

Kajian Terhadap UU Politik dari Perspektif Gender

Ayu Putu Nantri

ABSTRAK

The Analyzed of Political Act From Gender Persepektive

From several public election which held in Indonesia, before outhewise after the reformation, the amount of women representation in parliament are still less in number.

As a law state, Indonesia follow the same right in law system, this large been released in UUD 1945 (constitution law) beside that Indonesia has ratification the women political right International Convention and Convention of eleminition for all Discrimination for women and established the equality sence of justice in gender.

In fit as the state obligation which followed by women conventon, it has been an obligation for Indonesia to accommodate the convention rules above all the policy. And laws have made for that matter, That is why necessary to be analyzed the political law has arrange the rules above.

I. PENDAHULUAN.

Kaum perempuan dimanapun didunia ini telah terlanjur dijadikan manusia kelas dua dalam bidang kehidupan. Sudah terlalu banyak contoh yang dibebankan mengenai diskriminasi terhadap perempuan, mulai dari tidak diberi suara dalam pemilihan umum hingga mendapat upah kerja yang lebih kecil dari pada jumlah yang diterima oleh lawan jenisnya untuk pekerjaan yang sama.

Upaya untuk mencapai kesetaraan dalam berbagai bidang kehidupan telah banyak dilakukan namun hasilnya masih jauh dari harapan.

Sejak sepuluh tahun terakhir kata gender telah memasuki perbendaharaan disetiap diskusi dan tulisan-tulisan sekitar perubahan sosial dan pembangunan di dunia ketiga. Demikian juga di Indonesia, hampir semua uraian tentang program pengembangan masyarakat maupun perkembangan dikalangan organisasi non pemerintah diperbincangkan masalah gender. Perbedaan gender sering melahirkan

ketidakadilan salah satu diantaranya menimbulkan subordinasi terhadap perempuan. Adanya anggapan bahwa perempuan itu irrasional atau emosional sehingga perempuan tidak mampu tampil memimpin berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak penting. Adanya pelabelan negatif/stereotipe yang diberikan kepada perempuan menyebabkan posisi perempuan diranah publik semakin terpuruk, salah satu diantaranya posisi dan peranannya di bidang politik. Sebagai Negara Hukum Negara RI yang menganut Asas kesamaan di bidang hukum dan pemerintahan seperti yang tertuang dalam UUD 1945 pasal 27 (1) yang menyatakan :

Segala Warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Namun dalam kenyataannya perempuan masih mendapatkan perlakuan diskriminatif. Negara RI telah pula meratifikasi Konvensi Internasional Hak Politik Perempuan melalui UU No.68 tahun 1956 serta Konvensi Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita yang sering disingkat dengan Konvensi wanita (UU No.7 Th 1984) sehingga merupakan kewajiban bagi negara untuk mengakomodasikan segala ketentuan yang dimuat dalam konvensi tersebut dalam peraturan perundang-undangan RI.

Untuk itulah perlu dikaji apakah Undang-Undang Politik sudah mengakomodasikan segala ketentuan yang dimuat dalam kedua konvensi-konvensi di bidang politik. Apakah UU tersebut sudah sensitif gender?

II. PEMBAHASAN

Sebelum membahas substansi UU dibidang Politik terlebih dahulu perlu beberapa konsep yang nantinya sebagai acuan pembahasan :

1. Kebijakan sensitif gender adalah kebijakan yang mencerminkan kepentingan laki-laki dan perempuan secara setara.
2. Pengertian dari pada diskriminasi yang diatur dalam pasal 1 Konvensi Wanita. Perbedaan, pengesampingan atau pembatasan apapun, yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan pokok dibidang politik, ekonomi, sosial budaya, sipil atau bidang apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka atas daftar persamaan antara lelaki dan perempuan.

UUD 1945 telah merumuskan dalam pasal 27 (1) :

segala Warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Asas kesamaan ini dimuat pula dengan pasal 28 D sampai 28 I.

Seperti telah diuraikan di muka bahwa negara RI telah pula meratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan melalui UU No.68 tahun 1956.

Pasal I dari UU tersebut menentukan :

Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa diskriminasi.

Pasal II menentukan :

Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa diskriminasi.

Dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Pasal 7 menentukan :

Para negara peserta akan mengambil seluruh tindakan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan pemerintah negara itu dan terutama harus menjamin bagi perempuan pada persyaratan yang sama dengan laki-laki, hak untuk :

- a. memberikan suara dalam semua pemilihan atau referendum umum dan memenuhi persyaratan pemilihan untuk semua badan yang dipilih secara umum.
- b. Ambil bagian dalam perumusan kebijakan pemerintah dan pelaksanaan kebijakan tersebut serta untuk memegang jabatan pemerintah dan melaksanakan semua fungsi pemerintah pada tingkat pemerintahan.
- c. Ambil bagian dalam organisasi non pemerintah dan himpunan-himpunan yang berkaitan dengan kehidupan pemerintah dan politik negara.

Dalam Perpres No. 7 Th. 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional th 2004/2009 salah satu sasaran utama untuk mencapai Indonesia yang adil dan demokratis adalah :

Penghapusan diskriminasi dalam berbagai bentuk termasuk diskriminasi dibidang hukum dengan menegakan hukum secara adil serta menghapus

peraturan yang diskriminatif, ketidakadilan gender serta melanggar prinsip keadilan agar setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam bidang hukum .

Sasaran kedua adalah terjaminnya keadilan gender bagi peningkatan peran perempuan dalam berbagai bidang pembangunan yang tercermin dalam berbagai perundangan, program pembangunan dan kebijakan publik membaiknya angka G.D.I (Gender Related Development Index) dan angka G.E.M. (Gender EmPowerment Measurement) dan menurunkan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak serta meningkatnya kesejahteraan dan perlindungan anak.

Untuk mencapai sasaran tersebut prioritas diberikan kepada peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak dengan kebijakan yang mengarahkan salah satu diantaranya adalah memajukan tingkat ketertiban perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.

Berdasarkan ketentuan yang telah disebutkan diatas maka secara normatif baik konstistusi negara RI, rencana jangka menengah Nasional th. 2004-2009 maupun konvensi diatas telah menentukan azas kesamaan di hadapan hukum serta menghapuskan diskriminasi dalam berbagai bentuk termasuk dibidang politik. Pemerintah mempunyai tekad / komitmen yang kuat untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Sesuai dengan prinsip kewajiban negara yang dianut dalam konvensi diatas, maupun Stupenbau teori dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya maka sudah seharusnya peraturan perundang-undangan yang dibuat pemriontah menjabarkan ketentuan-ketentuan

tersebut. Secara lebih konkrit untuk itu marilah dikaji UU dibidang politik yaitu UU No. 31 Th. 2002 yaitu tentang partai politik, UU No.39 th 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta UU No. 12 Th. 2003 tentang pemilihan umum.

Undang-Undang No. 39 Th 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 46 menyebutkan bahwa sistem pemilu, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan dibidang eksekutif dan yudikatif harus menjamin keterwakilan Wanita sesuai persyaratan yang ditentukan.

UU No. 31 Th. 2002

Pasal 10 (1) Warga Negara RI dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 Th atau sudah / pernah kawin.

(2) Keanggotaan partai politik bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap Warga Negara Indonesia yang menyetujui anggaran dasar dan Art partai yang bersangkutan.

Pasal 7 (e) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Pasal 13 (3) menentukan :

Kepengurusan partai politik disetiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran RT dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal diatas nampaknya UU tentang Partai Politik telah mengakomodasikan dengan menjabarkan ketentuan dalam UUD 1945 maupun konvensi Internasional diatas, dengan memberi kesempatan kepada

setiap warganegara menjadi anggota partai politik dan menegaskan bahwa keanggotaan tidak diskriminatif serta memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Demikian pula halnya ditingkat kepengurusan partai harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas nampaknya UU HAM maupun UU tentang Partai Politik telah sensitif gender karena ketentuan-ketentuan tersebut telah mencerminkan kepentingan laki-laki dan perempuan secara setara.

Lebih lanjut perlu dikaji UU Pemilu yaitu UU No.12 Th 2003. Apakah UU ini mendukung upaya Pemerintah untuk meningkatkan ketewakilan perempuan dibidang politik.

1. Pasal 13

Warga Negara RI yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

2. Pasal 60

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota harus memenuhi syarat : Warga Negara Republik Indonesia yang berumur 21 tahun atau lebih.

3. Pasal 62

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 juga harus terdaftar sebagai anggota partai politik peserta Pemilu yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota.

