

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara hukum yang menganut asas demokrasi, dan dalam demokrasi tentunya terdapat beberapa pilar yang salah satunya yaitu Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut Pemilu) yang memiliki tujuan untuk keikutsertaan oleh seluruh pihak dalam proses penyelenggaraan dalam suatu tatanan negara. Pemilu juga sangat identik sebagai salah satu sarana demokrasi Pancasila, yang dimaksud yaitu merupakan suatu bentuk dari sistem kekuasaan yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

Pemilu yang dilaksanakan di Indonesia didasarkan pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) alinea keempat, yang menyatakan bahwasannya, *“...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”* yang merupakan perubahan dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi tentang *“kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Perubahan tersebut menjelaskan bahwasannya kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh pihak Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sepenuhnya, namun dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang

Dasar.<sup>1</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah dijelaskan bahwa *“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memiliki anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas rahasia, jujur. Dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”* dengan kata lain, pemilu merupakan sarana bagi seluruh rakyat untuk menjalankan suatu kedaulatan dan merupakan lembaga Demokrasi. Pemilu merupakan penggerak dari suatu sistem politik yang ada di Indonesia. Hingga saat ini pemilu masih dianggap sebagai salah satu peristiwa kenegaraan yang sangat penting. Hal tersebut dikarenakan Pemilu telah melibatkan seluruh rakyat secara langsung. Melalui Pemilu tersebut rakyat mendapatkan sebagian keinginannya dalam politik di negara ini.

Diadakannya Pemilu di Indonesia merupakan salah satu cara implementasi yang dilakukan sebagai adanya sebuah perwujudan dari kedaulatan rakyat. Pemilu sendiri merupakan sebuah ajang Demokrasi sebagai salah satu bentuk perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih seorang pemimpin untuk Indonesia. Pemilu juga diatur dalam BAB VII B Pasal 22E UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1.) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2.) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan

---

<sup>1</sup> Saleh, 2017, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.47

- Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3.) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
  - (4.) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
  - (5.) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
  - (6.) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Demokrasi memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat untuk memilih dan dipilih sebagai wakil rakyat tanpa adanya suatu diskriminasi terhadap suku, ras, agama, dan gender. Keterkaitan dengan kesetaraan gender yaitu dengan adanya suatu himbauan CEDAW (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) PBB tahun 1974 kepada beberapa negara telah menandatangani konvensi yang dibuat (termasuk Indonesia).<sup>2</sup> Salah satu himbauannya yaitu untuk mengeliminasi segala bentuk diskriminasi pada perempuan dengan adanya tindakan *affirmative (affirmative action)* yaitu suatu tindakan dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan *gender* pada perempuan yang telah terjadi selama ini.

Realitasnya politik di Indonesia harus melibatkan semua kalangan, namun ada beberapa persoalan yang terkait dengan masalah peran antara perempuan dan laki-laki. Pentingnya peran perempuan dalam ikut andil pada politik yaitu dalam menentukan dirinya melalui keputusan politik. Namun walaupun berbagai perangkat hukum telah melegitimasi partisipasi politik bagi perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Hingga saat ini perempuan dan politik merupakan hal tidak

---

<sup>2</sup> Konvensi Internasional tentang “Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan” yang diratifikasi menjadi UU No. 7 Tahun.1984

mudah dipertautkan satu dan yang lainnya. Perempuan Indonesia di tuntut untuk berperan dalam semua sektor agar berkontribusi terhadap pembangunan, namun di sisi lain perempuan di Indonesia tidak boleh melupakan kodratnya sebagai perempuan.

