

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keterwakilan perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu indikator penting kualitas demokrasi dan pelaksanaan prinsip kesetaraan warga negara di hadapan hukum. Konstitusi Indonesia secara tegas menjamin hak politik setiap warga negara tanpa diskriminasi, termasuk hak untuk dipilih dan menduduki jabatan publik. Prinsip persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum serta jaminan atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan menjadi dasar normatif bagi keterlibatan perempuan dalam lembaga legislatif.¹ Oleh karena itu, keberadaan perempuan di parlemen tidak dapat dipandang sekadar sebagai pemenuhan angka statistik, melainkan sebagai prasyarat hadirnya representasi yang adil dan inklusif dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Upaya untuk memperkuat posisi perempuan dalam politik sebenarnya telah dilakukan sejak era reformasi. Pemerintah Indonesia melalui berbagai kebijakan dan regulasi telah memberikan afirmasi bagi perempuan untuk berpartisipasi lebih luas dalam politik.² Salah satu langkah strategis yang diambil adalah pemberlakuan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam partai politik dan lembaga legislatif, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik serta peraturan turunannya. Regulasi tersebut menegaskan bahwa setiap partai politik diwajibkan menyertakan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar calon legislatif.

Dalam praktiknya, dinamika keterwakilan perempuan di tingkat lokal menunjukkan kecenderungan yang tidak selalu sejalan dengan tujuan normatif tersebut. Di DPRD Kota Makassar, keterwakilan anggota perempuan justru mengalami penurunan pada periode tertentu, meskipun kebijakan afirmatif berupa kuota keterwakilan perempuan telah lama diatur dalam peraturan perundang-undangan. Fenomena ini

¹ Lindo, D, 2016, *Pemilihan Umum dan Partispasi Politik Masyarakat (Studi pada pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden di kabupaten minahasa tahun 2014*, Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum, Volume. 3 Nomor. 2, hlm. 14.

² Lies Ariety, 2009, "Partisipasi Perempuan di Legislatif Melalui Kuota 30% Kuota Keterwakilan" Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 01, Hal. 52

menunjukkan bahwa keberadaan regulasi belum tentu berbanding lurus dengan hasil representasi politik perempuan di lembaga legislatif daerah.³

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas politik. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengamanatkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dalam daftar calon legislatif yang diajukan oleh partai politik. Namun, fakta empiris di DPRD Kota Makassar menunjukkan bahwa jumlah perempuan yang terpilih tidak hanya belum mencapai angka ideal, tetapi bahkan mengalami penurunan. Hal ini mengindikasikan bahwa persoalan keterwakilan perempuan tidak semata-mata terletak pada tahap pencalonan, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor struktural dan institusional dalam sistem politik lokal.

Penurunan keterwakilan perempuan di DPRD tidak hanya berdampak pada aspek kuantitatif representasi, tetapi juga berimplikasi pada kualitas demokrasi lokal. Minimnya kehadiran perempuan berpotensi membatasi keberagaman perspektif dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sejumlah kajian menunjukkan bahwa rendahnya keterwakilan perempuan cenderung berkorelasi dengan terbatasnya perhatian kebijakan terhadap isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan perempuan dan kelompok rentan.⁴ Dengan demikian, keterwakilan perempuan memiliki dimensi substantif yang berpengaruh langsung terhadap arah dan substansi kebijakan publik.

Selain persoalan jumlah, aspek lain yang tidak kalah penting adalah posisi dan peran anggota DPRD perempuan dalam struktur kelembagaan internal DPRD. Secara fungsional, setiap anggota DPRD ditempatkan dalam Alat Kelengkapan Dewan (AKD) seperti komisi, badan anggaran, badan pembentukan peraturan daerah, dan badan kehormatan. Penempatan dalam AKD memiliki arti strategis karena menentukan ruang pengaruh anggota dewan dalam proses pengambilan keputusan.⁵ Oleh sebab itu, keterwakilan perempuan tidak cukup diukur dari jumlah kursi yang diperoleh, tetapi juga dari sejauh mana perempuan memperoleh akses terhadap posisi-posisi strategis dalam AKD.

³ Ahmad Faisal, *Dinamika Politik Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan*, Tesis, Universitas Hasanuddin, 2020, hlm. 102–105.

⁴ Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995, hlm. 25–27.

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; lihat juga Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

Dalam praktik politik, mekanisme penempatan anggota DPRD ke dalam AKD sering kali sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan fraksi dan kebijakan internal partai politik. Struktur partai yang masih didominasi oleh elit laki-laki berpotensi memengaruhi distribusi penugasan anggota DPRD, termasuk anggota perempuan.⁶ Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana peraturan perundang-undangan dan tata tertib DPRD memberikan jaminan yang adil dan proporsional bagi perempuan dalam penempatan penugasan di AKD.

Apabila anggota DPRD perempuan lebih sering ditempatkan pada posisi yang kurang strategis, maka keterwakilan yang ada berpotensi bersifat simbolik. Konsep representasi simbolik menjelaskan bahwa kehadiran perempuan di parlemen tidak selalu diikuti oleh kekuatan nyata dalam memengaruhi kebijakan, apabila tidak disertai dengan akses terhadap ruang pengambilan keputusan.⁷ Hal ini menunjukkan bahwa persoalan keterwakilan perempuan tidak hanya berkaitan dengan jumlah, tetapi juga dengan distribusi kekuasaan dalam struktur kelembagaan legislatif.

Selain itu, keterwakilan perempuan juga penting dalam rangka memperjuangkan kepentingan gender dalam kebijakan publik. Perempuan memiliki perspektif yang khas terhadap isu-isu sosial, ekonomi, dan kesejahteraan keluarga yang sering kali terabaikan ketika ruang politik didominasi oleh laki-laki. Keterlibatan perempuan dalam lembaga legislatif memungkinkan lahirnya kebijakan yang lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Oleh karena itu, kuota 30% bukan sekadar angka simbolik, tetapi merupakan instrumen strategis untuk memperkuat demokrasi yang berkeadilan gender.

Berdasarkan uraian tersebut, persoalan keterwakilan perempuan di DPRD Kota Makassar dapat dilihat dari dua dimensi utama. Pertama, penurunan jumlah anggota DPRD perempuan yang menimbulkan pertanyaan mengenai faktor-faktor penyebabnya dalam konteks politik lokal. Kedua, pengaturan dan mekanisme penempatan penugasan anggota DPRD dalam AKD yang menentukan apakah keterwakilan perempuan tersebut bersifat substantif atau sekadar formal. Kedua dimensi ini saling berkaitan dan sama-sama menentukan efektivitas peran perempuan dalam lembaga legislatif daerah.

⁶ Rina Kartika, *Evaluasi Kebijakan Afirmasi 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Legislatif*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, 2019, hlm. 67–69.

⁷ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, hlm. 209–210.

Dengan demikian, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara komprehensif mengapa keterwakilan anggota DPRD perempuan di Kota Makassar mengalami penurunan, serta bagaimana pengaturan hukum dan praktik mekanisme penempatan penugasan anggota DPRD dalam AKD. Analisis dalam penelitian ini secara teoretis akan bertumpu pada teori keterwakilan (*representation theory*) dan teori keadilan. Teori keterwakilan digunakan untuk menjelaskan makna dan bentuk representasi perempuan di parlemen, baik dalam dimensi representasi deskriptif, substantif, maupun simbolik. Sementara itu, teori keadilan digunakan untuk menilai sejauh mana sistem hukum dan praktik kelembagaan DPRD telah memberikan perlakuan yang adil dan setara bagi perempuan dalam akses terhadap jabatan dan posisi strategis di dalam AKD. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan hukum tata negara dan menjadi dasar perumusan kebijakan yang lebih adil dalam menjamin keterwakilan perempuan yang bermakna di tingkat pemerintahan daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penulis membuat perumusan masalah sebagai berikut :

1. Mengapa keterwakilan perempuan DPRD Kota Makassar periode 2024-2019 menurun?
2. Bagaimana peraturan mekanisme penempatan penugasan perempuan di AKD?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian Keterwakilan Perempuan Dalam Kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah :

1. Menganalisis keterwakilan perempuan DPRD Kota Makassar yang mengalami penurunan
2. Mengidentifikasi peraturan mekanisme penempatan penugasan perempuan di AKD

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, peneliti berharap agar hasil yang diperoleh dapat memberikan manfaat antara lain :

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian gender dan politik dalam konteks ketatanegaraan, khususnya terkait dengan implementasi kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan di parlemen. Selain itu, penelitian ini dapat memperkaya literatur akademik mengenai efektivitas kebijakan kuota gender dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik. Dengan menganalisis faktor-faktor yang menghambat serta mendukung implementasi kebijakan ini, penelitian ini dapat memberikan perspektif baru yang lebih kontekstual terhadap upaya pencapaian keadilan gender dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan, baik di tingkat lokal maupun nasional, dalam memperbaiki strategi afirmasi keterwakilan perempuan di parlemen. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi partai politik dalam menyusun strategi rekrutmen dan kaderisasi perempuan agar lebih kompetitif dalam dunia politik. Partai politik dapat menggunakan hasil penelitian ini untuk merancang program pelatihan, pendampingan, serta pemberdayaan perempuan agar mereka memiliki kapasitas yang lebih kuat dalam bersaing di pemilu.