4. Pasal 65

(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%

pasal 13, 60, 62 menunjukkan penjabaran dari asas kesamaan hukum yang dianut oleh Negara RI serta merupakan salah satu syarat dari prinsip negara hukum. Pasal 65 (1) yang sering disebut sebagai ketentuan quota 30% bagi keterwakilan perempuan dibadan legeslatif. Sepertinya ketentuan ini memberikan perlakuan istimewa bagi kaum perempuan sehingga nampak terdapat diskriminasi dalam perumusan UU tersebut. Kiranya perlu dipahami latar belakang mengapa perlu merumuskan hal tersebut?

Hal ini disebabkan karena kondisi riil (obyektif) keterwakilan perempuan di legislatif dimana sekian kali Pemilu ternyata keterwakilan perempuan dibadan legeslatif masih sedikit, sehingga dipandang perlu membuat terobosan dengan membuat dengan membuat kebijakan khusus bersifat sementara untuk mempercepat peningkatan keterwakilan perempuan pada badan legislatif (Yuda Irlang, Lokakarya tanggal 9 November 2002 hal 1)

Ketentuan pasal 65 (1) merupakan suatu tindakan/aksi afirmatif (Affirmative action) yaitu merupakan suatu kebijakan yang dikenakan kepada kelompok tertentu/pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam instansi dan okupasi. Sehingga aksi afirmatif merupakan diskriminasi positif (Sandra Kartika ed, tahun 1999, hal.4). Bahwa aksi affirmative tersebut

dimungkinkan sesuai dengan ketentuan Konvensi Wanita yaitu pasal 4 yang bunyinya sebagai berikut :

- (1) Pengambilan oleh para Negara Peserta tindakan khusus sementara yang ditujukan pada peningkatan persamaan defacto antara laki-laki dan perempuan tidak akan dianggap sebagai diskriminasi seperti yang didefinisikan dalam Konvensi ini, tetapi dalam cara apapun tidak dapat dianggap sebagai konsekuensi dipertahankannya standar yang tidak sama atau yang terpisah; tindakan-tindakan ini tidak akan dilanjutkan apabila tujuan-tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

Didalam UUD 1945 kebijakan afirmasi ini dirumuskan dalam pasal 28 ayat 2 yang menyebutkan :

Bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam mencapai persamaan dan keadilan.

Masuknya pasal ini dalam Amandemen UUD 1945 didasarkan atas keinsyafan bahwa satu peraturan yang dibuat meskipun bersifat umum, netral, dan berlaku sama bagi semua tanpa kecuali, ternyata tidak membuahkan manfaat dan hasil yang sama mengingat adanya berbagai perbedaan sosial dan gender dalam masyarakat. (Pokja Advokasi Kebijakan Publik, 2002 hal. 17)

Sesuai dengan pengertian aksi affirmative tersebut maka pasal 65 (1) merupakan suatu kebijakan istimewa mengingat perempuan selama ini merupakan kelompok yang tertindas dan selalu berada dibawah ordinasi dan mengalami diskriminasi sehingga dipandang perlu memberikan dispensasi untuk dapat

menyetarakan posisi perempuan dengan laki-laki akibat perbedaan perlakuan yang telah berlangsung lama itu melalui suatu aksi affirmative.

Kalau dikaji dari teori dan asas hukum yang berlaku bahwa suatu peraturan hukum dalam hal ini UU tidak boleh bersifat diskriminatif sesuai dengan ketentuan pasal 6 ayat 1 (h) UU No 10 Th 2004 dan asas hukum kesamaan dalam hukum dan pemerintahan sebagai salah satu prinsip negara hukum (Rule of Law) adalah equality before the law (asas kesamaan dihadapan hukum), nampaknya aksi affirmative yang tercantum dalam pasal 65 (1) bertentangan dengan teori dan asas hukum yang berlaku. Tetapi mengingat kondisi obyektif yang dialami perempuan yang sangat tertinggal dibidang politik, kiranya pemberian dispensasi yang telah dirumuskan pencantumannya dalam UU Pemilu sebagai hasil perjuangan yang gigih dari tokoh-tokoh perempuan Indonesia ini perlu untuk dihormati dan diperjuangkan lebih lanjut dalam realitanya oleh seluruh komponen bangsa khususnya kaum perempuan.

Seperti yang telah diuraikan di depan bahwa ketentuan tersebut sifatnya tidak memaksa karena dirumuskan dengan kata dapat mengajukan calon sehingga tidak wajib, untuk itu kedepan perlu perumusan yang lebih tajam dan memaksa. Selama perumusan tersebut tidak bersifat memaksa rasanya sulit partai politik mau mengikuti ketentuan tersebut.

