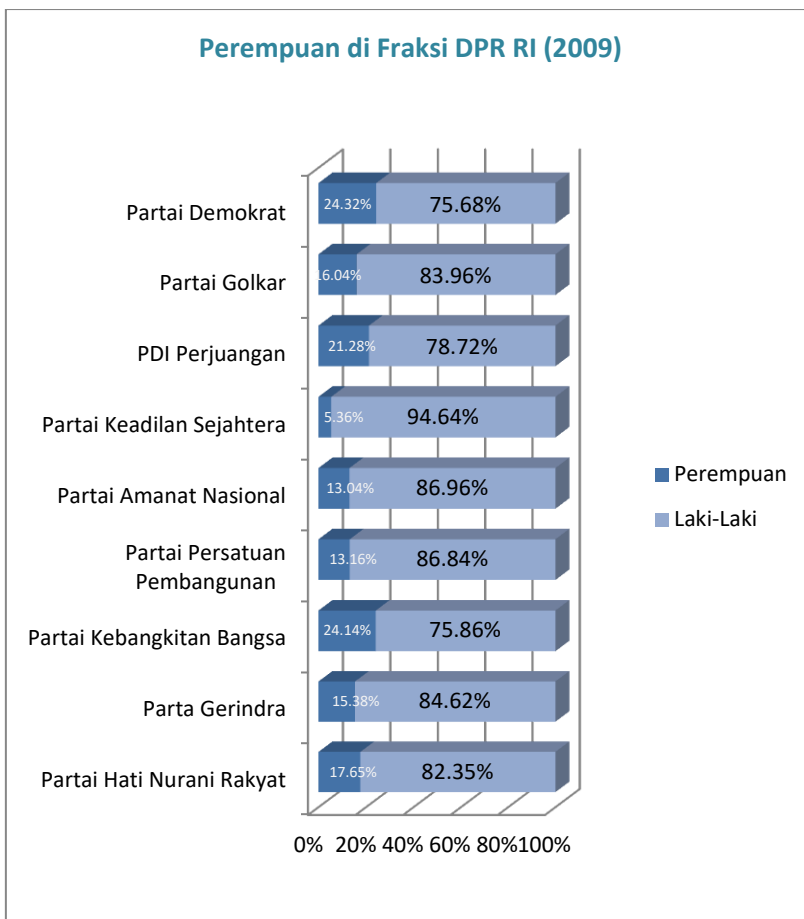
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), tidak memberikan batasan terhadap partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam bidang politik, namun keterwakilan perempuan di bidang politik khususnya di lembaga legiaslatif baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, masih rendah, dapat dicermati dari prosentase keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dari pemilihan umum yang pertama - tahun 1955, sebagai berikut.



Gambar 11.1
Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Sumber: Data diproses dari "Anggota DPR RI", Administrasi Keanggotaan Dewan & Fraksi, Sekjen DPR RI, & "Parlemen Indonesia Tahun 50-an", Pusat Data & Informasi Arsip Nasional.

Memperhatikan data tersebut di atas, maka keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif mengalami peningkatan yang cukup signifikan, akan tetapi keterlibatan perempuan pada partai politik tidaklah sama atau merata, tetap masih rendah, nampak pada data berikut.



Gambar 11.2

Keterwakilan Perempuan di Fraksi DPR RI (2009)

Sumber: “Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: daftar Anggota - Berdasarkan Fraksi “DPR-RI (<http://www.dpr.go.id/anggota/per-fraksi>)

Tabel 11.1
Keterwakilan Perempuan di DPR dan DPD (2009)

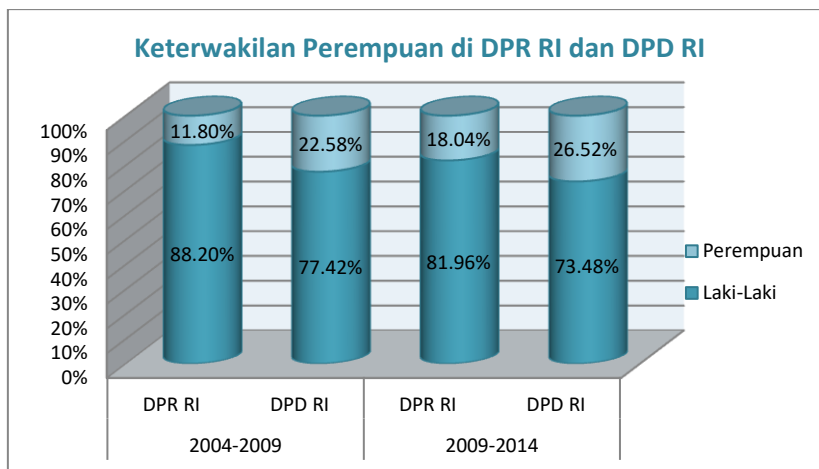
No.	Provinsi	DPRD			DPD		
		Proporsi			Proporsi		
		L	P	%P	L	P	%P
1.	Nanggroe Aceh Darussalam	13	0	0	4	0	0
2.	Sumatera Utara	28	2	6,67	3	1	25
3.	Sumatera Barat	13	1	7,14	3	1	25
4.	Riau	10	1	9,09	2	2	50
5.	Sumatera Selatan	15	1	6,25	2	2	50
6.	Bangka Belitung	3	0	0	3	1	25
7.	Bengkulu	2	2	50	3	1	25
8.	Jambi	4	3	42,86	2	2	50
9.	Kepulauan Riau	1	2	66,67	3	1	25
10.	Lampung	13	5	27,78	4	0	0
11.	Jakarta	16	5	23,81	4	0	0
12.	Jawa Barat	69	22	24,18	3	1	25
13.	Banten	16	5	23,81	4	0	0
14.	Jawa Tengah	69	8	10,39	1	3	75
15.	Yogyakarta	7	1	12,50	3	1	25
16.	Jawa Timur	66	21	24,16	3	1	25
17.	Bali	9	0	0	4	0	0
18.	Nusa Tenggara Barat	10	0	0	3	1	25
19.	Nusa Tenggara Timur	12	1	7,69	2	2	50
20.	Kalimantan Tengah	4	2	33,3	3	1	25
21.	Kalimantan Barat	9	1	10	0	4	100
22.	Kalimantan Selatan	11	0	0	4	0	0
23.	Kalimantan Timur	6	2	25	4	0	0
24.	Sulawesi Utara	4	2	33,3	3	1	25
25.	Gorontalo	2	1	33,3	2	2	50
26.	Sulawesi Tengah	6	1	14,29	3	1	25
27.	Sulawesi Barat	3	0	0	3	1	25
28.	Sulawesi Selatan	22	3	12	4	0	0

29.	Sulawesi Tenggara	4	1	20	4	0	0
30.	Maluku Utara	0	3	100	3	1	25
31.	Maluku	3	1	25	2	2	50
32.	Papua	7	3	30	3	1	25
33.	Papua Barat	2	1	33,3	3	1	25
Total		459	101	18,04	97	35	26,52

Sumber: “Daftar Anggota (2009)” Sekretariat DPR-RI

Mencermati tabel tersebut di atas, maka perwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) lebih besar daripada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI), karena mengalami peningkatan dari 22,6 persen setelah Pemilihan Umum 2004, menjadi 26,5 persen pada Pemilihan Umum 2009 - yang berarti: naik 3,9 persen.

Quota gender di Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) tidak ada, karena calon anggota DPD RI ini mengikuti pemilihan umum sebagai calon individual dari konstituen yang lebih besar, berdasarkan kerja konstituensi dan kiprah politik mereka sendiri, serta hubungan mereka dengan konstituen masing-masing, profil anggota Dewan Perwakilan Daerah tampak dalam gambar berikut.



Gambar 11.3

Keterwakilan Perempuan di DPR RI dan DPD RI

Sumber: Data diproses dari “Anggota DPR 2004 - 2009” DPR RI (<http://ww.dpr.go.id/id/arsip/anggota2004>) dan “Keanggotaan DPD: 2004 - 2009, Profil Anggota” DPD RI (http://dpd.go.id/dpd.go.id/anggota_dpd_p1.php).

Para pemilih menunjukkan kepercayaan mereka terhadap para calon legislatif perempuan dengan memilih mereka sebagai perwakilannya di DPD RI, sehingga peningkatan perwakilan perempuan di DPD RI merupakan suatu kecenderungan positif yang ada diantara para pemilih di Indonesia dan tidak terjadi bias gender terhadap para politisi perempuan. Akan tetapi tetap terjadi inkonsistensi terhadap perilaku pemilih, karena di tiap daerah tidak sama, ada daerah yang jumlah perwakilan perempuannya lebih banyak dibandingkan dengan daerah lainnya, sehingga perlu dilakukan penelitian tersendiri, di samping itu juga wakil perempuan sebagai anggota DPD RI lebih banyak daripada wakil perempuan di lembaga DPR RI.

Keterwakilan perempuan pada delapan provinsi lebih dari 30 persen (Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, Gorontalo, Maluku, bahkan Kalimantan Barat : 100 persen), tetapi pada sembilan provinsi tidak ada perwakilan perempuannya (Nanggroe Aceh Darussalam/NAD, Lampung, Jakarta, Banten, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara), hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi inkonsistensi dari para pemilih.

Upaya pemerintah melalui peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana lainnya telah memberikan kesempatan yang cukup luas bagi calon-calon legislatif perempuan, akan tetapi konsistensi dari para pemilih-lah yang memberikan variasi dari jumlah wakil perempuan pada DPD RI; sedangkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat provinsi, juga tidak terwakili sesuai quota, tampak dalam tabel 11.2 berikut

Tabel 11.2
Keterwakilan Perempuan di DPRD tingkat Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah Anggota		Jumlah Anggota		Total
		Perempuan		Laki-Laki		
1.	Aceh	4	5,80%	65	94,20%	69
2.	Sumatera Utara	20	20,00%	80	80,00%	100
3.	Sumatera Barat	7	12,73%	48	87,27%	55
4.	Riau	7	12,73%	48	87,27%	55
5.	Jambi	4	8,89%	41	91,11%	45

6.	Sumatera Selatan	8	10,67%	67	89,33%	75
7.	Bengkulu	7	15,56%	38	84,44%	45
8.	Lampung	12	16,00%	63	84,00%	75
9.	Bangka Belitung	3	6,67%	42	93,33%	45
10.	Kepulauan Riau	7	15,56%	38	84,44%	45
11.	DKI Jakarta	20	21,28%	74	78,72%	94
12.	Jawa Barat	26	26,00%	74	74,00%	100
13.	Jawa Tengah	18	18,00%	82	82,00%	100
14.	DI Yogyakarta	11	20,00%	44	80,00%	55
15.	Jawa Timur	19	19,00%	81	81,00%	100
16.	Banten	16	18,82%	69	81,18%	85
17.	Bali	4	7,27%	51	92,73%	55
18.	Nusa Tenggara Barat	3	5,45%	52	94,55%	55
19.	Nusa Tenggara Timur	4	7,27%	51	92,73%	55
20.	Maluku	8	17,78%	37	82,22%	45
21.	Maluku Utara	3	6,67%	42	93,33%	45
22.	Sulawesi Utara	9	20,00%	36	80,00%	45
23.	Sulawesi Barat	5	11,11%	40	88,89%	45
24.	Sulawesi Tengah	9	20,00%	36	80,00%	45
25.	Sulawesi Tenggara	2	4,44%	43	95,56%	45
26.	Sulawesi Selatan	9	12,00%	66	88,00%	75
27.	Gorontalo	7	15,56%	38	84,44%	45
28.	Kalimantan Timur	9	16,36%	46	83,64%	55
29.	Kalimantan Tengah	7	15,56%	38	84,44%	45
30.	Kalimantan Selatan	7	12,73%	48	87,27%	55
31.	Kalimantan Barat	4	7,27%	51	92,73%	55
32.	Papua	4	7,14%	52	92,86%	56
33.	Papua Barat	5	11,36%	39	88,64%	44
Total		288		1.720		2.008

Sumber: Daftar Anggota DPRD Provinsi Seluruh Indonesia Berdasarkan Jenis Kelamin – Pemilu 2009 (Divisi Teknis & Humas KPU)

Mencermati data sampel ini, maka jumlah perwakilan perempuan yang tertinggi ada di provinsi Jawa Barat (26 persen) dan yang terendah di provinsi Sulawesi Tenggara (4,44 persen) serta Nanggroe Aceh Darussalam/NAD (5,80 persen). Keterwakilan perempuan di tingkat Kabupaten/Kota, menunjukkan rata-rata hanya 10 persen, namun di kabupaten Belitang Timur dan kabupaten Poso tidak memiliki perwakilan perempuan sama sekali, sementara di kota Gorontalo ada 24 persen dan kota Balikpapan 23,30 persen.

Kabupaten adalah pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat dan bertanggungjawab terhadap pembangunan di daerah serta pelayanan sosial bagi masyarakatnya, akan tetapi keterbatasan perwakilan perempuan di pemerintah kabupaten akan berakibat tidak terpenuhinya kebutuhan masyarakat, tidak teratasinya kekhawatiran perempuan bahkan kemungkinan besar akan terjadi marginalisasi terhadap perempuan dalam mendapatkan pelayanan sosial di tingkat lokal.

Kurangnya kesempatan bagi perempuan untuk berperan aktif dalam pemerintahan di daerah akan berdampak negatif pada pengambilan keputusan untuk masalah-masalah kehidupan publik di tingkat provinsi dan nasional. Ada beberapa hambatan/kendala yang dihadapi kaum perempuan di Indonesia, karena ideologi peran gender membuat kontribusi perempuan di ranah produktif tidak terlihat, peran perempuan tidak diakui secara sosial, sehingga semakin sedikit sumber daya yang diinvestasikan pada perempuan sebagai sebuah modal (*human capital*) baik oleh keluarga maupun negara.

Adapun perempuan yang tidak memiliki daya secara finansial, memiliki kekurangan, baik dalam hal kekuasaan sosial, maupun ekonomi, maka akan semakin sulit untuk masuk ke ranah politik yang telah sejak dahulu di dominasi oleh kaum laki-laki. Sedangkan dari sisi pemerintah adalah kekurangan dalam peraturan perundang-undangan yang ada yaitu : Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008, dengan tidak adanya pasal yang mengatur tentang sanksi bagi partai politik yang tidak mematuhi undang undang ini, untuk menominasikan keterwakilan perempuan sebesar 30 persen dalam daftar calon legislatif yang diusulkan partai politik yang bersangkutan dan dalam pembentukan peraturan inipun di dominasi oleh kaum laki-laki, sehingga peraturan yang diberlakukanpun belum memenuhi kuota yang diinginkan karena tidak ada unsur represifnya.

