

# Perempuan dan Politik: Menakar Kebijakan *Affirmative Action* dalam Sistem Kepartaian

Aziza Aulya\*, Andi Pangerang Moenta, Hamzah Halim

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia.

\* E-mail Korespondensi: azizaulya21@gmail.com

## Abstract:

This study aims to measure affirmative action policies in the party system. This study uses empirical legal research on the operation of law (law in action) in society. The results show that internal political parties have not fully implemented the affirmative policies emphasized in the party system in Indonesia. This has been proven in several political parties, including Golkar, PKS, PAN, Democrats, and Nasdem, where the Articles of Association and Bylaws have not contained an article governing a quota of 30% for women's representation. Hence, it can be ascertained that the Statutes and Bylaws are flawed, and if the Statutes and Bylaws are examined in the context of the Political Party Law, then it is certain that the party violated it. Affirmative action has been regulated in national regulations. Political Party Law and General Election Law. However, at a practical level, these policies have yet to provide certainty, benefits, and justice.

**Keywords:** Women; Legal Policy; Affirmative Policy; Political Parties; General Election

## Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menakar kebijakan *affirmative action* dalam sistem kepartaian. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris yaitu penelitian tentang bekerjanya hukum (law in action) di masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kebijakan afirmasi yang ditegaskan dalam sistem kepartaian di Indonesia belum sepenuhnya dilaksanakan oleh internal partai politik. Hal ini terbukti dalam beberapa partai politik diantaranya Golkar, PKS, PAN, Demokrat, dan Nasdem yang dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga belum tertuang pasal yang mengatur kuota 30% keterwakilan perempuan. Maka dapat dipastikan bahwa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga tersebut cacat dan jika Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga tersebut diuji dalam konteks Undang-Undang Partai Politik, maka dapat dipastikan partai tersebut melanggar. *Affirmative action* telah diatur dalam ketentuan nasional. Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilihan Umum. Namun pada tataran praktis, kebijakan tersebut belum memberikan kepastian, kemanfaatan dan keadilan.

**Kata Kunci:** Perempuan; Politik Hukum; Kebijakan Afirmatif; Partai Politik; Pemilihan Umum

## 1. Pendahuluan

"Segala warga negara bersamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak terkecuali". Demikian penegasan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi (*the highest law*).<sup>1</sup> Hal ini dikenal dengan prinsip *equal protection before the law*.<sup>2</sup> Demokrasi dianggap menjadi tidak demokratis ketika terdapat sekelompok masyarakat atau golongan

<sup>1</sup> Kania, Dede. "Hak asasi perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: The rights of women in Indonesian laws and regulations." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (2015): 716-734.

<sup>2</sup> Nourse, Victoria F., and Sarah A. Maguire. "The Lost History of Governance and Equal Protection." *Duke Law Journal* 58 (2008): 955.

tersingkir dan tidak terwakili dalam lembaga perwakilan hasil pemilihan umum. Jumlah penduduk perempuan hampir setengah dari penduduk Indonesia, merupakan potensi yang sangat besar untuk menunjang pembangunan di Indonesia.<sup>3</sup> Namun dalam kenyataannya, perempuan masih jauh tertinggal dengan laki-laki, di segala bidang kehidupan. Hal ini mendorong pemikiran untuk melahirkan aturan yang memberikan *affirmative* terhadap perempuan.

Dalam dekade terakhir ini, masalah keterwakilan perempuan dalam perpolitikan di Indonesia menjadi wacana yang penting dalam upaya meningkatkan peran politik Indonesia. Keterwakilan politik (*political Representative*), diartikan sebagai terwakilinya kepentingan anggota masyarakat termasuk perempuan di lembaga legislatif melalui proses politik (*political process*).<sup>4</sup>

Sejak era reformasi telah diupayakan kebijakan *affirmative action* dengan menerapkan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam ranah legislatif. Hal ini memberikan dampak positif terhadap Representasi perempuan parlemen dalam pemilihan umum 1999 hingga pemilu terakhir 2019. Pada Pemilu 1999 (9,0%), Pemilu 2004 (11,09%), Pemilu 2009 (17,86%), Pemilu 2014 (17,32%) dan Pemilu 2019 (20,05%). Dalam upaya meminimalkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam bidang politik, serta bertalian dengan upaya meningkatkan upaya peran perempuan diparlemen telah dilakukan berbagai ikhtiar. Salah satu indikator ialah aturan partai politik yang *responsive gender*.

