

TESIS

**IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM *AFFIRMATIVE ACTION*
DALAM LEMBAGA LEGISLATIF
DI KABUPATEN GOWA DAN KOTA MAKASSAR**

***IMPLEMENTATION OF POLITICAL LAW AFFIRMATIVE ACTION
IN LEGISLATIVE INSTITUTIONS
IN GOWA DISTRICT AND MAKASSAR CITY***

disusun dan diajukan oleh :

**AZIZA AULYA
B012201051**



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

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM *AFFIRMATIVE ACTION*
DALAM LEMBAGA LEGISLATIF
DI KABUPATEN GOWA DAN KOTA MAKASSAR**

TESIS

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

Disusun dan diajukan oleh

**AZIZA AULYA
B012201051**

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

TESIS

IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM *AFFIRMATIVE ACTION* DALAM LEMBAGA LEGISLATIF DI KABUPATEN GOWA DAN KOTA MAKASSAR

disusun dan diajukan oleh:

AZIZA AULYA
B012201051

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada tanggal **29 Desember 2022** dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Komisi Penasehat

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH., DFM
NIP. 196108281987031003



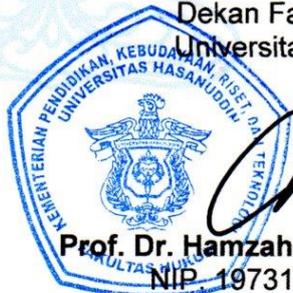
Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., MAP
NIP. 197312311999031003

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 197007081994121001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., MAP
NIP. 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Aziza Aulya
NIM : B012201051
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM AFFIRMATIVE ACTION DALAM LEMBAGA LEGISLATIF DI KABUPATEN GOWA DAN KOTA MAKASSAR** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi 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 saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 29 Desember 2022

Penulis,




Aziza Aulya

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puji bagi Allah SWT. Yang telah melimpahkan begitu banyak karunianya kepada kita bersama. Sampai saat ini, kita masih bisa bernafas dan menikmati kehidupan. Kita masih diberikan-NYA nikmat penglihatan, sehingga bisa membaca Karya ini, kemudian mengambil hikmah dan pelajaran di dalamnya. Kita masih diberikan nikmat kesehatan sehingga bisa tegar dan kuat menghadapi kuatnya arus kehidupan. Tak lupa dan tak henti-hentinya juga Penulis mengucapkan shalawat dan salam semoga dilimpahkan kepada junjungan kita, Muhammad Saw. Beliau adalah sosok yang layak diteladani setiap tindakan dan ucapannya. Beliaulah yang menuntun kita menuju jalan hidayah, yang telah mengantarkan kita dari alam kegelapan dan kejahiliahan menuju cahaya diatas segala cahaya yang terang benderang. Pada akhirnya tesis yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi strata 2 ini dapat terselesaikan. Dengan segala keterbatasan Penulis, akhirnya dapat terselesaikan tesis dengan judul **“IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM AFFIRMATIVE ACTION DALAM LEMBAGA LEGISLATIF DI KABUPATEN GOWA DAN KOTA MAKASSAR”**.

Pada kesempatan ini, Penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua penulis, kepada Ayah Abd.Rahman Muhammad dan Ibu Hj. Irmayanti Lebe yang senantiasa

merawat, mendidik dan memotivasi penulis dengan penuh kasih sayang dan ketulusan. Kepada nenek penulis Tallasa Dg. Jinne dan adik penulis Azizul Arrahman juga kepada yang terkasih Briptu Yudha Wiryawan yang setiap saat mengisi hari-hari, memotivasi penulis dengan penuh cinta dan sayang.

Tak lupa penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H.,M.H.,DFM dan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,MAP. selaku pembimbing Penulis yang telah memberikan banyak masukan, arahan dan saran terhadap penulis dalam menyelesaikan Tesis ini. Serta Kepada Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.,M.Hum. Dan Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H Selaku Tim Penguji yang memberikan saran dan kritikan terhadap penulisan Tesis ini. Dengan segala ketulusan dan rasa hormat penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si, selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim , S.H., M.H.,M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Maskun, S.H.,LLM. Selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Bidang Kemitraan, Riset dan Alumni. Dr. Ratnawati, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan III Bagian Kemitraan, Riset dan Inovasi.

3. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, SH.,MH. Selaku Penasehat Akademik Penulis.
4. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu dan pemahaman kepada Penulis.
5. Seluruh Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. H. Baharuddin Lebe' dan Hj. Syamsinar, yang sudah mendukung Penulis baik moril maupun materil layaknya seperti orang tua sendiri.
7. Sahabat seperjuangan dari SMA Salsabila Syamsuddin dan Elsa Leonora Kemal yang selalu membersamai, mengingatkan dan mendoakan Penulis. Semoga persahabatan kita tetap terjaga.
8. Sahabat BTS2 Sri Dewi Sandra, Sarah Aziza W dan Andi Megadara yang selalu membersamai Penulis. Semoga persahabatan kita tetap terjaga.
9. Keluarga Besar Permandian Jenetallasa Sileo.

Penulis hanya bisa menyampaikan terimakasih atas segala bantuan dan sumbangsih yang telah Ibu/Bapak dan Saudara berikan Semoga Allah SWT senantiasa membalas segala kebaikan dengan penuh rahmat dan hidayahNya. Penulis juga menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya atas segala tindakan atau ucapan yang disengaja maupun tidak disengaja yang sekiranya menyakiti hati Ibu/Bapak dan

Saudara. Penulis berharap semoga kita semua selalu berada dalam lindungan Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa tesis ini belumlah sempurna mungkin masih banyak kesalahan dan kekurangan baik itu dalam penulisan maupun penyusunan tesis ini. Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi umat manusia, terutama untuk perkembangan ilmu hukum di Indonesia.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 29 Desember 2022

Penulis,

Aziza Aulya

ABSTRAK

AZIZA AULYA. *Implementasi Politik Hukum Affirmative Action Dalam Lembaga Legislatif di Kabupaten Gowa dan Kota Makassar.* (Dibimbing **Andi Pangerang Moenta dan Hamzah Halim**)

Affirmative Action merupakan Tindakan Khusus Sementara dalam upaya untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi implementasi politik hukum *affirmative action*. Penelitian ini menggunakan metode empiris, dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan dipaparkan secara deskriptif untuk memberikan gambaran serta informasi untuk melihat ketentuan atau aturan yang dihadapkan dalam suatu fakta atau kenyataan yang terjadi di masyarakat. Temuan yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Implementasi *affirmative action* kuota 30% belum terpenuhi dalam lembaga legislatif di Kabupaten Gowa dan Kota Makassar. Terdapat beberapa partai politik yang belum sepenuhnya memberikan ruang terhadap perempuan diantaranya Partai Golkar, PKS, PAN, Demokrat, dan Nasdem. Dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai tersebut belum tertuang Pasal yang mengatur kuota 30% keterwakilan perempuan yang juga telah di atur dalam ketentuan hukum nasional khususnya dalam Undang-Undang Partai Politik. Hal tersebut memberikan dampak terhadap keputusan yang respond gender di DPRD Kab. Gowa dan DPRD kota makassar yang hanya memproduksi 2 produk daerah di periode 2014-2019 dengan jumlah anggota legislatif perempuan sebanyak 10 Orang, dan di periode 2019-2024 sejauh ini hanya memproduksi 1 produk daerah dengan jumlah anggota legislative perempuan sebanyak 12 orang di DPRD Kab. Gowa, dan jumlah anggota legislatif perempuan di DPRD kota Makassar periode 2014-2019 sebanyak 7 orang, dan di periode 2029-2024 sebanyak 8 orang. (2) Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belum terpenuhinya *affirmative action* dalam lembaga legislatif diantaranya faktor hukum yaitu belum adanya sanksi yang tegas terhadap partai politik yang melanggar sehingga masih terdapat partai politik yang belum mengatur kebijakan *affirmative action* dalam AD ART partai politik. Peran Partai Politik sebagai kendaraan politik dan merupakan hulu dan hilir dalam proses terpenuhinya kebijakan *affirmative action* sekurang-kurangnya 30%. Sumber Daya Manusia merupakan kemampuan ketua partai politik dalam memahami ketentuan hukum nasional khususnya undang-undang partai politik, sebagai dasar dalam memberikan ruang dan informasi terhadap kader partai politik khususnya kader perempuan.