Sebenarnya dalam dunia perpolitikan, penggunaan sanksi hampir sulit diimplemetasikan, sehingga kemungkinan sanksi dalam

undang-undang pemilu dianggap tidak terlalu urgen. Untuk itu seharusnya dibangun kesadaran dan etik politik untuk menegakkan norma yang berlaku untuk menata kehidupan perpolitikan di negeri ini. Budaya politik yang baik perlu ditumbuh kembangkan, sehingga dengan budaya politik semua anggota politik sudah dapat memahami dan mengerti apa yang harus dilakukan dalam hal terdapat norma-norma yang menginginkan keteraturan politik dalam rangka mewujudkan cita dan citra berdemokrasi yang baik.

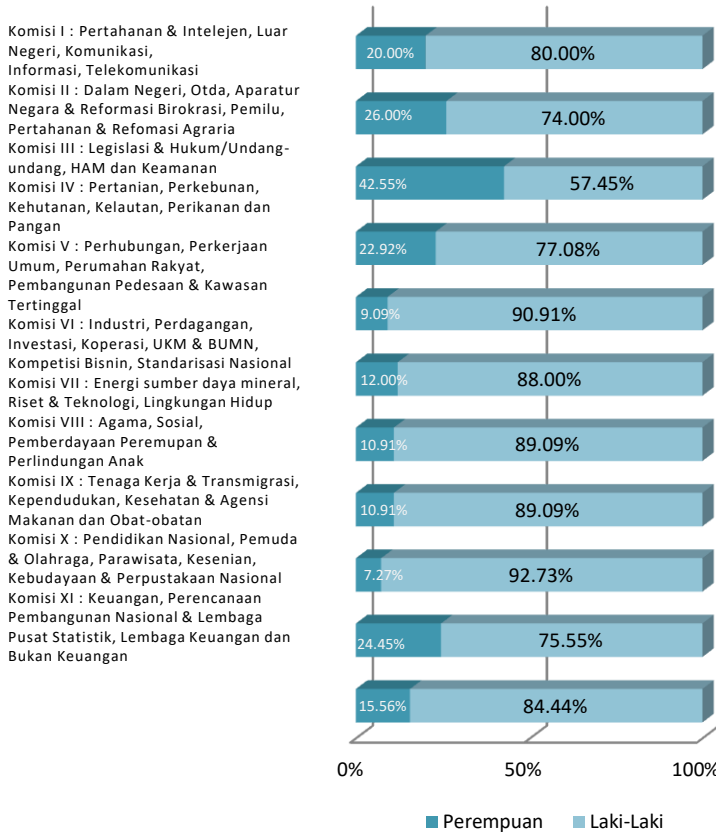
Tabel 11.3
Perkembangan Keterwakilan Perempuan di beberapa DPRD
Tingkat Kabupaten/Kota Terpilih

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Anggota		Jumlah Anggota		Total	
		Perempuan		Laki-Laki			
1.	Bangka	3	10,00%	27	90,00%	30	100%
2.	Bangka Tengah	3	12,00%	22	88,00%	25	100%
3.	Bangka Barat	2	8,00%	23	92,00%	25	100%
4.	Bangka Selatan	1	4,00%	24	96,00%	25	100%
5.	Pangkal Pinang	1	4,00%	24	96,00%	25	100%
6.	Belitung	2	8,00%	23	92,00%	25	100%
7.	Belitung Timur	0	0,00%	25	100,00%	25	100%
8.	Bogor	8	17,80%	37	82,20%	45	100%
9.	Palembang	10	20,00%	40	80,00%	50	100%
10.	Solok	1	2,80%	34	97,10%	35	100%
11.	Bintan	6	24,00%	19	76,00%	25	100%
12.	Balikpapan	10	23,30%	33	76,70%	43	100%
13.	Kota Gorontalo	6	24,00%	19	76,00%	25	100%
14.	Tarakan	2	8,00%	23	92,00%	25	100%
15.	Aceh Barat	1	3,30%	29	96,70%	30	100%
16.	Aceh Tamiang	4	13,30%	26	86,70%	30	100%
17.	Aceh Utara	1	2,20%	44	97,80%	45	100%
18.	Aceh Tengah	3	10,00%	27	90,00%	30	100%
19.	Aceh Timur	2	5,70%	33	94,30%	35	100%

20.	Banda Aceh	1	3,30%	29	96,70%	30	100%
21.	Bener Meriah	1	4,00%	24	96,00%	25	100%
22.	Bireun	2	5,70%	33	94,30%	35	100%
23.	Lhokseumawe	3	12,00%	22	88,00%	25	100%
24.	Nagan Raya	3	12,00%	22	88,00%	25	100%
25.	Pidie	2	4,40%	43	95,60%	45	100%
26.	Badung	1	2,50%	39	97,50%	40	100%
27.	Karangasem	2	5,00%	38	95,00%	40	100%
28.	Temanggung	8	17,80%	37	82,20%	45	100%
29.	Sidoarjo	7	16,30%	36	83,70%	43	100%
Total		96		855		951	

Sumber: dikumpulkan dari sebagian data pemerintah kabupaten dan kota yang bersangkutan.

Rasio Perempuan dan Laki-Laki di Komisi-Komisi DPR RI (2009-2014)



Gambar 11.4

Rasio Keterwakilan Perempuan & Laki-laki di Komisi-komisi di DPR RI Periode Pemilu (2009 – 2014)

Sumber: Data diolah dari “Daftar Anggota - Berdasarkan Komisi” DPR RI (<http://www.dpr.go.id/id/komisi/>)

C. Akibat Rendahnya Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa negara melalui UUD 1945 sebagai konstitusi negara yang merupakan hukum tertinggi dalam negara telah mengakui keberadaan hak asasi manusia dan mewajibkan setiap orang untuk menghormatinya. Bahkan negara melalui UUD 1945 telah mewajibkan pemerintah melalui produk perundang-undangan harus melakukan pemenuhan, penghormatan serta jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia bagi setiap orang dan setiap warga negaranya, tanpa kecuali termasuk hak asasi politik perempuan.

Selama beberapa dekade pasca kemerdekaan, terlihat bahwa keterlibatan perempuan dalam politik baik dalam keterwakilannya dalam parlemen maupun dalam keanggotaannya di partai politik belum menunjukkan representasi yang mewujudkan keterwakilan perempuan yang ideal. Dengan kata lain, keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan-keputusan penting berkaitan dengan permasalahan ketatanegaraan dan masalah pemerintahan sangat rendah. Demikian juga dalam peran dan partisipasinya dalam menduduki jabatan publik juga belum maksimal. Pada hal diketahui bahwa, tidak sedikit kebijakan negara maupun pemerintah yang berkaitan dengan masalah perempuan, seperti dalam bidang ketagakerjaan, bidang politik itu sendiri, bidang keamanan dan pertahanan, bidang sosial keagamaan, dan lain sebagainya.

Rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen tentunya akan berdampak kurang baik bagi perempuan Indonesia pada umumnya, sebab tidak terdapat upaya yang signifikan bagi perjuangan perempuan di parlemen yang mengatasmakan perempuan. Di samping itu, dengan rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen dan jabatan publik menimbulkan kesan bahwa, perempuan Indonesia belum mampu merepresentasikan dirinya dalam masyarakat, bangsa, dan negara yang menganut demokrasi dan memberikan kesempatan yang luas bagi semua warga negara tanpa kecuali perempuan untuk berperan dalam bidang politik dan menduduki jabatan publik, baik di lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen akan berdampak bagi upaya memperjuangkan hak-hak perempuan dalam pengambilan putusan-putusan politik terkait dengan hak perempuan dan anak. Banyak kepentingan perempuan yang terpinggirkan dalam keputusan politik, dan tidak sedikit pula hak-hak perempuan yang masih harus diperjuangkan. Hak-hak pembantu rumah tangga yang

sekarang disebut asisten rumah tangga, yang kebanyakan perempuan, sampai saat ini hanya berputar sampai pada tahap wacana akan dibentuk undang-undang atau peraturan daerah yang akan mengatur hak-hak dan kewajiban pembantu rumah tangga. Pada hal wacana itu sudah bergulir dua bahkan tiga periodisasi pemilihan umum.

Dalam perspektif keadilan, rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen juga menunjukkan adanya ketidakadilan, karena tidak sesuai dengan tujuan hukum dari pengaturan terhadap hak-hak politik warga negara, baik dalam Undang-undang Pemilihan Umum, maupun Undang-undang Partai Politik, sebab tidak semua warga negara terwakili secara representatif dalam parlemen, keadilan harus bersifat proporsional. Sebagaimana dikatakan H.L.A Hart, bahwa keadilan tidak lain adalah merupakan kemampuan menempatkan setiap individu yang berhak dalam hubungan dengan sesamanya, pada posisi masing-masing sama atau sebaliknya masing-masing tidak sama, dapat dikatakan mendapat perlakuan yang sama untuk hal-hal yang sama (*equal treatment of equals*).¹³⁶

Sehubungan dengan itu, maka peran negara sangat penting, sebab negara merupakan institusi politik yang memiliki kewenangan mengatur, dan memaksakan berlakunya peraturan dengan daya paksa. Negara adalah satu-satunya institusi publik yang diberikan kewenangan untuk meaksanakan kehendak sepanjang hal itu dilakukan untuk melindungi rakyatnya. Dengan demikian dalam rangka mewujudkan keadilan dalam keterwakilan perempuan, negara dapat saja membuat peraturan untuk itu dan menegakkannya dengan daya paksa, karena negara memiliki kelengkapan untuk memaksakan ditaatinya aturan-aturan yang dibuatnya.

¹³⁶*Ibid*, h. 108



BAB XII

Faktor Penyebab Rendahnya Keterwakilan Perempuan

A. Faktor Budaya

Era reformasi yang diharapkan mampu memperbaiki struktur dan kalitas kemampuan parlemen sebagai wakil rakyat, ternyata belum mampu mewujudkan harapan itu. Hal ini dapat dilihat pada tabel sebagaimana tersaji dalam uraian terdahulu terkait dengan sebaran wakil perempuan dalam di parlemen, baik sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun keterwakilannya di dalam fraksi di DPR-RI, maupun perwakilan perempuan dari provinsi-provinsi.

Faktor budaya meskipun bukan faktor dominan yang dapat mempengaruhi minat perempuan untuk aktif dalam kegiatan politik khususnya, dan tampil di ruang publik pada umumnya, namun sedikit banyak faktor budaya masih mempengaruhi kebebasan perempuan dalam mengekspresikan diri di ruang publik. Dalam pepatah Jawa, perempuan diposisikan sebagai “konco wingking”, yang artinya hanya berada pada garis delakang atau di belakang suami, yang urusannya hanya “masak, macak, manak” atau “dapur, sumur, dan kasur”, yang tidak lebih sekedar urusan belakang, dan hanya sebagai pendamping suami saja¹³⁷.

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa negara melalui UUD 1945 sebagai konstitusi negara yang merupakan hukum tertinggi dalam negara telah mengakui keberadaan hak asasi manusia da mewajibkan setiap orang untuk menghormatinya. Bahkan negara melalui UUD 1945 telah mewajibkan pemerintah melalui produk perundang-undangan harus melakukan pemenuhan, penghormatan

¹³⁷Istilah ini sering digunakan untuk menggambarkan perempuan-perempuan Jawa di masa lalu, khususnya di Jawa Timur

serta jaminan terhadap hak asasi manusia bagi setiap orang dan setiap warga negaranya, tanpa kecuali hak asasi politik perempuan.

Selama beberapa dekade pasca kemerdekaan, terlihat bahwa keterlibatan perempuan dalam politik baik dalam keterwakilannya dalam parlemen maupun dalam keanggotaannya di partai politik belum menunjukkan representasi yang mewujudkan keterwakilan perempuan yang ideal; dengan kata lain, keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan-keputusan penting terkait dengan permasalahan ketatanegaraan dan masalah pemerintahan sangat rendah. Demikian juga dalam peran dan partisipasinya dalam menduduki jabatan publik juga belum maksimal. Pada hal diketahui bahwa, tidak sedikit kebijakan negara maupun pemerintah yang berkaitan dengan masalah perempuan, seperti dalam bidang ketagakerjaan, bidang politik itu sendiri, bidang keamanan dan pertahanan, bidang sosial keagamaan, dan lain sebagainya.

Rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen juga akan berdampak kurang baik bagi perempuan Indonesia pada umumnya, sebab tidak terdapat upaya yang signifikan bagi perjuangan perempuan di parlemen yang mengantisipasi perempuan. Di samping itu, dengan rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen dan jabatan publik menimbulkan kesan bahwa, perempuan Indonesia belum mampu merepresentasikan dirinya dalam masyarakat, bangsa, dan negara yang menganut demokrasi dan memberikan kesempatan yang luas bagi semua warga negara tanpa kecuali perempuan untuk berperan dalam bidang politik dan menduduki jabatan publik, baik di lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Era reformasi yang diharapkan mampu memperbaiki struktur dan kualitas kemampuan parlemen sebagai wakil rakyat, ternyata belum mampu mewujudkan harapan itu. Hal ini dapat dilihat pada tabel sebagaimana tersaji dalam uraian terdahulu terkait dengan sebaran wakil perempuan dalam di parlemen, baik sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun keterwakilannya di dalam fraksi di DPR-RI, maupun perwakilan perempuan dari provinsi-provinsi.

Faktor budaya meskipun bukan faktor dominan yang dapat mempengaruhi minat perempuan untuk dalam kegiatan publik khususnya, dan tampil di ruang publik pada umumnya, namun sedikit banyak faktor budaya masih mempengaruhi kebebasan perempuan dalam mengekspresikan diri di ruang publik. Dalam pepatah Jawa, perempuan diposisikan sebagai “konco wingking”, yang artinya hanya

berada pada garis belakang atau di belakang suami, yang urusannya hanya ”masak, macak, manak atau dapur, sumur, dan kasur”¹³⁸, yang tidak lebih sekedar urusan belakang, dan hanya sebagai pendamping suami saja.

