



T E S I S

**PERLINDUNGAN HUKUM KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN
PERWAKILAN DAERAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

*(LEGAL PROTECTION OF WOMAN REPRESENTATION IN THE
GENERAL ELECTIONS FOR THE HOUSE OF REPRESENTATIVES,
REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL AND REGIONAL PEOPLES
REPRESENTATIVE COUNCIL)*

Untuk Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Ilmu Hukum pada
Program Pasca Sarjana Universitas Jember

ICHA CAHYANING FITRI, SH.

NIM. 120720101010

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS JEMBER**

2015

TESIS INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL : Juni 2015

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
NIP. 197105011993031001

Dosen Pembimbing Anggota

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Jember

Ketua Program
Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
NIP. 197105011993031001

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

**PERLINDUNGAN HUKUM KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILIHAN
UMUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

Telah Dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada Tanggal : 12 Juni 2015

SUSUNAN TIM PENGUJI

Prof. Dr. H Tjuk Wirawan, S.H. (Ketua)
NIP. 194310241966091001

Dr. Aries Harianto S.H., M.H. (Sekretaris)
NIP.

Dr. Bayu Dwi Anggono S.H., M.Hum. (Penguji)
NIP.

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana S.H., M.Hum. (Anggota)
NIP. 1971050111993031001

Dr. Jayus S.H., M.Hum. (Anggota)
NIP. 195612061983031003

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas Jember

Dr. Jayus S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Tesis ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Hukum), baik di Universitas Jember maupun di Universitas-Universitas lain.
2. Tesis ini merupakan gagasan, ide, pemikiran dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, terkecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam Tesis ini terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan dengan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, Juni 2015
Yang membuat pernyataan,

ICHA CAHYANING FITRI, S.H.

120720101010

PERSEMBAHAN

Puji dan syukurku Kepada-Mu yang selalu memberikan penulis nafas dan segala keindahan, memberikanku rezeqi dan kepandaian sehingga mampu menyelesaikan tesis ini. Kan penulis persembahkan tesis ini untuk orang-orang yang berpengaruh penting dalam kehidupan penulis :

1. Alm Bapak serta Ibu yang selalu setia mendampingi, menghujani penulis dengan do'a - do'a kesuksesan dan kelancaran hidup agar selau bernaung di jalan Allah.
2. Shafira Munawaroh, adik penulis yang juga selalu berada disamping penulis dan memotivasi semua yang penulis pilih serta jalani.
3. My Beloved Bimantara, you're my inspiration dalam hidup penulis dan selalu memberikan nasehat-nasehat yang selalu menjadi penyejuk hati, membuat penulis menyadari bahwa yang penulis temui adalah guru yang menjadi contoh serta pembelajaran bagi penulis.
4. Almamater, yang selalu penulis banggakan.

MOTTO

Bertindaklah sedemikian rupa sehingga kamu selalu menghargai kemanusiaan, baik yang terdapat dalam dirimu sendiri maupun sembarang orang lain, bukan hanya karena sarana, melainkan sekaligus sebagai tujuan

Immanuel Kant

ABSTRAKSI

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) dimana semuanya berdasar atas hukum dan bukan negara kekuasaan belaka (*machstaat*). Didalam Undang - Undang Dasar NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 27 I yang mengatur tentang persamaan kedudukan didalam hukum. Hal ini berimbas kepada setiap warga negara Indonesia berhak diperlakukan sama tanpa terkecuali. Sedangkan menurut pasal 28 D ayat 3 Undang - Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang substansinya bahwa semua warga negara itu mempunyai kesempatan yang sama di dalam pemerintahan dari kedua hal tersebut dapat digaris bawahi bahwa didalam konstitusi telah menjamin tentang hak dan kewajiban bagi warga negara. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia adalah negara yang sangat demokratis, hal ini dibuktikan dengan setiap lima tahunan sekali Indonesia melangsungkan sebuah pesta rakyat yang diberi nama dengan Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum dimaksudkan untuk memilih para wakil rakyat yang akan duduk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berbicara tentang pemilihan umum maka tidak asing lagi dengan peristilahan *affirmative action* untuk perempuan dimana perempuan untuk pertama kali diperjuangkan dalam bidang politik yang nantinya dapat duduk di kursi legislatif. Ketentuan tersebut merupakan hal baru di Indonesia karena mengatur keadilan gender dalam rekrutmen dan manajemen partai politik yakni memasukkan 30 % keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif, selain itu ada keharusan partai politik untuk memasukkan setidaknya 1 orang perempuan dalam setiap 3 bakal calon legislatif. Politik hukum seringkali dianggap sebagai kebijakan hukum yang diharapkan dapat membantu mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat, karena politik akan mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuat dan penegakkan hukumnya serta akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah.

Politik hukum adalah aktivitas memilih cara untuk mencapai suatu tujuan sosial dan tujuan hukum tertentu undang-undang paket politik yang ada sejak reformasi merupakan representatif dari keinginan masyarakat perempuan untuk mempengaruhi kebijakan pembuatan undang-undang di DPR. Didalam penelitian tesis ini penulis menyajikan konsepnya sebagai bahan pertimbangan tentang bagaimana caranya suatu kebijakan yang ditujukan untuk perempuan itu haruslah banyak dibahas oleh perempuan itu sendiri karena hal ini menyangkut tentang etika dan norma kesopanan perempuan itu sendiri dalam kaitannya dengan kebijakan ini untuk perempuan dan seyogyanya kebijakan ini perempuan pula yang mengatur karena subjeknya adalah perempuan. Permasalahan dalam

penelitian tesis ini adalah: (1). Mengapa perlindungan hukum hak politik warga negara secara konstitusional dapat dibatasi?; (2) .Apakah sanksi terhadap partai politik yang tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan pada pemilihan umum bertentangan secara konstitusional dengan hak politik warga negara? Penelitian ini termasuk kedalam penelitian normatif dengan menggunakan teori dari Teori Konstitusi Herman Heller, Teori Keadilan John Rawls, Teori Feminis dan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, perlu adanya revisi atas beberapa paket peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum khususnya yang mengatur tentang keterwakilan perempuan dalam pemilihan legislatif di Indonesia.

Kata Kunci: *Perempuan, Keterwakilan, Pemilihan legislatif*

ABSTRACT

Indonesia is a legal state (rechstaat) which means that everything is regulated by Laws. It is not a sovereignty state (machstaat). Based on the Constitution of Republic Indonesia 1945 especially article 27 I that regulates the equality of status in Laws. This regulation affects all people in Indonesia. They deserve to get an equal treatment. Moreover, based on the Constitution of Republic Indonesia 1945 article 28 D clause 3 which substantially is all people have equal opportunity in the government. Related to explanation above, it can be emphasized that the constitution has guaranteed the rights and the obligations of each individual in Indonesia.

As has been known that Indonesia is a democratic state. It can be proved by the implementation of general election that is held once in five years. The main aim of this general election is to choose the members of House of Representative, the members of Consideration of Local Councils, and the members of Regional People's Representative Assembly.

Talking about general election, it is not strange anymore to the term of Affirmative action. It means that for the first time women will be struggled to take a part in politic world that in the end they will be the legislative members. This certainty is the first that happens in Indonesia for regulating the gender fairness in the process of recruitment. The management of political party regulates that 30% women representation in the nomination of legislative members. Besides, there is a must that the political party has to put at least a woman for each 3 legislative candidates.

Politics of Law is often regarded as the law policy that is hoped supporting people to reach their aims. This happens because politic will influence law by seeing its power configuration which is placed behind its maker, besides its law implementation will be conducted by the government nationally. Politics of Law is an activity in choosing a way to reach the social aim and certain legal aim. The laws of politics that has emerged since reformation era is the form of

representative of women in influencing the policy of Laws making in House of representative.

In this research, the researcher served the concept of women involvement as the consideration materials on how the policy that is related to the woman must be discussed by the womenthemselves. For the issues are related to women ethics and women politeness, it is important to involve women in regulating the policy. Moreover, the subject is about woman. There are some problems in this research: (1). Why can the law protection of people's right law be limited constitutionally? (2). Does the sanction of politic party that does not fulfill the quantity of woman representative contradict constitutionally to people's politic right?

This research is included into normative research. This research used the concept theory of Herman Heller, The justice theory of John Rals, the theory of feminism and the theory of Human rights.

Therefore, some revision are needed in some packets of regulations that is related to general election, especially laws that regulate woman representation in legislative election in Indonesia.

Keyword: *woman, representation, legislative election.*

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puja dan puji, penulis mengucapkan syukur kepada Allah, atas Taufiq, Rahmat, Hidayah dan Inayah-Nya yang tiada batas ternikmati, sehingga dengan-Nya mampu berupaya menjadi insan kamil *insyaAllah*, karena telah diberikan akal sehat yang menjadi pembeda dengan makhluk yang lain.

Sholawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, atas segala perjuangan beliau yang telah membawa manusia dari alam jahiliyah menuju dunia insan kamil.

Tesis ini disusun oleh penulis sebagai tugas akhir di Fakultas Hukum Universitas Jember, besar harapan penulis tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua khususnya bagi akademisi dan praktisi yang bergelut dalam pelaksanaan kegiatan perlindungan hukum keterwakilan perempuan, sehingga dapat dipahami secara utuh terhadap tugas dan wewenang serta hubungan antara institusi satu dengan yang lainnya dalam penyelenggaraan perlindungan hukum. Namun terhadap tujuan tersebut tesis ini belum mampu menggambarkan secara komprehensif terhadap pemahaman yang diinginkan mengingat kelemahan yang terdapat dalam penulisan maupun dalam infrastruktur pendukungnya.

Penulis dapat menyelesaikan tesis ini bukan karena usaha penulis seorang diri, melainkan banyak pihak yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk membantu penulis. Sehingga menjadi sebuah keharusan bagi penulis untuk mengucapkan terima kasih secara khusus kepada yang terhormat :

1. Bapak Rektor Universitas Jember beserta staf yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program Magister dalam bidang Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Jember.
2. Bapak Ketua Program Pascasarjana Universitas Jember beserta staf yang telah menyelenggarakan proses pendidikan dan membantu semua urusan penulis berkenaan dengan kegiatan akademis di Program Pascasarjana Universitas Jember.
3. Bapak Prof. Widodo Ekatjahjana S.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember serta Dosen Pembimbing Utama yang telah sangat banyak memberikan wawasan keilmuan kepada penulis serta bersedia meluangkan waktu, memberikan bimbingan, nasehat serta motivasi sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
4. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jember serta selaku Pembimbing Anggota yang telah membimbing dengan sabar serta memberikan penulis banyak masukan, arahan, motivasi, do'a dan rekomendasi atas terselesainya tesis ini dengan sebaik mungkin.
5. Bapak Prof Tjuk Wirawan, S.H., selaku Ketua Tim Penguji, yang berkenan menguji tesis ini serta atas kuliah yang sangat berarti demi kemajuan ilmu hukum di Indonesia khususnya di Fakultas Hukum Universitas Jember.
6. Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., selaku Sekretaris Tim Penguji, yang telah meluangkan waktu untuk menguji tesis ini disela kesibukan beliau.

7. Prof. Herowati Poesoko, S.H., selaku dosen pengampu mata kuliah Metodologi Penulisan Hukum, atas kuliah singkat yang memberikan pencerahan dalam proses penyelesaian tesis ini.
8. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, atas segala pengertian dan kesabarannya selama ini serta atas segala pengetahuan yang telah dibagikan tanpa terkecuali.
9. Alm Ayah dan Ibu, terima kasih untuk do'a nya yang selalu engkau panjatkan untuk penulis, serta terima kasih untuk luapan kasih sayang yang selalu diberikan pada penulis, terima kasih untuk kesabarannya menghadapi segala sikap penulis dan terima kasih untuk nasehat-nasehatnya yang membuat penulis terpacu untuk menyelesaikan tesis ini.
10. Beloved Bimantara, yang selalu sabar untuk mendukung serta menunggu tanpa batasan waktu. Tuhan Maha Mengetahui apa yang terbaik untuk kita bersama.
11. Sahabat penulis Magister Fakultas Hukum Universitas Jember Angkatan 2012, Rio Prihatnolo, S.H., yang selalu ada disaat penulis berkeluh kesah, atas do'a, motivasi dan semangat yang telah kalian berikan, serta kesabarannya untuk saling menerima semua kelemahan yang dimiliki. Kalian akan terus menjadi sahabat terbaikku.
12. Bapak Asnan, Bapak Dedi, Bapak Narto, Mbak Nita, Mbak Nurul, serta Mbak Mey, selaku bagian Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember, yang selalu dengan penuh tulus ikhlas memberikan layanan ekstra ordinary.

13. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan kontribusi dalam proses penyusunan tesis ini.

Terlepas dari segala nikmat yang telah diberikan oleh Allah, penulis tetaplah manusia yang kadang luput dan lupa sehingga kritik dan koreksi konstruktif tetap penulis harapkan sebagai upaya penyempurnaan atas tesis ini. Pengantar ini penulis tutup dengan syukur Alhamdulillah.

Jember, Juni 2015

Penulis,

Icha Cahyaning Fitri, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN COVER	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN SUSUNAN TIM PENGUJI.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN ABSTRAKSI.....	vii
HALAMAN KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Metode Penelitian	7
1.5.1 Pendekatan Masalah	7
1.5.2 Bahan Hukum	8
1.5.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum	11
1.5.4 Analisa Bahan Hukum.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Perlindungan Hukum	12
2.2 Keterwakilan Perempuan dalam Pemilihan Umum	14

2.3 Lembaga Legislatif	15
2.3.1 Dewan Perwakilan Rakyat.....	15
2.3.2 Dewan Perwakilan Daerah	16
2.3.3 Dewan Perwakilan rakyat Daerah	18
2.4. Pemilihan Umum	22
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL	26
3.1 Teori Konstitusi.....	26
3.2 Fungsi dan Tujuan Konstitusi	29
3.3 Materi Muatan Konstitusi	30
3.4. Teori Kedaulatan rakyat dan Lembaga Perwakilan	34
3.4.1 Teori Kedaulatan Rakyat	34
3.4.2 Teori Lembaga Perwakilan.....	38
3.5 Teori Keadilan dan Hak Asasi Manusia.....	40
3.5.1 Teori Keadilan	40
3.5.2 Hak Asasi Manusia	44
3.6 Teori Hukum Feminis	51
BAB IV PEMBAHASAN	57
4.1 Hak Opilitik Warga Negara Secara Konstitusional	57
4.1.1 Hak Politik Warga Negara.....	60
4.1.2 Nilai-Nilai Pembukaan UUD NRI 1945.....	63
4.2 Sanksi terhadap Partai Politik yang tidak memenuhi Kuota Keterwakilan Perempuan pada Pemilihan Umum menurut Konstitusi	67
4.2.1 Pentingnya Keterwakilan Perempuan.....	68

4.2.2 Dasar Hukum Keterwakilan Perempuan	72
4.2.3 Keterwakilan Perempuan dari Sudut Pandang HAM menurut UU NRI 1945	108
BAB V PENUTUP	110
5.1. Kesimpulan	110
5.2. Saran.....	111
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum pada prinsipnya mengakui bahwa negara harus menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan serta tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan¹. Indonesia sebagai negara hukum yang selalu mengikuti perkembangan masyarakat sudah seharusnya mengakomodasikan berbagai persoalan yang ada pada warganya termasuk tentang partisipasi perempuan di bidang politik, khususnya pada lembaga legislatif². Pemikiran terkait tentang negara hukum telah lama menginspirasi negara-negara di dunia untuk menata serta mempertahankan pengaturan serta hubungan antara negara beserta warga negaranya.

Padmo Wahyono³ menegaskan bahwa istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*, sedangkan **Attamimi**⁴ mengatakan ada dua hal penting terkait dengan *rechtsstaat* yaitu pertama adanya perbedaan persepsi mengenai istilah *rechtsstaat* dengan negara hukum dan kedua, bahwa pemahaman tentang *rechtsstaat* tidak sama di berbagai bangsa mengingat sistem kenegaraan yang dianut berbeda-beda. **Albert Van Dacey** mengatakan bahwa dilihat dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*, meskipun di dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep tersebut mengarahkan pada satu sasaran utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap HAM⁵. Menurut **Julius Stahl**⁶,

¹Lihat Ani Purwanti. 2014. *Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan Di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998 – 2014*. Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta. hlm. 1

²*Ibid.* hlm. 1

³Padmo Wahyono. 1977. *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Hukum dari Jellinek*. Melati Study Group. Jakarta. hlm. 30

⁴Ani Purwanti. *op cit.* hlm. 2

⁵A.V. Dacey. 1957. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. Mac Migan LTD. London. hlm. 190

sebagaimana dikutip oleh Jimly Assiddiqie, negara hukum yang disebutnya sebagai “*rechtsstaat*” mempunyai 4 (empat) elemen yaitu sebagai berikut :

1. Perlindungan HAM ;
2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan ;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang ; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap HAM yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan⁷. Adanya UUD akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan serta adanya pembagian kekuasaan bertujuan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan berarti pemeriksaan terhadap kebebasan dan persamaan⁸. Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara haruslah dilakukan sesuai dengan kondisi warga negara yang beragam, karena realitas masyarakat Indonesia menunjukkan adanya perbedaan kemampuan untuk mengakses perlindungan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh negara⁹.

Partai politik dalam pengertian modern dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah¹⁰. Dengan demikian, semua anggota masyarakat dari berbagai kelompok dan golongan perlu diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan di segala tindakan. Salah satu aspek mendasar dari pembangunan manusia adalah partisipasi politik, dimana kajian yang dilakukan oleh *United*

⁶Jimly Assiddiqie. 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Bhuana Ilmu Populer. hlm. 199

⁷Ani Purwanti. *op cit*. hlm. 2

⁸*Ibid*. hlm. 2

⁹*Ibid*. hlm. 4

¹⁰*Ibid*. hlm. 26

*National Development Programme*¹¹ menunjukkan adanya kerangka analitis hubungan antara partisipasi politik perempuan dan tata pemerintahan yang baik sekaligus memberikan beberapa contoh dimana pemberian kesempatan bagi perempuan untuk terlibat dalam pembuatan keputusan telah meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Hal ini menciptakan banyak peluang untuk menyusun tatanan masyarakat yang adil, dimana hak-hak asasi manusia dilindungi dan kesetaraan gender menjadi norma yang diterapkan dalam kerangka sosial dan kelembagaan¹². Partisipasi masyarakat berarti adanya keterlibatan masyarakat dalam urusan-urusan setempat secara langsung, partisipasi masyarakat adalah prasyarat yang diperlukan untuk memperkuat gerakan *governance*, yaitu mendorong keberadaan kerangka legal yang mendorong pemerintahan lokal untuk mengikuti keberadaan kelompok-kelompok warga dan mendorong keterlibatannya dalam proses *governance*¹³. Terdapat banyak aspek hukum yang menjamin kedudukan yang setara antara perempuan dan laki-laki, tanpa adanya perbedaan, atau diskriminasi dalam kedudukan sosial dan politik¹⁴.

Kenyataannya terlihat jika perempuan masih termarjinalkan¹⁵. Sebagai dampak dari pengondisian secara turun-temurun yang “menempatkan” laki-laki dalam “kotak” publik dan perempuan dalam “kotak” domestik, dunia politik selalu digambarkan dengan karakternya yang maskulin : keras (*tough*), kompetitif, tegas seolah-olah “kotor” dan menakutkan, dimonopoli oleh laki-laki. Sebaliknya, nilai-nilai dalam masyarakat yang mempola perempuan dalam perannya sebagai istri, ibu dan pengurus rumah tangga, dengan karakter *feminism* ; lemah lembut,

¹¹Jurnal United National Development Programme. *Partisipasi Politik Perempuan Dan Tata Pemerintahan Yang Baik : Tantangan Abad 21*, Diterjemahkan oleh Pattiro (Pusat Telaah Dan Informasi Regional). Jakarta. 2003. hlm. 7

¹²Ani Purwanti. *op cit.* hlm. 9

¹³Ben Reilly. *Reformasi Pemilu di Indonesia : Sejumlah Pemikiran, Almanak Parpol Indonesia*. Gafika Mardi Yuana. Bogor. hlm. 18

¹⁴Sulistyo Adi Winarto dalam Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Vol. 6 No. 12. *Peranan dan Strategi Perempuan dalam Politik dan Jabatan Publik*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember. Jember. 2010. hlm. 122

¹⁵Lies Ariany dalam Jurnal Konstitusi Vol. II. No. 1. *Partisipasi Perempuan Di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Di Provinsi Kalimantan Selatan*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009. hlm. 47

emosional, penurut, mengalah dan sebagainya, meyakinkan seolah-olah tugas domestik merupakan satu-satunya tempat yang “cocok” dan mulia bagi perempuan disertai dengan adanya keadaan yang bersifat kultural (terkait dengan nilai budaya patriarkal) dan sekaligus bersifat struktural (dimapankan oleh tatanan sosio politik) tersebut, maka diperlukan tindakan pemihakan yang jelas dan nyata guna mengurangi kesenjangan gender di berbagai bidang pembangunan.

Perjuangan perempuan di Indonesia yang sudah dibicarakan sejak tahun 1998 setelah jatuhnya rezim orde baru. Isu dan wacana tersebut semakin berkembang di tahun 1999, ketika pemerintahan partai-partai yang ada sibuk untuk mempersiapkan pemilu pertama di era reformasi. Dalam pemilu 1999 tersebut isu terkait dengan hak-hak perempuan di kedepankan dalam kampanye. Peristiwa tersebut menandai hal baru dalam sistem politik perempuan yaitu perempuan tidak bisa di lepaskan dari proses politik yang berlangsung¹⁶.