Kata Kunci : Politik Hukum, *Affirmative Action*, Partai Politik

ABSTRACT

AZIZA AULYA. *Implementation of political law affirmative action in legislative institutions in Gowa district and Makassar city* (Supervised by **Andi Pangerang Moenta and Hamzah Halim**)

Affirmative Action is a Temporary Special Action in an effort to accelerate the achievement of justice and equality. This study aimed to determine the factors that influenced the implementation of affirmative action legal politics. (1) This research used empirical methods with a qualitative approach and presented descriptively to provide an overview and information to see the provisions or rules that face a fact or reality in society. The findings obtained from this study indicate that (1) The implementation of the affirmative action quota of 30% has not been fulfilled in the legislatures of Gowa regency and Makassar city. There are several political parties that have not fully provided space for women including Golkar, PKS, PAN, Demokrat, and Nasdem. The party's Articles of Association and Bylaws have not contained an article governing the 30% quota for women's representation, which has also been regulated in national legal provisions, especially in the Law on Political Parties. This has an impact on decisions that respond to gender in the city council of Gowa regency and Makassar city only produced two regional products in the 2014-2019 period with a total of 10 female legislative members, and in the 2019-2024 period so far they have only produced one regional product with a total of 12 female legislative members in the city council of Gowa regency, and the number of female legislators in Makassar's city council for the 2014-2019 period was seven people, and in the 2029-2024 period, there were eight people. (2) There are several factors that influence the unfulfilled affirmative action in the legislature including the legal factor, which is the absence of strict sanctions against political parties that violate it so that there are still political parties that have not regulated affirmative action policies in the bylaws of political parties. The role of political parties as political vehicles and as upstream and downstream in the process of fulfilling affirmative action policies is at least 30%. Human Resources is the ability of political party leaders to understand national legal provisions, especially political party laws, as a basis for providing space and information to political party cadres, especially women cadres.

Keywords: Legal Politics, *Affirmative Action*, Political Parties

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUTAN	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Orisinalitas Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Tinjauan Umum Implementasi Politik Hukum <i>Affirmative Action</i>	11
1. Konsep Implementasi.....	11
2. Politik Hukum.....	13
3. <i>Affirmative Action</i>	22
4. Partai Politik.....	29
B. Tinjauan Umum Sistem Hukum di Indonesia	33
C. Teori Demokrasi dan Pemilihan Umum.....	38
1. Teori Demokrasi	38
2. Pemilihan Umum	40

D. Teori Keadilan.....	42
1. Defenisi Keadilan.....	42
2. Jenis-Jenis Keadilan	48
E. Teori Penegakan Hukum	50
F. Kerangka Pikir dan bagan kerangka pikir.....	53
G. Defenisi Operasional	56
BAB III METODE PENELITIAN	58
A. Tipe Penelitian	58
B. Lokasi Penelitian.....	58
C. Pendekatan Masalah	59
D. Jenis dan Sumber Data	59
E. Teknik Pengumpulan Data	60
F. Analisis Bahan Hukum atau Data.....	61
BAB IV PEMBAHASAN.....	62
A. Implementasi Politik Hukum <i>Affirmative Action</i> Dalam Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.....	62
1. Kuota 30% Keterwakilan Perempuan	62
2. Sanksi Partai Politik Terhadap Pelanggaran <i>Affirmative Action</i>	80
B. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Politik Hukum <i>Affirmative Action</i>	82
1. Faktor Hukum	83
2. Peran Partai Politik.....	85
3. Sumber Daya manusia.....	88
BAB V PENUTUP	93
A. Kesimpulan	93
B. Saran.....	94

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	halaman
Table 1 Representasi keterwakilan perempuan tahun 2014-2019.....	66
Table 2 Penerapan Zipper System.....	71
Table 3 Evolusi Undang-Undang Partai Politik dan Masalah Perempuan di Partai Politik	73
Table 4 Evolusi Undang-Undang Pemilihan Umum dan Keterwakilan Perempuan Lewat Sistem Pemilihan Umum	75
Table 5 Efektivitas Undang-Undang Partai Politik dan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya di singkat UUD NRI 1945, telah menjamin hak konstitusional setiap warga Negara dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak terkecuali. Pasal 28D UUD NRI 1945 ayat (1) juga menegaskan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Dan ayat (3) “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Hal ini dikenal dengan prinsip *equal protection before the law* (negara dan hukum harus melindungi warga negaranya secara sama).

Secara konseptual Negara yang dapat mewujudkan itu semua hanyalah negara hukum yang menganut paham demokrasi dan menjunjung hak asasi manusia. Negara demokrasi yaitu Negara yang pelaksanaan pemerintahannya dijalankan oleh dan untuk kepentingan rakyat, sedangkan hak asasi manusia merupakan hak dasar yang dimiliki oleh setiap manusia baik laki-laki maupun perempuan.¹

¹ Laura Hardjaloka, *Potret Keterwakilan Perempuan Dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012.

Demokrasi dianggap menjadi tidak demokratis ketika terdapat sekelompok masyarakat atau golongan tersingkir dan tidak terwakili dalam lembaga perwakilan hasil pemilihan umum. Secara demografis Jumlah penduduk perempuan lebih besar dari penduduk laki-laki. Demikian juga jumlah pemilih perempuan lebih besar dari pemilih laki-laki. Namun dalam kenyataannya, perempuan masih jauh tertinggal dengan laki-laki, di segala aspek bidang kehidupan. Hal ini mendorong pemikiran untuk melahirkan aturan yang memberikan *affirmative* terhadap perempuan.

Affirmative action merupakan tindakan khusus sementara untuk mempercepat tercapainya kesetaraan substantif antara perempuan dan laki-laki dengan mencantumkan angka yang jelas sebanyak 30%.² Landasan hukum yang khusus berkaitan dengan penerapan kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan adalah UUD 1945 Pasal 28H ayat (2); Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Pasal 4 ayat (1); Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 65 ayat (1); Tap MPR No.VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Undang-Undang paket politik yang digunakan dalam pelaksanaan Pemilu 2009 yaitu UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan

² Putusan Mahkamah Konsitusi Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Setelah tiga tahun berlakunya UU No. 2 Tahun 2008 tentang partai Politik, dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif maka diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran partai politik maka dilakukan perubahan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, memasuki Pemilu serentak di tahun 2019, juga disahkan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Usulan paket Undang-Undang di bidang politik, melalui penerapan kebijakan *affirmative action* bersifat mengikat sebagai syarat partai politik peserta pemilu yang berkaitan dengan keanggotaan partai politik, rekrutmen dalam pengisian jabatan publik, dan kepengurusan di tingkat pusat, provinsi, dan Kab/Kota.

Syarat tersebut juga harus dituangkan di dalam masing-masing aturan internal partai politik sebagai mekanisme kinerja partai nantinya yang disebut dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD ART) secara jelas di sebutkan dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik bahwa Kepengurusan Partai Politik di tingkat provinsi dan kab/kota sebagaimana yang dimaksud Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang di atur dalam AD ART Partai Politik masing-masing. Ketentuan ini mewajibkan semua partai politik untuk meletakkan *affirmative action* sebagai kewajiban yang harus dilakukan. Bila mana terdapat AD ART yang tidak mencantumkan keterwakilan perempuan 30%

dalam AD ART partai yang bersangkutan maka dapat dipastikan bahwa AD ART tersebut cacat. Namun sejauh ini belum ada sanksi yang tegas terhadap pelanggaran tersebut sehingga norma hukum tidak menjamin terlaksananya Pasal 20 tersebut.

Namun jika diperhatikan kembali tingkatan kepengurusan dan makna konotasi bahasa memperhatikan bukan menyertakan memang sangat berbeda. Jika dalam memperhatikan belum tentu diwujudkan atau tercapai dalam kenyataan. Sementara, makna dari konotasi bahasa menyertakan, hal yang timbul dalam maksud dan pikiran-pikiran, sudah menjadi bagian dari langkah atau tindakan untuk dicapai dalam kenyataan.

Setelah penulis telaah terdapat beberapa partai politik yang belum mengikuti aturan dan tidak menguraikan pasal dan ayat tentang keterwakilan perempuan dalam AD ART partai politik yang bersangkutan. Jika di uji AD ART tersebut dalam konteks Undang-Undang Partai Politik dia menyalahi ketentuan peratauran perundang-undangan.

Partai Kesejahteraan Sosial misalnya (PKS) susunan dewan pengurus di atur dalam Anggaran Rumah Tangga partai, namun tidak secara jelas menguraikan keterwakilan perempuan dalam AD ART tersebut. Dalam ART PKS hanya mengatur bidang keterwakilan perempuan dalam Dewan Pimpinan Wilayah, tidak secara menyeluruh dalam kepengurusan partai politik. Kemudian partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai

Nasdem juga tidak menguraikan Pasal mengenai keterwakilan perempuan dalam AD ART.