E. Orisinalitas Peneitian

Nama Penulis	Ahmad Faisal
Judul Tulisan	Dinamika Politik Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan
Kategori	Tesis
Tahun	2020
Perguruan Tinggi	Universitas Hasanuddin
Uraian Penelitian Terdahulu	
Isu Penelitian : Mengkaji dinamika keterwakilan perempuan dalam DPRD Sulawesi Selatan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya	
Rumusan Masalah	

Apa saja faktor yang mempengaruhi keterwakilan perempuan di DPRD Sulawesi Selatan dan Bagaimana peran partai politik dalam mendukung keterwakilan perempuan
Hasil yang didapatkan Keterwakilan perempuan di DPRD Sulsel masih rendah karena sistem pemilu yang kurang mendukung, politik uang, dan lemahnya kaderisasi perempuan
Pembedaanya Penelitian ini hanya membahas faktor penghambat keterwakilan perempuan di DPRD, sedangkan tesis ini membahas urgensi keterwakilan perempuan dalam sistem ketatanegaraan secara lebih luas, Tesis ini juga meneliti mengapa keterwakilan perempuan tidak berbanding lurus dengan afirmasi kuota 30%

Nama Penulis	Rina Kartika
Judul Tulisan	Evaluasi Kebijakan Afirmasi 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Legislatif
Kategori	Tesis
Tahun	2019
Perguruan Tinggi	Universitas Gadjah Mada
Uraian Penelitian Terdahulu	
Isu Penelitian : Mengevaluasi efektivitas kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan dalam pemilu legislative 2019	
Rumusan Masalah Sejauh mana efektivitas kebijakan afirmasi dalam meningkatkan keterwakilan perempuan dan Apa hambatan utama dalam implementasi kebijakan afirmasi ini	
Hasil yang didapatkan Kebijakan afirmasi masih formalitas karena perempuan sering ditempatkan di nomor urut tidak strategis dalam daftar calon	
Pembedaanya Penelitian ini hanya mengevaluasi efektivitas kebijakan afirmasi, sedangkan tesis ini lebih luas membahas keterwakilan perempuan dalam sistem ketatanegaraan - Tesis ini meneliti apakah keterwakilan perempuan masih urgent dalam sistem ketatanegaraan saat ini	

Nama Penulis	Rahayu
Judul Tulisan	Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Legislatif
Kategori	Tesis
Tahun	2018
Perguruan Tinggi	Universitas Gadjah Mada
Uraian Penelitian Terdahulu	
Isu Penelitian :	
Kajian tentang bagaimana partai politik mendukung keterwakilan perempuan.	
Rumusan Masalah	
Bagaimana peran partai politik dalam keterwakilan perempuan dan Apakah partai politik benar-benar mendukung kaderisasi perempuan	
Hasil yang didapatkan	
Partai politik memiliki peran besar dalam menentukan keterwakilan perempuan, tetapi sebagian besar partai hanya memenuhi persyaratan administratif kuota 30% tanpa benar-benar melakukan kaderisasi yang serius. Hambatan utama adalah struktur kepartaian yang masih didominasi laki-laki, sehingga perempuan kesulitan untuk mendapatkan posisi strategis.	
Pembedaanya	
Penelitian ini lebih berfokus pada peran partai politik, sementara tesis ini melihat keterwakilan perempuan dalam sistem ketatanegaraan secara lebih luas, termasuk aspek hukum, politik, dan budaya. Tesis ini tidak hanya menganalisis peran partai, tetapi juga bagaimana lembaga negara dan sistem hukum dapat diperkuat untuk meningkatkan representasi perempuan secara substansial.	

F. Landasan Teori

Landasan teori merupakan dasar konseptual yang digunakan dalam suatu penelitian untuk menjelaskan fenomena yang dikaji. Teori-teori ini digunakan sebagai acuan untuk memahami dan menganalisis permasalahan yang diangkat,

sehingga penelitian memiliki dasar yang kuat dan terarah⁸. Dengan adanya landasan teori, peneliti dapat menghindari kesalahan dalam interpretasi data serta memperkuat argumen yang dibangun dalam penelitian.

Teori-teori dipilih berdasarkan pertimbangan urgensi dan relevansi terhadap isi penelitian, serta berfungsi sebagai acuan atau dasar dalam mencari solusi yang tepat atau memecahkan masalah.⁹

1. Teori Keterwakilan

Hanna Fenichel Pitkin adalah seorang ilmuwan politik asal Amerika Serikat yang dikenal karena kontribusinya dalam kajian teori representasi dalam ilmu politik. Ia lahir pada tahun 1931 dan menjadi profesor di University of California, Berkeley. Pitkin terkenal melalui karyanya yang berjudul *The Concept of Representation* yang diterbitkan pada tahun 1967. Dalam buku tersebut, ia menjelaskan secara sistematis tentang makna keterwakilan dalam sistem politik, terutama bagaimana seorang wakil dapat mewakili kepentingan masyarakat yang memilihnya.

Dalam pemikirannya, Pitkin membagi konsep keterwakilan menjadi beberapa bentuk, yaitu keterwakilan formal, deskriptif, simbolik, dan substantif. Keterwakilan deskriptif berkaitan dengan kesamaan karakteristik antara wakil dan yang diwakili, seperti jenis kelamin atau latar belakang sosial, sedangkan keterwakilan substantif menekankan pada tindakan wakil dalam memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya. Teori Pitkin banyak digunakan dalam kajian politik modern, termasuk dalam pembahasan mengenai pentingnya keterwakilan perempuan dalam lembaga politik dan pemerintahan.¹⁰

Teori keterwakilan digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis posisi, peran, dan makna kehadiran anggota DPRD perempuan dalam sistem ketatanegaraan di tingkat daerah. Dalam negara demokrasi yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, lembaga perwakilan dibentuk sebagai sarana untuk menyalurkan kehendak dan kepentingan rakyat melalui wakil-wakil yang dipilih secara

⁸ Sugiyono, 2018, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hlm. 35

⁹ Irwansyah, 2021. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: Mega Cakrawala, hlm. 286

¹⁰ Firman Jaya Dharma Brata Waruwu, *Implementasi Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan* (Repository Universitas Hukum Negeri 2024), hlm. 41–42.

demokratis. Oleh karena itu, keterwakilan tidak hanya berkaitan dengan keberadaan wakil secara formal, tetapi juga menyangkut hubungan substantif antara wakil dan pihak yang diwakili.

Dalam konteks DPRD Kota Makassar, teori keterwakilan menjadi pisau analisis utama untuk menjelaskan fenomena penurunan jumlah anggota DPRD perempuan sekaligus implikasinya terhadap peran dan posisi perempuan dalam struktur kelembagaan DPRD. Melalui teori ini, penelitian tidak hanya menyoroti aspek kehadiran perempuan secara numerik, tetapi juga menilai sejauh mana keterwakilan tersebut bersifat substantif atau justru hanya simbolik. Dengan demikian, teori keterwakilan relevan untuk memahami dinamika representasi perempuan dalam lembaga legislatif daerah secara lebih utuh dan kritis.