Ketentuan lainnya yaitu Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional yang secara eksplisit mengatur pengarusutamaan dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi terhadap kebijakan dan program pembangunan nasional untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender¹⁷. Untuk itu pemerintah telah menetapkan prioritas dan arah kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan terkait dengan pemberdayaan perempuan yang dituangkan dengan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, dimana salah satu dari prioritas dan arah kebijakannya adalah meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik. *Affirmative Action* (tindakan khusus sementara) untuk perempuan di bidang politik, pertama kali termuat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Regulasi tersebut berlanjut kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 dan

¹⁶Josner Simanjutak dalam Jurnal Konstitusi Vol 1 No. 1. *Pengaruh Suara Terbanyak Terhadap Keterwakilan Perempuan Di Badan Perwakilan Rakyat*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009. hlm. 22

¹⁷Ani Purwanti.*op cit.* hlm. 6

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

Ketentuan terkait dengan kuota 30% keterwakilan perempuan merupakan momentum bagi kaum pergerakan perempuan untuk mempertegas hak-hak politik kaum perempuan melalui sistem kuota yang dimulai di Indonesia¹⁸. Ketentuan tersebut merupakan hal baru di Indonesia karena mengatur keadilan gender dalam rekrutmen dan manajemen partai politik dan memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif, selain itu terdapat ketentuan tentang keharusan partai politik untuk memasukkan setidaknya satu orang perempuan dalam setiap 3 bakal calon legislatif (*zipper system*). Persoalan representasi dalam politik akan sangat berkaitan dengan pembahasan mengenai ideologi dan keterwakilan politik yang dipahami oleh masyarakat sebagai mata rantai yang menghubungkan antara pihak yang diwakili dengan pihak yang mewakili. Ideologi dipahami sebagai sarana untuk mengidentifikasi wakil mereka, artinya seorang wakil memiliki sikap, pandangan atau kehendak sesuai dengan yang diharapkan oleh pendukungnya¹⁹.

Berdasarkan pemikiran di atas, penulis tertarik untuk meneliti dalam sebuah kajian akademis berupa penulisan hukum normatif, untuk mengetahui sejauh mana ketentuan tersebut dapat dibenarkan oleh teori hukum (doktrin) dan tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan khususnya perundang-undangan yang berada di atasnya dengan judul *Perlindungan Hukum Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

1.2 Rumusan Masalah

¹⁸ Lies Ariany dalam Jurnal Konstitusi Vol. II No. 1. *Partisipasi Perempuan Di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Di Provinsi Kalimantan Selatan*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009. hlm. 47

¹⁹Ani Purwanti. *op cit*. hlm. 10

Berdasarkan uraian dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan penulis analisis yang berkaitan dengan kuota keterwakilan perempuan, yakni sebagai berikut :

1. Mengapa perlindungan hukum hak politik warga negara secara konstitusional dapat dibatasi?
2. Apakah sanksi terhadap partai politik yang tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan pada pemilihan umum bertentangan secara konstitusional dengan hak politik warga negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang jelas dan terarah akan menghindarkan terjadinya ketidakjelasan arah penelitian atau keluar konteks permasalahan yang ada, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum hak politik warga negara secara konstitusional.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis sanksi terhadap partai politik yang tidak memenuhi kuota perempuan pada pemilihan umum bertentangan secara konstitusional dengan hak politik warga negara.

1.4 Manfaat Penelitian

Atas hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bahan untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara dan bagi penulis dapat melatih diri dalam rangka melakukan penelitian dan bisa memperoleh pengalaman untuk memperluas wahana pengetahuan, terutama dalam penyelenggaraan pemilihan umum sehingga dapat dipahami secara utuh terhadap tugas dan wewenang serta hubungan antara institusi satu dengan yang lainnya.
2. bagi almamater merupakan salah satu pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma Penelitian. Selanjutnya berguna dalam rangka menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk

perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara di Universitas Jember.

1.5 Metode Penelitian

Untuk kebenaran atas suatu karya ilmiah maka di dalam penelitian harus menggunakan sebuah metodologi yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman yang menentukan akan kualitas hasil yang didapatkan atas suatu penelitian. Beberapa metode yang digunakan dalam penelitian hukum ini antara lain

1.5.1 Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan sebagai proses atau prosedur untuk menemukan jawaban atas permasalahan tersebut, namun dalam penelitian dan penyusunan penulisan hukum ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang atau disebut juga dengan *statute approach*, penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti²⁰. Pendekatan ini membuka kesempatan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) dengan undang-undang atau antar regulasi.

Penelitian dan penulisan hukum ini juga menggunakan pendekatan konseptual atau disebut juga dengan *conceptual approach*, yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum²¹, yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam suatu ilmu hukum. Dengan menggunakan pendekatan tersebut penelitian hukum ini akan menemukan ide-ide yang melahirkan

²⁰ Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Kencana Predana Media Group. Jakarta. hlm. 93

²¹ Soerjono Soekanto, dkk. 1985. *Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers. Jakarta. hlm. 70

pengertian-pengertian hukum yang relevan dengan isu hukum yang akan dianalisis²².

Disamping kedua pendekatan tersebut di atas, penulis juga menggunakan pendekatan historis atau disebut dengan *historical approach* dan pendekatan asas hukum atau disebut juga dengan *legal principle approach*. Pendekatan Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu²³ dilakukan untuk meneliti dan mengkaji berbagai hal yang melatarbelakangi berlakunya peraturan perundang-undangan, termasuk pikiran-pikiran dan gagasan yang berkembang dari para ahli hukum dan pembuat undang-undang (*law maker*) pada saat proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pokok permasalahan dalam tulisan ini²⁴.

Pendekatan asas hukum merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah dan menemukan asas-asas hukum atau yang disebut dengan *legal principles* yang relevan dengan masalah yang akan diuji dalam penelitian tesis ini.

1.5.2 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan untuk menganalisa atau memecahkan suatu masalah yang ada dalam suatu penelitian. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan tesis. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini antara lain :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas dan terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim²⁵. Menurut **Soetandyo Wignjosoebroto** yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau badan-badan pemerintahan,

²²*Ibid.* hlm. 93-95

²³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian...op cit.* hlm. 126

²⁴ Lihat Widodo Ekatjahjana. 2007. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Menurut UUD 1945*. Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Bandung. hlm. 50

²⁵ Peter Mahmud Marzuki. *op cit.* hlm. 141

yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara²⁶.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan tesis ini terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Publik Perempuan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653 Tahun 1958
3. 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*) Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165 Tahun 1999
5. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 169 Tahun 1999
6. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 138 Tahun 2002
7. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2003
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 119 Tahun 2005

²⁶Soerjono Soekanto, dkk. *op cit* . hlm. 70

9. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008
- 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008
- 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801
- 12 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 117 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316
- 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2011

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan ²⁷. Menurut **Soetandyo Wignjosubroto** bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku dalam suatu negara ²⁸.

3. Bahan Hukum Tersier

²⁷Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian.op.cit.* hlm. 141

²⁸Soetandyo Wignjosubroto. *Metode Penelitian Hukum : Apa Dan Bagaimana.* hlm. 27

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang atas penyempurnaan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain berupa artikel-artikel yang didapatkan dari jaringan internet yang berhubungan dengan isu hukum yang menjadi pokok bahasan dalam karya tulis ini²⁹.

1.5.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penulisan hukum ini menggunakan teknik studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu upaya untuk mempelajari dan memahami bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian.

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis dalam penulisan hukum ini dilakukan secara deskriptif kualitatif artinya metode ini dilakukan dengan cara menggambarkan pokok permasalahan dan selanjutnya dianalisis berdasarkan bahan hukum. Setelah dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan *metode deduktif*, yaitu dengan mengambil dan menganalisis kesimpulan yang umum untuk mendapatkan kesimpulan yang khusus.

²⁹Johny Ibrahim. Edisi revisi 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Banyumedia Publishing. Malang. hlm. 323

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perlindungan Hukum

Perlindungan Hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum kedalam bentuk perangkat, baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik lisan serta tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum tersebut, yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pengertian perlindungan hukum menurut beberapa ahli diantaranya :

1. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada HAM yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum ;
2. Menurut Philipus M. Hadjon perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap HAM yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan ;
3. Menurut C.S.T Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk

memberikan rasa aman baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun ; dan

4. Menurut Mukhti Fajar perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subjek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum³⁰.

Dalam menjalankan dan memberikan perlindungan hukum dibutuhkan suatu tempat atau wadah dalam pelaksanaannya yang disebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum dibagi menjadi dua macam yang dapat dipahami sebagai berikut :

1. Sarana perlindungan hukum preventif

Pada perlindungan hukum preventif, subjek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan, atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif, pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada penganturan khusus terkait dengan pengaturan hukum preventif.

2. Sarana perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh pengadilan umum dan peradilan administrasi di Indonesia termasuk dalam kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari tindakan hukum

³⁰ Kompasiana diakses dan diolah pada hari Selasa tanggal 30 Desember 2014 pada pukul 11.52

terhadap pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

2.2 Keterwakilan Perempuan dalam Pemilihan Umum

Keterwakilan Perempuan adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi perempuan untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, kepartaian dan pemilu³¹.

Kuota seringkali diartikan dengan pemaksaan jumlah atau presentasi tertentu untuk kelompok tertentu yang dalam hal ini adalah menyangkut tentang perempuan, secara umum kuota didefinisikan sebagai suatu sistem yang pada intinya menetapkan suatu presentase keterwakilan minimum bagi laki-laki dan perempuan yang bertujuan untuk menjamin tercapainya keseimbangan keberadaan laki-laki dan perempuan di bidang politik dan pada posisi untuk mengambil sebuah keputusan, sedangkan alasan yang mendasar dari sebuah penerapan sistem kuota adalah disebabkan oleh masalah ketidaksetaraan yang disebabkan oleh hukum dan kultur dalam suatu masyarakat³².

Affirmative action bersifat sementara apabila mempunyai tujuan dan sasaran untuk mencapai kesetaraan telah tercapai atau kelompok-kelompok yang dilindungi telah terintegrasi, maka *affirmative action* tidak lagi diperlukan. *Affirmative action* secara bertahap akan menjamin perempuan yang berada di institusi pengambil keputusan adalah mereka yang benar-benar mempunyai klasifikasi untuk jabatan tersebut. Semua kebijakan merupakan langkah strategis menuju

³¹ Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

³² *Ibid.* hlm.

terbentuknya “masa kritis” sehingga secara efektif perempuan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan politik. Untuk mengatasi kesenjangan (*gender gap*) yang terjadi di dalam hal representasi politik, kebijakan kuota seringkali ditetapkan dengan *affirmative action*.

Implementasi dari *affirmative action* (tindakan khusus sementara) dalam bidang politik tidak selalu berkaitan dengan kuota meskipun sering diartikan demikian dan *affirmative action* lebih memberi tekanan kepada kesempatan dan mementingkan klasifikasi sebagai dasar pertimbangan untuk pemberian kesempatan kepada kelompok tertentu³³. Tujuan *affirmative action* tidak hanya sekedar menetapkan presentase tertentu, tetapi mempunyai 2 sasaran yaitu yang pertama adalah sebagai pemberi dampak positif kepada suatu instansi agar lebih bisa memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme di tempat kerja dan agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya prasangka (bias) gender dan kesukuan³⁴.

2.3 Lembaga Legislatif

Menurut **John A. Jacobson** sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik bahwa secara umum, struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*)³⁵. Praktik *unicameral* dan *bicameral* menurut **Bagir Manan** sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan atau sistem pemerintahan tertentu. Namun kedua bentuk tersebut merupakan hasil proses yang panjang dari praktek ketatanegaraan di berbagai belahan dunia³⁶. Di Inggris, sistem *bicameral* terdiri dari Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Common*) sedangkan sistem *bicmeral* di USA

³³Ani Purwanti

³⁴Unifem (*United Nations Development Fund For Women*). CEDAW : *Restoring Rights To Women*, Unifem. hlm. 33

³⁵Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Media. Jakarta. hlm. 184

³⁶*Ibid.* hlm. 184

terdiri dari Senat (*Senate*) sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*House of Representative*) sebagai Majelis Rendah.

2.3.1 Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan perwakilan rakyat adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Lebih lengkapnya DPR memiliki fungsi legislas, anggaran dan pengawasan. DPR mengemban fungsi legislatif yaitu pembuat undang-undang atau dapat disebut jga ebagai assembly, yaitu mengedepankan hakekat musyawaaah guna membahas permasalahan kehidupan bernegara. Lembaga DPR yang mengatasnamakan rakyat dapat memutuskan apa saja. DPR merupakan badan yang berkuasa dalam menuntukan arah dan kehidupan bernegara yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPR sebagai lembaga tinggi negara mempunyai fungsi legislas adalah untuk membuat undang-undang, fungsi ini merupakan lokus utama dari perannya sebagai wakil rakyat karena aspirasi-aspirasi dari rakyat yang anggota DPR wakili akan diejawantahkan melalui kebijakan dalam legal draft. Undang-undang inilah yang akan dijalankan oleh pihak eksekutif selaku lembaga pengelola negara.

Kemudian adapula fungsi anggaran. Dalam fungsi anggaran, DPR bersama Presiden membahas dan memberikan/menolak persetujuan terhadap anggaran pendapatan belanja negara. Adapun DPR memepunyai beberapa hak diantaranya :

- 1) Hak Interpelasi adalah hak konstitusional DPR sebagai institusi dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya dibidang legislas.
- 2) Hak Angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan .
- 3) Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai

kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia Internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

2.3.2 Dewan Perwakilan Daerah

Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah. DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan nama lembaga tersebut, DPD mewakili kepentingan daerah, yaitu provinsi asal pemilihan anggotanya. Pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan³⁷. Artinya bahwa DPD dan DPR pada hakikatnya merupakan lembaga perwakilan rakyat, yang membedakan adalah anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik³⁸.

Pembentukan DPD (*senate* atau *upperhouse*) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan dengan relatif, seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah³⁹. Menurut **Ramlan Surbakti** sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, beberapa pertimbangan Indonesia dalam membentuk DPD : *pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus⁴⁰. Susunan,

³⁷ Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuna Ilmu Populer. Jakarta. hlm. 155 - 156

³⁸ *Ibid.* hlm. 189

³⁹ *Ibid.* hlm. 196

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 196

kedudukan, tugas dan wewenang daripada DPD diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

DPD Republik Indonesia lahir disertai dengan adanya pengaruh dua arus besar yang menginstalasi lembaga baru pada legislatif Indonesia⁴¹. Arus pertama yakni adanya reformasi, khususnya demokrasi yang sudah berjalan lama hingga transfer pemerintahan dari Soeharto ke B.J. Habibie dan arus kedua adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim⁴². Kedua arus tersebut yang melatarbelakangi lahirnya formulasi konstitusi baru yakni lahirnya DPD RI atas hasil amandemen konstitusi.

Berdasarkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 DPD mempunyai wewenang: (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah⁴³; (2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama⁴⁴; dan (3) DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti⁴⁵.

⁴¹ M.Yusuf. 2013. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Arsitektur Histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di Era Otonomi Daerah*. Graha Ilmu. Yogyakarta. hlm. 23

⁴² *Ibid.* hlm. 23

⁴³ Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

⁴⁴ Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

⁴⁵ Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

2.3.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah⁴⁶. DPRD merupakan badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah merupakan badan eksekutif daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (a) interpelasi; (b) angket dan (c) menyatakan pendapat⁴⁷.

DPRD mempunyai alat kelengkapan yang terdiri atas: (a) pimpinan; (b) komisi; (c) panitia musyawarah; (d) panitia anggaran; (e) badan kehormatan; (f) alat kelengkapan lain yang diperlukan. Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan.

Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai

⁴⁶ Lihat pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁴⁷ Abdilla Fauzi achmad. hlm. 275

komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah dimanifestasikan lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislation function*), fungsi perwakilan (*representation function*), dan fungsi pengawasan (*controlling function*), fungsi anggaran (*budgeting function*), dan fungsi seleksi pejabat publik (*selection function*).

Keanggotaan DPRD diisi dengan cara pemilihan dan kepangkatan dan terdiri wakil-wakil organisasi peserta pemilihan umum (Partai Politik). Dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang termasuk alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, Badan Kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pembentukan, susunan, tugas dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud di atas telah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah dimanifestasikan lebih lanjut lewat pemberian peran yang relatif lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislation function*), fungsi perwakilan (*representation function*) dan fungsi pengawasan (*controlling function*), fungsi anggaran (*budgeting function*) dan fungsi seleksi pejabat publik (*selection function*). Secara yuridis normatif, fungsi-fungsi tersebut tergambar dalam wujud tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagaimana diatur dalam pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu;

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Untuk menjalankan tugas dan wewenang tersebut di atas, kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), diberikan sejumlah hak yaitu hak bertanya, hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket) dan hak mengajukan pernyataan pendapat, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 44 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain adalah :

- a) mengajukan rancangan Perda;
- b) mengajukan pertanyaan;

- c) menyampaikan usul dan pendapat;
- d) memilih dan dipilih;
- e) membela diri;
- f) imunitas;
- g) protokoler; dan
- h) keuangan dan administratif.

Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, Fungsi anggaran diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah, sedangkan Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, peraturan daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

2.4. Pemilihan Umum

Pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diekspresikan melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemilu juga merupakan salah satu indikator terselenggaranya sebuah pemerintahan negara yang demokratis. Pemilu sekaligus dipakai oleh pemilih sebagai sarana untuk melakukan penilaian terhadap calon-calon wakil rakyat yang mencalonkan diri untuk duduk dalam lembaga perwakilan akyat. Sebagaimana lazimnya kegiatan pemilu ini dilakukan sekali dalam rentang waktu lima tahun sekali.⁴⁸

Pemilihan umum adalah suatu proses yang para pemilihnya memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan

⁴⁸ Lihat dalam Supriyadi, *Korelasi Sistem Pemilu Dengan Kinerja Dewan*, disampaikan pada Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur pada tanggal 27-29 Desember 2009 di Hotel Panorama Jember, hlm. 1

tersebut dalam bentukannya beraneka macam, mulai dari jabatan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota di berbagai tingkat pemerintahan, sampai Kepala Desa, dan wakil rakyat untuk para anggota legislatif. Dalam pemilihan umum, para pemilih juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta pemilihan umum menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Apalagi pemilihan umum 2009 yang memilih secara langsung, baik anggota legislatif, yang terdiri atas anggota DPR, DPRD dan DPD serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dinilai banyak pihak sebagai terobosan baru dalam iklim berdemokrasi sepanjang sejarah politik di Indonesia setelah pemilu 2004 yang dikenal demokratis dibandingkan dengan pemilu sebelumnya.⁴⁹

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilihan umum (pemilu) untuk membentuk pemerintahan atau mengisi jabatan-jabatan kenegaraan atau pemerintahan. A.S.S. Tambunan mengemukakan, pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada rakyat wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.⁵⁰

Pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi, paling tidak mesti didasari oleh beberapa hal, yaitu:

- (1) adanya peraturan perundang-undangan yang memadai sebagai landasan bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang demokrasi, fair, jujur dan adil;
- (2) pemilu diselenggarakan dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;

⁴⁹ Lihat dalam Sukamto Satoto, *Sistem Pemilu umum*, Jurnal Konstitusi (P3KP) Fakultas Hukum Universitas Jambi Volume II Nomor 1, Juni 2009, *Membangun Konstitusionalitas Indonesia, Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jakarta, 2009, hlm. 18-19.

⁵⁰ Widodo Ekatajajana, *Bunga Rampai....op. cit.*, hlm. 2

- (3) pemilu diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang berwenang, bersifat independen, tidak memihak atau netral, transparan, adil dan bertanggungjawab;
- (4) adanya lembaga pengawas dan/atau lembaga pemantau yang dibentuk secara independen, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap penyelenggaraan pemilihan umum agar dapat berlangsung secara demokratis, jujur dan legal (sah) berdasarkan hukum dan keadilan;
- (5) adanya lembaga peradilan yang independen dan tidak memihak, yang khusus dibentuk untuk mengenai masalah pelanggaran, kecurangan dan tindakan-tindakan lainnya yang melanggar nilai-nilai demokrasi, kejujuran, norma-norma hukum dan keadilan, termasuk memutuskan keabsahan hasil pemilihan umum yang diselenggarakan;
- (6) adanya lembaga penegak hukum yang khusus bertugas untuk mengawal dan menegakkan norma-norma hukum pemilu agar ditaati oleh peserta, penyelenggara pemilu, pengawas atau pemantau pemilu dan masyarakat luas lainnya.⁵¹

Arbi Sanit mengemukakan, bahwa pemilu pada dasarnya memiliki 4 (empat) fungsi utama, yaitu: (1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; (2) pembentukan perwakilan politik rakyat; (3) sirkulasi elit penguasa; (4) pendidikan politik. Dilandasi dari keempat fungsi utama pemilu tersebut, maka sudah semestinya penyelenggaraan pemilu itu agar berlangsung secara baik, teratur adil, dan tertib harus bertumpu pada aturan hukum yang menjadi landasannya. Aturan hukum yang menjadi landasan bagi seluruh rangkaian penyelenggaraan pemilu inilah yang disebut dengan hukum pemilu.⁵²

Secara teoretis kita mengenal 2 (dua) sistem Pemilu, yaitu “sistem distrik” (*single member constituencies*). Dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kita menggunakan “sistem distrik berwakil banyak”. Setiap provinsi sebagai satu distrik diwakili oleh 4 (empat) orang anggota DPD, tanpa

⁵¹ *Ibid*, hlm. 5

⁵² *Ibid*, hlm. 50

mempertimbangkan jumlah penduduk dan luas wilayah provinsi yang bersangkutan. Sedangkan untuk pemilu anggota DPR dan DPRD, digunakan “system proporsional” (*multi constituencies*), dengan dimodifikasi menjadi “system proporsional dengan daftar calon terbuka”. Sistem proporsional merupakan system perwakilan yang berimbang, dimana pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat, dibagikan kepada setiap partai politik peserta pemilu, disesuaikan dengan prosentase jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai politik peserta pemilu. Perolehan kursi setiap partai politik peserta pemilu, ditentukan berdasarkan Bilangan Daerah Pemilihan (BDP), yaitu jumlah suara sah dalam suatu Daerah Pemilihan, dibagi jumlah kuota kursi untuk Daerah Pemilihan bersangkutan.⁵³

Partai politik dan pemilu dalam suatu negara adalah 2 (dua) unsur yang sangat penting, untuk melihat apakah negara itu diselenggarakan dengan sistem pemerintahan yang demokratis atau tidak. Bagi negara-negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis, pemilu merupakan atribut sekaligus tolak ukur dari nilai-nilai dasar demokratis yang dianutnya. M. Rusli Karim mengemukakan, pemilu merupakan salah satu sarana untuk mengemukakan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi. Sedangkan partai politik seperti dikemukakan Schattscheider : “*political parties created democracy*”. Jadi partai politiklah yang membentuk demokarsi, bukan sebaliknya.⁵⁴

⁵³ Lihat dalam Rozali Abdullah, *Sistem Pemilu Legislatif.....op.cit.*, hlm 10

⁵⁴ Widodo Ekatjahjana, *Bunga Rampai.....op.cit.*, hlm. 19

.....BAB

III

KERANGKA KONSEPTUAL

3.1 Teori Konstitusi

Teori tentang konstitusi, sebagai suatu mata pelajaran yang masih muda dan mata pelajaran yang berdiri sendiri, untuk pertama kali diselidiki di dalam lingkungan universitas di Prancis⁵⁵. Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari UUD atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan terkait dalam hal Konstitusi yang disamakan dengan UUD⁵⁶. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum tertulis, untuk mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum.