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

Partai politik sebagai wadah bagi warga Negara yang ingin menjadi calon anggota lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam proses rekrutmen hingga pada taraf kaderisasi sudah sepatutnya partai politik memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan baik dalam UU Partai Politik dan dengan UU Pemilu.³

Adanya *Affirmative Action* dengan minimal kuota 30% akan mempengaruhi keanggotaan partai politik yang seimbang agar partai politik mempunyai jumlah anggota perempuan yang cukup yang siap menjadi caleg, mekanisme rekrutmen yang demokratis, transparan, dan terukur serta pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan partai yang *responsive gender* . Dalam penelitian ini, Penulis

³ Angela Ranina Listiyani , Andina Elok Puri Maharani, Penerapan *affirmative action* oleh partai politik sebagai upaya peningkatan keterwakilan perempuan pada lembaga legislative, Res Publica Vol. 5 No. 1, Jan-Apr 2021. Hal. 18.

mengelaborasi affirmative action kuota 30% perempuan oleh partai politik berdasarkan Undang-Undang Partai Politik dan AD ART masing-masing partai politik untuk mendukung keterpilihan calon legislative. Dengan judul **“Implementasi Politik Hukum *Affirmative Action* Dalam Lembaga Legislatif Di Kabupaten Gowa dan Kota Makassar”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi politik hukum *affirmative action* dalam lembaga legislatif berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi implementasi politik hukum *affirmative action* dalam lembaga legislatif?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan terkait implementasi politik hukum *affirmative action* dalam lembaga legislatif berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan faktor yang mempengaruhi implementasi politik hukum *affirmative action* dalam lembaga legislatif.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara akademis atau teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam hal pengembangan keilmuan, khususnya keilmuan hukum yang berkenaan dengan Implementasi Politik Hukum Kebijakan *Affirmative Action* Dalam lembaga legislative berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Manfaat secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi terhadap Partai Politik dalam pembuatan AD dan ART yang lebih *responsive gender*.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Irma Latifa Sihite, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, dengan judul tesis penerapan *affirmative action* sebagai upaya peningkatan keterwakilan perempuan dalam parlemen Indonesia. Dalam tesis ini membahas rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen, penyebabnya, implikasinya dan upaya pemerintah dalam mengatasinya. Sebagaimana kita mengetahui lebih dari setengah penduduk Indonesia adalah perempuan, namun mereka tidak memiliki wakil yang proporsional di parlemen. Metode penelitian yang digunakan ialah yuridis normative, metode yang digunakan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya. Adapun pengumpulan datanya digunakan dengan wawancara, observasi, dan *Library Research*.

2. Haerul Anwar, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, fakultas ilmu sosial dan ilmu politik, dengan judul tesis Keterwakilan Politik perempuan di lembaga legislative dalam menjalankan fungsi Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep periode 2014-2019. Dalam tesis ini membahas keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif Kabupaten Sumenep sangat memperhatikan, karena masih sangat rendah. Perempuan belum banyak berperan besar dalam politik dan mengambil bagian dalam pembuatan kebijakan. Dalam penelitian ini, mengangkat permasalahan tentang bagaimana Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019, serta bagaimana Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan fokus penelitian pada fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD perempuan di Kabupaten Sumenep. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi.
3. Elmas Yuliandri, Universitas Sumatera Utara, Fakultas Hukum, dengan judul tesis Affirmative Action Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Pemberdayaan Perempuan di Papua. Dalam tesis ini membahas *Affirmative action* adalah diskriminasi positif yang

mempunyai suatu tujuan dan bersifat sementara. Tujuannya adalah mengurangi diskriminasi atas kalangan marjinal yang kurang beruntung, terutama kalangan wanita, difabel dan orang kulit hitam dengan melakukan langkah-langkah khusus yang mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan, meskipun ada pihak yang merasa dirugikan karena terdapat hak khusus yang sengaja diberikan Negara terhadap kalangan tertentu. Pasal 28H ayat 2 Undang Undang Dasar tahun 1945 menyebutkan “setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dengan demikian, kebijakan afirmatif dapat diberlakukan di Indonesia kepada suatu kelompok tertentu yang dianggap dibutuhkan untuk diberikan suatu perlakuan khusus dan kemudahan. Selain itu, kebijakan *affirmative* di Indonesia diberikan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu untuk memberi kesempatan yang lebih pada individu-individu dalam masyarakat yang paling tidak diuntungkan dalam struktur sosial, kondisi politik, maupun struktur ekonomi. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua merupakan komitmen Negara Indonesia untuk memberikan perspektif baru dalam menangani permasalahan yang terjadi di Provinsi Papua. Perspektif baru tersebut adalah melakukan perubahan pendekatan penanganan masalah di Papua dari pendekatan keamanan atau

stabilitas menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan. Wujud *affirmative action* dapat terlihat dari dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi cultural orang asli Papua dan lembaga Negara ini hanya satu-satunya di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Implementasi Politik Hukum *Affirmative Action*

1. Konsep Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Implementasi adalah sebuah rangkaian proses mengenai aktualisasi ide-ide yang dilakukan oleh manusia atas kepentingan-kepentingan khususnya. Ide-ide tersebut diwujudkan dalam konsep, kebijakan serta inovasi yang diwujudkan dalam bentuk tindakan-tindakan sehingga dihasilkan implikasi yang berwujud ilmu pengetahuan, keterampilan, juga tingkah laku yang dimiliki oleh seseorang. Setelah mengalami proses implementasi, maka objek-objek yang dikenainya tersebut akan membentuk jaringan pengaruh yang bukan saja mengubah salah satu unsur, namun juga mengubah keseluruhan unsur, baik secara perlahan maupun menyeluruh.

Dalam pengertian secara sederhana yang dimaksud dengan implementasi adalah sebuah pelaksanaan atau penerapan, namun implementasi juga suatu proses yang dilakukan dalam rangka evaluasi atas aspek-aspek yang dikenainya. Implementasi dalam hal penerapan

kebijakan menghubungkan antara tujuan-tujuan yang direncanakan dalam keberlangsungan sebuah kebijakan dengan realisasi yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan.

Pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn,⁴ bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Pandangan Meter dan Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastiar⁵ juga mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah

⁴ Haedar Akib, *Implementasi Kebijakan*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, hal. 4

⁵ *Ibid*

tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2. Politik Hukum

a. Definisi Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitik*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*. Ragam pendapat dari beberapa ahli hukum tentang pengertian politik hukum sebagai disiplin ilmu yang relative baru. Padmo Wahyono, dalam salah satu karya tulisannya, mengemukakan bahwa politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁶

Dalam tulisan yang lain, Padmo Wahyono menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang dalam hal ini dapat berkenaan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.⁷ Jika pendapat tersebut ditelaah lebih dalam, politik hukum adalah kebijakan mendasar dari penyelenggara Negara tentang kehendak yang ingin dituju berkenaan dengan pembentukan hukum yang meliputi arah dan tujuannya, substansi atau materi muatannya dan kriteria atau dasar yang digunakannya pada masa mendatang.

⁶ Nurul Qamar, *Pengantar Politik Hukum*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2012, hal. 7

⁷ *Ibid.*

Pendapat lain tentang pengertian politik hukum, dikemukakan oleh Satjipto rahardjo,⁸ yang mendefinikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak digunakan dalam mencapai tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat.

Menurut Moh. Mahfud MD,⁹ politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan Negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum yang akan di berlakukan sekaligus hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum dalam UUD 1945.

Atas dasar pemahaman tersebut dapat dikatakan politik hukum merupakan aktivitas yang menentukan pola dan cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum dan memperbaiki hukum untuk tujuan Negara. Politik hukum menentukan arah pembangunan di Indonesia jika arah pembangunan hukum di letakkan di atas dasar dan landasan yang kuat, hukum akan memberikan perlindungan bagi kehidupan masyarakat.¹⁰

Dari pengertian politik hukum menurut para ahli hukum di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan

⁸ *Ibid*

⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 2

¹⁰ *Op.Cit*

kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan negara.¹¹

b. Politik Hukum pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*politic Body*).¹²

Suatu mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui Politik Hukum yang dikendaki para penguasa pada masa tersebut. Sehingga mekanisme penciptaan hukum yang ada di Indonesia saat ini adalah berdasarkan kehendak dan kewenangan pemegang tampuk kekuasaan. Politik Hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju.

¹¹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hal. 232

¹² HM. Laica Marzuki, *Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang*, Jurnal Legislasi, Vol. 3 Nomor 1, Maret, 2006, hal. 2

Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Dengan demikian melalui politik hukum negara membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD NRI 1945 yang sekarang telah berubah menjadi Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI 1945 amandemen telah mengisyaratkan kepada pembentuk undang-undang di Indonesia agar dapat mewujudkan cita-cita hukum nasional. Hukum nasional adalah semua hukum yang berlaku di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik berupa hukum tertulis maupun tidak tertulis. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam konteks Negara Hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan Negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di Pusat

berupa Undang-Undang dan di daerah berupa Peraturan Daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan.¹³

Melalui perspektif politik, hukum dipandang sebagai produk atau output dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik. Namun disamping hukum sebagai produk pertimbangan politik, terdapat politik hukum yang merupakan garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara.¹⁴ Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.¹⁵

Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang di tetapkan sebagai politik.¹⁶

c. Metode Dan Bahasa Perundang-Undangan

Dalam pembahasan kali ini politik hukum sebagai akar dari terbentuknya suatu perundang-undangan harus disertai dengan metode

¹³ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta; Rangkang Education, 2011, Hal 3.

