

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebuah Negara dapat dikatakan sebagai Negara demokrasi apabila telah melaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu sebagai salah satu tolak ukur dari sebuah sistem demokrasi, yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya proses pemilu, sebuah negara dapat dikatakan sebagai negara demokratis meskipun hanya baru secara prosedural. Hal ini berawal dari asumsi bahwa masyarakat sudah mulai bebas, sehingga dapat menyalurkan aspirasinya dan berpartisipasi langsung untuk memilih wakil-wakil mereka (kebebasan berserikat).

Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 menjamin dan melindungi serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dari segala bentuk diskriminasi bagi kelompok-kelompok tertentu dengan tujuan mencapai persamaan dan keadilan bagi seluruh rakyat, yang diantaranya adalah tindakan diskriminatif terhadap perempuan.

Sebagai salah satu negara demokratis yang melaksanakan pemilihan umum secara langsung. Maka tidak ada batasan untuk calon dalam hal gender, ras, etnik, kelas, dan lain-lain. Dengan kata lain, syarat utama sang calon adalah seorang warga negara Indonesia, yang sudah siap dan mampu untuk mencalonkan diri, baik itu sebagai anggota legislatif maupun eksekutif. Sebagaimana setiap orang juga berhak untuk memilih dan dipilih sebagai wakil rakyat atau bahkan Presiden dengan ketentuan sebagaimana yang telah diatur oleh Undang-Undang.

Diskriminasi terhadap perempuan dalam hal ini diterjemahkan sebagai segala bentuk pembedaan, pengecualian, atau pembatasan yang diberlakukan atas dasar jenis kelamin yang bertujuan mengurangi atau menghapus pengakuan atas penikmatan atau pelaksanaan oleh perempuan tanpa mempertimbangkan status mereka, hak asasi mereka, dan kemerdekaan mereka dalam sektor politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan lainnya. Menurut Collins, dominasi laki-laki terhadap perempuan telah menjadi akar sejarah diskriminasi yang panjang dalam sejarah manusia¹.

Perempuan ditempatkan sebagai *the second human being* (manusia kelas dua) yang berada dibawah superioritas laki-laki seperti yang diungkapkan Simone de Beauvoir². Stigma kelas gender ini mengakibatkan ada pembedaan peran antara laki-

¹Siti Malaiha Dewi, *Menghapus Bentuk-Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan Melalui Alokasi Anggaran*, Jurnal PALASTRèN: Vol 4, No. 2, 2012.

²Simone De Beauvoir, *The Second Sex Kehidupan Perempuan*, diterjemahkan oleh Toni B. Febriantono, dkk, Pustaka Prometea, Jakarta, 2003, hal. ix.

laki dan perempuan, dimana perempuan lebih banyak ditempatkan dalam ranah *privat* (pribadi) atau dalam bahasa budaya bangsa Indonesia, perempuan tidak lepas dari urusan dapur, anak dan keluarga. Sedangkan laki-laki berada dalam ranah publik. Situasi sosial seperti di atas mengakibatkan terjadinya diskriminasi terhadap perempuan. Perempuan tidak ditempatkan pada ruang kebebasan berekspresi, berkarya dan berkontribusi bagi Negara dan kemanusiaan.

Untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 maka perlu diselenggarakan Pemilu untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang menghasilkan wakil rakyat yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini Pemilu dapat diartikan sebagai pemberian kesempatan yang sama adilnya bagi laki-laki dan perempuan dalam 'pesta' demokrasi. Jika Pemilu mampu memberikan kesempatan yang adil bagi peluang laki-laki dan perempuan yang sama adil maka akan tercapai kesejahteraan yang sama dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dan politik.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi maka harus melibatkan keikutsertaan seluruh komponen masyarakat (baik laki-laki maupun perempuan) dalam menentukan arah dan kebijakan Negara. Partisipasi komponen seluruh elemen masyarakat ini merepresentasikan keterwakilan mereka di lembaga legislatif sebagai pengemban kehendak rakyat. Keterwakilan harus mencerminkan keadilan dari komposisi penduduk, mengingat jumlah penduduk perempuan hampir setengah dari penduduk Indonesia.

Berbagai perangkat hukum telah melegitimasi partisipasi politik perempuan Indonesia, diantaranya UUD NRI Tahun 1945, ratifikasi konvensi internasional yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan, Undang-undang Politik, dan perkembangan Undang-undang Pemilu yang telah mengakomodir pencapaian kuota keterwakilan perempuan minimal 30%. Akan tetapi pada kenyataannya perempuan masih jauh tertinggal dengan laki-laki, khususnya di bidang politik.

Keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sejak pemilu tahun 1955 sampai dengan pemilu tahun 2009, masih di bawah 20%. Implikasi minimnya keterwakilan perempuan di DPR RI, berdampak pada kehidupan politik karena kita akan kehilangan pengalaman, perspektif, dan nilai yang dibawa oleh wakil perempuan. Keterwakilan perempuan akan memperkaya proses politik menjadi lebih berempati, punya kepedulian, belas kasih dan keberpihakan pada kepentingan perempuan. Karena perempuan lebih memahami kebutuhan mereka sesama perempuan. Meminggirkan perempuan dalam politik sama saja artinya dengan

mengabaikan perempuan dalam proses politik. Demokrasi tanpa keikutsertaan perempuan bukanlah sebuah demokrasi yang sesungguhnya.

Diskriminasi terhadap perempuan merupakan suatu pelanggaran terhadap prinsip persamaan hak dan penghormatan terhadap martabat manusia. Keadaan ini menjadi rintangan terhadap partisipasi perempuan atas prinsip kesetaraan dan persamaan dengan laki-laki, baik dalam kehidupan politik, sosial, ekonomi dan budaya. Dampak dari perilaku diskriminatif sangat membatasi dan menghambat perkembangan potensi perempuan.

Menurut Plato dalam Hastanti Widy N, salah satu syarat sebuah negara ideal adalah adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Plato menilai bahwa perempuan juga dapat menjadi cerdas dan mempunyai kecakapan sebagaimana laki-laki. Konsep kesetaraan ini menjadi hak universal setiap umat manusia atas hak asasi hidup manusia³.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia selanjutnya disebut DUHAM yang telah diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa selanjutnya disebut PBB pada tanggal 10 Desember 1948, menegaskan prinsip untuk tidak menerima diskriminasi dan menyatakan bahwa seluruh umat manusia dilahirkan bebas dan sama dalam martabat serta hak. Setiap orang memiliki seluruh hak dan kebebasan yang tercantum di dalamnya, tanpa adanya segala bentuk perbedaan termasuk perbedaan berdasarkan jenis kelamin. Menindaklanjuti resolusi ini, pada tahun 1967 PBB mengeluarkan Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan, yang memuat tentang hak dan kewajiban perempuan berdasarkan persamaan hak dengan pria dan menyatakan agar diambil langkah-langkah seperlunya untuk menjamin pelaksanaan Deklarasi tersebut.

Karena sifatnya tidak mengikat maka Komisi PBB menyusun rancangan konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Melalui resolusi Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 1979 penetapan ini diratifikasi menjadi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the elimination of all forms of discrimination against women* yang selanjutnya disebut CEDAW), Indonesia sebagaimana amanah yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 27 telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Konvensi menetapkan persamaan hak untuk perempuan

³Hastanti Widy N, *Diskriminasi GENDER (Potret Perempuan dalam Hegemoni Laki -Laki)*, Cet 1, Hanggar Kreator, Banguntapan-Bantul-Jogjakarta, 2004, hal.103.

dalam semua bidang selain status perkawinan yaitu dalam hak politik, ekonomi, sosial, budaya dan sipil.

Selanjutnya konvensi mendorong tindakan-tindakan yang harus dilakukan negara peserta dan dunia untuk melaksanakan ketentuan ini. Tindakan dalam bentuk perundangan yang dapat melarang tindakan diskriminasi. Dalam mempercepat kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, negara dapat mengadopsi tindakan-tindakan khusus sementara dalam merubah praktek-praktek kebiasaan dan budaya yang didasarkan pada sikap inferior atau superior terhadap jenis kelamin.

Partisipasi bangsa Indonesia dalam usaha-usaha menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan sesuai dengan prinsip dasar negara Indonesia yang menyatakan bahwa warga negara Indonesia memiliki kedudukan yang sama didalam hukum dan pemerintahan. Prinsip yang tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menentukan: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Peran Indonesia dalam mewujudkan komitmen menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan belum tampak. Setelah ratifikasi Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan, prinsip non-diskriminasi menjadi landasan aksi pemerintah dalam merancang kebijakan, program dan pelayanan publik yang non-diskriminasi.