Menurut paham **Herman Heller** sebagaimana yang dikutip oleh C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil sebagai ukuran untuk mengetahui arti konstitusi, maka akan terlihat bahwa konstitusi mempunyai arti yang lebih luas daripada UUD, Herman Heller membagi konstitusi dalam tiga pengertian, yaitu :

5. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die politische Verfassung als gesellschaftliche Wirklichkeit*) dan belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein Rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum ;
6. Setelah mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat dijadikan suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi tersebut disebut dengan *Rechtsverfassung* (*Die verselbstandigte Rechtsverfassung*). Tugas untuk mencari unsur-

⁵⁵C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Pengertian Hukum Tata Negara dann Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm. 63

⁵⁶C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil. *Op cit*. hlm. 56

unsur hukum dalam ilmu pengetahuan disebut dengan ‘abstraksi’ ;
dan

7. Kemudian orang memulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku di dalam suatu negara⁵⁷.

Istilah konstitusi sesungguhnya telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno. Namun, pemahaman awal terhadap konstitusi masih sangat sederhana, yaitu konstitusi diartikan secara materil⁵⁸. Hal ini disebabkan tentang masih belum diletakkannya di dalam suatu naskah yang tertulis. Kenyataan ini dapat dibuktikan dari pemikiran **Aristoteles** sebagaimana yang dikutip oleh Muhammad Ridwan Indra yang membedakan istilah *politica* (konstitusi) dan *nomoi* (undang-undang)⁵⁹. Konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Di Prancis digunakan istilah *constituer* maka dalam negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasionalnya digunakan istilah *constitution*, yang padanan istilahnya dalam bahasa Indonesia adalah konstitusi⁶⁰.

Istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *grondwet* dan di dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*, kedua istilah tersebut mempunyai istilah yang sama⁶¹. Konsep konstitusi mencakup terkait dengan pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara. Seluruh konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan pada intinya diperlukan untuk adanya pengaturan sebagaimana mestinya. Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap sebagai corak umum materi konstitusi.

⁵⁷*Ibid.* hlm. 56

⁵⁸Iriyanto A.Baso Ence. 2008. *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*. Alumni. Bandung. hlm. 58

⁵⁹Muhammad Ridwan Indra. 1990. *Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Karya Manusia*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. hlm. 21

⁶⁰Widodo Ekatjahjana. 2010. *Penetapan Dan Perubahan Konstitusi*. APHMK Press. Jember. hlm. 3

⁶¹Ellydar Chaidir. 2007. *Hukum Dan Teori Konstitusi*. Kreasi Total Media. Yogyakarta. hlm. 20

Menurut **K.C. Wheare** sebagaimana dikutip oleh Ellydar Chaidir, istilah konstitusi secara garis besar dapat dibedakan dalam dua pengertian, yaitu sebagai berikut :

1. Istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh aturan mengenai sistem ketatanegaraan ;
2. Istilah konstitusi menunjuk kepada suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat tentang aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang mempunyai sifat pokok atau dasar mengenai ketatanegaraan dalam suatu negara ⁶².

C.F. Strong sebagaimana yang dikutip oleh Hotlan Samosir mengemukakan pendapatnya mengenai konstitusi sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan diantara keduanya⁶³, **A.Kosasih Djahri** mengemukakan bahwa hakikat konstitusi ialah jaminan HAM sebagai *homo socius* dan pengaturan masalah-masalah kenegaraan (*frame at government*) ⁶⁴. Menurut **Ferdinand Lasalle** sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja dalam bukunya “*Uber Verfassungswessen*” yang juga memandang bahwa UUD lebih sempit dari pengertian konstitusi⁶⁵, sedangkan **Herman Heller** sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya “*Staatsrecht*” konstitusi dikenal mengembangkan metode studi konstitusi yang disebut dengan *methode van kennis verkrijging* ⁶⁶.

A.A.H Struycken mengemukakan dalam bukunya “*Het Staatsrecht van het koninkrijk der Nederlanden*” sebagaimana yang dikutip oleh oleh C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil bahwa konstitusi adalah undang-undang yang memuat garis-garis dan asas-asas tentang organisasi daripada negara⁶⁷. **Sri Soemantri M.** mengemukakan bahwa tidak ada satu negara pun didunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau

⁶²*Ibid.* hlm. 21

⁶³Hotlan Samosir dalam Jurnal Konstitusi Vol. 1 No. 1. *Konstitusi, Demokrasi, dan Pemilihan Umum*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009. hlm. 11-12

⁶⁴A. Kosasih Djahiri. 1971. *Ilmu Politik*. Permaco. Bandung. hlm. 49

⁶⁵I Dewa Gede Atmadja. 2010. *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*. Setara Press. Malang. hlm. 32-33

⁶⁶Jimly Asshiddiqie. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. MK Press. Jakarta. hlm. 124

⁶⁷C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil. Op cit. hlm. 66

UUD dikarenakan Konstitusi atau UUD adalah hukum tertinggi (*supreme law*) yang harus ditaati baik oleh rakyat maupun oleh alat-alat perlengkapan negara⁶⁸.

3.2 Fungsi Dan Tujuan Konstitusi

Konstitusi difungsikan sebagai sarana kontrol politik, sosial dan/atau ekonomi pada masa saat ini dan sebagai sarana perekayasaan politik, sosial dan/atau ekonomi menuju masa yang akan datang. Sehingga menurut **Jimly Asshidiqie**, fungsi konstitusi adalah sebagai berikut :

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara ;
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara ;
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara; fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara ;
4. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuatan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara ;
5. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*) ;
6. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*) ;
7. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*) ;
8. Fungsi sebagai sarana pengendali masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di dalam bidang politik maupun dalam arti yang luas mencakup bidang sosial dan ekonomi ; dan
9. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat (*social engineering atau social reform*), baik dalam arti yang sempit maupun dalam arti yang luas⁶⁹.

Pembatasan kekuasaan sangatlah penting dikarenakan tanpa adanya pembatasan kekuasaan maka negara akan disalahgunakan. Salah satu bentuk pembatasan kekuasaan dalam konstitusi adalah adanya jaminan perlindungan HAM. Jaminan perlindungan HAM di dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi bermakna bahwa negara pun dilarang untuk melakukan pelanggaran HAM dan

⁶⁸Widodo Ekatjahjana. 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam sistem Peradilannya di Indonesia*. Pustaka Sutra. Bandung. hlm. 14

⁶⁹*Ibid.* hlm. 28

bahkan tugas utama perlindungan HAM adalah pada negara⁷⁰. Konstitusi diharapkan dapat menjamin pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta paham *welfare state*, sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstitusional, sebagaimana menurut **C.F. Strong** sebagaimana yang dikutip oleh Iriyanto A. Baso Ence yang menyebutkan bahwa :

to secure social peace and progress safeguard individual right and promote national well-being(melindungi kemajuan dan perdamaian sosial, mengamankan hak-hak individu dan memajukan kepentingan sosial)⁷¹.

3.3 Materi Muatan Konstitusi

Konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu kumpulan dari peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah suatu negara⁷². Konstitusi merupakan dasar bagi peletakkan landasan pijak dan arah suatu negara, dalam mewujudkan *good goverment*. Konstitusi ada yang tertulis sebagai keputusan dari badan yang berwenang, yakni yang berupa UUD atau undang-undang dan ada pula yang tidak tertulis, yakni *ussages, understanding, customs, atau convention*.

Berkaitan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu negara, menurut **Lord Bryce** sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, mencatat empat motif timbulnya konstitusi, yaitu sebagai berikut :

1. Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa ;
2. Adanya keinginan dari pihak yang diperintah atau yang memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu sistem ketatanegaraan tertentu ;
3. Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan ; dan

⁷⁰Janedjri M.Gaffar. dalam Jurnal Konstitusi Vol. 10 No. I. Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggara Pemilu. MKRI. Jakarta. Maret. 2013. hlm. 4

⁷¹Iriyanto A. Baso Ence. *op cit.* hlm. 63

⁷²Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Media. Jakarta. hlm. 64

4. Adanya keinginan untuk menjamin kerja sama yang efektif antar negara bagian ⁷³.

Dalam praktik ketatanegaraan sering terjadi bahwa suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, karena salah satu atau beberapa pasal di dalamnya ternyata tidak dapat dijalankan kembali dikarenakan suatu konstitusi yang berlaku ternyata hanya untuk kepentingan dari suatu golongan atau penguasa, sehingga **Karl Loewenstein** sebagaimana yang dikutip oleh C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil bahwa terdapat tiga jenis penilaian terhadap suatu konstitusi, yaitu sebagai berikut :

1. Nilai normatif, apabila suatu konstitusi telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi bukan hanya yang berlaku dalam arti hukum (*legal*), tetapi juga merupakan suatu kenyataan (*reality*) dalam arti yang sepenuhnya diperlukan dan efektif. Dengan kata lain bahwa konstitusi dilaksanakan secara murni dan konsekuen ;
2. Nilai nominal, dalam pengertian ini bahwa konstitusi menurut hukum memang berlaku, namun dalam kenyataannya ditemukan ketidaksempurnaan. Ketidaksempurnaan berlakunya suatu konstitusi ini jangan dikacaukan dengan bahwa sering kali konstitusi yang tertulis berbeda dengan konstitusi yang dipraktikkan. Seperti yang diketahui bahwa suatu konstitusi dapat berubah-ubah, baik dikarenakan oleh perubahan formal seperti yang dicantumkan oleh konstitusi itu sendiri, maupun oleh karena kebiasaan ketatanegaraan. Yang dimaksud disini adalah konstitusi secara hukum berlaku, namun berlakunya tersebut tidak sempurna dikarenakan ada pasal-pasal tertentu yang di dalam kenyataannya tidak berlaku ; dan
3. Nilai semantik, konstitusi secara hukum tetap berlaku, namun di dalam kenyataannya tidak hanya sekedar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada, dan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Mobilitas kekuasaan yang dinamis untuk mengatur, yang menjadi maksud yang esensial dari suatu konstitusi diberikan demi kepentingan pemegang kekuasaan yang sebenarnya. Sehingga dalam hal ini, konstitusi hanya sekedar sebagai suatu istilah saja, sedangkan pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa ⁷⁴.

Persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan

⁷³*Ibid.* hlm. 65

⁷⁴C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil. Op cit. hlm. 62

pemerintah. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Apabila negara tersebut menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi yang digunakan adalah rakyat (*constituent power*)⁷⁵. Dalam lingkungan negara demokrasi, berlakunya suatu konstitusi ditentukan oleh rakyatnya.

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamenta sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum dan peraturan perundang-undangan lainnya⁷⁶. Sesuai dengan prinsip hukum yang universal, agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah UUD dapat berlaku dan dapat diberlakukan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.

Kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) diantara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara tersebut diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan seluruhnya dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut dengan negara⁷⁷. Jika kesepakatan ini runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi. Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu sebagai berikut :

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*) ;
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*) ; dan
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*)⁷⁸.

⁷⁵Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 18

⁷⁶*Ibid.* hlm. 19

⁷⁷*Ibid.* hlm. 20

⁷⁸*Ibid.* hlm. 21

Kesepakatan pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme dalam suatu negara. Cita-cita bersama tersebut yang pada puncak abstraksinya memungkinkan untuk mencerminkan kesamaan kepentingan diantara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, dalam suatu lingkungan masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan adanya perumusan tentang tujuan atau cita-cita bersama yang disebut dengan falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* diantara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Dasar-dasar filosofis di negara Indonesia adalah Pancasila yang mempunyai arti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila mencakup sila atau prinsip (i) keTuhanan Yang Maha Esa, (ii) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, (iii) Persatuan Indonesia, (iv) Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima sila tersebut digunakan sebagai dasar filosofis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu : (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini sangat prinsipil, karena di dalam setiap negara harus mempunyai keyakinan bahwa apapun yang akan dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *rule of the game* yang telah ditentukan bersama. Menggunakan istilah *The Rule of Law* atau *The Rule by Law*.

Pengertian *The Rule of Law*, hukum dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang puncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah yang tertulis atau dalam arti tidak tertulis

sehingga akhirnya dikenal istilah *constitutional state* yang merupakan bagian dari ciri penting dari suatu negara demokrasi modern.

Kesepakatan tentang aturan sangat penting, sehingga konstitusi dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa adanya konsensus yang disepakati bersama, konstitusi tidak akan berguna, karena konstitusi hanya akan mempunyai fungsi sebagai sebuah kertas dokumen yang tidak mempunyai nilai semantik dan tidak mempunyai fungsi atau tidak difungsikan sebagaimana mestinya. Istilah *The Rule by Law* mempunyai pengertian bahwa kedudukan hukum digambarkan hanya bersifat sebagai alat atau instrumentalis atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada ditangan seseorang atau manusia, yaitu *The Rule of Man by Law*.

Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan (a) bangunan negara beserta prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara antara satu dengan yang lain, serta (c) hubungan antar organ negara dengan warga negara. Dengan demikian, konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena merupakan cerminan keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan berkonstitusi. Kesepakatan-kesepakatan yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi akan sering diubah dalam waktu yang dekat.

Konstitusi tidak sama dengan undang-undang yang lebih mudah diubah, sehingga mekanisme perubahan UUD sudah seharusnya tidak mudah diubah seperti undang-undang. Mekanisme perubahan UUD tidak diperkenankan menyebabkan UUD tersebut menjadi kaku karena tidak dapat dirubah. Konstitusi juga tidak diperkenankan untuk disakralkan dari kemungkinan untuk adanya perubahan seperti yang terjadi di masa pemerintahan Orde Baru.

3.4 Teori Kedaulatan Rakyat dan Lembaga Perwakilan

Luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk negara yang umumnya begitu besar serta semakin tajamnya spesialisasi masyarakat modern tidak

memungkinkan asas kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung, dalam pengertian bahwa melibatkan seluruh rakyat dalam proses pengambilan keputusan publik dan dalam penyelenggaraan negara.

3.4.1 Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat secara kontroversial dalam panggung politik sejarah kekuasaan negara dan merupakan ide dasar yang sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara⁷⁹. Ajaran kaum *monarchomachen* yang berkembang dalam abad pertengahan (Abad XV) memberikan reaksi atas kekuasaan raja yang mutlak. Aliran ini bermaksud untuk mengadakan pembatasan pada kekuasaan raja dengan mengadakan perjanjian. Hasil perjanjian dituangkan di dalam *Leges Fundamentalis* yang menetapkan hak-hak dan kewajiban atas kedua belah pihak.

Ajaran kaum *monarchomachen* diteruskan pengikut hukum alam. Menurut ajaran hukum alam abad XVII dan XVIII, individu mempunyai kekuasaan pada dirinya yang diperoleh dari hukum alam. Berdasarkan perjanjian masyarakat, individu-individu tersebut membentuk masyarakat dan selanjutnya masyarakat ini menyerahkan kekuasaannya kepada raja.

Raja mendapatkan kekuasaan dari para individu melalui masyarakat. Oleh karena hukum alam merupakan dasar kekuasaan raja, sehingga kekuasaan raja dibatasi oleh hukum alam. Raja mendapatkan kekuasaan dari rakyat, sehingga rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi. Rakyat yang berdaulat, sedangkan raja hanya pelaksana dari kehendak atau keputusan rakyat. Tokoh dari kedaulatan rakyat antara lain **J.J. Rousseau**.

Menurut **Rousseau** sebagaimana dikutip oleh Dominikus Rato, rakyat adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu dan mempunyai kehendak. Kehendak tersebut diperoleh dari individu melalui perjanjian masyarakat, yang disebut dengan kehendak umum (*volonte generale*) yang mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Disamping kehendak umum (*volonte generale*) terdapat *volonte de tous*, *volonte de corp* dan *volonte particuliere*. *Volonte de tous*, apabila

⁷⁹Hendra Nurtjahjo. 2006. *Filsafat Demokrasi*. Bumi Aksara. Jakarta. hlm. 32

kehendak tersebut berasal dari kumpulan individu dalam negara bukan dalam bentuk kesatuan yang dibentuk individu⁸⁰.

Gagasan kedaulatan rakyat terus berkembang dalam diskusi teori kenegaraan dan juga praktik *trial and error* baik di Prancis, Amerika hingga pada akhirnya diikti oleh hampir seluruh negara didunia⁸¹. Arus deras demokrasi sebagai istilah yang menunjukkan kekuasaan rakyat yang telah merombak struktur monarki, minimal menjadi monarki parlementer atau menjadi hancur sama sekali yang digantikan dengan sistem Republik Indonesia.

Apabila dalam sebuah negara, pemerintah dipegang oleh beberapa atau sekelompok yang sesungguhnya merupakan kesatuan tersendiri dalam negara tersebut dan mempunyai kehendak tersendiri, maka kehendak tersebut disebut *volonte de corp*, akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corp*⁸². Sedangkan apabila pemerintahan dipegang oleh satu orang yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut dengan *volonte particuliere*, akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere*. Oleh karena itu, pemerintahan harus dipegang di tangan rakyat, atau setidaknya rakyat terwakili di dalam pemerintahan agar *volonte generale* dapat terwujud. *Volonte generale* harus berdasarkan atas kepentingan dari golongan yang terbanyak, sehingga apabila hanya kepentingan satu golongan minoritas yang diutamakan, maka bukan menjadi yang disebut dengan kepentingan umum.

Menurut **Rousseau** kedaulatan rakyat pada prinsipnya merupakan sebuah cara atau sistem pemecahan masalah dengan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Kehendak umum merupakan khayalan dan bersifat abstrak. Kedaulatan adalah kehendak umum⁸³. **Jean Jacques Rousseau** mengemukakan kekuasaan rakyat dalam bukunya *Du contrat social* dalam teori fiksinya tentang 'perjanjian masyarakat' atau disebut dengan kontrak sosial, bahwa dalam suatu negara *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki

⁸⁰Lihat Sri Praptianingsih dan Fauziyah. 2012. *Diktat Ilmu Negara*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember. Jember.hlm. 28

⁸¹Hendra Nurtjahjo. *op cit*. hlm. 33

⁸²Sri Praptianingsih dan Fauziyah. *op cit*. hlm. 29

⁸³*Ibid*. hlm. 29

hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak dari suatu kehendak bersama (*general will/volente generale*)⁸⁴.

Menurut **Immanuel Kant**, tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Kebebasan dalam batas perundang-undangan. Undang-undang dibuat oleh rakyat, meskipun melalui wakil-wakilnya. Undang-undang merupakan penjelmaan kemauan atau kehendak dari rakyat. Rakyat yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam suatu negara⁸⁵. Timbulnya teori kedaulatan rakyat sebagai reaksi dari teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan kepada rakyat.

Paham kedaulatan rakyat telah membawa secara *inheren* semangat *sekularisme* dan *antroposentrisme*, sehingga menyebabkan paradigma baru bahwa pembangkangan terhadap legitimasi kekuasaan Tuhan yang diatasnamakan oleh raja sebagai pendasaran kekuasaannya⁸⁶. Kedaulatan rakyat dalam bidang legislatif merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang wewenangnya dimiliki oleh DPR. Sedangkan dalam bidang yudikatif terlihat bahwa para hakim baru yang dapat diangkat setelah adanya pengusulan dari Komisi Yudisial kepada anggota DPR untuk mendapatkan penetapan selanjutnya yang akan dilakukan pelantikan oleh Presiden.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam alinea IV tertuang, “Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Teori kedaulatan rakyat menghendaki agar setiap tindakan dari pemerintah harus berdasarkan kehendak rakyat, yang pada akhirnya semua tindakan pemerintah harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada seluruh rakyat melalui wakil-wakilnya⁸⁷.