¹⁴ *Loc. Cit*, Mia Kusuma Fitriana, hal. 10

¹⁵ Hamzah Halim, *Politik Hukum Implementasi Penyelenggaraan Pendidikan Gratis*, Litera, Yogyakarta, 2021, hal. 23

¹⁶ *Ibid.*

dan bahasa perundang-undangan sehingga apa yang di cita-citakan dari aturan tersebut dapat terlaksana. Metode ini di sebut dengan metode pemecahan masalah dan ROCCIPI yang dikemukakan oleh J.M. Otto, W.S.R. Stoter & J. Arnscheidt.¹⁷ Inti dari Metodologi Pemecahan Masalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan langkah-langkah tersebut adalah dalam rangka perubahan masyarakat yang demokratis yang berdasarkan pada asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Masing-masing langkah tersebut sebagai berikut:

1. Mengenali permasalahan sosial atau perilaku bermasalah
2. menemukan penjelasan atau penyebab perilaku bermasalah.
3. Menyusun solusi
4. Memantau dan Menilai Pelaksanaan. Aktivitas yang dilakukan pada langkah keempat adalah menyusun mekanisme pengawasan dan evaluasi dalam rancangan untuk memastikan peraturan yang dirancang benar-benar mempengaruhi tingkah laku dan menimbulkan dampak yang diinginkan.

Untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang perilaku bermasalah yang membantu dalam penyusunan undang-undang, maka dapat digunakan teori ROCCIPI¹⁸, yang terdiri dari 7 kategori:

1. *Rule* (Peraturan),
2. *Opportunity* (Kesempatan)

¹⁷ Gede Marhendra Wija Atmaja, *Metodologi Dan Bahasa Perundang-undangan*, Bimbingan Teknis Penyusunan peraturan daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016, hal. 7

¹⁸ *Ibid*

3. *Capacity* (Kemampuan),
4. *Communication* (Komunikasi),
5. *Interest* (Kepentingan)
6. *Process* (Proses),
7. *Ideology* (Ideologi)

Kategori-kategori ini dapat dipilah menjadi dua kelompok factor penyebab, yakni factor obyektif meliputi *Rule* (Peraturan), *Opportunity* (Kesempatan), *Capacity* (Kemampuan), *Communication* (Komunikasi), dan *Process* (Proses) dan factor subyektif meliputi *Interest* (Kepentingan) dan *Ideology* (Ideologi).

Faktor-faktor subyektif, Kepentingan dan Ideologi, menjelaskan secara parsial perilaku bermasalah. Akan tetapi, sesuai dengan hakekatnya, penjelasan tersebut terfokus pada penyebab perilaku perorangan di dalam struktur kelembagaan yang ada. Sebagai akibatnya, pemecahan perundang-undangan dirancang untuk mengubah kepentingan dan ideologi perorangan. Penyelesaian-penyelesaian perundang-undangan yang ditujukan hanya pada penyebab-penyebab subyektif dari perilaku bermasalah tidak dapat mengubah faktor-faktor kelembagaan obyektif yang dapat menyebabkan bertahannya perilaku tersebut.

Faktor-faktor obyektif berbeda dengan faktor subyektif, kategori obyektif ROCCIPI, Peraturan, Kesempatan, Kemampuan, Komunikasi dan Proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan

yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori ini harus merangsang seorang penyusun rancangan undang-undang untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak berbeda dan usulan pemecahan.

Kategori-kategori ROCCIPI tersebut mengandung pengertian sebagai berikut:

1. *Rule*, Peraturan Perundang-undangan. Menganalisis seluruh peraturan yang mengatur atau terkait dengan perilaku bermasalah, ini dilakukan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan yang terkandung pada peraturan yang sudah ada.
2. *Oppurtunity*, peluang atau kesempatan. Menganalisis berbagai kesempatan bagi timbulnya perilaku bermasalah.
3. *Capacity*, kemampuan. Mengalisis kemungkinan timbulnya perilaku bermasalah karena faktor kemampuan.
4. *Communication*, komunikasi. Perilaku bermasalah mungkin timbul karena ketidaktahuan pemeran akan adanya peraturan. Ini juga harus dianalisis dalam rangka menemukan sebab perilaku bermasalah.
5. *Interest*, kepentingan. Kategori ini berguna untuk menjelaskan pandangan pemeran tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Pandangan pemeran ini mungkin menjadi penyebab perilaku bermasalah.

6. *Process*, proses. Kategori proses juga merupakan penyebab perilaku bermasalah. Ada empat proses utama, yakni: proses input, proses konversi, proses output, dan proses umpan balik. Proses input menyangkut siapa saja yang dimintai masukan. Proses konversi siapa saja yang menyaring dan mempertimbangkan masukan yang ada untuk dijadikan dasar dalam mengambil keputusan. Proses output menyangkut siapa dan dengan cara apa keputusan akan dikeluarkan. Proses umpan balik menyangkut siapa saja yang dimintai umpan balik.
7. *Ideology*, ideologi. Kategori ini menunjuk pada sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak.

Pasal 5 Undang-Undang 12 tahun 2011 menentukan, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

3. Affirmative Action

a. Definisi Affirmative Action

Affirmative Action merupakan sebagai alat atau sarana kita untuk mencapai ruang yang lebih besar, yaitu masyarakat yang demokratis. Keberhasilan kebijakan tersebut sangat bergantung pada *actor*. Konsep *affirmative action* dalam prakteknya dilapangan dilaksanakan dengan system kuota. System ini memang banyak menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Menurut Melenie Reys,¹⁹ salah satu peneliti *centre for legislative development*, sistem kuota adalah sebuah pilihan antara mendapatkan kutukan atau anugrah. Ada makna dalam system kuota ini:

1. Sistem kuota pada dasarnya meletakkan presentase minimum bagi kedua jenis kelamin yakni laki-laki dan perempuan, untuk memastikan adanya keseimbangan posisi dan peran gender dari keduanya dalam dunia politik, atau khususnya dalam pembuatan keputusan.
2. Sistem kuota dimaknai sebagai pemberian kesempatan dengan memaksakan sejumlah presentase tertentu pada kelompok tertentu (perempuan) sistem kuota ini pada dasarnya tidak memiliki basis hukum yang kuat alias tidak konstitusional. Belum lagi myang menyatakan bahwa sistem kuota dengan hak-Hak Asasi Manusia.

¹⁹ Tengku Rika Valentina dan Andri Rusta, *Affirmative Action untuk Demokrasi yang Berkeadilan Gender pada Pemilu 2009*, Demokrasi Volume IX, Nomor 1 Tahun 2010, hal. 96. Lihat juga elanie Reyes et all. *The quota system: Women's Boon or bane? The centre for legislative development*. Vol 1, No3, April 2000.

Menurut, Elizabeth S. Anderson,²⁰ mendefinisikan term ini lebih luas termasuk semua kebijakan yang mempunyai tujuan, mengupayakan penghilangan hambatan dalam sistem dan norma terhadap kelompok sebagai akibat sejarah ketidakadilan dan ketidaksetaraan, dan mengupayakan promosi masyarakat yang inklusif sebagai prasyarat demokrasi, integrasi, dan pluralisme; mengupayakan kesetaraan atas dasar pengklasifikasian identitas (ras, gender, etnisitas, orientasi seksual).

Affirmative action dapat diartikan sebagai ketentuan atau kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya. Pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih profesional dalam beragam institusi dan okupasi. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan.

Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum dan jaminan pelaksanaannya harus ada dalam konstitusi dan Undang-Undang.

Affirmative action hadir sebagai suatu upaya untuk meningkatkan representasi perempuan dalam berbagai bidang seperti pendidikan,

²⁰ Hendri Sayuti, *Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)*, Menara, Vol. 12 No. 1 Januari – Juni 2013, hal. 42

pekerjaan dan politik, dimana hal ini ditandai dengan pemberian peluang dan kesempatan yang *sama* antara laki-laki dan perempuan. Partisipasi politik kaum perempuan terkait dengan kebijakan *affirmative action* terfokus pada bentuk keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan secara formal dalam institusi politik seperti parlemen, birokrasi atau partai politik.²¹

b. Sejarah *Affirmative Action*

Secara tegas hak perempuan untuk berpolitik dijamin dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*). Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984.²²

Kewajiban negara yang terkait dengan hak politik perempuan juga terdapat dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW Nomor 23 (Sidang ke-16 Tahun 1997) tentang Perempuan dalam Kehidupan Publik. Komite ini memberikan rekomendasi bahwa Negara Peserta wajib:²³

²¹ Novita sari, dan Aminah, *Affirmative Action Di Aceh: Kendala Dan Upaya Partai Politik Dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*, Journal of Political Sphere, Volume 1, Issue 1, juni 2020 40-60, hal. 48

²² Dessy Artina, *Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019*, Jurnal Hukum, Ius Quia Iustum, No. 1 Volume. 23 Januari 2016, hal. 123-141

²³ Achie Sudiarti Luhulima, "*Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia*", dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, hlm. 92

1. Menjamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan negaranya, prinsip-prinsip Konvensi yang berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
2. Menjamin bahwa partai politik dan serikat buruh tidak melakukan diskriminasi terhadap perempuan berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
3. Melakukan identifikasi dan melaksanakan tindakan khusus sementara untuk menjamin partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki;
4. Adanya kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menduduki jabatan publik yang didasarkan atas pemilihan (*public elected positions*).

