

BAB II

KETERWAKILAN PEREMPUAN DI LEGISLATIF DALAM PRESPEKTIF

A. Keterwakilan Perempuan di Legislatif dalam Perspektif *Fiqh Siyasah*

a. Pengertian Pemilihan Umum dalam Islam

Dalam bahasa Arab, Pemilihan umum disebut *Intikhābah al-‘ammah*. *Intikhābah* merupakan jama’ muannas salim yang berasal dari kata *انتخب - ينتخب* yang artinya memilih,¹ sedangkan menurut istilah adalah dikembalikannya hak memilih kepada umat atau rakyat dalam pemilihan kepada wakilnya yang akan mewakili mereka untuk berbicara atas nama rakyat, menuntut hak-haknya, dan membelanya dari hal-hal yang merugikan mereka. Dalam sejarahnya, istilah pemilihan umum dalam Islam memang belum familiar dan dikenal luas, sebelum di masa-masa kontemporer ini dimana telah terbentuk negara-bangsa yang banyak bercorak demokrasi bagi negara mayoritas muslim khususnya di Timur Tengah dan Asia Tenggara. Namun, sejak zaman Khalifah yang empat (Abubakar, Umār, Usman, Ali) yang oleh Mahomed Ullah disebut sebagai periode Republik,² bibit-bibitnya telah muncul walaupun dalam bentuknya yang sederhana. Ini sebagaimana

¹Muhammad Ibn Manzur, *Lisān al-‘Arab*, Jilid I, (Beirut: Dār Ṣhādīr, t.t), 751

²Mahomed Ullah Ibn S. Jung, *The Administration of Justice In Islam: An Introduction to The Muslim Conception of The State*, (New Delhi: Kitab Bhavan, 1990), x

terlihat dalam proses pengangkatan Sahabat Nabi, Abubakar di Tsaqīfah Bani Sa'idah sebagai Khalifah pertama melalui pemilihan umum yang pada saat itu berbentuk *Ijma'* atau kesepakatan daripada para sahabat.

Mahomed Ullah menyebut peristiwa ini sebagai dasar prinsip suara mayoritas yang terjadi dalam masyarakat muslim pada masa itu. Di masa para sahabat, kesepakatan di antara kebanyakan masyarakat merupakan representasi persetujuannya kepada yang memimpin. Baru setelah masa monarki yang dimulai pada kekuasaan Mu'awiyah, kesepakatan di antara mayoritas masyarakat yang pernah terjadi pada masa Abubakar diganti serta terkonversi lebih khusus kepada para Fuqaha' atau para Ulama³ yang tergabung dalam sekelompok orang yang telah dipilih dan mendapatkan persetujuan dari umat sebagai *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd*.⁴ Dalam bentuk sederhananya, maka dapat dikatakan pemilihan Abubakar merupakan pemilihan umum yang pertama dalam sejarah Islam.

Dilihat dari bentuknya, pemilu dapat disejajarkan dengan Bai'at yang menurut Ibn Khaldun adalah perjanjian atas dasar kesetiaan: orang yang berbai'at menerima seseorang yang di bai'at menjadi amir atau pemimpin dalam melaksanakan urusan kaum muslimin. Informasi dari al-Qur'an yang berkaitan dengan bai'at ini adalah Surah al-Fath ayat 10 sebagai berikut:

³Ibid., viii-ix

⁴Muhammad al-Mubarak, *Sistem Pemerintahan dalam Perspektif Islam*, Terj. oleh Firman Haryantodalam *Nizām al-Islām: al-Mulk Wa al-Ḥukm*, (Solo: Pustaka Mantiq, 1995), 84

إِنَّ الَّذِينَ يُبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ اللَّهَ يَدُ اللَّهِ فَوْقَ أَيْدِيهِمْ فَمَنْ نَكَثَ
فَإِنَّمَا يَنْكُثُ عَلَىٰ نَفْسِهِ ۗ وَمَنْ أَوْفَىٰ بِمَا عَاهَدَ عَلَيْهِ اللَّهُ فَمِنْ أَجْرٍ
عَظِيمًا

Artinya: bahwasanya orang-orang yang berjanji setia kepada kamu Sesungguhnya mereka berjanji setia kepada Allah. tangan Allah di atas tangan mereka, Maka Barangsiapa yang melanggar janjinya niscaya akibat ia melanggar janji itu akan menimpa dirinya sendiri dan Barangsiapa menepati janjinya kepada Allah Maka Allah akan memberinya pahala yang besar.⁵

Mengenai ayat ini, Ibn Khaldun menyiratkan dengan pernyataan:⁶
“dulu jika mereka membai’at seorang amir dan mengadakan perjanjian dengannya, mereka berjabat tangan satu sama lain sebagai penekanan terhadap sahnya kontrak tersebut. Karena itu prosedur pemilihan tersebut disebut dengan al-bai’at.” Dari konteks yang lebih luas, bai’at dapat dipahami sebagai konsep perjanjian yang melibatkan dua kelompok yaitu pemerintah dan masyarakat. Dengan kata lain, pemilu sebagaimana terjadi dalam situasi modern sekarang merupakan perluasan dari istilah bai’at dalam konteks fiqh siyāsah karena sama-sama merepresentasikan serah terima (pemindahan) kekuasaan dari otoritas publik kepada imam dan sumpah (janji setia) imam untuk menjalankan hukum demi memenuhi harapan publik.⁷

⁵ Departemen Agama RI, *Al-qur’an dan Terjemahnya*, (Semarang: Asy-syifa, 1999), 738

⁶ Ibn Khaldun, *al-Muqaddimah*, Terj. oleh Ahmadie Thoha (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2011), 209

⁷ Muhakki, *Pemilu Legislatif dalam Tinjauan Maqāsīd al-Syari’ah* ((Studi Penerapan Suara Terbanyak di Dapil Sampang III). Tesis, (Surabaya:PPS UIN Sunan Ampel Surabaya, 2012), 126

b. Kepemimpinan Perempuan di Legislatif dalam Islam

Setelah membentuk partai politik sebagai prasyarat mengikuti pemilihan umum, hal yang perlu dipikirkan oleh umat Islam adalah menentukan siapa yang akan mewakilinya dalam pemerintahan sebagai representasi suara rakyat. Hal ini merupakan instrumen penting dalam perwakilan atau majelis *Syura* yang akan bermusyawarah membentuk konsensus demi kemashlahatan masyarakat, dalam membuat konsensus untuk menentukan kebijakan publik tersebut, musyawarah dalam lembaga syura merupakan jalan terbaik untuk berkonsultasi satu dengan yang lain atas nama rakyat.⁸

Karena dirasa begitu penting, tentunya untuk menetapkan calon anggota legislatif diperlukan sosok yang benar-benar terjamin untuk mengakomodir keinginan rakyat. Sebab dengan demikianlah hak masyarakat dalam wilayah kebijakan politik, menurut ulama Sunni, sangat dominan.⁹ Pemimpin (dalam hal ini legislatif) harus orang yang dikehendaki dan berasal dari mereka (partai) sendiri.