⁸⁴Hendra Nurtjahjo. *op cit.* hlm. 34

⁸⁵Sri Praptianingsih dan Fauziyah. *op cit.* hlm. 29

⁸⁶Hendra Nurtjahjo. *op cit.* hlm. 33

⁸⁷Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Media. Jakarta. hlm. 82

Hal ini dapat terlihat dari pelaksanaan pemilu oleh Presiden pada pemilu 1971, yang merupakan pelaksanaan dari kehendak rakyat yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 dan pelaksanaannya dari ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1968, serta dengan adanya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kemudian pada ketetapan MPRS No. VI/MPR/1973.

Penjelmaan dari ketetapan tersebut, dapat dilihat adanya persetujuan oleh rakyat atas tindakan yang telah dilakukan, sehingga dapat menunjukkan bahwa Presiden tidak dapat menetapkan suatu peraturan pemerintah, namun terlebih dahulu lahirnya undang-undang yang artinya tanpa persetujuan rakyat, Presiden tidak dapat menetapkan suatu peraturan pemerintah. Dan akhirnya Presiden harus memberikan pertanggung-jawaban kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang selanjutnya disebut dengan MPR) yang merupakan penjelmaan dari rakyat Indonesia yang memegang kedaulatan rakyat.

Teori kedaulatan rakyat semakin mendapatkan ruhnya, dalam masa reformasi yakni dengan adanya pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan secara langsung sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 serta yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum.

3.4.2 Teori Lembaga Perwakilan

Demokrasi perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendukung konstitusi tertulis sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja, sekaligus terkandung maksud untuk memperkokoh lembaga perwakilan rakyat⁸⁸.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 yang menganut tentang sistem pemilihan bertingkat. Artinya anggota lembaga perwakilan dipilih oleh orang-orang tertentu

⁸⁸Iriyanto A. Baso Ence. *op cit.* hlm. 61

yang dipilih untuk memilih⁸⁹. Dengan demikian, sejak penggantian UUD sebelum amandemen dengan Konstitusi RIS meskipun sudah ada undang-undang tentang pemilu tingkat nasional, namun gagasan pemilu tidak pernah direalisasikan dikarenakan adanya sebuah permasalahan yakni tentang bagaimana keanggotaan lembaga perwakilan diatur pengadaannya.

Lembaga perwakilan yang pertama di Indonesia adalah Komite Nasional Indonesia di tingkat pusat (KNIP). Komite ini, sesuai dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, yang awalnya merupakan komite pembantu presiden dalam menjalankan kekuasaan MPR, DPR dan Dewan Pertimbangan Agung sebelum lembaga-lembaga konstitusional dapat dibentuk sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Namun setelah dikeluarkannya maklumat No. X Tahun 1945, komite ini diberikan fungsi sebagai parlemen. Untuk pertama kali anggota KNIP diangkat oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 yang berjumlah 135 orang

Pada tanggal 16 Oktober 1945, atas usul dari KNIP, jumlah anggota bertambah menjadi 188 orang⁹⁰. Jumlah anggota ini berbeda dengan yang dimuat di dalam buku Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat RI yang menunjukkan perkembangan jumlah keanggotaan KNIP sampai dengan bulan November 1945, yaitu sebanyak 103 orang pada masa Sidang I (29 Agustus 1945), 106 orang pada masa Sidang II (16-17 Oktober 1945) dan 132 orang (25-27 November 1945). Menurut Ismail Sunny sampai bulan Juli 1946 anggota KNIP berjumlah 200 orang karena selama enam bulan sebelumnya Presiden telah mengangkat 12 orang sebagai tambahan atas 188 orang yang telah ada sebelumnya⁹¹.

Angka tersebut berbeda dengan angka yang ditulis menurut **Bintan R. Saragih** sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD bahwa pada masa sidang IV (28 Februari – 3 Maret 1946) mencatat bahwa jumlah anggota KNIP 203 orang⁹². Kemudian Presiden mengusulkan agar KNIP ditambah anggotanya agar lebih

⁸⁹Moh. Mahfud MD. 2011. *Politik Hukum Di Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. 65

⁹⁰*Ibid.* hlm. 65

⁹¹Ismail Sunny. 1983. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru. Jakarta. hlm. 55 dan 58

⁹²Moh Mahfud Md. *op cit.* hlm. 65

representatif. Hal ini berdasarkan atas kenyataan bahwa sebanyak 24% anggota KNIP berasal dari partai-partai kecil dan golongan pekerja yang tidak mempunyai wakil. Sedangkan diluar pulau jawa dan dari golongan etnis yang minoritas mempunyai wakil yang jumlahnya terlalu kecil. Sehingga pada tahun 1946 dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembentukan Komite Nasional Pusat⁹³ yang berisi tentang komposisi dan cara pengangkatan untuk anggota KNIP.

3.5 Teori Keadilan dan Hak Asasi Manusia

Prinsip kesetaraan atau *equality* merupakan salah satu prinsip yang sangat penting di dalam seluruh pembahasan tentang HAM. Salah satu contoh ketentuan yang menegaskan tentang prinsip kesetaraan adalah Pasal 3 *International Covenant on civil and Political Rights* (ICCPR) dan prinsip kesetaraan mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan konsep mengenai keadilan⁹⁴.

Prinsip kesetaraan mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan konsep mengenai keadilan, prinsip ini sering digambarkan sebagai jiwa dari HAM karena hal yang fundamental dari lahirnya ide HAM adalah meletakkan setiap individu manusia di muka bumi dalam posisi yang sama dan sejajar dalam hubungannya antara satu dengan yang lainnya⁹⁵.

3.5.1 Teori Keadilan

Plato mencanangkan suatu tatanan yang hanya mengutamakan suatu tatanan yang hanya mengutamakan kepentingan umum yaitu partisipasi semua orang di dalam gagasan keadilan dan Plato mencanangkan suatu negara dimana keadilan akan dicapai secara sempurna⁹⁶. Tentang keadilan juga dapat dilihat dalam buku **Aristoteles**, yang berjudul *Rhetorica*, sebagaimana yang dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa oleh orang Romawi diterjemahkan dalam bahasa Latin

⁹³Rusminah. 1984. *Perwakilan (Sistem dan Lembaganya) Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 75

⁹⁴Hesti Armiwulan Sochmawardiah. 2013. *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM*. Genta Publishing. Yogyakarta. hlm. 88

⁹⁵*Ibid.* hlm. 89

⁹⁶Bertens, K. 1999. *Sejarah Filsafat Yunani*. Kanisius. Yogyakarta. hlm. 9

ius suum cuique tribuere atau dalam bahasa Indonesia “setiap orang mendapatkan kebahagiaannya”. Keadilan ini tidak dapat disamakan dengan persamaan. Keadilan, tidak berarti setiap orang mendapatkan kebahagiaan yang sama. Dirujuk kepada pandangan hukum alam klasik yang diajarkan oleh **Thomas Aquinas**. Dengan mengikuti pandangan **Aristoteles**, **Thomas Aquinas** mengemukakan dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif (*iustitia distributiva*) dan keadilan komutatif (*ius commutativa*)⁹⁷.

Bentuk keadilan pertama, yaitu keadilan distributif merujuk kepada adanya persamaan diantara manusia didasarkan atas prinsip proporsionalitas. Menurut **Gustav Radbruch** sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa pada keadilan distributif terdapat hubungan yang bersifat superordinasi dan subordinasi artinya antara yang mempunyai wewenang untuk membagi dan yang mendapat bagian⁹⁸. Untuk melaksanakan keadilan diperlukan adanya pihak yang dapat membagi untuk yang bersifat superordinasi terhadap lebih dari satu orang atau dari kelompok orang sebagai pihak yang menerima bagian yang sama-sama mempunyai kedudukan yang bersifat subordinasi terhadap yang membagi. Yang menjadi tolak ukur di dalam prinsip proporsionalitas dalam kerangka keadilan distributif adalah jasa, prestasi, kebutuhan, dan fungsi.

Adanya dua orang atau kelompok orang yang berkedudukan sama sebagai subordinat terhadap pihak yang membagi dapat dilihat bahwa apakah yang membagi telah berlaku adil dengan berdasarkan tolak ukur tersebut. Di dalam prakteknya, pihak yang membagi adalah negara dan yang mendapat bagiannya adalah rakyat. Keadilan distributif bukanlah berkaitan dengan perlakuan yang sama atau perlakuan yang tidak sama karena persamaan dan ketidaksamaan ini merupakan sesuatu yang telah terbentuk. Keadilan distributif hanya bersangkut paut dengan hubungan diantara manusia bukan merupakan jenis perlakuan terhadap manusia yang berbeda sehingga keadilan distributif tidak bersangkutan dengan pembedaan.

⁹⁷Peter Mahmud Marzuki. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana. Jakarta. hlm. 151

⁹⁸*Ibid.* hlm. 152

Keadilan komutatif terdapat pada hubungan yang bersifat koordinatif diantara para pihak. Untuk menilai keadilan ini diperlukan adanya dua pihak yang mempunyai kedudukan yang sama. **John Rawls** melalui karyanya *A Theory of Justice*, Rawls menyampaikan bahwa prinsip paling mendasar dari keadilan adalah setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi-posisi mereka yang wajar⁹⁹.

Teori keadilan **Rawls** sebagaimana yang dikutip oleh Hesti Armiwulan Sochmawardiah hendak mengatasi dua hal yaitu utilitarianisme dan menyelesaikan kontroversi mengenai dilema antara *liberty* (kemerdekaan) dan *equality* (kesamaan) yang selama ini dianggap tidak mungkin untuk disatukan **Rawls** secara eksplisit memposisikan teorinya untuk menghadapi utilitarianisme, yang sejak abad pertengahan abad ke-19 mendominasi pemikiran moralitas politik normatif liberalisme¹⁰⁰.

Tentang keadilan, **John Rawls** berpendapat bahwa perlu keseimbangan, kesebandingan dan keselarasan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan bersama atau kepentingan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah negara. Ukuran dari dibentuk, diperjuangkan dan diberikannya sebuah keseimbangan, itulah yang disebut dengan keadilan. Keadilan tidak dapat diberikan begitu saja, melainkan melalui perjuangan, itulah inti dari kehidupan.

Teori keadilan **Rawls** dapat disimpulkan memiliki inti sebagai memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam (*social goods*). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat diizinkan apabila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar, serta kesetaraan kesempatan untuk kejujuran dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan¹⁰¹.

⁹⁹John Rawls. 1971. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, USA. page. 60

¹⁰⁰Hesti Armiwulan Sochmawardiah. *op cit*. hlm. 101

¹⁰¹*Ibid*. hlm. 102

John Rawls berpendapat bahwa, hukum tidak dapat dipersepsikan sebagai wasit yang tidak memihak dan bersimpati dengan orang lain, sebagaimana diajarkan oleh kaum Utilitarianisme. Hal tersebut tidak lah cukup. Mengingat hukum harus menjadi hakim yang tidak netral, melainkan selalu berpihak yaitu keberpihakannya pada kebenaran dan keadilan. **Rawls** melahirkan tiga prinsip keadilan, yang sering dijadikan sebagai rujukan oleh beberapa ahli, yaitu sebagai berikut :

1. Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*) ;
2. Prinsip perbedaan (*differences principle*) dan ;
3. Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)¹⁰².

Rawls berpendapat jika terjadi benturan (konflik), maka *Equal liberty of principle* harus diprioritaskan daripada prinsip-prinsip yang lainnya. Dan *Equal opportunity principle* harus diprioritaskan daripada *differences princip*¹⁰³. Persoalan keadilan sejalan dengan evolusi filsafat hukum. Evolusi filsafat hukum sebagai bagian dari evolusi filsafat secara keseluruhan, berputar di sekitar persoalan tertentu yang muncul secara berulang-ulang yaitu keadilan, kesejahteraan dan kebenaran.

Diantara persoalan yang ada, yang paling menonjol dalam kaitannya dengan hukum adalah persoalan keadilan, karena hukum atau aturan perundang-undangan harusnya adil, namun sering kali berkebalikan atau bahkan terabaikan. Hukum selalu berkaitan dengan keadilan walaupun sering secara empiris.

Prinsip keadilan **Rawls** sendiri tidak menyinggung masalah pertentangan antara pemilikan pribadi dengan pemilikan bersama atas sarana produksi. Hanya karena prinsip tersebut diaplikasikan pada data empiris, masalah hak milik pribadi atau bersama atas sarana produksi yang muncul dapat dijawab. Dari preposisi atau asumsi yang dikemukakan sangat realistis dalam kehidupan sosial. Itulah sebabnya **John Rawls** dikelompokkan pada posisi penganut *Realisme Hukum*¹⁰⁴.

¹⁰²John Rawls. *op cit.* hlm. 65

¹⁰³*Ibid.* hlm 67

¹⁰⁴*Ibid.* hlm. 95

Keadilan merupakan persoalan fundamental dalam hukum. Kaum Naturalis mengatakan bahwa tujuan utama hukum adalah keadilan. Akan tetapi, di dalam keadilan ada sifat relativisme, karena sifatnya yang abstrak, luas dan kompleks maka tujuan hukum seringkali *ngambang*¹⁰⁵. Oleh karena itu, selayaknya tujuan hukum haruslah lebih realistis.

Tujuan hukum yang sedikit realistik itu adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Namun demikian, sekalipun kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum dan fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, maka dapat dikatakan bahwa *summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux* (hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya). Jadi, walaupun keadilan bukanlah merupakan suatu tujuan hukum yang satu-satunya, tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.

Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan kestabilan dan ketentraman dalam hidup manusia. Agar tidak terjadi benturan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan bersama atau kepentingan masyarakat diperlukan aturan-aturan yang dibangun secara adil. **John Rawls** meyakini prinsip keadilannya dapat dipenuhi dalam masyarakat tanpa penghapusan sistem pasar bebas yang kompetitif, *dus* yang berarti mengadopsi sosialisme. Menurutnya keadilan bisa tercapai tanpa harus melakukan dan melalui perubahan besar atau revolusi kearah pemilikan umum atas sarana produksi.

Menurut **Rawls** hukum haruslah menjadi penuntun agar orang dapat mengambil posisi dengan tetap memperhatikan kepentingan individunya. Jika memang sangat diperlukan, hukum dapat menjadi hakim yang memihak, yaitu memihak kepada mereka yang sedang tidak memperoleh keadilan, kaum terpinggirkan. Jadi, hukum harus selalu mampu dan berani melakukan pilihan dan keberpihakan, yaitu berpihak kepada orang yang memang berhak diperlakukan dan memperoleh keadilan. Yang perlu ditekankan adalah, bahwa **John Rawls**

¹⁰⁵Dominikus Rato. 2010. *Filsafat Hukum Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*. LaksBang Justisia. Surabaya. hlm 54

mengatakan bahwa hukum adalah wasit, bukanlah pemain. Sebagai wasit, hukum harus memihak kepada kebenaran, yaitu keadilan¹⁰⁶.

3.5.2 Hak Asasi Manusia

Hak asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat¹⁰⁷. Secara historis HAM sebagaimana yang saat ini dikenal, memiliki perjuangan panjang bahkan sejak abad ke-13 perjuangan untuk mengukuhkan gagasan HAM ini sudah dimulai. Setelah ditandatanganinya *Magna Charta* (Piagam Besar) pada 15 juni 1215 oleh **Raja John Lackland**, dicatat sebagai permulaan dari perjuangan hak-hak asasi sebagaimana dikenal saat ini (*fundamentum lebarteis Angliae*).

Tertulis pada piagam tersebut tidak lebih dari jaminan perlindungan terhadap kaum gereja dan bangsawan, tetapi dilihat dari perjuangan hak-hak asasi manusia, *Magna Charta* dicatat sebagai yang pertama dan bukan sebagai permulaan dari sejarah hak-hak asasi manusia.

Naskah terkait dengan hak asasi yang secara berangsur-angsur menetapkan bahwa ada beberapa hak yang mendasari kehidupan manusia dan karena bersifat universiil dan asasi, naskah tersebut adalah sebagai berikut :

1. Magna Charta (Piagam Agung, 1215), suatu dokumen yang mencatat beberapa hak yang diberikan oleh Raja John dari Inggris kepada beberapa bangsawan bawahannya atas tuntutan mereka. Naskah ini sekaligus membatasi kekuasaan Raja John itu.
2. Bill of Rights (Undang-Undang Hak), suatu undang-undang yang diterima oleh Parlemen Inggris sesudah berhasil dalam tahun sebelumnya mengadakan perlawanan terhadap Raja James II, dalam suatu revolusi tak berdarah (The Glorius Revolution of 1688)

¹⁰⁶*Ibid.* hlm 72

¹⁰⁷Miriam Budiharjo. 2002. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. hlm. 120

3. Declaration des droits de l'homme et du citoyen (Pernyataan hak-hak manusia dan warga negara, 1789), suatu naskah yang dicetuskan pada permulaan Revolusi Perancis, sebagai perlawanan terhadap kesewenangan dari rezim lama.
4. Bill of Rights (Undang-Undang Hak), suatu naskah yang disusun oleh rakyat Amerika dalam tahun 1789 (jadi sama tahun-nya dengan Declaration Prancis), dan yang menjadi bagian dari undang-Undang Dasar pada tahun 1791¹⁰⁸.

Isi pokok dari *Magna Charta*, antara lain : Pertama, kemerdekaan seseorang tidak boleh dirampas, jika tidak berdasarkan undang-undang atau keputusan hakim; dan Kedua, pajak tidak boleh dipungut semata-mata atas perintah raja sahaja. Perkembangan selanjutnya adalah ditandatanganinya *Petition Of Right* tahun 1628 oleh **Raja Charles I** di hadapan parlemen yang terdiri dari utusan rakyat (*The House of Commons*). Hal ini mengisyaratkan bahwa perjuangan hak-hak asasi berkorelasi erat dengan perkembangan demokrasi.

Perjuangan yang telah nyata dari hak-hak asasi manusia tercermin dari ditandatanganinya *Bill of Rights* oleh **Raja Willem II** di Britania Raya tahun 1689 sebagai hasil dari *Glorius Revolution*. Karena disamping peristiwa tersebut merupakan kewenangan parlemen atas raja, juga karena ditandai oleh rentetan peristiwa pergolakan yang menyertai perjuangan *Bill of Right* itu sendiri selama empat puluh tahun. Hal yang terpenting dari *Bill of Right* adalah dikemukakanya bahwa setiap anggota parlemen tidak boleh ditangkap jika dia berbicara tentang suatu hal yang tidak sesuai dengan pendapat raja. Sehingga *Bill of Right* merupakan tonggak pertama dari kebebasan mengeluarkan pendapat.

HAM secara sederhana dapat didefinisikan sebagai hak-hak dasar atau hak-hak pokok yang dimiliki manusia sejak lahir. Istilah HAM telah dikenal di dalam praktik kehidupan bernegara baik di tingkat nasional maupun di tingkat internasional. Pada awalnya, istilah tersebut merupakan terjemahan dari kata *droits de l'homme* (Prancis) yang terjemahan harfiahnya adalah hak-hak manusia. Pernyataan ini digunakan pula oleh Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) yang di

¹⁰⁸Op cit Miriam Budiharjo. hlm. 120

dalam bahasa Inggrisnya disebut dengan istilah *fundamental human rights* yang disingkat dengan istilah *human rights*¹⁰⁹. Dewasa ini konsep HAM telah diterima hampir secara universal sebagai norma hukum yang dituangkan dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya dalam suatu negara.

Dalam tahun 1948 Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (yang selanjutnya disebut dengan PBB) telah memproklamirkan *Universal Declaration of Human Right* yang terdiri dari 30 pasal, yang ditandatangani oleh semua negara anggota kecuali Rusia dan negara-negara sosialis yang “tidak mengakui hak milik perseorangan”. Sebagai suatu pernyataan, piagam tersebut baru mengikat secara moral dan bukan yuridis, untuk itu harus dituangkan dalam bentuk perjanjian ultirateral. Dan baru pada tanggal 16 Desember 1966 lahir *Covenant* dari sidang umum PBB yang mengikat bagi negara-negara yang meratifikasinya. *Covenant* tersebut memuat : *Pertama*, perjanjian tentang hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; *Kedua*, perjanjian tentang hak-hak sipil, dan politik.

HAM merupakan materi inti dari naskah UUD negara modern. HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi negara, hukum, pemerintahan dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia¹¹⁰. Yang dimaksud dengan HAM adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia, sehingga HAM (*the human rights*) berbeda dengan pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*)¹¹¹.

Meski demikian menurut **M.Mahfud M.D.**, piagam HAM tersebut mengalami kesulitan di dalam pelaksanaannya secara internasional karena beberapa sebab : *Pertama*, pelaksanaan secara internasioanal itu menyangkut hukum internasional yang sangat rumit; *Kedua*, pelaksanaan HAM harus disesuaikan dengan keadaan negara masing-masing; dan *Ketiga*, sekalipun

¹⁰⁹ Ahmad Kosasi. 2003. *HAM Dalam Prespektif Islam : Menyingkap Persamaan Dan Perbedaan Antara Islam Dan Barat*. Salemba Diniyah. Jakarta. hlm xviii

¹¹⁰ Pasal 1 angka 1 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

dinyatakan tanpa batas secara eksplisit di dalam *covenant*, tetapi pelaksanaan hak asasi itu dibatasi oleh dua hal : (1) konstitusi yang berlaku dalam suatu negara; dan (2) adanya pertimbangan ketertiban dan keamanan nasional suatu negara ¹¹².

Perihal kesetaraan gender merupakan roh dari sistem demokrasi yang ingin dibangun di Indonesia di tengah pluralitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, kunci dari roh demokrasi sangat bergantung kepada cara manusia Indonesia dalam bersikap menghormati kemanusiaan yang diwujudkan di dalam sikap sesama manusia saling menghormati, adil dan beradab sesuai dengan Sila Kedua Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia ¹¹³.