Rekomendasi Komite CEDAW Nomor 23 huruf c menekankan pentingnya tindakan khusus sementara atau *affirmative action*. Pengertian awal *affirmative action* atau tindakan khusus sementara adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi.²⁴

Dalam konteks Indonesia, amandemen ke II UUD NRI 1945 telah diatur Hak Asasi Manusia dalam konstitusi Indonesia dimuat secara

²⁴ Sandra Kartika (ed.) dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan: Panduan bagi Jurnalis, Jakarta: LSPP, 1999, hlm. 4.

husus dalam Bab X A Pasal 28 H ayat 2 secara jelas memuat dan mengatur prinsip *affirmative action*. Dengan demikian, konstitusi Indonesia juga mengadopsi prinsip perbedaan (*difference principle*). Hal ini tentunya dapat menjadi dasar penerapan *affirmative action* atau *positive discrimination* itu secara konstitusional.²⁵

Lahirnya kebijakan afirmatif dalam ranah politik perempuan dimulai sejak pemilihan umum tahun 2004 pasca reformasi, Indonesia telah menyediakan instrument hukum yang menegaskan *affirmative action*. Ada dua Undang-undang yang dapat dirujuk memuat tindakan afirmatif bagi perempuan, khususnya di ranah politik, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

c. *Affirmative Action* dalam konteks kesetaraan Hak Asasi Manusia.

Sebagaimana telah di jelaskan dari uraian sebelumnya, bahwa *Affirmative action* adalah diskriminasi *positif* yang mempunyai suatu tujuan. Tujuannya adalah mengurangi diskriminasi atas kalangan marjinal yang kurang beruntung, terutama kalangan wanita, difabel dan orang kulit hitam dengan melakukan langkah-langkah khusus yang mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan, meskipun ada pihak yang merasa dirugikan karena terdapat hak khusus yang sengaja diberikan Negara terhadap kalangan tertentu. *Affirmative Action* merupakan pelengkap agar terciptanya sebuah Hak Asasi Manusia.

²⁵ Ida Bagus Subrahmaniam Saitya, *Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 8 Nomor 2, September 2017, hal. 78.

Setelah era reformasi, program pembangunan hukum telah memasukkan kesetaraan gender sesuai dengan tuntutan reformasi dalam menata sistem hukum nasional. Program itu menjadi komitmen Negara untuk dilaksanakan dan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program pembangunan nasional yang sebelumnya telah diciptakan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Jaminan Hak Asasi Manusia antar laki-laki dan perempuan di dalam dunia politik semakin mendapat kejelasan. Hasil amandemen 1945 menunjukkan tekad yang kuat untuk memberikan ruang kepada perempuan untuk terjun dalam dunia politik. Hal ini dapat kita lihat dengan dimasukkannya BAB XA dalam amandemen ke 2 UUD NRI yang mengatur lebih rinci tentang hak konstitusional Hak Asasi Manusia warga negara. adanya tambahan pasal-pasal tersebut dalam UUD 1945 yang dapat memberikan pijakan *equality* antara perempuan dan laki-laki.²⁶

Pasal 27 ayat 1 UUD NRI 1945:

“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Pasal 28H ayat 2 UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

²⁶ Dessy Artina, *Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Nomor 1 Volume 23 Januari 2016, 123 – 141. Hal. 124

Affirmative action kembali dipertegas kedalam beberapa uraian aturan perundang-undangan yang mencakup hak politik perempuan dengan memberikan kuota 30% kepada perempuan baik dalam partai politik yang telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, juga diatur lebih lanjut kedalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota.

Secara yuridis, dalam tataran internasional maupun nasional, Instrumen hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia mengakui tentang adanya prinsip persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Namun, dalam tataran implementasi penyelenggaraan bernegara, diskriminasi dan ketidakadilan terhadap kaum perempuan. Kaum perempuan selalu tertinggal dan termarjinalkan dalam bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, maupun dalam bidang politik. Salah satu penyebabnya adalah budaya patriarki yang berkembang dalam masyarakat adat Indonesia. Pada masyarakat dengan budaya patriarki, laki-laki lebih berperan dalam memegang kekuasaan, yang secara otomatis dapat mendegradasi peran dan keberadaan perempuan.²⁷

²⁷ Nalom Kurniawan, *Hak Asasi Perempuan dalam Perspektif Hukum dan Agama*, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 1, Juni 2011, hlm 172.

Perlu dipahami aturan-aturan tersebut diratifikasi dilatarbelakangi oleh fakta perlakuan yang sangat diskriminatif terhadap kaum perempuan pada masa lalu, di mana kaum perempuan tidak diperkenankan untuk mempunyai kesempatan yang sama dengan kaum laki-laki. Selain itu, pada masa lalu perempuan dianggap sebagai makhluk yang sangat rendah sehingga kaum laki-laki dapat bertindak sewenang-wenang terhadap mereka.

Keterwakilan politik perempuan beberapa argumen. Pertama, dari segi demokrasi, jumlah perempuan lebih dari setengah jumlah total penduduk, yang merupakan bangunan teoretis yang wajar apabila wakil rakyat merefleksikan konstituennya. Kedua, dari segi kesetaraan, keterwakilan dari perempuan untuk perempuan, sama halnya dengan tuntutan atas keterwakilan dari rakyat untuk rakyat. Ketiga, dari segi penggunaan sumber daya, merupakan penggunaan kemampuan intelektual perempuan. Keempat dari segi ketenwakilan, banyak penelitian empiris yang menunjukkan bahwa bila perempuan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan, maka kepentingan mereka tidak dipertimbangkan secara sungguh-sungguh

4. Partai Politik

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat.²⁸ Seiring dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai

²⁸ Mirim Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 159

politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dan pemerintah pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau sedang dalam proses memodernkan diri. Sehingga tidak heran jika di negara-negara koloni dan pasca koloni partai sudah menjadi lembaga politik yang sangat berpengaruh.

Untuk menjembatani antara pemerintah dan rakyat, sebagai wujud bekerjanya demokrasi diperlukan adanya partai politik. Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan jika ada pengorganisasi berdasarkan tujuantujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat untuk dijadikan public opinion yang lebih sistematis sehingga dapat menjadi dasar pembuatan keputusan yang teratur.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik perubahan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan 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 NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pada negara yang demokrasi pemilihan umum ditandai dengan keikutsertaan partai politik sebagai peserta Pemilu. Partai politik sebagai

sarana partisipasi politik menjadi indikator keberhasilan agenda politik. Selain itu, partai politik juga menjadi hal penting dalam pembangunan demokrasi. ²⁹Dapat dikatakan bahwa partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan (status) dan peranan (role) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik biasa disebut sebagai pilar demokrasi, karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintah negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*). Partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.³⁰

Partai politik merupakan komponen penting dari sistem politik modern, yang bersendikan perwakilan politik. Negara modern, yang tidak mungkin lagi menerapkan demokrasi langsung, baik disebabkan wilayah yang luas, jumlah penduduk yang besar, maupun diferensiasi social dari warga Negara, memerlukan lembaga dan struktur social politik yang memungkinkan warga Negara sebagai pemilik Negara yang sesungguhnya, berpartisipasi menentukan bentuk dan arah perjalanan kehidupan bersama. Diantara lembaga dan struktur social itu adalah badan perwakilan dan partai politik.

²⁹ Hamid Hussein, Marwati Riza, Andi Pangerang Moenta, Anshori Ilyas. *Implementation of Functions of Political Party in Indonesian Constitutional Systems*, Journal of Law, Policy and Globalization Vol. 80, 2018, 146–151.

³⁰ Patawari, *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat* (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara), hal. 42.

Partai politik menjadi komponen penting dari struktur politik demokratis, yang menjadi perantara antara penguasa dan warga Negara yang memilih penguasa tersebut. Semakin demokratis sebuah Negara, kian mungkin lah partai politik melaksanakan fungsi utamanya itu. Sejatinya partai politik adalah tangan rakyat dalam mengatur struktur Negara secara bersama. Karena rakyat sendiri mempunyai perbedaan-perbedaan social yang besar, misalnya dalam hal agama, suku, aliran atau ideology, dan kepentingan ekonomi.