H.A. Dzajuli mengutip Rasyid Riḍa dalam tafsir al-Manārnnya, berkaitan dengan sistem perwakilan ini berkata: “demikianlah, dikalangan umat Islam harus ada orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan di dalam mengatur kemashlahatan kemasyarakatan, serta mampu

⁸John L. Esposito, *Islam and Development: Religion and Sociopolitical Change*, (New York: Syracuse University Press, 1980), 4

⁹Ija Suntana, *Pemikiran Kctatanegaraan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), 219

menyelesaikan masalah-masalah pertahanan dan ketahanan, serta masalah-masalah kemasyarakatan dan politik. Itulah yang disebut dengan *ahl al-syura* atau *ahl al-hall wa al-'aqd* di dalam Islam. Pengangkatan Khalfah tidaklah dibenarkan, kecuali apabila mereka itulah yang memilihnya serta membai'atnya dengan kerelaannya. Mereka itulah yang disebut dengan wakil masyarakat.”¹⁰

Dalam kajian Islam, keterlibatan perempuan di bidang politik pada dasarnya tidak dibicarakan secara jelas. Dalam *Fiqh Siyasah* tidak menyinggung perempuan dalam politik baik sebagai objek maupun subjek. Akan tetapi di dalam Islam terdapat pembahasan mengenai kepemimpinan perempuan di bidang publik.

Sebagai seorang muslim sudah selayaknya menjadikan Islam sebagai cara pandangnya dalam memandang, menghadapi dan menyelesaikan segala persoalan. Di mana dalam bidang kepemimpinan perempuan, Islam bertolak dari status manusia sebagai khalifah. Akhir surat al-Ahzab mempertegas kekhalifahan manusia di muka bumi. Manusia sebagai pengembal amanat Allah untuk mengolah, memelihara, dan mengembangkan bumi. Firman Allah Q.S al-Ahzab ayat 35:

إِنَّ الْمُسْلِمِينَ وَالْمُسْلِمَاتِ وَالْمُؤْمِنِينَ وَالْمُؤْمِنَاتِ وَالْقَانِتِينَ
وَالْقَانِتَاتِ وَالصَّادِقِينَ وَالصَّادِقَاتِ وَالصَّابِرِينَ وَالصَّابِرَاتِ وَالْخَاشِعِينَ

¹⁰H.A. Dzazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemashlahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2009), 76

وَالْخَشِيعَاتِ وَالْمُتَصَدِّقِينَ وَالْمُتَصَدِّقَاتِ وَالصَّامِتِينَ وَالصَّامِتَاتِ
 وَالْحَفِظِينَ فُرُوجَهُمْ وَالْحَفِظَاتِ وَالذَّاكِرِينَ اللَّهَ كَثِيرًا وَالذَّاكِرَاتِ
 أَعَدَّ اللَّهُ لَهُمْ مَغْفِرَةً وَأَجْرًا عَظِيمًا

Artinya: “Sesungguhnya laki-laki dan perempuan yang muslim, laki-laki dan perempuan yang mukmin, laki-laki dan perempuan yang tetap dalam ketaatannya, laki-laki dan perempuan yang benar, laki-laki dan perempuan yang sabar, laki-laki dan perempuan yang khusyuk, laki-laki dan perempuan yang bersedekah, laki-laki dan perempuan yang berpuasa, laki-laki dan perempuan yang memelihara kehormatannya, laki-laki dan perempuan yang banyak menyebut (nama) Allah, Allah telah menyediakan untuk mereka ampunan dan pahala yang besar.”¹¹

Inilah tugas pokok manusia tidak berbeda antara perempuan dengan laki-laki, di situ disebutkan setiap orang adalah *mukallaf* (penerima amanat). Islam mengangkat derajat manusia dan memberikan kepercayaan yang tinggi, karena setiap manusia secara fungsional dan sosial adalah pemimpin.

Dalam hal ini kita harus memahami duduk persoalan kepemimpinan perempuan di dalam ajaran Islam, yang didukung oleh fakta-fakta peradaban manusia sejak dulu hingga sekarang, dan tidak ada kitab fiqh yang mengatakan perempuan tidak boleh menjadi pemimpin di dalam rumah tangga. Semua kebudayaan mengakui hal ini. Sebagian ulama berpendapat bahwa perempuan tidak boleh memegang jabatan penting seperti jabatan kepala negara, hakim dan sebagainya. Akan tetapi, kalau dilihat realitasnya dalam sejarah Islam perempuan yang tampil sebagai

¹¹Departemen Agama RI, *Al-qur'an dan...*, 597

pemimpin, Aisyah istri Nabi Muhammad saw. diakui sebagai seorang mufti. Maka dia memberikan fatwa kepada segenap sahabat nabi yang lain (Abu Bakar, Umar, Ibnu Abbas, dan lainnya). Bahkan kedudukannya sebagai panglima pada perang unta juga diakui.¹²

Dasar hukum yang dijadikan landasan bagi kebolehan perempuan untuk berkiprah di kepemimpinan publik atau legislatif adalah:

