

Dr. Ratna Riyanti, S.H., M.H.

# PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU

PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU



# PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU

**KUTIPAN PASAL 72:  
Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik  
Indonesia  
Nomor 19 Tahun 2002 tentang HAK CIPTA**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

~ Dr. Ratna Riyanti, S.H., M.H. ~

# PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU



# PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU

Copyright © 2021

**Penulis:**

Dr. Ratna Riyanti, S.H., M.H.

**Editor:**

Dr. Achmad Irwan Hamzani  
Dr. M. Taufik

**Setting Lay-out & Cover:**

Tim Redaksi

Diterbitkan oleh:

**PT. Nasya Expanding Management**

(Penerbit NEM - Anggota IKAPI)

Jl. Raya Wangandowo, Bojong

Pekalongan, Jawa Tengah 51156

Telp. (0285) 435833, Mobile: 0853-2521-7257

[www.penerbitnem.online](http://www.penerbitnem.online) / [penerbitnem@gmail.com](mailto:penerbitnem@gmail.com)

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Cetakan ke-1, Februari 2021

ISBN: 978-623-6906-54-5

## Kata Pengantar

Pada era reformasi seperti sekarang ini yang ditandai dengan iklim politik secara terbuka, dan munculnya banyak partai baru mencerminkan keinginan masyarakat untuk berpartisipasi yang lebih luas. Pada era ini merupakan peluang emas untuk memajukan dan memperjuangkan keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan politik. Perempuan sebagai aktor politik sudah seharusnya dapat mengambil kesempatan dengan keterwakilan 30% dalam partai politik. Hal itu untuk meningkatkan kualitas demokrasi.

Kualitas demokrasi dapat diukur dari dua aspek utama yaitu tercapainya nilai-nilai politik tertentu dan terselenggaranya kehidupan politik atas dasar lembaga politik yang sehat. Memang, realitas menunjukkan bahwa perempuan sudah mengalami kemajuan yang pesat baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Perempuan banyak yang berpendidikan tinggi, sehingga terbiasa dengan teknologi dan sarat dengan tugas-tugas di sektor publik. Namun, di sektor politik jumlah perempuan tetap saja tidak berubah secepat kemajuan era sekarang.

Persoalan perwakilan dalam politik menjadi penting, manakala telah adanya sebuah kesadaran bahwa dalam kehidupan sehari-hari tidak adanya keterwakilan perempuan yang terlibat langsung secara proporsional dalam politik.

UU No. 2 Tahun 2008 memuat kebijakan yang mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan

perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat. Angka ini didapat berdasarkan penelitian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menyatakan bahwa jumlah minimum 30% memungkinkan terjadinya suatu perubahan dan membawa dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik.

Adanya partai politik membantu perempuan untuk menuangkan inspirasi dan menyuarakan pendapat tentang kesetaraan gender. Ada Salah satu parpol dengan beranggotakan lebih dari 30% yang mempunyai misi untuk mengedepankan, dan menyetarakan kedudukan perempuan dengan laki-laki di dunia politik. Tentu itu merupakan langkah utama untuk memulai revolusi, agar martabat perempuan tidak direndahkan dan mengubah stigma masyarakat tentang perempuan.

Keterlibatan perempuan dalam panggung politik merupakan suatu hal yang penting dicermati karena perjuangan perempuan untuk menyuarakan aspirasinya telah berlangsung cukup lama baik di Indonesia maupun secara global. Di awal abad ke-21, lebih dari 95% negara di dunia menjamin dua hak demokratik perempuan yang paling mendasar yaitu, hak memilih dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan.

Keterlibatan perempuan di panggung politik memang tidak gampang karena budaya patriarki yang masih mendominasi sehingga komunikasi pun terkadang terkendala. Keterwakilan perempuan di parlemen yang sangat timpang sebenarnya disebabkan karena perbedaan gender (konstruksi sosial). Ada persepsi dan konstruksi sosial yang menutup akses kaum perempuan untuk lebih banyak berkiprah dalam panggung politik.

Pada dasarnya perempuan dan laki-laki memiliki hak yang sama dalam berbagai bidang, termasuk juga di bidang politik. Namun, hak yang sama itu tidak dibarengi dengan kesempatan yang sama sehingga keterwakilan perempuan dalam bidang politik timpang. Ini disebabkan faktor nilai sosial budaya yang lebih mengutamakan laki-laki, pembagian kerja berdasarkan gender dalam masyarakat tradisional, citra perempuan sebagai kaum yang lemah lembut bahkan kurangnya *political will* pemerintah.

Hal ini terdeskripsikan dalam teori fungsional-struktural, anggapan masyarakat bahwa keterkaitan fungsi dan peran antara laki-laki dan perempuan merupakan unsur yang berpengaruh dalam keutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, Talcott Parson, salah seorang yang menggagas teori ini, berasumsi bahwa pembagian peran laki-laki dan perempuan tidak didasari disrupsi dan kompetisi tetapi lebih untuk melestarikan harmoni dan stabilitas dalam masyarakat. Jadi fungsi dan peran masih didasarkan kepada jenis kelamin. Karena itu sistem patriarki yang memberikan peran menonjol kepada laki-laki dianggap suatu hal yang biasa atau wajar.

Buku ini mencoba mendedahkan akar permasalahan tentang realitas rendahnya tingkat partisipasi perempuan di politik. Permasalahan yang akan dibahas menitikberatkan pada teori keadilan, teori kesetaraan dan keadilan gender. Teori kesetaraan dan keadilan gender adalah kondisi di mana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, seimbang, dan harmonis. Hasil pembahasan di atas, kemudian dikonstruksi suatu tahap dari keterwakilan perempuan di bidang politik dari sisi yuridis, faktor-faktor penghambat, dan faktor partisipasi perempuan itu sendiri

dalam bidang politik sebagai wujud dari keadilan gender dan pada tahap akhir merumuskan konsep pemilihan umum anggota DPRD yang berkeadilan gender

Akhir kata, penulis menyadari kekurangan atau keterbatasan ilmu yang penulis miliki, sehingga saran dan pemikiran dari pihak lain sangat bermanfaat bagi penulis. Selamat membaca!

Tegal, Februari 2021

**Penulis**

## Daftar Isi

KATA PENGANTAR \_\_ v

DAFTAR ISI \_\_ ix

### BAB 1 GAMBARAN UMUM PEREMPUAN DALAM POLITIK INDONESIA \_\_ 1

- A. Pendahuluan \_\_ 1
- B. Hukum sebagai Sistem \_\_ 4
- C. Perempuan dalam Politik Indonesia \_\_ 11

### BAB 2 TEORI-TEORI YANG MENDASARI KESETARAAN GENDER \_\_ 22

- A. Teori Keadilan \_\_ 22
- B. Teori Sosial Budaya \_\_ 27
- C. Teori Equilibrium (Keseimbangan) \_\_ 29
- D. Stereotipe Gender \_\_ 33

### BAB 3 NEGARA \_\_ 41

- A. Negara Hukum \_\_ 41
- B. Konstitusi Negara \_\_ 62

### BAB 4 KONSTITUSI HUKUM INDONESIA \_\_ 71

- A. Konstitusi Indonesia \_\_ 71
- B. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 \_\_ 76

### BAB 5 HAK ASASI MANUSIA \_\_ 78

- A. Pengertian Hak Asasi Manusia \_\_ 78
- B. Hak Politik Perempuan Menurut Undang-Undang \_\_ 81

### BAB 6 SISTEM PEMILU \_\_ 84

- A. Pengertian Sistem Pemilu \_\_ 84
- B. Pembagian Sistem Pemilu \_\_ 88

### BAB 7 KESETARAAN GENDER DALAM ISLAM \_\_ 91

- A. Gender, Bukan Sex (Jenis Kelamin) \_\_ 91
- B. Kesetaraan Gender dalam Islam \_\_ 95

### DAFTAR PUSTAKA \_\_ 107 TENTANG PENULIS

*Bab 1***GAMBARAN UMUM PEREMPUAN  
DALAM POLITIK INDONESIA****A. Pendahuluan**

Pembaruan hukum belum dapat tercapai sesuai dengan tujuan yang diharapkan, karena adanya kepentingan baik dari pihak pelaksana undang-undang maupun dari pembuat hukum itu sendiri. Oleh sebab itu, usaha pembaharuan hukum belum dapat tercapai. Pengaruh kultur dan kondisi politik saat ini dalam masyarakat (termasuk Indonesia) berdampak pada hukum yang menjadi terpuruk. Kepentingan politik sangat mempengaruhi produk hukum dan penegakannya.

Hukum tidak dapat dipisahkan dari politik, dan hukum sebagai agenda politik atau setidaknya tidaknya menyembunyikan agenda politik.<sup>1</sup> Indonesia sebagai negara hukum, mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara 1945.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Absori, *Politik Hukum: Menuju Hukum Progresif*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Press, 2013, hlm. 28.

<sup>2</sup> Dessy Artina, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Anggota Legislatif Propinsi Riau", Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm. 1.

Sistem hukum Indonesia mengenal adanya suatu tingkatan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Semua peraturan perundang-undangan yang mengikat disusun secara hierarkis, sehingga mempunyai konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya merupakan dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Walaupun sistem hukum Indonesia mengenal adanya hierarki, tetapi UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen tidak mengatur hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Di dalam UUD 1945 hanya mengatur jenis produk hukum dan lembaga pembentuk hukum.<sup>3</sup>

Hukum dan undang-undang tidak berdiri sendiri dan tidak sepenuhnya otonom, serta punya otoritas absolut. Apabila undang-undang merupakan tolok ukur dalam menyroti kehidupan hukum bangsa, maka hasil yang akan diperoleh tidaklah memuaskan. Artinya, hanya dengan membaca peraturan perundang-undangan saja kita tidak dapat memperoleh gambaran tentang keadaan hukum yang sebenarnya. Hal ini diperlukan agar potret hukum dapat dilihat dari kenyataan melalui perilaku hukum sehari-hari.<sup>4</sup>

Kualitas dan karakteristik undang-undang dapat dinilai berdasarkan sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan

<sup>3</sup> Widayati, Absori, & Aidul Fitriada Azhari, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketetapan Indonesia", dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 2, Desember 2014, hal. 265.