Upaya penghapusan tindakan diskriminasi yang berkaitan dengan upaya perlindungan Hak Asasi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Produk perundangan yang menjadi kebijakan program penghapusan diskriminasi terhadap perempuan tidak serta merta menjadi peraturan perundangan yang mengatur secara detil implementasi perlindungan hak asasi, melainkan lebih memandatkan upaya-upaya yang wajib dilakukan negara dalam mewujudkan hak-hak perempuan. Hal serupa misalnya dengan telah diratifikasi dan diundangkannya *Convention of Women's Political Rights* sebagai Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-Hak Politik Perempuan. Upaya pemenuhan hak untuk terbebas dari segala perlakuan diskriminasi serta berhak mendapat perlakuan dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya pembedaan, menjadi salah satu landasan utama dalam pemenuhan hak perempuan Indonesia.

Dalam mencapai tujuan tersebut, pemerintah harus membuat strategi dalam mencapai kesetaraan dan keadilan gender. Langkah maju dalam merumuskan perundangan dan kebijakan terkait kesetaraan gender ini dimulai di era reformasi.

Pemenuhan hak perempuan dalam bermasyarakat dan bernegara melalui pengarusutamaan berkembang setelah pemerintah Indonesia kembali meratifikasi

Kovenan Internasional di bidang Ekonomi, Sosial, dan Budaya melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant Economic, Social and Cultural Rights*/Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Dan melakukan perlindungan HAM di bidang sipil dan politik setelah diratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* pada tanggal 28 Oktober 2005. Indonesia berupaya secara murni dan sungguh-sungguh menjalankan amanah yang tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

“Peraturan perundang-undangan yang bias gender dapat berpotensi menimbulkan diskriminasi atau ketidakadilan terhadap kesetaraan antara perempuan dan laki-laki dalam berbagai bidang pembangunan. RUU yang dimaksud antara lain RUU tentang Keimigrasian, RUU tentang Kesehatan, RUU tentang Pornografi dan Pornoaksi, dan RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Selain itu dalam rangka mendukung upaya perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia saat ini sedang dilakukan pengkajian dan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan upaya perlindungan hak-hak asasi perempuan”⁴.

Jika kita amati perkembangannya, maka ratifikasi CEDAW yang seharusnya menjadi landasan hukum dalam merumuskan kebijakan nasional, ternyata masih jauh dari kenyataan. Masih banyak ditemui produk kebijakan yang terwujud dalam undang-undang justru bertentangan dengan konvensi CEDAW dan produk hukum di Indonesia.

Beberapa fakta diskriminasi terhadap perempuan Indonesia masih terjadi diranah publik dan pemberitaan nasional. Kasus kekerasan terhadap perempuan dan perdagangan perempuan (*trafficking*) menduduki urutan tertinggi dalam pemberitaan. Minimnya akses dan partisipasi perempuan dalam pembangunan serta keterwakilan perempuan dalam jabatan publik merupakan fakta sikap patriakhi. Diskriminasi di dunia kesehatan ditunjukkan dengan tingginya angka kematian ibu.

Pada sisi ekonomi, menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), upah perempuan hanyalah 60 persen dari laki-laki. Bahkan menurut Fatimah, rendahnya remunerasi tersebut masih harus disertai dengan beban ganda yang harus ditanggung yaitu beban domestik⁵. Fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa

⁴Fanina Fanindita, *Rekrutmen Politik Terhadap Perempuan Dalam Partai Politik Dan Parlemen Suatu Studi Terhadap DPRD Tingkat I Periode 2004-2009 Di Sumatera Utara*, Skripsi, 2010.

⁵Dais Fatimah, *Mengapa Perlu Anggaran Yang Responsive Gender?*, dalam Jurnal Perempuan No. 46, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2006.

persoalan diskriminasi masih banyak terjadi meskipun Indonesia telah meratifikasi Konvensi CEDAW.

Menurut penelitian literasi yang dilakukan oleh Siti Malaiha Dewi dalam jurnal Palastren 5 dan beberapa peneliti, fakta-fakta yang menunjukkan bahwa persoalan diskriminasi masih banyak terjadi meskipun Indonesia telah meratifikasi konvensi CEDAW puluhan tahun yang lalu. Beberapa faktor yang melatarbelakangi permasalahan diskriminasi terhadap perempuan Indonesia dapat disimpulkan diantaranya dan paling mendasar adalah budaya patriarkhi. Budaya patriarkhi yang telah menjadi konstruksi sosial masyarakat. Sehingga peran kaum perempuan Indonesia tertinggal jauh dari laki-laki. Hal ini menengarai bahwa ketertinggalan perempuan dari laki-laki yang berujung pada ketidakadilan terhadap perempuan. Beberapa permasalahan seperti, depolitisasi kepentingan negara yang tidak adil terhadap kaum perempuan, interpretasi agama yang tidak benar, atau dapat juga karena kurangnya akses perempuan terhadap pengambilan kebijakan dan keputusan publik menjadi faktor yang sangat mempengaruhi peran perempuan Indonesia⁶.