*Affirmative Action* merupakan sebuah tanggapan atas realitas kondisi perempuan Indonesia yang masih kurang tertarik terjun dalam dunia perpolitikan. Namun pada hakikatnya, perempuan dan laki-laki mempunyai akses yang sama dalam berpolitik ataupun dalam pemerintahan.<sup>5</sup> Wacana *Affirmative Action* yang dalam pengaturannya diamanahkan oleh beberapa undang-undang antara lain Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan undang-undang lain yang mengatur *Affirmative Action* adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Dalam aturan tersebut, disebutkan secara jelas perempuan memiliki kuota khusus dalam perpolitikan Indonesia.

Partai politik merupakan wadah bagi masyarakat Indonesia ingin menjadi calon anggota lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Maka dari itu sebagai partai politik bertanggungjawab dalam menghasilkan kader yang siap untuk melanjutkan tongkat estafet kepemimpinan negara. Dalam proses rekrutmen hingga pada taraf kaderisasi sudah sepatutnya partai politik memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan.<sup>6</sup> Selain dalam pengaturan yang bersifat umum melalui perundang-undangan, partai politik juga harus memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang mengatur lebih khusus tentang mekanisme kinerja partai politik nantinya. Maka wajib bagi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai politik untuk memuat ketentuan

<sup>3</sup> Artina, Dessy. "Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/puu-Vi/2008 terhadap Kuota 30% Perempuan." *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2012): 1-18.

<sup>4</sup> Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam parlemen*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013. hlm. 179

<sup>5</sup> Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media, 2014, hlm. 32.

<sup>6</sup> Angela Ranina Listiyani dan Andina Elok Puri Maharani, Penerapan *affirmative action* oleh partai politik sebagai upaya peningkatan keterwakilan perempuan pada lembaga legislative, *Res Publica* Vol. 5 No. 1, 2021: 18.

*Affirmative Action* sebagai pemberian kuota ruang khusus bagi perempuan untuk berpolitik baik dalam partai politik maupun dalam parlemen. Adanya *Affirmative Action* akan mempengaruhi proses rekrutmen dan pendidikan politik oleh partai politik bagi rekrutmen calon anggota partai politik pendidikan politik di partai politik.

Menurut telaah penulis, ketentuan *affirmative action* dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Ketentuan ini mewajibkan semua partai politik untuk meletakkan *affirmative action* sebagai kewajiban yang harus dilakukan, juga telah diatur ketentuan lebih lanjut mengenai *affirmative action* dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik. Selanjutnya di singkat AD ART . Bila mana terdapat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang tidak mencantumkan keterwakilan perempuan 30% dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga mereka maka dapat dipastikan bahwa anggaran dasar itu cacat.

Setelah penulis menelusuri terdapat beberapa partai politik yang belum mengikuti aturan dan tidak menguraikan pasal dan ayat tentang keterwakilan perempuan dalam AD ART partai politik yang bersangkutan. Jika di uji AD ART tersebut dalam konteks Undang-Undang Partai Politik dia menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan. Partai Kesejahteraan Sosial misalnya (PKS), susunan dewan pengurus di atur dalam Anggaran Rumah Tangga partai, namun tidak secara jelas menguraikan keterwakilan perempuan dalam ADRT tersebut. Dalam ART PKS hanya mengatur bidang keterwakilan perempuan dalam Dewan Pimpinan Wilayah, tidak secara menyeluruh dalam kepengurusan partai politik. Kemudian partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Nasdem juga tidak menguraikan Pasal mengenai keterwakilan perempuan dalam AD ART.