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2003, hlm. 95.

penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*). Setiap undang-undang yang akan dibuat harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*, asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai.<sup>5</sup>

Ada enam identifikasi nilai dasar dalam kebudayaan yakni nilai teori, nilai ekonomi, nilai estetika, nilai sosial, nilai politik dan nilai agama. Enam nilai dasar dalam kebudayaan ini disepakati oleh Allport, Vernon, dan Lindzey. Penemuan kebenaran dengan menggunakan metode seperti rasionalisme, empirisme, dan ilmiah inilah yang disebut dengan nilai teori. Kebutuhan manusia dalam pemenuhannya yang didasarkan pada kegunaan berbagai benda ini yang dimaksud dengan nilai ekonomi. Segala sesuatu yang berhubungan dengan keindahan, artistik, seni, yang meliputi bentuk, harmoni yang memberikan kenikmatan kepada manusia, ini yang dinamakan nilai estetika. Nilai sosial berhubungan dengan interaksi antar manusia yang berlandaskan pada segi-segi kemanusiaan yang luhur. Sedangkan nilai politik adalah kekuasaan yang berpengaruh dalam kehidupan masyarakat maupun dunia politik. Nilai agama merupakan penghayatan yang bersifat mistik dan transendental dalam kehidupan manusia.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Yuliandri, "Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan", dalam Disertasi Dessy Artina, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Anggota Legislatif Propinsi Riau*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015, hlm. 1.

<sup>6</sup> Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010, hlm. 263.

Kebijakan pembangunan hukum dalam masyarakat yang sedang berubah seperti yang terjadi di Indonesia pada saat sekarang memerlukan arah dan masukan yang memberi nilai tambah, yang sangat diperlukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib, teratur, dan berkeadilan, di samping melindungi hak-hak asasi manusia. Untuk mencapai sasaran tersebut diperlukan langkah-langkah strategis untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum yang mencakup aspek legislasi, sumber daya manusia, kelembagaan dan infrastruktur, dan budaya hukum.<sup>7</sup>

#### B. Hukum sebagai Sistem

Hukum dapat dilihat dari suatu sistem. Menurut Shrode and Voich mendefinisikan Sistem adalah seperangkat bagian yang saling terkait bekerja secara mandiri dan bersama-sama, dalam mengejar tujuan keseluruhan, dalam lingkungan yang kompleks (*a set of interrelated parts working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment*).<sup>8</sup>

Di satu sisi, hukum dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm*. Norma dasar merupakan penuntun dalam penegakan hukum. Menurut Hans Kelsen memandang *grundnorm* sebagai norma dasar sekaligus sumber identitas dan sebagai sumber kesatuan

<sup>7</sup> Absori, Politik Pembangunan Hukum Sumber Daya Alam Bersendikan Cita Hukum Pancasila, dalam [eprints.ums.ac.id/62397/4/cita\\_hukum\\_Pancasila](http://eprints.ums.ac.id/62397/4/cita_hukum_Pancasila).

<sup>8</sup> William A. Shrode & J.R Voich, *Organization and Management, Basic System Concept*, 1974, Florida State University Press, Tallahassee, Fla 12-22 juga dalam Satjipto Rahardjo (12) *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumnus, 2012, hlm 48-49.

sistem hukum (*grundnorm sebagai the basic norm as the source of identity and as the source of unity of legal system*).<sup>9</sup>

Hukum merupakan bagian dari lingkungan sosial, dengan demikian hukum dipengaruhi oleh subsistem-subsistem sosial yang lain seperti sosial, budaya, politik dan ekonomi (*law is influenced by other social subsystem such as social, cultural, political, economic*). Itu berarti hukum tidak dapat dilepas-pisahkan dengan masyarakat. Hukum berada di antara dua pisau dunia yaitu dunia nilai atau dunia ide dengan dunia kenyataan sehari-hari.<sup>10</sup>

Pemikiran tentang hukum lebih berorientasi pada realitas yang berkembang pada era zamannya. Meskipun pemikir pada periode tersebut gagasannya didasarkan pada tradisi pemikiran barat, tetapi pada saat yang sama berupaya mengonseptualisasikan dan mentransformasikan kerangka pemikiran barat ke dalam kerangka realitas Indonesia, baik secara normatif maupun empiris. Tipe pemikiran pada tahun 1970-1990-an dapat dipandang sebagai pemikiran yang bersifat transformatif. Artinya, bahwa pemikir transformatif bukan hanya menyentuh aspek-aspek normatif dan doktrinal semata, melainkan berusaha mentransformasikan fenomena-fenomena hukum secara kritis dari aras empiris yang dikonstruksikan ke dalam tataran teoretis filosofis.<sup>11</sup> Pemikiran hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari aspek sosial sebagai basis ditemukannya teori-teori hukum

<sup>9</sup> Joseph Raz, *The Concept of a Legal System, An Introduction to the Theory of Legal System*, London: Oxford University Press, 1973, hlm. 136.

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo (12), *Op. Cit.*, hlm. 170.

<sup>11</sup> Dimiyati, Khudzaifah, "Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia: Study Tentang Proses Terwujudnya Pembangunan Hukum Indonesia", *Tesis*, Tahun 2003, Universitas Diponegoro.

yang memiliki nilai tradisi ke-Indonesiaan. Terwujudnya "cita" Ilmu Hukum Indonesia, berkaitan dengan pandangan hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Artinya, bahwa "cita" adalah gagasan, rasa, karsa, cipta dan fikiran, yang ingin diwujudkan. Oleh karena itu, terwujudnya ilmu hukum Indonesia, haruslah bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hal itu dapat dilakukan dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan dan perlindungan yang berintikan keadilan.<sup>12</sup>

*Law moves between two different worlds, both the world of values and the world of social reality* (Hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, baik dunia nilai maupun dunia sehari-hari atau realitas sosial), hal ini menurut Satjipto Rahardjo.<sup>13</sup> Hal ini akan menimbulkan ketegangan di saat hukum itu diterapkan. Ketika hukum itu sarat dengan nilai-nilai yang harus diwujudkan, maka ia harus berhadapan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi lingkungan sosialnya.<sup>14</sup> Dari beberapa pendapat tersebut pada hakikatnya adalah hukum ada di masyarakat untuk memperbaiki tatanan dan perilaku masyarakat itu sendiri. Masyarakat harus sadar akan keberadaan hukum itu untuk memperbaiki kehidupan masyarakat menjadi lebih baik.

Pendekatan progresif menempatkan paradigma manusia yang membawa pendekatan ini mempedulikan faktor perilaku (*behavior, experience*). Pendekatan hukum progresif adalah hukum untuk manusia, sedang pada ilmu

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Op. Cit.*

<sup>14</sup> Esmi Warasih, *Pranata Hukum Magister, Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Pustaka Magister, hlm. 63.

hukum praktis manusia adalah untuk hukum dan logika hukum. Hukum dan ilmu hukum progresif lebih cenderung ke kreativitas dan menolak rutinitas logika peraturan.<sup>15</sup>

Hukum bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara konkret dalam masyarakat,<sup>16</sup> maka hukum di satu pihak memperlihatkan kecenderungan konservatif, artinya, berupaya memelihara dan mempertahankan apa yang sudah tercapai, akan tetapi di lain pihak juga memperlihatkan modernisme, yang berusaha mendorong dan mengarahkan perubahan. Dari titik ini, tampak betapa letak keterbatasan hukum dengan main-stream dogmatika hukum. Dalam perspektif demikian, Indonesia dan juga negara-negara lain di dunia yang menghadapi masa perubahan sosial besar dibutuhkan pengembangan suatu "teori sosial mengenal hukum".<sup>17</sup>

Berkaitan dengan masalah sistem, penelitian ini menggunakan pisau analisis sistem pemilu. Sistem pemilu merupakan proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu seperti yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti.<sup>18</sup> Pemilu diartikan sebagai mekanisme

<sup>15</sup> Absori, Khudzaifah Dimiyati, Kelik Wardiono, "Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan dengan Pendekatan Partisipatif", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 2, September 2006, hal. 124.

<sup>16</sup> Dimiyati Khudzaifah, Kelik Wardiono, "Pola Pemikiran Hukum Responsif: Sebuah Studi Atas Proses Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007: 1-24.

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Ilmu Hukum yang Mandul", dalam *Permasalahan Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 139; juga lihat, David M.Trubek, Toward a Social Theory of Law' An Essay on Study of Law and Development, dalam *The Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1, 1972, dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007, hlm. 1-24.

<sup>18</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widya Sarana, 1992, hlm. 81.

penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai (*elections are the mechanism of selection and delegation or surrender of sovereignty to people or parties that are trusted*).

Ada tiga tujuan dalam pemilihan umum. *Pertama*, sebagai sistem pemilihan dan seleksi pemimpin pemerintahan sekaligus memberikan alternatif dalam kebijakan umum (*public policy*). Dalam sistem pemilihan umum terdapat mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan. Penentuan alternatif kebijakan pemerintah secara prinsipil beberapa negara akan menyelenggarakan pemilihan umum. Kebijakan yang ditawarkan pemerintah, rakyat akan diminta untuk menyatakan "setuju" atau "tidak setuju". Hal ini yang disebut dengan referendum.