Selain sistemurut menentukan keterpilihan, regulasi pemilihan juga menjadi faktor kunci dalam membentuk pola keterwakilan perempuan. Undang-Undang Pemilu telah mengatur kewajiban keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dalam daftar calon legislatif, namun pengaturan tersebut lebih menekankan pada tahap pencalonan dibandingkan pada hasil keterpilihan. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi pemilihan belum sepenuhnya menjamin terwujudnya keterwakilan substantif perempuan di parlemen. Oleh karena itu, teori keterwakilan digunakan untuk menilai sejauh mana sistem dan regulasi pemilihan tersebut mampu mendorong representasi perempuan yang adil dan bermakna, atau justru menghasilkan keterwakilan yang bersifat formal dan simbolik semata.

a. Teori Dasar Keterwakilan

Keterwakilan merupakan konsep fundamental yang lahir dari prinsip kedaulatan rakyat, di mana rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi menyerahkan sebagian kewenangannya kepada wakil-wakil yang dipilih untuk bertindak atas nama kepentingan publik.¹¹ Dalam sistem demokrasi modern, mekanisme perwakilan menjadi suatu keniscayaan karena keterlibatan langsung seluruh warga negara dalam proses pengambilan keputusan politik tidak dimungkinkan secara praktis. Oleh karena itu, lembaga perwakilan dibentuk

¹¹ Isharyanto, *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan* (Hikam Pustaka 2016), hlm. 52.

sebagai institusi konstitusional yang berfungsi menyalurkan kehendak rakyat ke dalam kebijakan publik yang bersifat mengikat dan berdampak luas.¹²

Dalam perkembangan teori demokrasi, keterwakilan tidak lagi dipahami secara sempit sebagai kehadiran wakil melalui prosedur pemilihan semata, melainkan sebagai relasi yang menuntut adanya legitimasi, akuntabilitas, dan tanggung jawab politik.¹³ Wakil rakyat diharapkan tidak hanya menjadi perantara formal antara rakyat dan negara, tetapi juga mampu menyuarakan serta memperjuangkan kepentingan publik secara berkelanjutan. Dengan demikian, keterwakilan memiliki dimensi normatif yang menuntut kualitas hubungan antara wakil dan yang diwakili.

Dalam perspektif hukum tata negara, keterwakilan mengandung konsekuensi yuridis yang melekat pada kedudukan wakil rakyat. Hubungan antara wakil dan yang diwakili melahirkan hak, kewajiban, serta tanggung jawab konstitusional yang harus dijalankan sesuai dengan mandat rakyat. Wakil tidak cukup hanya sah secara prosedural, tetapi juga dituntut untuk menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya secara efektif dan bertanggung jawab.¹⁴ Oleh karena itu, kualitas keterwakilan menjadi indikator penting dalam menilai legitimasi lembaga perwakilan dan tingkat kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi.

Pemahaman keterwakilan menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan fungsi lembaga perwakilan daerah, khususnya DPRD, yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Anggota DPRD bertindak berdasarkan mandat konstitusional dan peraturan perundang-undangan untuk mewakili kepentingan masyarakat daerah. Dalam konteks ini, keterwakilan tidak hanya diukur dari sah atau tidaknya proses pemilihan anggota DPRD, tetapi juga dari sejauh mana mereka mampu menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara optimal dalam rangka memperjuangkan kepentingan publik.¹⁵

¹² Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995, hlm. 1–3.

¹³ Suhanoro dkk., *Sejarah Perkembangan Demokrasi dan Pelembagaan Demokrasi* (Kramantara JS 2025), hlm. 236.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 289–292.

¹⁵ Saldi Isra, *Pemilu dan Demokrasi Substansial*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 143–146.

Dalam kaitannya dengan keterwakilan perempuan, konsep keterwakilan perlu dianalisis lebih lanjut untuk melihat apakah kehadiran perempuan di DPRD telah mencerminkan representasi yang bermakna atau masih bersifat formal dan simbolik. Penurunan jumlah anggota DPRD perempuan serta keterbatasan akses perempuan terhadap posisi strategis dalam struktur kelembagaan DPRD menunjukkan bahwa persoalan keterwakilan tidak hanya bersifat kuantitatif, tetapi juga kualitatif. Oleh karena itu, teori keterwakilan digunakan dalam penelitian ini untuk menilai secara kritis kualitas representasi perempuan dalam lembaga legislatif daerah, khususnya DPRD Kota Makassar.

b. Keterwakilan Formal

Keterwakilan formal merupakan bentuk keterwakilan yang menekankan aspek prosedural dan legal dalam hubungan antara wakil dan yang diwakili.¹⁶ Dalam konteks demokrasi perwakilan, keterwakilan formal berkaitan dengan mekanisme yang memberikan legitimasi kepada seseorang untuk bertindak sebagai wakil rakyat, seperti proses pemilihan umum, pengesahan hasil pemilu, serta pengucapan sumpah jabatan. Melalui mekanisme tersebut, seseorang memperoleh kedudukan hukum yang sah sebagai wakil rakyat dalam lembaga perwakilan.

Dalam teori keterwakilan, keterwakilan formal dipahami sebagai prasyarat awal terbentuknya hubungan perwakilan, tetapi belum cukup untuk menjamin kualitas representasi. Hanna Fenichel Pitkin menegaskan bahwa keterwakilan tidak berhenti pada persoalan siapa yang secara sah menduduki jabatan perwakilan, melainkan harus dilihat dari bagaimana wakil tersebut bertindak dan menjalankan mandatnya. Dengan demikian, keterwakilan formal hanya memberikan dasar legal, sementara kualitas keterwakilan ditentukan oleh dimensi lain yang bersifat lebih substantif.

Dalam perspektif hukum tata negara, keterwakilan formal memiliki kedudukan yang sangat penting karena berkaitan langsung dengan keabsahan tindakan wakil rakyat. Anggota DPRD yang terpilih melalui mekanisme pemilu yang sah memiliki legitimasi konstitusional untuk menjalankan fungsi legislasi,

¹⁶ Achmad Kosasih, *Legislasi dan Perwakilan Politik*, (Tangerang: Indigo Media, 2023), hlm. 236.

anggaran, dan pengawasan.¹⁷ Tanpa keterwakilan formal yang sah, setiap tindakan wakil rakyat berpotensi kehilangan dasar hukum dan legitimasi konstitusionalnya. Oleh karena itu, keterwakilan formal menjadi fondasi yuridis bagi berjalannya fungsi lembaga perwakilan.

Namun demikian, keterwakilan formal sering kali menunjukkan keterbatasan ketika dihadapkan pada realitas politik, khususnya dalam konteks keterwakilan perempuan. Meskipun perempuan telah memenuhi persyaratan formal sebagai anggota DPRD, hal tersebut tidak secara otomatis menjamin adanya peran dan pengaruh yang setara dalam proses pengambilan keputusan. Dalam banyak kasus, perempuan hadir secara sah dalam struktur parlemen, tetapi perannya dibatasi oleh konfigurasi kekuasaan internal, kebijakan partai politik, serta mekanisme kelembagaan lainnya.

Dalam konteks DPRD Kota Makassar, keterwakilan formal perempuan tercermin dari terpenuhinya syarat pencalonan dan keterpilihan perempuan sebagai anggota DPRD. Namun, apabila keterwakilan tersebut hanya berhenti pada aspek formal tanpa diikuti oleh akses yang adil terhadap posisi strategis dan ruang pengambilan keputusan, maka keterwakilan perempuan berpotensi bersifat simbolik. Oleh karena itu, analisis keterwakilan formal dalam penelitian ini menjadi penting untuk menilai sejauh mana legitimasi hukum keterwakilan perempuan telah bertransformasi menjadi representasi yang bermakna dalam praktik kelembagaan DPRD.

c. Keterwakilan Deskriptif

Keterwakilan deskriptif merujuk pada kesesuaian karakteristik sosial antara wakil rakyat dan kelompok masyarakat yang diwakilinya.¹⁸ Karakteristik tersebut dapat berupa jenis kelamin, latar belakang sosial, etnis, agama, maupun

¹⁷ Marulak Pardede, 2018, "*Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah*", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 18 Nomor 2, hlm. 127–148.

¹⁸ Maghfiroh, A. M., Zamzam, A. F., Rosyid, H., Maburri, M. A., & Surur, M., "Dilema Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif PPP (Partai Persatuan Pembangunan) di Kabupaten Lamongan Pada Pemilu Tahun 2024," *Madani: Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 16, no. 03 (2024): 384–400.

pengalaman hidup. Dalam kerangka ini, keterwakilan dipahami sebagai cerminan komposisi masyarakat di dalam lembaga perwakilan. Kehadiran kelompok tertentu, termasuk perempuan, dipandang penting agar lembaga perwakilan tidak didominasi oleh satu kelompok sosial saja dan mampu merefleksikan realitas sosial masyarakat secara lebih proporsional.