- a. Firman Allah SWT yang mengisahkan tentang kepemimpinan Ratu Bilqis dalam surat an-Naml. Dalam surat ini diceritakan tentang negara Saba' yang makmur dan kaya di bawah kepemimpinan seorang Ratu yang bijaksana yang pada akhirnya beriman kepada Allah SWT. Hal ini menunjukkan bahwa Allah SWT tidak melarang perempuan untuk menjalankan pemerintahan dan berkiprah menjadi pemimpin. Di samping itu cerita tentang Ratu Bilqis ini juga mengindikasikan bahwa perempuan mampu menjalankan pemerintahan dengan baik.¹³
- b. Firman Allah SWT dalam surat at-Taubah ayat 71 yang berbunyi:

وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ
وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ
اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

Artinya: “Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. mereka menyuruh (mengerjakan) yang ma'ruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan shalat, menunaikan

¹²Ibid., 127

¹³Ahmad Fudhali, *Perempuan Di Lembaa Suci: Kritik Atas Hadits-hadits Shahih*, (Yogyakarta: Pilar Reigia, 2005), 225

zakat dan mereka taat pada Allah dan Rasul-Nya. mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.¹⁴

Ayat ini secara umum dipahami sebagai gambaran tentang adanya kewajiban melakukan kerjasama antara laki-laki dan perempuan di dalam berbagai bidang kehidupan untuk melaksanakan *amar ma'ruf nahi munkar*. Pengertian *amar ma'ruf* mencakup segala segi kebaikan atau perbaikan kehidupan, termasuk memberi nasehat atau kritik kepada penguasa.¹⁵ *amar ma'ruf nahi munkar* ini pada dasarnya merupakan prinsip dasar yang terkandung di dalam penyelenggaraan kekuasaan umum atau ranah politik. Oleh karena itu berdasarkan kandungan ayat ini perempuan dipandang berhak untuk berkiprah dalam kepemimpinan publik, seperti berpolitik sebagaimana kaum laki-laki, karena Allah tidak membedakan seruan-Nya kepada salah satu jenis saja.

- c. Fiman Allah SWT pada surat an-Naml ayat 32-33 yang berbunyi:

قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُوْا أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُونِ
 قَالُوا نَحْنُ أَوْلُوْا قُوَّةً وَأَوْلُوْا بِأَسْ شَدِيْدٍ وَالْأَمْرُ إِلَيْكِ فَانظُرِي مَاذَا
 تَأْمُرِينَ

Artinya: "Berkata Dia (Balqis): "Hai Para pembesar berilah aku pertimbangan dalam urusanku (ini) aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis(ku)". Mereka menjawab: "Kita adalah orang-orang yang memiliki kekuatan dan (juga) memiliki keberanian yang sangat (dalam peperangan), dan keputusan berada

¹⁴Departemen Agama RI, *Al-qur'an dan...*, 266

¹⁵M. Quraishy Shihab, *Membumikan Al-Qur'a: fungsi dan Peran Wahyu dalam Kehidupan Masyarakat*, cet IV, (Bandung: Mizan, 1994), 346

ditanganmu: Maka pertimbangkanlah apa yang akan kamu perintahkan”.¹⁶

Dalam ayat ini dijelaskan bahwa perempuan mampu mengemukakan pendapat yang benar dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, serta mampu mengemban tanggung jawabnya.¹⁷

- d. Firman Allah SWT tentang Bai'at perempuan dalam surat al-Mumtahanah ayat 12 yang berbunyi:

يَأْتِيهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعُنَّكَ عَلَىٰ أَنْ لَا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئًا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعْصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ فَبَايِعْنَهُنَّ وَأَسْتَغْفِرْ لَهُنَّ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: “Hai Nabi, apabila datang kepadamu perempuan-perempuan yang beriman untuk Mengadakan janji setia, bahwa mereka tiada akan menyekutukan Allah, tidak akan mencuri, tidak akan berzina, tidak akan membunuh anak-anaknya, tidak akan berbuat Dusta yang mereka ada-adakan antara tangan dan kaki mereka dan tidak akan mendurhakaimu dalam urusan yang baik, Maka terimalah janji setia mereka dan mohonkanlah ampunan kepada Allah untuk mereka. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.”¹⁸

Dalam ayat ini dijelaskan bahwa Allah SWT menyeru Rasulullah agar menerima bai'at kaum perempuan. Sebagaimana diketahui bai'at merupakan salah satu kegiatan politik umat yang dilakukan sebagai wujud partisipasi dan kepeduliannya terhadap situasi

¹⁶ Departemen Agama RI, *Al-qur'an dan...*, 534

¹⁷ Muhammad Anis Qasim Ja'far, *Perempuan dan Kekuasaan: Menelusuri Hak Politik dan persoalan Gender Dalam Islam*, Terj. Ikhwan Fauzi, (Jakarta: Amanah, 2002), 62

¹⁸ Departemen Agama RI, *Al-qur'an dan...*, 804

politik yang terjadi. Para pakar agama Islam menjadikan bai'at para perempuan ini sebagai bukti kebebasan perempuan untuk menentukan pilihan dan pandangannya yang berkaitan dengan kehidupan serta hak mereka.¹⁹

- e. Dalam sejarah Islam juga ditemui pembahasan bahwa Islam memberikan peluang bagi perempuan untuk terlibat aktif dalam kepemimpinan publik atau politik. Keterlibatan perempuan dalam politik sempat dipotret dalam sejarah Islam antara lain:²⁰
 1. Sejak masa Rasulullah SAW perempuan telah memiliki perhatian dan ketertarikan terhadap politik. Dikisahkan Ummu Salamah sering mendengarkan pidato kenegaraan Nabi SAW, Fatimah binti Qais menghadiri pertemuan umum dengan pemimpin umat Islam dan Aisyah RA pernah menyelidiki seorang penguasa.
 2. Keterlibatan perempuan dalam peperangan pada masa Rasulullah SAW selain menyiapkan makanan, minum, mengobati yang terluka, merawat pasukan, juga tak sedikit yang masuk barisan peperangan, sebagaimana yang dilakukan oleh Ummu Haram
 3. Pada masa Rasulullah perempuan terlibat dalam menyusun rencana dan strategi dengan memberikan sumbang saran tentang isu politik, Ummu Salamah memberikan sumbang saran pada perang Hudaibiyah, Ummu Sulaim memberikan sumbang saran pada perang

¹⁹M. Quraisy Shihab, *Membumikan Al-Qur'an...*, 247

²⁰Inayati, *Meneguhkan dan mencerahkan*, (Jurnal Suara Muhammadiyah No 16/ Th ke 94: 2009)

Hunain, pada peristiwa bait Aqabah II kaum perempuan telah diikutsertakan di dalam pemilihan kepala negara sebagai bentuk *amar makrūf nahi munkar* dan pembelaan Islam.