*Kedua*, mekanisme pemilihan umum dapat dikatakan perpindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakilnya yang terpilih atau melalui partai-partai yang menang sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga, karena di dalam masyarakat terdapat kepentingan yang berbeda, adanya pertentangan dan konflik dalam sistem demokrasi dapat diselesaikan melalui proses musyawarah (*deliberation*).

*Ketiga*, memobilisasikan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik hal ini merupakan sarana pemilihan umum.<sup>19</sup> Mewujudkan pemilihan umum yang demokratis diperlukan sebuah sistem. Sistem ini adalah komponen-komponen yang mempunyai interaksi dan ada ketergantungan satu sama lain. Ciri sebuah sistem adalah:

<sup>19</sup> *Ibid.*

1. Setiap ada perubahan dalam komponen atau satu bagian tertentu akan mempengaruhi seluruh sistem yang lain.
2. Sistem bekerja dalam lingkungan yang lebih luas dan terdapat batasan antara sistem dengan lingkungannya. Jika diperhatikan bahwa sistem ini mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi juga oleh lingkungan itu.<sup>20</sup>

Gagasan tentang pemerintahan rakyat terus mengalami perkembangan. Istilah demokrasi diadopsi dari bahasa Inggris yaitu "*democracy*". Namun asal kata sebenarnya berasal dari Yunani yaitu "*demokratia*".<sup>21</sup> Demokrasi adalah sistem politik yang sudah tua (lama). Gagasan tersebut mengenai negara, yang terbagi atas kekuasaan politik, keadilan, dan terutama demokrasi secara genealogis intelektual bisa dilacak dari tradisi politik negara-negara kota yang dinamakan *polis* atau *city state*. Menurut Dahl sebagaimana dikutip Arend Lijphart, demokrasi dibangun di atas pilar (1) *freedom to form and join organization* (kebebasan berorganisasi); (2) *freedom of expression* (kebebasan berekspresi); (3) *the right to vote* (hak untuk memilih); (4) *eligibility for public office* (persyaratan untuk kantor publik); (5) *the right of political leader to compete for support and votes*; (6) *free and fair elections*; dan (7) *institutions for making government policies depend on votes and other expression of preference*.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Mirriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-13, Jakarta: PT. Gramedia, 1993, hlm. 47.

<sup>21</sup> David Held, *Models of Democracy*, Terj. Abdul Haris, Jakarta: Akbar Tanjung Institue, 2006, hlm. xxiii.

<sup>22</sup> Ahmad Suhelmi, *Pemilihan Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta:

Pada era orde baru, UUD 1945 yang mengandung banyak kelemahan tersebut terus dipertahankan, bahkan disakralkan seperti kitab suci dengan jargon "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen". Setiap orang yang mewacanakan perubahan UUD 1945 akan diancam sebagai tindakan subversif. Orde baru dengan Soeharto sebagai lokomotifnya, dapat bertahan memimpin secara otoriter melalui celah-celah yang terbuka dalam UUD 1945 itu sendiri. Perubahan konstitusi yang dipimpin oleh MPR pada tahun 1999-2002 mengakibatkan pergeseran ranah hukum secara mendasar atas sistem ketatanegaraan Indonesia. Dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi Indonesia telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata.

Konstruksi pemikiran atas munculnya otoriterisme yang dibangun berdasar peluang yang ada di UUD 1945 tersebut dapat disederhanakan. *Pertama*, UUD 1945 menganut sistem yang *executive heavy* (meletakkan tumpuan kekuasaan pada presiden); *kedua*, memuat pasal-pasal yang ambigu (dapat ditafsirkan lebih dari satu tafsir); *ketiga*, terlalu banyak memuat atribusi kewenangan untuk mengatur hal-hal penting yang diberikan kepada lembaga legislatif.<sup>23</sup>

Pemilihan umum diakui secara global sebuah arena untuk membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala. Menurut teori

Gramedia, Pustaka Utama 2007, hlm. 5 dalam Muhammad Azis hakim, *Politik Hukum Sistem Pemilu di Indonesia pada Era Reformasi* (Tesis), Fakultas Hukum Program Studi Hukum Tata Negara, Jakarta: Universitas Indonesia, 2012, hlm. 8-9.

<sup>23</sup> Khudzaifah Dimiyati, Mohammad Busjro Muqoddas dan Kelik Wardiono, Radikalisme Islam dan Peradilan: Pola-pola Intervensi Kekuasaan dalam Kasus Komando Jihad di Indonesia, dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 3 September 2013, hal. 384.

demokrasi (Hans Kelsen), demokrasi berarti bahwa “kehendak” yang dinyatakan dalam tatanan hukum negara identik dengan kehendak para subjek tatanan hukum negara tersebut.<sup>24</sup>

### C. Perempuan dalam Politik Indonesia

Indonesia sampai sekarang telah melaksanakan sebelas kali pemilu, yaitu satu kali pada era orde lama (tahun 1955), enam kali pada era orde baru (tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997), dan lima kali pada era reformasi (tahun 1999, 2004, 2009, 2014, 2019).<sup>25</sup>

Pemilihan umum melahirkan wakil-wakil rakyat di parlemen. Beberapa di antaranya adalah dari kaum perempuan dengan persentase sebagai berikut.

**Tabel 1.1** Perbandingan Jumlah Anggota DPR RI 2009-2014 Berdasarkan Jenis Kelamin Hasil Pemilu Tahun 2004 - 2014<sup>26</sup>

Tahun Pemilu	Laki-laki		Perempuan		Laki-laki + Perempuan	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persen	Jumlah	Persentase
1955	256	94,12	16	5,88	272	100%
1971	429	93,26	31	6,74	460	100%
1977	423	91,96	37	8,04	460	100%
1982	418	90,87	42	9,13	460	100%
1987	441	88,20	59	11,80	500	100%
1992	438	87,60	62	12,40	500	100%
1997	442	88,40	58	11,60	500	100%

<sup>24</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: PT. Nusa Media, 2016, hlm. 402-403.

<sup>25</sup> Heriyani Agustina, “Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan dan Kesetaraan Gender”, dalam buku *Gender dan Politics*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2009, hlm. 164.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Tahun Pemilu	Laki-laki		Perempuan		Laki-laki + Perempuan	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persen	Jumlah	Persentase
1999	456	91,20	44	8,80	500	100%
2004	485	88,18	65	11,82	550	100%
2009	460	82,14	100	17,86	560	100%
2014	463	82,68	97	17,32	560	100%

Sumber: Data dikutip dari Publikasi Statistik Indonesia tahun 2015.

Sejak pemilu tahun 2014 jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR RI belum mencapai angka 30%. Namun demikian, atas pengaruh kebijakan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang “Partai Politik” dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang “Pemilihan Umum”, proporsi keterwakilan perempuan di DPR menunjukkan tren meningkat.

Pada pemilu tahun 1999, jumlah perempuan yang menduduki kursi di DPR sebanyak 44 orang atau 8,8%. Proporsi ini meningkat 47,7% menjadi 65 orang pada pemilu tahun 2004 atau mendapatkan porsi sebesar 11,82% di DPR. Pada empat periode pemilu terakhir keterwakilan perempuan tertinggi pada pemilu tahun 2009, dengan proporsi sebesar 17,86%. Pada periode 2014 turun menjadi 17,32%.

Adanya penurunan jumlah perempuan di parlemen ini terjadi karena adanya hambatan yang dialami calon legislatif perempuan dalam menjalankan pemilihan umum. Hambatan tersebut karena kentalnya budaya patriarki yang seringkali mendiskriminasi perempuan, adanya beban berlapis yang ditanggung oleh perempuan di ruang privat dan ruang publik, dan adanya anggapan bahwa pendidikan dan kemampuan politik perempuan lebih rendah dibandingkan laki-laki.

Masih kurangnya representasi perempuan dalam parlemen dapat disiasati dengan penguatan dan peningkatan angka batas kuota dalam rangka meningkatkan kemungkinan keterpilihan perempuan. Selain itu, penguatan kebijakan terkait penempatan calon legislatif perempuan pada nomer urut teratas dan penambahan calon legislatif perempuan dalam daftar calon di semua Dapil. Tak hanya itu, perlu adanya sanksi tegas pada partai politik jika tidak memenuhi ketentuan penempatan caleg perempuan sebanyak kuota yang telah ditetapkan. Hal ini menjadi penting sebab Undang-Undang Partai Politik dan pemilu ini merupakan salah satu parameter dalam melihat respons negara terkait keadilan gender.<sup>27</sup>



Data dikutip dari Publikasi Statistik Indonesia Tahun 2015

Tahun 2014–2019 jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR turun menjadi 97 orang atau 17,32% dari total anggota DPR RI yang berjumlah 560 orang. Pemilu tahun 2014 rata-rata di DPRD kabupaten/kota mampu

<sup>27</sup> Kuota 30% Perempuan di Parlemen belum pernah tercapai. *Tirto.id.com* oleh Scholastica Gerintya- 7 September 2017.

mempersiapkan kursi bagi perempuan sebanyak 19%, namun pemilu tahun 2014 turun menjadi 17,1%. Hasil perolehan kursi parlemen bagi perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah dari 100 kursi anggota dewan, ada 21 perempuan atau 21%. Adapun di daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah, Kabupaten kota yang mampu melampaui kuota 30% adalah Kabupaten Temanggung dan Kebumen yaitu sebanyak 16 perempuan atau 32% di Kebumen dan 14 perempuan atau 31,1 di Kabupaten Temanggung, dan 10 atau 33,3% di Kota Tegal, sedangkan di Kabupaten Surakarta hanya 8 atau 17,8%. Sedangkan terendah adalah Kabupaten Wonosobo yang menempatkan 2 perempuan di DPRD.