Kasus lainnya, PDIP, dalam Anggaran Dasar Partai politik secara jelas diatur dalam Bagian IX Pasal 60 ayat 1 dan 2 mengenai keterwakilan perempuan di kepengurusan partai politik. PKB juga telah menguraikan mengenai keterwakilan perempuan di dalam kepengurusan partai, diatur dalam pasal 42 dalam Anggaran Rumah Tangga Partai. ART Partai Gerindra juga telah menguraikan keterwakilan perempuan dari dewan Pembina, kepengurusan di tingkat pusat hingga pimpinan anak cabang pada Bab II Struktur dan Kepengurusan.

Selain dalam pengaturan yang bersifat umum melalui perundang-undangan, partai politik juga harus memiliki AD ART yang mengatur lebih khusus lagi tentang mekanisme kinerja partai politik nantinya. Maka wajib bagi AD ART Partai politik untuk memuat ketentuan *Affirmative Action* sebagai pemberian kuota ruang khusus bagi perempuan untuk berpolitik baik dalam partai politik maupun dalam parlemen. Adanya *Affirmative Action* akan mempengaruhi proses rekrutmen dan pendidikan politik oleh partai politik bagi rekrutmen calon anggota partai politik pendidikan politik di partai politik.<sup>7</sup>

Tampak bahwa kebijakan *Affirmative Action* dalam implentasinya masih terdapat partai politik yang belum menunjukkan keseriusannya dalam mengkader, serta afirmasi dalam meningkatkan keterwakilan perempuan. Tingkat keterwakilan perempuan masih sangat timpang dibanding tingkat keterwakilan laki-laki. *Affirmative Action* hanya digunakan oleh partai politik sebatas untuk memenuhi persyaratan mengikuti proses pemilihan umum. Kuantitas dan kualitas keterwakilan perempuan tak

---

<sup>7</sup> Asrullah, Syamsul Bachri, dan Hamzah Halim. "Presidential Threshold dalam Sistem Presidensial di Indonesia: Perspektif Konstitusi." *Al-Azhar Islamic Law Review* 3, no. 2 (2021): 63-77.

berbanding lurus dengan posisi perempuan dalam jabatan politik maupun jabatan publik lainnya karena advokasi kesetaraan tak banyak diupayakan oleh partai politik. Kesetaraan adalah kata ganti dari demokrasi sehingga membedakannya dengan sistem politik lain. Mengafirmasi perempuan melalui redaksi pasal atau ayat yang menyimpang dari *positivistik equality before the law* namun terkesan membiarkan partai politik makin diskriminatif.<sup>8</sup>

## **2. Metode**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang berfungsi melihat hukum sebagai suatu kenyataan yang bekerja dan hidup dalam masyarakat atau dengan kata lain melihat hukum dalam arti nyata. Penelitian dilakukan pada Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Kesejahteraan Sosial (PKS), Partai Nasdem, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai PDI Perjuangan, Partai Amanat Nasional (PAN) di Sulawesi Selatan, DPRD Kota Makassar dan DPRD Kab. Gowa. Penelitian ini mengkaji dan menganalisis bagaimana implementasi politik hukum *Affirmative Action* dalam undang-undang partai politik. Penelitian ini juga dilakukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait serta penerapannya dalam partai politik. Penentuan sampel dilakukan dengan menggunakan metode *purposive sampling*.<sup>9</sup>