B. Sistem Kekerabatan

Sebagaimana diketahui bahwa, Indonesia merupakan negara yang memiliki karakteristik masyarakat yang plural, dengan berbagai ragam suku, budaya, asat istiadat bahkan sistem kekerabatan yang dianutpun berbeda-beda. Perbedaan tersebut juga berkaitan dengan system kekerabatan yang diant oleh masyarakat di Indonesia, seperti system parental di Jawa, sistem kekerabatan patrilineal di Bali dan lain sebagainya, sistem kekerabatan matrilineal di Minangkabau, dan lain sebagainya. Dalam sistem kekerabatan parental dan sistem patrilineal, pada umumnya menempatkan laki-laki sebagai kepala keluarga. Laki-laki yang harus bertanggung jawab terhadap rumah tangganya, mencari nafkah, melindungi keluarga, dan urusan lainnya. Sistem kekerabatan atau keuargaan yang dianut di beberapa masyarakat adat di Indonesia, sedikit banyak akan mempengaruhi kesempatan bagi perempuan untuk tampil di ruang publik, seperti menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Tidak sedikit kaum perempuan yang merasa minder atau kurang percaya diri jika harus tampil di muka umum, meskipun sejarah membuktikan di masa perjuangan kemerdekaan banyak tokoh perjuangan perempuan yang kiprahnya tidak kalah penting dari laki-laki, seperti R.A. Kartini , Tjut Nya' Dien, Tjut Mutiah, dan lain sebagainya. Sedangkan di masa kemerdekaan sampai sekarang sudah banyak perempuan yang tampil di ruang publik yang sudah mampu menggeser peran laki-laki.

Di samping itu, tidak sedikit kaum laki-laki yang meremehkan kemampuan perempuan, sehingga tidak jarang perempuan menjadi kaum termarginalkan. Untuk urusan politik dan juga kepemimpinan publik peran perempuan sering dikecilkan dengan tidak melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan, karena dianggap lemah dan tidak memiliki daya upaya seperti laki-laki. Kendala-kendala lain diantaranya sistem kekerabatan atau keuargaan yang dianut di beberapa masyarakat adat di Indonesia, yang pada umumnya

¹³⁸Istilah ini sering digunakan dalam pepetah Jawa

menempatkan laki-laki sebagai kepala keluarga dalam sistem patrilineal, sehingga dapat menghambat peran wanita di luar keluarga.

Dominannya laki-laki dalam keluarga di sistem kekerabatan tertentu juga nampak pada sistem kewarisan yang dianutnya, seperti di Bali anak laki-laki yang memperoleh porsi harta warisan orang tuanya secara mutlak, dalam suku Jawa yang mayoritas memeluk agama Islam, mengikuti pola kewarisan Islam yang dalam sistem ini, laki-laki memperoleh dua kali bagian perempuan atau yang sering dikenal dengan istilah “sepikul segendongan”. Di samping itu, dalam pertemuan-pertemuan tertentu dari rapat-rapat Rukun Tetangga sampai dengan tingkatan yang lebih tinggi selalu yang hadir adalah kaum laki-laki. Hal ini mengesankan betapa kuatnya peran laki-laki.

C. Transparansi dalam Pengambilan Keputusan Daftar Calon

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian disertasi ini, bahwa kuota 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di Parlemen merupakan upaya sadar yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk meningkatkan peran perempuan di parlemen. Dengan semakin besarnya keterwakilan perempuan di parlemen diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang lebih besar pula dalam memperjuangkan hak-hak perempuan dan anak. Jika informasi ini akurat bahwa lahirnya kebijakan *affirmative action* 30% (tiga puluh persen) dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa selama ini putusan-putusan politik di parlemen kurang memperhatikan kepentingan kaum perempuan dan anak-anak, maka penetapan kuota tersebut diharapkan lebih mampu meningkatkan keterlibatan perempuan dalam pengambilan putusan politik di parlemen.

Sebagaimana dijelaskan di bagian lain dalam disertasi ini, bahwa *affirmative action* 30% (tiga puluh persen), merupakan angin segar bagi kaum perempuan untuk dapat lebih memerankan dirinya di parlemen. Namun kebijakan *affirmative action* 30% (tiga puluh persen) dapat dianggap merupakan malapetaka politik bagi laki-laki, sebab hak dan kesempatan laki-laki untuk menjadi anggota parlemen sudah diamputasi sebesar 30% (tiga puluh persen). Dengan demikian kaum laki-laki tinggal memperebutkan sisa 70% (tujuh puluh persen) dari total anggota parlemen yang diperebutkan.

Sehubungan dengan itu, maka sangat rasional jika laki-laki berupaya untuk menyiasati guna mengurangi kesempatan perempuan untuk menduduki kursi parlemen. Salah satu diantaranya dengan melakukan penetapan daftar calon anggota parlemen yang akan dipilih

dengan cara tertutup. Penetapan calon secara tertutup memungkinkan pengambilan keputusan banyak menguntungkan kaum laki-laki, misalnya dalam penyusunan nomor urut laki-laki dan perempuan dapat saja dilakukan dengan cara meletakkan calon perempuan pada urutan ketiga dan kelipatannya.

Penempatan calon perempuan pada nomor urut 3 dan kelipatannya nomor urut 6, secara normatif tidak menyalahi aturan, sebab yang diatur dalam Undang-undang Pemilu hanya wajib mengalokasikan 30% (tiga puluh persen) calon perempuan, dan setiap 3 (tiga) calon harus terdapat 1 (satu) calon perempuan, tanpa menentukan pada nomor urut berapa calon perempuan tersebut ditempatkan. Sehubungan dengan itu, faktor keterbukaan dalam pengambilan penyusunan daftar calon legislatif dapat juga menjadi faktor yang mempersempit ruang bagi keterlibatan kaum perempuan dalam parlemen. Di samping itu, sikap sebagian kaum laki-laki yang meremehkan kemampuan kaum perempuan di bidang politik juga tidak sedikit, sehingga menyebabkan termarginalkannya kaum perempuan.

D. Faktor Internal Individu Perempuan

Rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen, tidak dapat menyalahkan faktor-faktor eksternal yang mempengaruhinya. Seyogyanya harus pula dilihat pada individu perempuan itu sendiri. Sebagaimana diketahui bahwa, konstitusi dan peraturan pelaksanaannya sudah membuka ruang selebar-lebarnya bagi perempuan untuk memerankan dirinya di bidang politik, termasuk untuk menjadi anggota parlemen. Namun jika kuota perempuan di parlemen tidak tercapai yang berarti tidak mencerminkan kesetaraan gender selama beberapa periode pemilu, tentunya tidak dapat menyalahkan system pencalonan dan system pemilihan anggota parlemen. Sesungguhnya individu atau sosok perempuan sendiri yang kemungkinan tidak mampu mengaktualisasikan dirinya ke ruang publik.

Sebagaimana diketahui bahwa sejak era reformasi, dalam rangka penyetaraan gender, perempuan diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memerankan dirinya di bidang politik. Bagi perempuan yang dapat memanfaatkan kesempatan untuk tampil di ruang public, situasi dan kondisi saat itu sangat terbuka bagi perempuan untuk menampilkan dirinya dan bersaing untuk duduk di parlemen. Undang-partai Politik dan Undang Pemilu tidak membeda-

bedakan persyaratan laki-laki dan perempuan yang ingin menjadi anggota parlemen.

Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dalam Pasal 29, menentukan sebagai berikut.

- 1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:
 - a. Anggota Partai Politik;
 - b. Bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c. Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan
 - d. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.
- 1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- 2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
- 3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1a), dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Memperhatikan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, setiap orang dapat menjadi anggota partai politik sepanjang memenuhi persyaratan partai politik yang merekrutnya, dengan catatan persyaratan tersebut sama sekali tidak ada kaitannya dengan jenis kelamin, asal-usul, agama, suku dan ras. Namun memang harus disadari bahwa permasalahan internal pada diri perempuan kurang menampakkan kualitas kemampuan untuk berpolitik praktis, dan sebagian besar kualitas sumber daya manusia kaum perempuan kurang bagus, dengan kata lain jumlah kaum perempuan yang memiliki kualitas dan kualifikasi yang diperlukan dalam bidang politik masih sangat terbatas.

Di samping itu, terkait dengan faktor internal individu ini adalah masih sedikitnya perempuan yang merasa memiliki kemampuan yang setidaknya menyamai laki-laki, tidak sedikit perempuan yang confidence atau rasa percaya dirinya sangat kurang, sehingga jika berhadapan dengan publik, khususnya laki-laki merasa bekum mampu untuk bersaing dengan kaum laki-laki, terutama dalam memperebutkan kursi parlemen. Pengalaman organisasi perempuan

nampaknya sangat dibutuhkan untuk mendukung keterwakilannya di parlemen, sehingga benar-benar dapat memperjuangkan kaumnya.

E. Faktor Politis

Faktor politis dimaksudkan sebagai kehendak politik untuk memajukan kaum perempuan dalam dunia politik, dalam arti berkecimpung di dalam politik praktis. Faktor politis berujud pada keinginan pengambil keputusan di parlemen terkait dengan partisipasi dalam dunia politik dalam bentuk produk undang-undang yang menjadi penguat keinginan perempuan untuk menduduki jabatan parlemen. Secara historis, upaya-upaya pemerintah bersama DPR untuk memajukan kaum perempuan di bidang politik baru tahun 2003, yaitu tepatnya menjelang diselenggarakannya pemilihan umum tahun 2004. Upaya pemajuan kaum perempuan ini tampak setelah pemerintah bersama DPR menyetujui dan mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum.

Secara historis pula dapat diketahui, bahwa sejak pemilihan umum pertama tahun 1955 sampai dengan masa pemerintahan orde baru, tidak pernah dilakukan upaya-upaya nyata untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Upaya yang sungguh-sungguh dari kemauan politik dalam bentuk tindakan *affirmative action* baru setelah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, yang secara jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1), yang dirumuskan sebagai berikut: “Setiap Parpol Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).”

Selengkapnya Pasal 65 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum dirumuskan sebagai berikut.

- (1) Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.
- (2) Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120% (seratus dua puluh persen) jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Daerah Pemilihan.
- (3) Pengajuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan ketentuan:

- a. Calon anggota DPR disampaikan kepada KPU;
- b. Calon anggota DPRD Provinsi disampaikan kepada KPU Provinsi yang bersangkutan; dan
- c. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota disampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan

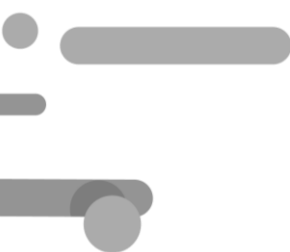
Upaya strategis untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen melalui *afirmaive action* merupakan salah satu upaya mewujudkan kesetaraan gender, namun tidak kemudian menjadi satu-satunya tempat bergantungnya harapan bagi perempuan untuk dapat menduduki parlemen. Namun yang harus diketahui bahwa tindakan afirmatif action hanyalah sarana hukum yang memberikan kesempatan kepada perempuan untuk mensejajarkan dirinya dengan laki-laki untuk memperjuangkan hak-hak perempuan. *Affirmative action* juga merupakan upaya strategis untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan dan kesempatan bagi kelompok-kelompok tertentu, khususnya kaum perempuan atau kelompok minoritas lain yang kurang terwakili dalam posisi-posisi strategis di masyarakat.

Faktor politis lain adalah terkait dengan penentuan pemenang bagi calon dalam pemilihan umum, yang pada saat itu dilakukan dengan mendasarkan pada nomor urut calon atau disebut dengan istilah “nomor sepatu”. Dengan penentuan pemenang atas dasar nomor urut ini, maka siapapun yang berada di urutan nomor urut kecil dapat dipastikan berpeluang untuk menjadi calon yang terpilih di parlemen. Sehubungan itu, pada pemilihan-pemilihan sebelumnya nominasi nomor urut calon menjadi komoditas politik yang sering diperebutkan oleh calon legislatif. Bukan tidak mungkin nominasi berdasarkan nomor urut ini menjadi ajang kolusi dan nepotisme, serta korupsi antara pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk menentukan nomor urut calon legislatif.

Model nominasi calon berdasarkan nomor urut ini tentunya tidak menguntungkan bagi calon yang menduduki atau menempati nomor urut besar, sebab sudah dapat dipastikan peluang untuk terpilih dalam pemilihan umum sangat kecil, meskipun pemilih pada saat menentukan pilihannya berdasarkan asumsi bahwa dalam partai tertentu terdapat tokoh perempuan idola yang diharapkan dapat mewakili aspirasinya. Namun karena posisinya pada nomor urutan di bawah, maka yang terpilih menjadi legislatif adalah orang yang bukan pilihannya, karena berada di nomor urut kecil.

Penempatan nomor urut calon bukan persoalan mudah bagi sebuah partai, karena semua calon menginginkan untuk menjadi anggota parlemen, dan untuk menjadi anggota parlemen dirinya harus menempati calon jadi. Dengan sedikitnya keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik, maka peluang untuk menduduki nomor urut jadi sangat kecil, karena perempuan tidak terlibat dalam penentuan nomor urut calon.

Kelemahan-kelemahan yang menyebabkan rendahnya keterwakilan perempuan dalam pengalaman pemilihan umum masa lalu, itulah diantaranya dikeluarkannya putusan politik oleh Pemerintah bersama DPR untuk menentukan kuota perempuan sebesar 30% (tiga puluh persen) keterwakilannya di parlemen dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, penetapan kuota sebesar 30% (tiga puluh persen) dengan asumsi terdapat kesempatan yang cukup bagi perempuan untuk menduduki calon terpilih untuk menjadi anggota parlemen.





BAB XIII

Kesetaraan Hak Asasi Politik Perempuan di Negara Lain

A. Perjuangan Perempuan di Iran

Perempuan sebagai salah satu bagian dari masyarakat, mempunyai posisi dan kedudukan yang sama, jika dilihat dari sudut pandang agama, namun yang terjadi pada masa lampau adalah terjadi diskriminasi terhadap perempuan yang menyebabkan aktivitas perempuan terabaikan bahkan dihilangkan, terutama adanya konsep budaya yang menyudutkan perempuan dalam ranah publik, demikian pula yang terjadi di Negara Islam – Iran.

Aktivitas perempuan di bidang politik hampir dapat dikatakan sangat minim, karena berbicara tentang politik pada saat ini bukan hanya tentang bagaimana partai politik berkuasa, tetapi bagaimana kedudukan atau posisi perempuan baik dalam partai politik maupun dalam parlemen.

Perjuangan perempuan di negara-negara Islam ini melalui pergerakan-pergerakan politik, yang cukup lama, walaupun pada akhirnya dapat diterima oleh pemerintah. Perjuangan politik kaum perempuan di berbagai negara melalui proses yang berbeda-beda dan mendapat tanggapan dari pemerintah dan masyarakat juga berbeda-beda, tergantung pada ideologi negara yang bersangkutan. Negara-negara Barat atau negara maju cenderung lebih cepat menerima perjuangan perempuan dibandingkan negara-negara miskin, terlebih lagi pada Negara-negara Islam yang cukup ketat dalam menetapkan peraturan terhadap peran serta kaum perempuan.