Pada pemilu sekarang ini tahun 2019-2024 kendati pemerintah mewajibkan 30% dalam pencalonan anggota legislatif, namun dari 120 anggota DPRD Jateng yang terpilih hanya 19,1% perempuan. Hasil itu belum setara dengan jumlah penduduk perempuan yang 50% lebih ketimbang laki-laki yang hanya 49%. Bahkan persentase anggota dewan perempuan ini menurun jumlahnya. Periode 2014-2019 dari 100 kursi anggota dewan, ada 21 perempuan atau 21%. Namun periode 2019-2024 dari 120 kursi anggota dewan, hanya 23 perempuan atau 19,1%. Adanya syarat 30% keterwakilan calon legislatif dari kalangan perempuan, hanya sekedar formalitas untuk memenuhi syarat undang-undang. Jadi, walaupun pemerintah telah memberikan peluang, namun tak nampak hasilnya. Karena perempuan pada dasarnya belum memiliki keberanian dalam bertarung di dunia politik yang sama dengan kaum laki-laki.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Radar Semarang, Selasa, 31 Maret 2020 dalam *www.radarsemarang.id*.

Keterangan di atas dapat dijadikan perbandingan sedikitnya terdapat tujuh kategori pra survei yang dapat diajukan untuk menjawab pertanyaan “Mengapa keterwakilan politik perempuan rendah? Ada tujuh kategori observasi awal yang dapat untuk menjawab “Mengapa keterwakilan perempuan rendah?” yaitu *defisit observasi*, *electorate’s decision*, *social structure observasi*, *political structure observasi*, *party as gate keeper theory*, *direct discrimination observasi* dan *indirect discrimination observasi*.<sup>29</sup>

**Tabel 1.2** Keterwakilan Politik Perempuan<sup>30</sup>

No.	Hipotesis	Argumen	Penelitian/ Referensi
1.	<i>Deficit Observasi</i>	Karena jika dibandingkan dengan laki-laki, perempuan kurang tertarik terhadap politik (partai politik tidak menjadi prioritas bagi perempuan).	Squires 1999: 196 Westle/ Schoen 2002
2.	<i>Electorate’s Decision</i>	Karena sikap pemilih, termasuk pemilih perempuan, cenderung mencitrakan kandidat sesuai dengan peran gendernya (konservatif).	
3.	<i>Social Structure Observasi</i>	Karena sistem pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin telah menghambat perempuan untuk menjadikan politik sebagai bidang pekerjaannya.	

<sup>29</sup> Nur Azizah, *Gender dan Politik (Mengapa Konstruksi Gender Bersifat Politis?*, Yogyakarta: The Phinisi Press, hlm. 77.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

No.	Hipotesis	Argumen	Penelitian/ Referensi
4.	<i>Political Structure Observasi</i>	Karena lembaga-lembaga politik, seperti mekanisme sistem keterwakilan, mekanisme sistem pemilu, budaya politik dan media massa cenderung bersifat maskulin sehingga tidak kondusif/tidak bersahabat bagi perempuan.	
5.	<i>Party As Gate Keeper Theory</i>	Karena partai politik tidak merekrut perempuan dan tidak mencalonkan perempuan sebagai kandidat dalam pemilu.	Norris/ Lovenduski 1995
6.	<i>Direct Discrimination Observasi</i>	Karena sikap resisten dari para elit politisi laki-laki dan mereka bersekongkol untuk menyingkirkan kandidat perempuan.	Lovenduski 2000 : 87
7.	<i>Indirect Discrimination Observasi</i>	Karena citra gender: Masyarakat cenderung mempersepsikan perempuan kurang mampu untuk menjadi pemimpin politik.	

Harapan kita pada agenda hasil pemilu tahun 2019 adalah bagaimana merubah posisi perempuan melalui peraturan/norma dasar di Indonesia, tetapi ternyata tidak ada jawaban yang memuaskan.<sup>31</sup>

Bahkan menurut Susan Blackburn, feminis dan analisis politik dari Monash University Australia mengatakan sebenarnya sejarah perempuan dan politik di Indonesia

<sup>31</sup> *Ibid.*

selalu diwarnai dengan kejutan.<sup>32</sup> Karena sejak pasca kemerdekaan perempuan Indonesia telah mencapai tingkatan-tingkatan politik yang jauh lebih maju dibandingkan dengan negara lain. Sejak tahun 1945 hak perempuan untuk memilih telah diakui, posisi perempuan dalam politik berlangsung secara fluktuatif hingga saat-saat terakhir menjelang pemilu 2004. Menurut Blackburn, berubahnya status perempuan tersebut disebabkan karena proses demokrasi di Indonesia tidak melalui cara-cara bertahap (*gradual*) tetapi melalui lompatan-lompatan (*leaps*). Setiap lompatan “demokrasi” menghasilkan visi-visi politik negara yang berbeda malahan terkadang sangat dramatis melihat persoalan perempuan. Karenanya, sebelum sistem politik diperkuat dengan konstitusi dan aturan hukum yang berpihak pada perempuan, dapat dipastikan tidak pernah ada pembangunan nasib perempuan yang bersifat berkesinambungan. Sehingga akhirnya kita bersama-sama bertanya, Siapa yang terwakili dalam sebuah pemaknaan “demokrasi”? Perempuan? Laki-laki? Atau semuanya tanpa memandang perbedaan secara multikulturalisme?<sup>33</sup>

Bagi perempuan, konsep demokrasi bisa jadi suatu hal yang diidam-idamkan namun sekaligus bisa menjadi sebuah mimpi buruk. Paling tidak ada dua persoalan perempuan dalam politik, pertama masalah keterwakilan perempuan yang sangat rendah pada ruang publik dan yang kedua adalah belum adanya platform partai yang secara konkrit

---

<sup>32</sup> Susan Blackburn. “Gradualism Versus Democratic Leaps: Political Representation of Women In Australia and Indonesia”, makalah untuk biannual Symposium on Australia-Indonesia: Challenges in Bilateral Relations, dalam *Jurnal Perempuan* edisi 34 tahun 2004, hlm. 94.

<sup>33</sup> *Ibid.*

membela kepentingan perempuan. Malahan kalangan feminis yakin, bahwa memberi tempat lebih banyak kepada perempuan dalam dunia politik akan memberi angin segar dan harapan bagi perubahan politik yang arogan, korup dan patriarkis. Itulah sebabnya mengapa mematok kuota 30% perempuan di parlemen dalam pemilu 2009 harus konsisten dipenuhi dalam rangka tindakan afirmatif (*affirmative action*), tidak seperti kejadian pada pemilu 2004 dimana kuota 30% tidak bisa dicapai, alasannya karena tidak ada komitmen dari parpol yang menjadi peserta pemilu (apakah parpol Islam, nasionalis) memenuhi kuota tersebut. Hanya sedikit dari parpol yang bisa melaksanakan amanat Undang-Undang No. 12 tahun 2003 dalam pasal 65<sup>34</sup> tersebut. Memang pasal tersebut tidak secara tegas, karena dia tidak bersifat imperatif dan tidak menyediakan dasar bagi KPU untuk menjatuhkan sanksi sekiranya partai-partai politik tidak mentaatinya. Pasal tersebut juga tidak secara tegas mengatur, apakah keterwakilan 30% yang diinginkan terletak pada level pencalonan atau pada level perolehan suara.<sup>35</sup>

Pada titik seperti ini perempuan hanya digunakan sebagai alat oleh partai politik demi alasan “pembaharuan dunia”. Mereka semata-mata hanya dijadikan sebagai alat politik dan akhirnya lagi-lagi menjadi kaum mayoritas yang inferior dan terbungkam. Perempuan oleh masyarakat

---

<sup>34</sup> Pasal 65 ayat 1 tersebut menegaskan bahwa setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

<sup>35</sup> Berdasarkan dari hasil penelitian Pusat Studi Otonomi Daerah Universitas Andalas yang dilakukan di wilayah KPU Sumatera Barat memperlihatkan bahwa hanya 2 partai politik yaitu PPP dan PKS yang dapat memenuhi ketentuan kuota 30% perempuan.

dipaksa untuk menerima mereka sebagai pembawa hal baru dalam tahap-tahap perpolitikan, namun minimnya pengalaman dan pengetahuan serta akses yang sulit ke kancah politik membuat mereka hanya menjadi sebuah pemain figuran.

Pengaturan tentang kuota 30% keterwakilan perempuan yang bertujuan untuk meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di lembaga perwakilan daerah telah diatur dalam beberapa Undang-Undang yang terkait dengan pemilu, bahkan bila dibandingkan dengan beberapa pemilu sebelumnya, peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut pada pemilu 2014 lebih banyak dan rinci.<sup>36</sup> Meskipun demikian, jumlah perempuan yang pada akhirnya menjadi Anggota DPR RI periode 2014-2019 justru menurun dari 101 orang atau 17,86% menjadi hanya 79 orang atau 14% dari total 560 anggota terpilih. Hal ini perlu dicermati secara kritis karena hasil yang diperoleh berbanding terbalik dengan tingkat pencalonan caleg perempuan yang mengalami peningkatan pada Pemilu 2014 ini.

Pemilu 2019, kebijakan afirmatif pencalonan perempuan sebagai anggota legislatif untuk keempat kalinya akan diterapkan. Perjalanan kebijakan afirmatif tersebut telah melewati sejumlah perubahan regulasi yang menandai perkembangan keterwakilan politik perempuan. Itu dimulai dari aturan bersejarah yaitu pasal 65 UU Nomor 12 tahun 2003 yang pertama kali mengatur partai politik peserta pemilu memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam pencalonan anggota legislatif.

<sup>36</sup> Sali Susiana, *Penurunan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu 2014*, dalam [www.dpr.go.id@2009](http://www.dpr.go.id@2009), Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) ISSN 2088-2351.