## **3. Menakar Kuota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Sistem Kepartaian**

Upaya mengoptimalkan partisipasi perempuan dalam pencalonan lembaga legislatif diharapkan mampu mewujudkan kebijakan maupun regulasi yang berbasis responsif gender. Melalui optimalisasi kebijakan *affirmative action*, diharapkan berimplikasi pada terakomodirnya kebutuhan terhadap penyelesaian persoalan-persoalan bias gender terutama banyaknya kasus diskriminasi terhadap perempuan diranah privat maupun publik. *affirmative action* dinilai memberikan solusi sebagai upaya mendorong partisipasi aktif perempuan dalam ranah kehidupan berpolitik, karena pada dasarnya proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan juga tidak luput dipengaruhi oleh faktor-faktor non hukum termasuk politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Pentingnya keterwakilan perempuan di parlemen, terutama untuk menyalurkan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan perempuan. Hal ini kita dapat telaah dari jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Kab. Gowa dengan jumlah 10 orang di tahun 2014-2019, memproduksi 2 Produk Daerah, yaitu Perda Kab. Gowa No. 2 Tahun 2015 Tentang PUG dalam Pembangunan Daerah, dan Perda Kab. Gowa No. 5 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak. Ditahun 2019-2024 dengan jumlah aleg perempuan 12 orang, hanya memproduksi 1 Produk daerah yaitu Perda Kab. Gowa No. 11 Tahun 2019 Tentang Air Susu Eksklusif.

---

<sup>8</sup> Mia Kusuma Fitriana, *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara*, Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham Kaltim, 2015, hlm. 4

<sup>9</sup> Irwansyah. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*. Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hlm 164.

DPRD Kota Makassar dengan jumlah aleg perempuan di tahun 2014-2019 sebanyak 7 orang memproduksi 2 produk daerah, yaitu Perda Kota Makassar No. 3 Tahun 2016 tentang pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, dan Perda Kota Makassar No. 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak. Di tahun 2019-2024 dengan jumlah aleg perempuan 8 orang, hanya memproduksi 1 produk hukum, yaitu Perda Kota Makassar No. 5 tahun 2019 tentang PUG dalam Pembangunan Daerah.

Dalam setiap fungsi yang dijalankan seperti fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan maupun membangun hubungan dengan konstituen, anggota legislatif perempuan sesungguhnya menjalankan fungsi representasi wakil rakyat yang mewakili konstituennya dan partainya yang diharapkan cakup memperjuangkan gagasan, ide, kepentingan serta tuntutan dari konstituen dalam mengambil keputusan politik. Keterwakilan perempuan dalam negara demokrasi dengan demikian bukan sesuatu yang melanggar prinsip-prinsip demokrasi. keterwakilan perempuan adalah salah satu tolak ukur penting untuk mengukur penegakan prinsip demokrasi di Indonesia. Keterwakilan perempuan merupakan pemenuhan prinsip partisipasi, kesetaraan, toleransi atas kemajemukan, perlindungan HAM serta keterbukaan.<sup>10</sup>

Wakil rakyat perempuan di parlemen bukan hanya dimaknai dengan jumlah tetapi juga di maknai bahwa kehadiran mereka di perlemen memang bermakna dan bisa membawa ide dan gagasan yang bisa merepresentasikan kepentingan konstituen (*politics of presence*). Rendahnya angka keterwakilan perempuan sebagai wakil rakyat terpilih hasil pemilihan yang semula dianggap sebagai hasil pemilu dan proses demokratis, membuat sejumlah kalangan, khususnya kelompok pro demokratis, dan kelompok perempuan merasa terganggu. Makna representasi telah sejak lama memiliki perdebatan yang panjang.

Representasi seharusnya bermakna pada penekanan kebijakan, gagasan, ide, atau representasi mencerminkan sebagai apa seharusnya orang atau *figure* yang menjadi wakil rakyat, sehingga pemilih mengenalnya dengan baik secara personal, punya akses pada mereka dan bisa mengontrol mereka yang memang di pilih melalui pemilu. Rendahnya angka representasi perempuan dalam kepengurusan partai tidak hanya berpengaruh terhadap kebijakan partai yang tidak sensitif gender, tetapi secara tidak langsung berdampak pada rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen. Hubungan antara rendahnya jumlah pengurus perempuan dalam partai dengan angka keterwakilan perempuan di parlemen terlihat bagaimana partai politik menjalankan fungsinya.