Menurut Joseph La Palombara dan Myron Weiner,³¹ partai politik bukanlah organisasi politik yang mempunyai hubungan terbatas dan temporal dengan para pendukungnya di daerah. Partai politik adalah organisasi yang melakukan aktivitas yang berkesinambungan diantara dua pemilihan umum. Masa hidupnya tidak bergantung pada masa jabatan atau usia para pemimpinnya. Organisasinya terbuka dan permanen, tidak hanya ditingkat pusat dan lokal berkehendak kuat untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan untuk membuat keputusan politik secara sendiri maupun dengan berkoalisi dengan partai lain, dan melakukan kegiatan mencari dukungan dari pemilih melalui pemilihan umum atau cara-cara lain mendapatkan dukungan umum. Menurut kedua ilmuwan politik ini, ideologi tidak merupakan ciri penting bagi partai politik.³² Partai-partai berdasarkan ideologi kurang mampu menangani perselisihan secara efektif dibandingkan partai-partai pragmatis atau partai-partai perantara (*brokerage parties*).

³¹ Ahmad Farhan Hamid. *Partai politik lokal di Aceh, desentralisasi politik dalam negara kebangsaan*, Kemitraan, Jakarta, 2008, Hlm 6-7

³² Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1999, hal.114

Partai politik sebagai sarana komunikasi politik dimaksudkan agar partai politik bertugas menyalurkan pendapat masyarakat sehingga tidak terjadi simpang siur. Meminimalkan kesimpangsiuran para anggota partai politik atau konstituen masing-masing partai. Namun kini, dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks, aspirasi yang disampaikan rakyat tidak langsung diterima dan direalisasikan, melainkan ditampung lalu kemudian disalurkan, setelah sebelumnya dilakukan perumusan ditingkat internal partai politik.

B. Tinjauan Umum Sistem Hukum di Indonesia

1. Teori Negara Hukum

Pemikiran tentang Negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, lebih tua dari usia Ilmu Negara dan Ilmu Kenegaraan. Ditinjau dari perspektif historis, akar terjauh perkembangan awal pemikiran Negara Hukum adalah pada masa Yunani Kuno oleh ahli filsafat seperti Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa Negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga Negara.³³

Menurut Jimly Asshiddiqie,³⁴ “bahwa kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani Kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum”. Dalam perkembangannya asal

³³ Endah Dewi Nawangsasi, *Hukum Administrasi Negara, Dalam Perspektif Cyber Law Terkait Data Privasi dan Beschiking Digitalisasi*, Alumni, Bandung, 2016, hal. 3.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru, Jakarta, 1994, hal. 11.

mula teori negara terdapat dua model, yaitu negara dengan nuansa kekuasaan *absolute* dan negara hukum. Munculnya ide negara hukum merupakan hasil dari pergulatan pemikiran yang panjang, bahkan berabad-abad, tentang negara dan hukum, terutama berkaitan dengan persoalan hakekat, asal mula, serta tujuan.

Gagasan tentang Negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles ketika ia memperkenalkan konsep *nomoi* sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politea* dan *politicos*, belum muncul istilah Negara hukum. Dalam *Nomoi*, plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Gagasan Plato tentang Negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan dalam hukum *politica*. Plato mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang Negara hukum.³⁵

Abad V SM, para filosof Yunani telah mengagungkan cita-cita negara hukum yang ideal, di mana pada waktu itu lebih dikenal sebagai negara polis.³⁶ Pelanjut ide-ide Socrates adalah plato yang mewariskan nilai-nilai tentang keadilan keberanian. Plato juga mengulas tentang Negara pada masa itu di sebut *Polis*. Menurut Aristoteles, bahwa pengertian Negara hukum itu timbul dari *Polis* yang mempunyai wilayah Negara kecil, seperti

³⁵ Hamzah Halim, *Persengkokolan Rezim Politik Lokal: Studi Relasi Antara Eksekutif Dan Legislatif*, PuKAP-Indonesia, Makassar, 2009, Hlm, 16

³⁶ Dahlan Tahib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 21.

kota yang berpenduduk sedikit, tidak seperti Negara-negara sekarang ini yang mempunyai Negara luas dan berpenduduk banyak. Di dalam *polis* itu segala urusan Negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warga negaranya yang ikut serta dalam urusan penyelenggaraan Negara dan yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia, melainkan fikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.

Dalam area Kontinental, pembicaraan mengenai negara hukum seringkali diidentikkan dengan istilah "*rechtsstaat*" sedangkan pada penganut paham *Anglo Saxon* digunakan Istilah "*rule of law*". Dalam hubungan ini, menurut Philipis M. Hadjon,³⁷ bahwa secara historis munculnya istilah *Rechtsstaat* lahir sebagai reaksi menentang *absolutisme*, karena itu sifatnya revolusioner dan bertumpu pada pada system hukum Kontinental yang disebut *civil law* dimana raja selaku pemegang otoritas tertinggi lebih focus pada pembuatan peraturan sebagai dasar dalam menjalankan kekuasaannya. Jelas berbeda dengan istilah dalam paham *the rule of law*, yang perkembangannya terjadi secara evolusioner, dan bertumpu pada paham atau system hukum *common law* dimana raja selaku pemegang otoritas tertinggi lebih focus pada penyelesaian perkara yang putusannya menjadi hukum yang berlaku. Namun demikian, dalam perkembangannya perbedaan latar belakang itu, tidak perlu dipertentangkan lagi, oleh karena kedua istilah

³⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Pres, Malang, 2006, hal. 25

tersebut menuju sasaran yang sama, yaitu berkenaan dengan perlindungan atas hak kebebasan sipil warga Negara dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang kekuasaan Negara. Dalam Negara Komunis di kenal dengan *socialist legality* yang dikenal dengan paham komunis. Dan Negara hukum pancasila dalam kepustakaan Indonesia yang dikenal dengan istilah *rechstaat* dan *rule of law*.

Salah satu persoalan pokok Negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan dan wewenang. Secara historis persoalan kekuasaan (*authority*) telah muncul sejak zaman Plato dengan menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan.³⁸

Plato lewat karya-karyanya (*politea, politicos, dan Nomoi*), telah mencoba memformulasikan bagaimana bentuk suatu Negara yang dianggap ideal. Dalam *Politicos*, Plato memaparkan konsep agar suatu Negara dikelola dan dijalankan atas dasar hukum (*rule of law*), demi warga Negara yang bersangkutan. Sedangkan dari buku yang berjudul *Nomoi*, Plato lebih menekankan bahwa adanya peraturan-peraturan hukum dalam sebuah Negara menjadi suatu keharusan, sehingga dalam *Nomoi* tersebut dijelaskan secara rinci mengenai hal-hal yang diatur oleh hukum. Plato dan Aristoteles mengintrodusir Negara Hukum adalah Negara yang diperintah oleh Negara yang adil. Dalam filsafatnya,

³⁸ S.F Marbun, *Peradilan Administratif Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, FH UII PRESS, 2011, hal. 1

keduanya menyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak.³⁹

Karakteristik *Civil Law* adalah *administrative* sedangkan *common law* adalah *judicial*. Karakteristik yang demikian disebabkan karena latar belakang dari kekuasaan raja. Pada zaman Romawi kekuasaan menonjol dari raja adalah membuat peraturan melalui dekret. Kekuasaan itu kemudian di delegasikan kepada pejabat-pejabat administrative sehingga pejabat-pejabat administrative membuat pengarahan-pengarahan tertulis bagi hakim tentang cara memutus suatu sengketa. Sebaliknya di Inggris, kekuasaan yang utama bagi raja ialah memutus perkara. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu system peradilan sehingga hakim-hakim peradilan adalah delegasi dari raja, tetapi bukan melaksanakan kehendak raja. Hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum Inggris, yang dilaksanakan oleh raja sendiri sebelumnya.⁴⁰

Immanuel Kant, memahami negara hukum sebagai *Nachtwakerstaat* atau negara sebagai penjaga malam, yang tugasnya hanya menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Negara disini sifatnya pasif, tidak ada campur tangan dalam bidang ekonomi.⁴¹ Selanjutnya pemikiran Friedrich Julius Stahl tentang negara hukum, bahwa negara tidak hanya

³⁹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta, UI Press, 1995, hal 12.

⁴⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta: 2007. Hal. 90. Lihat juga, *Loc.Cit.* Fajrulrahman Jurdi.

⁴¹ *Op.Cit.*

sekadar penjaga malam, tetapi berkembang lebih luas dan aktif campur tangan dalam bidang ekonomi, social, dan budaya. Konsep negara semacam ini di kenal dengan istilah *welvaarstate* atau negara kesejahteraan.

Konsepsi negara hukum baik *Rechsstaat* maupun *Rule Of Law*, dapat disimpulkan bahwa kedua konsep negara hukum tersebut pada prinsipnya ialah sama, yakni sama-sama ingin memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang dari penguasa atau pemerintah. Namun, dalam proses perkembangan dan praktiknya serta tolak ukur yang digunakan oleh kedua konsep negara hukum itu berbeda, oleh karena landasan hukum yang mendasarinya berbeda dan sejarah hukum yang menopangnya juga berbeda.