Aturan berubah sejalan perubahan undang-undang pemilu pada 2008 dan 2012 yang mengatur lebih rinci kebijakan afirmatif. Selain pencalonan minimal 30%, juga mengatur penempatan perempuan di daftar calon yaitu setiap tiga nama paling kurang terdapat satu perempuan. Aturan tersebut tidak berubah di UU Nomor 7 tahun 2017 sebagai hukum formal pelaksanaan Pemilu 2019 (lihat pasal 245 dan pasal 246 ayat 2).

Penerapan kebijakan afirmatif dalam tiga pemilu terakhir (tahun 2004, 2009, 2014) menunjukkan adanya pencapaian keterwakilan perempuan di legislatif. Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama di Era Reformasi dan tanpa afirmasi, jumlah perempuan terpilih di DPR hanya 9% (46 dari 500). Saat kebijakan afirmasi perempuan pertama kali diterapkan pada Pemilu 2004, terjadi peningkatan jumlah perempuan terpilih di DPR: 65 orang dari 550 anggota DPR (11,8%). Afirmasi plus (30% dan penempatan 1 dari 3) pada Pemilu 2009 memberikan hasil yang lebih baik dari sebelumnya. Jumlah perempuan terpilih mencapai persentase tertinggi yaitu 18% (101 dari 560). Namun, pada Pemilu 2014 dengan aturan afirmasi yang sama, jumlah perempuan terpilih di DPR turun menjadi 97 orang (17,3%).

Pada pemilu tahun 2014-2019 di DPRD Provinsi Jawa Tengah keterwakilan perempuan mencakup 17,1% orang, sedangkan pada pemilu pada tahun 2019-2024 mencakup 30% (25 dari 120).

Pada pemilu tahun 2014 data calon legislatif DPRD Kabupaten Solo yang terpilih dari 45 calon legislatif, KPU mencatat ada 23 wakil rakyat definitif (51,11%) wajah-wajah baru yang ikut dalam parlemen Solo hanya 22 orang (48,89%). Dari 45 calon legislatif terpilih hanya terdapat 8 orang yang

mewakili perempuan (17,77%). Angka ini menunjukkan keterwakilan perempuan kurang dari 30% seperti yang diamanatkan undang-undang. Sedangkan untuk DPRD Kabupaten Kebumen dari 50 orang yang terpilih dan yang ditetapkan, calon terpilih perempuan atau hanya sekitar 32% keterwakilan perempuan yang duduk di parlemen. Anggota DPRD Kabupaten Kebumen periode 2014-2019 didominasi pendatang baru yang mencapai 32 orang, sedangkan *incumbent* hanya 18 orang. Untuk DPRD Kota Tegal dari 30 orang yang terpilih dan ditetapkan, keterwakilan perempuan hanya 33,3% pada periode mendatang diharapkan keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah hasil pemilu 2019 akan meningkat/naik. Tetapi pada kenyataannya justru pada pemilu tahun 2019-2024 di beberapa wilayah kabupaten/kota ada penurunan dalam keterwakilan DPRD di Jawa Tengah.

~oOo~

## *Bab 2*

# **TEORI-TEORI YANG MENDASARI KESETARAAN GENDER**

### **A. Teori Keadilan**

Konsep keadilan Rawls memperlihatkan dukungan dan pengakuan yang kuat terhadap hak dan kewajiban manusia, khususnya dalam bidang politik. Secara khusus, konsep keadilan tersebut menuntut hak untuk berpartisipasi yang sama bagi semua warga masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan politik. Dengan demikian, diharapkan bahwa semua struktur sosial dasar mampu menjamin kepentingan semua pihak.<sup>1</sup> Keadilan menuntut pentingnya distribusi yang sifatnya adil atas semua kesempatan, peranan, kedudukan, serta manfaat-manfaat atau nilai-nilai sosial asasi yang terdapat di dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Ditinjau dari segi politik, konsep keadilan Rawls diformulasikan ke dalam tiga sendi utama, yaitu (1) hak atas partisipasi politik yang sama; (2) hak warga untuk tidak patuh; dan (3) hak warga untuk menolak berdasarkan hati nurani. Ketiga hak tersebut merupakan manifestasi kelembagaan dari prinsip keadilan pertama dalam teori keadilan Rawls.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Rawls, John, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press, 1971.

<sup>2</sup> Dessy Artina, "Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Propinsi Riau Periode 2014-2019" dalam *Jurnal Ius Quia Iustum* No.1, Vol. 23 Journal of Islamic University of Indonesia, Januari 2016, <http://journal.uui.ac.id/index.php/IUSTUM>, hlm. 129.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 220.

Menurut Rawls hak atas partisipasi politik yang sama bisa terakomodasi dalam sebuah sistem politik yang bersifat demokratis dan konstitusional. Sistem politik demokrasi konstitusional ini memiliki dua ciri utama. *Pertama*, adanya suatu badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan yang *fair* dan bertanggung jawab kepada pemilihnya. Badan tersebut berfungsi sebagai badan legislatif untuk merumuskan peraturan dan kebijakan sosial. *Kedua*, adanya perlindungan konstitusional terhadap kebebasan sipil dan politik, seperti kebebasan berpikir dan berbicara, kebebasan berkumpul dan membentuk organisasi politik.<sup>4</sup>

Bagi Rawls, sistem politik demokrasi konstitusional harus memberikan ruang untuk tidak patuh (pada negara), karena hak ini adalah konsekuensi logis dari demokrasi. Rawls berpendapat bahwa hak untuk tidak patuh ini sebagai suatu tindakan publik, tanpa kekerasan yang berdasarkan suara hati dan bersifat politis. Hal itu bertentangan dengan hukum karena biasanya dilakukan dengan tujuan untuk menghasilkan perubahan hukum atau kebijakan pemerintah.<sup>5</sup> Dalam hal ini, Rawls menganggap adanya ruang hukum yang ditetapkan secara tidak adil, sehingga setiap warga negara boleh melakukan tindakan politik untuk menentang dan mengubahnya melalui cara-cara yang tidak menggunakan kekerasan.

Apabila hak untuk tidak patuh dimaksudkan sebagai tindakan politik memperbaiki hukum yang tidak adil, maka hak untuk menolak berdasarkan hati nurani dimaksudkan sebagai ruang yang diberikan kepada seseorang untuk tidak

<sup>4</sup> Iqbal Hasanuddin, "Keadilan Sosial: Telaah atas Filsafat Politik John Rawls", dalam *Jurnal Refleksi*, Vol. 17, Nomor 2, Oktober 2018, hlm. 194.

<sup>5</sup> Rawls, John. *Op. Cit.*, hlm. 364.

mematuhi hukum. Hal itu dilakukan, jika dianggap bertentangan dengan hati nuraninya sendiri. Misalnya, jika terdapat sebuah hukum yang meminta warganya untuk berperang sementara terdapat seorang warga yang memiliki keyakinan bahwa membunuh bertentangan dengan prinsip keadilan yang dipegangnya, maka dia berhak untuk menolak untuk ikut berperang.<sup>6</sup>

Ada hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan ketentuan-ketentuan sosial yang mengatur kehidupan bersama. Rawls menekankan upaya untuk merumuskan prinsip-prinsip yang mengatur distribusi hak dan kewajiban setiap anggota masyarakat. Penekanan terhadap masalah hak dan kewajiban tersebut didasarkan pada suatu konsep keadilan bagi suatu kerja sama sosial. Hal itu menunjukkan bahwa teori keadilan Rawls memusatkan perhatian pada pendistribusian hak dan kewajiban secara seimbang di dalam masyarakat. Setiap orang berpeluang memperoleh manfaat darinya dan secara nyata, serta menanggung beban yang sama. Agar pendistribusian hak dan kewajiban yang berimbang tersebut terjamin, Rawls juga menekankan pentingnya kesepakatan yang *fair* di antara semua anggota masyarakat. Kesepakatan *fair* mampu mendorong kerja sama sosial.<sup>7</sup> Kesepakatan yang *fair* adalah kunci untuk memahami rumusan keadilan Rawls. Masalahnya adalah bagaimanakah kesepakatan yang *fair* itu bisa diperoleh? Rawls beranggapan bahwa kesepakatan yang *fair* hanya bisa dicapai dengan prosedur yang tidak memihak. Dengan suatu prosedur yang tidak memihak, prinsip-prinsip keadilan bisa dianggap *fair*.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 370-380.

<sup>7</sup> Iqbal Hasanuddin, *Op. Cit.*, hlm. 195.

Oleh sebab itu, bagi Rawls, keadilan sebagai *fairness* adalah “keadilan prosedural murni”.<sup>8</sup> Dalam hal ini, kebutuhan mereka yang terlibat dalam proses perumusan konsep keadilan hanyalah suatu prosedur yang *fair* (tidak memihak) untuk menjamin hasil akhir yang adil pula.<sup>9</sup>

Menurut Rawls posisi penting dalam prosedur yang *fair* untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang dapat diterima oleh setiap orang sebagai hal yang adil. Adapun prosedur yang *fair* ini bisa terpenuhi dengan adanya iklim musyawarah yang memungkinkan lahirnya keputusan yang mampu menjamin distribusi secara *fair* atas hak dan kewajiban. Rawls menegaskan pentingnya semua pihak yang terlibat dalam proses musyawarah untuk memilih prinsip-prinsip keadilan dan berada dalam suatu kondisi awal yang disebutnya “posisi asal” (*the original position*).<sup>10</sup>

Gagasan tentang posisi asal yang dimunculkan oleh Rawls terdapat sejumlah catatan. *Pertama*, penting untuk menegaskan terlebih dahulu bahwa Rawls melihat posisi asal sebagai suatu prasyarat yang niscaya bagi terjaminnya keadilan sebagai *fairness*. Namun, Rawls tidak pernah memandang posisi asal sebagai suatu yang riil, melainkan merupakan sebuah kondisi awal yang bersifat imajiner. Menurutnya, kondisi awal imajiner ini harus diandaikan dan diterima, karena hanya dengan cara ini tercapainya keadilan sebagai prosedural murni bisa dibayangkan. Hanya saja, kendati bersifat imajiner, bagi Rawls, posisi asal sudah merupakan syarat yang memadai untuk melahirkan sebuah

<sup>8</sup> Ujan, Andre Ata, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Yogyakarta: Kanisius, 2001, hlm. 42.