4. Khadijah (istri Nabi) yang dikenal sebagai wirausaha perempuan, yang juga penopang perjuangan Nabi, Aisyah sepeninggal Rasulullah juga piawai dalam bidang politik dan turut serta berperang di medan tempur

Memangku jabatan sebagai pemimpin dalam Islam berarti memikul tanggung jawab agama dan negara. Hak perempuan kaitannya dengan politik merupakan hak *syar'i*.²¹ Jika dalam beberapa masa lalu perempuan tidak menggunakan hak ini bukan berarti perempuan tidak boleh dan tidak mampu, tetapi karena tidak ada kebutuhan yang mendesak untuk mempraktikkannya. Ini bukan berarti hak politik perempuan tidak diakui, justru menjadi hak yang dituntut dan dianggap sangat urgen, terutama pada saat sekarang ini.

Islam mengangkat derajat manusia dan memberikan kepercayaan yang tinggi untuk menjadi khalifah di bumi tanpa membedakan antara laki-laki dan perempuan, karena setiap manusia secara fungsional dan sosial adalah pemimpin sebagai mana yang termaktub dalam surat al-An'am ayat 165:

²¹ Istibsyaroh, *Hak-Hak Perempuan*, (Jakarta: Refleksi Masyarakat Baru, 2004), 183

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ
لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: “Dan Dialah yang menjadikan kamu sebagai kholifah-kholifah di bumi dan Dia mengangkat (derajat) sebagian kamusebagian kamu di atas yang lain, untuk mengujimu atas (karunia) yang diberikannya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan Sesungguhnya dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.”²²

Laki-laki dan perempuan mempunyai fungsi yang sama sebagai kholifah yang akan mempertanggungjawabkan tugas-tugas kehalifahannya di bumi, sebagaimana mereka harus bertanggungjawab sebagai hamba Tuhan.²³

Dalam bidang kepemimpinan, kita bertolak pada status manusia sebagai khalifah. Tugas khalifah di muka bumi adalah sebagai pengembalian amanat Allah untuk mengolah, memelihara dan mengembangkan bumi.²⁴ Inilah tugas pokok manusia, tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan.

c. Keterlibatan Perempuan dalam Perumusan Kebijakan Publik

Lembaga yang bertugas menentukan kebijakan publik lazimnya disebut lembaga legislatif, di dalamnya terdiri dari perwakilan elemen masyarakat. Dalam Islam lembaga legislatif sering disebut dengan *Ahl al-halli wa al-'aqd*. Walaupun tidak sepenuhnya sama, namun salah satu tugas dan fungsi lembaga ini menyerupai lembaga legislatif, yakni melakukan pengawasan terhadap pemerintahan.

²² Departemen Agama RI, *Al-qur'an dan...*, 150

²³ Nasruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender Perspektif al-Qur'an*, (Jakarta: Paramadina, 1999), 253

²⁴ A. Wahid Zaini dkk, *Memposisikan Kodrat*, (Bandung: Mizan, 1999), 69

Lembaga legislatif di dalam Islam sebenarnya mengalami perubahan dari waktu ke waktu seiring dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Pada masa Rasulullah saw. sumber kekuasaan legislatif adalah Allah dan dijabarkan oleh Rasulullah saw. dalam sunnahnya, baik perkataan, perbuatan, maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat.²⁵ Segala bentuk kebijakan yang menyangkut kemaslahatan umat pada waktu itu ditentukan oleh Rasulullah saw. dengan petunjuk dari Allah SWT. Hal ini berlangsung selama Rasulullah saw. masih hidup hingga beliau wafat dan kepemimpinan digantikan oleh *al-Khulafa' ar-Rasyidun*.

Pada masa *al-Khulafa' ar-Rasyidun* wilayah kekuasaan Islam semakin meluas, dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat pun semakin kompleks, oleh sebab itu para khalifah tidak hanya merujuk pada al-Qur'an dan sunnah nabi untuk memecahkan segala permasalahan yang dihadapi, namun mereka juga bertanya kepada para sahabat senior.

Secara formal perundang-undangan dan kebijakan publik dilakukan oleh khalifah. Sehingga kewenangan legislatif pada masa itu belum terkonsentrasi dalam sebuah lembaga atau dewan perwakilan, tetapi berada ditangan khalifah sendiri dengan dibantu dengan sahabat-sahabat lainnya.²⁶ Namun meskipun tidak terbentuk lembaga, pada dasarnya dalam pengambilan keputusan atau kebijakan para khalifah tetap melakukan musyawarah, dan konsep musyawarah ini yang nantinya menjelma menjadi

²⁵Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 164

²⁶Ibid., 164-165

lembaga legislatif dengan format yang bermacam-macam seiring dengan perkembangan dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat Islam. Karena pada dasarnya Islam telah menjadikan musyawarah sebagai satu dari dasar-dasar hukum dan politik, namun Islam tidak membuat suatu sistem khusus dan tidak merincikan hukum-hukumnya.²⁷

Praktik musyawarah yang dilakukan *al-Khulafa' ar-Rasyidun*, khususnya pada proses pemilihan Abu Bakar, oleh al-Mawardi disebut sebagai cikal bakal atau rujukan sebagian ulama' tentang pembentukan parlemen atau yang lazim disebut *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd*.²⁸ Dalam sejarah Islam pembentukan *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* ini pertama kali dilakukan oleh pemerintah Bani Umayyah di Spanyol. Lembaga ini dibentuk karena mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan seiring dengan meluasnya wilayah Islam, dan berfungsi melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum serta membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara.²⁹

Lembaga legislatif atau *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* ini berikutnya berkembang dengan bermacam bentuk sesuai dengan pemerintahan yang berlaku. Namun ada syarat-syarat umum bagi keanggotaan di dalamnya, al-Mawardi menyatakan syarat-syarat tersebut adalah: Adil dengan segala syarat-syaratnya, Berilmu, dan Memiliki wawasan dan sikap bijaksana.³⁰