Prinsip demokrasi menjamin perlindungan dan pemenuhan HAM untuk semua orang sebagai wujud dari prinsip kedaulatan rakyat ¹¹⁴. Hal ini berarti bahwa ada tiga hal penting yang menjadi kunci dari HAM yang sekaligus menjadi kunci dari demokrasi, yaitu anti diskriminasi, kebebasan dan kesetaraan. Pengertian terkait dengan hak warga negara harus dibedakan antara hak konstitusionalitas dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peranan undang-undang di bawahnya (*subordinate legislations*) ¹¹⁵.

Sesuai ketentuan terkait dengan HAM diadopsikan secara lengkap dalam UUD NRI Tahun 1945 ¹¹⁶, pengertian tentang HAM dan hak asasi warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian "*constitutional rights*" yang dijamin di dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, setiap warga negara Indonesia juga memiliki hak-hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar UUD disebut dengan hak hukum (*legal rights*), bukan sebagai hak konstitusional (*constitutional rights*).

¹¹² Moh.Mahfud M.D. 2012. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm. 130

¹¹³ Jimly Asshiddiqie.

¹¹⁴ *Ibid.* hlm. vi

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie. *Menuju...op cit.* hlm. 32

¹¹⁶ Lihat Perubahan Kedua Undang Undang Dasar 1945 pada tahun 2000

Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 dapat dikatakan tidak mencantumkan secara tegas mengenai jaminan HAM dan jika dapat dianggap bahwa UUD NRI Tahun 1945 mengandung beberapa aspek ide tentang HAM, maka yang dirumuskan dalam UUD 1945 sangatlah sumir sifatnya. Setelah perubahan UUD 1945 terutama setelah perubahan kedua pada tahun 2000, ketentuan terkait dengan HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar.

Menjadi warga Negara Republik Indonesia, menurut UUD NRI Tahun 1945, mempunyai arti yang sangat penting dalam sistem hukum dan pemerintahan. UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghormati hak asasi setiap individu manusia yang berada di dalam wilayah negara Republik Indonesia. Ketentuan terkait dengan jaminan HAM warga negara diberikan dalam bentuk hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan dan lain sebagainya yang bertimbal balik menimbulkan kewajiban bagi negara untuk memenuhi hak khusus bagi Warga Negara Indonesia. Artinya, negara Republik Indonesia tidak wajib memenuhi tuntutan warga negara asing untuk bekerja di Indonesia atau untuk mendapatkan pendidikan secara gratis di Indonesia. Hak-hak tertentu yang dapat dikategorikan sebagai hak konstitusional warga negara adalah :

1. Hak asasi manusia tertentu yang hanya berlaku sebagai hak konstitusional bagi Warga Negara Indonesia. Misalnya (i) hak yang tercantum di dalam Pasal 28D ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan, “Setiap Warga Negara berhak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan”; (ii) Pasal 27 ayat (2) menyatakan, “Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; (iii) Pasal 27 ayat (3) yang berbunyi, “Setiap Warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam pembelaan negara”; (iv) Pasal 30 ayat (1) berbunyi, “Tiap-tiap Warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara”; (v) Pasal 31 ayat (1) menentukan, “Setiap Warga Negara berhak mendapat pendidikan” ; Ketentuan-ketentuan tersebut khusus berlaku bagi Warga Negara Indonesia, bukan bagi setiap orang yang berada di Indonesia ;
2. Hak asasi manusia tertentu yang meski berlaku bagi setiap orang, tetapi dalam kasus-kasus tertentu, khusus bagi Warga Negara Indonesia, berlaku keutamaan-keutamaan tertentu. Misal, (1) Pasal 28D ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menentukan, “Setiap orang berhak untuk bekerja..” Namun,

negara dapat membatasi hak orang asing untuk bekerja di Indonesia; (ii) Pasal 28E ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Meski ketentuan ini bersifat universal, tetapi dalam implementasinya, orang yang berkewarganegaraan asing dan Warga Negara Indonesia tidak mungkin dipersamakan haknya. Orang asing tidak berhak ikut campur di dalam urusan dalam negeri Indonesia, misalnya secara bebas menyatakan pendapat yang dapat menimbulkan ketegangan sosial tertentu. Demikian pula orang warga negara asing tidak berhak mendirikan partai politik di Indonesia untuk tujuan mempengaruhi kebijakan politik Indonesia. (iii) Pasal 28H ayat (2) menyatakan, “Setiap orang berhak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Hal ini juga diutamakan bagi Warga Negara Indonesia, bukan bagi orang asing yang merupakan tanggung jawab negara asalnya sendiri untuk memberikan perlakuan khusus.

3. Hak warga negara untuk menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan (*elected officials*), seperti Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Kepala Desa, Hakim Konstitusi, Hakim Agung, anggota Badan Pemeriksa Keuangan, anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Panglima Tentara Nasional Indonesia, kepala Kepolisian Republik Indonesia, Dewan Gubernur Bank Indonesia, anggota komisi-komisi negara, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung atau secara tidak langsung oleh rakyat.
4. Hak warga negara untuk diangkat dalam jabatan-jabatan tertentu (*appointed officials*), seperti Tentara Nasional Indonesia, struktural dan fungsional dalam lingkungan kepegawaian, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui pemilihan. Setiap jabatan (*office, amt, functie*) mengandung hak dan kewajiban serta tugas dan wewenang yang bersifat melekat dalam pelaksanaan atau perwujudannya terkait erat dengan pejabat masing-masing (*offical, ambtsdrager, fungsionaris*) sebagai subjek yang menjalankan jabatan tersebut. Semua jabatan yang dimaksud di atas hanya berlaku dan hanya dapat diduduki warga negara Indonesia sendiri sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3). Pasal 27 ayat (1) menentukan, “Segala warga negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal 28D ayat (3) berbunyi, “Setiap warga negara

berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Dengan demikian, setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk menduduki jabatan-jabatan kenegaraan dan pemerintahan Republik Indonesia seperti yang dimaksud di atas. Penekanan status sebagai warga negara ini penting untuk menjamin bahwa jabatan-jabatan tersebut tidak akan diisi oleh orang-orang yang bukan warga negara Indonesia. dalam hal warga negara Indonesia dimaksud di atas, maka hak dan kewajibannya sebagai manusia dan sebagai warga negara terkait erat dengan tugas dan kewenangan jabatan yang dipegangnya. Kebebasan yang dimiliki oleh setiap orang dibatasi oleh status seseorang sebagai warga negara, dan kebebasan setiap warga negara dibatasi pula oleh jabatan kenegaraan yang dipegang oleh warga negara yang bersangkutan. Karena itu, setiap warga negara yang memegang jabatan kenegaraan wajib tunduk kepada pembatasan yang ditentukan berdasarkan tugas dan kewenangan jabatannya masing-masing.

5. Hak untuk melakukan upaya hukum dalam melawan atau menggugat keputusan-keputusan negara yang dinilai merugikan hak konstitusional warga negara yang bersangkutan. Upaya hukum yang dimaksud dapat dilakukan (i) terhadap keputusan administrasi negara (*beschikkingsdaad van de administratie*), (ii) terhadap ketentuan pengaturan (*regelensdaad van staat organ*), baik materiil maupun formal, dengan cara melakukan *substantive judicial review* (*materiële toetsing*) atau *procedural judicial review* (*formele toetsing*), ataupun (iii) terhadap keputusan hakim (*vonnis*) dengan cara mengajukannya ke lembaga pengadilan yang lebih tinggi, yaitu tingkat banding, kasasi, atau peninjauan kembali. Misal, Pasal 51 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa perorangan Warga Negara Indonesia dapat menjadi pemohon perkara pengujian undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, yaitu dalam hal yang bersangkutan untuk menganggap bahwa hak (dan/atau kewenangan) konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya sesuatu undang-undang yang dimohonkan pengujiannya¹¹⁷.

3.6 Teori Hukum Feminis

Teori hukum feminis atau *feminist jurisprudence* dimulai di Amerika USA sebagai bagian dari pergerakan kaum feminis. Kata feminis sendiri berawal dari politik Perancis pada abad 19, yaitu nama yang diberikan kepada kelompok-kelompok dalam masyarakat yang berujung untuk memperbaiki status

¹¹⁷Jimly Asshiddiqie. *Menuju...op cit.* hlm 446

perempuan¹¹⁸. Berbagai faktor disebut sebagai faktor yang berkontribusi atas lahirnya *feminist jurisprudence* di USA, yaitu sebagai berikut :

1. Mengikuti atau akibat gerakan perempuan (sosiologi dan psikologi);
2. Lebih banyak perempuan yang masuk Fakultas Hukum dan peran sarjana hukum dan mahasiswi hukum di tahun 1960-an ;
3. Pengaruh perjuangan anti diskriminasi terhadap negro ;
4. Bantuan hukum kepada perempuan dalam kasus-kasus : tenaga kerja, kehamilan, dan kekerasan terhadap perempuan ; dan
- 5.. Pengaruh *Critical Legal Studies*¹¹⁹.

Perkembangan *feminist jurisprudence* di dunia Barat, tidak lepas dari pengaruh aliran-aliran feminisme yang telah berkembang seperti :

1. *cultural feminism* ;
2. *liberalism* ;
3. *radical feminism* ; dan
4. *marxist feminism* dan sebagainya¹²⁰.

Teori hukum yang berperspektif feminis adalah tentang perdebatan tentang feminisme terhadap hukum¹²¹. Pendekatan feminis terhadap hukum dapat terlihat mulai dari suatu asumsi dasar tentang hubungan antara perempuan dan hukum, yang menyatakan bahwa hukum diinformasikan oleh dan melayani laki-laki untuk memperkuat hubungan sosial secara patriarki.

Teori hukum feminis muncul karena, *pertama*, muncul dari adanya perhatian dari isu politik dimana hukum dapat berdampak pada subordinasi perempuan dan karenanya selalu mengkaitkan teori hukum yang ada dengan praktek berupa dampak yang dihasilkan. *Kedua*, bahwa hukum bukanlah sebuah sistem yang teratur tetapi merupakan sesuatu yang berkaitan dengan ketidakberaturan, tidak dapat diramalkan dan bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh persepsi dari pengamatannya dalam memaknai hukum tersebut¹²².

¹¹⁸L. M. Gandhi Lopian. 2012. *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. hlm. 228

¹¹⁹*Ibid.* hlm. 228

¹²⁰*Ibid.* hlm. 228

¹²¹Rachmad Safa'at

¹²²Syarbaini, Syahril, Rahman A dan Djihado, Monang dalam AD Kusumaningtyas. 2008 *Perempuan dan Hukum : Menuju Hukum Yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Yayasan Obor. Jakarta. hlm. 358

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa diadopsinya prinsip *affirmative action* dalam paket Undang-Undang Politik di Indonesia adalah kemenangan hukum feminis, karena negara dapat merespon, memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat (perempuan) terkait dengan peningkatan partisipasi perempuan di bidang politik¹²³.

Hal tersebut didasarkan pada norma laki-laki, pengalaman laki-laki dan kekuasaan laki-laki, bahwa pengalaman perempuan tidak dimasukkan dalam hukum dan hukum sudah menyumbangkan penganiayaan terhadap perempuan¹²⁴. Berbagai debat telah berlangsung misalnya tentang kesamaan dan perbedaan perempuan dengan laki-laki, tentang arti '*equality*' dan cara bagaimana mencapainya, tentang gender serta ras dan lain sebagainya. Namun setidaknya ada satu persamaan yaitu semua menyadari ada budaya patriarki, yang harus diupayakan untuk ditransformasi.

Studi tentang perempuan mencari unsur-unsur positif dalam mengupayakan transformasi transformasi budaya patriarki. Teori hukum feminis memberi sumbangannya dengan mengidentifikasi nilai-nilai dasar dan kristalisasinya dan mempertimbangkan nilai-nilai dasar itu dalam implementasi hukum.

Teori hukum yang berperspektif feminis sebuah metode kritis yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari analisis hukum yang menetapkan contoh nilai dari sebuah kasus, pernyataan fakta-fakta atau menerapkan hukum terhadap fakta-fakta. Menjalankan hukum, sebagai seorang feminis pada dasarnya berarti melihat rumusan hukum untuk mengidentifikasi implikasi gender terhadap peraturan dan melihat asumsi yang mendasarinya serta menuntut penerapan peraturan tersebut yang tidak lagi melanggengkan subordinasi perempuan sehingga persoalan perempuan selalu memiliki relevansi yang potensial dan analisis hukum yang ketat serta tidak pernah menganggap adanya sebuah netralitas gender¹²⁵.

Tove Stang Dahl, yang menekankan pentingnya *women-centered-policy-consideration* atau pertimbangan kebijakan yang berpusat pada perempuan,

¹²³Ani. hlm. 10

¹²⁴*Ibid.* hlm. 160

¹²⁵*Ibid.* hlm .160

menyebut dua nilai dasar pokok yaitu keadilan dan kebebasan dan di dalam kedua nilai dasar ini diidentifikasikannya nilai-nilai dasar yang terutama yaitu *equality* (persamaan atau kesamaan), harkat-martabat, integritas, *self-determination* (menentukan sendiri) dan *self-realization* ¹²⁶.

Teori feminis muncul dari pengalaman langsung dan kesadaran yang secara aktif menonjolkan dirinya dan teori feminis menekankan konteks serta pentingnya identifikasi pengalaman dan tuntutan bagi dirinya ¹²⁷. Pertimbangan kebijakan yang berpusat pada perempuan, memberikan panduan untuk pengorganisasian bahan hukum, untuk mengevaluasi dan mengadakan perubahan hukum, juga interpretasi dan penerapan hukum, bersama-sama dengan pertimbangan kebijakan lainnya, yang keseluruhannya merupakan sumber hukum. Secara politis nilai-nilai dasar yang dimaksud adalah yang mendasari visi dan prioritas, sehingga dengan demikian strategi untuk memajukan kepentingan perempuan.

Menerapkan perspektif perempuan terhadap ketentuan hukum berarti menelaah ketentuan hukum sekalian dengan pengalaman dan kepentingan perempuan. Tujuan penelaahan ketentuan hukum adalah untuk memahaminya secara total. Memahami ketentuan hukum yang menyebabkan dan mengakibatkan perempuan mengalami ketidakadilan atau diskriminasi, memerlukan penelitian terhadap hukum dan pengalaman perempuan yang menyeluruh. Artinya harus mencari dan mengidentifikasi hubungan-hubungan dalam sistem hukum yang berlaku, dalam berbagai bidang seperti latar belakang sejarahnya, ekonomi, agama, politik, budaya, psikologi, maupun biologi dan sebagainya.

Menurut **Wallersteis** sebagaimana yang dikutip oleh L.M. Gandhi Lopian adalah relevan, demikian pula teori aspek Dooywerd, yang melihat berbagai aspek saling menentukan dan saling mempengaruhi ¹²⁸.

Analisis hukum yang berperspektif feminis mempunyai manfaat untuk melakukan analisis permasalahan sebagai berikut :

1. Analisis diskriminasi undang-undang dan praktik sosial. Hal ini termasuk analisis peraturan dan praktik hukum yang diskriminatif,

¹²⁶L. M. Gandhi Lopian. *Op. cit.* hlm. 229

¹²⁷Rachmad Safa'at. *Op. cit.* hlm.

¹²⁸*Ibid.* hlm. 230

yaitu peraturan yang secara eksplisit membedakan gender dan mengikikan perempuan. Misalnya, larangan keluar rumah pada malam hari bagi kaum perempuan atau perlakuan terhadap perempuan yang melakukan perzinahan jauh lebih serius daripada laki-laki yang melakukannya.

2. Menggali undang-undang dan praktik hukum yang mengakibatkan perbedaan, yaitu undang-undang yang meskipun netral secara formal, tetapi memiliki pengaruh yang berbeda atas perempuan. Analisis tersebut juga mempelajari asumsi tentang gender yang mendasari undang-undang, praktik atau pendekatan judicial, dan mencoba untuk menggambarkan hubungan antara undang-undang dan praktik yang berbeda. Sehubungan dengan dasar tersebut, analisis ini dipandang sebagai suatu metodologi terhadap dan hukum yang bersifat patriarki.
3. Kritik feminis terhadap sistem hukum pada kenyataannya diawali dengan dekonstruksi mitos objektivitas dan netralitas. Pendekatan ini diawali dengan skeptivisme radikal yang netralitas dan universalitas. Pendekatan ini berangkat dari pemahaman dasar bahwa sistem hukum yang ada tidak memasukkan perspektif¹²⁹.

Dalam konteks masyarakat patriarki, produk hukum yang menyangkut tentang perempuan tentu berpengaruh besar terhadap kehidupan perempuan. Bagaimanapun berbagai produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang memiliki otorita sudah dapat dipastikan merupakan produk politik¹³⁰. Artinya mencerminkan pandangan masyarakat terhadap perempuan yang kemudian ditafsirkan dan dikristalisasi oleh kelompok-kelompok strategis dalam pengambil keputusan menjadi produk hukum.

Sebagai produk politik, produk hukum tersebut tentu sarat dengan muatan berbagai kepentingan. Akibatnya, produk hukum tersebut sama sekali tidak netral. Bukan saja dari berbagai kepentingan politik dan ekonomi yang melatarbelakangi kelahirannya, namun juga tidak netral dari nilai-nilai dominan yang dianut oleh masyarakat, terutama yang dianut oleh para pembentuk hukum¹³¹.

Produk hukum yang dikeluarkan oleh negara untuk perempuan dan dampaknya terhadap kehidupan sosial ekonomi perempuan salah satunya adalah tentang persoalan waris. Hingga saat ini, masyarakat Indonesia belum memiliki

¹²⁹Rachmad Safa'at. *Op. cit.*

¹³⁰*Ibid.* hlm. 157

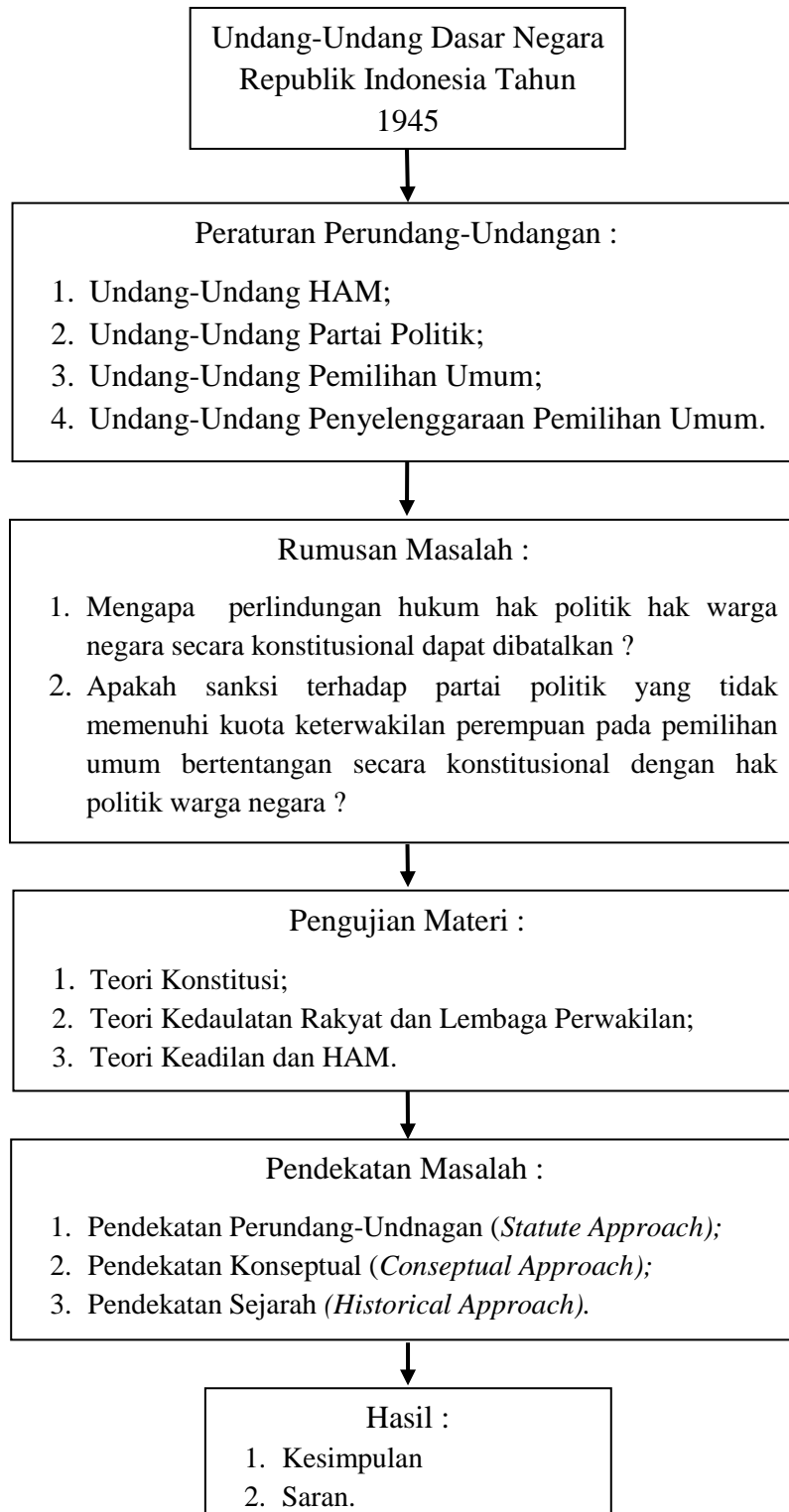
¹³¹*Ibid.* hlm. 158

hukum waris nasional sehingga masih memberlakukan kebijakan lama, yakni memberlakukan hukum Islam bagi yang beragam Islam atau hukum adat atau hukum perdata Barat bagi yang non-Islam¹³².