C. Teori Demokrasi Dan Pemilihan Umum

1. Teori Demokrasi

Perkembangan dan pemikiran dan praktik Demokrasi berasal dari masa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena, pada abad ke V SM, yang terdiri dari dua suku kata, yakni "*demos*" yang berarti rakyat dan "*cratos*" atau "*cratein*" yang berarti kekuatan atau kedaulatan. Sehingga konsep demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan rakyat atau lebih kita kenal kedaulatan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Adanya suatu prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan

batasan bahwa pemerintahan dijalankan atau diselenggarakan berdasar atas paham kedaulatan rakyat.⁴²

Menurut Paul Broker:⁴³

“Defenisi tentang demokrasi memiliki banyak terminology, antara lain menyangkut aturan manusia, aturan majelis, aturan partai, aturan umum, kediktatoran kaum proletar, partisipasi politik maksimal, kompetisi para elite dalam meraih suara, multipartai, pluralism social dan poltik, persamaan hak, kebebasan berpolitik dan sipil, sebuah masyarakat yang bebas, dan ekonomi pasar bebas.”

Sedangkan C.F Strong ⁴⁴berpendapat bahwa:

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintah di mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam partai politik atas dasar system perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.

David Beetham dan Kevin Boyle, mengemukakan bahwa “Demokrasi merupakan bagian dari khazanah dalam membuat keputusan secara kolektif.” Demokrasi berusaha untuk mewujudkan keinginan bahwa keputusan yang memengaruhi perkumpulan secara keseluruhan harus diambil oleh semua anggota dan masing-masing anggota mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan/pembuatan keputusan. Dengan kata lain, demokrasi memiliki prinsip kembar sebagai kontrol rakyat atas proses pembuatan keputusan secara kolektif dan memiliki kesamaan hak dalam mengendalikan hal itu.

⁴² Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media, Jakarta, 2018, hal. 47

⁴³ Muslim Mufti, *Teori-Teori Demokrasi*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2013, hal. 21

⁴⁴ Rudi Hartono dan Ulfa Ilyas, *Bung Karno: Nasionalisme, Demokrasi dan Revolusi*, PT Berdikari Nusantara Makmur, Jakarta, 2013, hal.

Dari defenisi tersebut, tampak dua hal yang *esensial*. *Pertama*, demokrasi merupakan perwujudan keinginan secara keseluruhan anggota dan dalam hal ini semua anggota memiliki hak yang sama. *Kedua*, demokrasi merupakan indicator tentang sejauh mana prinsip kendali rakyat dapat semakin nyata dalam mewujudkan pengambilan pembuatan keputusan secara kolektif.⁴⁵

Demokrasi merupakan cara untuk mengatur tata tertib masyarakat, perilaku, menentukan ragam budaya sendiri, menentukan kebebasan bergerak, menyatakan pendapat dan tulis, serta hak dipilih dan memilih. Negara demokrasi memiliki persamaan kemerdekaan bagi setiap orang. Kebebasan setiap orang adalah jiwa raga dari demokrasi.⁴⁶

2. Pemilihan Umum

Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, maka kekuasaan untuk menentukan corak dan cara pemerintahan sesungguhnya berada di tangan rakyat. Kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut ketentuan UUD, yaitu oleh lembaga negara, dan oleh rakyat yang diantaranya melalui mekanisme pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Pemilihan umum juga dapat dilihat sebagai mekanisme yang menghubungkan antara infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Pemilu juga merupakan mekanisme transformasi aspirasi politik partai menjadi kebijakan negara.

⁴⁵ Muslim Mufti, Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2013, hal. 22

⁴⁶ Adnan Purichta Ichsan, *Pengaturan Calon Perseorangan Pada Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia*, Disertasi, 2021, hal 20

Di negara demokrasi Pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan yang aman sekaligus menjadi salah satu jalan tersalurkannya aspirasi rakyat dalam memilih seorang pemimpin pejabat publik baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Miriam Budiardjo,⁴⁷ Pemilihan Umum dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi. Hasil dari Pemilihan Umum yang diselenggarakan dengan kebebasan berpendapat, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dianggap sebagai salah satu jalan akurat partisipasi rakyat.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, lobby dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di Negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selalu komunikator politik. Wolhoff membuat definisi tentang Pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung.

Kegiatan pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal 461

penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.

Pelaksanaan Pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dimana menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Teori Keadilan

1. Defenisi Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil yang berarti tidak berat sebelah atau seimbang, juga dapat berarti berpihak kepada yang benar atau berpengaruh kepada kebenaran serta tidak berbuat sewenang-wenang.

Kata keadilan merupakan kata sifat untuk semua perbuatan atau perlakuan yang adil. Keadilan pertama kali diartikan oleh ahli hukum Romawi Ulpianus "*tribure jus sun cuique*" yang berarti memberi berdasarkan haknya masing-masing.⁴⁸

Pada dasarnya keadilan merupakan 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.

Aristoteles juga menyatakan keadilan adalah kebajikan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Aristoteles menyatakan bahwa adil dapat berarti menurut hukum dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya.⁴⁹ Berbicara tentang keadilan, maka kita harus merefleksikan bahwa kita tidak tinggal sendiri di dunia ini dan kita di tuntutan untuk berfikir agar tidak mengabaikan tanggung jawab kepada yang lain. Ide Negara hukum menurut Aristoteles, nampaknya sangat erat kaitannya dengan ide keadilan. Bahkan suatu Negara akan dikatakan sebagai Negara hukum apabila keadilan telah tercapai.

⁴⁸ *Op.Cit.*

⁴⁹ Muhammad Erwin, *Refleksi kritis terhadap hukum dan hukum Indonesia (dalam dimensi ide dan aplikasi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hal. 222

1) Keadilan menurut Plato

Plato⁵⁰ adalah seorang pemikir idealis abstrak yang mengakui kekuatan-kekuatan diluar kemampuan manusia. Demikian pula halnya dengan masalah keadilan, Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat. Masyarakat memiliki elemen-elemen principal yang harus dipertahankan, yaitu:

- a. Pemilihan kelas-kelas yang tegas. Misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para pengembala dan anjing penjaga harus dipisahkan secara tegas dengan domba manusia.
- b. Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasa; perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya; dan kepatuhan pada persatuannya, aturan-aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan yang ketat serta kolektivitas kepentingan-kepentingan anggotanya.

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaannya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa

⁵⁰ Muhammad Helmi, *Konsep Keadilan Dalam Filsafat Hukum Dan Filsafat Hukum Islam*, Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Volume XIV Nomor 2 Desember 2015 hal. 135

yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.

2) Keadilan Menurut John Rawls

John Rawls⁵¹ merupakan filsuf Amerika Serikat di akhir abad ke 20 yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap nilai-nilai keadilan. Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan, diantaranya *A Theory Of Justice, Political Liberalism, The Law Of People*. Secara spesifik John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaanya yang dikenal dengan original position (posisi asali) dan veil of ignorance (selubung ketidaktahuan).

Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antar individu di dalam kehidupan bermasyarakat. Tidak perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan yang lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang. Uraian tersebut diatas merupakan pandangan Rawls sebagai suatu original position (posisi asali) yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan untuk mengatur struktur dasar masyarakat.

Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik

⁵¹ *Ibid*, Muhammad Helmi, hal. 138

(*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*). Sementara konsep *veil of ignorance* (selubung ketidaktahuan), bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi social dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut juga *justice as fairness*.⁵²

Teori keadilan Rawls dapat disimpulkan, memiliki inti sebagai berikut:

1. Memaksimalkan kemerdekaan
2. Kesetaraan bagi semua aorang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam.
3. Kesetaraan untuk kesempatan untuk kejujuran dan penghapusan terjadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

3) Keadilan Menurut Hans Kelsn

Pandangan Hans Kelsen⁵³ ini pandangan yang bersifat *positivisme* nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum

⁵² John Rawls, Yang sudah diterjemahkan oleh uzar, Pelajar pustaka, Yogyakarta, 2016, hal. 90

⁵³ Ana Suheri, *Wujud Keadilan Dalam Masyarakat Di Tinjau Dari Perspektif Hukum Nasional*, Jurnal Morality, Volume 4 Nomor 1 Juni 2018, hal. 64.

yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

Sebagai aliran *positivisme* Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau hakikat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positivisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam.

4) Keadilan Dalam Perspektif Hukum Nasional

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiilosofische grondslag*) yaitu Pancasila, yang mana sila kelima berbunyi, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menurut Kahar Masyhur,⁵⁴ dalam bukunya mengemukakan pendapat-pendapat tentang apakah yang dinamakan adil, terdapat tiga hal tentang pengertian adil, sebagai berikut:

1. Adil ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya

⁵⁴ *Ibid*, Ana Suheri, hal. 65

2. Adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang.
3. Adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih, tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan didalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensesuaikan atau menseselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada didalam kelompok masyarakat hukum.

Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.