Dalam teori keterwakilan, konsep keterwakilan deskriptif banyak dikembangkan oleh Hanna Fenichel Pitkin yang membedakan antara keberadaan wakil sebagai "*standing for*" dan tindakan wakil sebagai "*acting for*".¹⁹ Keterwakilan deskriptif berada pada ranah "*standing for*", yaitu kondisi di mana wakil dianggap mewakili karena memiliki kesamaan atribut dengan yang diwakili. Dalam konteks perempuan, kesamaan pengalaman biologis dan sosial sering kali dijadikan dasar argumen bahwa perempuan lebih memahami kebutuhan dan kepentingan perempuan lainnya.

Keterwakilan deskriptif menjadi landasan teoritis bagi lahirnya kebijakan afirmasi, seperti kuota keterwakilan perempuan dalam pencalonan legislatif.²⁰ Kebijakan ini didasarkan pada asumsi bahwa tanpa intervensi khusus, perempuan akan terus mengalami hambatan struktural dalam mengakses lembaga perwakilan. Oleh karena itu, peningkatan jumlah perempuan di parlemen dipandang sebagai langkah awal untuk mengoreksi ketimpangan representasi yang bersifat historis dan struktural.

Meskipun demikian, keterwakilan deskriptif tidak luput dari kritik. Kehadiran perempuan secara numerik di parlemen tidak selalu berbanding lurus dengan terwujudnya kebijakan yang responsif terhadap kepentingan perempuan. Dalam banyak kasus, perempuan yang terpilih justru terikat pada garis kebijakan partai atau kepentingan politik tertentu, sehingga tidak sepenuhnya bebas memperjuangkan agenda gender. Hal ini menunjukkan bahwa keterwakilan deskriptif memiliki keterbatasan apabila tidak disertai dengan dukungan struktural dan akses terhadap posisi strategis dalam lembaga perwakilan.

¹⁹ Pippa Norris, "Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior," *Electoral Studies* 23, no. 1 (2004): 109–127.

²⁰ Mardiana, E. P., "Pengaruh Partisipasi Politik Perempuan terhadap Keterwakilan Politik di Lembaga Legislatif," *Triwikrama: Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik* 8, no. 1 (2024): 45–56.

Dalam konteks DPRD Kota Makassar, keterwakilan deskriptif perempuan dapat dilihat dari jumlah anggota DPRD perempuan yang terpilih pada setiap periode. Penurunan jumlah anggota DPRD perempuan menunjukkan melemahnya keterwakilan deskriptif, yang pada gilirannya berpotensi mengurangi keberagaman perspektif dalam proses legislasi dan pengawasan. Oleh karena itu, analisis keterwakilan deskriptif dalam penelitian ini penting untuk menilai sejauh mana komposisi DPRD Kota Makassar telah mencerminkan prinsip representasi yang inklusif dan adil bagi perempuan.

d. Keterwakilan Simbolik

Keterwakilan simbolik merujuk pada makna simbolis yang dilekatkan pada kehadiran seseorang atau kelompok tertentu di dalam lembaga perwakilan.²¹ Dalam kerangka ini, keterwakilan tidak terutama diukur dari tindakan atau hasil kebijakan yang dihasilkan oleh wakil rakyat, melainkan dari nilai simbolik yang ditampilkan melalui keberadaannya. Kehadiran perempuan di parlemen, misalnya, sering dipahami sebagai simbol pengakuan negara terhadap prinsip kesetaraan gender dan inklusivitas dalam sistem politik.

Dalam teori keterwakilan, Hanna Fenichel Pitkin menjelaskan bahwa keterwakilan simbolik berkaitan dengan persepsi dan kepercayaan publik terhadap wakil rakyat. Seorang wakil dianggap mewakili bukan karena kesamaan karakteristik atau tindakan nyata, melainkan karena diterima secara simbolik sebagai representasi kelompok tertentu. Dalam konteks ini, kehadiran perempuan di lembaga legislatif dapat membangun rasa keterwakilan di kalangan perempuan, meskipun belum tentu diikuti oleh perubahan kebijakan yang konkret.

Keterwakilan simbolik memiliki fungsi penting dalam membangun legitimasi politik dan kepercayaan publik, khususnya bagi kelompok yang secara historis terpinggirkan dari ruang kekuasaan. Kehadiran perempuan di parlemen dapat mendorong partisipasi politik perempuan, memperkuat rasa memiliki terhadap institusi politik, serta mengubah persepsi sosial mengenai peran perempuan

²¹ M. A. Al Farisi dan R. Fajri, "Gender and Political Participation in Local Legislative Elections in Indonesia," *Transformative: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 5, no. 2 (2019): 45–60.

dalam politik.²² Namun demikian, fungsi simbolik ini bersifat awal dan tidak dapat berdiri sendiri tanpa dukungan struktur dan kewenangan yang memadai.

Di sisi lain, keterwakilan simbolik juga mengandung risiko apabila tidak disertai dengan keterwakilan substantif. Kehadiran perempuan yang hanya bersifat simbolik berpotensi menjadi legitimasi semu bagi sistem politik yang pada dasarnya masih didominasi oleh kepentingan elit tertentu.²³ Dalam kondisi tersebut, perempuan hadir sebagai representasi visual semata tanpa memiliki akses yang setara terhadap proses pengambilan keputusan, termasuk dalam penempatan pada alat kelengkapan dewan yang strategis.

Dalam konteks DPRD Kota Makassar, keterwakilan simbolik perempuan dapat terlihat ketika perempuan hadir sebagai anggota DPRD, namun peran dan pengaruhnya dalam proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan relatif terbatas. Kondisi ini menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan berpotensi berhenti pada level simbolik apabila tidak diikuti oleh distribusi kekuasaan yang adil dan mekanisme kelembagaan yang mendukung. Oleh karena itu, analisis keterwakilan simbolik dalam penelitian ini penting untuk menilai apakah kehadiran perempuan di DPRD Kota Makassar telah melampaui makna simbolis dan bergerak menuju keterwakilan yang substantif.

e. Keterwakilan Substantif

Keterwakilan substantif merujuk pada sejauh mana wakil rakyat benar-benar memperjuangkan kepentingan dan aspirasi kelompok masyarakat yang diwakilinya melalui tindakan nyata dan kebijakan publik.²⁴ Dalam kerangka ini, keterwakilan tidak lagi diukur dari aspek prosedural, jumlah, atau makna simbolik semata, melainkan dari hasil dan dampak konkret dari tindakan wakil rakyat. Keterwakilan substantif menempatkan fungsi legislasi, penganggaran, dan

²² Siti Aminah dan Irfan Anwar, "Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah," *Jisipol: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 7, no. 2 (2024): 123–138.

²³ Lutfi Basit, *Lensa Gender di Media Massa: Meta Analisis Politis Perempuan*, Medan: UMSU Press, 2022, hlm.107

²⁴ I. Sukadi, "Refleksi Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen: Perspektif Hak Asasi Manusia," *Egalita: Jurnal Kesetaraan dan Keadilan Gender* 10, no. 1 (2015): 1–10.

pengawasan sebagai indikator utama untuk menilai apakah kepentingan kelompok tertentu, termasuk perempuan, benar-benar terakomodasi dalam proses politik.

Dalam teori keterwakilan, Hanna Fenichel Pitkin menegaskan bahwa keterwakilan substantif berkaitan dengan konsep "*acting for*", yakni tindakan wakil rakyat yang secara aktif bertindak untuk kepentingan pihak yang diwakilinya. Wakil yang substantif tidak hanya hadir atau diterima secara simbolik, tetapi menunjukkan komitmen melalui sikap politik, pilihan kebijakan, dan keberpihakan yang konsisten. Dengan demikian, keterwakilan substantif menjadi ukuran paling esensial dalam menilai kualitas demokrasi perwakilan.

Keterwakilan substantif perempuan memiliki kaitan erat dengan kemampuan dan kesempatan perempuan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang strategis.²⁵ Akses terhadap alat kelengkapan dewan, posisi pimpinan, serta peran dalam pembahasan rancangan peraturan daerah dan anggaran menjadi faktor penting yang menentukan terwujudnya keterwakilan substantif. Tanpa akses tersebut, keberadaan perempuan di parlemen berpotensi hanya menghasilkan keterwakilan formal, deskriptif, atau simbolik tanpa dampak kebijakan yang signifikan.