*Affirmative action* dalam segala regulasi yang ada masih belum efektif mendorong peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Belum semua partai politik memiliki aturan internal mengenai kebijakan *affirmative action* untuk kepengurusan. Hal ini dapat dipahami mengingat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik belum efektif dijalankan. Namun untuk partai politik yang sudah memiliki ketentuan internal tentang *affirmative*, seperti PKB, PDIP, PAN, ternyata dalam pelaksanaannya juga belum sepenuhnya efektif. Rendahnya jumlah pengurus perempuan di dalam partai tentu saja memengaruhi hasil kebijakan yang dihasilkan oleh partai menjadi tidak peka terhadap kepentingan dan kebutuhan perempuan. Mayoritas pengurus partai di Indonesia adalah laki-laki sehingga kebijakan partai pun tentunya tidak mewakili aspirasi identitas perempuan. Hal ini

---

<sup>10</sup> Natalia, Angga. "Peran Partai Politik Dalam Mensukseskan Pilkada Serentak Di Indonesia Tahun 2015." *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 11, no. 1 (2015): 45-66.

dibuktikan oleh ketiadaan peraturan internal partai yang menjamin kehadiran perempuan di dalam struktur kepengurusan partai.

Kondisi tersebut menegaskan bahwa keterwakilan perempuan dalam parlemen masih sekedar jumlah. Hal ini menjadi tantangan bagi gerakan perempuan dan partai politik untuk memperbaiki kualitas representasi perempuan benar-benar merefleksikan ideologi dan kepentingan perempuan. Di sisi lain partai juga harus memperbaiki mekanisme internal dalam hal rekrutmen, promosi dan pengkaderan sehingga menghasilkan calon-calon yang mampu menjalankan fungsi sebagai wakil rakyat.

Fenomena ini membuktikan bahwa perempuan masih terdiskriminasi. Minimnya perempuan dilegislatif akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik (Tabel 1).

**Tabel 1.** Representasi Keterwakilan Perempuan Tahun 2014-2019

DPRD	Laki-Laki		Perempuan	
	2014	2019	2014	2019
Kab. Gowa	78%	73,33%	22%	26,66%
Kota Makassar	86%	84%	14%	16 %

Sumber: Data Primer, KPU Kab. Gowa, 2022 (Diolah).

Ketentuan Hukum Nasional menjamin hak politik perempuan menuju tercapainya keterwakilan perempuan telah diatur didalam Pasal 27 ayat 1 UUD 1945 merupakan prinsip kesamaan dihadapan hukum baik itu laki-laki maupun perempuan. Pemenuhan atas perlindungan, dan penegasan atas hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara terlebih hak politik sebagaimana tertuang dalam Pasal 28I ayat 4, Pasal 28C ayat 2, dan Pasal 28D ayat 2 UUD NRI Tahun 1945. Dapat disimpulkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar landasan untuk menjamin dan melindungi hak setiap warga negaranya karena UUD NRI Tahun 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Konvensi Hak Politik Perempuan juga telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 68 tahun 1958 mengatur mengenai Perwujudan Kesamaan Kedudukan (non-diskriminasi), jaminan persamaan hak memilih dan dipilih, jaminan partisipasi dalam perumusan kebijakan, kesempatan menempati posisi jabatan birokrasi, dan jaminan partisipasi dalam organisasi sosial politik. Sebelum meratifikasi Konvensi CEDAW, Indonesia telah meratifikasi Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan (*The Convention on Political Rights of Women*) pada 12 Desember 1958. Kemunculan konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) adalah upaya untuk menjamin hak-hak perempuan.