2. Jenis-Jenis Keadilan

Menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan *distributif* dan keadilan *korektif*. Keadilan *distributive* menyangkut soal pembangunan barang-barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan tempatnya dalam masyarakat,

sedangkan keadilan *korektif* memberikan ukuran untuk menjalankan hukum sehari-hari. Dalam menjalankan hukum sehari-hari harus ada standar yang umum guna memisahkan konsekuensi dari tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya satu sama lain.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan pembuktian matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁵⁵

Sedangkan menurut Stuart Hampshire, mengemukakan dua jenis keadilan yaitu keadilan *procedural* dan keadilan *substantive*. Keadilan *procedural* adalah keadilan dalam kaitannya dengan upaya penegakan hukum formal atau dalam beracara, sedangkan keadilan *substantial* adalah keadilan dalam kaitan substansi hukum.

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua dan sila kelima. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa

⁵⁵ Ana Suherni, *Wujud Keadilan Dalam Masyarakat Di Tinjau Dari Perspektif Hukum Nasional*, . Jurnal Morality, Volume 4 Nomor 1 2018, hal. 61.

dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi nilai-nilai keadilan yang harus diwujudkan meliputi:

- a. Keadilan distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban;
- b. Keadilan legal, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara; dan
- c. Keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan yang lainnya secara timbal balik.

E. Teori Penegakan Hukum

Menurut Jimly Assidique⁵⁶ Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

⁵⁶ Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Sinar Grafika, 2016, hlm.98

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek hukum yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakan aturan hukum.

Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa. Satjipto Raharjo berpendapat bahwa penegakan hukum itu bukan merupakan suatu tindakan yang pasti, yaitu menerapkan hukum terhadap suatu kejadian, yang dapat di ibaratkan menarik garis lurus antara dua titik.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto,⁵⁷ bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2014. Hal. 8

Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus senantiasa diperhatikan yaitu:

1. Kepastian Hukum (*rechtssicherheit*)
2. Kemanfaatan Hukum (*zweckmassigkeit*)
3. Keadilan (*gerechtigkeid*)

Penegakan hukum di Indonesia memiliki faktor guna menunjang berjalannya tujuan dari penegakan hukum tersebut. Menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor tersebut menjadi penunjang dalam penegakan hukum di Indonesia. Faktor-faktor yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Faktor Hukum, yang dalam penelitian ini hanya dibatasi pada peraturan perundang-undangan saja.
2. Faktor Penegak Hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas hukum, yakni pihak-pihak yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

F. Kerangka Pikir dan Bagan Kerangka Pikir

Isu kesenjangan gender dalam partai politik masih menjadi perhatian di Indonesia. Hadirnya perempuan dengan jumlah yang representatif di dalam partai politik bukan hanya sebagai persyaratan dalam kepengurusan partai politik serta pendirian partai politik tapi juga merupakan persyaratan utama bagi partai politik untuk mengikuti proses pemilihan umum menuju parlemen yang akan mempengaruhi keputusan politik menyangkut kesetaraan dan keadilan gender dan menjadi indikator meningkatnya kualitas demokrasi. Hakikat demokrasi yang sebenarnya adalah partisipasi rakyat dalam proses sosial dan politik tanpa ada pengecualian atas dasar jenis kelamin.

Mengenai *affirmative action* dengan menyertakan ketentuan 30% keterwakilan perempuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik yang kemudian lebih lanjut diatur mengenai kepengurusan partai politik dalam AD dan ART partai politik. Dalam praktek empiris masih banyak AD dan ART partai politik yang tidak mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang partai politik. Penyimpangan-penyimpangan ini hendaknya segera disikapi dengan responsif sehingga diharapkan semua AD dan ART partai politik itu tidak bertentangan dengan Undang-Undang partai politik.

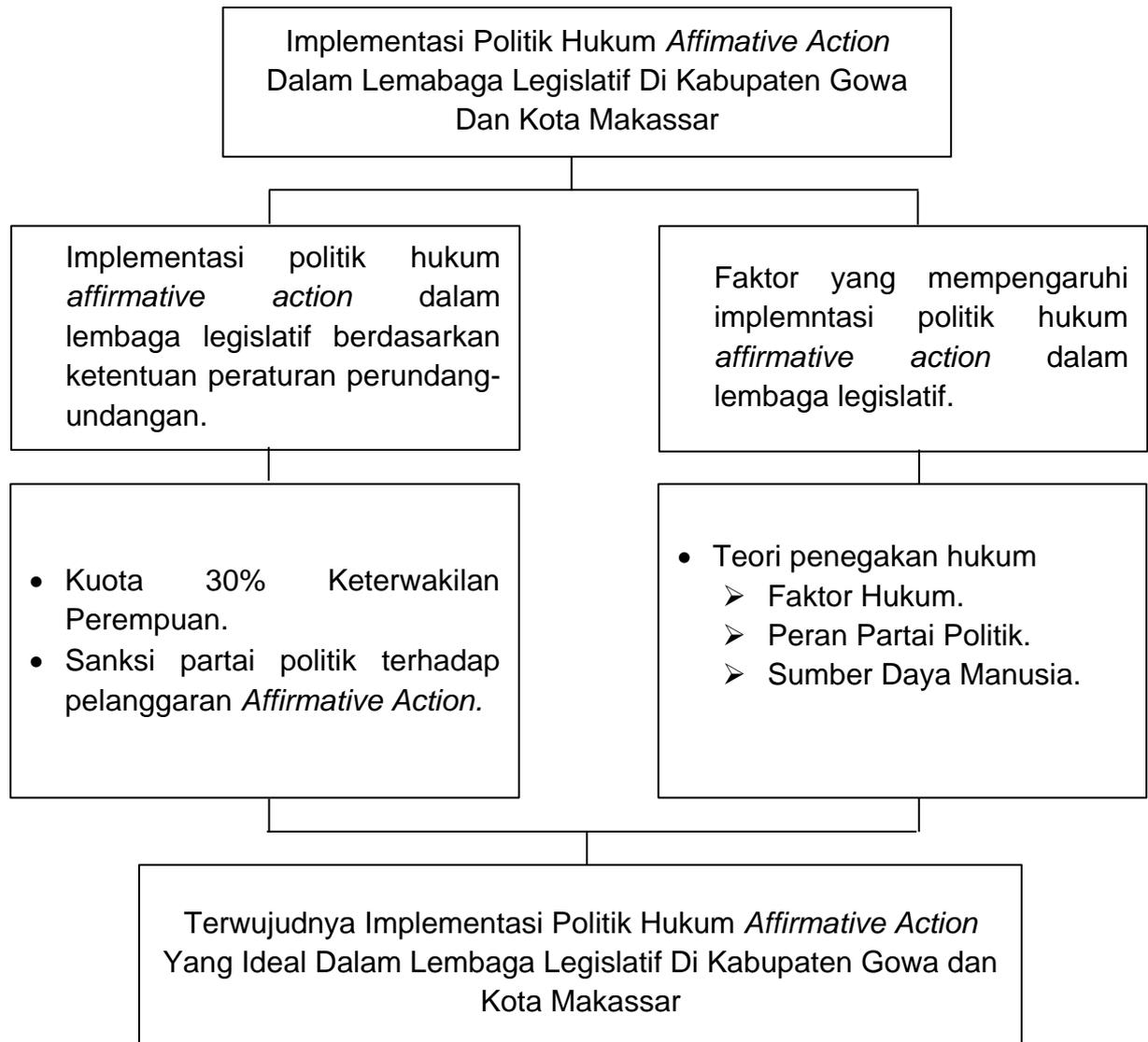
Politik hukum sebagai akar dari terbentuknya suatu perundang-undangan harus disertai dengan metode dan bahasa perundang-undangan sehingga apa yang di cita-citakan dari aturan tersebut dapat

terlaksana. Metode ini disebut dengan metode pemecahan masalah dan teori ROCCIP yang berdasarkan pada asas-asas pemerintahan yang baik.

Politik Hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju. Dengan adanya politik hukum tersebut juga ditekankan dalam hirarki perundang-undangan, bahwa dalam pembuatan undang-undang tidak dibolehkan undang-undang yang telah dibuat tidak sesuai dengan undang-undang di atasnya.

Selain politik hukum, juga berkesesuaian dengan substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut kelembagaan pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan aparat penegak hukum. Unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum, yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.

Bagan Kerangka Pikir



G. Defenisi Operasional

1. **Implementasi** merupakan rangkaian proses mengenai aktualisasi ide-ide yang dilakukan oleh manusia atas kepentingan-kepentingan khususnya.
2. **Politik hukum** merupakan sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.
3. **Affirmative action** merupakan kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih profesional dalam beragam institusi dan okupasi. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan.
4. **Kuota 30%** merupakan suatu critical mass untuk memungkinkan terjadinya suatu perubahan. Suatu critical mass akan membawa dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik. Jumlah 30% ditetapkan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan public.
5. **Partai politik** merupakan 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 NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

6. **Lembaga Legislatif** merupakan lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk membuat atau merumuskan UUD yang ada dalam sebuah Negara.
7. **Faktor Penegakan Hukum** merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
8. **Sanksi** merupakan hukuman bagi pelanggar ketentuan undang-undang.