Negara Iran adalah salah satu negara Islam yang cukup berbeda dari negara-negara Islam lainnya dalam memandang kaum perempuan, karena kaum perempuan merupakan salah satu kekuatan masyarakat yang juga mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan laki-laki dalam mengisib kemerdekaan bangsa demi mewujudkan kemajuan negaranya dalam berbagai aspek, khususnya

pada aspek demokratisasi dan perlindungan hak asasi manusia di segala bidang. Gerakan perempuan di negara Barat dikenal sebagai suatu gerakan jender yang berakar pada politik, karena sebelum akhir abad 19, perempuan merupakan golongan manusia yang belum terpikirkan nasibnya, sehingga gerakan ini disebut sebagai gerakan “*suffrage*”.

Berdasarkan stereotipe dalam jenis kelamin, maka kaum laki-laki yang selalu dikaitkan dengan maskulinitas, yang bertentangan dengan feminitas, dan bahwa dunia politik merupakan dunia kaum laki-laki, dan hal ini disebabkan oleh bentukan budaya masing-masing negara yang menempatkan perempuan dalam lingkungan keluarga, beraktivitas dalam rumah dan sekitarnya saja. Adanya perkembangan aktivitas kaum perempuan dalam berbagai bidang selain di dalam rumah, maka mulai tampak bahwa peran perempuan masih sangat terbatas baik dari segi kualitas maupun kuantitas, yang berdampak pada pengambilan keputusan dalam bidang politik, khususnya yang menyangkut kehidupan perempuan. Tampak pada struktur pengurus dalam partai politik, jabatan tertinggi di kalangan pemerintahan, tempat keputusan dan kebijakan di buat, jumlah perempuan sangat sedikit, sehingga dapat dikatakan bahwa partisipasi politik kaum perempuan adalah sangat rendah.

“Mendekati akhir abad 20, tampak sudah ada kemajuan karena hampir 95 % negara di dunia menjamin hak asasi politik perempuan yang paling mendasar (fundamental) yaitu hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan /hak untuk dipilih (*right to stand for election*)”⁶

“Negara Islam Iran mengakui kedua hak tersebut pada tahun 1963 melalui suatu revolusi besar-besaran pasca berakhirnya kedudukan Shah.”⁷

Meskipun demikian, dalam kenyataannya, kaum perempuan tetap menjadi kelompok yang termarginalkan dalam dunia politik, dan hal ini telah menjadi suatu fenomena yang merata di hampir seluruh negara-negara Islam.

Di Indonesia, perjuangan perempuan sudah dimulai sejak Kartini pertyama kali memberikan api semangat untuk kebangkitan kaum perempuan Indonesia dalam upaya memajukan diri dengan meningkatkan kualitas diri melalui pendidikan.

Di negara-negara Arab dan Asia, melalui berbagai penelitian , ditemukan banyak terjadi ketidakadilan jender (*gender inequality*) ,

disebabkan oleh politisasi agama dan diwarnai budaya, sehingga menimbulkan aturan-aturan yang tidak adil dan bersifat patriarhal.

Walaupun gerakan feminisme dan jender lahir di dunia negara-negara Barat, gagasan ini tidak dapat dibatasi oleh geografi atau batas-batas negara, sehingga walaupun tampak ‘asing’, namun sebenarnya gerakan ini merupakan suatu transformasi, sehingga gerakan ini tidak pernah ‘dipaksakan’, tetapi muncul karena timbulnya suatu kesadaran bahwa keidakadilan itu tidak mencerminkan sistem demokrasi karena dalam demokrasi, ada jamin penuh untuk hak-hak asasi manusia tanpa membedakan jenis kelamin.

Hak asasi politik perempuan berbasis jender juga memperjuangkan kepentingan perempuan dalam segala bidang.

Universal Declaration of Human Rights, dalam beberapa pasalnya juga menegaskan hal ini, yaitu sebagai berikut.

Pasal 19

Setiap individu berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan dengan tidak memamndng batas-batas (wilayah);

Pasal 20

1. Setiap individu mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai;
2. Tidak seorangpun boleh dipaksa untuk memasuki suatu perkumpulan.

Pasal 21

1. Setiap individu berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;
2. Setiap individu berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya.
3. Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan yang tidak membeda-bedakan, dan dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara=cara lain yang menjamin kenbebasan memberikan suara;

Khusus negara Iran adalah salah satu negara Islam yang berbeda dengan negara Islam lainnya dalam menyikapi perubahan pasca gerakan transformasi tersebut, karena peristiwa revolusi ini menjadi suatu peristiwa besar dalam sejarah Iran, yang menandai puncak dari pergolakan politik antara penguasa Iran dengan kelompok ulama yang sebenarnya sudah berlangsung cukup lama, sehingga terjadi perubahan yang fundamental dalam sistem ketatanegaraan Iran yang berpengaruh pada sistem pemerintahan Iran pada saat ini, yang akhirnya negara Iran berkiblat pada Syariah Islam sebagai Konstitusi Negara.

Syariat Islam dalam Undang Undang Republik Islam Iran, mencakup tentang Hak dan Kewajiban kaum perempuan di dalam negara; yang sebenarnya dalam Konstitusi Republik Islam Iran yang pertama kali dibahas dan dirumuskan oleh para ulama, sudah ada pengakuan atas hak dan martabat kaum perempuan, walaupun dalam majelis ulama tersebut, hanya ada satu ulama perempuan, akan tetapi Konstitusi ini menampakkkan perhatian (respek) terhadap hak dan kewajiban kaum perempuan yang sama dengan kaum laki-laki.

Pada Pembukaan Undang Undang dasar / Konstitusi Republik Islam Iran, terdapat dua paragraf khusus yang mengatur tentang kepentingan perempuan, dengan menetapkan kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan penambahan yang besar atas pemenuhan hak-hak kaum perempuan yang pada pemerintahan sebelum revolusi, tidak pernah diperhataikan, bahkan terkesan dihapuskan/dihilangkan.

“Adapun kedua paragraph/pasal tersebut .sebagai berikut :

Pasal 20 :

“Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, secara etara menerima perlindungan hukum dan memiliki semua hak kemanusiaan, politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang sesuai dengan kriteria Islam “¹³⁹

Sedangkan dalam Pasal 21, memberikan suatu penekanan pada pemerintah untuk menjamin hak kaum perempuan yang sesuai dengan kriteria Islam, untuk mewujudkan tujuan-tujuan sebagai berikut.

1. Menciptakan lingkungan yang kondusif untuk perkembangan kepribadian perempuan dan penegmbalian hak-hak mereka, baik materiil maupun intelektual;

¹³⁹Ibid

2. Perlindungan terhadap para ibu, terutama pada masa kehamilan dan pengasuhan anak, dan perlindungan terhadap anak-anak yatim;
3. Membentuk pengadilan yang berkompoten untuk melindungi keluarga;
4. Menyediakan asuransi khusus untuk janda, perempuan tua, dan perempuan tanpa pelindung;
5. Memberikan hak pengasuhan kepada ibu angkat untuk melindungi kepentingan anak ketika tidak ada pelindung legal.¹⁴⁰

Konstitusi Republik Islam Iran ini, juga mengatur dengan baik untuk posisi perempuan dan hak-hak yang mereka dapatkan baik dalam tatanan sosial maupun politik, hal ini sangat berbeda dengan kondisi Iran pada tahun 1979 (pra revolusi).

Sebelum revolusi, perempuan Iran hanya dianggap sebagai 'alat' reproduksi serta disalahgunakan, dan perempuan Iran sendiri adalah kaum yang konvensional dengan pemikiran yang terbelakang, di samping itu perempuan dianggap sebagai 'harta' yang dimiliki kaum laki-laki, sehingga posisi laki-laki menjadi lebih tinggi dari perempuan.

Akibatnya kaum laki-laki memiliki kekuasaan (*power*), dalam berbagai bidang, dan perempuan dianggap tidak cocok untuk ikut serta dalam berbagai bidang di masyarakat.

Perjuangan politik ini identik dengan pergerakan politik dari kelompok-kelompok yang menginginkan perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga politik bahkan juga apabila menginginkan suatu perubahan atau menciptakan suatu tatanan baru dalam masyarakat, dengan menggunakan cara-cara politik sehingga apabila dibandingkan dengan partai politik, gerakan ini

Mempunyai tujuan yang terbatas dan bersifat fundamental, dan dapat juga bersifat ideologis, yang mengikat para anggota kelompok dan menjadi identitas kelompok tersebut (*group identity*)

Perjuangan kelompok sosial dan kelompok politik dalam suatu masyarakat ini, akan bertemu dalam kepentingan di bidang sosial politik, dan berkelanjutan dalam keterlibatan dalam politik formal bahkan proaktif terhadap pelaksanaan sistem politik yang ada.

Ada tiga (3) fase dalam pergerakan perempuan di Negara Islam Iran pascakemenangan revolusi Islam, sebagai berikut.

¹⁴⁰Ibid

Fase pertama, sepuluh tahun pertama pasca revolusi Islam (1979—1989) di era rezim/pemerintahan Ayatollah Khomeini, menghasilkan berbagai peraturan yang bias gender, misalnya peraturan yang melarang jabatan hakim bagi perempuan, dengan alasan wanita lebih emosional dan irrasional. Pada era ini, sudah muncul oposisi gerakan perempuan Iran yang melakukan perlawanan terhadap berbagai kebijakan yang merugikan hak-hak kaum perempuan dan korban kekerasan.

Fase kedua, sepuluh tahun kedua (1989—1999) pascarevolusi Islam terjadi perubahan terhadap berbagai peraturan yang bias gender. Peraturan tersebut secara bertahap mulai direvisi. Sehingga 11 tahun setelah revolusi Islam, pemerintah mencabut pelarangan hakim perempuan di Iran. Pada era ini, pemerintahan Iran juga membuat kebijakan yang menjamin hak-hak reproduksi perempuan. Perempuan Iran sudah ada yang menjadi anggota parlemen, bahkan ada yang menduduki jabatan strategis di pemerintahan. Hal ini tentunya dampak signifikan dari jaminan pelaksanaan hak atas pendidikan rakyat.

Fase ketiga, sepuluh tahun ketiga (1999—sekarang), pada fase ini, banyak perempuan, baik secara individu maupun berkelompok terus memperjuangkan hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi di Iran. Mereka yang kemudian menciptakan model gerakan perempuan di Iran.¹⁴¹

Model yang dikembangkan adalah berupa tuntutan antara lain sebagai berikut.

Tuntutan yang diajukan kaum perempuan didominasi oleh persamaan hak-hak perempuan dan perlindungan hak anak; tuntutan merevisi hukum keluarga di Iran karena banyak yang mengabaikan hak perempuan dan anak-anak, terutama hukum yang berkaitan dengan perkawinan, perceraian dan implikasinya; menyuarakan gagasan bahwa HAM universal tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Hal-hal yang sudah jelas diatur dalam Al-Quran, misalnya hak waris yang berbeda antara laki-laki dan perempuan, dan kewajiban menggunakan jilbab tidaklah menjadi bagian yang mereka gugat. Inilah yang membedakan gerakan perempuan Barat dengan gerakan perempuan di Iran. Di Iran gerakan perempuannya justru menyakini banyak pihak bahwa

¹⁴¹Ibid

ajaran Islam dan hukum Islam tidaklah bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM universal.¹⁴²

Adapun faktor-faktor yang mendorong secara signifikan terhadap terjadinya perubahan kebijakan di negara Islam Iran, khususnya terhadap perempuan dan sekaligus mempengaruhi perkembangan gerakan perempuan di Republik Islam Iran, adalah sebagai berikut.

1. Faktor pertama → meningkatnya pendidikan, dalam materi pendidikan baik yang teoritis maupun yang praktis;
2. Faktor kedua → adanya perubahan politik di dalam negeri karena muncul suatu kesadaran dan adanya tafsir Islam yang makin bergeser kearah budaya modern, yang tidak berdasarkan budaya patriakal.; di samping itu perempuan Iran yang berada diluar wilayah Iran, karena menolak kebijakan pemerintah, tetap dapat bebas berhubungan dengan organisasi perempuan dalam negeri Iran, bahkan boleh memberikan informasi yang berkaitan dengan perkembangan Iran.
3. Faktor ketiga → munculnya tokoh-tokoh Iran yang berani melawan kondisi sosial politik dan sosial budaya di Iran, dan para perempuan ini berjuang sesuai dengan latar belakang keahloannya, gerakan ini dimaksudkan sebagai suatu uapay untuk menegakkan HAM dan demokrasi di negeri mereka.
4. Faktor keempat → timbul kesadaran para Mullah (pemuka agama) dan pemimpin Iran bahwa Al-Quran senantiasa mengikuti perkembangan jaman dan kitab Al-Quran yang menjadi dasar isalmi bagi konstitusi Iran, sehingga pemerintah pun mau melakukan telaah kembali bagi kebijakan-kebijakan pemerintahan Ira yang bias gender.
5. Faktor kelima → faktor sosial budaya masyarakat yang menghormati perempuan mulia dalam sejarah Islam, misalnya: Putri Rassullah saw., Fatimah Az-Zahra, yang mempunyai perilaku yang santun, lemah lembut, pintar, berani dan bijak, serta dijadikan sebgai teladan untuk nilai-nilai yang dianut masyrakat Iran, serta telah menyatu dalam budaya masyarakat. Nilai-nilai ini berisi ajaran agar kaum laki-laki dan perempuan

¹⁴²http://www.academia.edu/3450300/perjuangan_kaum_perempuan_dalam_memperoleh_kesetaraan_hak

saling menghargai, menghormati, mamahami hak, dan kewajibannya masing-masing.¹⁴³

Memasuki awal abad ke-21, lebih dari 95% negara di dunia menjamin dua hak demokratik bagi perempuan yang paling mendasar yaitu hak untuk *memilih (right to vote)* dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for election*).

“Selandia Baru adalah negara yang pertama, yang memberikan hak suara kepada kaum perempuan pada tahun 1893; dan Finlandia adalah negara pertama yang melakukan adopsi terhadap dua hak mendasar tersebut pada thun 1906.”¹⁴⁴

Akan tetapi, di lain pihak, ada beberapa negara yang menolak 2 (dua) hak yang mendasar itu, seperti Kuwait dan Uni Emirat Arab. Sedangkan Republik Islam Iran mengakui hak untuk mencalonkan diri (*right to stand for election*) pada tahun 1963, kemudian beberapa tahun berikutnya, baru mengakui hak untuk memilih (*right to vote*). “Pengakuan ini menyebabkan representasi kaum perempuan di parlemen menjadi rendah dan terjadi banyak pelanggaran terhadap hak-hak demokratis perempuan, karena tingkat representasi perempuan dalam badan legislative yang seharusnya menjadi perwujudwn demokrasi, ternyata lebih berfungsi untuk mempertahankan *status quo*.”¹⁴⁵

Di banyak negara Islam, tradisi masih tetap diberlakukan untuk menekan dan menegaskan bahwa peran utama perempuan adalah sebagai istri dan ibu. Sistem patriarki yang kaku, dan tradisional mnempatkan nilai-nilai cultural tradisional ini. Sebagai penghalang bagi kemajuan, perkembangan dan partisipasi perempuan dalam berbagai proses politik.