²⁷ Farid Abdul Khaliq, *Fiqh Politik Islam*, cet I, (Jakarta: Amzah, 2005), 72

²⁸ Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniya: Hukum-Hukum Penyelenggaraan dalam Syari'at Islam, Penerjemah, Fadli Bahri*, cet III, (Jakarta: Darul Falah, 2007), 5

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah kontekstualisasi Doktrin...*, 142

³⁰ Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniya...*, 3

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau berifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik.³¹ Dalam bidang publik, Islam memberikan akses yang luas dan adil bagi perempuan dengan membuka lebar aktifitasnya diberbagai bidang publik seperti, mencari ilmu, mencari nafkah, melakukan transaksi, kegiatan sosial dan bahkan aktifitas politik, sama seperti yang dilakukan oleh kaum laki-laki dengan cara terhormat dan bermartabat. Demikianlah Islam telah memberikan kebebasan yang sangat besar kepada perempuan untuk berkiprah di ruang publik. Peran publik merupakan peran politis yang penting bagi pemberdayaan dan pembangunan manusia seutuhnya. Sehingga tidak mengherankan jika pada masa nabi ditemukan sejumlah aktivis perempuan yang berkompeten setara dengan kaum laki-laki. Berdasarkan pada al-Qur'an perempuan dengan bebas memasuki semua sektor publik. Perempuan diberi kesempatan untuk berekspresi, baik untuk berargumentasi maupun berbicara di ruang publik, dari yang menjadi mediator konflik, memberikan perlindungan dan suaka politik, melakukan bai'at sampai berjihad.³²

Islam mengakui peranan penting yang diemban perempuan dalam bidang publik, karena perempuan mempunyai hak dan kewajiban yang sama, seperti yang dikemukakan oleh Mahmud Syaltut mantan Syaikh al-Azhar, yaitu sebagai berikut:

³¹http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_Publik di akses pada 01-06-2014

³²Siti Musdah Mulia, *Muslimah Reformis: Perempuan Pembaharu Kcagamaan*, (Bandung: Mizan, 2005), 44

Tabiat kemanusiaan antara laki-laki dan perempuan hampir dapat (dikatakan) sama. Allah telah menganugerahi kepada perempuan sebagaimana menganugerahkan kepada laki-laki, kepada mereka berdua dianugerahkan Tuhan potensi dan kemampuan yang cukup untuk memikul tanggung jawab dan yang menjadikan kedua jenis kelamin ini dapat melaksanakan aktivitas-aktivitas yang bersifat umum maupun khusus.³³

Mengenai peranan perempuan dalam ranah publik ini telah banyak digambarkan pada masa Rasul. Di mana pada masa Beliau telah banyak perempuan yang aktif, yang memiliki kompetensi intelektual dan prestasi sosial yang tinggi. Dalam Islam membenarkan aktif dalam berbagai bidang di dalam maupun di luar rumahnya secara mandiri, bersama orang lain, atau dengan lembaga pemerintah maupun swasta, selama pekerjaan tersebut dilakukan dalam suasana terhormat, sopan serta mereka dapat memelihara agamanya dan dapat pula menghindarkan dampak-dampak negatif bagi dirinya dan lingkungannya. Al-Qur'an pun telah memberikan jaminan kepada perempuan untuk bebas memasuki semua bidang kehidupan masyarakat, termasuk politik, ekonomi dan sektor publik lainnya.³⁴ Dengan adanya jaminan-jaminan tersebut menunjukkan bahwasanya Islam tidak hanya membatasi ruang gerak perempuan di sektor domestik rumah tangga saja melainkan perempuan juga diberi kebebasan untuk aktif dalam semua sektor publik. Islam telah menempatkan posisi perempuan setara dengan kaum laki-laki serta tidak mentolelir adanya perbedaan dan perlakuan yang tidak adil antara umat manusia.

³³ Lily Zakiyah Munir, *Memposisikan Kodrat Perempuan dan Perubahan dalam Perspektif Islam*, (Bandung: Mizan, 1999), 80

³⁴ Lihat dalam QS an-Nahl 16:97, Q.S. at-Taubah 9:71

Dengan demikian pada dasarnya Islam telah mengakui adanya hak-hak perempuan untuk terjun dalam dunia publik selama hal tersebut masalah baik bagi dirinya maupun orang lain dan tidak bertentangan dengan norma-norma Agama dan susila oleh karena itu tidaklah adil jika ada interpretasi bahwa posisi perempuan hanya sebagai ibu rumah tangga (domestik). Sedang yang menyangkut rumah tangga dalam masyarakat dan negara masih ditangan kaum laki-laki. Hal ini lah yang menyebabkan munculnya pemisahan dalam semua sektor kehidupan yaitu sektor domestik dan sektor publik.

Perempuan sebagai bagian dari elmen masyarakat pada dasarnya memiliki hak untuk turut serta mewujudkan kemaslahatan melalui perumusan kebijakan publik di lembaga legislatif. Walaupun di masa lalu keanggotaan lembaga legislatif cenderung didominasi kaum laki-laki. Namun secara pasti tidak ada ketentuan yang mengharuskan syarat laki-laki sebagai anggota lembaga tersebut. Dr Musthafa as-Siba'i berpendapat bahwa Islam sesungguhnya tidak pernah melarang keikutsertaan perempuan dalam merumuskan kebijakan publik (Undang-Undang). Sebab, pembuatan Undang-Undang niscaya membutuhkan ilmu pengetahuan yang luas dan Islam memberikan hak yang sama kepada laki-laki dan perempuan untuk mendapatkan ilmu pengetahuan.³⁵

Keikutsertaan perempuan dalam perumusan kebijakan publik merupakan perwujudan prinsip-prinsip musyawarah. Karena sebagaimana

³⁵Abu Syuqqah, *Kecebasa Wanita*, Jilid 2, (jakarta: Gema Insani Press, 1997), 538

yang telah diatur di dalam al-Qur'an prinsip musyawarah merupakan salah satu prinsip pengelolaan bidang-bidang kehidupan bersama, termasuk kehidupan politik.³⁶ Di samping itu, hal ini juga merupakan wujud tanggung jawab sosial perempuan kepada masyarakat untuk turut serta melakukan *amar ma'ruf nahi munkar* yang dimaksud terintegrasi ke dalam tugas lembaga legislatif yang secara umum terbagi dalam dua hal, yakni melakukan pengawasan terhadap pemerintah dan membuat kebijakan politik (Undang-Undang).³⁷

Salah satu urgensi keanggotaan perempuan di lembaga legislatif ini adalah untuk mengakomodir beberapa aspek yang berkaitan dengan perempuan. Karena para ulama menyepakati bahwa ada beberapa hal dalam masalah pembuatan hukum (kebijakan publik) yang berkaitan dengan perempuan dan keluarga yang perlu ditanggapi langsung oleh perempuan.³⁸ Oleh karena itu keanggotaan perempuan di legislatif merupakan keniscayaan yang harus diapresiasi dengan baik.