Kenyataan masih banyaknya tindakan diskriminasi terhadap perempuan bukan semata regulasi kebijakan yang tertuang dalam Undang-Undang menjadi tindakan nyata akan pemenuhan hak perempuan. Model penguatan yang dilakukan pemerintah Indonesia setelah konvensi CEDAW telah dilakukan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 68 tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-Hak Politik Perempuan belum memberikan ruang publik kepada perempuan.

Kurangnya akses perempuan terhadap pengambilan keputusan dan kebijakan publik yang menyentuh program perempuan menjadi faktor yang sangat mempengaruhi. Merebut peran politik sebagai pengambil keputusan dan kebijakan perundangan yang mendukung program perempuan adalah dengan meningkatkan kuota delegasi perempuan di Parlemen. Pengakuan akan hak politik perempuan Indonesia ini yang selanjutnya di era reformasi menjadi tujuan aktifis dan organisasi perempuan Indonesia menuntut kebijakan afirmasi.

Isu *affirmative action* mulai menjadi sangat populer di Indonesia seiring dengan disahkannya Undang-undang No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Materi yang menarik didalamnya adalah “perintah” UU tentang penetapan keterwakilan perempuan minimum 30 persen dari seluruh calon anggota DPR dan DPRD. Hampir semua kalangan pada waktu itu, membicarakan tentang *affirmative action*. Di tingkat global, sebenarnya isu tersebut telah populer pada pertengahan abad ke20.

⁶ A.B. Lopian, dkk (edt), *Sejarah dan Dialog Peradaban Persembahan 70 tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*, dikutip dari Sarkawi B. Husain dalam Posisi dan Peran Perempuan dalam Parlemen di Jawa Timur, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal. 563.

Affirmative action ini merupakan cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban terhadap kondisi sosial yang diskriminatif, adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi di segala bidang kehidupan akibat struktur patriarki di level publik dan privat. Struktur sosial seperti itu jelas melahirkan kelompok sosial tertentu yang tidak memiliki akses dan mampu berpartisipasi dalam kehidupan publik sebagaimana masyarakat pada umumnya.

Untuk itu, diperlukan sebuah bentuk intervensi dari negara demi terwujudnya tatanan yang lebih adil dan terjaminnya setiap orang untuk berpartisipasi dalam kehidupan bersama. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa munculnya kebijakan dan program *affirmative action* merupakan respon atas sejarah sistem kemasyarakatan dan adanya pemisahan maupun diskriminasi yang dilembagakan.

Kebijakan ini dibentuk untuk menanggulangi adanya sebuah bentuk diskriminasi yang telah lama terbentuk antar kelompok. Kebijakan *Affirmative Action* ini pada dasarnya hadir dengan memiliki sebuah tujuan jangka panjang yang berfungsi dalam mengurangi bentuk diskriminasi antar kelompok.

Affirmative action sering diartikan sebagai tindakan pro-aktif untuk menghapuskan diskriminasi yang berbasiskan gender atau ras. Konsep ini juga merujuk pada tindakan positif yang bersifat keharusan. Adapun dalam praktek pelaksanaannya bisa dilakukan secara sukarela maupun diwajibkan (*mandatory*). *Affirmative action* menurut Susan D. Clayton, diartikan sebagai langkah untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan kesempatan yang lebih bersifat substantif dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan, yang saat ini kurang terwakili pada posisi-posisi yang menentukan di masyarakat, dengan secara eksplisit mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin atau kesukuan yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi⁷.

Sedangkan menurut Tom Campbell, *affirmative action* (tindakan kebijakan) adalah suatu kebijakan yang dikeluarkan untuk grup tertentu yang dinilai tidak memiliki representasi secara memadai pada posisi-posisi penting di masyarakat sebagai akibat sejarah diskriminasi⁸.