Dalam perspektif teori keadilan, keterwakilan substantif dapat dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan keadilan distributif dan keadilan partisipatoris dalam sistem politik.²⁶ John Rawls menekankan bahwa keadilan menuntut adanya pengaturan kelembagaan yang memberi manfaat nyata bagi kelompok yang kurang beruntung. Dalam konteks ini, keterwakilan substantif perempuan menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan publik tidak bersifat bias gender dan mampu merespons kebutuhan kelompok perempuan secara adil.

Dalam konteks DPRD Kota Makassar, keterwakilan substantif perempuan dapat dianalisis melalui peran anggota DPRD perempuan dalam memperjuangkan

²⁵ Winda Safitri, "Representasi Perempuan di Arena Politik," Vol. 53 No. 3, Kuarter Ketiga 2024, hlm.340

²⁶ M. Reza Saputra, Wicipto Setiadi, dan Ahmad Ahsin Thohari, "Analisis Potensi Implementasi Sistem Politik Tanpa Partai di Indonesia dan Dampaknya terhadap Demokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan," *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara* 2, no. 4 (2024): 204–222.

kebijakan yang sensitif gender, keterlibatan mereka dalam alat kelengkapan dewan, serta pengaruhnya dalam proses legislasi dan pengawasan. Apabila perempuan tidak memiliki ruang yang memadai untuk memengaruhi kebijakan, maka keterwakilan yang ada belum dapat dikatakan substantif. Oleh karena itu, pembahasan keterwakilan substantif menjadi kunci dalam penelitian ini untuk menilai sejauh mana kehadiran perempuan di DPRD Kota Makassar telah menghasilkan representasi yang adil, bermakna, dan berkeadilan.

2. Teori Keadilan

Keterwakilan perempuan dalam sistem politik merupakan salah satu indikator penting demokrasi yang sehat. Demokrasi yang hanya didominasi laki-laki akan gagal mencerminkan prinsip kesetaraan warga negara sebagaimana diidealkan dalam konstitusi. Indonesia sendiri telah menetapkan kebijakan afirmatif berupa kuota 30% calon legislatif perempuan, namun implementasinya masih menghadapi banyak kendala.

Dalam filsafat politik, John Rawls melalui *A Theory of Justice* (1971) menawarkan kerangka normatif yang sangat berpengaruh untuk menilai kebijakan publik, termasuk keterwakilan perempuan. Dengan konsep keadilan sebagai *fairness (justice as fairness)*, Rawls memperkenalkan prinsip-prinsip keadilan yang dapat dipakai sebagai standar moral untuk menilai apakah sebuah sistem sosial sudah adil.

A. Prinsip-prinsip keadilan Rawls

1. Prinsip Kebebasan Dasar yang Sama (*Equal Basic Liberties Principle*)

Rawls menempatkan prinsip pertama ini sebagai prioritas yang tidak dapat dikompromikan. Prinsip ini menyatakan bahwa: "Setiap orang memiliki hak yang sama atas skema kebebasan dasar yang paling luas yang sesuai dengan skema kebebasan serupa bagi semua orang"²⁷

John Rawls dalam karyanya *A Theory of Justice* (1971) menempatkan prinsip kebebasan dasar yang sama atau *equal basic liberties principle* sebagai prinsip pertama dari teori keadilan yang ia rumuskan. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling

²⁷ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, hlm. 60–65

luas, sejauh kebebasan tersebut konsisten dengan kebebasan yang sama bagi orang lain²⁸ Dengan kata lain, kebebasan dasar tidak boleh dikurangi demi kepentingan ekonomi atau efisiensi, melainkan harus dilindungi sebagai hak yang melekat pada setiap individu.

Kebebasan dasar yang dimaksud Rawls mencakup kebebasan politik, kebebasan berbicara dan berkumpul, kebebasan beragama, kebebasan berpikir, hak atas integritas pribadi, serta hak atas perlindungan hukum yang setara²⁹ Prinsip ini menekankan bahwa keadilan hanya dapat terwujud jika kebebasan-kebebasan mendasar tersebut dijamin secara merata tanpa diskriminasi. Dalam konteks ini, kebebasan dasar tidak hanya dipandang sebagai sarana, melainkan tujuan itu sendiri yang menunjukkan penghormatan terhadap martabat manusia.

Rawls juga mengingatkan bahwa kebebasan dasar tidak boleh dipertukarkan dengan keuntungan sosial atau ekonomi. Misalnya, suatu masyarakat tidak dapat membenarkan pembatasan kebebasan berpendapat hanya karena diyakini dapat meningkatkan stabilitas politik atau pertumbuhan ekonomi. Kebebasan dasar harus ditempatkan pada posisi prioritas, dan setiap pembatasannya harus dilakukan secara hati-hati serta dengan alasan yang kuat

Prinsip ini juga menjadi landasan penting dalam demokrasi modern. Dalam sistem politik yang demokratis, warga negara hanya dapat berpartisipasi secara adil jika mereka memiliki kebebasan politik yang setara, seperti hak memilih dan dipilih. Tanpa adanya jaminan kebebasan dasar, partisipasi politik akan timpang dan melahirkan ketidakadilan struktural. Karena itu, prinsip kebebasan dasar Rawls sejalan dengan gagasan negara hukum (*rule of law*) yang menuntut persamaan di hadapan hukum dan perlindungan hak asasi manusia³⁰

Dalam konteks Indonesia, prinsip ini dapat dikaitkan dengan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjamin kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Prinsip kebebasan dasar juga tercermin dalam

²⁸ Ibid hal. 53.

²⁹ Will Kymlicka, 2002, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 55.

³⁰ Brian Barry, 1995, *Justice as Impartiality*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 67.

komitmen terhadap Hak Asasi Manusia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dengan demikian, prinsip Rawls dapat dipandang relevan sebagai dasar normatif dalam memperkuat demokrasi konstitusional di Indonesia³¹

Kebebasan dasar yang dimaksud mencakup: Hak politik (hak memilih, dipilih, berpartisipasi dalam jabatan publik), Kebebasan berbicara, berpendapat, dan berserikat, Kebebasan hati nurani dan beragama dan Hak atas integritas pribadi dan perlindungan hukum yang adil. Dalam konteks keterwakilan perempuan, prinsip ini menegaskan bahwa perempuan tidak boleh dikecualikan dari hak politik hanya karena faktor gender. Keadilan mensyaratkan akses yang sama terhadap semua hak dasar politik.³²

Secara keseluruhan, equal basic liberties principle menegaskan bahwa keadilan tidak hanya berkaitan dengan distribusi kesejahteraan, tetapi juga dengan distribusi kebebasan. Semua individu, tanpa memandang status sosial, ekonomi, atau politik, berhak atas kebebasan yang sama. Prinsip ini menjadi fondasi bagi keadilan sosial yang sesungguhnya, karena hanya dengan kebebasan dasar yang merata setiap orang dapat mengembangkan diri, berpartisipasi dalam masyarakat, dan hidup dengan martabat yang sama.

2. Prinsip Kesetaraan Kesempatan dan Perbedaan (*Fair Equality of Opportunity and Difference Principle*)

Rawls menolak kesetaraan formal semata. Bagi Rawls, kesetaraan formal hanya menjamin semua orang dapat ikut serta tanpa diskriminasi hukum, tetapi tidak memperhitungkan hambatan struktural. Kesetaraan yang adil berarti bahwa mereka yang memiliki bakat dan motivasi sama harus memiliki kesempatan yang sama untuk mengakses jabatan atau posisi, terlepas dari latar belakang sosial-ekonomi, ras, atau gender.³³

Prinsip kesetaraan kesempatan menegaskan bahwa setiap orang harus memiliki peluang yang sama untuk meraih posisi, jabatan, atau keuntungan sosial yang tersedia. Rawls menolak sistem yang hanya memberikan kesempatan formal (misalnya, setiap orang boleh mendaftar menjadi pejabat publik), tetapi secara substantif kesempatan itu tidak bisa diakses oleh kelompok

³¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28.

³² Ibid hal. 70

³³ Ibid., hlm. 73–75.

tertentu karena hambatan sosial, ekonomi, atau kultural³⁴. Dengan demikian, kesetaraan kesempatan menuntut adanya upaya positif, seperti pendidikan yang adil, sistem rekrutmen yang transparan, dan perlindungan dari diskriminasi, agar setiap individu benar-benar dapat bersaing pada kondisi yang setara.

