

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum yang menganut asas demokrasi, dimana dalam asas demokrasi tersebut terdapat suatu ciri yaitu dengan diselenggarakannya pemilihan umum (yang selanjutnya disebut Pemilu) yang bertujuan untuk keikutsertaan semua pihak dalam proses penyelenggaraan suatu tatanan negara. Pemilihan umum juga diidentikkan sebagai sarana demokrasi pancasila, yang dimaksud sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan berdasarkan kedaulatan rakyat. Pelaksanaan pemilu di Indonesia didasarkan pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 alinea keempat, antara lain, menyatakan bahwa, “*...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...*” perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) mengatakan bahwa “*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahannya dalam bentuk demokrasi. Pokok

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

pikiran selanjutnya Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan.

Salah satu implementasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat adalah dengan diadakannya pemilihan umum. Pemilihan umum adalah suatu ajang demokrasi sebagai bentuk perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpinnya. Pemilu 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 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 Rakyat Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan undang-undang.

Tujuan diselenggarakannya pemilu ialah tidak lain untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis serta memperoleh dukungan rakyat dalam rangka tercapainya tujuan negara sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam kaitannya dengan perlindungan Hak Asasi Manusia, setiap warga negara mempunyai hak untuk mengikuti pemilihan umum yang diselenggarakan oleh negaranya. Hal tersebut baik itu memilih ataupun dipilih dalam pemilu. Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Artinya semua orang dapat ikut andil dalam pemerintahannya termasuk dalam hal hak dipilih untuk menjadi wakil rakyat ataupun hak untuk memilih wakil rakyatnya (diluar konteks apakah calon tersebut dipilih atau tidak) maka hal tersebut merupakan jaminan bagi Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Demokrasi memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada seluruh warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih dan dipilih sebagai wakil rakyat tanpa adanya diskriminasi terhadap suku, ras, agama, dan gender. Dalam kaitannya dengan kesetaraan gender, ada himbauan CEDAW (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) PBB Tahun 1974 kepada negara-negara yang menandatangani konvensi yang telah dibuat (termasuk Indonesia)². Salah satu himbauan CEDAW PBB tersebut adalah untuk mengeliminasi segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dengan melakukan tindakan afirmatif (*affirmative actions*) adalah tindakan khusus koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan gender terhadap perempuan selama ini.³

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

³ http://repository.unand.ac.id/584/1/artikel_DIPA_ANDRI_RUSTA_2009.doc, diakses pada tanggal 17 November 2018 Pukul 21:45

Pasal 4 CEDAW PBB, menyatakan bahwa *“tindakan afirmatif adalah langkah-langkah khusus sementara yang dilakukan untuk persamaan kesempatan dan perlakuan antara laki-laki dan perempuan”*. Dapat disimpulkan bahwa, hukum atau kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dalam keistimewaan kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang proporsional dalam beragam institusi dan pekerjaan. Di Indonesia, salah satu tindakan afirmatif adalah dengan penetapan kebijakan kuota paling sedikitnya 30% dalam institusi pembuat kebijakan.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu dalam Pasal 177 mengamanatkan partai politik agar telah memenuhi persyaratan kuota paling sedikitnya 30% (keterwakilan perempuan) dalam daftar calon legislatif untuk lolos sebagai peserta pemilu, pasal ini diperkuat oleh Pasal 178 ayat (1) KPU melakukan penelitian administrasi dan penetapan keabsahan kepada partai politik yang mengikuti verifikasi dengan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 177.

Lahirnya kuota perempuan melalui undang-undang tersebut sebenarnya menjadi berita baik pada para perempuan, secara tekstual, undang-undang tersebut memang baru mengakui adanya kebutuhan untuk melibatkan perempuan dalam partai politik sebagai upaya agar perempuan mendapatkan akses yang lebih luas dalam pengambilan keputusan. Namun dalam prakteknya, partai politik terkesan setengah-setengah dalam mengimplementasikannya karena mungkin dianggap sebagai syarat

administrasi yang sifatnya hanya formalitas. Dalam perjalanan sejarah perpolitikan Indonesia, jumlah perempuan dalam parlemen memang belum menunjukkan angka yang signifikan. Perempuan masih dalam posisi yang lemah baik secara kuantitas.