Gerakan ini dipelopori oleh aktivis, kelompok, dan organisasi perempuan, yang muncul secara terbuka menjelang jatuhnya rezim Orde Baru pada 21 Mei 1998, tetapi mereka mulai bekerja sistematis pasca-Pemilu 1999. Mereka membawa

⁷ Susan D. Clayton dalam Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hal. 100.

⁸ <http://saifudiendjsh.blogspot.com/2009/08/affirmative-action-dalam-ham.html>. diakses tanggal 20 november 2017, pukul 20.46 Wite

konsep *affirmative action* (kebijakan afirmasi) dalam bentuk kuota keterwakilan perempuan untuk diadopsi dalam pengaturan sistem pemilu demokratis. Penerapan *affirmative action* di Indonesia telah selaras dan Konstitusi mengakui adanya kebijakan afirmasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H ayat (2), "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". dan penerapan kebijakan ini di beberapa negara ternyata efektif meningkatkan jumlah perempuan di Parlemen⁹.

Dengan adanya *affirmative action* dapat menjamin dan memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan dalam hal pendidikan, pekerjaan dan politik. Tujuan dari kebijakan afirmasi adalah untuk memperjuangkan agar kelompok/golongan tertentu dapat memperoleh peluang yang sama dengan kelompok/golongan yang lain.

Dalam konteks politik tindakan *affirmative action* sangat diperlukan bagi perempuan dengan tujuan untuk mendorong agar jumlah perempuan di Parlemen lebih representatif. Mengingat jumlah perempuan lebih banyak dari pada laki-laki namun pada kenyataannya keterwakilan perempuan di Parlemen masih sangat kurang. Dengan kurangnya jumlah keterwakilan perempuan di Parlemen menyebabkan isu tentang kebijakan yang memihak perempuan belum sepenuhnya menjadi prioritas utama dalam pembentukan kebijakan di pemerintahan.

Salah satu cara sebagai strategi politik bagi gerakan perempuan dalam melawan regulasi yang bersifat diskriminatif tersebut adalah perempuan masuk dalam arena politik agar dapat memperjuangkan regulasi yang melindungi hak-hak kaum perempuan. Banyak hal yang menyebabkan minimnya keterwakilan perempuan di Parlemen salah satunya adalah kultur atau budaya patriarki yang sudah mengakar di masyarakat yang masih menganggap laki-laki lebih dominan dalam proses pengambilan keputusan.

Sebagaimana tujuannya, melalui Pemilihan Umum diharapkan keterwakilan perempuan yang mampu merepresentasikan kebijakan negara yang berpihak pada perempuan.

Aksi afirmasi ini melahirkan kebijakan kuota 30 persen keterwakilan perempuan di Parlemen. Berdasarkan studi *United Nations Division for the Advancement of Women* selanjutnya disebut UNDAW, suara perempuan, khususnya dalam menunjukkan dan memperjuangkan nilai-nilai, prioritas, dan karakter khas keperempuanan baru diperhatikan dalam kehidupan publik apabila mencapai

⁹Khofifah Indar Parawansa, *Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia.*" Ballington, Julie, and Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Stockholm: International IDEA* (2002).

minimal 30-35 persen, di mana Angka 30 persen sebagai nilai *critical mass*, yaitu angka minimal di mana suara perempuan diperhatikan dalam kehidupan publik dalam arti angka 30 persen mampu mempengaruhi kebijakan dan keberpihakan pada perempuan. Namun representasi politik terkadang tidak berjalan sebagaimana harapannya.

Sistem Pemilu 2004 juga menggunakan sistem proporsional terbuka terbatas di mana seorang caleg harus mendapat suara sebesar atau lebih besar dari Bilangan Pembagi Pemilih selanjutnya disingkat BPP yang telah ditetapkan di daerah masing-masing. kenyataannya pengalaman Pemilu 2004 memperlihatkan caleg sulit mencapai BPP. Sistem itu justru menguntungkan caleg yang berada pada nomor urut atas karena jika tidak mencapai BPP, maka caleg akan dipilih melalui mekanisme nomor urut. Pemilu 2004, parpol menempatkan banyak perempuan dalam daftar calon, bahkan ada yang sampai lebih dari 30 persen. Akan tetapi caleg perempuan tersebut ditempatkan pada nomor urutan bawah yang tidak potensial jadi. Akibatnya, banyak kasus caleg perempuan yang mendapat suara lebih besar dari caleg pada nomor urut di atasnya harus memberikan suaranya kepada caleg di nomor urut atas itu sampai memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP). Inilah ketidakadilan bagi caleg perempuan sehingga undang-undang tersebut masih sangat perlu untuk dievaluasi dan direvisi¹⁰.