Ideologi masyarakat di seluruh dunia yang terdominasi oleh ideologi tentang ‘kedudukan perempuan’ yaitu bahwa perempuan tidak harus memainkan peran ‘ibu yang bekerja’; yang secara umum mendapatkan upah/jasa yang sangat rendah.

Peran-peran tradisional yang wajib dilakukan kaum perempuan, terus berlangsung, sehingga anggapan bahwa seorang pemimpin haruslah bersifat aseksual dalam berbagai sikap dan pernyataannya, meskipun ia seorang perempuan; di samping itu, adanya aturan permainan yang tidak tertulis menyebabkan kaum perempuan yang

¹⁴³Ibid

¹⁴⁴Ibid

¹⁴⁵Ibid

menjadi politisi dan sebagai anggota parlemen, harus menjalani situasi dan kesulitan yang tidak menyenangkan dalam dunia politik, karena mereka harus berperilaku dengan cara-cara yang tidak alamiah bagi kaum perempuan.

Adanya anggapan bahwa politik itu suatu permainan yang ‘kotor’, membuat perempuan harus mempertimbangkan keikutsertaannya dalam dunia politik dan kesiapan untuk melawan segala ‘penyakit’ seperti korupsi, karena dengan munculnya keterbukaan dan demokrasi dan pluralisme politik serta kebebasan pers, maka terjadi liberalisasi politik dengan salah satu tujuannya adalah membasmi korupsi.

Sedangkan media mass yang disebut-sebut sebagai salah satu unsur kekuasaan, karena pengaruhnya terhadap masyarakat, mempunyai 2 (dua) peran yaitu memberi catatan tentang serangkaian peristiwa yang terbaru dan sebagai pemberi informasi mengenai opini publik, yang dapat membantu perkembangan dari sudut pandang yang berbeda, karena kerap kali media massa cenderung meminimalkan pengungkapan berbagai peristiwa dan juga publikasi organisasi-organisasi kepentingan terhadap perempuan dan juga publikasi-publikasi perempuan yang tidak secara memadai menginformasikan hak dan peran perempuan dalam masyarakat; serta tidak mengangkat isu-isu yang berkaitan dengan gerak langkah perempuan dalam masyarakat, dan tidak juga mengangkat isu-isu yang berkaitan dengan langkah-langkah pemerintah untuk memperbaiki posisi perempuan.

Hal ini juga terjadi di negara Islam Iran, dengan tidak diliputnya gerak langkah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) perempuan, terutama media massa yang berasal dari luar Iran atau dari media Barat. Akan tetapi, lebih dari 80% media massa melakukan propaganda yang menunjukkan lemahnya sistem pemerintahan di Republik Islam Iran dalam mengangkat martabat perempuan, padahal data resmi di Republik Islam Iran menunjukkan kemajuan yang signifikan dalam sistem Islam Iran tersebut.

Kontradiksi ini menunjukkan bahwa budaya yang masih melekat pada masyarakat Iran menjadi penghalang bagi perkembangan dan kemajuan kaum perempuan khususnya dalam menggunakan hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri (*right to stand for election*).

Tidak berbeda jauh dengan Republik Islam Iran, Indonesia juga memiliki sejarah perkembangan pergerakan perempuan –dalam memperjuangkan hak asasi politik mereka– dalam masa-masa

sebelum kemerdekaan, masa pemerintahan Presiden Soekarno, masa pemerintahan Soeharto dan masa pemerintahan sekarang, yang dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Masa sebelum kemerdekaan → dimulai sejak diadakannya kongres tanggal 22 Desember 1928 di Yogyakarta yang melahirkan Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia (PPPI); namun sebelum forum ini, telah berdiri suatu organisasi perempuan bentukan dari Boedi Oetomo yang bernama Poetri Mardika, yang bersamaan dengan gerakan nasional perempuan Indonesia dan internasional dalam memperjuangkan emansipasi dan hak-hak kaumperempuan termasuk hak asasi politik.
2. Masa pemerintahan Soekarno → perkembangan gerakan perempuan dalam kondisi yang berbeda, dan lebih sulit dibanding pada masa sebelum kemerdekaan, namun masa setelah kemerdekaan ini merupakan masa yang memperjelas posisi perempuan, dan pada tahun 1955 - Soekarno memberikan hak kepada kaum perempuan untuk ikut memilih (hak untuk memilih / *right to vote*) dalam Pemilihan Umum tahun 1955 dan juga dapat menduduki parlemen atau menjadi anggota parlemen. Bahkan kemudian diterbitkanlah “Undang Undang Nomor 80 tahun 1958 yang menyangkut tentang kesetaraan gender, dan menjelaskan tentang persamaan perempuan dan laki-laki dalam sistem penggajian.”¹⁴
3. Masa pemerintahan Soeharto → pergerakan perempuan agak berbeda dengan masa sebelumnya, karena tuntutan berbagai pengaturan dalam sosial budaya yang secara khusus membela hak-hak mereka sebagai istri, maka terbitlah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang juga mengatur tentang jumlah istri bagi seorang Pegawai Negeri sipil (PNS), kemudian muncul Kementerian Muda Urusan Wanita dalam Kabinet Pembangunan, serta bermunculan berbagai kelompok perempuan, dimulai dari kelompok para istri professional, istri PNS, dan abdi negara lainnya (istri TNI). Tetapi kelompok-kelompok ini bersifat tidak otonom karena melekat pada identitas suami mereka. Sehingga secara perlahan gerakan perempuan yang memperjuangkan hak-haknya khususnya hak asasi politik ini mulai hilang, dan kembali lagi pada era tahun 1986—1997 (akhir pemerintahan Soeharto), dengan dibentuknya Komisi Nasional Perempuan (KOMNAS Perempuan) oleh Presiden B.J. Habibie.

4. Masa sekarang → bermunculan kelompok-kelompok perempuan yang menunjukkan suatu pergerakan perempuan dalam menuntut hak mereka dalam bidang politik sekaligus menuntut adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, sehingga keluarlah aturan-aturan yang memberikan hak-hak perempuan, seperti Inpres, Keppres, dan Undang Undang. Hal ini menunjukkan bahwa gerakan perempuan pada masa kini semakin baik dan semakin inovatif karena menyangkut semua segi kehidupan dan memang pada dasarnya hak asasi manusia tidak membedakan jenis kelamin, karena baik laki-laki maupun perempuan adalah makhluk ciptaan Tuhan yang berakal dan berbudi.
5. Khususnya pada struktur politik, faktor-faktor sosial cukup berperan dalam rekrutimen anggota parlemen perempuan.
6. Pergerakan perempuan dari masa ke masa mengalami kemajuan, meskipun tidak dapat membuang sistem budaya patriarki, karena dari sejak awal memang telah ditanamkan pola pikir yang demikian dalam masyarakat, di hampir semua negara di dunia, terutama negara Islam.
7. Konsep yang diharapkan tentang adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan di beberapa aspek, dapat terjadi dan memang tidak dapat dipungkiri adanya hal yang bersifat kodrati yang hanya dimiliki oleh kaum perempuan, seperti hamil, menstruasi, dan melahirkan. Namun hal tersebut bukanlah penghalang semata untuk menjauhkan perempuan dari dunia publik khususnya dunia politik, dan juga dunia lainnya (ekonomi dan sosial).

B. Perjuangan Perempuan di Uni Eropa

Mengenai persepsi kuota perempuan di Uni Eropa, tidak ada pelaksanaan yang seragam. Di Jerman, yang mendukung hak asasi manusia, masalah kuota perempuan diperdebatkan. Demikian juga di Perancis, belum lama ini kuota perempuan diberlakukan, juga di Italia dan Belanda memiliki peraturan khusus untuk kuota ini. Akan tetapi di Inggris, tidak ada kuota perempuan, dan memang Inggris termasuk anggota baru dalam Uni Eropa yang menolak memberikan suaranya untuk kuota perempuan.

Di negara-negara Skandinavia, yang sering disebut-sebut mendorong perempuan dalam dunia kerja, tidak terlalu banyak mempunyai pengalaman dalam hal kuota perempuan. Dalam Parlemen Eropa pun harus melakukan pemungutan suara mengenai kuota perempuan tersebut. Anggota Parlemen Eropa dari Luxemburg –

Astrid Lulling, termasuk dalam kelompok yang menentnag kuota perempuan tersebut, dengan mengatakan: “ Sebelum adanya peraturan di Norwegia, terdapat lebih dari 600 perusahaan yang terdaftar di Norwegia, tiga tahun kemudian tinggal 300, kebanyakan mengatakan, itu terletak pada kuota.”¹⁴⁶

Berkaitan dengan perusahaan yang terdaftar ini, hanya dengan omset minimum tertentu dengan jumlah pekerja tertentu, yang menjalankan kuota perempuan, maka perusahaan dapat menghindari persyaratan itu. Lebih sedikit karyawan, lebih sedikit omsset, dan tidak masuk dalam pasar bursa.“ Sedangkan perempuan-perempuan Norwegia yang memperoleh jabatan di pasar bursa karena kuota, disebut *rok emas*.”¹⁴⁷ Karena sebenarnya kata Astrid Lulling, bahwa “kesuksesan itu bukan tergantung pada kuota, karena Lulling berpendapat bahwa kuota itu dapat disalahgunakan, dapat diinstrumentalisir untuk menempatkan perempuan ke suatu posisi. Jika kandidat laki-laki ada yang tidak disukai,”¹⁴⁸ dengan alasan bahwa mereka menginginkan seorang perempuan pada posisi tersebut. Sehingga masalah kuota di Uni Eropa ini memicu perdebatan yang panas, seperti pada parlemen sebelumnya. Anggota Parlemen Eropa yang berasal dari Jerman (Rebecca Harms) yang mewakili Partai Hijau, menyimpulkan posisi para pendukung kuota perempuan sebagai berikut:” kesetaraan jender sebagai dasar pemting dalam undang-undang dan pernyataan hakasasi manusia, adalah harus. Tapi untuk mempraktekannya, kita membutuhkan peraturan dan undang-undang,dan untuk itu, menurut pendapat saya, perlu adanya kuota”¹⁴⁹

¹⁴⁶Ibid

¹⁴⁷Ibid

¹⁴⁸Ibid

¹⁴⁹Ibid



Upaya-Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam Menggunakan Hak Asasi Politiknya

A. Kebijakan *Affirmative Action*

Upaya strategis untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen melalui *affirmative action* merupakan salah satu upaya mewujudkan kesetaraan gender, namun tidak kemudian menjadi satu-satunya tempat bergantungnya harapan bagi perempuan untuk dapat menduduki parlemen. Namun yang harus diketahui bahwa tindakan afirmatif action hanyalah sarana hukum yang memberikan kesempatan kepada perempuan untuk mensejajarkan dirinya dengan laki-laki untuk memperjuangkan hak-hak perempuan. *Affirmative action* juga merupakan upaya strategis untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan dan kesempatan bagi kelompok-kelompok tertentu, khususnya kaum perempuan atau kelompok minoritas lain yang kurang terwakili dalam posisi-posisi strategis di masyarakat.

Selanjutnya upaya pemajuan keterwakilan perempuan di parlemen terus diupayakan oleh pemerintah bersama DPR dengan menerbitkan undang-undang pemilihan umum baru, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum. Keseriusan pemerintah bersama DPR untuk terus meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen terlihat dalam ketentuan mengharuskan parpol untuk menyertakan sekurang-kurangnya satu caleg perempuan di antara tiga calon dalam posisi yang berurutan nomor urut. Keharusan itu tertuang dalam Pasal 55 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, yang menentukan: “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.”



Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 55 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, menentukan bahwa: “Nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. Permasalahannya adalah efektifkah ketentuan tersebut, dalam pengertian bahwa pelaksanaan ketentuan tersebut memerlukan kesiapan dari partai politik untuk menempatkan calon perempuan dalam posisi nomor urut kecil, sebab walaupun ditentukan bahwa nama-nama calon ditentukan berdasarkan nomor urut, jika perempuan ditempatkan pada nomor urut ketiga dan kelipatannya berarti pada nomor urut enam, sama saja artinya bahwa ketentuan Pasal 55 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, menjadi tidak bermakna bagi upaya peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen dengan *affirmatif action* 30% keterwakilan perempuan tersebut.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum memang menentukan, bahwa setiap partai politik harus menyertakan seorang calon perempuan dalam setiap tiga calon yang terdaftar dalam nomor urut calon legislator, namun persoalannya tidak ada keetntuan yang mengharuskan penempatan calon perempuan tidak harus di nomor urut 3 dan kelipatannya, sehingga jika partai politik selalu menempatkan calon perempuan pada urutan ketiga dan kelipatannya, pemerintah dan perempuan sebagai calon tidak bisa berbuat apa-apa, karena memang tidak ada sanksi yang tegas sekalipun. Seharusnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum menyertakan sanksi yang tegas bagi partai politik yang tidak melaksanakan niat baik pemerintah dan DPR untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen tersebut.

Di samping itu, kiranya diperlukan upaya-upaya politik yang harus dilakukan bagi ditaatinya aturan *afirmatif action* sebagai uapaya meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen tersebut. Dalam hal ini dapat saja misalnya jika partai tidak mentaati aturan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, dikenakan sanksi tertentu terkait dengan kepercayaannya sebagai kontestan pemilihan umum, seperti penundaan verifikasi data atau mungkin pembatalan kepesertaan sebagai kontestan pemilihan umum.

Sebuah kebijakan baru apalagi tidak disertai sanksi yang tegas, dan dalam hal ini terkait dengan posisi strategis seseorang di parlemen, memang tidak serta merta membuahkan hasil maksimal. Setidak-tidaknya memerlukan waktu yang cukup untuk menimbulkan kesadaran bagi partai politik untuk menerima kebijakan

tersebut. Sebagaimana kebijakan-kebijakan politik lainnya, pada umumnya memerlukan sosialisasi yang lebih matang, sehingga lambat laun dapat memahami arti penting keterwakilan dalam parlemen. Di samping itu, kaum perempuan juga harus secara aktif mengaktualisasikan dirinya di ruang-ruang publik guna menarik simpati kaum perempuan yang memiliki hak pilih.