Sementara itu, prinsip perbedaan mengatur distribusi ketidaksetaraan sosial-ekonomi. Rawls mengakui bahwa ketidaksetaraan dalam kepemilikan, penghasilan, atau posisi sosial tidak dapat dihindari. Namun, ketidaksetaraan tersebut hanya dapat dibenarkan jika memberikan manfaat terbesar bagi mereka yang paling kurang beruntung dalam masyarakat (*the least advantaged*)³⁵. Artinya, distribusi sumber daya harus dirancang sedemikian rupa sehingga ketidakadilan struktural bisa dikompensasi dengan keuntungan yang nyata bagi kelompok rentan.

Kedua prinsip ini saling melengkapi. Kesetaraan kesempatan memastikan setiap orang memiliki akses yang sama untuk berkompetisi, sementara prinsip perbedaan menjamin bahwa hasil dari kompetisi tersebut tidak merugikan kelompok lemah. Dengan kata lain, Rawls tidak menghendaki kesetaraan mutlak yang meniadakan perbedaan, melainkan ketidaksetaraan yang sah sejauh mendukung keadilan sosial secara keseluruhan.

Dalam praktik politik dan hukum, kedua prinsip ini sangat relevan. Misalnya, kebijakan *affirmative action* seperti kuota 30% keterwakilan perempuan dalam parlemen di Indonesia dapat dipandang sebagai bentuk penerapan prinsip kesetaraan kesempatan dan prinsip perbedaan. Kuota ini bukan sekadar formalitas, melainkan instrumen untuk menyeimbangkan akses politik yang selama ini timpang. Dengan memberi ruang lebih besar bagi kelompok yang terpinggirkan, sistem demokrasi menjadi lebih representatif sekaligus memberikan manfaat bagi kelompok yang sebelumnya kurang beruntung³⁶.

³⁴ Will Kymlicka, 2002, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 68.

³⁵ Opcit, hal 58

³⁶ Satya Arinanto, 2008, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hlm. 214.

Rawls menerima bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi pasti ada. Namun, ketidaksetaraan hanya sah jika memberikan manfaat terbesar bagi mereka yang paling kurang beruntung (*the least advantaged*).³⁷

Dalam konteks hukum Indonesia, prinsip kesetaraan kesempatan tercermin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Sedangkan prinsip perbedaan sejalan dengan amanat Pasal 34 UUD 1945 tentang kewajiban negara memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia juga mengakui pentingnya keadilan distributif untuk melindungi kelompok yang lemah.

Keadilan merupakan nilai fundamental yang menjadi dasar kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam demokrasi, keadilan tidak hanya dipahami sebagai kesamaan hak formal di hadapan hukum, tetapi juga mencakup pengakuan atas kondisi sosial yang menempatkan kelompok tertentu dalam posisi kurang menguntungkan. Salah satu permasalahan keadilan yang relevan hingga kini adalah rendahnya keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif. Padahal, secara normatif, sudah banyak regulasi yang sepadan dengan perempuan memiliki hak politik yang sama dengan laki-laki, termasuk hak untuk memilih dan dipilih.

B. Implikasi Prinsip Rawls bagi Keterwakilan Perempuan

1. Posisi Asal dan Tirai Ketidaktahuan

Konsep posisi asal (*original position*) dan tirai ketidaktahuan (*veil of ignorance*) yang dikemukakan John Rawls merupakan landasan metodologis untuk menilai keadilan dalam masyarakat. Posisi asal menggambarkan situasi hipotetis di mana para individu berkumpul untuk menyusun prinsip-prinsip keadilan. Dalam kondisi ini, mereka ditempatkan di balik tirai ketidaktahuan yang membuat mereka tidak mengetahui status sosial, ekonomi, jenis kelamin, ras, atau bakat alami mereka³⁸. Dengan demikian, keputusan yang diambil akan cenderung adil, karena tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

³⁷ Siregar, Wahidah Zein Br. 2008. *Perempuan dan Politik di Indonesia: Suatu Kajian Awal*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal. 89

³⁸ Ocit, hal. 136

Dalam kaitannya dengan keterwakilan perempuan, posisi asal menegaskan pentingnya menempatkan diri dalam perspektif yang netral. Jika para perumus kebijakan benar-benar tidak mengetahui apakah mereka akan lahir sebagai laki-laki atau perempuan, kaya atau miskin, maka mereka akan cenderung menyusun aturan yang memberikan kesempatan yang setara bagi semua pihak, termasuk perempuan dalam politik. Hal ini karena mereka menyadari bahwa mereka sendiri bisa berada dalam posisi sebagai perempuan yang berpotensi mengalami diskriminasi politik

Tirai ketidaktahuan membantu menyingkirkan bias yang sering kali menjadi penghambat bagi perempuan untuk memperoleh akses politik. Misalnya, anggapan bahwa politik adalah ranah maskulin tidak akan mendapat tempat di balik tirai ketidaktahuan, sebab tidak ada yang tahu apakah dirinya akan menjadi laki-laki atau perempuan dalam masyarakat. Dengan begitu, prinsip keadilan yang lahir dari kondisi ini akan menuntut adanya mekanisme yang memastikan keterwakilan perempuan secara setara dengan laki-laki³⁹

2. Perbedaan sebagai Legitimasi Kuota

Prinsip perbedaan (*difference principle*) Rawls menyatakan bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika membawa manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung (*the least advantaged*)⁴⁰. Prinsip ini memberikan dasar moral bagi penerapan kuota perempuan dalam politik. Meskipun kuota menciptakan perlakuan khusus, ketidaksetaraan ini sah selama memberi keuntungan nyata bagi kelompok yang selama ini terpinggirkan, yaitu perempuan dalam politik.

Dalam sistem politik tradisional, laki-laki mendominasi ruang kekuasaan, sementara perempuan sering kali terhambat oleh faktor budaya, ekonomi, maupun diskriminasi institusional. Akibatnya, meski memiliki hak yang sama, perempuan tetap berada pada posisi yang kurang beruntung. Prinsip perbedaan Rawls melegitimasi kebijakan kuota sebagai ketidaksetaraan yang

³⁹ Ibid hal. 55

⁴⁰ Subekti, Valina Singka. 2010. *Kebijakan Afirmasi Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Antara Cita dan Realita*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP), Volume 14, Nomor 2, hlm. 167.

adil, karena memberi kesempatan lebih besar kepada perempuan untuk mengakses jabatan publik yang sebelumnya sulit dijangkau⁴¹.

Kuota perempuan juga dapat dipahami sebagai bentuk redistribusi kekuasaan politik. Jika kekuasaan dianggap sebagai sumber daya langka, maka prinsip perbedaan menuntut agar distribusi sumber daya ini menguntungkan kelompok yang paling kurang beruntung. Dengan memberikan ruang representasi politik bagi perempuan, kebijakan kuota tidak hanya memperbaiki struktur representasi, tetapi juga membawa manfaat lebih luas, seperti kebijakan publik yang lebih responsif terhadap isu-isu perempuan dan anak.⁴²

Di Indonesia, implementasi prinsip ini tampak jelas pada regulasi pemilihan umum yang mewajibkan partai politik mengakomodasi 30% perempuan dalam daftar calon legislatif. Walaupun ketentuan ini menciptakan perbedaan perlakuan antara calon laki-laki dan perempuan, perbedaan tersebut dapat diterima secara moral karena tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan kelompok rentan. Hal ini sesuai dengan pandangan Rawls bahwa keadilan tidak menuntut kesamarataan absolut, melainkan distribusi yang memberi keuntungan terbesar kepada mereka yang paling tertinggal⁴³.

Dengan demikian, prinsip perbedaan Rawls dapat dipandang sebagai legitimasi filosofis bagi keberadaan kuota perempuan. Kebijakan tersebut tidak melanggar asas keadilan, melainkan justru memperkuatnya. Kuota menciptakan ketidaksetaraan yang adil, karena memberikan manfaat nyata bagi kelompok yang sebelumnya terpinggirkan sekaligus memperkaya demokrasi dengan menghadirkan suara yang lebih beragam dalam pengambilan keputusan politik.