Pasal tersebut pada awalnya memang menjadi harapan bagi peningkatan jumlah perempuan yang dicalonkan partai politik. Namun demikian hasilnya tidak menggembirakan karena pada pemilu sebelum-sebelumnya harapan semula bisa meningkatkan keterwakilan perempuan hingga 30% di bangku legislatif ternyata hanya dapat terpenuhi sekitar 12,27%.⁴ Rendahnya keterwakilan perempuan pada pemilu sebelum-sebelumnya karena tiadanya ketegasan dan tiadanya sanksi yang serius bagi partai politik yang melanggar, dan juga disebabkan oleh sistem pemilu 2004 yang menggunakan sistem proporsional terbuka terbatas dimana seorang calon legislatif harus mendapatkan suara sebesar atau lebih besar dari Bilangan Pembagi Pemilih (yang selanjutnya disebut BPP) yang telah ditetapkan di daerah masing-masing. Padahal pengalaman pemilu 2004 memperlihatkan caleg sulit mendapatkan 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.

Pada pemilu-pemilu sebelumnya, partai politik (yang selanjutnya disebut parpol) menempatkan banyak perempuan dalam daftar calon, bahkan ada yang melebihi dari 30%. Akan tetapi caleg perempuan tersebut ditempatkan pada

⁴https://www.researchgate.net/publication/324594910_GENDER_DAN_POLITIK_Keterwakilan_Perempuan_Dalam_Politik, diakses pada tanggal 24 November 2018 Pukul 08:12

nomor urutan bawah yang tidak potensial. Akibatnya, banyak kasus caleg perempuan yang mendapatkan suara lebih banyak dari pada caleg pada nomor urut di atasnya harus memberikan suaranya kepada caleg dinomor urut atasnya itu sampai memenuhi BPP. Bahkan ada pula beberapa parpol yang sudah menentukan calonnya (calon jadi) yang sudah disepakati untuk menduduki kursi yang telah disiapkan, akan tetapi bukan hal yang tabu lagi bagi mereka untuk lolos dari verifikasi yang telah ditetapkan Pasal 177 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu harus menggunakan cara yang tidak jarang merugikan pihak lain dengan senjata *lobbying* mereka yang sudah terlatih. Inilah ketimpangan yang terjadi saat ini sehingga undang-undang tersebut masih sangat perlu ditafsirkan secara jelas dan dievaluasi sehingga tidak bisa ditafsirkan secara parsial ataupun bebas.

Sampai saat ini perlu disadari dan disikapi secara kritis tetapi bijak oleh kaum perempuan bahwa tuntutan jaminan keterwakilan perempuan dengan *affirmative action* melalui sistem kuota yang telah bergulir selama lebih dari delapan tahun gaungnya telah timbul dan tenggelam dan belum banyak dipahami oleh banyak kalangan, khususnya pada tingkatan perumus kebijakan. Tataran realitas politik saat ini, hanya sedikit partai (sekitar 10%) yang telah menyikapinya dengan menempatkan perempuan dinomor urut jadi, bahkan ada diantaranya yang telah dengan terbuka menunjukkan bahwa dipartainya telah ada divisi khusus yang menangani masalah perempuan. Walaupun hal tersebut merupakan langkah awal yang cukup bagus bagi peningkatan perempuan dalam bidang politik, namun yang perlu dicermati berikutnya apakah kebijakan

yang telah dikeluarkan oleh partai tersebut bersifat insidental ataukah hanya retorika belaka dan bahkan kebijakan semu yang hanya berusaha merebut sifat simpati dan empati kaum perempuan saja.

Peningkatan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% sangat penting untuk direfleksikan sekaligus diimplementasikan dalam kehidupan berpolitik karena akan membuat perempuan lebih berdaya untuk juga ikut terlibat dalam berbagai permasalahan yang selama ini kurang atau bahkan tidak mendapatkan perhatian, utamanya terkait dengan kesetaraan dan keadilan gender diberbagai aspek kehidupan yang selama ini termarginalkan. Keterwakilan perempuan diparlemen juga sangat penting dalam pengambilan keputusan publik karena akan berimplikasi pada kualitas legislasi yang dihasilkan lembaga negara dan publik. Selain itu juga akan membawa perempuan pada cara pandang berbeda dalam melihat dan menyelesaikan berbagai permasalahan publik karena perempuan akan lebih berfikir *holistic* dan beresponsif gender.