Membangun citra baik perempuan di masyarakat juga akan sangat membantu meningkat kepercayaan masyarakat yang selama ini sering dikecewakan oleh calon-calon legislatif terpilih. Sebab tidak sedikit calon laki-laki terpilih yang menyalahgunakan kepercayaan untuk konstituenya untuk memperjuangkan aspirasinya justru terjebak pada perbuatan-perbuatan nista dengan terlibat dalam tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan berakhir di baik jeruji penjara. Dengan demikian berkaca pada kasus-kasus tersebut, pencitraan kaum perempuan untuk meyakinkan dirinya mampu bertindak profesional dan menghindari perbuatan-perbuatan tercela diharapkan dapat membantu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap calon perempuan di masa-masa mendatang.

Upaya nyata yang telah dilakukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013, telah mulai menunjukkan keberberhasilan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan sebesar 30% tersebut, sebab terbukti kedua produk hukum ini mampu memaksa parpol untuk memenuhi kuota 30 persen keterwakilan perempuan. Hal itu tercermin melalui jumlah caleg perempuan di daftar calon tetap untuk DPR periode 2014-2019. Dalam daftar itu, setiap parpol rata-rata memiliki caleg perempuan sebesar 34,25 persen¹⁵⁰.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum yang terkait dengan keharusan bagi partai politik untuk menempatkan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dapat dilihat dalam Pasal 8, yang selengkapnya dirumuskan:

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.

¹⁵⁰Sumber Komisi Pemilihan Umum Pusat Periode Pemilu 2014/2019

- (2) Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:
- a. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
 - b. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
 - c. Memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
 - d. Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
 - e. Menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
 - f. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu per seribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
 - g. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
 - h. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan
 - i. Menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum tersebut kemudian diperkuat dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 11 huruf b menentukan, bahwa: “Daftar bakal calon menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di setiap daerah pemilihan”. Selanjutnya ketentuan Pasal 11 huruf d menentukan, bahwa: “Urutan penempatan daftar bakal calon perempuan sebagaimana dimaksud huruf c, yaitu setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Selengkapya ketentuan Pasal 11 tersebut dirumuskan sebagai berikut:

Dalam pengajuan bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Partai Politik wajib memperhatikan:

- a. Daftar bakal calon paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan.
- b. Daftar bakal calon menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di setiap daerah pemilihan.
- c. Nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut (Model BA).
- d. Urutan penempatan daftar bakal calon perempuan sebagaimana dimaksud huruf c, yaitu setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Pasal 24 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, menentukan bahwa:

- (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi selama 14 (empat belas) hari terhadap kelengkapan, kebenaran dan keabsahan persyaratan:
 - a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh Ketua Umum/Ketua atau dan Sekretaris Jenderal/Sekretaris atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20.
 - b. Jumlah bakal calon untuk setiap daerah pemilihan paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a.
 - c. Jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) untuk setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b.
 - d. Penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
 - e. Administrasi bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu berkenaan dengan surat keterangan dan surat pernyataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 (satu) nama bakal calon perempuan dalam setiap 3 (tiga) nama bakal calon pada nomor urut yang lebih kecil, partai

politik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

Memperhatikan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, menunjukkan bahwa peraturan tersebut di samping merupakan instrument yuridis untuk menata dan mengatur pencalonan anggota legislatif, juga dimaksudkan untuk memperjuangkan keterwakilan perempuan dengan mendasarkan pada kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan 30% (tiga puluh persen) di parlemen, dengan harapan iklim demokrasi di parlemen benar-benar dapat diwujudkan. , sebab demokrasi pada dasarnya merupakan upaya mewujudkan keterwakilan semua elemen masyarakat di parlemen, sebagai sarana untuk berpartisipasi bagi rakyat dalam pengambilan kebijakan pemerintah melalui wakil-wakilnya.

Problem keterwakilan perempuan dalam ruang publik sebenarnya bukan hanya dihadapi oleh Indonesia saja, tetapi hampir semua negara di dunia. Bahkan secara umum keterwakilan perempuan Indonesia di ruang publik, seperti dalam keanggotaan parlemen atau dalam menduduki jabatan publik, sebenarnya lebih maju dibandingkan dengan yang dihadapi negara-negara lain. Namun memang harus diakui bahwa dalam kenyataan tiidak dapat dimungkiri, di Indonesia persoalan keterwakilan perempuan di parlemen masih menghadapi banyak tantangan, baik internal maupun eksternal. Meskipun secara yuridis konstitusional, maupun upaya-upaya nyata untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen terus dilakukan. Hak keterwakilan perempuan tersebut juga dijamin oleh konstitusi, termasuk hak untuk berpartisipasi di bidang politik.

Sesungguhnya persoalan keterwakilan perempuan di ruang public termasuk dalam keanggotaannya menjadi parlemen juga banyak dialamai oleh negara-negara lain. Sehubungan dengan itu, maka telah banyak diselenggarakan konvensi-konvensi internasional yang bertujuan untuk memberikan motivasi kepada perempuan untuk lebih meningkatkan kualitas diri dan aktualitas diri di ruang publik, seperti beberapa konvensi yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan juga *Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women*.

Sekali lagi perlu diingatkan bahwa dalam rangka upaya meningkatkan keterwakilan perempuan, kaum perempuan tidak hanya

menyerahkan diri kepada putusan politik yang memberikan kuota 30% (tiga puluh persen), namun yang sangat diperlukan adalah usaha kaum perempuan dalam membangun citra positif dirinya, terutama harus sejauh mungkin menghindari jebakan-jebakan korupsi dan kolusi yang justru menjadi kontra produktif bagi dirinya untuk menduduki parlemen. Cukup kiranya pengalaman anggota terpilih perempuan diantaranya Angelina Sondakh, Wa Ode Nurhayati, dan Chairunnisa, sebagai potret buram wakil perempuan di parlemen, dan ke depan tidak terulang pengalaman serupa.

Sebagaimana diketahui bahwa, Pemerintah melalui regulasinya yang telah membuka peluang yang cukup besar bagi kaum perempuan, antara lain dengan diberlakukannya Undang Undang Partai Politik Nomor 2 Tahun 2008 dalam Pasal 22 ayat (5), memberikan kuota bagi perempuan 30 %, dari tingkat pusat hingga daerah, sebenarnya telah memberikan dampak positif bagi peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen, maupun di kepengurusan partai politik. Namun demikian sekali lagi data mengenai posisi yang di pegang oleh kaum perempuan di Dewan Pimpinan Pusat partai-partai politik, tidak tercatat dengan baik.

Tindakan afirmatif dengan pemberian kuota 30 % bagi kaum perempuan merupakan hak konstitusional yang harus dipandang dengan proporsional tanpa mengesampingkan hak kedaulatan rakyat, karena sebagai *stakeholder* utama dalam negara demokrasi, adalah hak rakyat untuk memilih para wakilnya untuk duduk di parlemen, tanpa ada diskriminasi, karena pengabaian terhadap hak rakyat adalah pencederaan terhadap demokrasi dan kedaulatan rakyat. Keterlibatan perempuan dan laki-laki secara bersama-sama dalam bidang politik adalah merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam proses demokratisasi. Mengaitkan isu gender dengan proses demokratisasi adalah sesuatu yang sudah lazim di terima oleh masyarakat, karena mengandung hak-hak politik warga negarayang terintegrasi baik laki-laki maupun perempuan sebagai hak asasi manusia yang peling mendasar, oleh karenanya muncul keinginan untuk meningkatkan representasi perempuan di lembaga legislatif, sehingga pemerintahpun mengakomodasi keinginan tersebut, dengan memberlakukan Undang Undang Pemilihan Umum Legislatif Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum.

Undang Undang ini merupakan rangkaian perjuangan yang telah dilakukan sejak lama dalam meningkatkan peran politik dan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Adapun sistem yang

dipergunakan adalah sistem daftar secara selang seling, diantara 3 (tiga) calon ada 1 (satu) calon perempuan, sehingga perempuan dapat dipastikan akan mendapatkan kesempatan menjadi anggota parlemen, akan tetapi sistem ini juga memiliki kelemahan yang substantif karena dapat terjadi penggantian calon dengan nomor urut kecil yang disusun secara subyektif dan tertutup oleh partai politik peserta pemilihan umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008, telah mengubah sistem proporsional dengan daftar tertutup sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008, yaitu sistem proporsional dengan daftar terbuka, hal ini berarti: putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ini mengembalikan hak kedaulatan rakyat dalam memilih calon legislatifnya dengan menentukan keterpilihan calon anggota legislatif berdasarkan perolehan jumlah suara (sistem suara terbanyak).

Tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, *in casu* dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi yang termaktub dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan partai politik dalam pemilihan umum, sesuai dengan kehendak dan keinginannya, dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa

aspirasi rakyat pemilih; dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.¹⁵¹

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ini menimbulkan tanggapan dan perdebatan dari berbagai kalangan, khususnya di kalangan penggiat gerakan perempuan yang berpendapat bahwa putusan ini akan menimbulkan implikasi negatif terhadap jumlah keterwakilan perempuan di parlemen dan mengaburkan kebijakan afirmatif yang dilindungi oleh konstitusi, meskipun sebenarnya Mahkamah Konstitusi berdasarkan pertimbangan yang lain, kebijakan *affirmative action* terhadap keterwakilan perempuan di parlemen harus di dukung dengan batas-batas tertentu, pertimbangan tersebut dapat dilihat pada uraian di bawah ini.

Diberlakukannya ketentuan Pasal 55 ayat (2) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, yakni setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang calon perempuan adalah dalam rangka memenuhi *affirmative action* (tindakan sementara) bagi perempuan di bidang politik sebagaimana yang telah dilakukan oleh berbagai negara dengan menerapkan adanya kewajiban bagi partai politik untuk menyertakan calon anggota legislatif bagi perempuan. Hal ini sebagai tindak lanjut dari Konvensi Perempuan se-Dunia Tahun 1995 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi berdasarkan Undang Undang Nomor 68 Tahun 1958, Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984, Undang Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Hak Sipil dan Politik, Hasil Sidang Umum *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman (CEDAW)*.

Bahwa sepanjang ambang batas kuota 30 % (tiga puluh persen) dan keharusan satu perempuan dari setiap tiga calon anggota legislatif bagi perempuan dan laki-laki dinilai cukup memadai sebagai langkah awal untuk memberi peluang kepada perempuan di satu pihak, sementara di pihak lain, menawarkan kepada publik/pemilih untuk menilai sekaligus menguji akseptabilitas perempuan memasuki ranah politik yang bukan semata-mata karena statusnya sebagai perempuan,

¹⁵¹Nalom Kurniawan, *Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008*, Jurnal Konstitusi - Vol 11/No.4 Jakarta, 2014, h.727.

tetapi juga dari sisi kapasitas dan kapabilitasnya sebagai legislator, serta tempatnya menurut kultur Indonesia. Pemberian kuota 30% (tiga puluh per-seratus) dan keharusan satu calon perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Pemberian kuota 30 % (tiga puluh per-seratus) bagi calon perempuan ditegaskan oleh Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, agar jaminan yang memberi peluang keterpilihan perempuan lebih besar dalam pemilihan umum¹⁵².

Mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tersebut diatas, maka tindakan afirmatif (*affirmative action*) di bidang politik bagi kaum perempuan Indonesia, memberikan suatu kewajiban baru bagi partai politik dan juga sebagai suatu kebijakan yang ditegaskan lagi untuk menempatkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip yang fundamental dalam ber-demokrasi, namun di sisi lain juga mendukung kebijakan afirmatif dengan syarat terbatas, yaitu mengembalikan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat untuk memilih para wakilnya di parlemen, dan bagi kaum perempuan lebih mempunyai peluang dengan ditempatkannya perempuan pada nomor urut kecil yang mempunyai kemungkinan terpilih lebih besar (*eye catching*). Putusan ini juga menepis anggapan bahwa perempuan terpilih karena ada “kursi kosong” dan tidak dipilih oleh rakyat, padahal perempuan terpilih karena kapasitas dan kapabilitas serta kedekatannya dengan rakyat.

Representasi perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Timur saja, sebelum dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008 mengalami peningkatan walaupun masih kecil. Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Laki-laki 86 kursi (85 %); Perempuan 14 kursi (15 %), dan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Laki-laki 82 kursi (82 %), Perempuan 18 kursi (18 %). Mencermati peningkatan keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi (Jawa Timur) menunjukkan dampak positif dengan pemberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tersebut diatas, dan berdasarkan kajian serta hasil

¹⁵²Ibid.

penelitian FISIP UI, Putusan *a quo* justru memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di daerah (Provinsi Kabupaten/Kota), hal ini disebabkan karena setiap calon anggota legislatif mempunyai kesempatan atau peluang yang sama untuk bertarung dalam memperoleh suara terbanyak pada pemilihan umum legislatif 2009. Sistem suara terbanyak ini memberikan dampak positif terhadap upaya pemerintah dalam meningkatkan keterwakilan kaum perempuan di parlemen.

B. Rekrutmen Calon Legislatif Perempuan Harus Selektif

Sebagaimana diketahui, bahwa nampaknya bukan rahasia lagi kiranya jika dikatakan bahwa partai-partai politik hanya bekerja kalau menjelang pemilihan umum. Artinya konsolidasi partai baru dimulai ketika penyelenggaraan pemilu kurang lebih tinggal 1 (satu) atau 2 (dua) tahun. Selama tahun-tahun tertentu, khususnya setelah kegiatan pemilu dalam periode tertentu pada umumnya partai politik diam tanpa ada kegiatan-kegiatan yang berarti. Bahkan ada anggapan di masyarakat, partai-partai politik seolah-olah adanya setelah mendekati penyelenggaraan pemilihan umum. Pada hal seharusnya partai politik itu menjadi mesin kemenangan pemilihan umum, artinya jika ingin menjadi pemenang pemilu, maka partai politik seharusnya tidak mengenal jeda dalam mensosialisasikan program-programnya kepada masyarakat.

Untuk menggerakkan partai politik memang sangat tergantung pada pengurus partai politik, artinya manakala pengurus partai politik tidak serius mengurus partai politik, maka mustahil dapat menggerakkan mesin partai politik. Demikian juga bagi perempuan, bagaimana mungkin keterwakilan perempuan di parlemen bisa dapat meningkat, apabila proses rekrutmen calon perempuan tidak dilakukan secara serius. Demikian juga sebaliknya, bagaimana rekrutmen calon kelegislatif perempuan dapat berjalan dengan baik, jika partai politik (parpol) tidak secara sungguh-sungguh melakukan seleksi dengan baik terhadap calon legislatif perempuan untuk mewakili partainya.