Pemilu tahun 2009 mengakomodasikan kelemahan pada Pemilu 2004 dengan 3 (tiga) produk perundang-undangan, pertama, Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Kedua, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik selanjutnya disingkat Parpol. Ketiga, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Fokus analisis pada pembahasan ini adalah materi muatan Undang-Undang Pemilu. Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, maka secara yuridis formal kepentingan perempuan dalam dunia politik nasional telah terakomodasikan, walaupun hanya dalam materi muatan undang-undang.

Pada Pemilu 2014 dalam Undang -Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, terdapat enam pasal yang mengatur dan terkait dengan ketentuan 30 persen keterwakilan perempuan dalam pemilu, yakni Pasal, 8, 15, 55, 56, 58 dan Pasal 59. Namun kenyataannya, hasil pemilu dilihat dari suara perempuan, caleg perempuan mengalami penurunan signifikan dibandingkan dengan hasil Pemilu 2009. Prosentase peningkatan pencalonan ini sejalan dengan adanya Peraturan Komisi

¹⁰ Lucky Endrawati, *Rekonstruksi Paradigma Perempuan Dalam Politik (Studi Pemaknaan Hukum Terhadap Teks Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen*, Jurnal EGALITA, 2012.

Pemilihan Umum selanjutnya disebut PKPU yang mengatur minimum 30 persen pencalonan perempuan dalam Daftar Calon Tetap di setiap dapil DPR/DPRD.

Temuan ini menunjukkan bahwa hambatan dan tantangan bagi keterpilihan perempuan dalam Parlemen tidak secara otomatis teratasi dengan dikeluarkannya peraturan teknis yang secara formal ditujukan untuk mengawal proses pencalonan perempuan. Perjuangan meningkatkan jumlah perempuan di Parlemen mencapai anti klimaks, ketika diberlakukannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tanggal 23 Desember 2008 atas Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hakim Konstitusi menyatakan bahwa penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara 30 persen BPP dan nomor urut sebagaimana diatur dalam Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, penetapan calon terpilih yang sesuai dengan konstitusi adalah berdasarkan perolehan suara terbanyak. Akan tetapi terhadap putusan tersebut, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati mempunyai pendapat berbeda (*disenting opinion*) yang mengatakan bahwa kuota perempuan tetap harus diperjuangkan.

Menurut pendapat Maria Farida kuota perempuan merupakan bagian dari hak konstitusi dalam mencapai kesetaraan di bidang pembangunan bangsa. Sehingga menjadi kewajiban bagi pemerintah dan para pembentuk undang-undang untuk mengatur dan melaksanakannya. Maka diperlukannya pengaturan sebagaimana perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegrasi demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum.

Walaupun Undang-Undang Pemilu nomor 7 tahun 2017 telah disahkan akan tetapi masih terdapat cela adanya ketidak seriusan pembuat regulasi dalam penerapan *affirmative action* di mana dalam Pasal 173 ayat (2) huruf e bahwa dimana partai politik menyertakan paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan dalam kepengurusan hanya tingkat pusat saja sementara tingkat daerah tidak ada kewajiban partai politik untuk melibatkan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan inti sehingga apabila menempatkan perempuan minimal 30 persen di pengurus partai di setiap level kepemimpinan akan membuka ruang lebih banyak perempuan terlibat dalam politik yang akan merumuskan kebijakan publik yang ramah perempuan dan anak.

Salah satu peran penting dari manifestasi proses demokratisasi adalah bagaimana peran partai politik dalam meletakkan dasar-dasar yang fundamental, terutama peran parpol. Partai politik dimanapun berada dapat memainkan perannya dalam proses demokratisasi berbagai institusi politik, antara lain pada anggota

partai yang menjadi anggota parlemen, kelompok-kelompok politik pendukungnya (*core supporters*), dan juga dapat memainkan regulasi kekuasaan pemerintahan.