Memberikan peluang terhadap perempuan untuk menduduki jabatan politik baik di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif itu tidak berarti menyalahi syari'at, meski sampai saat ini masih juga terdapat pendapat yang tidak membolehkan perempuan untuk teribat secara langsung serta menyarankan mereka untuk tetap berada di dalam rumah, karena dikhawatirkan akan mendatangkan madlarat yang besar bagi dirinya dan

³⁶M Quraisy Shihab, *Perempuan: Cinta Sampai Seks dari ikah Mut'ah Sampai Nikah Sunnah Dari Bias Sampai Bias Baru*, cet IV (Jakarta: Lentera Hati, 2007), 349

³⁷ Farid Abdul Khaliq, *Fiqh Politik...*, 87

³⁸ Abu Syuqqah, *Kebebasan Wanita*, 542

keluarganya atau bahkan masyarakatnya. Dalam pernyataannya Yusuf Qardhawi menjelaskan:

Ketika mengangkat perempuan menjadi seorang menteri, anggota DPR, atau jabatan-jabatan yang lain itu tidak berarti bahwa masyarakat itu mengangkat seorang perempuan menjadi pemimpin dan menyerahkan segala persoalan kepadanya. Tanggung jawab yang dipikulnya adalah tanggung jawab kolektif dan kekuasaannya adalah kekuasaan bersama, dan semuanya dipikul oleh sejumlah lembaga dan aparat.³⁹

Keterlibatan perempuan di politik sejak dari awal Islam telah banyak membuktikan keberhasilan yang pantas untuk dijadikan suri tauladan, kita mengenal siapa Umu Hani' yang telah berani menjamin keselamatan kepada orang musyrik, yang mana hal ini didukung dan dibenarkan oleh nabi, A'isyah binti Abu Bakar yang menjadi panglima perang Jamal, Fatimah binti Rasulullah yang terkenal sebagai orator ulung serta matian-matian membela dan mencalonkan Ali bin Abi Thalib sebagai khalifah pertama, as-Syifa yang menjadi penasihat Khalifah Umar bin al-Khattab dan mendapat tugas untuk mengurus pasar, Ghazalah seorang perempuan yang gagah berani di medan pertempuran, dan lain lain, masih banyak lagi perempuan-perempuan yang terlibat langsung dalam dunia politik di masa Rasulullah saw. maupun masa setelahnya.⁴⁰

Perempuan sebagaimana sabda Rasulullah saw. adalah *syaqā'iq ar-rijāl* (saudara-saudara sekandung laki-laki), sehingga kedudukan dan hak-haknya hampir dikatakan sama dan walaupun ada yang membedakan maka itu hanyalah akibat fungsi dan tugas-tugas utama yang dibebankan Allah

³⁹ Yusuf Qardhawi, 227

⁴⁰Huzaemah T, *Konsep Wanita Menurut Qur'an Sunnah dan Fikih, Dalam kumpulan makalah seminar Wanita Islam Indonesia dalam Kajian Tekstual dan Kontekstual*, Jakarta, 29-30

SWT kepada masing-masing jenis kelamin itu, sehingga perbedaan-perbedaan yang ada tidak mengakibatkan yang satu merasa memiliki kelebihan atas yang lain.⁴¹

B. Keterwakilan Perempuan dalam Perspektif Perpolitikan Di Indonesia

a. Tinjauan Umum Tentang Pemilu Menurut Undang-Undang

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, disebutkan bahwa pemilihan Umum yang selanjutnya disebut sebagai pemilu adalah Sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴² Indonesia menganut sistem kedaulatan rakyat (demokrasi), artinya rakyat tidak ikut terlibat secara langsung dalam menentukan jalannya pemerintahan, akan tetapi dengan melalui wakil-wakilnya dalam badan perwakilan rakyat, ini disebut sebagai demokrasi perwakilan yang bertujuan untuk menciptakan suatu pemerintahan dengan perwakilan.⁴³ Dengan sistem ini mau tidak mau dalam memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di badan perwakilan rakyat maka pemerintah harus menyelenggarakan pemilihan umum.

⁴¹ M. Quraishy Shihab, *Perempuan: Cinta Sampai Seks...*, 16

⁴² Undang-undang Pemilu, (Klaten: PT Hafamira, 2014), 2

⁴³ Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: CV Sinar Bakti, 1988), 132-133

Ada dua macam sistem pemilihan umum⁴⁴ yaitu:

1. Sistem Distrik (*single-member constituency*), yakni setiap kesatuan geografis atau satu daerah pemilihan mempunyai satu wakil di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
2. Sistem perwakilan berimbang (*multi-member constituency* atau *proportional representation*), yakni jumlah kursi yang diperoleh dalam suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya.

Pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil⁴⁵

1. Langsung, artinya rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara
2. Umum, artinya pada dasarnya semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu.
3. Bebas, artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun.
4. Rahasia, artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun.
5. Jujur, artinya semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan

⁴⁴ Miriam Budiardjo, *dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), 177

⁴⁵ Lihat UU No 8 Tahun 2012

6. Adil, artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yg sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun.