Sehubungan dengan itu, maka seharusnya partai politik sejak dini melakukan seleksi calon legislatif perempuan dengan selektif, sehingga diperoleh calon yang benar-benar memiliki kualitas dan tidak sekedar memenuhi tuntutan kuantitas 30% (tiga puluh persen) sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Komisi Pemilihan

Umum (KPU) Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Pada saat ini ada kesan bahwa pola rekrutmen calon anggota legislatif pada umumnya hanya didasarkan pada upaya untuk mendulang suara, dan tidak hanya itu saja, bahkan dalam memilih calon eksekutif (kepala daerah) hanya bermodalkan kemampuan calon untuk mendulang suara dalam pemilihan. Terdapat anggapan dalam masyarakat, bahwa untuk dapat menjadi anggota legislatif atau mencarai calon atau pasangan calon kepala daerah didasarkan atas popularitasnya di masyarakat, tanpa melihat calon yang bersangkutan populer, karena faktor tertentu. Sebagaimana diketahui bahwa ada beberapa partai politik yang merekrut calon atau pasangan calon kepala daerah hanya karena bermodalkan kepiawaiannya dalam menghibur masyarakat atau memiliki daya tarik tertentu dalam masyarakat, tanpa memperhitungkan kualitas kinerjanya dalam mengimplementasikan ilmu manajemen pemerintahan.

Seharusnya pola rekrutmen demikian tidak lagi dilakukan, jika ingin memperoleh calon legislatif maupun eksekutif yang memiliki kapabilitas dan kredibilitas dalam masyarakat. Harus diingat bahwa seleksi terhadap calon wakil atau pasangan kepala daerah yang bermodalkan popularitas (meskipun popularitas tidak selamanya tidak berkualitas), nampaknya harus mempertimbangkan kemungkinan, yaitu jika kepala daerah berhalangan tetap, maka si wakil yang bermodalkan popularitas tanpa kualitas tadi dipastikan akan menggantikannya, sehingga dapat dibayangkan jika hal ini terjadi, maka tujuan untuk menjadikan masyarakat adil, sejahtera, dan demokratis tidak akan tercapai. Bahkan tidak sedikit hasil pola rekrutmen asal populer tanpa didasari oleh kapabilitas, kredibilitas, serta integritas melakukan kesalahan-kesalahan yang dapat mencederai partai politik yang mengusungnya.



Penutup

A. Kesimpulan

Hak politik yang diatur dalam UUD NRI 1945 adalah hak untuk ikut serta dalam pemerintahan tanpa membedakan suku, agama, ras, dan asal-usul, jenis kelamin laki-laki dan perempuan. Keterlibatan setiap warga negara dibidang pemerintahan merupakan hak yang dimiliki setiap warga negara, sepanjang memenuhi persyaratan. Pemerintahan demokrasi di Indonesia adalah pemerintahan yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga setiap tindakan pemerintah haruslah berdasarkan hukum dan hak untuk turut berpartisipasi dalam proses pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan hak politik rakyat ini adalah bagian dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, bahwa setiap orang mempunyai hak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan sehingga ada persamaan kedudukan antara kaum laki-laki dengan kaum perempuan tanpa ada diskriminasi.

Adanya ketimpangan keterwakilan perempuan dibandingkan keterwakilan laki-laki dalam mengimplementasikan hak-hak politiknya sangat jauh berbeda, hal ini tampak dalam keterwakilan perempuan di parlemen yang pada awalnya hanya 10% bahkan berkurang pada setiap periode pemilihan umum. Ketimpangan ini terdapat baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/ kota. Untuk mewujudkan persamaan hak dan kedudukan bagi kaum perempuan maka pemerintah bersama DPR menerbitkan UU No.10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD. Di samping itu UU No.2/2008 tentang Partai Politik juga memberikan mandat kepada Partai Politik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen dengan menetapkan kuota sebesar 30%;



kuota 30% ini lebih dipertegas lagi dalam UU No.8/2012 tentang Pemilihan Umum.

Adanya *affirmative action* ini belum berhasil meningkatkan proporsi sebaran anggota legislatif perempuan pada Pemilihan Umum 2014 lalu, walaupun telah terjadi peningkatan dari hasil Pemilihan Umum 2009 sebesar 18,2%, akan tetapi mengalami penurunan pada Pemilihan Umum 2014 menjadi 17,3%, padahal kandidat perempuan yang mencalonkan diri dan masuk dalam daftar pemilih dari Partai Politik telah mengalami peningkatan dari 33,6% (2009) menjadi 37% pada tahun 2014.

Berdasarkan data dari KPU, tampak bahwa keterwakilan perempuan di lembaga legislatif hanya mampu menghasilkan 97 kursi (17,32%) ditingkat pusat (DPR) dan 35 kursi (26,51%) di DPD serta rata-rata 16,14% di DPRD Provinsi dan 14% di DPRD Kabupaten/Kota.

Hal ini menimbulkan suatu pertanyaan besar terkait keterwakilan perempuan di parlemen, padahal telah ada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mewajibkan partai politik peserta pemilu untuk menyediakan kuota 30% bagi perempuan. Ketentuan ini lebih menitikberatkan pada kuantitas saja dan bukan pada kualitas, dengan anggapan bahwa semakin banyak keterwakilan perempuan di parlemen diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan perempuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak memperlihatkan bahwa jumlah itu menentukan kualitas, karena keterwakilan laki-laki di parlemen belum tentu lebih baik dibandingkan keterwakilan perempuan yang jumlahnya lebih sedikit.

Meskipun lambat, perkembangan keterwakilan perempuan di bidang politik menunjukkan suatu kemajuan secara bertahap namun pasti, dalam bingkai demokrasi dan kedaulatan rakyat.

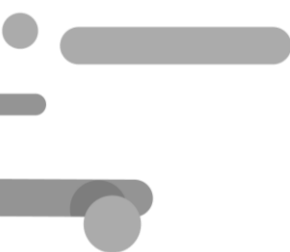
Keseluruhan proses demokrasi ini memerlukan dukungan penuh dari pemerintah, dalam hal peningkatan kualitas perempuan, dan hal ini memerlukan proses percepatan yang signifikan.

B. Saran

Perwujudan demokrasi di Indonesia melalui perwujudan keterwakilan perempuan, baik di dalam partai politik maupun sebagai anggota legislatif, untuk itu diperlukan:

1. Adanya pendidikan tentang demokrasi.
2. Adanya pendidikan tentang hak asasi dibidang politik.
3. Adanya pendidikan gender bagi kaum laki-laki.
4. Adanya pendidikan politik bagi perempuan.
5. Adanya sanksi yang tegas bagi partai politik yang tidak menempatkan perempuan secara imbang di dalam kepengurusan partainya.

Proses menjalankan pemerintahan yang demokrasi ini harus disertai dengan sosialisasi hak asasi dibidang politik bagi perempuan di Indonesia, sehingga sistem pemerintahn demokrasi dapat terwujud.



Daftar Pustaka

- Abdul Kadir, Muhamad, 2004, *Hukum dan Penelitian Disertasi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Alexander, Hary, *Panduan Perancangan Undang Undang Di Indonesia*, XSYS Solusindo, Jakarta, 2004.
- Ali, Zaenudin, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Ali, Fariied., Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2012.
- Alkotsar, Artidjo, *Human Right Court, Indonesia and Civilization*, Pusham UII, Yogyakarta, 2003.
- Arief, Fakhrolloh, Zudan dan Supardan Modeong, *Legal Drafting Berporos Hukum HumanisPartisipatoris*, Perca, Jakarta, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya*, Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- _____, 2006, *Perihal Undang Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN-NKRI, Jakarta.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Cetakan Kedua, Jakarta Barat, 2008.
- , *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Attamimi, Hamid. S., *Peranan Keppres Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (SuatuStudi Analisis Mengenai Fungsi Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun WaktuPelita I Sampai dengan Pelita IV)*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.
- Atmasasmita, Romli, *Pengadilan Hak Asasi Manusia Dan Penegakannya Di Indonesia*, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2002.
- _____, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta,

- Apeldoorn, 1976, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2012.
- Azhary, Muhamad Tahir, *Menemukan Demokrasi*, Muhamadiyah University Press, Surakarta, 2005.
- _____, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta, 2003.
- _____, *Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1999.
- _____, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Baehr, Peter R., *Hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998.
- Bago, Rony Sautama Hotma, *Pengantar Pembentukan Undang Undang Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Bahar, Saafroeddin, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Pustaka Sinar HJaraoan, Jakarta, 2002.
- Basah, Sjachran, 1997, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Berting, Jan, 1990, *Human Rights in a Pluralist World: Individuals and Collective Rights*, First Edition, Mechler, London,
- Bolker, Ed.D, Joan, 1998, *Writing Your Dissertation in Fifteen Minutes A Day*, New York United State.
- Bramantyo, et.all, tanpa tahun, *Demokrasi dan Civil Society*, Institute for Research and Empowerment, Yogyakarta.
- Bhakti Ardhiwisastra, Yudha, 2000, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung.
- Bruggink, J.J.H., 1998, *Refleksi Tentang Hukum*, (Alih Bahasa oleh Arief Sidharta), Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Brownlie, Ian (ed), 1971, *Basic Documents on Human Rights*, Clarendon Press, Oxford
- _____, 1993, *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia*, (terjemahan Beriansyah), UI Press, Jakarta.
- Budi, Untung, 2008, *Corporate Social Responsibility*, Sinar Grafika.
- Budiardjo, Miriam, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- _____, 1997, *Hak Asasi Manusia*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Penebar Swadaya, Jakarta.
- , 1981, *Partisipasi dan Peran Politik - Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta.
- Burhan, Ashofa, 1996, *Metode Penelitian Disertasi Hukum*, Bina Cipta, Jakarta.
- Burns, Peter, J, 1999, *Leiden Legae Concepts of Law in Indonesia*, Pradnya Pramita, Jakarta.
- Buyung Nasution, Adnan, et all, 2006, *Instrumen internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan OborIndonesia, Jakarta.
- _____, 2009, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio Legal AtasKonstituante 1956 – 1959*, IKAPI, Jakarta.
- Cavendish Law cards, 1998, *Jurisprudence*, Cavendish Publishing Limited.
- Cora, et all, 2002, *The New Constitutional and Administrative Law*, Volume II Administrasi Law, Editor, IAIN CURRIE.
- Cotterrel, Roger, 1994, *The Politics of Jurisprudence: A Critical Introduction to Legal Philosophy*, University of Pennsylvania Press, Second Paper Back Printing, Philadelphia.
- Dahlan, Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2004, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Dalijo, J.B. dkk, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Panduan Mahasiswa*, PT Gramedia, Jakarta.
- Daniel S. Lev, 1990, *Hukum Dan Politik Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Dasuki, Hafids, H.A., 1997, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ihtiar Baru van Hoeve, FK-IMA, Jakarta.
- Darmodihardjo, Dardji, dan Shidarta , 2004, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Davidson, Scottt, 1994, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Durkheim, R.C.E, 1999, *Law in a Moral Domain*, Stanford University Press.
- Duswara, D., 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung.

- Dwiyanto, A, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Effendi, Masyhur, 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- El - Muhtaj, Majda, 2007, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Predana Media Group, Jakarta.
- Fadjar, Mukhtie, H.A, 2005, *Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- _____, 2008, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, In-Trans Publishing, Malang
- _____, 2001, *Politik Hukum, Pembaharuan Hukum, Pembangunan Hukum*, Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- _____, 2002, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang.
- Fakrullah, Z.A., 2003, *Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian Terpadu Dalam Era Otonomi Daerah*, Legality, Jakarta.
- Farida, Indriati Soeprapto, Maria, 2007, *Ilmu Perundang-undangan I (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Jakarta.
- _____, 2007, *Ilmu Perundang-undangan II (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Jakarta.
- Fatmawati, 1996, *Hak Menguji Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Fatkurohman, 2004, *Memahami Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Fletcher, George P, 1996, *Basic Concept of Legal Thought*, Oxford University Press.
- Fredrick Malt, Gert, 1992, *Coheren And Conflict Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers Deventer, Boston, Amsterdam.
- Fuady, Munir, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- _____, 2007, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung.
- _____, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Gadjong, A.A., 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Gaharpung, Marianus J, 2004, *Hukum Dalam Dinamika Masyarakat*, CV Citra Media, Sepanjang, Surabaya.
- Geoffrey, Rivlin, 2004, *Understanding The Law*, Oxford University Press inc, New York.
- Glendon, Mary Ann, 2001, *A World Made New Eleanor Roosevelt and The Universal Declaration of Human Rights*, Random House Inc, New York.
- Goesniadhie, K, 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan*, Temprima Media, Surabaya
- Giat Wahyudi, 2009, *Menata Kembali Konstitusi Indonesia*, Kaukus Parlemen Pancasila DPR-RI dan Yayasan Ayo Bersatu, Jakarta.
- Gautama, Sidharta, 1991, *Essay In Indonesian Law*, Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya.
- _____, 2001, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Yuridika, No.6 /Tahun XVI, Universitas Airlangga, Surabaya.\
- _____, dkk, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik*, Yuridika No.6 /Tahun IX, Universitas Airlangga, Surabaya.
- _____, 1998, *Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- _____, & Tatiek Sri Djatmiati, 2005, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, M2 Print, Surabaya.
- _____, 2005, *Ilmu Hukum Sebagai Ilmu Sui Generis*, FH Unair, Surabaya.
- _____, 1992, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga – Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang Undang Dasar 1945 (Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan)*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Hamdan, M, 2000, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mnadar Maju, Bandung.
- Hamidi, J, 2005, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim dan Malik, 2009, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.