Disetujuinya CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita oleh Pemerintah Negara Indonesia didasarkan pada pertimbangan bahwa ketentuan yang diatur dalam konvensi tersebut pada dasarnya selaras dengan

Pancasila serta UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 sebagai perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia telah memberikan jaminan terhadap perempuan.<sup>11</sup> Atas dasar inilah sehingga kemudian lahir Undang-Undang yang berkaitan dengan bidang politik yang memberikan kebijakan khusus terhadap perempuan yang disebut dengan *Affirmative Action*.

Peningkatan keterwakilan perempuan didorong melalui tindakan *Affirmative Action* sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan tidak hanya dalam partai politik dan lembaga legislatif saja, tetapi juga lembaga penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum, Selanjutnya di singkat KPU. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018.

*Affirmative Action* terhadap perempuan dalam bidang politik setelah berlakunya perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimulai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. *Affirmative action* merupakan tindakan afirmasi melalui sarana atau cara yang dapat dan digunakan untuk mengatasi ketidakberuntungan perempuan dalam bidang politik. Peningkatan keterwakilan perempuan berusaha dilakukan dengan cara memberikan ketentuan agar partai politik peserta Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di dalam mengajukan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD:

*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%.*

*Affirmative action* terhadap perempuan dalam bidang politik semakin disempurnakan dari waktu ke waktu. Hal itu dapat ditelaah ketika DPR menyusun RUU Paket Politik yang digunakan dalam pelaksanaan Pemilu 2009, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dalam kelembagaan partai politik, *affirmative action* juga dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik. Tidak hanya pada pendirian partai, *Affirmative action* juga dilakukan semua tingkatan kepengurusan dari pusat hingga kabupaten/kota. Mengenai pelaksanaan dan teknisnya, diserahkan aturan masing-masing partai politik. Ketentuan tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

---

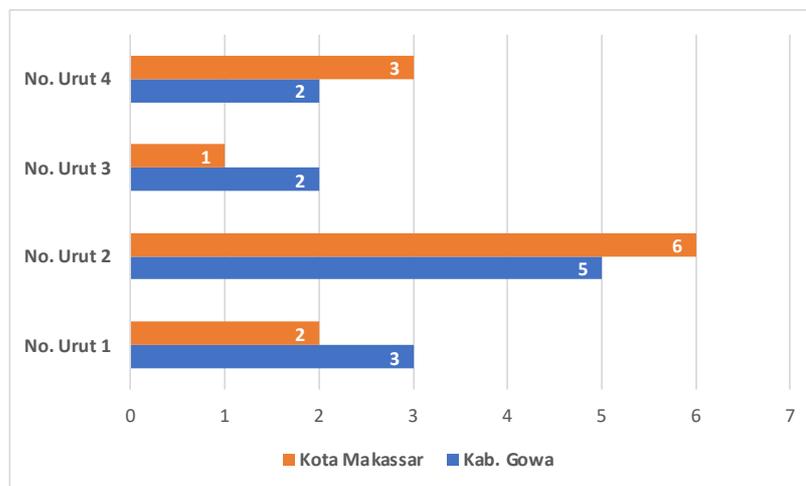
<sup>11</sup> Arawi, Fadia Amellia. "Perbandingan Representasi Perempuan di Parlemen Indonesia dan Filipina." *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* 14, no. 2 (2022): 74-85.

Dalam proses rekrutmen anggota partai politik harus mempertimbangkan 30% keterwakilan perempuan. Dalam hal ini, pengaturan tentang keterlibatan perempuan dalam partai politik semakin baik dibanding sebelumnya. Pengaturan yang lebih penting dalam rangka *affirmative action*, agar perempuan dapat semakin berkiprah di lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai daftar bakal paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Ketentuan lebih maju lagi dalam *affirmative action* adalah adanya penerapan *zipper system*. Sistem tersebut mengatur bahwa setiap 3 (tiga) bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan". Pasal 55 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD :

*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, Pasal 246 ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, mengatur "*Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon.*" Pasal tersebut mengatur bahwa nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. Contoh dari penerapan *zipper system* tersebut, jika suatu partai politik menetapkan bakal calon nomor urut 1 hingga 3, maka salah satu diantaranya harus seorang bakal calon perempuan. Seorang perempuan harus diletakan pada nomor urut 1,2, atau 3 dan tidak di bawah nomor urut tersebut. Demikian selanjutnya, dari nomor urut 4 hingga 7, misalnya, maka seorang perempuan harus diletakan di antara nomor urut 4 hingga 6 (Grafik 1).