<sup>9</sup> Rawls, John, *Op. Cit.*, hlm. 4-5.

<sup>10</sup> *Jurnal Refleksi*, Vol. 17, Nomor 2, Oktober 2018.

konsep keadilan yang bertujuan pada terjaminnya kepentingan semua pihak secara *fair*.<sup>11</sup>

*Kedua*, setiap orang yang berpartisipasi di dalam proses perumusan prinsip-prinsip keadilan ini harus benar-benar masuk dalam situasi ideal tersebut. Hanya saja, Rawls percaya bahwa tidak semua orang dapat masuk ke dalam posisi asal. Hanya orang-orang tertentu yang dapat masuk ke dalam situasi hipotesis ini, yakni mereka yang memiliki kemampuan bernalar sesuai dengan standar formal dalam dunia ilmu pengetahuan. Ketentuan-ketentuan ilmiah ini membuka peluang bagi semua orang untuk masuk ke dalam proses musyawarah yang *fair*.<sup>12</sup>

Rawls menegaskan bahwa semua pihak yang berada dalam posisi asal harus juga berada dalam keadaan “tanpa pengetahuan.” Melalui gagasan tentang “keadaan-tanpa-pengetahuan” tersebut, Rawls ingin menegaskan bahwa semua pihak yang ada dalam posisi asal tidak memiliki pengetahuan mengenai berbagai alternatif yang dapat mempengaruhi mereka dalam proses perumusan dan pemilihan prinsip-prinsip pertama keadilan. Keadaan ketidaktahuan akan hal-hal partikular memang menjadi syarat penting untuk menjamin *fairness*. Oleh karena itu, semua pihak yang terlibat dalam proses pemilihan tersebut harus mampu melakukan penilaian atas prinsip-prinsip keadilan yang senantiasa dipandu oleh pertimbangan-pertimbangan yang umum sifatnya.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Rawls, John, *A Theory of Justice*, dalam *Jurnal Refleksi*, Vol. 17, Nomor 2, Oktober 2018, hlm. 196.

<sup>12</sup> Rawls, John, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999, hlm. 130-131.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 136-142.

Gagasan Rawls tentang posisi asali tersebut sebenarnya merupakan refleksi dari konsep moral tentang person: setiap manusia diakui dan diperlakukan sebagai person yang rasional, bebas, dan setara (memiliki hak yang sama). Dalam pandangan Rawls, manusia sebagai person moral pada dasarnya memiliki dua kemampuan moral, yakni: (1) kemampuan untuk mengerti dan bertindak berdasarkan rasa keadilan dan dengan itu juga didorong untuk mengusahakan suatu kerja sama sosial; dan (2) kemampuan untuk membentuk, merevisi, dan secara rasional mengusahakan terwujudnya konsep yang baik. Rawls menyebut kedua kemampuan ini sebagai *a sense of justice* dan *a sense of the good*. Kemampuan-kemampuan moral itu memberikan kemungkinan bagi manusia sebagai person moral untuk bertindak secara rasional dan otonom dalam menetapkan cara-cara dan tujuan-tujuan yang dianggap baik bagi dirinya di satu sisi, serta bertindak berdasarkan prinsip-prinsip keadilan di lain sisi.<sup>14</sup>

### B. Teori Sosial Budaya

Dalam buku yang berjudul *Sex and Gender* yang ditulis oleh Hilary M. Lips, mengartikan bahwa gender adalah harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. Hal ini dapat dilihat, misalnya bahwa perempuan dikenal dengan lemah lembut, cantik, emosional dan keibuan. Sementara laki-laki sebaliknya, yaitu dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa. Ciri-ciri dari sifat itu merupakan sifat yang dapat dipertukarkan, misalnya ada laki-laki yang lemah

<sup>14</sup> Rawls, John, *Justice as Fairness: A Restatement*, Erin Kelley (ed.), Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987, hlm. 1-88.

lembut, ada perempuan yang kuat, rasional dan perkasa. Perubahan ciri dari sifat-sifat tersebut dapat terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat yang lain.<sup>15</sup>

Konstruksi sosial merupakan pembentukan dari sistem konseptual kebudayaan dan linguistik. Konstruksi sosial juga bertujuan membuat dunia bermakna kepada yang lain. Makna tercipta dari sistem alih kode, aturan atau kesepakatan maupun tanda secara historis. Konstruksi peran gender adalah bagaimana peran gender dibentuk dari kebudayaan dan disosialisasikan.<sup>16</sup> Gender juga merupakan alat analisis yang baik untuk memahami persoalan diskriminasi terhadap kaum perempuan secara umum. Ditegaskan bahwa gender adalah pembagian laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial dan budaya. Dan ternyata, perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang panjang, melalui proses sosialisasi, penguatan, konstruksi, sosial budaya bahkan melalui kekuasaan negara.<sup>17</sup> Sedemikian panjang dan lamanya proses "genderisasi" secara sosial budaya tersebut sehingga lambat laun perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan sebagai konstruksi sosial budaya menjadi seolah-olah ketentuan dari Tuhan, atau bersifat kodrati dan biologis

<sup>15</sup> M. Fakhri, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996, hlm. 8-9.

<sup>16</sup> Konstruksi sosial lahir dari pemikiran Peter L. Berger, dituangkan dalam karya yang terkenal, yaitu *Innovation to Sociology* (1963) dan *The Social Contructions of Reality* (1966) yang ditulis bersama temannya, Thomas Luckmann. Dalam bukunya tersebut, dinyatakan bahwa realitas terbentuk secara sosial, oleh karenanya sosiologi sebagai ilmu pengetahuan harus menganalisa bagaimana proses tersebut terjadi.

<sup>17</sup> Ulfatun Hasanah, Najahan Musyafak, "Gender and Politics Keterlibatan Perempuan dalam Pembangunan Politik", dalam *Jurnal Sawawa*, Vol. 12, Nomor 3, Oktober 2017, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.

yang tidak dapat diubah lagi. Artinya, ada anggapan sebagian besar masyarakat yang namanya kodrat wanita adalah hasil konstruksi sosial dan budaya atau gender. Gender mempengaruhi keyakinan manusia serta budaya masyarakat tentang bagaimana seharusnya laki-laki dan perempuan berpikir dan bertindak sesuai dengan ketentuan sosial tersebut. Perbedaan yang ditentukan oleh aturan masyarakat dan bukan biologis itu dianggap sebagai ketentuan Tuhan.

### C. Teori Equilibrium (Keseimbangan)

Teori equilibrium (teori keseimbangan) menekankan pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan laki-laki. Menurut R.H. Tawney menjelaskan bahwa keberagaman peran apakah karena faktor biologis, etnis, aspirasi, minat, pilihan atau budaya pada hakekatnya adalah realita kehidupan manusia. Hubungan laki-laki dan perempuan bukan dilandasi dikotomis, bukan pula struktural fungsional tetapi lebih dilandasi kebutuhan kebersamaan guna membangun kemitraan yang harmonis, karena setiap pihak punya kelebihan sekaligus kekurangan, kekuatan, sekaligus kelemahan yang perlu diisi dan dilengkapi. Pihak lain dalam kerja sama yang setara.

Kesetaraan gender (*gender equality*) adalah kesamaan kondisi bagi perempuan dan laki-laki untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan keamanan nasional; dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut (bentuk kondisi). Keadilan gender (*gender equity*) adalah suatu kondisi perlakuan keadilan terhadap perempuan dan laki-laki. Langkah-langkah diperlukan untuk

menghentikan hal-hal yang secara psikis, dan sosial budaya menghambat perempuan dan laki-laki untuk bisa berperan dan menikmati hasil dari perannya itu (bentuk tindakan) agar keadilan terhadap perempuan dan laki-laki terwujud.<sup>18</sup> Kesetaraan gender di Indonesia merupakan masalah keadilan sosial, yang merupakan norma hukum baik secara spiritual, sebagai cita hukum (*rechtsidee*), sebagai norma hukum tertinggi (*staats fundamental norm*) serta hukum dasar (*konstitusional*).

Posisi perempuan dalam memperjuangkan hak politiknya di pemerintahan hingga kini masih menghadapi cukup banyak tantangan. Selain karena derajat keterwakilannya yang masih jauh di bawah ideal, sejumlah tantangan lainnya pun menjadi pekerjaan rumah yang tidak mudah untuk diselesaikan.<sup>19</sup>

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pengakuan formal persamaan hak politik belum menjamin mulusnya jalan bagi kaum perempuan untuk memasuki dunia politik. *Affirmative action* merupakan salah satu jenis "*fast-track policies*"<sup>20</sup> yang dapat diambil untuk memperkuat upaya penguatan partisipasi politik kaum perempuan. Dasar pemikiran kebijakan ini adalah agar kaum perempuan dapat memiliki kekuatan untuk dapat mempengaruhi (*influential voice*)

<sup>18</sup> Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Glossary: Rencana Induk Pembangunan Nasional Pemberdayaan Perempuan 2000-2004 (Ringkasan)*, Jakarta: April 2000, hal. 36 dalam Dessy Artina, *Op. Cit.*, hlm. 69.

<sup>19</sup> Dessy Artina, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Anggota Legislatif Propinsi Riau", Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015, hlm. 69.