Meskipun Indonesia sudah membuat kebijakan-kebijakan *affirmative action*, representasi perempuan dalam politik masih belum bisa terjamin secara penuh. Dalam hal ini, persoalan mengenai representasi perempuan dalam politik, masih mendapat banyak tantangan seperti persoalan budaya patriarki, kurangnya modal dan jaringan, persoalan internal partai, serta kuatnya persaingan dengan calon laki-laki.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pengaturan *Affirmative Action* Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana Konsep *Affirmative Action* sebagai Pemenuhan Hak Politik Perempuan di Parlemen Dalam Perspektif Keadilan?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisa bagaimana pengaturan *Affirmative Action* menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- b. Untuk menganalisa bagaimana konsep *Affirmative Action* sebagai pemenuhan hak politik perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum terutama Hukum Tata Negara, khususnya terkait konsep *Affirmative Action* sebagai Pemenuhan Hak Politik Perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan.

b. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi berbagai pihak yang terkait antara lain Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, Partai Politik, Mahasiswa, Aktivis Perempuan dan Masyarakat.

1.5. Orisinalitas

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelitian dan hasil penelusuran yang dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian terdahulu, belum ada penelitian yang membahas tentang "*Affirmative Action* dalam perspektif Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, namun ada penelitian tesis yang berkaitan dengan *Affirmative Action*, yaitu :

No	Bentuk	Nama	Thn	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1	Tesis	Irma Latifa Sihite	2011	Penerapan Affirmative Action sebagai upaya peningkatan perempuan di Parlemen	<p>1. Bagaimana kedudukan hak politik perempuan di Indonesia?</p> <p>2. Bagaimana <i>Affirmative Action</i> dengan sistem kuota diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia?</p> <p>3. Apa urgensi pemberlakuan <i>Affirmative Action</i> dengan sistem kuota bagi perempuan terhadap kehidupan demokrasi di Indonesia di masa yang akan?</p>	<p>1. Hukum di Indonesia telah memberikan jaminan atas perlindungan hak politik perempuan.</p> <p>2. Pelaksanaan <i>Affirmative Action</i> di Indonesia belum dilakukan sepenuh hati dikarenakan masih ada celah dalam pengaturannya.</p> <p>3. Keberadaan perempuan dalam Parlemen sangat penting sebab perempuan masih mengalami diskriminasi, baik itu diskriminasi kultural maupun</p>

						struktural. Sehingga kurangnya regulasi yang peka terhadap kepentingan perempuan.
--	--	--	--	--	--	---

Penelitian terdahulu yang berjudul Penerapan *Affirmative Action* sebagai upaya peningkatan perempuan di Parlemen Indonesia, dalam penelitian ini hanya bertujuan untuk mengetahui bagaimana hak politik perempuan, penerapan sistem kuota dalam ketatanegaraan di Indonesia dan Urgensi pemberlakuan *Affirmative Action* dengan sistem kuota bagi perempuan terhadap kehidupan demokrasi di Indonesia di masa yang akan.

1.5.2. Kajian Penelitian

Penelitian dalam tesis ini berbeda dengan penelitian terdahulu, dalam penelitian ini berjudul Konsep *Affirmative Action* sebagai Pemenuhan Hak Politik Perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan, dengan dua rumusan masalahnya, yaitu:

- 1) Bagaimanakah pengaturan *Affirmative Action* menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum?
- 2) Bagaimana konsep *Affirmative Action* sebagai Pemenuhan Hak politik Perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan?.

Dengan demikian terdapat peredaan yang signifikan dalam kajian penelitiannya, baik pada judul maupun pada rumusan masalahnya. Hal ini menunjukkan bahwa pada penelitian ini orisinal dimana dalam rumusan masalah pertama membahas apa urgensi dilakukan *affirmative action* tidak hanya sebatas dalam bentuk kuota penetapan calon anggota legislatif tetapi bagaimana sistem dari tahap kaderisasi sampai dengan pencalonan dibangun secara maksimal dan pada rumusan kedua membahas bagaimana pengaturan *Affirmative Action* dalam Unang-Undang pemilu Tahun 2017.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode normatif (*Normative Legal Research*), yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma yakni mengenai asas-asas, norma peraturan, perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta

doktrin (ajaran)¹¹. Secara lebih spesifik penelitian hukum ini merupakan proses untuk menemukan aturan hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi¹². Penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.

Logika keilmuan yang dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yakni ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.¹³

Titik berat penelitian yuridis normatif, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yang meliputi tiga lapisan keilmuan hukum, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi dalam hukum positif, khususnya undang-undang. Sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan. Jenis penelitian pada tesis ini merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji secara kritis dan komprehensif mengenai *Affirmative Action* dalam perspektif Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisis dan kontruksi terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan. Untuk menjawab permasalahan penelitian ini, diperlukan metode pendekatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya.