Pemilihan umum diadakan dengan tujuan⁴⁶

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintah secara aman dan tertib
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
3. Untuk melaksanakan hak asasi warga negara.

b. Kuota Perempuan dalam Kacah Perpolitikan Nasional

Kata kuota dalam kamus Besar bahasa Indonesia diartikan sebagai jatah (jumlah yang ditentukan)⁴⁷ yakni, jatah yang ditentukan oleh undang-undang mengenai jumlah tertentu untuk menduduki sebuah jabatan politik bagi perempuan. Dengan kuota ini keterwakilan perempuan dalam politik (legislatif) di Indonesia lebih diperhatikan.

Transisi politik yang terjadi di Indonesia telah memberikan nuansa baru dalam memberikan proses pemberdayaan politik perempuan, hal ini memberikan harapan besar bagi perempuan yang hak politiknya selama ini terpasung. Kondisi peran perempuan di politik sangat buruk apalagi jika melihat realitas politik di tingkat massa, di mana perempuan tidak lebih

⁴⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, 330.

⁴⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), 615.

hanya sebagai objek politik yang apatis terhadap perkembangan nasibnya.⁴⁸ Selama ini politik didefinisikan dalam arti laki-laki, yakni sebuah dunia dengan sistem *zero sum game*.⁴⁹

Dalam aturan main demokrasi suara terbanyak itulah yang akan berkuasa sedangkan di Indonesia sendiri jumlah kuantitas perempuan itu lebih dari 50% jumlah laki-laki, ini merupakan sebuah peluang bagi perempuan untuk dapat berkumpul dan membentuk sebuah partai politik, kemudian memegang kekuasaan. Akan tetapi untuk menilai partisipasi perempuan di politik tidak dapat dilihat hanya dari indikator tersebut (wacana tentang perempuan dan kuantitas).⁵⁰

Upaya memperkuat posisi perempuan dalam politik diantaranya adalah dengan memperkuat partisipasi peran perempuan dalam politik, dalam konteks ini peran partai politik adalah sangat penting dalam rangka memainkan perannya dalam proses demokratisasi di berbagai institusi politik untuk melibatkan perempuan. Dengan demikian maka secara kualitas keterlibatan perempuan dalam dunia politik harus diikuti dengan *affirmative action* artinya, harus ada kuota yang mengharuskan perempuan dilibatkan dalam aktivitas politik, baik dipartai maupun di pemerintahan.⁵¹

Upaya maksimal pemberdayaan perempuan semacam ini menunjukkan adanya *political will* dari pemerintah yang apresiatif terhadap

⁴⁸ Tari Siwi Utami, *Perempuan Politik di parlemen*, dalam sebuah pengantar KH Abdurrahman Wahid, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), vii.

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid vii

⁵¹ Ibid, xi

perkembangan pengrustamaan gender dalam pergulatan politik nasional.⁵² Yang kemudian dalam upaya lebih lanjut dibuktikan dengan adanya pasal 55 Undang-undang No. 8 Tahun 2013 yang berisikan bahwa daftar bakal calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

Dengan demikian pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 setiap partai politik diminta untuk memperhatikan keterwakilan perempuan di legislatif dengan mengajukan calon anggota dewan dari kalangan perempuan dengan kuota minimal 30%. Kuota ini dianggap cukup signifikan, dan pemberian kuota ini adalah sebagai pendorong perempuan agar mau dan sekaligus mampu bertindak sebagai aktor (subyek) politik.

Jaminan keterwakilan perempuan telah memiliki dasar konstitusional yang kuat. Dalam pasal 28 huruf H ayat 2 Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa, setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam mencapai persamaan dan keadilan.⁵³

Jaminan keterwakilan perempuan juga diatur dalam beberapa ketentuan hukum,⁵⁴ seperti:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Ratifikasi Konfensi Hak Politik Perempuan
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konfensi Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Konfensi

⁵² Ibid, 3-4

⁵³ Ida Budhiarti, dalam Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif dalam pemilu, Semarang 8 agustus 2003

⁵⁴ Ibid

ini memberikan kewajiban kepada negara untuk membuat peraturan khusus guna mempercepat persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan

3. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Secara eksplisit pasal 46 Undang-undang ini menyebutkan bahwa sistem Pemilihan Umum, Kepartaian, Pemilihan Anggota Badan Legislatif, sistem pengangkatan di bidang eksekutif dan yudikatif harus menjamin keterwakilan perempuan sesuai persyaratan yang dibutuhkan. Ketentuan ini secara tegas dan jelas menentukan pentingnya tindakan khusus sementara untuk menjamin keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambil kebijakan.
4. Tap MPR Nomor VI/MPR/2002 merekomendasikan kepada Presiden untuk membuat kebijakan, peraturan dan program khusus untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambil keputusan dengan jumlah minimal 30%

Dengan landasan yuridis konstitusional diatas maka tidak ada alasan untuk tidak memberlakukan tindakan khusus dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambil kebijakan seperti legislatif. Langkah-langkah kongkrit yang telah dilakukan Indonesia dalam rangka upaya peningkatan keterwakilan perempuan di politik adalah diundangkannya Undang-undang Pemilu Nomor 8 Tahun 2012 yang dalam pasal 55 memuat tentang ketentuan kuota 30% bagi perempuan, dan adanya peraturan KPU No. 7 Tahun 2013 yang memberikan sanksi

apabila partai politik peserta pemilu tidak bisa memenuhi kuota 30%. Undang-undang dan PKPU ini seolah-olah mampu menjawab masalah keterwakilan perempuan di bidang politik yang selama ini dianggap masih sangat jauh dari representatif, dan memang Undang-undang ini sengaja dibentuk agar kepentingan politik perempuan lebih dapat terakomodir.

1. Konsep Keterwakilan Calon Legislatif Perempuan Menurut UU No. 8 Tahun 2012

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.⁵⁵ Sebagai salah satu prasyarat dalam mencapai keadilan pemilu tersebut adalah melalui penyusunan kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.⁵⁶ Dalam konteks itulah (salah satunya), latar belakang mengapa DPR RI menganggap perlu untuk

⁵⁵International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA (Jakarta: International IDEA, 2012)

⁵⁶International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, (Jakarta: International IDEA, 2001)

melakukan perubahan atas pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Pemilu yang lama. Dimana melalui Surat Nomor: LG.01/6504/DPRRI/VII/2011 tanggal 25 Juli 2011, DPR RI menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (lebih dikenal sebagai RUU Pemilu) kepada Presiden. Selanjutnya pada 10 Agustus 2011, Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili Pemerintah membahas RUU tersebut. Berikutnya, DPR RI lalu memberi tugas kepada Panitia Khusus (Pansus) Pemilu DPR RI untuk memproses pembahasan RUU Pemilu tersebut.