Berdasarkan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa : “*Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen)*”. Dan pada Pasal 243 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa :

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

Kebijakan keterwakilan perempuan didalam kepemimpinan partai ini memberikan ruang bagi perempuan untuk terus bersaing dalam mendapatkan mandat rakyat di parlemen, tentu harus adanya upaya-upaya yang dilakukan terhadap perempuan itu sendiri agar terangsang terlibat aktif dalam dunia politik yang telah diwadahi oleh undang-undang melalui partai politik agar mampu meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen, Tentu untuk meningkatkan keterwakilan itu harus diawali dengan peningkatan dan penguatan partisipasi politik pada kaum perempuan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. *Upaya Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan Dalam Pemilihan Umum di Indonesia*. Volume 1, Nomor 1, Tahun 2019

Keterwakilan laki-laki dalam Pemilu dan tidak perlu menggunakan batasan “paling sedikit”, istilah “paling Keterwakilan perempuan dalam Pemilu seharusnya mempunyai hak yang sama dengan sedikit” keterwakilan perempuan 30% (tiga puluh persen) sebagaimana diatur Pasal 177 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sebagai akibatnya adalah akan menjadikan ruang untuk keterlibatan perempuan dalam Pemilu menjadi “paling sedikit” dari 30%, padahal setiap hak asasi manusia, rakyat Indonesia telah dijamin konstitusi UUD 1945.

Keterlibatan perempuan dalam dunia politik dari waktu ke waktu mulai mengalami peningkatan, salah satu indikatornya adalah trend peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di legislatif terutama sejak pemilihan umum pada Tahun 1999 hingga pemilu terakhir 2019.<sup>4</sup> Peningkatan keterwakilan terjadi karena perjuangan untuk mewujudkan hak setiap orang untuk mencapai persamaan serta keadilan. Yang salah satunya yaitu mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakan dan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan dalam partai politik

---

<sup>4</sup> ”*STRATEGI MENINGKATKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN*” oleh Ignatius Mulyono, Ketua Badan Legislasi DPRRI. Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel RUU Pemilu Peluang untuk Keterwakilan Perempuan, Dep. Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak DPP Partai Demokrat di Hotel Crown, Jakarta, 2 Februari 2010

Jenis kelamin	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2019
Perempuan	9%	11,8%	18%	20,8%
Laki-laki	91%	88,2%	82%	79,2%
	Tanpa <i>affirmative action</i>	Dengan <i>affirmative action</i> kuota 30% perempuan	Dengan <i>affirmative action</i> kuota 30% Perempuan	Dengan <i>affirmative action</i> kuota 30% Perempuan

Sumber: Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Oleh: Ignatius Mulyono

Dari hal tersebut adanya peningkatan tentang bagaimana pengimplementasian Pasal keterwakilan perempuan yang telah tertera pada Pasal 173 ayat (2) huruf e yang telah menjelaskan batas minimal keterwakilan perempuan sebagai daftar calon tetap. Komisi Pemilihan Umum (KPU), pada September 2023 lalu menyatakan masih melakukan kajian untuk merevisi Pasal 8 Ayat (2) PKPU No. 10 Tahun 2023 tentang aturan perhitungan kuota caleg perempuan. Pasal ini menyatakan kuota perempuan akan dibulatkan ke bawah jika perhitungannya terdapat bilangan desimal di bawah 0,5. Membuat pasal ini bertentangan dengan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, yang menyatakan bahwa kuota perempuan minimal 30% dari total caleg.<sup>5</sup>

Namun apakah dengan adanya teks keterwakilan perempuan di kancah politik yang selama ini sering diartikan sebagai cara parsial dan hanya dari kebutuhan pihak saja dapat memenuhi nilai bagi kalangan perempuan di masyarakat. Hal ini tentunya patut untuk melakukan analisis serta logis yang dapat memerikan pemaknaan mendalam baik itu secara

<sup>5</sup> <https://pemilu.tempo.co/read/1782841/keterwakilan-perempuan-di-pemilu-2024-polemik-kuota-caleg-perempuan>.

sosiologis, yuridis, maupun sosiologis.

Peningkatan keterwakilan perempuan paling rendah 30% merupakan hal yang penting untuk menjadi evaluasi dari tahun ke tahun. Yang terjadi pada calon anggota legislatif di tahun sebelumnya telah memenuhi kuota 30% namun pemenuhan anggota legislatif perempuan sebagai legislator di DPRD Kabupaten Jember hanya terpenuhi 9 anggota legislatif perempuan saja yang apabila dipersentasekan yaitu hanya 18% dari batas minimal 30% pemenuhan kuota perempuan. Legislator perempuan di DPRD Jember selama ini belum maksimal dalam memperjuangkan alokasi anggaran untuk kepentingan kaum perempuan.

Pada Pemilu Tahun 2014 pencapaian kuota 30% hanya 12 partai politik yang berhasil/lolos menjadi peserta pemilu Tahun 2014. Padahal pada periode sebelumnya belum pernah terjadi kejadian semacam ini. Oleh karena itu pada peneliti sebelumnya menjelaskan serta menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif pada Pemilu Tahun 2014 di Kabupaten Jember.<sup>6</sup> Hal ini tentunya akan menjadi perbandingan serta evaluasi untuk pemilu berikutnya, dengan begitu jumlah peningkatan kuota keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif di DPRD Kabupaten Jember dapat ditingkatkan untuk memenuhi kesetaraan gender

Kondisi serta permasalahan yang telah diuraikan diatas telah menjelaskan bahwa teks dan konteks serta pemaknaan yang sedang terjadi sangat menunjukkan ketimpangan bahkan menggiring berbagai pihak agar melakukan multi tafsir terhadap perempuan dalam dunia

---

<sup>6</sup> Ria Angin, Disertasi “Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif di Kabupaten Jember Pada Pemilu 2014” (Jember: Universitas Jember, 2018) Hlm.190

politik, sehingga terdapat ketidakjelasan terhadap keterjaminan pemenuhan keterwakilan perempuan di kancah politik. Dan tentunya hal ini diperlukan untuk melakukan analisis yang logis agar dapat memberi pemaknaan yang mendalam baik secara yuridis, filosofis, dan sosiologis terhadap keterwakilan perempuan di kancah politik.

Berdasarkan uraian diatas, penulis merasa tertarik untuk mengangkat permasalahan ini kedalam sebuah karya tulis skripsi sebagai tugas akhir penulis dalam menyelesaikan pendidikan strata 1 dengan mengangkat judul “IMPLEMENTASI PASAL 245 UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM TERHADAP KETERWAKILAN PEREMPUAN PALING SEDIKIT 30% SEBAGAI CALON ANGGOTA DPRD DI KABUPATEN JEMBER”

## **1.2 Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana penerapan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap keterwakilan perempuan paling sedikit 30% sebagai calon anggota DPRD di Kabupaten Jember pada pemilu Tahun 2024?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dalam penulisan hukum ini untuk mengetahui bagaimana Implementasi Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Terhadap keterwakilan perempuan sebagai calon

anggota DPRD di Kabupaten Jember serta keterwakilan perempuan telah memberikan nilai bagi perempuan dalam berpartisipasi di politik.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan penulis ataupun pembaca mengenai tingkat keterwakilan perempuan dalam berpartisipasi di kancah politik serta dapat menjadikan penelitian ini sebagai acuan mengenai regulasi nilai keterlibatan perempuan sebagai Calon Anggota DPRD dalam pemilihan Umum di Indonesia.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini dapat menghasilkan suatu implikasi yang memiliki nilai bagi para perempuan yang memiliki posisi sebagai keterwakilan dari tiap partai politik.

#### **1.5 Metode Penelitian**

Penulisan sebuah karya ilmiah memerlukan suatu metode untuk menganalisis suatu data atau fakta agar menghasilkan suatu kebenaran ilmiah, untuk mendapatkan suatu kebenaran ilmiah tersebut seorang peneliti harus berfikir secara ilmiah dengan baik dan benar. metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan masalah, jenis penelitian, sumber data, teknik pengambilan data, analisis data.