C. Teori Rawls sebagai Kerangka Analisis Hukum Empiris

2. Prinsip Kebebasan Dasar: Hak Politik Perempuan

Prinsip kebebasan dasar (*equal basic liberties principle*) dalam teori Rawls menekankan bahwa setiap individu memiliki hak yang sama atas kebebasan-

⁴¹ Ibid, hal 170

⁴² Nurhasim, Moch, 2018. *Keterwakilan Perempuan dalam Politik di Indonesia: Evaluasi atas Sistem Kuota 30%*. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Volume 15 Nomor 2, 189.

⁴³ Ibid, hal

kebebasan fundamental, termasuk hak politik⁴⁴. Dalam konteks hukum empiris di Indonesia, prinsip ini relevan untuk menganalisis sejauh mana hak politik perempuan telah dijamin dan dipraktikkan dalam sistem demokrasi. UUD 1945 secara tegas menjamin hak berserikat, berkumpul, serta hak untuk dipilih dan memilih (Pasal 28 dan Pasal 22E). Namun, dalam praktik, perempuan masih menghadapi hambatan struktural yang mengurangi kebebasan politiknya, seperti stereotip gender, dominasi budaya patriarki, dan diskriminasi dalam arena politik⁴⁵.

Dari perspektif Rawls, ketidakmampuan perempuan mengakses ruang politik sama artinya dengan pelanggaran terhadap prinsip kebebasan dasar. Sebab, kebebasan politik tidak boleh dikorbankan demi kepentingan ekonomi atau stabilitas politik. Hak perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan harus dipandang sebagai hak asasi yang tidak bisa ditawar. Oleh karena itu, penelitian hukum empiris dapat menggunakan kerangka Rawls untuk mengukur apakah regulasi pemilihan, praktik partai politik, dan penyelenggaraan pemilu benar-benar menjamin kebebasan politik perempuan atau justru mengekangny⁴⁶.

3. Kesetaraan Kesempatan Rekrutmen Partai Politik

Prinsip kesetaraan kesempatan (*fair equality of opportunity*) Rawls menuntut agar semua individu memiliki peluang yang sama untuk mengakses jabatan dan posisi sosial, tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kelas sosial, jenis kelamin, atau kondisi ekonomi. Dalam praktik politik Indonesia, prinsip ini sangat relevan untuk menganalisis mekanisme rekrutmen partai politik. Walaupun secara hukum perempuan memiliki hak yang sama untuk menjadi anggota dan calon legislatif, kenyataannya rekrutmen partai masih bias gender. Banyak partai menempatkan perempuan di nomor urut “tidak jadi”, atau sekadar memenuhi syarat administratif 30% keterwakilan tanpa memberi dukungan nyata⁴⁷.

Dari kacamata Rawls, hal ini menunjukkan kegagalan dalam mewujudkan kesetaraan kesempatan substantif. Hak formal saja tidak cukup; partai politik seharusnya menciptakan sistem rekrutmen yang benar-benar membuka peluang

⁴⁴ Opcit, hal 53

⁴⁵ Musdah Mulia, 2010, *Hak Asasi Perempuan dalam Islam*, Jakarta: LSAF, hlm. 114.

⁴⁶ Satya Arinanto, 2008 *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: FH UI, hlm. 212.

⁴⁷ Sri Budi Eko Wardani, 2016, *Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta: UI Press, , hlm. 89

setara, misalnya melalui pelatihan kepemimpinan, pendanaan kampanye yang adil, serta penempatan strategis dalam daftar caleg. Tanpa mekanisme tersebut, kesetaraan hanya berhenti pada teks hukum, bukan realitas sosial.

4. Prinsip Perbedaan: Kuota sebagai Afiriasi

Prinsip perbedaan (difference principle) Rawls menyatakan bahwa ketidaksetaraan hanya sah jika membawa keuntungan bagi kelompok yang paling kurang beruntung⁴⁸. Dalam konteks keterwakilan politik, perempuan dapat dipandang sebagai kelompok yang terpinggirkan akibat dominasi struktur patriarki. Oleh karena itu, kebijakan kuota 30% perempuan dalam daftar calon legislatif dapat dipahami sebagai bentuk ketidaksetaraan yang adil: meskipun memberi perlakuan khusus, kebijakan ini dirancang untuk memperbaiki posisi kelompok yang paling kurang beruntung dalam politik⁴⁸.

Hukum empiris dapat menggunakan prinsip ini sebagai kerangka analisis untuk menilai efektivitas kuota. Pertanyaan kritisnya bukan hanya apakah kuota dipenuhi secara administratif, tetapi apakah kebijakan tersebut benar-benar meningkatkan representasi substantif perempuan dalam pengambilan kebijakan publik. Jika kuota hanya dijadikan formalitas, maka tujuan prinsip perbedaan tidak tercapai, karena tidak ada manfaat nyata bagi kelompok yang ingin dilindungi⁴⁹.

Dengan demikian, prinsip perbedaan Rawls memberi legitimasi moral terhadap afirmasi kuota. Alih-alih dipandang melanggar asas persamaan, kuota justru merupakan strategi keadilan distributif yang sah. Analisis hukum empiris dengan kerangka ini dapat menunjukkan bahwa keadilan bukan berarti perlakuan sama tanpa memperhitungkan kondisi riil, tetapi distribusi peluang yang memberi manfaat paling besar bagi mereka yang tertinggal

G. Kerangka Berfikir

Kerangka pikir atau kerangka teoritis (*teoritical framework*) yaitu kerangka berfikir dari peneliti yang bersifat teoritis mengenai masalah yang akan diteliti, yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variabel-variabel yang akan diteliti. Kerangka pikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dijelaskan

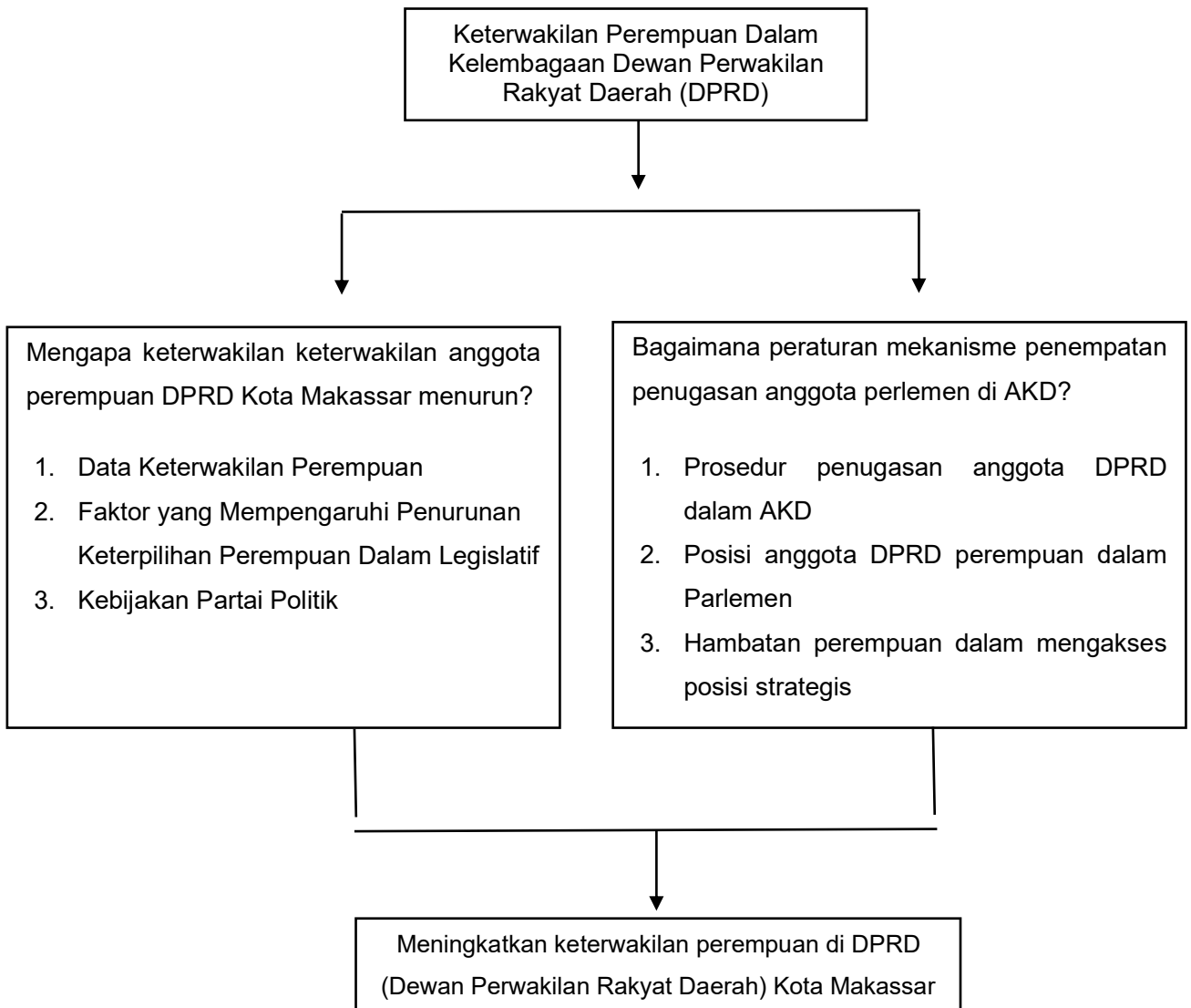
⁴⁸ Will Kymlicka, 2002, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 72.