Dalam praktiknya, hal ini bisa saling bertentangan satu sama lain dan berpotensi untuk melahirkan konflik. Misalnya, ketika yang berkepentingan harus memilih hukum mana yang akan diterapkan, siapakah yang berhak menentukan pilihan itu : suami, istri atau anggota keluarga yang lain ? dalam konteks masyarakat patriarki (sekaligus paternalistik) hal ini sangat berpengaruh terhadap perempuan (istri) yang pada umumnya tidak punya kontrol terhadap proses pengambilan keputusan.

Produk hukum yang dikemukakan tersebut, menjadi dasar utama untuk menempatkan perempuan pada posisi yang subordinatif terhadap laki-laki, yang pada akhirnya akan menghasilkan berbagai ketidakadilan gender, beban berlebih, kekerasan dan peran stereotipe perempuan. Produk hukum tersebut telah merugikan pengukuhan, pemenuhan, dan pelaksanaan hak-hak perempuan sampai batas yang mempengaruhi kondisi partisipasi perempuan di bidang publik.

¹³²*Ibid.* hlm. 158

Gb. I. Design Penelitian

BAB IV PEMBAHASAN

4.1. Hak Politik Warga Negara Secara Konstitusional

L.J. van Apeldoorn membedakan antara pengertian UUD (*grondwet*) dan konstitusi (*constitutie*), menurut faham tersebut bahwa UUD adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis¹³³. Negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional menegaskan bahwa, UUD mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindung. Gagasan ini dinamakan *Konstitusionalisme*¹³⁴. Menurut **Carl J. Friedrich** sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo dalam buku *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah¹³⁵.

Warga negara dalam arti materiil adalah penduduk tetap yang menetap di wilayah negara dan yang termasuk didalam kategori tersebut adalah rakyat dan seluruh pemerintahan, tidak terkecuali personil birokrasi (sipil maupun militer)¹³⁶. Warga negara dalam arti formil adalah seluruh penduduk yang diakui sebagai bagian dari negara, tercatat dan secara resmi terregistrasi, memiliki atau tidak memiliki identitas resmi (KTP, paspor, akta kelahiran, dll) yang diterbitkan oleh negara¹³⁷. Seseorang yang tercatat dan memiliki identitas resmi sebagai warga

¹³³Miriam Budiardjo. 2002. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. hlm. 95

¹³⁴*Ibid.* hlm. 96

¹³⁵*Ibid.* hlm. 96

¹³⁶Hendarmin Ranadirekasa. 2009. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik Mengapa ada negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Fokus Media. Bandung. hlm.162

¹³⁷*Ibid.* hlm. 162

negara dengan sendirinya memiliki hak dan kewajiban yang penuh sebagai warga negara. Seseorang tersebut berhak mengikuti acara-acara kenegaraan yang diperlukan bagi warga negara dan wajib tunduk pada peraturan dan perundang-undangan negara. Bagi penduduk yang hanya tercatat namun tidak/belum memiliki identitas resmi, misal untuk masyarakat/suku terasing atau yang masih primitif walau belum sepenuhnya masuk didalam kategori formal sebagai warga negara, secara materil tetap diakui sebagai warga negara berdasarkan asas *ius solis* (kewarganegaraan berdasarkan tempat kelahiran atau lamanya periode tinggal di wilayah negara)¹³⁸. Apapun atau bagaimanapun status warga negara, seseorang tersebut tetap memiliki hak-hak dasar sebagai warga negara yang harus diakui, dihormati dan dilindungi oleh negara.

Secara umum yang dimaksud dengan hak-hak dasar warga negara adalah bahwa negara berkewajiban dan bertanggungjawab atas tersedianya lapangan pekerjaan, tersedianya sandang, pangan dan papan ; menyediakan dan memberikan pendidikan, menjamin kesehatan, dan memberikan perlindungan hukum dan keamanan bagi seluruh warganya dsb yang berdasarkan atas prinsip-prinsip HAM¹³⁹. Cara pembatasan yang dianggap paling efektif adalah dengan cara membagi kekuasaan. Menurut **Carl J. Friedrich** sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo dengan cara membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Pembatasan ini tercermin dalam UUD, sehingga dalam anggapan ini UUD mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat, tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun¹⁴⁰. Mulai akhir abad ke-19 dengan timbulnya UUD dalam bentuk seperti yang saat ini dikenal, konstitusi dianggap sebagai jaminan yang paling efektif bahwa kekuasaan tidak akan disalahgunakan dan hak-hak warga negara tidak dilanggar¹⁴¹. Sehingga timbullah istilah konstitusionalisme untuk menandakan suatu sistem asas-asas pokok yang

¹³⁸ *Ibid.* hlm.162

¹³⁹ *Ibid.* hlm. 162

¹⁴⁰ *Ibid.* hlm. 97

¹⁴¹ *Ibid.* hlm. 99

menetapkan dan membatasi kekuasaan dan hak bagi yang memerintah (penguasa, *the rule*), maupun bagi yang diperintah (rakyat, *the ruled*). Konstitusi-konstitusi yang pertama dipaksakan oleh rakyat tidak bersedia lagi untuk diperintah dengan kekuasaan absolut, atau dianugerahkan oleh raja yang progressif pikirannya.

Menjadi warga negara Republik Indonesia mempunyai arti yang sangat penting dalam sistem hukum dan pemerintahan, prinsip-prinsip HAM yang ada dan berlaku untuk setiap individu, bahkan disamping jaminan HAM tersebut setiap warga negara juga diberikan jaminan hak konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD NRI Tahun 1945, sedangkan hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*)¹⁴². Hak-hak tertentu yang dapat dikategorikan sebagai hak konstitusional warga negara adalah:

1. HAM tertentu yang hanya berlaku sebagai hak konstitusional bagi Warga Negara Indonesia saja. Seperti : ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap Warga Negara berhak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan” Pasal 27 ayat (2) menyatakan, “Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; Pasal 27 ayat (3) yang menyatakan “Setiap Warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam pembelaan negara”; (iv) Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan “Tiap-tiap Warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara”; (v) Pasal 31 ayat (1) yang menyatakan “Setiap Warga Negara berhak mendapat pendidikan”; Ketentuan-ketentuan tersebut khusus berlaku bagi Warga Negara Indonesia, bukan bagi setiap orang yang berada di Indonesia;
2. Hak Warga Negara untuk menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan (*elected officials*), seperti Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Walikota, Kepala Desa, Hakim

¹⁴²Jurnal Mahkamah Konstitusi Vol 1 No 1 Tahun 2009

Konstitusi, Hakim Agung, anggota Badan Pemeriksa Keuangan, anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Dewan Gubernur Bank Indonesia, anggota komisi-komisi negara dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung atau secara tidak langsung oleh rakyat.

3. Hak Warga Negara untuk diangkat dalam jabatan-jabatan tertentu (*appointed officials*), seperti tentara nasional Indonesia, polisi negara, jaksa, pegawai negeri sipil beserta jabatan-jabatan struktural dan fungsional dalam lingkungan kepegawaian dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui pemilihan. Setiap jabatan (*office, ambt, functie*) mengandung hak dan kewajiban serta tugas dan wewenang yang bersifat melekat dan yang pelaksanaan atau perwujudannya terkait erat dengan pejabatnya masing-masing (*official, ambtsdrager, functionaris*) sebagai subyek yang menjalankan jabatan tersebut.

4.1.1. Hak Politik Warga Negara

Warga negara adalah seluruh penduduk negara, yang oleh kehadirannya, keberadaan negara menjadi mungkin sehingga wajar apabila warga negara dalam negara yang demokrasi, memiliki hak untuk ikut menentukan nasib dan masa depan negara (hak politik)¹⁴³. Hak politik adalah hak-hak yang ditetapkan dan diakui oleh undang-undang atau konstitusi berdasarkan keanggotaan sebagai warga negara¹⁴⁴. Hak politik yang paling mendasar bagi warga negara adalah hak memilih (menentukan pilihan) dalam pemilu dan hak memilih dalam referendum, tidak terbatas apakah warga negara tersebut kedudukannya sebagai rakyat biasa ataukah dalam kedudukannya sebagai pejabat atau petugas negara (anggota yudikatif, birokrasi sipil, termasuk kepolisian dan militer). Sementara di negara

¹⁴³ Hendarmin Ranadirekasa. *Op cit.* hlm. 166

¹⁴⁴ Sulistyono Adi Winarto dalam Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Vol. 6 No. 12. *Peranan dan Strategi Perempuan dalam Politik dan Jabatan Publik*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember. Jember. 2010. hlm. 120

monarchi parlementer, Raja selaku kepala negara yang berada pada wilayah ‘*can do no wrong*’ dan terpisah dan tidak berurusan langsung dengan masalah politik praktis, dibebaskan dari hak memilih. Atas dasar pemahaman seperti tersebut maka menjadi jelas bahwa kurang tepat ungkapan hak memilih dalam pemilu adalah hak rakyat, hak memilih dalam pemilu adalah hak warga negara ¹⁴⁵.

Pada umumnya, konstitusi mengaitkan pemenuhan hak-hak tersebut dan syarat kewarganegaraan. Artinya hak-hak politik hanya dapat berlaku bagi warga negara setempat dan tidak berlaku bagi warga negara asing ¹⁴⁶. Hak Politik (*Political Rights*), terdiri atas: hak berpendapat dan mengeluarkan pendapat (*opinion and expression*); hak berkumpul dan berorganisasi (*assembly and association*); hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan (*take part in government*); hak yang sama untuk memanfaatkan pelayanan umum (*equal access to public service*); hak dipilih dan memilih (*elect and be elected*) ¹⁴⁷.

Dalam hak-hak politik terhimpun konsep hak dan kewajiban secara sekaligus. Hak-hak politik pada tingkat tertentu menjadi kewajiban bagi individu karena hak-hak tersebut menjadi wajib. Hal tersebut disebabkan oleh hak mutlak yang memperbolehkan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanpa ikatan apapun, kecuali dalam menggunakannya menurut konstitusi. Jika tidak digunakan dalam banyak pembuatan undang-undang, hak-hak politik tersebut mengancam dijatuhkannya sanksi, terutama karena hak-hak politik tersebut tidak berlaku, kecuali untuk seseorang yang memenuhi syarat-syarat tertentu disamping syarat kewarganegaraan ¹⁴⁸. Hak-hak politik pada hakekatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Jadi, untuk melaksanakan hak-hak politik sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah melalui perundang-undangan, agar campur tangannya dalam

¹⁴⁵ Hendarmin Ranadirekasa. *Op cit.* hlm. 166

¹⁴⁶ Siti Musdah Mulia dan Anik Farida. 2005. *Perempuan dan Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. hlm. 74

¹⁴⁷ Jurnal Mahkamah Konstitusi Vol 1 No 1 tahun 2009

¹⁴⁸ Siti Musdan Mulian dan Anik Farida. *op cit.* hlm. 75

kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu¹⁴⁹. Terdapat kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan, yang terdiri atas:

- a. Setiap warga negara yang menyangang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama;
- b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional;
- c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum;
- d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya; dan
- e. Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh¹⁵⁰.

Philips Alston dan **Gerald Quinn**, menyebutkan bahwa hak sipil dan politik tidak memiliki muatan ideologis, sedangkan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dikatakan bermuatan ideologis. Artinya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya hanya dapat diterapkan pada suatu sistem ekonomi tertentu, sedangkan hak-hak sipil dan politik dapat diterapkan untuk semua sistem ekonomi atau pemerintahan apapun¹⁵¹. Perbedaan kedua kategori hak tersebut membawa konsekuensi adanya tanggung jawab negara yang berbeda, yaitu untuk hak-hak ekonomi, sosial dan budaya menuntut tanggung jawab negara dalam bentuk *obligations of result*, sedangkan hak-hak sipil dan politik menuntut tanggung jawab negara dalam bentuk *obligations of conduct*.

Hak-hak politik perempuan sampai saat ini masih merupakan masalah krusial. Selama ribuan tahun perempuan terus-menerus berada di bawah kekuasaan laki-laki dalam semua masyarakat patriarki. Kondisi tersebut terwujud

¹⁴⁹Miriam Budiharjo. *op cit.* hlm. 123

¹⁵⁰Jurnal Mahkamah Konstitusi Vol II No 1 tahun 2009. hlm. 87

¹⁵¹*Ibid.* hlm. 87

karena sebagian besar masyarakat di dunia ini adalah masyarakat patriarki. Hak politik perempuan mengisyaratkan partisipasi individu dalam pembentukan pendapat umum, baik dalam pemilihan wakil-wakil di lembaga legislatif atau sebagai calon legislatif. Hak-hak politik tersebut adalah:

1. Hak untuk mengungkapkan pendapat dalam pemilihan referendum;
2. Hak untuk mencalonkan diri sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat; dan
3. Hak pencalonan menjadi Presiden dan hal-hal lain yang berkaitan dengan politik ¹⁵².

4.1.2...Nilai-Nilai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar berdirinya suatu bangsa Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan, maka Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tetap dipertahankan seutuhnya ¹⁵³. UUD NRI Tahun 1945 secara jelas mengandung semangat agar Indonesia dapat bersatu, baik yang tercantum dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasal UUD yang langsung menyebutkan tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikonkretkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam upaya membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia dengan tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ¹⁵⁴.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa penyelenggara negara Indonesia harus berdasar pada prinsip theokrasi, demokrasi, nomokrasi serta erokrasi yang saling bersinergi¹⁵⁵, artinya prinsip keTuhanan mendasari praktek berdemokrasi di Indonesia, prinsip negara hukum juga dijiwai oleh nilai-

¹⁵² Sulistio Adi Winarto. *Op cit.* hlm. 120

¹⁵³ Abdilla Fauzi Achmad. Hlm. viii

¹⁵⁴ Ibid. hlm. viii

¹⁵⁵ Arief Hidayat. 2012. *Makalah 4 Pilar Kebangsaan Indonesia*, Pada Seminar Pancasila Sebagai Batu Uji Dalam Kehidupan Bernegara

nilai keTuhanan yang Maha Esa, prinsip keTuhanan harus diletakkan pada kerangka negara hukum agar tidak terjadi anarkhis atau *chaos*. Kedudukan dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah lebih utama daripada Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, disebabkan karena Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila serta Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan pasal-pasal dalam *Verfassungsnorm* UUD NRI Tahun 1945¹⁵⁶. Prinsip negara hukum mendudukkan adanya supremasi hukum yaitu bahwa hukum melandasi setiap aspek kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, selain itu prinsip konflik yang ada harus diselesaikan menurut sarana hukum yang ada.

Di dalam kerangka negara hukum yang berdasarkan pada Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, masalah kesetaraan substantif menuju kesejahteraan dan keadilan bagi semua (*justice for all*) menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan negara. Artinya, dengan diterimanya hukum haruslah menjiwai setiap kebijaksanaan dan pelaksanaan program pembangunan yang sejalan dengan prinsip negara hukum¹⁵⁷. Dalam naskah Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, HAM telah mendapatkan jaminan konstitusional yang sangat kuat. Pokok-pokok materi yang diadopsikan ke dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak untuk hidup;¹⁵⁸
2. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga melalui perkawinan yang sah;¹⁵⁹

¹⁵⁶ Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Kanisius. Yogyakarta. hlm. 58 dan 65

¹⁵⁷ Henry Hasibuan. 1998. *Posisi dan Peranan Aparatur Hukum*. *Honeste Vivere*. Jurnal Hukum Universitas Kristen Indonesia. hlm. 28

¹⁵⁸ Pasal 28 ayat (1) UUD 1945, memuat hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Terdapat 7 (tujuh) macam HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, yaitu: (i) hak untuk hidup, (ii) hak untuk tidak disiksa, (iii) hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani, (iv) hak atas kebebasan beragama, (v) hak untuk tidak diperbudak, (vi) hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan (vii) hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut

¹⁵⁹ Pasal 28B ayat (1) UUD 1945

3. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
4. Setiap orang berhak mendapat pendidikan, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia ;
5. Setiap orang berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia;
6. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya;¹⁶⁰
7. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;¹⁶¹
8. Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja¹⁶²;
9. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan¹⁶³;
10. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan¹⁶⁴;
11. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya¹⁶⁵;
12. Setiap orang bebas memilih pendidikan dan pengajaran¹⁶⁶;
13. Setiap orang bebas memilih pekerjaan;
14. S
etiap orang bebas memilih kewarganegaraan;

¹⁶⁰Pasal 28C ayat (2) UUD 1945

¹⁶¹Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

¹⁶²Pasal 28D ayat (2) UUD 1945

¹⁶³Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, adalah hak yang hanya berlaku bagi warga negara Indonesia, sehingga tidak perlu dipahami dalam konteks pengertian hak asasi manusia

¹⁶⁴Pasal 28D ayat (4) UUD 1945

¹⁶⁵Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun

¹⁶⁶Pasal 28E ayat (1) UUD 1945

15. Setiap orang berhak memilih tempat tinggal di wilayah negara, meninggalkannya dan berhak kembali lagi ke negara;
16. Setiap orang berhak memperoleh suaka politik dari negara lain;
17. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya¹⁶⁷;
18. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat (*freedom of association*)¹⁶⁸;
19. Setiap orang berhak atas kebebasan berkumpul (*freedom of peaceful assembly*);
20. Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat (*freedom of expression*);¹⁶⁹
21. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi guna mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya;
22. Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia;
23. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan¹⁷⁰ atau perlakuan lain yang merendahkan derajat martabat manusia;
24. Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat;
25. Setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan;¹⁷¹
26. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun¹⁷²;

¹⁶⁷Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. Adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun

¹⁶⁸Pasal 28E ayat (3) UUD 1945

¹⁶⁹Pasal 28I ayat (1), adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun

¹⁷⁰Pasal 28I ayat (1), adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun

¹⁷¹Pasal 28H ayat (1) UUD 1945

¹⁷²Ketentuan dalam UUD 1945 tersebut menegaskan perlunya penegakan prinsip "*equal protection*". Namun demikian, dalam fakta implementasinya prinsip "*equal protection*" mengakui perlunya suatu pengecualian yang diwujudkan dalam bentuk "*affirmative action*". Dengan demikian, ketentuan ini memiliki relevansi dengan ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945

27. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut¹⁷³;
28. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan¹⁷⁴;
29. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat¹⁷⁵;
30. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun¹⁷⁶.

Pada dasarnya sebagian besar materi UUD NRI Tahun 1945 berasal dari rumusan substansi Ketetapan No.XVII/MPR/1998 tentang HAM, yang dijabarkan dalam rumusan substansi Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang telah disahkan sebelumnya, serta ketentuan-ketentuan tentang HAM yang telah diadopsikan ke dalam sistem hukum nasional Indonesia berasal dari konvensi-konvensi internasional dan deklarasi universal HAM, serta berbagai instrumen hukum internasional lainnya.

4.2. Sanksi Terhadap Partai Politik Yang Tidak Memenuhi Kuota Keterwakilan Perempuan Pada Pemilihan Umum Menurut Konstitusi

Partai politik memiliki peran yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi¹⁷⁷. Negara dijalankan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Organisasi negara pada hakikatnya dilaksanakan oleh rakyat sendiri atau setidaknya atas persetujuan rakyat karena kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, syarat utama pelaksanaan demokrasi

¹⁷³Pasal 28I ayat (2) UUD 1945

¹⁷⁴Pasal 28H ayat (2) UUD 1945

¹⁷⁵Pasal 28H ayat (3) UUD 1945

¹⁷⁶Pasal 28H ayat (4) UUD 1945

¹⁷⁷Muchamad Ali Safa'at. 2011. *Pembubaran Partai Politik Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Rajawali Grafindo Persada. Jakarta. hlm.vii

adalah adanya lembaga perwakilan yang dibentuk melalui pemilihan berkala dan menghendaki adanya kebebasan politik agar pemilihan tersebut benar-benar bermakna¹⁷⁸.

Menurut **Moh Mahfud MD** sebagaimana yang dikutip oleh Muchamad Ali Safa'at dalam konsepsi negara hukum modern, kebebasan partai politik tersebut menjadi ciri yang tidak bisa dilanggar. *International Commission of Jurists* pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menjadikan kebebasan menyatakan pendapat dan kebebasan berserikat sebagai ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule Of Law*. Wujud dari kebebasan politik tersebut adalah kebebasan menyatakan pendapat dan kebebasan berserikat melalui pembentukan partai politik¹⁷⁹.

Perkembangan kehidupan partai politik dapat dilihat berjalan paralel dengan perkembangan demokrasi. Pada rezim yang demokratis, selalu diikuti dengan kehidupan kepartaian yang dinamis. Sebaliknya, pada rezim yang otokrasi, kehidupan partai politik sangat dibatasi, baik pembentukan maupun aktivitasnya sehingga hanya menjadi legitimasi bagi rezim yang sedang berkuasa. Menurut Pasal 27 ayat (2) huruf b Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 menegaskan bahwa apabila syarat kuota 30% keterwakilan perempuan tidak terpenuhi, maka Komisi Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut dengan KPU) akan membatalkan keterwakilan partai, namun fakta yang terjadi masih ditemukan partai politik yang seharusnya didiskualifikasi atas pelanggaran aturan tersebut faktanya partai politik tersebut tidak didiskualifikasi sehingga masih menjadi peserta dalam pemilihan umum legislatif 2014.

4.2.1. Pentingnya Keterwakilan Perempuan

Keterwakilan perempuan adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi perempuan untuk melaksanakan peranannya dalam bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, kepartaian dan pemilihan umum¹⁸⁰. Lahirnya pengaturan prinsip keterwakilan perempuan, atau bisa disebut dengan sistem

¹⁷⁸*Ibid.* hlm. vii

¹⁷⁹*Ibid.* hlm.vii

¹⁸⁰Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

kuota keterwakilan perempuan, bersumber dari ketidakpuasan beberapa kalangan. Hal tersebut terlihat dari memprihatikannya porsi atau persentase kalangan perempuan di lembaga legislatif, kalangan perempuan di lingkungan partai politik, dari aktivis partai, pengurus, calon legislatif (caleg). Era reformasi dan demokratisasi, pemberlakuan otonomi daerah merupakan momentum penting bagi perempuan terutama di daerah, untuk berpartisipasi aktif dalam menentukan bulat lonjongnya demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang selama ini lebih banyak ditentukan oleh orang lain, sementara perempuan hanya menerima akibat yang tidak menguntungkan.