Sehubungan dengan penulisan tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif. Maka pendekatan yang digunakan adalah¹⁴:

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan perundang-undangan yakni peraturan

¹¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *dualisme penelitian hukum normative dan hukum empiris*, pustaka pelajar, Yogyakarta, 2010, hal 34.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 35.

¹³ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* dalam Stevanus E. Setyo, *Tesis: Hak Recall Partai Politik Terhadap Keanggotaan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Universitas Udayana, Denpasar, 2013, hal. 45.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, h. 93-137.

tertulis yang dibentuk lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dengan tujuan untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Maka dengan memahami pendekatan undang-undang (*sattute approach*) tersebut dapat menghasilkan suatu argumentasi untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi dalam penulisan tesis ini yaitu untuk menemukan apakah terdapat sebuah ketidak sesuaian antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi.

- 2) Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) merupakan pendekatan mengenai konsep hukum yang berasal dari sistem hukum tertentu yang tidak bersifat universal, yakni beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum untuk menemukan prinsip-prinsip hukum. Dengan melihat pandangan dan doktrin tersebut akan dipertemukan pengertian hukum serta konsep-konsep hukum yang sesuai dengan permasalahan atau materi muatan hukum yang akan diteliti. Sehingga dengan pendekatan konsep dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab materi muatan hukum yang menjadi titik tolak penelitian.
- 3) Pendekatan historis (*Historical Approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi, yaitu melalui kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Maka dengan adanya pendekatan historis ini dapat membantu penulisan tesis untuk memahami filosofis dari aturan hukum dari waktu ke waktu, sehingga peneliti dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.
- 4) Pendekatan kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan memerhatikan fakta-fakta untuk mencari aturan hukum yang tepat untuk digunakan. Sehingga dengan pendekatan kasus penulisan tesis ini dapat mengkaji aturan hukum yang tepat dengan alasan-alasan serta mekanisme yang baik untuk mencapai tujuan dari *Affirmative Action*.
- 5) Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu Negara dengan hukum Negara lain.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini mempergunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sebagai berikut.

- 1) Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan berupa undang-undangan yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1968 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Hak-Hak Politik Perempuan;
 - c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*);
 - d. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 - e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right*;
 - f. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan;
 - g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
 - h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008;
- 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, karena bersifat menjelaskan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primair, seperti studi kepustakaan dan studi dokumentasi, arsip, data resmi pemerintah, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, majalah hukum yang dipublikasikan yang berhubungan dengan penulisan tesis.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primair dan sekunder yang berupa antara lain Kamus Hukum dan Kamus Umum Bahasa Indonesia.

1.6.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian tulisan ini, diawali dengan studi kepustakaan, yaitu inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder. Kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait, selanjutnya bahan hukum tersebut disusun secara sistematis untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya. Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dikumpulkan dan dikelompokkan, untuk dipilih dan dipilah sesuai dengan karakter bahan hukum yang diperlukan; terutama yang ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas. Untuk bahan hukum yang kurang relevan, untuk

sementara disisihkan, dan akan dipergunakan apabila bahan hukum tersebut diperlukan.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan terlebih dulu mengidentifikasi bahan hukum yang terkumpul, kemudian didiskripsikan, disistematisasikan dengan mendasarkan pada teori keilmuan hukum dan konsep-konsep ilmu hukum, prinsip-prinsip atau asas-asas hukum. Selanjutnya, analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis yuridis normatif. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun teori-teori hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi¹⁵. Penggunaan analisis bahan hukum yang demikian, diharapkan dapat menjelaskan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian tesis ini secara memuaskan.

1.7. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab. Masing-masing bab akan menguraikan hal-hal sebagai berikut:

Bab I sebagai bab pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang masalah; rumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; orisinalitas penelitian; metode penelitian dan diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II tentang landasan teori dan penjelasan konsep menguraikan tentang landasan teori yang terdiri atas teori keadilan, teori demokrasi, dan teori hak asasi manusia; penjelasan konsep terdiri atas konsep *Affirmative Action*, konsep partai politik, Konsep Hak Politik dan konsep Feminisme.

Bab III tentang membahas bagaimana pengaturan *Affirmative Action* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan bagaimana konsep *Affirmative Action* sebagai Pemenuhan Hak Politik Perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan.

Bab IV sebagai penutup, memuat tentang kesimpulan dari penjelasan pembahasan bab-bab sebelumnya, serta saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian ini.

¹⁵Petter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal.35

... Halaman sengaja dikosongkan ...