**Grafik 1.** Penerapan *Zipper System*



Sumber: Data Primer, KPU Sulawesi Selatan, 2022 (Diolah).

Berdasarkan data tersebut, nomor urut sangat berperan penting dalam keterpilihan calon legislatif perempuan. Sekalipun menggunakan suara terbanyak, namun sebagian besar caleg terpilih adalah yang berada di urutan teratas, khusus nomor urut 1 dan 2. Angka Persentase tersebut tentu tidak terlepas dari peran Partai Politik yang merupakan salah satu sarana partisipasi politik dalam sistem demokrasi yang memegang peran penting juga sebagai kendaraan politik untuk menjadi anggota parlemen pada suatu penyelenggaraan Pemilu.

Pada dasarnya, Undang-Undang Partai Politik telah mengalami perubahan yang semakin baik untuk mendorong keterwakilan perempuan di parlemen. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 telah memprakarsai dimulainya kebijakan afirmasi untuk kesetaraan gender dalam partai politik. Kendati demikian, banyak kelemahan yang terkandung di dalam Undang-Undang tersebut. Undang-Undang partai politik Tahun 2002 belum menyentuh aturan kuota dengan angka sebagai rujukan persentase kehadiran perempuan dalam struktur pendiri, pengurus, dan rekrutmen partai.<sup>12</sup> Oleh sebab itu, jika terbatas kepada nilai untuk kesetaraan dan keadilan gender, maka akan sangat sulit untuk mengukur sejauh mana keberhasilan kesetaraan dan keadilan tersebut. Ditambah lagi, Undang-Undang itu menyebutkan tidak ada pengawasan dari pemerintah untuk pelaksanaan aturan diharuskannya partai politik berkeadilan gender. Dengan demikian, membuka peluang sangat besar bagi partai untuk tidak menghiraukan aturan ini.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, sudah lebih baik karena kuota keterwakilan perempuan telah diatur di dalam pasal-pasal, bahkan tidak terbatas pada kepengurusan saja, tetapi juga saat pendirian dan pembentukan partai politik. Di samping itu, nilai-nilai atas keadilan gender juga ditekankan kembali di dalam pasal mengenai proses rekrutmen dan keanggotaan di dalam partai politik. Hal lain yang terpenting dan menjadi kelebihan dari Undang-Undang ini adalah adanya sistem sanksi yang diberikan bagi parpol yang melanggar aturan kuota keterwakilan perempuan sebagai pendiri partai. Sanksi hukumnya pun termasuk fatal, yakni dengan penolakan pendaftaran parpol sebagai badan hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 telah menguraikan pemberlakuan kuota 30% keterwakilan perempuan yang terbatas hanya kepada kepengurusan parpol di tingkat pusat, kemudian di sempurnakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 dengan mewajibkan pemberlakuan kuota 30% dalam kepengurusan baik ditingkat pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota yang lebih lanjut diatur dalam AD dan ART masing-masing partai politik.

Namun dalam kenyataannya, aturan tersebut belum efektif dijalankan dan belum adanya sanksi yang diberikan apabila partai yang melanggar aturan tersebut dan telah tercatat sebagai badan hukum.<sup>13</sup> Pemberlakuan kuota dalam konstitusi maupun undang-undang memerlukan sanksi untuk menjamin kepatuhan. Misalnya hal ini dapat dijadikan alasan penolakan untuk menerima daftar partai peserta pemilu, kecuali partai itu memenuhi persyaratan kuota seperti yang diberlakukan di Argentina. Sanksi lain adalah sanksi keuangan, misalnya hilangnya hak atas dukungan dana kampanye dari negara yang dipraktekkan oleh Perancis.