Perempuan selalu berada di dalam posisi yang tawar dan lebih rendah serta tidak memperoleh akses di dalam pengambilan keputusan, serta tidak mendapatkan berbagai kesempatan untuk beraktualisasi. Di dalam sektor publik, baik di dalam kehidupan sosial, ekonomi, perancangan politik, perlindungan HAM, dan hukum. Perempuan acapkali tidak memperoleh manfaat yang sama di dalam kesempatan, sumberdaya maupun hasil pembangunan serta korban kekerasan dan pelecehan HAM dan hukum¹⁸¹.

Perempuan seringkali dirugikan oleh konstruksi tentang laki-laki dan perempuan dengan segenap relasinya yang dibentuk oleh berbagai latar belakang sosial dan budaya, termasuk agama maupun interpretasi keagamaan. Selama itu perempuan menjadi objek permainan politik yang berubah setiap saat. Konstruksi sosial yang membuat perempuan tidak memungkinkan untuk berperan secara aktif dalam partai politik. Berbagai bentuk gerakan perempuan yang terintegrasi dengan isu publik seperti merebut kemerdekaan, menumbangkan rezim, terlibat dalam demonstrasi, merupakan hal yang sering di dapat dalam pemberitaan. Namun, ketika masuk ke dalam gelanggang politik dan jabatan publik, perempuan sering disingkirkan dan kembali dipinggirkan.

Dewasa kini, peranan dan strategi perempuan dalam politik dan jabatan publik, masih ditempatkan pada golongan atau masyarakat kelas dua di kancah perpolitikan dan jabatan publik serta partisipasi perempuan dalam politik. Jabatan publik mencerminkan masih kentalnya ideologi patriarki dimana keikutsertaan

¹⁸¹*Ibid.* hlm. 155

perempuan di partai politik atau duduk di parlemen, merupakan bagian dari dominasi kekuasaan atau jabatan suami atau laki-laki. Strategi yang harus diambil oleh perempuan untuk meningkatkan representasi dan dapat berperan serta dalam lembaga politik formal atau pada jabatan publik mencakup faktor internal dan faktor eksternal.

Faktor internal adalah faktor yang meliputi sumber daya perempuan itu sendiri. Perempuan harus percaya diri dengan kemampuannya yang ada dalam dirinya, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan empat sektor pokok yang diacu dalam indikator dalam pembangunan manusia atau *human development index*, yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi, administrasi publik dan desentralisasi. Permasalahan terkait dengan keterlibatan perempuan di dalam bidang politik, khususnya pada lembaga legislatif terlihat dari beberapa hal yakni aspek regulasi pada konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) yang menjamin atas partisipasi perempuan dalam lembaga perwakilan serta adanya berbagai undang-undang yang merupakan turunan dari Konstitusi sehingga implementasi dari partisipasi perempuan lebih mudah untuk dijalankan. Permasalahan selanjutnya adalah sistem pemilihan umum proporsional terbuka, artinya partai politik mengajukan calon anggota DPR, DPD dan DPRD untuk dapat dipilih secara jujur dan adil oleh seluruh rakyat, sehingga dengan sistem ini, perempuan berkesempatan untuk dicalonkan serta dipilih untuk menjadi anggota legislatif.

Keadaan yang demikian, menghasilkan berbagai isu terkait dengan ketidakadilan gender, baik berupa marginalisasi, subordinasi, beban berlebih, kekerasan dan peran stereotipe perempuan yang memasuki berbagai bidang kehidupan.¹⁸² Dalam konteks yang demikian diperlukan adanya keberadaan hukum yang efektif, akomodatif dan responsif terhadap perempuan untuk menghapus ketidakadilan kekerasan yang berbasis tentang gender¹⁸³. Diskriminasi terhadap perempuan terjadi karena adanya pengingkaran terhadap pernyataan tersebut, sehingga banyak ditemukan ketimpangan gender dimana perempuan menjadi sub-ordinat, rentan terhadap kekerasan baik fisik maupun psikis dan

¹⁸²*Ibid.* hlm. 155

¹⁸³*Ibid.* hlm. 155

mempunyai stereotype tertentu. Untuk itu jika hak yang sama telah diberikan kepada laki-laki dan perempuan, akan tetapi masih terjadi diskriminasi, maka solusinya negara harus memberlakukan hukum yang membuat perempuan bisa lebih berperan di ranah politik ¹⁸⁴.

Pengaturan partisipasi perempuan dibidang politik khususnya di lembaga perwakilan merupakan politik hukum yang diambil Indonesia dengan pilihan hukum responsif yang ditujukan untuk mengatur sekaligus meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik, sehingga semua stakeholder yaitu negara, partai politik, KPU yaitu institusi atau lembaga terkait misalnya Bappenas, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Komisi Nasional Perempuan, Lembaga Swadaya Masyarakat termasuk Lembaga Kajian hendaknya memenuhi pengaturan tersebut ¹⁸⁵.

Demi tercapainya kesetaraan menuju keadilan gender dapat dilakukan upaya secara kultural dan struktural. Upaya kultural dapat diupayakan dengan menjadikan setiap individu sensitif gender melalui rekonstruksi nilai dan norma sosial yang diskriminatif gender, sedangkan secara struktural dapat dilakukan dengan melaksanakan pengarus-utamaan gender di semua bidang, salah satunya melalui legislasi, baik pada tingkat nasional maupun daerah melalui pembuatan peraturan daerah yang sebagai landasan pelaksanaan pembangunan ¹⁸⁶. Membangun *civil society* berarti memperjuangkan ruang publik, tempat semua warga negara dapat mengembangkan kepribadian, potensi, dan memberi peluang bagi pemenuhan kebutuhan. Sebagai bagian mutlak dari warga bangsa yang jumlahnya lebih dari setengah jumlah penduduk Indonesia dan 57% dari jumlah pemilih, dalam rangka membangun *civil society* yang berkesetaraan dan berkeadilan gender, perempuan merupakan komponen kunci dalam membangun demokrasi.

¹⁸⁴Doni Danardono. *Metode, Teori, dan Ideologi dalam Studi Perempuan Interdisiplin terhadap Hukum, Makalah dalam Pelatihan Metodologi Penelitian Sosio Legal*, yang diselenggarakan atas kerja sama Epistema Institute, Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. hlm. 8

¹⁸⁵Ani Purwanti. *op cit.* hlm. 25

¹⁸⁶*Ibid.* hlm. 25

Berdasarkan realitas jumlah pemilih perempuan lebih besar, memungkinkan dan menguntungkan bahkan akan mempengaruhi keterwakilan perempuan dalam Badan Perwakilan Rakyat (DPR, DPD dan DPRD). Pada dasarnya karakteristik sosial dan pengelompokan sosial seperti jenis kelamin (laki-laki- perempuan), mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam pengelompokan sosial baik secara formal maupun informal dan sekaligus merupakan sesuatu yang vital dalam memahami perilaku politik seseorang dalam menentukan pilihan. Memperhatikan kondisi objektif perempuan yang tertinggal karena nilai-nilai budaya patriarki dan perlakuan diskriminatif, pemberdayaan perempuan dalam politik dimulai dengan kegiatan-kegiatan penyadaran (*awareness rising*), terutama mengubah cara pandang dan pola pikir (*mind set*) kita “laki-laki dan perempuan” tentang prinsip-prinsip demokrasi yang menjamin kesetaraan, hak asasi manusia, supermasi hukum dan keadilan. Ketimpangan gender dalam lembaga-lembaga politik saat ini tidak mungkin terkejar tanpa ada suatu tindakan khusus atau *affirmative action*, yang dimaksudkan untuk mempercepat tercapainya kesetaraan serta apabila dicermati dalam kancah perpolitikan perempuan di Indonesia dari segi keterwakilan perempuan baik di tataran eksekutif, yudikatif, maupun legislatif sebagai badan yang memegang peran kunci menetapkan kebijakan publik, pengambilan keputusan dan menyusun berbagai piranti hukum, perempuan masih jauh tertinggal bila dibandingkan dengan laki-laki.

4.2.2. Dasar Hukum Keterwakilan Perempuan

Pada Tahun 2003, pengaturan partisipasi perempuan di bidang politik khususnya pada lembaga legislatif menunjukkan perkembangan yang menggembirakan yaitu dengan diusulkannya masalah partisipasi perempuan pada pembahasan RUU dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Menurut pandangan dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan atau yang disebut dengan PPP DPR RI¹⁸⁷ terhadap RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD menegaskan bahwa :

¹⁸⁷Risalah Pemandangan Umum Partai Persatuan Pembangunan Terhadap Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. 18 Februari 2003. Hlm. 47

RUU tentang Pemilahan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD harus mendukung lahirnya kebijakan *affirmative action* bagi perempuan dengan mencantumkan rumusan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam daftar calon anggota DPR dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh setiap partai politik peserta pemilu. Kebijakan ini dimaksudkan agar peran dan partisipasi perempuan dalam kegiatan politik dapat lebih maksimal. Dalam jangka waktu yang panjang diharapkan agar posisi dan kiprah perempuan dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara mencapai pada tingkat yang signifikan. Kami berpendapat kebijakan ini tidaklah semata didasarkan oleh karena jumlah perempuan yang lebih dari 53% dari total populasi kita, tetapi juga karena perempuan sejatinya mempunyai hak yang sama dengan laki-laki dan kualitas sumber daya manusia perempuan Indonesia saat ini kian meningkat. Selain itu dalam pendapat akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR Republik Indonesia terhadap RUU tentang Partai Politik dijelaskan bahwa :

Masalah keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik dalam undang-undang ini mengamanatkan kepada semua pimpinan partai politik untuk meningkatkan jumlah perempuan pada setiap tingkat kepengurusan. Di lain pihak bahwa kader perempuan juga perlu bersungguh-sungguh untuk meningkatkan kemampuan dan aktivitasnya. Beberapa catatan di atas merupakan penyempurnaan atas berbagai ketentuan yang masih belum diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999. Diharapkan dengan adanya undang-undang partai politik baru ini lebih dapat menyehatkan kehidupan partai politik, meningkatnya kinerja partai politik dengan memaksimalkan fungsi-fungsi politiknya dengan meningkatkan akuntabilitas partai politik¹⁸⁸.

Usulan terkait dengan RUU Partai Politik yang diajukan oleh salah satu Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengalami penolakan oleh beberapa fraksi dan pemerintah. Selanjutnya setelah terjadi persetujuan atas RUU Partai Politik tersebut disambut dengan adanya berbagai catatan keberatan (*minderheidsnota*) oleh beberapa anggota DPR, khususnya terkait dengan minimal kuota 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik¹⁸⁹. Berdasarkan Amanat Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksana Putusan MPR Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI oleh Lembaga Tahun 2001 dan Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2002

¹⁸⁸Risalah Pemandangan Umum Partai Persatuan Pembangunan Terhadap Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. 18 Pebruari 2004.

¹⁸⁹*Ibid.* Ani

tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA pada sidang tahunan MPR RI, maka diundangkanlah Undang Undang Nomor 31 Tahun 2002¹⁹⁰ tentang Partai Politik, yang mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 2002. Dalam Pasal 31 ayat (3) dijelaskan bahwa :

Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum masyarakat partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan *gender*.

Dijelaskan di dalam Penjelasan Pasal 31 ayat (3) bahwa kesetaraan dan keadilan gender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepengurusan tiap partai politik di setiap tingkatan¹⁹¹. Tahun 2003, terkait dengan usulan dari Fraksi PPP dalam RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD maka sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK dan Mahkamah Agung pada sidang tahunan MPR RI, khususnya dalam bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan untuk anak direkomendasikan kepada pemerintah untuk dibuat suatu kebijakan, peraturan dan program khusus dengan tujuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di dalam lembaga-lembaga pengambilan keputusan dengan jumlah minimum 305 (tigapuluh perseratus)¹⁹² dan sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut maka Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD¹⁹³ yang mulai berlaku pada tanggal 11 Maret 2003, pada Pasal 65 ayat (1) menetapkan bahwa :

Setiap Partai Politik peserta pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

¹⁹⁰Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002, Nomor 138. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251

¹⁹¹*Ibid.* Penjelasan Pasal 31 ayat (3) Undang Undang Partai Politik

¹⁹²Ani. op cit. hlm

¹⁹³Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277

Ketentuan tersebut dilanjutkan dengan adanya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 dan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang memuat tentang peraturan bahwa setiap partai politik diharuskan untuk memasukkan kuaa 30% keterwakilan perempuan dalam pengajuan menjadi bakal calon legislatif serta tentang keharusan partai politik untuk memasukkan setidaknya 1 orang perempuan dalam setiap 3 bakal calon legislatif (*zipper system*).

Ketentuan untuk meningkatkan partisipasi perempuan di lembaga DPR, DPD dan DPRD, bahkan undang-undang yang terkait dengan partisipasi perempuan dalam lembaga DPR, DPD dan DPRD terdapat lebih dari satu, yaitu Undang-Undang HAM, Undang-Undang Partai Politik yang selalu direvisi setiap kali akan menghadapi pemilu dan undang-undang tentang Pemilu. Ketentuan tentang *affirmative action* untuk perempuan yang mempunyai tujuan untuk menjamin peningkatan jumlah partisipasi perempuan.

Jaminan keterlibatan perempuan dalam bidang politik telah mengalami dampak yang positif. Keterlibatan ini dibuktikan dengan lahirnya peraturan-peraturan nasional yang menjamin secara hukum akan keterlibatan perempuan dalam bidang politik, meskipun di dalam perjalanannya kehadiran peraturan ini masih belum memberikan hasil yang maksimal. Peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat di dalam tabel di bawah ini

Tabel 4.1
Instrumen Perundang-Undangan Nasional yang Mengatur Keterlibatan
Perempuan dalam Politik

No	Peraturan Nasional	Pasal dan Isi Peraturan
1.	UUD	Pasal 27 ayat (1): Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib

	Negara Republik Indonesia Tahun 1945	menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 28D ayat (3) menentukan bahwa setiap warga negara berhak mendapat kemudahan dan perlakuan yang khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan
2.	UU Republik Indonesia No. 68 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Publik Perempuan	Pasal 1 Konvensi: Wanita mempunyai hak untuk memilih dalam semua pemilihan atas dasar yang sama dengan pria, tanpa diskriminasi. Pasal 2 Konvensi: Wanita mempunyai hak untuk dipilih dalam semua " <i>publicity elected bodies</i> " yang dibentuk berdasarkan perundang-undangan nasional, atas dasar yang sama dengan pria tanpa diskriminasi. Pasal 3 Konvensi menentukan bahwa : Wanita mempunyai hak yang sama untuk duduk dalam jabatan yang pemerintahan dan melaksanakan semua fungsi pemerintahan, tanpa diskriminasi apapun, sesuai dengan perundang-undangan nasional
3.	UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk	Pasal 4 ayat (1) Konvensi CEDAW juga erat kaitannya dengan pelaksanaan Pasal 7 yang menentukan bahwa : (1) embuatan peraturan-peraturan dan melaksanakan tindakan khusus sementara oleh Negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat kesetaraan " <i>de facto</i> " antara pria dan wanita, tidak dianggap seperti yang ditegaskan di dalam Konvensi yang sekarang, dan sama sekali tidak harus membawa konsekwensi mempertahankan norma-norma yang tidak sama atau terpisah. Peraturan-peraturan dan tindakan tersebut wajib dihentikan jika tujuan kesetaraan dalam kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

	<p>Diskriminasi terhadap Wanita (<i>Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women</i>)</p>	
4.	<p>UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia</p>	<p>Pasal 23 ayat (1) menentukan bahwa : Setiap orang bebas memilih dan mempunyai keyakinan politiknya dan Pasal 43 menentukan bahwa :</p> <p>1. etiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>2. etiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantara wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.</p> <p>3. etiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.</p>
5.	<p>UU RI No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan</p>	<p>Pasal 46: Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif harus menjamin keterwakilan perempuan sesuai dengan prasyarat yang telah ditentukan. Pasal 49 ayat (1) menentukan bahwa : Wanita berhak untuk memilih, dipilih, dan diangkat dalam pekerjaan, jabatan dan profesi sesuai dengan syarat dan peraturan perundang-undangan.</p>

	n Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Kepegaw aian	
6.	UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	Pasal 31 ayat (3) : Kepengurusan partai politik di setiap tingkat dipilih secara demokratis melalui forum masyarakat partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender
7.	UU No. 21 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakila n Rakyat, Dewan Perwakila n Daerah, dan Dewan	<p>Pasal 65 :</p> <p>1. etiap Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%</p> <p>2. etiap Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120% (seratus dua puluh persen) jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Daerah Pemilihan</p> <p>3. engajuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan ketentuan :</p> <p>a. alon anggota DPR disampaikan kepada KPU ;</p> <p>b. alon anggota DPRD Provinsi disampaikan kepada KPU Provinsi yang bersangkutan ; dan</p> <p>c.</p>

	Perwakilan Rakyat Daerah	alon anggota DPRD Kabupaten/Kota disampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan
8.	UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Internasional Covenant and Political Rights (Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)	<p>Pasal 55: Nama-nama calon sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut. Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) perempuan bakal calon.</p> <p>(Dalam Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008. Mahkamah Konstitusi memutuskan Pasal 214 huruf a sampai e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan konstitusi dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Putusan tersebut membatalkan dasar hukum penentuan calon terpilih anggota DPR dan DPRD (Provinsi Kabupaten/Kota) berdasarkan nomor urut menjadi berdasarkan suara terbanyak)</p> <p>Pasal 3 Kovenan : Negara Pihak Kovenan berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dengan laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur di dalam kovenan ini.</p> <p>Pasal 25 Kovenan : Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak untuk :</p> <p>a..... kut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas ;</p> <p>b. emilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak yang dipilih secara universal dan sama, seraf dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih ;</p> <p>c..... emperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.</p>
9.	UU Republik Indonesia	Pasal 17 ayat (2) : Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku,

	No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	agama, ras, atau golongan. (Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal, mengenai Pasal 17 ayat (2) ditentukan : “Yang dimaksud dengan syarat obyektif lainnya antara lain adalah disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, kerjasama, dan dapat dipercaya) Bab II : Pembentukan Partai Politik Pasal 2 ayat 2 menentukan bahwa : Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) yang menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
1 0.	UU Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,d an Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pasal 20: Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh perseratus) yang diatur di dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing. Pasal 53 menentukan bahwa : Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.
1 1.	UU No. 2 Tahun 2011	Pasal 2 tentang pembentukan dan kepengurusan partai politik : Ayat (2) : “Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menyertakan 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.” Ayat (5) : “Kepengurusan partai politik pada tingkat pusat

	<p>tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik</p>	<p>sebagaimana yang dimaksud Ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.”</p> <p>Pasal 11 tentang fungsi partai politik :</p> <p>Ayat (1) huruf e : “Partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan <i>gender</i>”</p> <p>Pasal 20 tentang kepengurusan partai politik : “Kepengurusan partai politik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur di dalam AD/ART partai politik masing-masing.”</p> <p>Pasal 29 rekrutmen anggota partai politik, bakal calon DPR dan DPD</p> <p>Ayat (1) : Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi :</p> <p>a. anggota partai politik ;</p> <p>b. bakal calon Anggota DPR dan DPRD;</p> <p>c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ; dan</p> <p>d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>(1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p> <p>Ayat (2) : Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.</p> <p>Ayat (3) : Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1a), dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus partai politik sesuai dengan AD dan ART.</p> <p>Catatan : Ketentuan Pasal 29 disisipkan satu ayat, yakni ayat (1a).</p> <p>Pasal 31 tentang pendidikan politik : “Partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.”</p>
1	UU	<p>Pasal 8 :</p> <p>(1).....</p>

2.	Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<p>partai politik peserta pemilu pada pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah sah secara nasional ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu pada pemilu berikutnya.</p> <p>(2).....</p> <p>artai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan :</p> <p>a.</p> <p>erstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang tentang partai politik ;</p> <p>b.</p> <p>emiliki kepengurusan di seluruh provinsi ;</p> <p>c.</p> <p>emiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima%) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan ;</p> <p>d.</p> <p>emiliki kepengurusan di 50% (lima puluh%) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan ;</p> <p>e.</p> <p>enyerahkan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota ;</p> <p>g.</p> <p>empunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu,</p> <p>h.</p> <p>engajukan, nama, lambang dan tada gambar partai politik kepada KPU ; dan</p> <p>i.</p> <p>enyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU</p> <p>Pasal 15 Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) meliputi :</p> <p>a.</p> <p>erita Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa partai politik tersebut terdaftar sebagai badan hukum ;</p> <p>b.</p>
----	--	--

		<p>keputusan pengurus pusat partai politik tentang pengurus tingkat provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota ;</p> <p>c. urat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang kantor dan alamat tetap pengurus tingkat pusat, pengurus tingkat provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota ;</p> <p>d. urat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;</p> <p>e. urat keterangan tentang pendaftaran nama, lambang, dan/atau tanda gambar partai politik dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM ;</p> <p>f. kuota keanggotaan partai politik paling sedikit 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kabupaten/kota ;</p> <p>g. kuota kepemilikan nomor rekening atas nama partai politik ; dan</p> <p>h. alasan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p> <p>Pasal 55 : Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan ..</p> <p>(1)..... nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.</p> <p>(2)..... i dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon</p> <p>(3)..... daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pas foto diri terbaru.</p> <p>Pasal 58 : (1)..... PU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon</p>
--	--	---