<sup>20</sup> True, J., Parashar, S., & George, N., 2012, "Women's Political Participation in Asia and the Pacific", from Artsonline Monash University: <http://www.artsonline.monash.edu.au> (diakses 12 mei 2016).

berbagai institusi yang didominasi oleh kaum laki-laki, maka secara kuantitatif, kaum perempuan harus mencapai apa yang disebut sebagai “critical mass”.

Persyaratan quota minimal ini telah disepakati sejak dua dekade lalu ketika *Beijing Declaration and Platform for Action* diluncurkan dan diratifikasi oleh lembaga-lembaga nasional maupun internasional. Diskursus tentang “critical mass” diawali dengan tiga studi yang cukup berpengaruh dari Kanter yang terbit pada tahun 1977, dan Dahlerup yang diterbitkan pada tahun 1988<sup>21</sup> (dikutip dalam Childs & Krook, 2008). Pada intinya, studi keduanya menunjukkan bahwa jumlah wakil perempuan menentukan kekuatan pengaruh mereka dalam institusi politik. Kanter (dalam Chen, 2010) menekankan bahwa pengaruh wakil perempuan akan sulit untuk diabaikan ketika jumlah kehadiran mereka signifikan.<sup>22</sup> Temuan penting lainnya dari studi mereka adalah bahwa quota minimal 30% dapat membantu kaum perempuan untuk membentuk koalisi dan meningkatkan pengaruh dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam perspektif Dahlerup<sup>23</sup> (2005), pada intinya *affirmative action* merujuk pada konsep “positive

<sup>21</sup> Childs, S., & Krook, M. L., 2008, “Critical Mass Theory and Women’s Political Representation”, *Political Studies*, 56, hlm. 725-736.

<sup>22</sup> Chen, L.J., 2010, “Do Gender Quotas Influence Women’s Representation and Politics?”, *The European Journal of Comparative Eco Dahlerup, D.* 2005. “Increasing Women’s Political Participation: New Trends in Gender Quotas.” In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: 141-153. *nomics*, 7(1), hlm. 3-60.

<sup>23</sup> Dahlerup, D., 2005, “Increasing Women’s Political Participation: New Trends in Gender Quotas.” In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: 141-153, dalam *Jurnal Wacana Politik*-ISSN 2502-9185, Vol. 1, No. 2, Oktober 2016, hlm. 90-95.

*discrimination*” dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan representasi kaum perempuan. Kebijakan *affirmative action* ini berbatas waktu, sampai dengan beragam penghalang untuk kaum perempuan aktif di politik bisa dihilangkan. Dijelaskan pula oleh para advokat kebijakan *affirmative action* bahwa penerapan quota gender ini merupakan “a transitional measure that will lay the foundation for a broader acceptance of women’s representation.”<sup>24</sup>

Selanjutnya, Dahlerup mengatakan bahwa *affirmative action* dalam bentuk quota gender ini mengalokasikan prosentase atau jumlah tertentu untuk kaum perempuan dalam institusi politik. Dijelaskan bahwa, “The core idea behind quota systems is to recruit women into political positions and to ensure that women are not only a few tokens in political life.”<sup>25</sup> Adapun metode *affirmative action* untuk menjamin keterwakilan politik perempuan dapat dilakukan beragam. Dua di antaranya yang paling utama adalah quota yang ditetapkan melalui konstitusi atau peraturan perundang-undangan, dan quota melalui partai politik.<sup>26</sup>

*Affirmative action* direpresentasikan sebagai manifestasi nilai keadilan sosial. Nilai *affirmative action* diakui sangat potensial dan mampu menjembatani berbagai persoalan sosial budaya yang timbul, sekaligus menjamin suatu manajemen SDM yang lebih representatif secara proposional dari berbagai karakteristik.

<sup>24</sup> True, J., Parashar, S., & George, N, *Op. Cit.*

<sup>25</sup> Dahlerup, D., 2002, “Using Quota’s to Increase Women’s Political Participation”, In *Women in Parliament Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: Ch 4. dalam *Jurnal Wacana Politik*-ISSN 2502-9185, Vol. 1, No. 2, Oktober 2016, hlm. 90-95.

<sup>26</sup> Dahlerup, *Op. Cit.*

Alasan pemilihan teori-teori ini dalam penelitian hukum merupakan teori yang harus dibangun dan baru. Teori ini juga menegaskan bahwa ada fungsi indikator kesetaraan gender yang menjadikan ide kebebasan politik sebagai substansinya, kemudian menuntut bahwa sebuah tatanan sosial harus dibuat dengan keputusan bulat dari subjeknya. Teori demokrasi merupakan dasar dalam konteks pemilu dan keterwakilan perempuan dalam anggota legislatif.

Bekerjanya teori ini untuk mengukur dan menganalisis realita keterwakilan perempuan dalam pemilihan umum anggota DPRD Jawa Tengah sudah mencerminkan kesetaraan dan keadilan gender atau belum. Kemudian menganalisis konsep Pemilihan Umum anggota DPRD Jawa Tengah yang berbasis kesetaraan dan keadilan Gender tahun 2014-2019.

Berdasarkan konsep kesetaraan dan keadilan gender pemilihan umum anggota DPRD Jawa Tengah yang didasarkan pada proses peningkatan keterwakilan perempuan sesuai yang diharapkan dalam undang-undang pemilihan umum dimana perempuan memiliki akses untuk berpartisipasi dalam ranah politik, selain itu teori ini juga mengevaluasi berbagai fenomena yang membuat peraturan dalam pemilu yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan, sumber daya manusia dan kemampuan dari calon anggota DPRD itu sendiri (teori *building*).

#### D. Stereotype Gender

Definisi operasional merupakan suatu definisi yang berdasarkan pada suatu karakteristik yang dapat diobservasi (pengamatan) dari apa yang sedang didefinisikan, ataupun mengubah konsep-konsep yang berupa konstruksi dengan kata-kata yang dapat menggambarkan suatu perilaku

maupun gejala yang dapat diamati serta dapat diuji dan ditentukan kebenarannya.<sup>27</sup>

*Gender* berasal dari bahasa Inggris, karena tidak ada persamaan kata dalam bahasa Indonesia. Kamus tidak secara jelas membedakan pengertian kata seks (*sex*) dan *gender*. Seks adalah perbedaan jenis kelamin yang ditentukan secara biologis, yang secara fisik melekat pada masing-masing jenis kelamin laki-laki dan perempuan. Perbedaan jenis kelamin merupakan kodrat, sehingga sifatnya permanen dan universal. *Gender* berbeda dengan seks atau jenis kelamin. *Gender* bernuansa psikologis, sosiologis dan budaya. *Gender* merupakan perolehan dari proses belajar dan proses sosialisasi melalui kebudayaan masyarakat yang bersangkutan. *Gender* membedakan manusia laki-laki dan perempuan secara sosial, mengacu pada unsur emosional, kejiwaan, dan sosial (bukan kodrat, buatan manusia dari proses belajar).<sup>28</sup>

Perbedaan *gender* (*gender difference*) antara laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang sangat panjang. Oleh karena itu, perbedaan *gender* ditimbulkan oleh banyak hal antara lain: dibentuk, disosialisasikan, diperkuat dan dikonstruksi secara sosial dan kultural, melalui ajaran keagamaan maupun oleh negara. Melalui proses panjang, sosialisasi *gender* tersebut akhirnya dianggap menjadi ketentuan Tuhan, seolah-olah bersifat biologis yang tidak

<sup>27</sup> Laila, Rahmawati Rahman (2018), "Upaya Partai Politik dalam Memenuhi Ketentuan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan pada pemilihan Legislatif Tahun 2014 Kabupaten Ponorogo" (Studi kasus Parpol, Golkar, PAN, Gerindra) dalam Repository Muhammadiyah University Of Ponorogo, <http://eprints.umpo.ac.id>.

<sup>28</sup> Kunthi Tridewiyanti, "Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik, Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 1-April 2012.

dapat diubah lagi, sehingga perbedaan-perbedaan gender dianggap dipahami sebagai kodrat laki-laki dan kodrat perempuan. Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*).<sup>29</sup> Faktanya perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi laki-laki dan terutama terhadap perempuan. Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur di mana baik laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Bentuk-bentuk ketidakadilan gender itu, antara lain marjinalisasi (peminggiran), stereotif (pelabelan negatif), subordinasi, beban ganda, dan kekerasan berbasis gender.<sup>30</sup>

Upaya perempuan dalam mengatasi segala stereotip tentang gender yang seolah-olah dianggap sebagai kebenaran lahiriah (kodrat) dengan menunjukkan kinerja memuaskan sebagai anggota DPRD di Provinsi Jawa Tengah dalam menghadirkan aspirasi politik dan potensi yang nyata, baik melalui kesejahteraan maupun keadilan. Dan itu bisa diwujudkan dalam representasi politik yang memadai di DPRD Kabupaten Provinsi Jawa Tengah serta adanya kesadaran perempuan itu sendiri untuk meningkatkan kapasitas politiknya.

Keadilan gender merupakan suatu kondisi yang adil bagi perempuan dan laki-laki melalui suatu proses kultural dan struktural yang menghentikan hambatan-hambatan aktualisasi bagi pihak-pihak yang oleh karena jenis

<sup>29</sup> Mansour Faqih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 1-April 2012, hlm. 75.