⁴⁹ Sri Budi Eko Wardani, 2016, *Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta: UI Press, hlm. 93

sebelumnya. Dalam kerangka pikir ini menjelaskan bagaimana hubungan antara judul, variabel penelitian, dan indikator dari setiap variabel penelitian serta tujuan akhir dari penelitian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Urgensi Keterwakilan perempuan dan berbagai hambatan struktural yang menghalangi keterwakilan perempuan dalam politik serta menganalisis peran teori Keadilan dan hambatan struktural dalam memahami dinamika keterlibatan mereka. Fokus utama penelitian ini adalah mengidentifikasi kendala-kendala sistemik seperti sistem pemilu, kebijakan partai politik, regulasi hukum, serta norma sosial yang dapat membatasi ruang gerak perempuan dalam dunia politik. Lebih jauh, penelitian ini juga akan menelaah bagaimana tingkat keterwakilan perempuan berpengaruh terhadap kebijakan publik serta merumuskan rekomendasi strategis guna mendorong partisipasi politik perempuan secara lebih luas dan berkelanjutan.

Bagan Kerangka Pikir



H. Pengertian Operasioanal

Untuk memberikan batasan dan arah yang jelas dalam penelitian ini, maka istilah-istilah penting dalam judul didefinisikan secara operasional sebagai berikut:

1. Keterwakilan

Keterwakilan diartikan sebagai hubungan antara wakil dan pihak yang diwakili dalam sistem demokrasi perwakilan, yang memberikan legitimasi kepada seseorang untuk bertindak atas nama kepentingan masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, keterwakilan dimaknai tidak hanya sebagai keberadaan wakil secara formal di lembaga perwakilan, tetapi juga mencakup kualitas peran dan tindakan wakil dalam menjalankan fungsi representasi. Secara operasional, keterwakilan dianalisis melalui dimensi keterwakilan formal, deskriptif, simbolik, dan substantif untuk menilai sejauh mana perwakilan tersebut bersifat sah, proporsional, dan bermakna.

2. Perempuan

Perempuan dalam penelitian ini merujuk pada warga negara perempuan yang secara sah mencalonkan diri, terpilih, dan menjalankan fungsi sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perempuan dipahami sebagai subjek politik yang memiliki hak, kedudukan, dan kewenangan yang setara dengan laki-laki dalam sistem politik dan pemerintahan. Secara operasional, perempuan dalam penelitian ini diposisikan sebagai aktor politik yang dianalisis berdasarkan pengalaman, peran, serta aksesnya terhadap proses pengambilan keputusan dan posisi strategis dalam lembaga legislatif daerah.

3. Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penelitian ini, DPRD dipahami sebagai institusi politik dan hukum yang memiliki struktur organisasi, mekanisme kerja, serta alat kelengkapan dewan yang menentukan distribusi kewenangan dan peran anggota DPRD. Secara operasional, lembaga DPRD dianalisis melalui mekanisme penugasan anggota dalam alat kelengkapan dewan, relasi kekuasaan internal, serta praktik kelembagaan yang memengaruhi posisi dan peran anggota DPRD perempuan.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Ciri utama dari penelitian empiris adalah keterlibatannya dalam pengumpulan data melalui berbagai teknik, seperti eksperimen, survei, wawancara, atau observasi, yang semuanya dilakukan secara sistematis untuk memastikan keabsahan dan reliabilitas hasil penelitian.

Pemikiran empiris pada hakikatnya didasarkan kepada pengalaman atau melihat keadaan secara nyata, hal ini berawal dari sebuah filsafat positivism yang melihat sesuatu adalah benar jika dapat dibuktikan nyata adanya (positif). Penelitian hukum ini berfungsi untuk melihat hukum secara fakta atau nyata dalam arti meneliti bagaimana bekerjanya hukum di suatu lingkungan masyarakat.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan meneliti secara langsung ke lokasi penelitian untuk melihat secara langsung penerapan perundang-undangan atau aturan hukum yang berkaitan dengan penegakan hukum yang bekerja di lingkungan masyarakat, serta melakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut. Untuk memperoleh bahan hukum yang akurat, penulis memilih penelitian di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan tepatnya di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

C. Populasi dan Sampel

Dalam penelitian ini, populasi mencakup seluruh pihak yang terlibat atau memiliki peran dalam keterwakilan perempuan di Kota Makassar. Populasi tersebut meliputi anggota DPRD Kota Makassar, calon legislatif perempuan, pengurus partai politik, akademisi, yang fokus pada isu gender, serta masyarakat, khususnya pemilih perempuan.

Sampel dalam penelitian ini dipilih secara purposive, yaitu berdasarkan keterkaitan langsung dengan isu keterwakilan perempuan. Sampel terdiri dari anggota

DPRD Kota Makassar, perwakilan partai politik, akademisi. Selain itu, pemilihan perempuan juga dilibatkan untuk menggali pandangan masyarakat terkait keterwakilan perempuan di parlemen.

D. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Dalam penelitian ini menggunakan jenis data primer, data primer merupakan data utama yang diperoleh secara langsung dari kehidupan masyarakat dengan cara wawancara, observasi, kuesioner, sampel dan yang berhubungan dengan objek permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan berdasarkan dari responden dan narasumber. Pengumpulan data di lapangan akan dilakukan dengan cara wawancara, observasi, kuesioner, sampel dan lain-lain.
- 2) Data sekunder adalah pengumpulan data bentuk studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari dan mengumpulkan data yang berhubungan dengan objek penelitian. Data-data tersebut diperoleh dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, internet, dokumen-dokumen, laporan-laporan maupun arsip-arsip resmi, yang dapat mendukung kelengkapan data primer. Data sekunder dikelompokkan menjadi 3 jenis bahan hukum, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Menurut Sugiyono bahan hukum sekunder adalah data yang diperoleh dengan cara berbeda atau tidak langsung yang bersifat mengikat seperti dokumen-dokumen resmi atau yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, meliputi:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2018 tentang Tata tertib daerah

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dengan penelitian literasi terhadap literatur, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah utama yang penting dalam melakukan proses penelitian karena tujuan utama dari suatu penelitian adalah mendapatkan data. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:⁵⁰

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan atau studi dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dari berbagai referensi yang relevan untuk penelitian seperti buku, jurnal, peraturan perundang-undangan maupun artikel yang berhubungan dengan penelitian tersebut.

b. Wawancara

Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini bersifat tidak terstruktur artinya dilakukan tanpa mengikuti pedoman wawancara namun dengan percakapan yang mengalir bebas namun tetap menjaga fokus pembahasan pada penelitian.

c. Observasi

Peneliti mengamati secara langsung fenomena yang sedang diteliti untuk memperoleh data yang objektif. Observasi dapat bersifat partisipatif atau non-partisipatif.

⁵⁰ M. Nazir, 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 83

F. Analisis Data

Analisis data yaitu data primer dan data sekunder dalam penelitian ini yang dianalisis secara kualitatif yaitu menguraikan dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara dan kuisioner, untuk mencapai kejelasan dari masalah yang dibahas. Setelah analisis data selesai, hasilnya disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menggambarkan secara rinci permasalahan Keterwakilan Perempuan dalam system ketatanegaraan di Kota Makassar memberikan pemahaman yang jelas dan terarah dari hasil penelitian. Dari hasil tersebut, ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.