

TESIS

**PENERAPAN KETENTUAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN PADA
PENETAPAN CALON LEGISLATIF USULAN PARTAI POLITIK DI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SULAWESI SELATAN**

**IMPLEMENTATION OF PROVISIONS OF QUOTAS FOR WOMENS'S
REPRESENTATIONS ON THE DETERMINATION OF PROPOSED LEGISLATIVE
CANDIDATES FOR POLITICAL PARTY'S REGIONAL COUNCIL OF PEOPLE'S
REPRESENTATION IN SOUTHE SULAWES**



Oleh:

WINDARSIHARLY

B012182049

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PENERAPAN KETENTUAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN PADA
PENETAPAN CALON LEGISLATIF USULAN PARTAI POLITIK DI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SULAWESI SELATAN**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program
Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

WINDARSIHARLY

B012182049

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**PENERAPAN KETENTUAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN PADA
PENETAPAN CALON LEGISLATIF USULAN PARTAI POLITIK DI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

**WINDARSIHARLY
B012182049**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 8 April 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui :

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 19640824 199102 2 002

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum
NIP.1967231 199103 2 002

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Windarsiharly
NIM : B012182049
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penelitian tesis berjudul **Penerapan Ketentuan Kuota Keterwakilan Perempuan Pada Penetapan Calon Legislatif Usulan Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sulawesi Selatan** adalah benar-benar karya Penulis sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya Penulis dalam penulisan ini di beri tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka Penulis bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 18 November 2022

Yang membuat pernyataan



Windarsiharly

NIM : B012182049

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Orisinalitas Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	17
B. Tinjauan tentang Partai Politik.....	23
C. Landasan Teori	32
D. Konsep Demokrasi dalam Sistem Hukum Nasional	40
E. Konsep Gender dan <i>Affirmative Action</i> melalui pemilihan Umum.....	44
F. Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia.....	59
G. Pengaturan tentang Hak Politik Perempuan	73
H. Landasan Hukum dan Praktek Keterwakilan Perempuan dalam	

Politik dan Demokrasi.....	78
I. PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD, DPD.....	81
J. Bagan Kerangka Fikir.....	88
K. Defenisi Operasional.....	89
BAB III METODE PENELITIAN	91
A. Tipe Dan Pendekatan Penelitian.....	91
B. Jenis Dan Sumber Data	93
C. Teknik Pengumpulan Data	94
D. Metode Pengolahan Data.....	95
BAB IV HASIL PENELITIAN	99
A. Pelaksanaan Pemenuhan Kuota Pencalonan Legislatif oleh Partai Politik	99
B. Fungsi Partai Politik Terhadap Keterpilihan Perempuan di DPRD Sulawesi Selatan.....	124
BAB V PENUTUP	154
A. Kesimpulan	154
B. Saran.....	155
DAFTAR PUSTAKA	157

ABSTRAK

Windarsiharly, Penerapan Ketentuan Kuota Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, (Dibimbing oleh Marwati Riza dan Farida Patitingi).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami beberapa permasalahan terkait Pelaksanaan dan Upaya Partai Politik serta KPUD Sulawesi Selatan terhadap pemenuhan kuota keterwakilan perempuan pada pencalonan legislative di DPRD Sulawesi Selatan tahun 2019.

Penelitian ini merupakan penelitian empiris. Penelitian ini dilakukan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, KPUD Provinsi Sulawesi Selatan.

Pelaksanaan pemenuhan kuota pencalonan oleh partai politik dilakukan dengan melakukan rekrutmen di internal partai kemudian partai politik mengikuti proses tahapan pencalonan legislative dengan memenuhi kuota keterwakilan perempuan dimulai dari tingkat kepengurusan hingga pada tahapan pencalonan. Ketegasan KPU setempat dalam memverifikasi calon peserta pemilu legislative oleh partai politik dijalankan dengan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik pada tingkat DPW Sulawesi Selatan. Dalam hal ini semua partai politik di Sulawesi Selatan memenuhi kuota keterwakilan perempuan pada tahap pencalonan. Partai Politik melakukan kaderisasi terhadap anggota perempuan yang kemudian dipersiapkan untuk mengikuti proses demokrasi pada pemilu legislative dalam hal ini didaftarkan sebagai calon legislatif. Beberapa Partai Politik tidak merancang kebijakan internal untuk mendorong lebih banyak perempuan masuk ke dalam posisi-posisi strategis dalam kepengurusan partai maupun dalam mekanisme pencalonan. Sehingga beberapa partai politik di Sulawesi Selatan masih minim terhadap tingkat keterpilihan caleg perempuan bahkan partai besar seperti PAN tidak memiliki keterwakilan perempuan di DPRD Sulawesi Selatan. DPRD Sulawesi Selatan pada periode 2019-2024 memiliki 29,2% keterwakilan perempuan yang kemudian tersebar di setiap alat kelengkapan DPRD.

Kata Kunci: Keterwakilan Perempuan, Pelaksanaan, Fungsi Partai

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana di atur dalam pasal 95¹ ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum fungsi lembaga legislatif berkisar pada fungsi perundang-undangan/legislasi, fungsi anggaran/budgeting dan fungsi pengawasan/controlling.² DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tidak bisa dipisahkan dari rakyat karena dalam system demokrasi menempatkan rakyat pada urutan pertama sebagai prioritas dalam mengambil keputusan dan membuat kebijakan. Dimana muaranya adalah untuk kepentingan rakyat.

Selain itu, berbagai dinamika social yang ada di masyarakat, permasalahan terhadap keberadaan perempuan dalam tatanan masyarakat Indonesia masih mengalami banyak ketimpangan. Salah satunya pun mengenai keterwakilan perempuan di lembaga legislasi. Ketimpangan ini terjadi disebabkan berbagai faktor. Sedangkan amanat konstitusi menegaskan bahwa negara dan pemerintah harus menghormati, menghargai, menegakkan dan melindungi HAM tanpa membedakan-golongan dan jenis kelamin baik perempuan maupun

¹ Pasal 95 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

² *Ibid*, Pasal 316 ayat (1)

laki-laki. Hal ini jelas diatur dalam UUD 1945 yaitu pasal 28 H ayat (2) menyatakan, setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.³ Ketentuan Undang-Undang Dasar tersebut menjadi landasan yang kuat untuk semua golongan warga negara agar terbebas dari diskriminasi structural dan sistematik dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk pada aspek politik.

Keterwakilan perempuan diartikan sebagai pemberian kesempatan dan kedudukan bagi perempuan untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif menuju keadilan dan kesetaraan gender. Jika dikaitkan dengan konsep patriarki menyatakan laki-laki sebagai pemegang kekuasaan dan mendominasi dalam peran kepemimpinan politik, otoritas moral, hak sosial dan penguasaan lainnya. Dengan kata lain perempuan selalu dijadikan kaum kelas dua. Peminggiran hak-hak perempuan terjadi karena adanya salah satu masalah besar, yaitu sistem gender yang sangat patriarkhis. Hal ini pernah dinyatakan oleh *Kate Millet*, seorang tokoh feminis radikal dalam bukunya *Sexual Politics*. *Millet* mengajak kalangan feminis untuk menghapuskan system gender yang menjadi sumber penindasan perempuan dan kemudian menciptakan sebuah masyarakat baru yang menempatkan perempuan dan laki-laki setara di berbagai tingkat keberadaannya.⁴

³ Pasal 28 H, Undang-Undang Dasar 1945

⁴ Adriana Venny, *Pengusa Politik Tubuh, Spirit Revolusi Kaum Feminis Radikal*, Jurnal Perempuan, Edisi 15, Hal 29, diakses pada tanggal 21 Mei 2021

Pemenuhan hak-hak perempuan juga mengalami berbagai tantangan. Diawali dengan masuknya perempuan ke ranah politik, dimana hanya dapat menyalurkan hak politiknya melalui pemberian suara dalam pemilihan umum. Namun saat ini keterwakilan perempuan di legislatif menjadi perhatian penting pemerintah, salah satunya melalui kebijakan *affirmative action*. Dalam wacana politik, tindakan afirmatif ini kemudian dilakukan untuk mendorong keterwakilan perempuan di legislatif. Kemudian semakin disempurnakan dengan berbagai regulasi yang diatur hingga sekarang.

Meskipun banyak argument yang menerangkan pentingnya keterlibatan dan keterwakilan perempuan dalam politik, tetapi kondisi empiris juga menunjukkan banyaknya faktor yang menghambat partisipasi politik perempuan. *Center for Asia-Pacific Women in Politics* mencatat adanya dua faktor utama, yaitu;⁵

- 1) pengaruh dan masih mengakarnya peran dan pembagian gender antara laki-laki dan perempuan yang tradisional yang membatasi atau menghambat partisipasi perempuan di bidang kepemimpinan dan pembuatan kebijakan atau keputusan;
- 2) kendala-kendala kelembagaan (instutisional) yang masih kuat atas akses perempuan terhadap kekuasaan yang tersebar di berbagai kelembagaan social-politik, antara lain tipe system pemilihan umum (pemilu).

⁵ Sali Susiana dan Dian Cahyaningrum, *Implementasi Pasal Tentang Affirmative Action Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Jurnal.dpr.go.id, di akses pada tanggal 21 April 2021

Berdasarkan data Inter Parliamentary Union (IPU), seperti dikutip *Scholastica Gerintya*⁶, di ASEAN Indonesia menempati peringkat ke-6 terkait keterwakilan perempuan di parlemen. Sementara di level dunia internasional, posisi Indonesia berada di peringkat ke-89 dari 168 negara, jauh di bawah Afganistan, Vietnam, Timor Leste, dan Pakistan.

Gerakan perempuan di Indonesia akan mengiringi kita pada catatan-catatan tentang penggulatan kaum perempuan untuk menyatakan keberadaan dirinya di tengah pergerakan kebangsaan. Kebijakan afirmatif terhadap perempuan dalam bidang politik dimulai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Dalam pasal 65 ayat (1)⁷ menyatakan bahwa, 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%.

Kemudian mengalami perubahan pada UU No. 10/2008 Tentang Pemilihan Umum, pada Pemilu 2009 dilakukan perubahan dengan mempertegas pasal keterwakilan perempuan yang diatur dalam Pasal 53⁸ menyatakan bahwa, daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan, 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. Aturan tersebut tetap juga berlaku pada Undang-Undang

⁶ Siti Nurul Hidayah, <https://news.detik.com/kolom/d-4174432/keterwakilan-perempuan-dalam-politik>, di akses pada tanggal 21 oktober 2020

⁷ Pasal 65 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

⁸ Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan terdapat di Pasal 246⁹ ayat (1) dan (2) sebagai hukum formal yang digunakan saat ini terkait dengan pelaksanaan pemilu.

Kemudian, keterwakilan perempuan diperkuat pula melalui UU Nomor 2/2011 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 2/2008 Tentang Partai Politik menguatkan aturan mengenai keterwakilan perempuan untuk mendapat kesempatan di bidang politik khususnya kesempatan duduk di parlemen sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa pendirian dan pembentukan partai politik dengan menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.¹⁰

Dari berbagai regulasi diatas memperlihatkan bahwa kehadiran perempuan pada lembaga legislatif merupakan hal yang perlu untuk diperhatikan. Tindakan dalam setiap perubahan aturan yang diatur pemerintah bertujuan untuk mewujudkan keterwakilan perempuan demi tercapainya ketentuan kuota terhadap keterwakilan perempuan dalam setiap momen demokrasi. Namun tidak hanya sampai disitu, keterwakilan perempuan ini juga harus diawali dengan pengurus perempuan yang berkompoten di dalam kepengurusan partai politik. Melihat hulu dari keterpilihan perempuan di parlemen adalah dengan terlibatnya perempuan di partai politik. Sehingga penguatan keterwakilan perempuan pada tatanan pengurusan partai politik kembali di atur dalam Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 dimana undang-undang ini menjadi landasan yuridis

⁹ Pasal 246 ayat (1) dan (2), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

¹⁰ Pasal 2 ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

terhadap pelaksanaan Pemilu tahun 2019. Hal itu diatur dalam Pasal 173 ayat (2) huruf e, yang menyatakan bahwa syarat untuk menjadi calon peserta pemilu partai politik dengan menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik.¹¹

Partai politik memainkan peran penting dalam mempersiapkan perempuan untuk terlibat pada pemilihan legislatif. Karena kita ketahui di partai politik terjadi proses kaderisasi, pencalonan, kampanye, pendanaan, penggalangan suara, hingga penugasan calon dan anggota legislatif. Selain itu, partai politik juga melakukan perumusan kebijakan di institusinya. Dengan demikian partai politik perlu dilihat sebagai tempat yang strategis untuk mengatasi persoalan keterwakilan perempuan di ranah politik. Mengkaji kebijakan partai politik dan praktek yang dijalankan kemudian menjadi salah satu cara melihat bagaimana komitmen partai politik dalam mendorong agenda kesetaraan gender.