- Harriss, John, 2005, *Politisasi Demokrasi - Politik Lokal Baru*, Demos, Jakarta.
- Hartono, Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung
- Haryono, 2009, *Konstitusi Dan Pembangunan Daerah*, MKRI, Jakarta.
- _____, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- Harahap, Bazar, & Nawangsih Sutardi, 2008, *Hak Asasi Manusia dan Hukumnya*, CV Yani's, Jakarta.
- Held, D., 2004, *Demokratisasi dan Tatanan Global. Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judisial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII, Yogyakarta,
- Humphrey, John P, 1984, *Human Rights and The United Nations: a Great Adventure*, Dobbs Ferry, Transnational Publisher, New York.
- Husin, HM.Wahyudi & Hufron, 2008, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, Lakesbang PRESSSindo, Yogyakarta.
- Ibrahim, Jhony., 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Ismatullah, Deddy, & Asep A. Sahid Gatara, 2007, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif (Kekuasaan, Masyarakat, Hukum dan Agama)*, CV Pustaka Setia, Bandung.
- Jimung, M, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, PustakaNusantara, Yogyakarta.
- Joeniarto, 1991, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

- Juliantara, Dadang, 1998, *Meretas Jalan Demokrasi*, Kanisius, Jakarta.
- _____, 1999, *Jalan Kemanusiaan Panduan Untuk Memperkuat Hak Asasi Manusia*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Kansil, C.S.T, 1987, *Hukum Tata Negara RI*, Bina Aksara, Jakarta.
- _____, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Kelsen, Hans, 2008, *Dasar-dasar Hukum Normatif, Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilandalam Hukum dan Politik*, terjemahan Nurulita Yusron, Nusa Media, Bandung.
- _____, 2008, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nusa Media, Jakarta.
- Karim, Rusli, 1991, *Pemilu: Demokrasi Kompetitif*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Koeswahyono, Imam, 2014, *Sosiolegal - Bekal, Pengantar dan Substansi Pendalaman*, Intimedia, Malang.
- Kusnardi, Moh, & Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sastra Hudaya, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2006, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Jakarta.
- Kusuma, Candra, 2013, *Penelitian Interdisipliner Tentang Hukum*, Epistema Institute, Jakarta.
- Kurnia, Mahendra Putra, 2011, *Keadilan Di Tanah-Tanah Perbatasan*, Intrans Institute, Malang.
- Legowo, TA dan J, Soedjati Djiwandono, 1996, *Revitalisasi Sistem Politik*, Centre For Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta
- Levin, Leah, 1993, *Human Rigjts, Question and Answer*, National Book Trust, India,
- Lubis, Solly, M, 1992, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Laboratorium Pancasila UM, 2009, *Memorandum Nasional (Kajian Normatif - Kritis: Masalah Fundamental Nasional Yang Menggugah Nurani Bangsa)*, Universitas Negeri Malang, Malang.
- Lembaga Nasional untuk Memajukan dan Melindungi Hak Asasi Manusia: *Lembar Fakta 19* Komnas HAM & British Council - Jakarta - 2000.

- Less, John D, & Malcolm Shaw, 1979, *Committee In Legislatures: A Comparative Analysis*, Doha University Press, Durham, North Caroline , USA.
- Mahendra, Yusril Ihza, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Dan Sistem Keparitaan*, Gema Insani Press, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2004, *Hukum Positif Indonesia (Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2011, *Negara Hukum Yang Berkeadilan*, PSKN-HTN, FH UNPAD, Bandung.
- _____, 2001, *Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- _____, 1996, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Manan, Abdul, 2006, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Machmud, Amir, 1984, *Demokrasi, Undang Undang dan Peran Rakyat*, PRISMA, LP3ES, Jakarta.
- Mahasin, Aswab, 1984, *Negara dan Kuasa*, PRISMA, LP3ES, Jakarta.
- M.D.,Mahfud, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, RajaGRafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2008, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, MKRI, Jakarta.
- _____, 2009, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- _____, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- _____, Jazim Hamidi, dkk, 2010, *Constitutional Question (Alternatif Baru PencariKeadilan Konstituisional)*, UB Press, Malang.
- , 1993, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Marsono, 2002, *Susunan dalam Satu Naskah UUD 1945 dengan Perubahan-perubahannya (1999 – 2002)*, Eka Gaya, Jakarta.
- Martus, Julie dkk, 2001, *Hak Asasi Manusia Kaum Perempuan Langkah demi Langkah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Marzuki, Mahmud, Peter, 2005, *Penelitian Disertasi Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Marzuki, Suparman, 2014, *Politik Hukum - Hak Asasi Manusia*, Erlangga, Jakarta.
- Marbun & Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Masyhur, Effendi, 2002, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Mertokusumo, Soedikno & A. Pitlo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Yogyakarta.
- Muchsin, 2005, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Iblam, Jakarta.
- Muhadjir, Noeng, 2001, *Filsafat Ilmu: Positivisme, Post Positivisme dan Post Modernisme*, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Muladi (ed), 2005, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Mustafa, Bachsan, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 1985, *Sistem Hukum Indonesia*, Ramadja Karya, Bandung.
- Masyhur, Effendi, 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Moehlas, Moersidin, 2007, *Pancasila Pola Dasar Ketatanegaraan Indonesia & Amandemen UUD1945*, Universitas Hang Tuah, Surabaya.
- Nalle, Victor, I.W, 2010, *Menggagas Hukum Berbasis Rasionalitas Komunikatif*, UB Press, Malang.
- Nickel, James W, 1996, *Hak Asasi Manusia Refelksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, terjemahan Gramedia, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Noer, Deliar, 1983, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, Cetakan I, CV Rajawali, Jakarta.
- Nonet, Philippe dan Zelsinck, Philip, 2003, *Hukum Responsif*, Penerjemah Masud, HuMa, Jakarta.
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti, 2009, *Reformasi Kebijakan Pendidikan Menuju Kesetaraan & Keadilan Gender*, LPP & UNS Press, Surakarta.
- Palmer, Richard E, 2003, *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- _____, 2005, *Arti Penting Hermeneutika Dalam Penerapan Hukum*, Unair, Surabaya.
- Palguna, I Dewa Gede, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) - Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Perserikatan Bangsa Bangsa, 1963, *Suatu Ukuran Kemajuan (Pernyataan Umum Hak-Hak Manusia)*, New York.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1989, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- Prakoso, Djoko, dan Djaman Andhi Nirwanto, 1984, *Euthanasia - Hak Asasi Manusia Dan Hukum Pidana*, Balai Aksara, Jakarta.
- Prasetyo, Teguh, 2013, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta.
- Prinst, Darwan, 2001, *Sosialisasi, Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Pudjiarto, 1999, *Harum, Hak Asasi Manusia Kajian Filosofis dan Implementasinya dalam Hukum Pidana di Indonesia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- Purbopranoto, Kuntjoro, 1979, *Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Purnomosidi, Arie, dan Prasetyo, 2014
- Pusat Hak Asasi Manusia PBB, 2000, *Institusi Nasional Hak Asasi Manusia: Buku Pedoman Pembentukan dan Penguatan Institusi Nasional untuk Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Pusat hak Asasi Manusia PBB, Jakarta.
- Puntsch, Eberhard, 1996, *Politik dan Martabat Manusia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Qamar, Nurul, 2013, *Hak Asasi Manusia Dalam Ajaran Hukum Demokrasi*, Sinar Garfika, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Dan Perilaku*, Kompas, Jakarta.
- _____, 2009, *Hukum Progresif - Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- _____, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ranadireksa, Hendarmin, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media, Bandung.
- Ranawijaya, Usep, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Gahlia Indonesia, Jakarta.

- Rasyid, M Ryaas, 2002, *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*, Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan (Puskap) & Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta,
- Ridwan, H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Riyadi, Eko & Supriyanto Abdi (ed), 2007, *Mengurai Kompleksitas Hak asasi Manusia Kajian Multi Prespektif*, PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Roscoe Pound, 1982, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara karya Aksara, Jakarta.
- Rudy T. Erwin, 1990, *Tanya Jawab Filsafat Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Salim, HS & Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Raja Grafindo Perdana, Jakarta.
- Sarundayang, 2001, *Arus Balik Kekuasaan Ke Daerah*, Pusat Studi Harapan, Jakarta.
- Schmidhauser, John R, 1962, *Constitutional Law In The Political Process*, Rand M. Nally & Company, Iowa, USA.
- Sidharta, Arief, Bernard, 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (terjemahan dari JJH Bruggink), Mandar Maju, Bandung.
- Sinaga, Budiman NPD, dan Jazim Hamid, 2005, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, Cetakan ke I, PT Tatanusa, Jakarta,
- Scholten, Paul, 2003, *Struktur Ilmu Hukum*, terjemahan Alumni, Alumni, Bandung.
- Sekjen MPR-RI, 2013, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa & Bernegara*, MPR-RI, Jakarta.
- Sidharta, Arief., Bernard, 2001, *Reflektif Tentang Struktur ilmu Hukum*, (terjemahan dari JJH Bruggink), Mandar Madju, Bandung.
- Simorangkir & Woeryono Sastropranoto, 1961, *Peladjaran Hukum Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta.
- Singomakuto, Djamaludin D, dan Wiratmo, 1980, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Cetakan Kelima, Jakarta
- Slamet Kurnia, Titon, 2007, *Hak Atas Derajat Kesehatan Optimal Sebagai HAM di Indonesia*, Alumni, Bandung.

- Stockmann, Petra, 2007, *The New Indonesian Constitutional Court*, Hanna Seidel Foundation, Jakarta.
- Soegianto, Djoko, 2002, *Kondisi Hak Asasi Manusia Di Indonesia Saat Ini*, Diseminasi Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Bidang Pendidikan, Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Jendral Departemen Pendidikan nasional, Jakarta.
- Soemantri, Sri, Martosoewignjo, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Kosntitusi*, Alumni, Bandung.
- _____, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- _____, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.
- Soepiady, Soetanto, 2008, *Meredesain Konstitusi - Pembangkangan Seorang Anak Bangsa Untuk Demokrasi*, Burungmerak Press, Jakarta.
- , 2015, *Kesabaran Revolusioner - Merebut Masa Depan Indonesia*, Lembaga X-ist, Surabaya.
- Soeteman, Arend, 2001, *Pluralism and Law*, Kluwer Academi Publisher, London.
- Soetandyo, 1997, *Hak Asasi Manusia*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Depdagri, Penebar Swadaya, Jakarta.
- Strong, C.F. 1975, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Studi of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Ltd, London.
- Sunarto, dan Bambang Arumanadi, 1990, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang.
- Subekti, Valina Singka, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Syarifudin, Ateng, 1983, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Ilmiah Disampaikan Pada Dies Natalis - Universitas Parahyangan, Bandung.
- Syahuri, Taufiqurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi, Prosedur dan Perubahan UUD 1945 Di Indonesia 1945 - 2002 serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Soetiksno, 2008, *Filsafat Hukum - Bagian I*, Pt. Pradnya Paramita, Jakarta.

- Tahib, Dahlan, dkk, 1999, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. RajaGrafindo, Jakarta.
- Talib, Abdul Rasyid, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Tedjonagoro, Hendy, 2004, *Gerakan Multiethnis Menuju Masyarakat Berbudaya (Civil Society) Ke Negara Beradab (Culture State)*, Laras Printing, Surabaya.
- Triana Budiarti, Rita, 2010, *On The Record, Mahmud MD Di Balik Putusan Mahkamah Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Utrecht & Moh. Saleh Djindang, 1982, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta.
- Wahyudi, Alwi, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia - Dalam Perspektif Pancasila PascaDemokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Yasir, Alinmi, dkk, 1999, *Advokasi Hak-Hak Perempuan*, LKis, Yogyakarta.
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Fair Trial, 1997, *Prinsip-Prinsip Peradilan Yang Jujur Dan Tidak Memihak*, Editor Munir, Jakarta.
- Yuwono, Ismantoro Dwi, 2011, *Berani Bersikap Ketika Hak Hukum Anda Dilanggar*, Pustaka Yustitia, Yogyakarta.
- Yuwono, Abdy, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita
- Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang Undang Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang keterwakilan perempuan dalam Komisi Pemilihan Umum

Perjanjian Internasional

- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia - 1948
- Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik - 1966

Deklarasi Vienna dan Program Aksi Juni - 1993
Konferensi Hak Asasi Manusia, Komnas HAM, Jakarta - 1997
Lembaga Nasional untuk Memajukan dan Melindungi Hak Asasi
Manusia: *Lembar Fakta 19* Komnas HAM & British Council -
Jakarta - 2000.

JURNAL

Jurnal Perempuan NO 63, 2009, *Peningkatan Keterwakilan Perempuan: Keniscayaan Untuk Sebuah Perubahan* (Nia Sjarifudin)
Jurnal Perempuan No 64, 2009, *Feminisme dan Partisipasi Laki-Laki*, (Rocky Gerung)
Jurnal Hukum, Edisi 3 Tahun II, November 2004, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum, Dalam Jentera, Rule of Law*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan (PSHK), (B. Arief Sidharta)
Jurnal Konstitusi, Volume 2 Nomor 2, Jakarta April 2011, *Vonis Mahkamah Konstitusi Mengeksaminasi Keterwakilan Perempuan*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, (Mohamad Faisol)
Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 4, Jakarta Desember 2014, *Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008*, (Nalom Kurniawan)

MAKALAH

Asshiddiqie Jimly, 1999, *Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis*, Makalah Seminar.

_____, 1999, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru yang Demokratis (Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)*, Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI.

_____, 2005, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Materi pada acara Studium General: *The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta.

_____, 2008, *Konstitusi dan Hak asasi Manusia*, Bahan disampaikan pada *Lecture* Peringatan 10 Tahun Kontras, 26 Maret 2008, Jakarta.

- _____, 2008, *Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi RI pada Lokakarya Nasional Hak Asasi Manusia “10 Tahun Reformasi: Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia”*, 8 Juli 2008, Jakarta.
- Bahar, Saafroedin, 2002, *Perspektif Komnas HAM dalam Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Makalah untuk Rapat Koordinasi Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Departemen Kehakiman dan HAM, 19 Maret 2002, Jakarta
- Baramuli, A.A., 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Sosial Ekonomi dan Kemanusiaan*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Nasional II tentang Hak Asasi Manusia, 24 – 26 Oktober 1994.
- Billah, M.M., 2003, *“Tipologi dan Praktek Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia”*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 14 – 18 Juli 2003, Denpasar.
- Effendi, Masyhur, 1993, *Debat Internasional Suatu Langkah Strategik Mensejajarkan Aspek Tanggungjawab Dalam kerangka Hak Asasi Manusia - Pendekatan Dari Segi Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
- Soemantri, Sri, 1992, *Perlindungan Hukum Melalui Perlindungan Hak Asasi*, Seminar Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.
- Wahyono, Padmo, 1998, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta.

DISERTASI

- Febrian, 2006, *Hierarkhi Perundang-undangan Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Hasyim, Dardiri, 2010, *Norma Penyelenggaraan Pendidikan Klasikal Berdasar Atas Hak Asasi Manusia*, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.
- Hufron, 2012, *Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD Negara RI Tahun 1945*, Ringkasan Disertasi, UB Press, Malang.

Susilo, Agus Budi, 2016, *Pembatasan Hak Kasasi dan Konsekuensi Hukum Bagi Pencari Keadilan Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Soepiadhy, Soetanto, 2006, *Perubahan UUD 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Disertasi Pasca Sarjan, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.