Dalam perkembangannya ternyata terjadi perubahan-perubahan yang sangat signifikan. Pansus (panitia khusus) UU Pemilu mencatat terjadi perubahan lebih dari 50% dari substansi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU no. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sehingga RUU Pemilu lebih baik dicabut dan disusun dalam bentuk undang-undang baru yang merupakan “RUU Penggantian”.⁵⁷ Akhirnya, pada tanggal 12 April 2012, dalam Rapat Paripurna DPR RI, RUU Penggantian tersebut secara resmi disahkan menjadi undang-undang. Undang-Undang itu setelah ditandatangani Presiden pada 11 Mei 2012 kemudian dikenal sebagai

⁵⁷ Titi Anggraini dan August Mellaz, *Beberapa Catatan Atas Keberlakuan UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dalam Perempuan Dalam Pemilu dan Demokrasi (perludem), 2012*

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang No. 8 tahun 2012 ini berisi XXV bab dan 328 pasal.⁵⁸

Tidak ada perubahan sistem pemilu dalam UU Pemilu baru ini. Sistem Pemilu yang dipilih tetap sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (dengan suara terbanyak), dan sistem distrik berwakil banyak (Single Non-Transferable Vote System) untuk memilih.

Di dalam Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang pemilu, terdapat enam pasal yang mengatur mengenai 30% keterwakilan perempuan dalam pemilu. Pasal-pasal tersebut adalah:

1) Pasal 8 ayat (2)

Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan (e) menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat

2) Pasal 15

Dokumen persyaratan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 14 (3) meliputi: (d) surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Pasal 55

⁵⁸ Lihat UU No. 8 tahun 2012

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan

4) Pasal 56 ayat (2)

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon

5) Pasal 58 ayat (3)

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% keterwakilan perempuan.

6) Pasal 59 ayat (2)

Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.

Dari isi atau muatan pasal di atas sudah jelas bahwa Perempuan mempunyai jatah dalam pemilihan umum atau parlemen sebesar 30% dan masing-masing ditempatkan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Ini juga dapat dilihat sebagai perwujudan dari sistem Demokrasi. Didalam Penjelasan pasal juga dinyatakan “cukup jelas” yang artinya angka 30% ini mutlak bagi perempuan.

Tujuan dari adanya pasal ini tentu saja agar perempuan juga diakui keberadaannya dalam mengurus dan membentuk peraturan perUndang-undangan bagi Negara. Artinya perempuan dewasa ini turut serta dalam mensejahterakan masyarakat. Selain itu dengan adanya emansipasi perempuan, pasal ini mencegah adanya sikap diskriminatif terhadap keikutsertaan perempuan dalam berpolitik.

2. Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 7 tahun 2013

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) adalah lembaga konstitusional independen yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan umum nasional dan lokal. Berdasarkan ketentuan pasal 8 ayat (1) huruf c UU No 15 Tahun 2011⁵⁹ tentang penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, yaitu menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 59 ayat (3) undang-undang no 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan KPU.”, perlu menetapkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pencalonan Anggota Dewan

⁵⁹Pasal 8 (1) huruf c UU No. 15 Tahun 2011 berbunyi: Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi: c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.⁶⁰ Peraturan Komisi Pemilihan Umum No 7 tahun 2013 berisi 9 bab dan 56 pasal.⁶¹

Beberapa pasal yang mendukung adanya *affirmative action* dalam PKPU No 7 tahun 2013 yaitu:

- 1) Pasal 11 ayat (a): daftar bakal calon banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan
Ayat (b): daftar bakal calon menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan di setiap daerah pemilihan
Ayat (e): nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomer urut
Ayat (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.
- 2) Pasal 24 ayat (1) huruf c dan d : KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi selama 14 (empat belas) hari terhadap kelengkapan, kebenaran dan keabsahan persyaratan: (c) Jumlah dan prosentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% untuk setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 huruf b. (d) penempatan sekurang-kurangnya satu orang bakal calon

⁶⁰Lihat PKPU No. 7 Tahun 2013 poin menimbang

⁶¹ Lihat PKPU NO.7 Tahun 2013

perempuan dari setiap orang bakal calon sebagai mana dimaksud dalam pasal 11 huruf d.

Ayat (2) dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 nama bakal calon perempuan pada nomer urut yang lebih kecil , partai poitik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

- 3) Pasal 27 ayat (2) huruf b: parpol tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada suatu daerah pemilihan apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana pasal 24 ayat (1) huruf d dan ayat (2).
- 4) Pasal 50 ayat (2): jumlah minimum penyertaan keterwakilan 30% perempuan berdasarkan alokasi kursi pada setiap daerah pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta penempatannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 huruf b, terlampir dalam lampiran II peraturan ini, dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan ini.

Penguatan kebijakan afirmatif melalui Peraturan KPU sangat strategis karena berkaitan dengan pemenuhan tanggung jawab partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan minimal 30% perempuan sesuai perintah Undang undang. Pasal 54 UU No.8/2012 menyebutkan bahwa Daftar bakal calon memuat paling banyak 100% dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan. Lalu pada pasal 55 disebutkan bahwa Daftar bakal calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan

perempuan. Ditambah dengan ketentuan pasal 56 ayat 2 bahwa setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon. Ketiga pasal tentang Daftar bakal calon ini dapat dan perlu dianggap berkaitan, dimana Daftar bakal calon ada pada setiap daerah pemilihan dan memuat sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan. Maka Peraturan KPU sebagai pelaksana teknis ketentuan UU sangat strategis untuk mengatur bahwa Daftar bakal calon pada setiap daerah pemilihan harus memuat paling kurang 30% perempuan bakal calon. Jika partai politik tidak memenuhi Daftar bakal calon sebagaimana diatur maka sesuai dengan pasal 27 ayat 2 huruf b PKPU No. 7 Tahun 2013 berarti parpol tidak bisa mengajukan caleg untuk mengikuti pemilu di daerah pemilihan bersangkutan.