Menurut pendapat kami perlu kewajiban untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam bidang politik dijadikan persyaratan boleh tidaknya suatu partai politik mengikuti Pemilu (Election Threshold) karena hanya dengan demikian partai politik berupaya untuk merekrut kader-kader partai perempuan.

Berdasarkan uraian diatas nampaknya UU bidang politik telah sensitif gender bahkan telah memberikan perlakuan istimewa untuk meningkatkan keterwakilan perempuan namun hasilnya secara defacto justru hasil pemilu tahun 2004 menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di badan legislatif DPR,DPD,DPRD, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sangat sedikit.

Khusus untuk Daerah Bali justru lebih sedikit dibandingkan sebelum Reformasi; karena sebelum Reformasi jumlah perempuan di DPRD Provinsi \pm 10%, DPRD Kabupaten/Kota rata-rata empat sampai lima orang >10%.

Keadaan tersebut menunjukkan pula walaupun melalui UU diinginkan suatu perubahan namun apabila budaya masyarakat tidak mendukung maka kenyataan sudah membuktikan bahwa tujuan tersebut tidak akan tercapai. Untuk itu sangat tepat Teori L.Friedman bahwa hukum merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri dari tiga unsur yang saling terkait.

- a. Struktur (Structure)
- b. Substansi (Substance)
- c. Kultur Hukum (Legal Culture)

Struktur menurut Friedman adalah kerangka bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk didalamnya struktur Institusi-institusi penegakan hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan

Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu mencakup peraturan baru yang

mereka susun, mencakup juga living law (hukum yang hidup) dan bukan hanya aturan yang ada dalam Kitab Undang-Undang atau Law in books.

Kultur Hukum menurut Friedman adalah setiap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah susunan pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa Kultur Hukum maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya. (Achmad Ali, 2001, hal. 9).

Berdasarkan teori sistem dari Friedman diatas kalau ingin memperbaiki sistem hukum yang ada ketiga komponen tersebut harus diperhatikan dan dibenahi. Apabila teori ini dikaitkan dengan sedikitnya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif walaupun UU telah memberi perlakuan istimewa dan menganut asas kesamaan, kiranya salah satu faktor yang sangat dominan dalam hal ini adalah masih kuat berakarnya budaya patriarkhi dalam masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Bali pada khususnya. Kondisi ini memerlukan suatu proses yang panjang untuk mampu merubahnya karena menyangkut masalah sosial budaya, sehingga bukan hanya perundang-undangan yang harus dibenahi namun juga budaya hukum masyarakat.

III. PENUTUP

1. Simpulan.

Berdasarkan kajian diatas baik UU No.31 Th 2002 tentang partai Politik maupun UU No.12 Th 2003 tentang Pemilu telah sensitif gender.

2. Saran.

Untuk lebih terjaminnya peningkatan keterwakilan perempuan di bidang politik maka perlu :

- a. Perumusan yang lebih tegas dan bersifat memaksa tentang persyaratan pencalonan anggota legislatif perempuan, bila perlu ditetapkan sebagai syarat penetapan partai politik boleh ikut Pemilu.
- b. Perlu sosialisasi terus-menerus Undang-Undang dibidang politik dan pengertian kesetaraan dan keadilan gender khususnya pengurus parpol pada masyarakat pada semua tingkatan agar memahami konsep gender dan mau lebih banyak merekrut perempuan dalam kepengurusan partai serta kaum perempuan sendiri agar mau aktif berpartai.

DAFTAR BACAAN

Ali Achmad, Keterpurukan Hukum di Indonesia, Ghalia Indonesia, 2001.

Kartika Sandra (ed), Ida Rosdalina, Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, Jakarta, 1999.

Lazuar Nasri Diany, UU No.31 Th 2002 dan UU No.12 Th 2003, Durat Bahagia, Jakarta, 2003.

Yuda Irlang, Makalah Judul Perempuan dan UU Politik, Lokakarya tanggal 9 November, Th 2002.

UU No.39 Th 1999, Indonesia Legal Center Publishing Th 2004.

UU No.10 Th 2004, PT Tatamura, Jakarta, 1999, Jakarta, Th 2005.

Peraturan Presiden No.7 Th 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Th 2004/2009.

Pokja Advokasi Kebijakan Publik, Tindakan Khusus Sementara Menjamin Keterwakilan Perempuan, 2002.