		<p>anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan</p> <p>(2)..... PU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan</p> <p>(3)..... PU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan.</p> <p>Pasal 59 :</p> <p>(1)..... dalam hal kelengkapan dokumen persyaratan administrasi bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 tidak terpenuhi, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengembalikan dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota kepada partai politik peserta pemilu</p> <p>(2)..... dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan</p> <p>(3)..... kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.</p> <p>(4)..... ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan KPU.</p> <p>Pasal 62 :</p> <p>(1)..... bakal calon yang lulus verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 disusun dalam daftar calon sementara oleh :</p> <p>a. PU untuk daftar calon sementara anggota DPR ;</p> <p>b. PU Provinsi untuk daftar calon sementara anggota</p>
--	--	--

		<p>DPRD provinsi ; dan</p> <p>c. PU Kabupaten/Kota untuk daftar calon anggota DPRD kabupaten/kota.</p> <p>(2)..... aftar calon sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>(3)..... aftar calon sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan nomor urut dan dilengkapi dengan pas foto diri terbaru</p> <p>(4)..... aftar calon sementara anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya di 1 (satu) media massa elektronik daerah serta sarana pengumuman lainnya selama 5 (lima) hari.</p> <p>(5)..... asukan dan tanggapan dari masyarakat disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 10 (sepuluh) hari sejak daftar calon sementara diumumkan</p> <p>(6)..... PU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan %tase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional</p> <p>Pasal 67 :</p> <p>(1)..... aftar calon tetap anggota DPR, DPRD Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 diumumkan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota</p> <p>(2)..... PU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan presentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional</p> <p>(3)..... etentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan KPU</p>
--	--	--

		<p>Pasal 215 :</p> <p>Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut :</p> <p>a. calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak</p> <p>b. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.</p> <p>c. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.</p>
--	--	---

Tabel 4.2

Pasal-Pasal Penjamin Keterlibatan Perempuan dalam UU Partai Politik

UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Analisis Perubahan
Pasal 2 tentang	Pasal 2 tentang Pembentukan dan Kepengurusan Partai Politik :	Salah satu

<p>Pembentukan Partai Politik : Ayat (2) : “Pendirian dan pembentukan partai politik di tingkat pusat menyertakan 30% keterwakilan perempuan.” Ayat (5) : “Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.”</p> <p>Catatan : Undang-Undang lama tidak mengatur mengenai kepenguru-</p>	<p>Ayat (2) : “Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.” Ayat (5) : “Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.”</p>	<p>tujuan pembentukan partai politik adalah untuk memaksimalkan fungsinya baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif serta menghasilkan kader-</p>
---	---	---

san partai politik		<p>kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.</p> <p>Fungsi partai politik yang paling utama adalah sebagai adalah sebagai sarana rekrutment kader politik untuk mengisi jabatan-jabatan publik.</p> <p>Oleh karena itu kebijakan <i>affirmative action</i></p>
--------------------	--	--

		dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dalam pembentukan dan kepengurusan partai politik adalah menjadi suatu yang niscaya untuk meningkatkan fungsi partai secara maksimal sebagai sarana rekrutmen kader
--	--	---

		politik untuk mengisi jabatan-jabatan publik dengan menempatkan kader-kader perempuan dalam kepengurusan partai politik
Pasal 11 tentang Fungsi Partai Politik : Ayat (1) huruf e : "Partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokras	Pasal 11 (tetap) tentang Fungsi Partai Politik : Ayat (1) huruf e : " Partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan <i>gender</i> ."	

i dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.”		
Pasal 20 tentang Kepengurusan Partai Politik : “Kepengurusan partai politik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing.”	Pasal 20 (tetap) tentang Kepengurusan Partai Politik : “Kepengurusan partai politik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing.”	
	Pasal 29 tentang Rekrutmen Anggota Partai Politik, Bakal Calon DPR dan DPD Ayat (1) : Partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi : a..... nggota partai politik ; b..... akal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat,	Salah satu fungsi partai politik adalah

	<p>dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;</p> <p>c..... akal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ; dan</p> <p>d..... akal calon Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>(1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan.</p> <p>Ayat (2) : Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.</p> <p>Ayat (3) : Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (1a), dan ayat (2) dilakukan dengan pengurus partai politik sesuai dengan AD dan ART.</p> <p>Catatan : Ketentuan Pasal 29 disisipkan satu ayat, yakni ayat (1a)</p>	<p>sebagai sarana rekrutmen kader politik untuk mengisi jabatan-jabatan publik, oleh karena itu dibutuhkan sebuah mekanisme rekrutment yang dapat mengakomodi kader-kader terbaik partai politik yang telah melalui proses pelatihan dengan kaderisasi dan seleksi sesuai</p>
--	--	---

		<p>dengan AD dan ART yang berlaku di masing-masing partai politik. Rekrutment terhadap kader terbaik partai ini sangat diperlukan khususnya pada proses pencalonan anggota DPR dan DPRD. Disamping adanya mekanisme tersebut, diperlukan juga sebuah pengaturan <i>affirmative action</i> pada</p>
--	--	--

		<p>perempuan dimana diatur ketentuan bahwa dalam proses pencalonan anggota DPR dan DPRD dilakukan dengan mempertim- bangkan keterwakila- n perempuan paling sedikit 30% (tigapuluh perseratus)</p>
<p>Pasal 31 tentang Pendidikan Politik : “Partai politik melakuka- n pendidika- n politik bagi masyarak- at sesuai</p>	<p>Pasal 31 (tetap) tentang Pendidikan Politik : “Partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tentang tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.”</p>	

dengan ruang lingkup tentang tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.”		
--	--	--

Tabel 4.3

Pasal-Pasal Penjamin Keterlibatan Perempuan dalam UU Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	UU Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Analisis Perubahan
Pasal 8 Ayat (1) huruf d tentang Peserta dan Persyaratan Pemilu Ayat (1) : “Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan : (...) d. Menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan	Pasal 8 (1) partai politik peserta pemilu pada pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu pada pemilu berikutnya.	Salah satu persyaratan partai politik menjadi peserta pemilihan umum adalah menyertakan

<p>perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat ;</p>	<p>(2) Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan:</p> <ol style="list-style-type: none"> berstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang tentang partai politik ; memiliki kepengurusan di seluruh provinsi ; memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima %) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan ; memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh%) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh %) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota ; mempunyai 	<p>sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. Persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilihan umum dengan menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat adalah implikasi dari Undang-</p>
---	--	--

	<p>kantor tetap untuk kepengurusan dan tingkatan pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu ;</p> <p>h. mengajukan nama, lambang dan tanda gambar partai politik kepada KPU ; dan</p> <p>i. menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.</p>	<p>Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik. Dengan demikian, partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum harus menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tigapuluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat</p>
<p>Pasal 53 (Serangkaian dengan Pasal 51 dan 52) tentang Tata Cara Pengajuan Bakal Calon</p> <p>Pasal 51 :</p> <p>(1) partai politik peserta pemilu</p>	<p>Pasal 15 :</p> <p>Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) meliputi :</p> <p>a. berita Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa partai</p>	<p>Ketentuan terhadap dokumen persyaratan</p>

<p>melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.</p> <p>(2) seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik</p> <p>Pasal 52 :</p> <p>(1) bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing</p> <p>(2) daftar bakal calon anggota DPR ditetapkan oleh pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat</p> <p>(3) daftar bakal calon anggota DPRD Provinsi ditetapkan oleh pengurus partai politik peserta pemilu tingkat provinsi</p> <p>(4) daftar bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh pengurus partai politik peserta pemilu tingkat Kabupaten/Kota</p> <p>Pasal 53 :</p> <p>Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga</p>	<p>politik tersebut terdaftar sebagai badan hukum;</p> <p>b. keputusan pengurus pusat partai politik tentang pengurus tingkat provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota ;</p> <p>c. surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang kantor dan alamat tetap pengurus tingkat pusat, pengurus tingkat provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota ;</p> <p>d. surat keterangan dari pengurus partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;</p> <p>e. surat keterangan tentang pendaftaran nama, lambang dan/atau tanda gambar partai politik dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia ;</p> <p>f. bukti keanggotaan partai politik paling sedikit 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kabupaten/kota ;</p> <p>g. bukti kepemilikan nomor rekening atas nama partai politik ; dan</p> <p>h. salinan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik</p>	<p>partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum harus adanya surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan persyaratan partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum harus adanya surat keterangan dari</p>
--	---	--

<p>puluh%) keterwakilan perempuan</p>	<p>sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>	<p>pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) adalah untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam kebijakan partai politik</p>
<p>Pasal 57 tentang Verifikasi Kelengkapan Administrasi</p> <p>Pasal 57 :</p> <p>(1) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan.</p> <p>(2) KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen</p>	<p>Pasal 55 :</p> <p>Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dala Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan...</p> <p>(1) nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut</p> <p>(2) daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pas foto diri terbaru.</p>	<p>Ketentuan pencalonan bakal calon anggota DPR dan DPRD harus memenuhi syarat keterwakilan minimal 30% (tiga puluh%) yang diajukan oleh partai politik peserta</p>

<p>persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan</p> <p>(3) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan</p>		<p>pemilu Anggota DPRD/DPRD kepada KPU/KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan metode <i>sistem zipper</i> yaitu mengharuskan atau mewajibkan partai politik dalam mengajukan bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota menyertakan 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan disetiap daerah pemilihan.</p>
--	--	---

		Dalam urutan penempatan daftar calon perempuan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon
<p>Pasal 58 tentang Verifikasi Kelengkapan Administrasi</p> <p>Pasal 58 : (1) Dalam hal kelengkapan dokumen persyaratan administrasi bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 tidak terpenuhi, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengembalikan dokumen</p>	<p>Pasal 58 :</p> <p>(1) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p> <p>(2) KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen</p>	<p>Persen yang diajukan oleh partai politik peserta pemilu Anggota DPR/DPRD kepada KPU/KPU Provinsi dan KPU</p>

<p>persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota kepada partai politik peserta pemilu.</p> <p>(2) Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan KPU</p>	<p>persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan.</p> <p>(3) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Kabupaten/Kota dengan metode zipper system yaitu mengharuskan atau mewajibkan partai politik dalam mengajukan bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menyertakan 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan di setiap daerah pemilihan. Dalam urutan penempatan daftar calon perempuan dalam Pemilihan Umum</p>
---	--	---

		<p>Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.</p>
<p>Pasal 66 Ayat (2) tentang Pengumuman Presentase Daftar Bakal Calon Ayat (2) : “KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.”</p>	<p>Pasal 59</p> <p>(1) Dalam hal kelengkapan dokumen persyaratan administrasi bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 tidak terpenuhi, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengembalikan dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota kepada Partai Politik Peserta Pemilu.</p> <p>(2) Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk</p>	<p>KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota mempunyai kewajiban untuk melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan DPRD</p>

	<p>memperbaiki daftar bakal calon tersebut.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan KPU</p>	<p>Provinsi, Kabupaten/Kota serta melakukan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan. Terhadap tidak terpenuhinya persyaratan keterwakilan perempuan 30% (tiga puluh%) bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh partai politik kepada KPU, KPU Provinsi, KPU</p>
--	---	--

		Kabupaten/Kota menimbulkan akibat hukum berupa pemberian kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut dengan mengajukan bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh%) keterwakilan perempuan.
	<p>Pasal 62 :</p> <p>(1) Bakal calon yang lulus verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 disusun dalam daftar calon sementara oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. KPU untuk daftar calon sementara anggota DPR; b. KPU Provinsi untuk daftar calon sementara anggota DPRD Provinsi ; dan c. KPU Kabupaten/Kota untuk daftar calon sementara 	

	<p>anggota DPRD Kabupaten/Kota.</p> <p>(2) Daftar calon sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>(3) Daftar calon sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan nomor urut dan dilengkapi dengan pas foto diri terbaru.</p> <p>(4) Daftar calon sementara anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya di 1 (satu) media massa cetak harian dan media massa elektronik nasional dan 1 (satu) media massa cetak harian dan media massa elektronik daerah serta sarana pengumuman lainnya selama 5 (lima) hari.</p> <p>(5) Masukan dan tanggapan dari masyarakat disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota paling lama 10 (sepuluh) hari sejak daftar calon sementara diumumkan.</p> <p>(6) KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan</p>	
--	---	--

	<p>dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.</p>	
	<p>Pasal 67 :</p> <p>(1) Daftar calon tetap anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 diumumkan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>(2) KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan KPU.</p>	
	<p>Pasal 215</p> <p>Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut :</p> <p>a. calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD</p>	

	<p>Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.</p> <p>b. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.</p> <p>c. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.</p>	
--	--	--

4.2.2. Keterwakilan Perempuan Dari Sudut Pandang HAM Menurut UUD NRI 1945

HAM merupakan materi utama dalam suatu UUD negara modern. Pada saat yang sama, hak dan kewajiban warga negara juga merupakan materi yang diatur dalam UUD sesuai dengan paham konstitusi negara modern. Oleh karena itu, HAM wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. HAM (*the human rights*) berbeda dengan pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun demikian, HAM yang telah tercantum dalam UUD 1945, secara otomatis resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara (*constitutional rights*)

Menurut **Sri Sumantri** secara umum setiap konstitusi selalu mengatur sekurang-kurangnya tiga kelompok materi muatan yang meliputi :

1. pengaturan tentang HAM ;
2. pengaturan tentang susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental ; dan
3. pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental ¹⁹⁴.

Sejalan dengan diberikannya kekhususan dan keutamaan-keutamaan tertentu yang bertimbal balik menimbulkan kewajiban negara untuk memenuhi hak-hak khusus¹⁹⁵, ketentuan tersebut dikatakan sebagai “*equal protection*” akan tetapi dalam perkembangannya, prinsip ini mengakui adanya pengecualian berupa “*affirmative action*” yaitu diskriminasi yang bersifat positif. Perlakuan khusus dalam bentuk diskriminasi positif ini dipandang dapat diterima sepanjang dimaksudkan untuk mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dimaksud dalam konstitusi baik melalui prinsip umum¹⁹⁶ maupun dengan menentukan kuota tertentu ¹⁹⁷.

Landasan Konstitusional terkait dengan pemenuhan hak perempuan untuk berpartisipasi di bidang politik khususnya lembaga legislatif terlihat dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945, adalah sebagai berikut :

Pasal 27I :

Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya

Pasal 28D ayat (3) :

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

¹⁹⁴Sri Sumantri. “Kedudukan, Wewenang, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI”. Dalam Komisi Yudisial RI, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun*

¹⁹⁵Jimly Asshiddiqie. Menuju Negara Hukum yang Demokratis. hlm. 564

¹⁹⁶Misalnya pada Pasal 11 ayat (1) huruf e UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa Partai Politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender

¹⁹⁷Misalnya Pasal 55 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD bahwa daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan Perempuan.

Pasal 28H ayat (2) :

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

BAB V

PENUTUP

5.1 .Kesimpulan

Bahwa berdasarkan apa yang telah diuraikan dan dikaji di bab pembahasan maka penulis akan menarik kesimpulan yaitu :

1. Implementasi hak konstitusional kaum perempuan untuk pencalonan legislatif telah dilindungi dengan adanya pembatasan minimal di seluruh partai politik peserta pemilu. Namun demikian, untuk perlakuan yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia, hasil dari pemilu tidak mewajibkan kuota 30% keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.
2. Begitupun juga dengan hak-hak perempuan di lembaga legislatif sama halnya dengan jumlah anggota laki-laki. Peluang adanya pengaturan dan

implementasi perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi kaum perempuan, jangan sampai mengarah kepada stigma negatif, bahwa kaum perempuan tidak kompetitif. Jika terlalu berlebihan perlakuan khusus tersebut, sehingga kesempatan baik yang ada justru mendegrasikan kaum perempuan. Harapan perlindungan hukum tersebut harus sesuai dengan semangat yang tertuang dalam UU Partai Politik serta UU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

3. Pengaruh keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif ini tidak selalu dapat diukur secara kuantitatif namun dapat dianalisis secara kualitatif. Bahkan dengan perlindungan hukum tersebut, dibandingkan dengan pemilu tahun 2009 dan pemilu tahun 2014, jumlah legislator di DPR RI perempuan turun menjadi 19% menjadi 17%. Perkembangan gender yang inheren dalam perkembangan hukum di Indonesia membawa pengaruh cukup signifikan bagi kaum perempuan di mata masyarakat. Jika dilihat banyaknya organisasi masyarakat, kepemudaan dan politik yang justru lebih dahulu memberi hak bagi kaum perempuan sebelum UU Partai Politik terbentuk. Jika usaha untuk mendorong peran perempuan di legislatif terus dilakukan, maka mesti juga melihat integritas dan kualifikasinya bukan hanya sekedar pada pemenuhan kuota, tetapi pada keberhasilan amanah serta tujuan undang-undang tersebut.

5.2 Saran

1. Keterwakilan perempuan di lembaga Legislatif idealnya lebih dari 30%, yaitu 50% hal ini dikarenakan supaya aspirasi dari kaum perempuan juga dapat terakomodir melalui mekanisme perubahan beberapa pasal yang mengatur terkait dengan keterwakilan perempuan.
2. Ide dan semangat dari UU Parpol terkait dengan batas minimal calon legislatif perempuan adalah memberi kesempatan lebih besar bagi kaum perempuan. Namun terhadap kesempatan keterpilihannya tidak diatur dengan jelas tentang adanya pasal-pasal yang memperkuat peran strategis kaum perempuan dengan elektabilitas dan popularitas tertentu, akan berjalan linier sesuai dengan hasilnya. Sehingga keterwakilan kaum perempuan tidak menjadi terus menurun karena faktor asal memenuhi batas minimal. Disamping hal tersebut, secara menyeluruh baik lembaga legislatif, eksekutif melalui menterinya secara yudikatif juga seharusnya mesti ada aturan kuota bagi kaum perempuan. Tentunya dengan standart dan kualifikasi yang kompetitif dengan kaum laki-laki.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

A. Kosasih Djahiri. 1971. *Ilmu Politik*. Bandung. Permaco.

Ahmad Kosasi. 2003. *HAM Dalam Prespektif Islam : Menyingkap Persamaan Dan Perbedaan Antara Islam Dan Barat*. Jakarta. Salemba Diniyah.

Ben Reilly. *Reformasi Pemilu di Indonesia : Sejumlah Pemikiran, Almanak Parpol Indonesia*. Bogor. Gafika Mardi Yuana.

Bertens,K. 1999. *Sejarah Filsafat Yunani*. Yogyakarta. Kanisius.

Dominikus Rato. 2010. *Filsafat Hukum Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*. Surabaya. LaksBang Justisia.

- Ellydar Chaidir. 2007. *Hukum Dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta. Kreasi Total Media.
- I Dewa Gede Atmadja. 2010. *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*. Malang. Setara Press.
- Iriyanto A.Baso Ence. 2008. *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*. Bandung. Alumni.
- Ismail Sunny. 1983. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta. Aksara Baru.
- Hans Kelsen. 2013. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif (Diterjemahkan dari Buku Hans Kelsen, Pure Theory of Law (Berkeley University of California Press, 1978) . Bandung. Nusa Media.*
- Hendra Nurtjahjo. 2006. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Hesti Armiwulan Sochmawardiah. 2013. *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM*. Yogyakarta. Genta Publishing.
- Johny Ibrahim. Edisi revisi 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang. Banyumedia Publishing.
- John Rawls. 1971. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, USA
- Moh.Mahfud M.D. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta. Rineka Cipta.
- 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta. Rajawali Pres.
- 2011. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.

- Muhammad Ridwan Indra. 1990. *Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Karya Manusia*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.
- Jimly Asshiddiqie. 2008. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta. MK Press.
- 2010. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Rachmad Safa'at. 2011. *Advokasi Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Malang. Surya Pena Gemilang.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Predana Media Group.
- Peter Mahmud Marzuki. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum* . Jakarta. Kencana.
- Soerjono Soekanto, dkk. 1985. *Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Soetandyo Wignjosubroto. *Metode Penelitian Hukum : Apa Dan Bagaimana*.
- Syarbaini, Syahril, Rahman A dan Djihado, Monang, dalam AD Kusumaningtyas, 2008. *Perempuan dan Hukum*. Yayasan Obor. Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta. Prenada Media.
- Widodo Ekatjahjana. 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam sistem Peradilannya di Indonesia*. Bandung. Pustaka Sutra.
- 2010. *Penetapan Dan Perubahan Konstitusi*. Jember. APHMK Press.

B. Disertasi

Widodo Ekatjahjana. 2007. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Menurut UUD 1945*. Bandung. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Ani Purwanti. 2014. *Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan Di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998 – 2014 (Studi Partisipasi Politik Perempuan dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD)*. Jakarta. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

C. Karya Ilmiah atau Penelitian

Hotlan Samosir dalam Jurnal Konstitusi Vol. 1 No. 1. *Konstitusi, Demokrasi, dan Pemilihan Umum*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009.

Janedjri M.Gaffar. dalam Jurnal Konstitusi Vol. 10 No. I. Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggara Pemilu. MKRI. Jakarta. Maret. 2013.

Lies Ariany dalam Jurnal Konstitusi Vol. II No. 1. *Partisipasi Perempuan Di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Di Provinsi Kalimantan Selatan*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009.

Sulistyo Adi Winarto dalam Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Vol. 6 No. 12. *Peranan dan Strategi Perempuan dalam Politik dan Jabatan Publik*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember. Jember. 2010.

Unifem (United Nations Development Fund For Women). *CEDAW : Restoring Rights To Women*, Unifem.

Sri Praptianingsih dan Fauziah. 2012. *Diktat Ilmu Negara*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember. Jember

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional