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan berbagai macam pendekatan kualitatif metode penelitian kualitatif, menurut Creswell mendefinisikannya sebagai suatu pendekatan atau penelusuran untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala sentral. Untuk mengerti gejala sentral tersebut peneliti mewawancarai peserta penelitian atau partisipan dengan mengajukan pertanyaan yang umum dan agak luas. Informasi yang disampaikan oleh partisipan kemudian dikumpulkan, Informasi tersebut biasanya berupa kata atau teks. Data yang berupa kata-kata atau teks tersebut kemudian dianalisis.<sup>7</sup>

Dalam pendekatan kualitatif, setiap data yang diperoleh akan di analisis untuk menggambarkan apakah implementasi keterwakilan perempuan sebagai calon anggota DPRD telah dijalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hasil tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>8</sup>

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Secara khusus penulis harus mengkaji dan membedah guna menemukan hasil dari penelitian ini untuk itu jenis penelitian ini adalah penelitian Yuridis Empiris yang bertujuan untuk memberikan gambaran serta penjelasan dan merumuskan masalah perbandingan norma hukum dengan permasalahan yang ada di lingkungan masyarakat.

---

<sup>7</sup> J.R. Raco, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif*, Grasido, Jakarta, hlm.7

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93

### **1.5.3 Sumber Data**

#### **1.5.3.1 Data Primer**

Data primer yaitu data yang diperoleh dari wawancara hasil penelitian yang berupa: Data keterwakilan perempuan sebagai calon anggota DPRD yang diperoleh dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

#### **1.5.3.2 Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah teoritis sebagailandasan hukum. Peraturan perundang-undangan meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
  - c) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
  - d) Konvensi Internasional Tentang “Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan” yang telah diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984
- Pengumpulan data primer dilakukan melalui kepustakaan

bertujuan untuk mengumpulkan data-data dan informasi dengan bantuan buku-buku yang terdapat pada perpustakaan.

#### **1.5.4 Teknik Pengambilan Data**

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

##### **1.5.4.1 Wawancara**

Wawancara merupakan salah satu metode paling efektif dalam mengumpulkan data primer yang ada di lapangan. *Interviewer* dapat langsung bertatap muka dengan responden untuk menanyakan beberapa perihal yang ingin diketahui dengan cara direkam ataupun dicatat. Wawancara ini dilakukan untuk mendapatkan informasi dari pihak yang terkait yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Jember.

##### **1.5.4.2 Dokumentasi**

Dokumentasi merupakan mencari data mengenai variabel yang berupa foto, catatan, buku, berita, agenda, dan sebagainya yang memiliki kaitan dengan penelitian ini. Dokumentasi yang diambil yaitu dari Komisi Pemilihan umum Kabupaten Jember.

##### **1.5.4.3 Observasi**

Observasi yang dilaksanakan yaitu berupa pencatatan secara sistematis bagaimana kejadian, perilaku, objek yang sedang dilaksanakan serta hal-hal lain yang diperlukan pada saat penelitian dilakukan. Observasi yang dilakukan di awal yaitu secara umum, peneliti mengumpulkan beberapa data serta informasi sebanyak mungkin. Kemudian peneliti melakukan observasi yang berupa

penyempitan data atau informasi yang perlu dilakukan sehingga peneliti dapat menukan pola-pola kegiatan dan hubungan yang terus menerus terjadi. Peneliti melakukan penelitian kepada Pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Kabupaten Jember guna untuk mendapatkan informasi dan menjawab permasalahan yang sedang terjadi.

#### **1.5.4.4 Tempat/Daerah Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Jember. Karna KPU merupakan salah satu Penyelenggara/pelaksana kegiatan Pemilihan Umum yang akan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

#### **1.5.4.5 Teknik Analisis Data**

Analisi data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk mudah untuk di baca dan dipahami. Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, dan dalam penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yaitu “upaya untuk memperoleh gambaran secara singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusun secara logis dan sistematis.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *op chit*, hlm. 162

#### 1.5.4.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara study ke perpustakaan yaitu mendapatkan bahan hukum melalui bahan-bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori - teori atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku literatur, catatan kuliah, surat kabar, dan bahan-bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diangkat.