Dalam proses kaderisasi, hal yang perlu dilihat adalah latar belakang perempuan dan alasannya bergabung dengan partai politik, serta strategi partai politik merekrut anggota perempuan. Sementara, proses pencalonan melihat langkah partai politik menominasikan kadernya sebagai calon legislative. Kampanye politik menyoal strategi dan hambatan dalam proses penggalangan suara yang dihadapi caleg perempuan kaitannya dengan sistem atau kebijakan partai politik. Kebijakan tersebut antara lain ialah kebijakan pendanaan dan pembagian daerah pemilihan (Dapil).¹²

¹¹ Pasal 173 ayat 2 huruf e, UU Nomor 7/2017

¹² Adriana Venny, *Op. Cit*, hal 29

Regenerasi politik menjadi faktor penentu dalam keterpilihan partai politik. Parta-partai yang mengandalkan klan politik mengalami dilema dalam proses sosialisasi politiknya, meski pengaruh elite berkuasa dan modal yang dimiliki dalam proses menjadi penentu dalam keterpilihan caleg.¹³ Secara umum, partai politik kurang memeperhatikan kaderisasi untuk proses pencalonan, sebagian partai memilih strategi instan dalam proses pencalonan, misalnya mengusung putra putri atau kerabat pejabat sebagai caleg, juga mengusung tokoh yang populer agar dapat meraup suara yang besar.¹⁴

Hal lain yang terjadi dilapangan adalah mengenai pengaruh nomor urut terhadap keterpilihan calon legislatif. Meski pemilu Indonesia menggunakan system proporsional daftar terbuka, tingkat keterpilihan caleg tetap didominasi oleh mereka yang berada di nomor urut atas. Berdasarkan data dari KPU, tercatat 63% lebih caleg DPR RI terpilih adalah caleg yang berada di nomor urut 1 (satu).¹⁵

Secara statistik keterpilihan perempuan di lembaga legislatif di Indonesia masih belum menggembirakan. Berikut penulis melampirkan tabel keterwakilan perempuan di parlemen mulai dari tahun 1999-2019.

Tabel 1.1
Persentase Keterwakilan Perempuan di Parlemen Hasil Pemilu 1999-2019

¹³ Syarifuddin Jurdi, *Pergeseran dan Konfigurasi Politik Hasil Pileg 2019: Kajian dan Analisis Terhadap Dinamika Politik Di Sulawesi Selatan*, Jurnal Politik Profetik, Volume 7, No.2 Tahun 2019, hal 167, diakses pada 7 Juni 2021

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Keterpilihan Caleg Perempuan Berdasarkan Nomor Urut*, Puskapol.ui.ac.id, diakses pada tanggal 5 Mei 2020

Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
9% (45 dari 500)	11% (61 dari 550)	18% (103 dari 560)	17% (97 dari 560)	21% (118 dari 575)

Sumber: data diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel 1.1 di atas persentase keterwakilan perempuan di parlemen mengalami naik turun. Namun pada Pemilu 2019 mencatat sejarah baru yakni keterpilihan perempuan di DPR RI sekaligus menjadi yang tertinggi dalam sejarah parlemen di Indonesia. Dari 575 anggota legislatif periode 2019-2024 hanya sekitar 20,5% perempuan yang lolos ke parlemen. Sepanjang sejarah electoral Indonesia, Pemilu 2019 menghantarkan paling banyak perempuan berhasil duduk di DPR RI dari total 575 kursi yang di perebutkan.¹⁶ Pada level daerah, total 2.207 kursi DPRD provinsi yang diperebutkan, ada 391 (17,72%) kursi yang berhasil diperoleh caleg perempuan. Sisanya 1.816 (82,28%) kursi dimenangi caleg laki-laki.¹⁷

Selain itu, persentase keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dari 3 periode terakhir mengalami pencapaian yang cukup signifikan sebagaimana penulis ilustrasikan sebagai berikut:

Table 2.1
Persentase Keterwakilan Perempuan di DPRD Sulawesi Selatan 2009-2019

¹⁶ Titi Angraini, *Revisi UU Pemilu dan Penguatan Keterwakilan Perempuan*, mediaindonesia.com, diakses pada tanggal 15 April 2020

¹⁷ *Ibid*

Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
14% (11 dari 75)	17% (15 dari 85)	29,4% (25 dari 85)

Sumber: data KPU

Dari table 2.1 diatas terlihat juga bahwa keterwakilan perempuan di dalam DPRD Provinsi Sulawesi Selatan mengalami peningkatan pada tahun 2009-2014, dari 14% menjadi 17%, pada periosde 2014-2019 juga mengalami kenaikan yang cukup signifikan dari 17% menjadi 28%. Walaupun pada kenyataannya pencapaian ini masih belum memenuhi angka 30%, namun ini perlu di apresiasi.

Pada wawancara yang dilakukan penulis dengan Anggota DPRD perempuan dari Partai Nasdem A. Rachmatika Dewi (Cicu) mengatakan bahwa sebenarnya banyak sekali perempuan-perempuan yang berkompeten di Sulawesi Selatan. Namun memang, dalam proses pencalonan anggota legislatif harus melewati pintu pertama yaitu Partai Politik. Sedangkan untuk masuk menjadi kader partai harus melewati tahap-tahap yang begitu sulit. Jadi tidak gampang untuk masuk partai. Apalagi hampir seluruh partai yang ada di Sulawesi Selatan juga masih didominasi oleh pemimpin laki-laki. Sehingga perempuan yang tidak memiliki "power" akan sulit mengakses pintu tersebut.¹⁸ Power yang dimaksud disini adalah tentang bagaimana seorang bakal calon anggota

¹⁸ Wawancara penulis dengan drg. Andi Rachmatika Dewi, Ketua Komisi B DPRD Sulawesi Selatan, pada tanggal 17 Maret 2021

legislatif dapat diajukan oleh partai politik, misal dengan melihat elektabilitas, kepopuleran, bahkan sampai pada kesiapan dana pada proses pencalonan. Karena media kampanye yang digunakan tidak terlepas dari biaya-biaya yang tidak sedikit jumlahnya.

Melihat realitas tersebut kita pahami betul bagaimana kekuatan Partai Politik dalam proses tahapan sebagai calon legislatif bahkan sampai terpilih. Itu kemudian memberikan pengaruh yang besar terhadap bagaimana partai dapat memperhatikan tentang penetapan ketentuan kuota keterwakilan perempuan agar bisa terpenuhi. *Power* perempuan sebagai kader yang patuh terhadap keputusan partai dimana laki-laki yang mendominasi sebagai Ketua Umum Partai bisa saja masih berfikir secara patriarkis. Namun melihat yang terjadi dilapangan partai politik terkesan setengah-setengah dalam mengimplementasikannya karena menganggap kuota keterwakilan ini hanya sebagai persyaratan administratif yang sifatnya hanya formalitas. Sehingga ketika menetapkan penetapan calon legislatif perempuan partai politik terkesan hanya sebatas pemenuhan kuota.

Selain itu, dari berbagai regulasi yang telah diatur, mulai dari porsi keterwakilan perempuan sebagai pengurus partai politik baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, pencalonan yang memperhatikan system penempatan nomor urut perempuan sudah diatur sedemikian rinci. Namun kembali lagi tingkat keterpilihan perempuan masih belum mencapai persentase yang sama atau bahkan melebihi laki-laki. Partisipasi perempuan dalam mencalonkan diri untuk masuk diparlemen, akan terasa

sia-sia apabila system dari pemilihan belum memperhatikan keterpilihan caleg perempuan.

Adanya penguatan hukum terhadap bagaimana Indonesia sebagai Negara demokrasi menitikkan keterwakilan perempuan di Parlemen harusnya lebih menaikan jumlah keterpilihan perempuan di parlemen terkhusus di Sulawesi Selatan. Undang-Undang Nomor 7/2017 merupakan landasan hukum yang disempurnakan mengenai ketentuan keterwakilan perempuan di parlemen. Di tambah dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang mampu mendukung terhadap keterpilihan perempuan di lembaga legislatif.

Dalam konteks ketatanegaran di Indonesia, persoalan yang berkaitan dengan pemberian kesempatan bagi perempuan dalam menduduki kursi parlemen ini masih memerlukan bahan penelitian yang lebih mendalam. Jika melihat berbagai regulasi terhadap kedudukan perempuan mengenai ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan, seharusnya dapat lebih meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan itu sendiri. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengangkat masalah apa yang kemudian menjadi faktor terhadap jumlah keterpilihan perempuan di DPRD Sulawesi Selatan dengan melihat beberapa persoalan yang menjadi pendukung. Sehingga perlu dilakukan telaah lebih lanjut dan mendalam mengenai hal yang akan dikaji oleh penulis dengan membatasi permasalahan yang hendak dipecahkan yang di uraikan dalam rumusan masalah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka menjadi masalah pokok adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pemenuhan kuota keterwakilan perempuan pada tahapan pencalonan oleh partai politik di Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana fungsi partai politik terhadap keterpilihan calon legislatif perempuan di DPRD Sulawesi Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisa pelaksanaan pemenuhan kuota keterwakilan pada tahap pencalonan oleh partai politik di Sulawesi Selatan
2. Untuk menganalisa fungsi partai politik pada keterpilihan calon legisaltif perempuan d DPRD Sulawesi Selatan

D. Kegunaan Penelitian

Bila tujuan penelitian ini dapat di capai, maka kegunaan atau manfaat yang diharapkan akan dapat diperoleh dengan melakukan penelitian ini, antara lain:

1. Secara Teoritas

Penelitian ini merupakan salah satu bentuk upaya mengembangkan aspek keilmuan (teori) dalam bidang Hukum Tata Negara agar nantinya regulasi terhadap keterwakilan perempuan bisa di sempurnakan dengan mewajibkan keterpilihan perempuan dengan pemberian kuota. Diharapkan

pula bahwa penelitian ini dapat memperluas pengetahuan dikalangan mahasiswa hukum, khususnya mahasiswa Hukum Tata Negara. Selain itu hasil penelitian ini dapat menjadi bahan acuan untuk memperdalam dan memperkaya khasanah keilmuan masyarakat luas, terutama pada mahasiswa terkait dengan pokok permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.

2. Secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peningkatan kemampuan aplikasi teori oleh mahasiswa dalam kenyataan yang dihadapi di lapangan terkait hak politik perempuan. Lebih luas lagi, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih yang cukup terhadap lembaga terkait dalam mengkaji sebuah kebijakan agar sesuai dengan harapan masyarakat, selain itu hasil penelitian ini dapat meningkatkan sikap peduli masyarakat untuk dapat memahami persoalan perempuan secara proaktif dan komperenshif. Agar masyarakat paham bahwa berbicara perempuan bukan hanya berbicara tentang jenis kelamin, tetapi mengenai ideologi.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian terdahulu merupakan referensi yang membahas mengenai pengaturan tentang ketentuan kuota keterwakilan perempuan. Upaya untuk membuktikan orisinalitas dari penelitian yang telah dilakukan, maka penulis dalam hal ini perlu menyajikan beberapa penelitian yang sudah ada dan berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu akan diuraikan mengenai subtansi penelitiannya, sehingga dapat diketahui

penelitian penulis memiliki hasil akhir yang berbeda atau tidak sama dengan penelitian terdahulu.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Irma Latifah Sihitie (Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2011) berjudul “Penerapan Affirmative Action Sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Indonesia”. Pembahasan dalam penelitian ini meliputi kedudukan hak politik perempuan dalam hukum Indonesia, penerapan *affirmative action* dengan sistem kuota di Indonesia serta urgensi pemberlakuan *affirmative action* dengan sistem kuota bagi perempuan terhadap kehidupan demokrasi di Indonesia di masa yang akan datang.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Catherine (Tesis Program Magister Hukum Universitas Indonesia, 2005) berjudul “Peranan Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Bakti 2004-2009”. Penelitian ini melihat tentang peran partai politik dan system pemilu dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislative. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partai politik dan system pemilu memiliki peran yang penting dalam upaya peningkatan keterwakilann perempuan, tapi dalam pelaksanaannya menurut hasil penelitian Cathrine Natalia bahwa kedua faktor tersebut belum terlaksana dengan baik. Masih ditemukan beberapa kelemahan yang ditunjukkan oleh kedua faktor tersebut.

Adapun Perbedaan terhadap kedua penelitian di atas dengan penelitian ini yaitu berada pada focus pembahasan penelitian. Fokus kedua penelitian di atas lebih menekankan pada hasil pelaksanaan peraturan keterwakilan perempuan yang dimana implementasinya yang menemukan bahwa ternyata masih terdapat kelemahan dari peraturan tersebut saat pemilihan umum sehingga upaya peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislative di Indonesia belum memaskan.

Sehingga Penelitian ini nantinya akan menemukan hasil dan membuktikan tentang fenomena yang terdapat di dua penelitian diatas juga ditemukan di DPRD provinsi Sulawesi selatan dengan titik fokus pada pelaksanaan pemenuhan kuota keterwakilan perempuan dan fungsi partai politik pada keterpilihan calon legislatif perempuan di DPRD Sulawesi Selatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.¹⁹

Perlu diingat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian sinergi yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Maka, perlu adanya upaya-upaya antisipasi dari adanya kemungkinan-kemungkinan dominasi atau persaingan yang syarat akan unsur politik antara pengontrol kekuasaan (legislatif) dan eksekutif di daerah.

2. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah mengalami peningkatan

¹⁹ Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah masuknya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.²⁰

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah sebenarnya tidak sulit untuk dipahami, karena dengan memperhatikan fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) saja sudah ditemukan pola hubungan yang terbangun itu.²¹

Pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif adalah terjadinya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah akan semakin seimbang, sebaliknya, semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara, maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominasi eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominasi legislatif yang menciptakan anarki politik.²²

²⁰ Khairil Anwar, et al., "*Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo*", Reformasi, No. 2, Vol. 5 2015, hal 4. Di akses pada tanggal 1 Mei 2021

²¹ *Ibid.*,

²² *Ibid*, 3

3. Otoritas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/ DPRD (tugas, fungsi dan wewenang)

Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibatasi pada pengawasan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Mengacu pada paragraf ketiga tugas dan wewenang DPRD Provinsi yang termaktub pada bagian keempat UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah paragraf 2 pasal 96 ayat (1), DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang yang meliputi:²³

- a. pembentukan Perda provinsi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki tugas dan wewenang dalam bidang lain seperti, ²⁴

- a. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada menteri dalam negeri melalui gubernur bagi DPRD Kabupaten/ Kota
- b. Memilih wakil kepala daerah dalam hal kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- c. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah,

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

- d. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah
- e. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- f. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- g. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- h. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan dari segi fungsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejalan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pemerintahan pusat yang memiliki fungsi penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendapatkan kewenangan untuk membuat peraturan daerah (perda), penyusunan anggaran dan pengawasan, sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 96, DPRD Provinsi mempunyai fungsi: 1) legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan. Ayat (2) menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah Provinsi.²⁵ Adapun fungsi lain dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

²⁵ Khairil Anwar, et al. Op.Cit., hal. 4.

diantaranya adalah perencanaan, pengorganisasian, pengisian lowongan, pemotivasian dan pimpinan dalam rangka memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.²⁶

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah mempunyai suatu hubungan linear di antara keduanya yaitu hubungan pengawasan yang dimiliki baik sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai kelembagaan sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi.²⁷

Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya.

Sebagai tindak lanjut dari hubungan pengawasan itu adalah hubungan pertanggungjawaban. Hal tersebut tercermin dalam pasal 43 ayat (1) UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan,

²⁶ Hidayat, "Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah", Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA), No. 2, 2010, Hal 9, diakses pada tanggal 17 Maret 2021

²⁷ M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", Jurnal Hukum, No. 4, Oktober, 2011, Hal 612.

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai hak: a) Interpelasi, b) Angket dan c) Menyatakan pendapat.²⁸

Pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan saksama, sehingga tidak ada kegiatan lain di luar itu. Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Dengan demikian, manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan itu untuk melakukan *cross check* apakah kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari pengawasan tersebut.²⁹

Fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyeimbang dari kekuasaan kepala daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh undang-undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka menyejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*, 611.

merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam menjalankan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan kewenangan agar tidak terjadi *abuse of power* yang pada akhirnya berimplikasi pada kerugian negara.³⁰

B. Tinjauan Umum Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Menurut Mariam Budiardjo, partai politik merupakan suatu kelompok terorganisasi yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan yang dimaksud dalam pengertian ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik atau merebut kedudukan politik secara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan umum.³¹

Pendapat di atas dapat ditunjang oleh *Carl J. Friedcrich* dalam Mariam Budiardjo yang mengatakan bahwa, sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pemimpin partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partai kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil.³²

Dari pendapat ahli yang dikemukakan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa partai politik merupakan wadah atau organisasi

³⁰ *Ibid*, 614.

³¹ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dara Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal 160

³² *Ibid*, 161

yang dibentuk oleh sekelompok orang yang memiliki tujuan dan cita-cita yang sama terhadap kedudukan politik dengan mementingkan kepentingan masyarakat dan diakui keberadaannya secara konstitusional oleh Negara.

Sedangkan menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang partai politik, bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³³

Sigmund Neuman dalam Mariam Budiardjo, berasumsi bahwa partai politik ialah, organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan –golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.³⁴

Berdasarkan teori-teori di atas maka dapat disimpulkan bahwa partai politik merupakan organisasi politik yang memiliki ideology dan cita-cita tertentu yang ingin diraih secara bersama-sama dan memiliki tujuan untuk merebut dan atau mempertahankan kekuasaan dengan cara

³³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

³⁴ Mariam Budiardjo, Op.Cit, hal 161

bersaing dalam pemilu untuk menduduki jabatan-jabatan public. Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara abash (*legitimate*).

2. Fungsi Partai Politik

Secara umum, partai politik memiliki fungsi yaitu; sarana komunikasi politik, sarana pepadu kepentingan, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, sarana pengendali konflik, sarana partisipasi politik dan sebagai sarana control politik. Hal ini sebagaimana dikemukakan Ramlan Subakati, sebagai berikut;³⁵

a. Sarana Komunikasi politik

Komunikasi politik ialah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Dalam hal ini, partai politik berfungsi sebagai komunikator politik yang tidak hanya menyampaikan segala keputusan dan penjelasan pemerintah kepada masyarakat sebagaimana diperankan oleh partai politik di Negara totaliter tetapi juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah. Dalam

³⁵ Ramlan Subakati, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, Jakarta, 2010, hal 149

melaksanakan fungsi ini, partai politik tidak begitu saja menyampaikan segala tuntutan masyarakat kepada pemerintah, tetapi dirumuskan sedemikian rupa sehingga penerima informasi dapat dengan mudah memahami dan memanfaatkan. Jadi dapat dikatakan bahwa partai politik berfungsi untuk mengaktifkan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat.

b. Sarana pemadu kepentingan

Keadaan masyarakat modern yang semakin luas dan kompleks membuat banyak ragam pendapat dan aspirasi semakin berkembang. Masing-masing kelompok tentu memiliki banyak keragaman pendapat, sehingga perlu adanya suatu proses yang dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Setelah digabungkan, pendapat dan aspirasi tersebut diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan. Agregasi dan artikulasi kepentingan itulah salah satu fungsi dalam komunikasi politik. Setelah itu partai politik merumuskan menjadi usul kebijakan dan memasukkannya dalam program atau *platform* partai untuk diperjuangkan dalam parlemen agar dijadikan sebagai kebijakan umum. disisi lain, partai politik juga berfungsi memperbincangkan dan menyebarkan rencana dan kebijakan pemerintah. Dalam hal tersebut, partai politik memerankan sebagai penghubung antara yang memrintah dan diperintah.

c. Sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik adalah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat agar masyarakat memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung. Proses ini berlangsung seumur hidup yang diperoleh secara sengaja (melalui pendidikan formal, nonformal, dan informal) maupun tidak sengaja . metode sosialisasi politik dibagi menjadi dua, yakni pendidikan politik dan indoktrinasi politik. Pendidikan politik merupakan suatu proses dialogik antara pemberi dan penerima pesan. Melalui proses ini, masyarakat mengenal dan mempelajari norma-norma, nilai-nilai, symbol-simbol politik negaranya dalam system politik, seperti sekolah, pemerintah dan partai politik. Indoktrinasi politik adalah proses sepihak ketika penguasa memobilisasi dan memanipulasi warga masyarakat untuk menerima nilai-nilai dan symbol yang dianggap pihak berkuasa sebagai hal yang baik dan idela. Indoktrinasi politik biasa dilakukan di Negara dengan system totaliter.

d. Sarana rakrutmen politik

Rekrutmen politik adalah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam system politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi ini semakin besar porsinya pada Negara yang menganut system politik totaliter dengan partai politik tunggal atau manakala partai politik ini merupakan partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen

politik merupakan fungsi yang penting untuk keberlangsungan sebuah system politik.

e. Sarana pengendali konflik

Dalam Negara demokrasi, setiap warga Negara berhak menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi maupun kepentingan sehingga konflik merupakan suatu hal yang tidak dapat terelakkan. Partai politik sebagai salah satu lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik.

f. Sarana partisipasi politik

Partisipasi politik merupakan kegiatan warga Negara bisa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan umum dan dalam menentukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan suatu kebijakan umum, mendukung dan menentang calon pemimpin tertentu, mengajukan alternative pemimpin, dan memilih wakil rakyat dalam pemilihan umum. dalam hal ini partai politik mempunyai fungsi untuk membuka kesempatan, mendorong dan mengajak para anggota dan anggota masyarakat yang

lain untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan mempengaruhi proses politik.

g. Sarana kontrol politik

Kontrol politik merupakan kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan dan penyimpangan dalam suatu kebijakan atau dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam melakukan suatu kontrol politik harus ada tolok ukur yang dimaksud adalah berupa nilai-nilai politik yang dianggap idela dan baik (ideologi) yang dijabarkan kedalam berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Tujuan dari control politik yaitu meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang sehingga kebijakan dan pelaksanaannya dapat sesuai degan tolok ikur tersebut. Dalam fungsi kontrol, partai politik harus menggunakan tolok ukur yang merupakan kesepakatan bersama sehingga harus menjadi pegangan bersama.

Partai politik antara lain berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas, penciptaan suasana yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat, sarana ikut serta berpartisipasi dalam politik warga Negara Indonesia dan sebagainya.

3. Penguatan keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Partai Politik

Sebagai bahan perbandingan undang-undang partai politik, tabel di bawah ini akan memperlihatkan perubahan kebijakan disetiap masa pemilihan umum

Table 4.2
Undang-Undang Partai Politik

No	UU No. 31/2002	UU No. 2/2008	UU No. 2/2011
1	Masih berupa himbuan, tidak ada elaborasi jumlah keterwakilan, sehingga terkesan menjadi rumusan aturan afirmasi dalam partai politik yang paling lemah.	Mulai tercantum rumusan jumlah keterwakilan perempuan dalam partai politik di setiap tingkatan dan ada elaborasi kepengurusan mencakup pendirian dan pembentukan partai baru.	Rumusan aturan afirmatif tidak berubah dari yang sebelumnya, dengan penambahan pasal afirmatif terkait proses rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD.
2	<p><u>Pasal 13 Ayat 3:</u></p> <p>“kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan AD dan ART dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender”.</p>	<p><u>Pasal 2 Ayat 2:</u></p> <p>“pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan”</p> <p><u>Pasal 2 Ayat 5:</u></p> <p>“kepengurusan Parpol tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling</p>	<p><u>Pasal 2 Ayat 2:</u></p> <p>“pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan”</p> <p><u>Pasal 2 Ayat 5:</u></p> <p>“kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan</p>

		<p>rendah 30 % (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.”</p> <p><u>Pasal 20:</u></p> <p>“kepengurusan partaipolitik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus) yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik masing-masing”.</p>	<p>menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan:</p> <p><u>Pasal 20:</u></p> <p>“kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus) yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik masing-masing”</p> <p><u>Pasal 19 Ayat 1A:</u></p> <p>“ rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b (bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan dewan Perwakilan rakyat Daerah) dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh per</p>
--	--	--	--

			seratus) keterwakilan perempuan.”
--	--	--	--

Sumber: Diolah dari perubahan Undang-Undang Partai Politik

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa terjadi penguatan pasal terhadap keterwakilan perempuan pada undang-undang partai politik. Bahkan pada undang-undang terakhir yaitu UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, secara jelas dirumuskan aturan dalam proses rekrutmen caleg agar mengutamakan seleksi kader parpol dengan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Demikian pula halnya dengan pendirian Parpol. Sejak tahun 2008 berlaku peraturan yang mewajibkan parpol baru menyertakan 30% perempuan sebagai pendiri. Secara legal formal hal ini dapat dipahami sebagai upaya sistematis meningkatkan representasi perempuan dalam kepengurusan parpol.

C. Landasan Teori

1. Teori Feminis

Teori feminis dianggap relevan digunakan untuk menganalisa masalah yang diteliti. Namun, akan terlebih dahulu dijelaskan mengenai pengertian feminis dan teori feminis secara umum, agar memberikan kemudahan terhadap pembaca dalam memahami teori ini.

Feminis berasal dari bahasa Latin, femina atau perempuan. Istilah ini mulai digunakan pada tahun 1890-an, mengacu pada teori kesetaraan laki-laki dan perempuan serta pergerakan untuk memperoleh hak-hak

perempuan.³⁶ Banyak pula yang mendefinisikannya feminis sebagai alat untuk membedakan terhadap hak hak perempuan yang didasarkan pada kesetaraan perempuan dan laki laki.

Feminisme merupakan paham untuk menyadarkan posisi perempuan yang rendah dalam masyarakat, dan keinginan memperbaiki atau mengubah keadaan tersebut.³⁷ Sangat tidak menguntungkan bagi perempuan jika posisinya selalu berada dibawa atau dibelakang laki-laki. bagi perempuan untuk mengembangkan dirinya. Feminisme juga menjadi penggerak terhadap perubahan posisi perempuan di masyarakat.

Teori feminis memusatkan perhatiannya pada tiga hal, pertama, objek utama kajiannya adalah situasi dan pengalaman wanita dalam masyarakat; kedua, membicarakan wanita sebagai subjek utama dalam proses kajiannya; dan ketiga teori ini kritis dan aktif membela wanita, berusaha menghasilkan dunia yang lebih baik untuk wanita pada khususnya dan manusia pada umumnya.³⁸

Lahirnya gerakan Feminisme dipelopori oleh kaum perempuan yang kemudian dibagi menjadi dua gelombang dimana masing-masing gelombang memiliki perkembangan yang cukup pesat. Pada gelombang pertama, perkenalkan istilah feminism. Menurut *Ritzer*, Kata feminisme sendiri pertama kali dikreasikan oleh aktivis sosialis utopis yaitu Charles

³⁶ Asmaeny Azis, *Feminisme Profetik*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2007, Hal 78.