Kondisi dan permasalahan diatas menunjukkan bahwa teks dan konteks beserta pemaknaan yang terjadi sangatlah menunjukkan ketimpangan dan bahkan menggiring berbagai pihak untuk melakukan multi tafsir terhadap peran perempuan dipentas politik, sehingga akan bermuara kepada ketidakjelasan keterjaminan pemenuhan hak-hak perempuan. Hal ini patut untuk dilakukakan analisis dan logis untuk memberi pemaknaan yang mendalam baik secara yuridis, filosofis, dan sosiologis terhadap adanya teks keterwakilan

perempuan dikancah politik yang selama ini sering dimaknai dengan cara parsial dan hanya dari kebutuhan berbagai pihak saja.

Oleh karena itu peneliti tertarik untuk untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan diatas dengan judul “ **Implementasi Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota DPR, DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu** ”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan. Bagaimana implementasi keterwakilan perempuan sebagai calon anggota DPR, DPRD menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana implementasi keterwakilan perempuan sebagai calon anggota DPR, DPRD menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari proposal ini adalah :

a. Manfaat Teoritis

1. Bagi penulis dapat melatih diri melakukan penelitian dari proposal sehingga bisa memperoleh pengalaman untuk memperluas wacana pengetahuan.

2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan.
 3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya maupun dibidang ketatanegaraan yang pada khususnya, yakni dengan mempelajari literatur yang ada dan dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dimasyarakat.
 4. Bagi almamater proposal ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan sumbangan wacana bagi mahasiswa lainnya.
- b. Manfaat Praktis

Menggali sejauh mana pelaksanaan ketentuan pasal 170 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu terhadap pemerintahan dalam penerapan kebijakan yaitu dalam implementasi keterwakilan wanita dalam pemilihan umum legislatif.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap hasil penelitian. Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian

ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Tipe penelitian Yuridis Normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teori yang kemudian menghubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁵

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶ Dan pendekatan konseptual (*konseptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu arggumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁷ Pendekatan tersebut untuk memberikan jawaban atas implementasi keterwakilan wanita dalam anggota legislatif.

1.5.3. Sumber Data

Jenis data dapat dilihat dari sumbernya, dapat dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan data yang

⁵ Piter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, hlm.194

⁶ *Ibid*, hlm. 93

⁷ *Ibid*, hlm. 137

diperoleh dari bahan pustaka. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang bersumber dari hasil penelitian di lapangan dengan melakukan wawancara pada pihak - pihak yang terlibat dengan penelitian.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan mempelajari peraturan perundang - undangan, buku - buku hukum, dan dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu :
 - a. Undang-Undang NRI 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu
 - c. Konvensi Internasional tentang “Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan” yang diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, laporan penelitian, makalah-makalah, artikel

surat kabar dan lain sebagainya.⁸

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan penunjang lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan, memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁹ Bukan merupakan bahan hukum, secara signifikan dapat dijadikan bahan analisa terhadap penerapan kebijakan hukum dilapangan, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensklopedia, bulletin, majalah, artikel-artikel di internet dan bahan-bahan lainnya yang sifatnya seperti karya ilmiah berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

1.5.4. Tehnik Pengambilan Data

Teknik pengumpulan data dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.¹⁰ Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku - buku, peraturan perundang - undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan judul diatas

⁸ Bambang Sunggono, 2002, *Metodelogi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.137

⁹ *Op chit*, hlm.52

¹⁰ *Op chit*, hlm.21

1.5.5. Tehnik Analisis Data

Analisis data merupakan proses penyerdehanaan data kedalam bentuk yang mudah untuk dibaca dan dipahami. Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yaitu “upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis.”¹¹

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan sautupenelitian hukum, yaitu :

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengelimir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;

¹¹ Piter Mahmud Marzuki, *op chit*, hlm.162

- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹²



¹² *Ibid*, hlm.171