Aturan yang ada dalam Undang-Undang Pemilu selama ini baru memihak perempuan sampai dengan tahap pencalonan saja, tetapi belum dapat menjamin calon legislatif perempuan untuk terpilih menjadi anggota legislatif. Ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan antara lain diatur dalam Undang-Undang Pemilu Bab VII tentang Penyelenggara Pemilu, Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota mengenai Tata Cara Pengajuan Bakal Calon

---

<sup>12</sup> Puri, Widhiana Hesting. "Kontekstualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta." *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan* 37 (2013): 169-180.

<sup>13</sup> Dinata, Ari Wirya. "Lembaga Jaminan Fidusia: Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019." *Nagari Law Review* 3, no. 2 (2020): 84-99.

Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pernyataan bahwa daftar bakal calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan atau *Zypper Sistem*. Kemudian di tindak lanjut dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Pasal 11 huruf b menyatakan bahwa partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuannya dalam daftar calon maka dinyatakan tidak bisa mengikuti pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan. Dari uraian penjelasan tersebut di atas, jelas bahwa politik hukum sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju.

#### **4. Penutup**

Kebijakan afirmasi yang ditegaskan dalam sistem kepartaian di Indonesia belum sepenuhnya dilaksanakan oleh internal partai politik. Hal ini terbukti dalam beberapa partai politik diantaranya Golkar, PKS, PAN, Demokrat, dan Nasdem yang dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga belum tertuang pasal yang mengatur kuota 30% keterwakilan perempuan. Maka dapat dipastikan bahwa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga tersebut cacat dan jika Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga tersebut diuji dalam konteks Undang-Undang Partai Politik, maka dapat dipastikan partai tersebut melanggar. *Affirmative action* telah diatur dalam ketentuan nasional. Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilihan Umum. Namun pada tataran praktis, kebijakan tersebut belum memberikan kepastian, kemanfaatan dan keadilan.

#### **Referensi**

- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Angela Ranina Listiyani dan Andina Elok Puri Maharani, Penerapan *affirmative action* oleh partai politik sebagai upaya peningkatan keterwakilan perempuan pada lembaga legislative, *Res Publica* Vol. 5 No. 1, 2021: 18.
- Arawi, Fadia Amellia. "Perbandingan Representasi Perempuan di Parlemen Indonesia dan Filipina." *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* 14, no. 2 (2022): 74-85.
- Artina, Dessy. "Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kuota 30% Perempuan." *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2012): 1-18.
- Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam parlemen*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013.
- Asrullah, Syamsul Bachri, dan Hamzah Halim. "Presidential Threshold dalam Sistem Presidensial di Indonesia: Perspektif Konstitusi." *Al-Azhar Islamic Law Review* 3, no. 2 (2021): 63-77.
- Dinata, Ari Wirya. "Lembaga Jaminan Fidusia: Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019." *Nagari Law Review* 3, no. 2 (2020): 84-99.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*. Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020.

- Kania, Dede. "Hak asasi perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: The rights of women in Indonesian laws and regulations." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (2015): 716-734.
- Mia Kusuma Fitriana, *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara, Fungsional Perancang Peraturan Perundang Undangan Kanwil Kemenkumham Kaltim*, 2015.
- Natalia, Angga. "Peran Partai Politik Dalam Mensukseskan Pilkada Serentak Di Indonesia Tahun 2015." *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 11, no. 1 (2015): 45-66.
- Nourse, Victoria F., and Sarah A. Maguire. "The Lost History of Governance and Equal Protection." *Duke Law Journal* 58 (2008): 955.
- Puri, Widhiana Hestining. "Kontekstualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta." *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan* 37 (2013): 169-180.