³⁷ *Ibid*

³⁸ Rahman, dalam Ida Hidayatollah, etc, Femenisme Indonesia dalam Lintasan Sejarah, Jurnal Pembangunan Sosial, Volume 1 Nomor 2, 2018, hal 2. Di akses pada tanggal 1 Oktober 2021

Fourier pada tahun 1837.³⁹ Kemudian pergerakan yang berpusat di Eropa ini pindah ke Amerika dan berkembang pesat sejak adanya publikasi buku yang berjudul *The Subjection Of Women* (1869) karya *John Stuart Mill*, dan perjuangan ini menandai kelahiran gerakan feminisme pada gelombang pertama dimana gerakan ini sangat diperlukan pada saat itu abad 18 karena banyak terjadi pemasungan dan pengekangan akan hak-hak perempuan.⁴⁰

Adanya perubahan gerakan kaum feminis perbedaannya terletak pada kepentingan pergerakan itu sendiri, setelah perempuan sudah mendapatkan hak memilih, hak untuk bekerja, dan mendapatkan gaji, ternyata perempuan tetap saja dipandang belum sederajat dengan laki-laki dan selalu dinomor duakan. Masyarakat tradisional yang berorientasi agraris cenderung menempatkan perempuan pada wilayah domestic sehingga dalam bidang social, politik, pendidikan dan pekerjaan hak perempuan biasanya lebih inferior ketimbang apa yang lebih dinikmati laki-laki. Namun, kondisi ini mulai mengalami perubahan ketika revolusi Perancis terjadi di abad ke-18 yang dikenal sebagai era Liberalisme pada dunia.

Kemudian pada gelombang kedua, Setelah berakhirnya perang dunia kedua, yang ditandai dengan lahirnya Negara-Negara baru yang terbebas dari penjajahan Negara-Negara Eropa maka lahirlah gerakan feminisme gelombang kedua pada tahun 1960 dimana fenomena ini

³⁹ Ritzer, Geoge, *Teori Sosiologi : Dari Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Terakhir Postmodern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, Hal 522

⁴⁰ *Ibid*, Hal 523

mencapai puncaknya dengan diikutsertakannya kaum perempuan dan hak suara perempuan dalam hak suara parlemen.⁴¹ Pada tahun ini merupakan awal bagi perempuan mendapatkan hak pilih dari selanjutnya ikut mendiami ranah politik kenegaraan. Sedangkan Teori feminisme adalah sistem ide yang digeneralisasikan, meliputi banyak hal tentang kehidupan sosial dan pengalaman pada wanita yang dikembangkan dari suatu perspektif yang berpusat pada wanita di dalam dua cara.⁴² Keberhasilan gelombang kedua ini, membuat perempuan dunia pertama melihat bahwa ternyata mereka perlu menyelamatkan kaum perempuan yang teropses pada dunia ketiga, dengan grand isu bahwa semua perempuan adalah sama. Hal ini terjadi karena para perempuan khususnya dari kalangan menengah kebawah harus menanggung beban ganda dengan bekerja di sektor publik untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan juga tidak bisa meninggalkan sektor domestik yang dibebankan oleh wanita karena budaya patriarki yang tumbuh subur.

Sehingga dalam hal ini tujuan utama dari gerakan perkembangan keterlibatan perempuan dalam sektor publik sangat membawa pengaruh besar terhadap arah kebijakan yang nantinya akan menguntungkan perempuan. Dalam setiap capaian yang menjadi tujuan utama adalah bagaimana pemenuhan Hak Asasi itu dapat dirasakan oleh semua pihak. Terlebih dalam hak politik sebagai warga Negara bahwa perempuan harus berpartisipasi dalam hak memilih dan dipilih.

⁴¹ *Ibid*, Hal 519

⁴² Jackson, Stevi dan Jackie Jones, *Pengantar Teori-Teori Feminis Kontemporer*, Jalasutra, Yogyakarta , 2009, Hal. 335.

Melihat perjuangan gerakan perempuan untuk menmpatkan seluruh sapek kehidupan begitu kuat ubtuk di gaungkan. Hal ini tentunya membawa kita untuk melihat bagaimana kemudian perkembangan pergerakan perempuan ini dalam andilnya melahirkan kebijakan yang tentunya membawa perempuan harus menyandang status wakil rakyat. Di Indonesia kita melihat perjuangan pendahulu yang dilakukan secara berkelanjutan. Hingga pada hari ini kebijakan terhadap pemberian kesempatan untuk perempuan terus mengalami perkembangan yang cukup pesat.

2. Teori Keadilan

Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.⁴³

Istilah keadilan (iustitia) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya,

⁴³ M. Agus Santoso, Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, Hal. 85

tidak sewenang-wenang.⁴⁴ Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakukan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Teori keadilan memiliki banyak perseptif dari berbagai ilmuwan. Namun dalam penelitian ini, peneliti mencoba mengaitkan teori keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles karena berkaitan terhadap pembahasan dalam peneltian ini. Jika *Plato* menekankan teorinya pada keharmonisan atau keselarasan, *Aristoteles* menekankan teorinya pada perimbangan atau proporsi, menurutnya di dalam negara segala sesuatunya harus diarahkan pada cita-cita yang mulia yaitu kebaikan dan kebaikan itu harus terlihat lewat keadilan dan kebenaran.⁴⁵ Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan *Aristoteles*, dapat dilihat dari apa yang dilakukannya bahwa kesamaan hak itu haruslah sama diantara orang-orang yang sama.⁴⁶ Maksudnya adalah pada satu sisi memang benar bila dikatakan bahwa keadilan berarti juga kesamaan hak, namun pada sisi lain harus dipahami pula bahwa keadilan juga berarti

⁴⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, Hal. 517.

⁴⁵ Bahder Johan Nasution, *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, Yustisia, Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014, Hal 3. Di akses pada tanggal 12 September 2021.

⁴⁶ *Ibid.*,

ketidaksamaan hak. Sehingga dapat disimpulkan Teori keadilan *Aristoteles* berdasar pada prinsip persamaan. Dalam versi modern teori itu dirumuskan dengan ungkapan bahwa keadilan terlaksana bila hal-hal yang sama diperlukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama diperlakukan secara tidak sama.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional disini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional.⁴⁷

Keadilan distributive,⁴⁸ berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya. Hak yang diberikan dapat berupa benda yang tak bisa dibagi (*undivided goods*) yakni kemanfaatan bersama misalnya perlindungan, fasilitas publik baik yang bersifat administratif maupun fisik dan berbagai hak lain, di mana warga negara atau warga masyarakat dapat menikmati tanpa harus mengganggu hak orang lain dalam proses penikmatan tersebut. Selain itu juga benda yang habis dibagi (*divided goods*) yaitu hak-hak atau benda-benda yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu pada warga dan keluarganya,

⁴⁷ Nasution, Op.Cit., Hal 7

⁴⁸ *Ibid*

sepanjang negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan para warganya secara adil, atau dengan kata lain dimana terdapat keadilan distributif, maka keadaan tersebut akan mendekati dengan apa yang disebut keadaan dimana tercapainya keadilan sosial bagi masyarakat.

Sebaliknya keadilan komutatif,⁴⁹ menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil di antara beberapa manusia pribadi yang setara, baik diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Dalam hubungan ini suatu perserikatan atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya, akan tetapi hubungan antara perserikatan dengan perserikatan atau hubungan antara perserikatan dengan manusia fisik lainnya, maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian keadilan komutatif. obyek dari hak pihak lain dalam keadilan komutatif adalah apa yang menjadi hak milik seseorang dari awalnya dan harus kembali kepadanya dalam proses keadilan komutatif.⁵⁰

Dari konstruksi konsep keadilan *Aristoteles* tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa keadilan distributif merupakan tugas dari pemerintah kepada warganya untuk menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga negara dalam negaranya. Konstruksi keadilan yang demikian ini membebankan kewajiban bagi pembentuk Undang-undang untuk

⁴⁹ *Ibid.*,

⁵⁰ *Ibid.*, Hal 9

memperhatikannya dalam merumuskan konsep keadilan kedalam suatu Undang-Undang.

D. Konsep Demokrasi dalam Sistem Hukum Nasional

Demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *Demos* yang berarti rakyat dan *Kratos* atau *Cratein* yang berarti pemerintahan.⁵¹ *Philippe C. Schmitter* dan *Terry Lynn Karl* menyatakan, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah diminta tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah public oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.⁵²

Adapun *Henry B. Mayo* menyatakan, demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁵³

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut: ⁵⁴

⁵¹ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2014, Hal. 56

⁵² Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, ed.ke-3, cet.ke-2, Hal. 100

⁵³ *Ibid*, Hal 112

⁵⁴ Afan Gaffar. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2005. Hal. 15

- a. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat
- b. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya
- c. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung
- d. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai
- e. Adanya proses pemilu, dalam negara demokarsi pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih, dan;
- f. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Konsep demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat startegis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Pemilihan umum yang dilakukan secara berkala merupakan salah satu ciri Negara yang menggunakan prinsip demokrasi dimana penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara berkualitas. Demokrasi menjadi sistem politik yang mampu mempertegas identitas

perempuan sebagai subjek politik. Rakyat sebagai pemenang kedaulatan harus dilibatkan dalam segala aktivitas politik dan pemerintahan. Oleh sebab itu, perempuan yang merupakan bagian dari rakyat harus dilibatkan dalam partisipasi politik dan pemerintahan.

Dalam proses demokratisasi, persoalan partisipasi politik perempuan yang lebih besar, representasi dan persoalan akuntabilitas menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya demokrasi yang lebih bermakna di Indonesia. Tuntutan bagi partisipasi dan representasi perempuan yang lebih adil sesungguhnya bukan hanya tuntutan demokratisasi, tetapi juga prakondisi untuk menciptakan pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Walaupun, saat ini hak-hak politik bagi perempuan sudah banyak diakui, namun adanya hak-hak politik tersebut tidak menjamin adanya pemerintahan/sistem politik yang demokratis dimana asas partisipasi, representasi dan akuntabilitas diberi makna sesungguhnya. Ini artinya, adanya keterwakilan perempuan didalamnya, dan berbagai kebijakan yang muncul yang memiliki sensitivitas gender, tidak serta merta terwujud meskipun hak-hak politik perempuan sudah diakui.⁵⁵ Perempuan sebagai warga negara seharusnya dapat berpartisipasi secara mandiri dalam proses demokrasi ini.

Negara dijalankan berdasarkan kehendak rakyat. Organisasi Negara pada hakikatnya dilaksanakan oleh rakyat sendiri atau setidaknya atas persetujuan rakyat karena kekuasaan tertinggi atau kedaulatan

⁵⁵ Ani Widyani Soejipto, *Op.Cit*, Hal 24

berada ditangan rakyat. Oleh karena itu, syarat utama pelaksanaan demokrasi adalah adanya lembaga perwakilan yang dibentuk agar pemilihan berkala dan menghendaki adanya kebebasan politik agar pemilihan tersebut benar-benar bermakna.⁵⁶

Menurut Moh.Mahfud MD, sebagaimana yang dikutip oleh Muchammad Ali Safa'at dalam konsepsi Negara hukum modern, kebebasan partai politik tersebut menjadi cirri yang tidak bisa dilanggar. *Internasional Commision of Juritss* pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menjadikan kebebasan yang demokratis di bawah *Rule Of Law*. Wujud dari kebebasan politik tersebut adalah kebebasan menyatakan pendapat dan kebebasan berserikat melalui pembentukan partai politik.⁵⁷

Indonesia sebagai Negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara Negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.⁵⁸ Dengan demikian negara hukum yang

⁵⁶ Muchamad Ali Safa'at. *Pembubaran Partai Politik Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dan Pergulatan Republik*, Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal vii

⁵⁷ *Ibid*, hal. vii

⁵⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII-Press, Yogyakarta. 2002, Hal 7

demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi.

E. Konsep Gender dan *Affirmatif Action* dalam Pemilihan Umum Legislatif

1. Konsep Kesetaraan dan Keadilan Gender

Pada dasarnya semua orang sepakat bahwa perempuan dan laki-laki berbeda. Namun, gender bukanlah jenis kelamin laki-laki dan perempuan sebagai pemberian Tuhan. Gender lebih ditekankan pada perbedaan peranan dan fungsi yang ada dan dibuat oleh masyarakat. Dalam realitas kehidupan telah terjadi perbedaan peran sosial laki-laki dan perempuan yang melahirkan perbedaan status sosial di masyarakat, di mana laki-laki lebih diunggulkan dari perempuan melalui konstruksi sosial.

Istilah gender pertama sekali diperkenalkan oleh *Robert Hellen* dalam Rasyidin ia memisahkan fitur manusia berdasarkan pada definisi sosial budaya dan manusia yang bertakrif pada karakteristik fisik biologis.⁵⁹

Kesetaraan Gender merupakan kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan serta hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan

⁵⁹ Alan Sigit Fibriyanto, dalam jurnal berjudul "Kesetaraan Gender Dalam Lingkup Organisasi Mahasiswa Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2016", Jurnal Analisa Sosiologi, April 2015, Vol 5 No 1. Diakses pada tanggal 21 April 2021

keamanan nasional (hankamnas), serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.⁶⁰

Kesetaraan gender memiliki kaitan dengan keadilan gender. Keadilan gender merupakan suatu proses dan perlakuan adil terhadap laki-laki dan perempuan. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender ditandai dengan tidak adanya diskriminasi baik terhadap laki-laki maupun perempuan.⁶¹

Pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,⁶² terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Sistem negara yang terbentuk dalam UUD haruslah berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan sesuai dengan amanat Pancasila.

Inpres Nomor 9 Tahun 2000, memberikan petunjuk adanya keseriusan pemerintah dalam upaya untuk menghilangkan bentuk diskriminasi. Dalam konsideran Inpres ini disebutkan dua hal, yaitu:⁶³

- a. Bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa,

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ *Ibid.,*

⁶² Pembukaan, Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁶³ Dede Kania, dalam jurnal berjudul "*Hak Asasi Perempuan dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia The Rights of Women in Indonesian Laws and Regulations*", Jurnal Konstitusi, Volume 12, No.4 Desember 2015

dan bernegara, dipandang perlu melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional;

- b. Bahwa pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah; Inpres ini menjadi dasar adanya berperspektif gender bagi seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional, tanpa kecuali. Baik kebijakan di pusat maupun di daerah haruslah berperspektif gender, apabila tidak maka kebijakan tersebut harus diganti.

Stereotipe gender adalah kategori yang merefleksikan kesan dan keyakinan tentang apa perilaku yang tepat untuk pria dan wanita. Contoh stereotip gender dalam masyarakat:⁶⁴

Dimensi Identitas Gender	Kondisi Fisik	Sifat	Pemikiran
Feminim	Cantik Seksi Menawan Bersuara lembut Manis Kecil mungil	Penuh kasih sayang Penuh rasa simpati Lembut Sensitive Sentimental Mudah bersosialisasi	Imaginative Berdasarkan Intuisi Artistik Kemampuan berbicara Kreatif Penuh rasa cinta

⁶⁴ Rokhmansyah, Alfian, PENGANTAR GENDER DAN FEMINISME, Pemahaman Awal Kritik Sastra Feminisme, Garuda Wacana: Yogyakarta. 2016, hal 10-11.

Maskulin	Atletis Besar dan tegap Berotot Tinggi Bersuara tinggi Kuat	Selalu ingin bersaing Kurang sensitive Mendominasi Petualang Agresif Berani	Analisis Hebat dalam urusan angka Abstrak (tidak artistic) Pintar dalam memecahkan masalah secara logika/analitis Pintar member alasan Tidak berdasarkan intuisi
-----------------	--	---	---

Di Indonesia sendiri, isu kesetaraan gender dan anti kekerasan dan isu-isu lain yang mengusung tema-tema persamaan dan keadilan pada ranah perkawinan dan seksual terus didengung-dengungkan. Historitas adanya perbedaan gender ini terjadi melalui proses yang sangat panjang dan beragam, di antaranya adalah karena dibentuk, disosialisasikan, diperkuat, bahkan dikonstruksi secara sosial maupun kultural, baik melalui interpretasi teks-teks keagamaan ataupun oleh Negara.

2. Tinjauan terhadap Pelaksanaan *Affirmatif Action*

Affirmative Action yang dikatakan *Dahlerup* adalah “positive discrimination” dalam jangka waktu tertentu dengan meningkatkan representasi kaum perempuan.⁶⁵ UU Nomor 7/2017 tentang Pemilihan Umum ini merumuskan aturan tentang bentuk diskriminasi positif yang berupa kuota 30% bagi perempuan di ranah politik Indonesia. *Affirmative*

⁶⁵ Dahlerup, “*increasing Women’s Political Participation: New Trends in Gender Quotas.*” In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J. Ballington & A. Karam, International IDEA, Stockholm, 2005, Hal. 141

Action atau juga disebut tindakan afirmasi adalah kebijakan yang diambil bertujuan agar kelompok atau golongan tertentu memperoleh tempat yang setara dengan kelompok atau golongan lain. *Affirmative Action* juga dapat diartikan sebagai pemberian perlakuan yang istimewa terhadap kelompok tertentu khususnya perempuan.

Pippa Norris menerangkan,⁶⁶ bahwa selain menempatkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif sebagai calon yang mempunyai potensial, juga dilakukan dengan memberikan pelatihan khusus, dukungan pendanaan dan publikasi yang seimbang terhadap calon perempuan tersebut.

Tujuan kebijakan afirmatif untuk perempuan dengan mekanisme kuota adalah menambah jumlah wakil rakyat berjenis kelamin perempuan, yang mewakili identitas kelas atau kelompok tertentu dan tersisih sehingga harapannya adalah asas keterwakilan akan bekerja secara optimal mengubah agenda kebijakan dan menggeser prioritas kebijakan yang selama ini menjadikan perempuan tersisih.⁶⁷

Kebijakan *afirmatif* di Indonesia kita ketahui baru sampai pada tingkat mendorong peningkatan jumlah perempuan pada tahapan pencalonan, namun belum sampai pada upaya bagaimana keberadaan perempuan yang cakap dengan menyaring perempuan-perempuan terpilih

⁶⁶ Pippa Norris, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, Jurnal Konstitusi PSHK-FH UII, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Hal. 10.

⁶⁷ Ani Widayanti Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Marjin Kiri, Tangerang, 2011, Hal. 72.

yang memenuhi syarat agar tindakan afirmasi tidak hanya dimaknai sebatas hanya membawa jenis kelamin perempuan tetapi tidak melihat lebih jauh agar menuai hasil positif. *Affirmative Action* tidak akan berdampak pada perbedaan, pengucilan, ataupun pelecehan terhadap pihak lain. Oleh karena itu, kebijakan ini tidaklah merupakan kebijakan diskriminatif.

Berbicara tentang kesetaraan, ada dua konsep umum yang dikenal, yaitu kesetaraan kompetitif dan kesetaraan hasil. Kesetaraan kompetitif ditujukan untuk menyingkirkan hambatan-hambatan yang sifatnya formal, misalnya memberikan perempuan hak suara. Selanjutnya tergantung perempuan bagaimana mereka ingin memanfaatkan haknya tersebut. Sementara itu, dalam konsep kesetaraan hasil, kesetaraan bukan hanya disingkirkannya hambatan-hambatan formal, tetapi ditetapkan suatu mekanisme yang positif seperti kuota untuk mencapai hasil yang setara pula.⁶⁸

Konsep kesetaraan yang kedua tersebutlah yang ingin dicapai oleh *affirmative action* dengan system kuota. Pelaksanaan sistem kuota ini pada umumnya dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui partai politik, secara sukarela. Namun disamping itu, terdapat pula pelaksanaan kuota dengan

⁶⁸ *Ibid.*,

system reserved seat, yang dapat dilakukan melalui penunjukan atau pemilihan.⁶⁹

3. Penerapan Konsep Affirmatif Action dalam Pemilihan Legislatif Di Indonesia

Ikhtiar untuk meningkatkan peran perempuan di DPR pada akhirnya membuahkan hasil sejak dimasukkannya rumusan kuota 30% bagi perempuan untuk duduk di kepengurusan partai politik dan memperhatikan keterwakilan perempuan pada daftar bakal calon anggota legislative pada DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sejak dikeluarkannya UU Nomor 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dimasukkannya rumusan kuota 30% tersebut oleh berbagai kalangan dinilai sejalan dengan upaya tindakan afirmatif dalam rangka meningkatkan peran partisipasi aktif bagi kaum perempuan di lembaga DPR. Tindakan Khusus Sementara (*Affirmative Action*), yang diistilahkan dengan keterwakilan perempuan, Ani Widyani Soetjipto, mendefinisikan secara umum *affirmative action* sebagai tindakan pro-aktif untuk menghilangkan perlakuan diskriminasi terhadap satu kelompok sosial yang masih terbelakang.⁷⁰

⁶⁹ *Ibid*, hal 90

⁷⁰ Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2005, Hal. 99

Landasan konstitusional untuk *affirmative action* di Indonesia adalah Pasal 28 H ayat (2) dan 28 I ayat (2) UUD 1945.⁷¹ Pasal tersebut dapat ditafsirkan dari kata “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus” dan “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dst”. Memberi kemudahan dan perlakuan khusus dalam membebaskan orang dari perlakuan diskriminatif dapat dilakukan melalui tindakan *affirmatif*. Sehingga dengan demikian, tindakan *affirmatif* yang memberikan ketentuan keterwakilan terhadap perempuan sebagai kaum yang termarginalkan mempunyai dasar konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam perspektif hukum, Indonesia termasuk salah satu Negara yang sudah memiliki kesadaran terhadap *affirmative action*. Seperti telah disinggung sebelumnya, salah satu sarana terpenting untuk menerapkan *affirmative action* ini adalah adanya hukum dan jaminan pelaksanaannya dalam konstitusi dan Undang-Undang. Negara memiliki kewajiban untuk menghargai dan kewajiban *affirmative* dalam rangka mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menjamin pemenuhan hak-hak yang relevan dan kompensasi tertentu. Negara perlu menetapkan pendekatan khusus agar kelompok masyarakat yang selama ini terdiskriminasi dapat

⁷¹ UUD 1945

menikmati sebesar mungkin hak asasi mereka. Karena itu, tindakan *affirmative* menjadi signifikan dilakukan oleh Negara.⁷²

Lahirnya kebijakan afirmatif dalam ranah politik perempuan dimulai sejak pemilu tahun 2004. Setiap partai politik peserta pemilu mengajukan calon anggota legislatif untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%. Walaupun penekanannya tidak serta merta mewajibkan partai politik untuk memenuhi kuota 30% perempuan dalam daftar calon anggota legislatif, akan tetapi hal ini mempunyai nilai kebijakan yang berdampak terhadap keterwakilan perempuan didalam parlemen. Namun dalam realitasnya pada pemilu 2004 keterlibatan perempuan dalam pencalonan partai politik jauh dari pesan undang-undang tersebut.

Kemudian, dikatakan oleh Hasadinata, bahwa pada UU No. 2 tahun 2008, konsep afirmatif semakin dipertegas tidak hanya pada daftar calon anggota legislatif, akan tetapi terhadap kepengurusan dalam partai politik.⁷³ Sementara UU No. 10 tahun 2008, secara prinsip mempunyai ketentuan yang sama terkait dengan *affirmative action* dengan menyatakan bahwa kuota 30% harus diimplementasikan dalam parlemen. UU Nomor 8/2012 menekankan pada Pasal 55 “bahwa daftar bakal calon

⁷² Muladi Wibowo dalam <http://harianjoglosemar.com/berita/affirmative-action-untuk-anak-12577.html?page=214>

⁷³ Hasadinata, Neti Sumiati, (2014), *Afirmasi, Komunikasi Politik Perempuan: Jelang Pemilu 2014, Observasi*, Volume 11, Nomor 2, hal. 142, diakses pada tanggal 5 Agustus 2021

memuat 30% keterwakilan perempuan,⁷⁴ dilanjutkan dengan penegasan Pasal 56 ayat 3 yang mengatakan, “bahwa setiap tiga orang daftar bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.”⁷⁵

Oleh karena itu, tindakan afirmasi merupakan sebuah kebijakan yang dilakukan untuk mendorong pencapaian keadilan dan kesetaraan gender, yang diharapkan memungkinkan perempuan untuk lebih mempunyai peran aktif terhadap kebijakan itu sesuai dengan kualitas dan kemampuannya.

4. Perkembangan Konsep Afirmatif di Beberapa Negara

Pada tahun 2000 PBB melakukan evaluasi yang memperlihatkan bahwa Negara-negara yang menerapkan *affirmative action* dengan system kuota telah memperlihatkan kemajuan representasi perempuan dalam lembaga pengambil keputusan di tingkat nasional maupun local.⁷⁶

Berikut ini adalah penerapan *affirmative action* di beberapa Negara, yang mewakili berbagai konsep penerapannya, apakah melalui konstitusi, undang-undang, ataupun partai politik. Negara-negara berikut ini dapat memberikan gambaran lain penerapan *affirmative action* yang tentu dapat pula diterapkan di Indonesia demi semakin meningkatnya keterwakilan perempuan.

⁷⁴ Pasal 55 UU No 8/2010

⁷⁵ Pasal 56 UU No 8/2010

⁷⁶ Irma Latifa, Op.Cit, hal 49

a) Di Pakistan⁷⁷

Konstitusi Pakistan telah menggambar ketidaksetujuannya terhadap diskriminasi terhadap perempuan. Hal tersebut dapat kita lihat dalam Pasal 25. Pasal ini menjaminkesetaraan setiap warga Negara di hadapan hukum dan dilarangnya diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Secara jelas pasal ini juga menyatakan bahwa tidak satupun ketentuan dalam pasal tersebut dapat mencegah Negara dalam memberikan perlakuan khusus terhadap wanita dan anak-anak. Perlakuan Khusus mana dilakukan untuk meyakinkan keikutsertaan penuh perempuan dalam setiap aspek kehidupan. Tindakan tersebut diambil untuk meyakinkan keikutsertaan penuh perempuan dalam setiap aspek kehidupan nasional. Termasuk didalamnya keterwakilan dalam perempuan.

Selain dalam konstitusi, dukungan untuk mendorong partisipasi politik yang bebas, sederajat, dan penuh bagi kaum perempuan tentang juga dalam *National Plan for Action (NPA)*, *National Policy for Women (NPW)* dan *Ten Year Perspective Plan 2001-2011*. NPA merekomendasikan kuota 33% untuk perempuan dan juga penyederhanaan peraturan dan pengambilan berbagai tindakan yang menajamin hak perempuan untuk memberikan suara mereka. NPW mewajibkan diberlakukannya tindakan lugas untuk menjamin tingkat keterwakilan perempuan yang ideal bagi perempuan di senat dan majelis-majelis nasional dan propinsi. Di rencana Perspektif Sepuluh Tahunan

⁷⁷ *Ibid*

juga terdapat topic untuk perwakilan politik perempuan sebagai salah satu prioritasnya, serta usaha-usaha untuk membangun dan meningkatkan kemampuan para dewan serta pejabat-pejabat terpilih perempuan sebagai salah satu strateginya.

b) Di Rwanda⁷⁸

Ada beberapa hal penting tentang perempuan di parlemen yang tercatat dalam sejarah Rwanda. Perempuan Rwanda diberikan hak pilih penuh pada tahun 1961, setelah merdeka dari Belgia, perempuan pertama terpilih pada tahun 1965. Sejak perang saudara di awal 1990an sampai pada tahun 1994, jumlah perempuan di parlemen Rwanda tidak pernah melebihi 18%. Dalam Sembilan tahun masa transisi setelah genosida (1994-2003) jumlah perempuan di parlemen Rwanda meningkat menjadi 25,7% melalui penunjukan dalam parlemen satu kamar. Kemudian konstitusi yang sensitive gender diberlakukan pada tahun 2003. Pemilihan pada Oktober 2003 menjadi pembuka jalan bagi meningkatnya jumlah perempuan di parlemen secara dramatis.

Pasca diberlakukannya konstitusi 2003, struktur parlemen di Rwanda berubah menjadi system bicameral dan keterwakilan perempuan sangat diperhatikan di dalam kedua majelis ini. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 9 angka (4), yang menyebutkan: "...*building a state governed by the rule of law, a women reflected by ensuring that women are granted at least*

⁷⁸ *Ibid.*,

thirty three per cent of post in decision making organs". Sebagai penerapan dari Pasal 9 di atas, menjamin keterwakilan perempuan. Di Majelis Tinggi, terdapat 26 anggota yang dipilih atau diangkat, dengan masa jabatan delapan tahun. Beberapa diantaranya diangkat oleh dewan propinsi. Sebagian lagi diangkat oleh Presiden atau institusi lain seperti universitas. Yang paling penting adalah jaminan konstitusional untuk memberikan kursi sebanyak 30% kepada perempuan, yang dilakukan berdasarkan penunjukan. Di Majelis Rendah, terdapat 80 kursi yang 53 diantaranya dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili partai politik dengan system pemilihan proposional. Sisanya adalah kursi-kursi yang dicadangkan, yaitu 24 kursi untuk perempuan. Untuk 24 kursi ini, hanya diperuntukkan untuk calon perempuan dan yang memilih pun hanya perempuan saja. Dua kursi dipilih oleh Dewan Pemuda Nasional dan satu orang dipilih oleh Asosiasi Penyandang cacat.

Dari uraian di atas dapat kita simpulkan mekanisme khusus yang digunakan oleh pemerintah Rwanda untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan, yaitu jaminan konstitusional, systemkuota, dan diberlakukannya inovasi terhadap struktur pemilihan. Sehingga tidak mengherankan jika Rwanda sekarang berada di urutan teratas dengan tingkat keterwakilan perempuan tertinggi di dunia, yaitu 48,8% di Majelis Deputi dan 34,6% di Senat.

c) Di Argentina⁷⁹

“Transisi demokrasi di Argentina menjadi jalan masuk bagi perempuan untuk dapat duduk di parlemen. Pada tahun 1989, tercipta consensus untuk melakukan lobi perihal affirmative action di arena politik bagi perempuan, yaitu dalam pertemuan tentang “perempuan dan Partai Politik.

Tuntutan tersebut akhirnya disetujui kongres pada tahun 1991 yang disebut dengan undang-undang 24012 *Ley De Copus*, memuat ketentuan sebagai berikut”

“ the list of candidates must include at least 30 percent of women candidates for public officer, in proportion which will make their election possible. List of candidates which fail to fulfill this shall not be made afficial.”

Ada sanksi yang terkandung dalam ketentuan tersebut. Yaitu apabila tidak memenuhi ketentuan, maka keikutsertaan dari partai tersebut dianggap tidak sah. Dengan ketentuan ini jumlah perempuan di parlemen Argentina naik pada pemilu 1993, yaitu dari angka 54 persen ke angka 13 persen.

Ketentuan ini kemudian dimasukkan ke dalam konstitusi Argentina yang diamandemenkan pada tahun 1994, yaitu pada Pasal 37 ayat 2 yang berbunyi:

⁷⁹ *Ibid.,.*

“real equality of opportunity between men and women for access to elective and political party shall be guaranteed by positive action in regulation in political parties and the electoral regime”

Kemudian dalam bab III, dinyatakan:

“positive action referred to in the last paragraph of section 37, shall not comprise less guarantees than those in a force a time this constitution was approved, and their duration shall be determined by law”

Yang artinya, tindakan khusus sementara sebagaimana dinyatakan dalam paragraph terakhir pasal 37 tidak boleh dikurangi jumlahnya dari yang telah ditetapkan pada waktu konstitusi ini berlaku, dan masa berlakunya harus ditetapkan dalam undang-undang. Penerapan system kuota ini didukung oleh kebijakan yang sama yang diberlakukan oleh partai politik. Hasilnya pada pemilu 2005 jumlah perempuan di parlemen meningkat menjadi 35 persen di majelis rendah dan 47,1 persen di majelis tinggi. Dengan jumlah ini Argentina termasuk ke dalam sepuluh besar dengan persentasi perempuan di parlemen terbesar di dunia.

d) Di Negara-negara Skandinavia⁸⁰

Di negara-negara Skandinavia, penerapan ketentuan affirmative action dengan system kuota terdapat dalam kebijakan internal partai-partai politik bukan dalam konstitusi ataupun undang-undang.

System kuota gender pertama kali diperkenalkan pada tahun 1970 oleh Partai Majelis Kiri di Norwegia. Kuota gender ini tidak hanya berlaku bagi perempuan, tetapi juga bagi laki-laki, yaitu sebesar 40%. Kemudian

⁸⁰ *Ibid.*, hal 51

pada tahun 1974, Swedia menyusul kebijakan ini melalui *Swedish Social Democratic Laboor Party dan Folkparteit Liberalerna*. Partai Liberal merekomendasikan bahwa perempuan harus diberikan jatah 40% dalam kepemimpinan internal partai. Begitu juga dengan partai-partai di Denmark, mereka memberlakukan kuota gender sebesar 40%, baik bagi laki-laki maupun perempuan.

Kebijakan kuota ini kemudian diikuti dengan kebijakan *zipping system*, yaitu menggunakan daftar calon secara berselang saling laki-laki dan perempuan. Di Swedia kebijakan ini sudah mulai dikenalkan pada tahun 1987, dan mulai diterapkan pada tahun 1994 oleh Socialist Left Party pada tahun 1975. Dengan pelaksanaan affirmative action yang demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tersebut bukan hanya untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam daftar calon, tetapi juga meningkatkan kemungkinan terpilihnya perempuan.

F. Pemilihan Umum Legislatif Di Indonesia

1. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum di Indonesia

Salah satu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan adalah dengan melaksanakan pemilu. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu.⁸¹

⁸¹ Fajlurrahman Jurdi, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Kencana Prenamedia group, Jakarta, 2018, Hal 1.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokrasi. Asshiddiqie berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan system perwakilan atau yang disebut dengan *representative demoracy*.⁸²

Adapun menurut Dahlan Thaib mengatakan, bahwa pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah Negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.⁸³

Dalam catatan Fajjlurahman juga mengutip pengertian pemilu menurut Adnan Buyung Nasuiton yang mengartikan pemilu telah menjadi bagian penting dari tradisi ketatanegaran modern. Pemilu dapat mengubah struktur pemilih tidak baik kekuasaan yang dianggap mayoritas pemilih memang sudah baik. Pemilu penting atas dasar asumsi, jika pemilunya baik, maka kualitas wakil-wakil rakyat yang dipilih akan baik, mereka akan dapat menjalankan peranan dengan baik di DPR sehingga DPR sebagai lembaga legislative dapat berfungsi dengan baik. Sehingga pemilu adalah pangkal-otak dalam melakukan perubahan ke arah perbaikan.⁸⁴

⁸² Jimlly Asshiddiqie, *Ibid*, hal 5

⁸³ Dahlan Thaib, *Ibid*, hal 6

⁸⁴ *Ibid*

Secara historis, perkembangan pemilu di Indonesia dibagi menjadi empat fase, yaitu: Pemilu 1955, Pemilu 1971, Pemilu 1999, dan Pemilu 2004-2019. Pemilu 1955 dilaksanakan di bawah UUDS 1950 dengan konfigurasi politik demokrasi liberal.⁸⁵ Pemilu 1971-1997 dilaksanakan di bawah UUD 1945 di tengah kitaran politik dan konfigurasi politik otoriter berbaju demokrasi Pancasila model rezim Orde Baru.⁸⁶ Sementara itu pemilu 1999 ditempatkan sebagai fase tersendiri, meski dilaksanakan di bawah UUD 1945 namun suasana transisi politik setelah mundurnya Presiden Soeharto begitu terasa.⁸⁷ Terakhir, Pemilu 2004-2019 di bawah UUD NRI 1945 sebagai hasil reformasi konstitusi 1999-2002. Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama pasca perubahan UUD 1945. Apabila dalam pelaksanaan pemilu Orde Baru dan Pemilu 1999 hanya didasarkan pada dasar hukum tertinggi adalah Ketetapan MPR, namun Pemilu 2004 dan pemilu-pemilu setelah perubahan, yaitu UUD NRI 1945. Sebab setelah perubahan, UUD NRI 1945 mengatur secara khusus bab tentang pemilu dan juga menentukan secara jelas jabatan-jabatan politik yang dipilih melalui pemilu.

Pengaturan pemilu dalam UUD NRI 1935 didasarkan atas filosofi daulat rakyat yang dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konteks peralihan kekuasaan,

⁸⁵ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis : Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2019, Hal. 27

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ *Ibid*

frasa “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dimaknai sebagai pemilu.⁸⁸ Sebab, pemilu diatur sebagai mekanisme pengisian jabatan politik yang ditentukan dalam konstitusi. Ketentuan mengenai pemilu dimuat dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yang menyatakan sebagai berikut:⁸⁹

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
- (4) Peserta pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
- (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

2. Asas-Asas dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilu di ibaratkan seperti permainan sepak bola. Apabila pemain bola itu dibiarkan menggunakan segala taktik dan cara sesuka hatinya tanpa mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh wasit permainan, maka

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ Pasal 22E UUD 1945

udah pasti pemain akan meninggalkan permainan sepak bola itu dan menggantinya dengan sepak bola diikuti oleh para penonton dari kedua belah pihak yang bertanding. Demikian juga halnya dengan Pemilu, seandainya seorang calon itu boleh menggunakan segala cara dan taktik yang kotor dan tidak mengikuti pedoman peraturan pelaksanaan yang bertujuan ingin menjatuhkan calon lawannya, maka tidak ada maknanya Pemilu itu dilaksanakan. Pemilu hendaknya dilaksanakan secara bebas dan bersih, yaitu Pemilu yang memberikan suaranya kepada para calon atau partai politik menurut pilihannya sendiri. Ini berarti segala taktik dan cara yang berdasarkan politik uang, ikatan jasa dan intervensi haruslah dilarang oleh undang-undang.

Konstitusi Indonesia mengatur mengenai Pemilu di Indonesia di dalam UUD 1945 Pasal 22E, untuk menjamin hak rakyat Indonesia dalam memilih pemimpin dan wakil pilihan mereka. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E dijelaskan “Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”⁹⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, asas Pemilu meliputi :⁹¹

⁹⁰ Pasal 22E, UUD 1945

⁹¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.
- b. Umum, artinya semua warga Negara yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun
- c. Berhak untuk di pilih tanpa ada diskriminasi (pengecualian).
- d. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun
- e. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (secret ballot)
- f. Jujur, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pelaksanaan, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- g. Adil, dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Sedangkan dalam UU No. 15/2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, asas dalam pemilihan umum terdapat dalam Pasal 2⁹² yaitu,

- a. Mandiri
- b. Jujur
- c. Adil
- d. Kepastian Hukum
- e. Tertib Penyelenggara Pemilu
- f. Keterbukaan
- g. Proporsionalitas
- h. Profesionalitas
- i. Akuntabilitas
- j. Efisiensi
- k. Efektivitas

3. Ketentuan Keterwakilan Perempuan melalui Pemilihan Umum

Ketika desain pemilu dalam UUD NRI 1945 diturunkan ke pengaturan lebih rendah, terjadi berbagai pergeseran pemaknaan mengikuti perkembangan penyelenggaraan pemilu. Pergeseran dimaksud terjadi dalam undang-undang pemilu dari satu periode ke periode berikutnya sejak Pemilu 2004 yang terus diubah setiap lima tahun. Jika diakumulasi, hingga saat ini terdapat delapan undang-undang pemilu untuk memilih anggota legislative dan Presiden Wakil Presiden sejak

⁹² Pasal 2, UU No.15/2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

2004, yaitu: Undang-Undang No. 12/2003; Undang-Undang No. 23/2003; Undang-Undang No. 22/2007; Undang-Undang No. 10/2008; Undang-Undang No. 42/2008; Undang-Undang No. 22/2007; Undang-Undang No. 9/2012; dan terakhir, undang-undang pemilu Presiden/Wakil Presiden, pemilu anggota legislative dan penyelenggaraan pemilu digabung menjadi satu undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 7/2017.⁹³

Semua undang-undang tersebut merupakan turunan dari desain konstitusional penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam UUD NRI 1945. Dari perubahan Undang-Undang tersebut hingga saat ini kebijakan pemerintah dalam memberikan afirmasi telah dibuktikan dengan perubahan beberapa butir Pasal mengenai penguatan keterwakilan perempuan di Parlemen, yang kemudian penulis paparkan sebagai berikut:

a. Undang-Undang Pemilu Nomor 12 Tahun 2003⁹⁴

calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dengan memperhatikan keterwakilan perempuan

Pasal 65 Ayat 1 :

Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPRD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota untuk setiap Daerah

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ UU Pemilu No 12/2003

Pemilihan dengan *memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%*

b. Undang-Undang Pemilu Nomor 10 Tahun 2008⁹⁵

daftar calon yang diajukan parpol **memuat 30% perempuan dan penempatannya** minimal satu perempuan dalam setiap tiga nama calon

Pasal 8:

Ayat (1) Partai Politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: (d) menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.

Pasal 15 huruf d :

Surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang *penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% sesuai dengan peraturan undang-undang*

Pasal 53 :

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling *sedikit 30% keterwakilan perempuan.*

Pasal 55 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.*

Pasal 66 Ayat 1 :

⁹⁵ UU Pemilu No 10/2008

Daftar calon tetap anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 diumumkan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota.

(2) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media

c. Undang-Undang Pemilu Nomor 8 Tahun 2012⁹⁶

(ketentuan yang sama dengan UU no.10/2008), **diperkuat dengan PKPU No.7/2013** yang mewajibkan pencalonan perempuan sebagaimana diatur dalam UU harus dilakukan disetiap dapil.

Pasal 8 huruf e :

Menyertakan *sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.*

Pasal 15 Huruf d:

Surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang *penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% sesuai dengan peraturan undang-undang.*

Pasal 55:

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit *30% keterwakilan perempuan.*

⁹⁶ UU Pemilu No 8/2012

Pasal 56 ayat (1) :

Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut; (2) di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), *setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.*

Pasal 58 Ayat (2)

KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan terpenuhinya jumlah bakal *calon sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan.*

Pasal 59 Ayat (2)

Dalam daftar bakal calon tidak memuat *sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan*, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membrikan kesmepatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut. Penyusunan Daftar Calon Sementara Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPR Kabupaten/Kota.

Pasal 62 Ayat (6):

KPU RI, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

Pasal 67 Ayat (2):

KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam dalam calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

Pasal 215: Penetapan Calon Terpilih

Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak; **Huruf b**, dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.”

d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum⁹⁷

UU Pemilu No.7/2017 : sama dengan ketentuan dalam UU No.8/2012

Pasal 173 ayat (2) huruf e

Dinyatakan bahwa Partai Politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan: *“menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.”*

Pasal 177:

⁹⁷ UU Pemilu No 7/2017

Dijelaskan bahwa, “surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan *perempuan paling sedikit 30% sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*”

Pasal 243:

Menyatakan bahwa: “(1) Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 241 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing, (2) Daftar bakal calon anggota DPR ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat pusat, (3) Daftar bakal calon anggota DPRD provinsi ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat provinsi, (4) Daftar bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat kabupaten/kota.”

Pasal 245:

Daftar bakal calon memuat *keterwakilan perempuan paling sedikit 30%.*

Pasal 246:

Juga dijelaskan mengenai di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), *setiap 3 orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 orang perempuan bakal calon. Penjelasan Dalam setiap 3 bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1,*

dan/atau 2, dan/atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.

Pasal 248:

Dinyatakan bahwa KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikais terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

Pasal 249:

Dalam hal ini daftar bakal calon tidak memuat *keterwakilan perempuan paling sedikit 30%* KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.

Pasal 252:

Terkait pengumuman bahwa KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

Pasal 257:

KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik

masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

G. Pengaturan tentang Hak Politik Perempuan

1. UUD Tahun 1945

Salah satu tujuan dari dilakukannya perubahan tersebut adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu Negara hukum yang di cita-citakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁸

Dalam UUD NRI Tahun 1945, perihal hak asasi diatur dalam Bab XA . Bab ini merupakan bab baru, yang terdiri dari sepuluh pasal. Di antara kesepuluh pasal tersebut memang tidak terdapat pengaturan khusus tentang hak perempuan. Namun, menarik untuk melihat ketentuan yang dimuat dalam Pasal 28H ayat (2), yang berbunyi: setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Terkait frasa “perlakuan khusus” tersebut dapat dimaknai sebagai suatu tindakan positif dari pemerintah agar kelompok tertentu yang

⁹⁸Majelis Permusyawaratan Rakyat, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2006, hal 8.

dimaksud memang tidak disebutkan secara spesifik, sehingga ketentuan ini dapat diberlakukan secara luas. Melihat kondisi di Indonesia, perempuan tergolong ke dalam kelompok tertentu oleh karena hak-haknya yang belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh karena itu, rumusan dalam Pasal 28H ayat (2) tersebut sesungguhnya telah dapat mengakomodasi penjaminan kesetaraan dan keadilan gender.

2. UU Nomor 39/1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang ini lahir seiring dengan tuntutan reformasi tentang hak asasi manusia. Keberadaannya membawa harapan baru bagi penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Khusus tentang hak wanita, dimuat pada bagian Kesembilan Pasal 45 sampai dengan Pasal 51.⁹⁹ Pasal-pasal tersebut merupakan jaminan terhadap hak-hak perempuan dalam bidang politik, social budaya, dan ekonomi.

Dalam undang-undang ini, dijelaskan bahwa keadilan dan kesetaraan gender dapat tercapai apabila keterwakilan perempuan sudah terjamin. Selanjutnya dalam penjelasannya, Pasal 46 dapat dilihat keterwakilan perempuan bahwa keterwakilan perempuan adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi perempuan untuk melaksanakan perannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, legislatif, kepartaian, dan pemilihan umum.¹⁰⁰

⁹⁹ Pasal 45 – 51, UU No.39/1999

¹⁰⁰ Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Namun ada hal yang kurang tepat dari penjelasan tersebut terkait dengan penggunaan istilah “pemberian”. Istilah pemberian berkonotasi tidak natural, seakan-akan hak-hak perempuan diberikan atau dihadiahkan oleh pihak tertentu yang selama ini mendominasi hak-hak tersebut. Hal ini tentu bertentangan dengan konsep hak asasi manusia. Hak asasi manusia apakah itu laki-laki atau perempuan bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa, bukanlah pemberian atau hadiah, sebaiknya penggunaan istilah tersebut haruslah ditinjau ulang.¹⁰¹

Selain itu jaminan persamaan kedudukan laki-laki dan perempuan diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dinyatakan bahwa “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak adanya kecualinya.”¹⁰² Pasal ini memberikan penjelasan bahwa tidak ada perbedaan baik secara jenis kelamin, suku, agama, dan ras, semua orang pada dasarnya berkedudukan sama di depan hukum baik secara politik dan hak lainnya.

3. UU No.12/2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Undang-undang ini bersumber dari Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik tahun 1966. Konvensi ini mengukuhkan pokok-pokok

¹⁰¹ Riski Priandi dan Kholis Roisah, *Upaya Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan dalam Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2019, Hal. 110, di akses pada tanggal 6 Juni 2021

¹⁰² Pasal 27 ayat (1), UU No. 39/1999

hak asasi manusia di bidang sipil yang tercantum dalam pernyataan umum tentang hak-hak asasi manusia sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum. Konvensi ini mengandung hak-hak demokratis yang esensial, kebanyakan terkait dengan berfungsinya suatu Negara dan hubungannya dengan warga negaranya. Peratifikasian ini merupakan bagian dari rangkaian upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh UUD Tahun 1945.¹⁰³

Sebagaimana CEDAW, ratifikasi *Internasional Covenant on Civil and Political Right* atau biasa disingkat ICCPR juga tak lebih dari sekedar pemberian pengakuan semata tidak terlihat upaya-upaya konkrit dari pemerintah untuk menjamin partisipasi penuh perempuan dalam politik.

4. UU No.68/1958 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak Politik Perempuan

Undang-undang ini lahir sebagai hasil dari ratifikasi terhadap Konvensi Hak Politik Perempuan. Konvensi itu sendiri merupakan pengaturan lebih lanjut tentang prinsip persamaan hak untuk pria dan wanita yang dicantumkan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan UDHR. Dengan adanya konvensi ini maka telah ada pengakuan secara eksplisit bahwa setiap orang berhak ikut serta dalam pemerintahan di

¹⁰³ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *Convention on Civil and Political Rights*. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558

negaranya secara langsung ataupun tidak langsung melalui perwakilan yang dipilih secara bebas.¹⁰⁴

Konvensi ini diratifikasi dengan pertimbangan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang sedang berlaku pada masa itu memiliki pokok-pokok pikiran yang sama dengan isi konvensi ini. Dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan bahwa UUDS 1950 menjamin hak-hak yang sama antar kaum pria dan kaum wanita dalam segala lapangan termasuk dalam bidang politik.¹⁰⁵

Ketentuan ini sesuai dengan pasal 23 ayat 1, Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa “setiap warga Negara berhak ikut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantara wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan oleh Undang-Undang¹⁰⁶ dan Pasal 60 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang menyatakan, Yang boleh menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat ialah warga-negara yang telah berusia 25 tahun dan bukan orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang haknya untuk dipilih telah dicabut.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Mukaddimah Konvensi Hak-Hak Politik Wanita

¹⁰⁵ Memori Penjelasan Umum tentang Usul Undang-Undang tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653

¹⁰⁶ Pasal 23 Ayat 1 UUDS 1950

¹⁰⁷ Pasal 60 UUDS 1950

H. Landasan Hukum dan Praktek Keterwakilan Perempuan dalam Politik dan Demokrasi

Sedikit mengingat bahwa prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Penegasan hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasinya Konvensi Hak-hak Politik Perempuan (Convention On the Political Rights). Ketentuan dalam konvensi PBB tentang hak-hak politik perempuan menjelaskan sebagai berikut:¹⁰⁸

1. Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa suatu diskriminasi.
2. Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.
3. Perempuan berhak untuk memegang jabatan publik dan menjalankan semua fungsi publik, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

¹⁰⁸ Laura Hardjaloka, *Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, No.2, 2012. Hal 411, di akses pada 21 Mei 2021

Lebih jauh lagi, CEDAW juga mengatur tentang hak politik perempuan, yaitu yang tertuang dalam Pasal 7 dan Pasal 8, yang menentukan bahwa,¹⁰⁹

1. Hak untuk memilih dan dipilih;
2. Berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya;
3. Memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintah di semua tingkat;
4. Berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan politik dan publik;
5. Mewakili pemerintah pada tingkat internasional;
6. Berpartisipai dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional.

Kebijakan affirmative action seolah mempertegas bahwa Negara hadir untuk memberikan ruang bagi perempuan untuk ikut andil dalam proses demokrasi yang terbangun. Hadirnya perempuan di ruang-ruang public juga ikut memberikan kontribusi yang nyata bahwa perempuan maupun laki-laki sama-sama bisa menentukan arah kebijakan untuk masyarakat. Perempuan yang dikenal sebagai manusia yang penuh cinta dikenal sebagai Pembina awal kehidupan generasi yang baru lahir di percaya mampu lebih dekat dengan masalah-masalah yang ada di

¹⁰⁹ *Ibid.*,

masyarakat, sehingga mampu menyelesaikan masalah dengan lembut dan mengayomi.

Perempuan yang hadir di masyarakat haruslah mereka yang siap mental, fisik dan ideology yang tajam untuk menjadi perwakilan dari kaum perempuan lainnya. Mereka yang hadir diruang-ruang public haruslah hidup tanpa adanya tekanan-tekanan dari ranah privat seperti tidak mendapat kekerasan dan lainnya.

Kita ketahui bersama bahwa Indonesia telah lama meratifikasi CEDAW yang kita kenal sebagai Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Dimana Konvensi CEDAW ini diadopsi oleh PBB pada tahun 1979 dan kini CEDAW telah diratifikasi oleh 189 negara dari 195 negara di dunia.¹¹⁰ termasuk Indonesia melalui Undang-Undang No 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

Hadirnya Indonesia dalam jajaran Negara yang meratifikasi Konvensi ini semata-mata bertujuan untuk melindungi perempuan dari berbagai macam bentuk diskriminasi. Ketidak seimbangan keterwakilan perempuan dalam aspek kehidupan baik ekonomi, pendidikan, politik dan social lainnya, mendorong pemikiran untuk melahirkan kebijakan yang memberikan afirmatif terhadap perempuan. Pemberian affirmative ini

¹¹⁰ <https://www.parapuan.com>, Mengenal CEDAW, Konvensi Mengenai Diskriminasi Terhadap Perempuan, di akses pada tanggal 26 November 2021

dapat kita lihat dari berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam hal politik misalnya yang memperlihatkan komitmen Negara untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan khususnya di bidang politik.

Walaupun, persamaan hak politik perempuan telah dijamin dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan, Pada periode 1955-1960 tercatat jumlah anggota parlemen perempuan sebanyak 6,3%, dan pada konstituante 1956-1959 tercatat 5,1%. Pada periode 1971-1977 perempuan di DPR sebanyak 7,8%, periode 1977-1982 sebanyak 6,3%, periode 1982-1987 sebesar 8,5%, periode 1987-1992 sebesar 13%, periode 1992-1997 sebanyak 12,5%, periode 1997-1999 sebanyak 10,8%, periode 1999-2004 sebesar 9%, dan periode 2004-2009 sebanyak 11,1%.¹¹¹

I. PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Persentase keterwakilan perempuan didalam parlemen dapat dipicu karena kebijakan yang sama, karena pada dasarnya keinginan kaum perempuan dalam dunia politik jika tidak ditopang dengan upaya-upaya serta kebijakan yang lebih memacu jumlah keterwakilan akan berakibat menurun, hal ini dapat dilihat dari penggunaan kebijakan yang

¹¹¹ Eka Komariyah dalam Nur Asiskin Thalib, *Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji Materil pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008)*, Jurnal Cita Hukum, Vol I No. 2 Desember 2014, hal 235, di akses pada tanggal 7 Juni 2021

sama dari pemilu 2009 dan 2014. Kekhawatiran keterwakilan perempuan menurun itu bukan berarti hilang pada 2019 meski 40 Persen perempuan masuk kedalam daftar pencalonan legislatif dipemilihan umum 2019, karena terkadang partai politik mengikut sertakan perempuan kedalam busaran pemilihan hanya sebagai pemenuhan syarat saja, masih banyak partai politik yang belum peka terhadap isu gender.¹¹²

Dalam aturan UU Pemilu No.7 Tahun 2017 Pasal 234,¹¹³ daftar Bakal Calon harus memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). Dengan aturan yang dipertegas kembali pada Pasal 246 yakni,¹¹⁴ 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.

Jika pada menjelang pemilu legislative tahun 2009, KPU memilih mengumumkan ke media massa terkait dengan beberapa partai politik yang belum memenuhi keterwakilan 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calonnya, namun saat menjelang pemilu legislative 2014, KPU mencatat sejarah baru dan konsisten dengan keputusan yang sudah ditetapkan terkait dengan keterwakilan perempuan pada partai politik peserta pemilu.¹¹⁵

¹¹² Riski Priandi dan Kholis Roisah, *Upaya Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan dalam Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2019, hal 110, di akses pada tanggal 6 Juni 2021

¹¹³ Pasal 234 UU No.7/2017

¹¹⁴ Pasal 246 UU No.7/2017

¹¹⁵ Moch. Icha Cahyaning Fitri, *Perlindungan Hukum Keterwakilan Perempuan dalam Pemilihan Umum Legislatif*

Mejelang Pemilu 2019 KPU kembali mengeluarkan peraturan yang dimana memberikan penguatan terhadap keharusan partai politik dalam memperhatikan kuota keterwakilan perempuan dalam pencalonan calon legislative. Regulasi ini mengatur mengenai Persyaratan Pengajuan Bakal Calon sebagaimana dituangkan dalam Pasal 6 ayat 1 huruf c, d dan Ayat (2), (3).¹¹⁶

Dalam aturan Undang-Undang Pemilu No.7 Tahun 2017 Pasal 243 menyatakan, Daftar bakal calon harus memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30%.¹¹⁷ Dengan adanya aturan yang dipertegas kembali pada Pasal 246, yakni 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.¹¹⁸

Dalam hal partai politik tidak dapat memenuhi pengajuan 30% (tiga puluh persen) jumlah bakal calon perempuan di setiap Dapil dan penempatan susunan daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada dapil yang bersangkutan tidak dapat diterima.¹¹⁹ Aturan tersebut kemudian menjadi penguatan terhadap kehadiran perempuan dalam bursa calon legislative yang diusung oleh partai politik.

¹¹⁶ Lihat di peraturan KPU Nomor Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat

¹¹⁷ Pasal 243 UU No.7/2017

¹¹⁸ Pasal 246 UU No.7/2017

¹¹⁹ Pasal 6 Ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018

Pada Pasal 22 (4) dijelaskan, bahwa KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota, mengumumkan pemenuhan keterwakilan perempuan dalam DCS Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan masing-masing Partai Politik paling sedikit pada 1 (satu) media cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.¹²⁰ Dan pada Pasal 23 ayat (5) menyatakan, dalam hal pengunduran diri calon perempuan dan mengakibatkan tidak terpenuhinya syarat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) di Dapil yang bersangkutan, Partai Politik dapat mengajukan calon perempuan pengganti dengan nomor urut dan Dapil yang sama.¹²¹

Demikian diatur ketegasan KPU dalam memperhatikan jumlah keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon yang di usung oleh Partai Politik. Aturan ini dibuat semata-mata untuk memberikan peluang terhadap tingkat keterpilihan perempuan dalam proses pencalonan legislative.

J. Kerangka Fikir

Kerangka pemikiran merupakan model konsep tentang bagaimana teori-teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai rumusan masalah. Kerangka pemikiran menjelaskan secara teoritis keterkaitan antara teori dengan masalah-masalah yang akan diteliti. Berdasarkan uraian dalam latar belakang, rumusan masalah dan kajian

¹²⁰ Pasal 22 Ayat (4) PKPU Nomor 20 Tahun 2018

¹²¹ Pasal 23 Ayat (5) PKPU Nomor 20 Tahun 2018

pustaka di atas, maka Penulis menggambarkan kerangka konseptual kajian ini sebagai berikut:

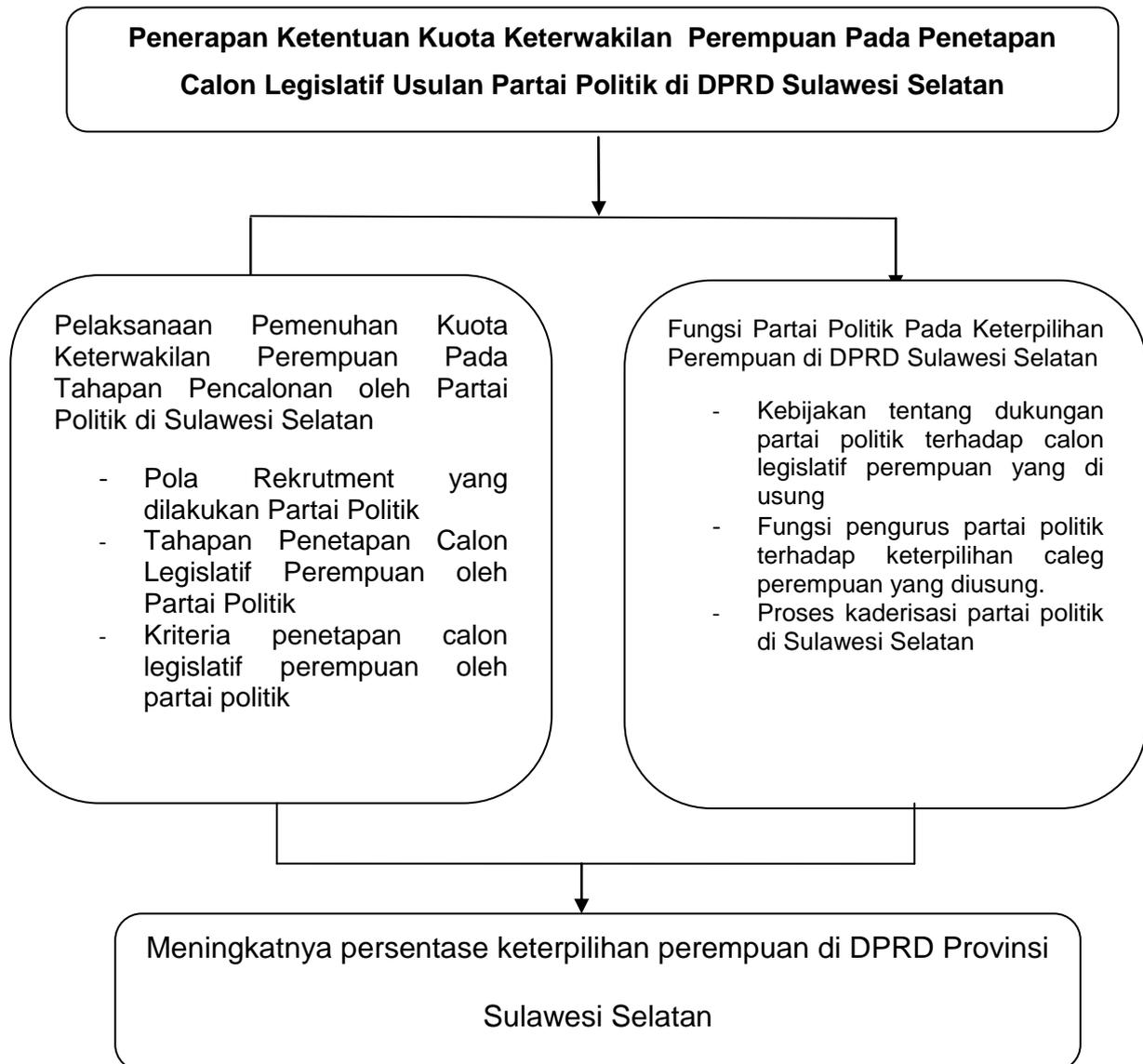
1. Dilatarbelakangi oleh ketentuan kuota keterwakilan perempuan yang memberikan kuota 30% sebagai kesempatan perempuan untuk berpartisipasi secara politik dalam lembaga perwakilan rakyat. Ketentuan ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 dimana dalam Pasal 243 dan 246 diatur mengenai pelaksanaan pemenuhan kuota pada tahap pencalonan oleh partai politik. Selain itu dalam UU No 10/2011 tentang Partai Politik dengan memperhatikan keterwakilan perempuan dalam pembentukan Partai dan kepengurusan Partai Politik. Keterwakilan perempuan juga dipertegas dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dimana KPU memberikan sanksi terhadap partai politik yang tidak memenuhi keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai. Sanksi tersebut berupa ketidakikutsertaan partai politik dalam pemilihan legislative jika tidak memperhatikan 30% keterwakilan perempuan pada tingkat kepengurusan. Pada tingkat Provinsi Sulawesi Selatan tercatat 29,1% keterwakilan perempuan. Partai politik memberikan kebijakan berbeda terhadap mempersiapkan kader perempuan untuk mencalonkan diri sebagai anggota legislative. Bahkan dalam hal ini partai politik terkesan tidak memiliki komitmen keseriusan terhadap memenuhi kuota keterwakilan tersebut. Ini terlihat dalam beberapa periode pileg setelah adanya aturan afirmasi itu belum terepenuhi 30% tingkat keterwakilan perempuan baik di

tingkat pusat maupun daerah. Berbagai faktor penyebab telah uraikan. Namun tetap saja hal ini mendorong penulis untuk bagaimana melihat pelaksanaan pemenuhan kuota keterwakilan perempuan oleh partai politik di Sulawesi Selatan.

2. Rumusan masalah pertama; Pelaksanaan pemenuhan kuota keterwakilan perempuan pada tahap pencalonan oleh Partai Politik di Sulawesi Selatan. Permasalahan ini dianalisis menggunakan Teori Feminis dengan indikator sebagai berikut: pola rekrutmen yang dilakukan partai politik di Sulawesi Selatan dalam memperhatikan keterwakilan perempuan, tahapan penetapan calon legislatif perempuan oleh partai politik, serta kriteria penetapan calon legislatif perempuan oleh partai politik
3. Rumusan masalah kedua: Fungsi partai politik terhadap keterpilihan calon legislatif perempuan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Permasalahan ini dianalisis menggunakan Teori Keadilan, dengan indikator sebagai berikut: kebijakan partai politik dalam penguatan terhadap keterpilihan perempuan di DPRD Sulawesi Selatan, fungsi partai politik terhadap keterpilihan calon legislatif perempuan yang diusung, dan melakukan proses kaderisasi dengan memperhatikan keterwakilan perempuan .

Untuk memberikan gambaran umum tentang variabel penelitian maka dapat dikemukakan bagian kerangka pikir berikut ini:

Conceptual Frame Work



K. Defenisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan penelitian hukum ini, maka perlu untuk menyusun definisi operasional. Adapun definisi operasional yang digunakan adalah:

1. Keterwakilan

Keterwakilan formal memiliki fokus di tataran aturan hukum tentang prosedur bagaimana wakil dipilih atau diganti. Sementara itu keterwakilan deskriptif diartikan dengan keterwakilan yang secara komposisi proporsional antara yang mewakili dan diwakili Tipe representasi berikutnya adalah substantif atau responsif, di mana orang yang menjadi wakil harus bertindak dan memperjuangkan kepentingan orang-orang yang mereka wakili. Jenis yang terakhir adalah representasi simbolis, yang kata kuncinya terletak di simbol atau simbolisasi.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wakil rakyat di parlemen yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu) di daerah. Keberadaan DPRD di daerah sering di sebut sebagai fungsi representatif karena bertugas menyuarakan aspirasi masyarakat dan bertindak atas nama rakyat (representif goverment) di bidang legislative. Pembentukan DPRD pada hakekatnya didasarkan pada prinsip-prinsip desentralisasi dimana daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Ketentuan-

ketentuan yang mengatur tentang otonomi daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang tersebut telah disebutkan tentang peran dan fungsi DPRD dalam otonomi daerah

3. Partai Politik

Sebuah partai politik adalah organisasi politik yang menjalani ideology tertentu atau dibentuk dengan tujuan umum. Definisi lainnya adalah kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Bisa juga di definisikan, perkumpulan (segolongan orang-orang) yang seases, sehaluan, setujuan di bidang politik. Baik yang berdasarkan partai kader atau struktur kepartaian yang dimonopoli oleh sekelompok anggota partai yang terkemuka. Atau bisa juga berdasarkan partai massa, yaitu partai politik yang mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggotanya. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusionil untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

4. Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asa yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sector swasta, serta individu. Dalam hal ini kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika

hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.