<sup>30</sup> Kunthi Tridewiyanti, *Op. Cit.*, hlm. 76.

kelaminnya mengalami hambatan, baik secara kultural maupun secara struktural.<sup>31</sup>

Perempuan sebagai representasi politik yang sah di DPRD Kota Malang perlu segera merekonstruksi pemikiran keliru yang berkembang cukup lama bahwa perempuan gagap dengan politik yang berimplikasi luas pada minimnya kontribusi nyata perempuan pada pengembangan politik yang bermartabat. Layaknya laki-laki, perempuan harus meletakkan segala perhatiannya pada maksimalisasi fungsi dewan yang mencakup fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. DPRD sebagai lembaga politik, membuat perempuan tak memiliki pilihan selain memposisikan diri sebagai aktor politik yang cerdas tapi tetap santun. Politik yang riskan dengan beragam intrik dan konspirasi menuntut perempuan pandai-pandai dalam bersikap dan menentukan pilihan. Intensitas pada pergaulan publik yang semakin meningkat menimbulkan sisi dilematis untuk perempuan, beradaptasi dengan iklim politik yang sulit diterka dan cenderung tak bersahabat dengan perempuan ataukah hanya menjadi aktor pasif yang hanya mengandalkan naluri keperempuanannya dalam berpolitik. DPRD yang berfungsi memberikan keseimbangan pada pelaksanaan eksekutif daerah agar tetap dijalurnya, harus diisi oleh orang-orang pilihan yang kompatibel. Tak terkecuali perempuan yang bisa memainkan peran politiknya dalam lembaga DPRD dengan santun tanpa harus meninggalkan kediriannya sebagai perempuan. Peran politik tersebut bisa berupa inovasi-inovasi kreatif dalam kinerja DPRD lewat saran dan masukan yang progresif, mendorong pengelolaan lembaga

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 77.

yang transparan dan responsif serta melakukan sikap politik yang konsekuen tapi memihak rakyat.<sup>32</sup>

Keterwakilan perempuan menurut Undang-undang No. 39 tahun 1999, pasal 46 menjelaskan keterwakilan perempuan adalah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi wanita untuk melaksanakan perannya dalam bidang eksekutif, yudikatif, legislatif, kepartaian, dan pemilihan umum menuju keadilan dan kesetaraan gender.<sup>33</sup>

Hak-hak politik merupakan partisipasi individu dalam membangun opini publik, baik dalam pemilihan wakil-wakil di DPR atau pencalonan diri menjadi anggota perwakilan tersebut. Cakupan dari hak-hak politik itu adalah pengungkapan pendapat dalam memilih, mencalonkan diri, sebagai anggota DPR, hak untuk diangkat sebagai pemimpin maupun dipilih sebagai presiden dan hal-hal lain yang berkorelasi dengan dimensi hukum dan politik.<sup>34</sup>

Tidak dapat dipungkiri, dalam konteks Indonesia persoalan mengenai keterwakilan perempuan di parlemen masih menghadapi sejumlah tantangan, baik internal maupun eksternal. Padahal sebagai warga negara seluruh hak kaum perempuan dijamin oleh konstitusi, termasuk hak untuk berpartisipasi di bidang politik. Bahkan, jaminan terhadap hak politik kaum perempuan tidak hanya di tingkat nasional, tapi juga di tingkat global seperti Konvensi

<sup>32</sup> Sihidi, Iradhat Taqwa, "Gender dalam Pembangunan Politik Lokal (Study Penelitian Kiprah Politik Perempuan sebagai Anggota DPRD Kota Malang Periode 2009-2014)" dalam <http://laser.umm.ac.id-Repository> : <http://eprints.umm.ac.id>, 07.33 Mei 2016.

<sup>33</sup> Laila, Rahmawati Rahman, *Op. Cit.*, hlm. 7.

<sup>34</sup> Laura Hardjoko, "Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2, Juni 2012, hlm. 410.

Hak-hak Politik Wanita dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women (CEDAW)*.

Tindakan afirmasi merupakan sarana/cara yang dapat dan harus digunakan untuk mengatasi masalah ketidakberuntungan perempuan.<sup>35</sup> Kebijakan afirmasi (*affirmative action*) terhadap perempuan dalam bidang politik setelah berlakunya perubahan UUD 1945 dimulai dengan di sahkannya UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, DPR, DPD dan DPRD. Peningkatan keterwakilan perempuan berusaha dilakukan dengan cara memberikan ketentuan agar partai politik peserta pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di dalam mengajukan calon anggota DPR, DPD dan DPRD.<sup>36</sup> Pasal 65 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilu DPR, DPD, dan DPRD menyatakan, "Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%".

Pemilihan umum (termasuk pemilu legislatif) merupakan pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan KPUD sebagai ajang bagi warga negara Indonesia untuk memberikan hak suaranya dalam rangka memilih anggota legislatif (DPR,

<sup>35</sup> Ignatius Mulyono, "Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan", Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel RUU Pemilu - Peluang untuk Keterwakilan Perempuan, Jakarta 2 Februari 2010.

<sup>36</sup> The European Court of Justice has Ruled in Favour of Job Preferences For Women, *The Women's Watch, International Women's Rights Action Watch*, Vol. 11, Issue 2, Desember 1997, hlm. 6.

DPD, DPRD). Pemilu Legislatif adalah wujud dari prinsip demokrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah.<sup>37</sup>

Keberhasilan dan keberlangsungan pemilu yang diselenggarakan sesuai prinsip-prinsip universal demokrasi meniscayakan adanya penyelenggara pemilu yang memiliki legitimasi konstitusional dan publik. Legitimasi konstitusional artinya kedudukan penyelenggara pemilu diatur dalam undang-undang yang menjabarkan kedudukan, tugas, dan kewenangannya secara jelas. Legitimasi publik berkaitan dengan sikap dan pengakuan partai politik, calon, serta masyarakat terhadap institusi penyelenggara pemilu dan keputusan yang dibuat dalam penyelenggaraan pemilu. Legitimasi penyelenggara pemilu secara konstitusional tidak cukup, jika publik tidak percaya terhadap proses dan hasil pemilu yang diselenggarakan. Untuk membangun kepercayaan publik kepada EMB, maka proses pemilu harus berlangsung secara demokratis sesuai asas penyelenggaraan pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diamanatkan konstitusi pasal 22E ayat (1) UUD RI Tahun 1945.<sup>38</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti mendeskripsikan realitas keterwakilan perempuan pada pemilu anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam keadilan gender. Pada pemilu tahun 2014 terdapat 12 partai politik yang bertarung untuk mendapatkan kursi di DPRD. KPU Jawa Tengah

<sup>37</sup> Afrien, Mohammad, (2018), *Strategi Pemenangan Partai Amanat Nasional (PAN) dalam Pemilu Legislatif 2014 (Studi di DPD PAN Kota Tarakan)*, dalam <http://eprints.umm.ac.id/id/eprint/38682>.

<sup>38</sup> Ramlan Surbakti, Kris Nugroho, "Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif" dalam <https://media.neliti.com/media/publications/45222-ID-studi-tentang-desain-kelembagaan-pemilu-yang-efektif.pdf>

menetapkan sebanyak 1.038 daftar caleg tetap (DCT). Dari jumlah tersebut terdapat 394 caleg perempuan dan 644 caleg laki-laki. Dengan demikian, terdapat 38, 11% caleg perempuan. Namun dalam perolehan kursi di DPRD pada pemilu tahun 2014 keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah hanya memperoleh 17,1%. Hal ini justru mengalami penurunan, jika dibandingkan pemilu tahun 2009 yang mencapai 19%. Hal ini sangat memprihatinkan. Keterwakilan perempuan dalam anggota legislatif belum sepenuhnya sesuai dengan keinginan yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan.

~oOo~

### Bab 3 NEGARA

#### A. Negara Hukum

Sebenarnya sudah lama ada apa yang dinamakan dengan pengertian negara hukum. Menurut Aristoteles kepustakaan Yunani Kuno menyimpulkan tentang tipe negara ideal. Aristoteles berpendapat yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Maka menurutnya yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum sedangkan penguasa hanya memegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>1</sup> Pada masa Yunani kuno, pembicaraan tentang negara sudah menjadi bahasan para ahli filsafat. Pelanjut ide-ide Socrates adalah Plato (yang mewariskan nilai-nilai tentang keadilan keberanian. Ia (Plato) juga mengulas tentang negara pada masa itu disebut *polis*.<sup>2</sup>

Secara "*das sollen*", negara apalagi politik dalam arti kekuasaan, tidak boleh menjadi superior di atas hukum, semua sistem pemerintahan atau tata cara bernegara harus dibentuk oleh hukum dan pelaku serta pelaksana sistemnya juga harus tunduk, terikat dan patuh terhadap konstitusi dan

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi, Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1993.

<sup>2</sup> Ahmad Sukardja, Haji, 2012, *Piagam Madinah & Undang Undang Dasar NRI 1945 Kajian Perbandingan Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, Cet-I, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 26.

supremasi hukum yang berlaku. Dalam berbagai perdebatan akademik yang berkembang dan literatur ilmiah yang dikaji selama ini, paling tidak terdapat tiga konsep negara hukum yang boleh dikatakan menjadi titik episentrum yang turut mempengaruhi kiblat hukum di berbagai negara di dunia. Pada zaman Yunani, negara itu adalah polis, yang kalau kita tinjau dari kacamata sekarang artinya suatu negara (sebesar) Kota (*city-state*) dengan segala sifat-sifat khususnya, seperti misalnya demokrasi langsung, dari sinilah timbul kemudian pengertian politik. Abad pertengahan kita lihat bahwa negara itu adalah suatu organisasi-masyarakat yang bernama *civitas terrena* (keduniawian) di samping *civitas dei* (keagamaan) dan *civitas academica* (ilmiah).<sup>3</sup>

Menurut Aristoteles<sup>4</sup> bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari *polis* yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota yang berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai negara luas dan berpenduduk banyak (*Vlakte staat*). Di dalam *polis* itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, tempat seluruh warga negaranya yang ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.

Pengertian negara hukum dapat dilihat berdasarkan tiga aliran (paham):

#### 1. Negara Hukum Menurut Eropa Kontinental

Immanuel Kant dan Fichte merupakan pelopor aliran Eropa Kontinental yang mengemukakan paham

<sup>3</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*. Cet. Ke-II. Jakarta: CV. Rajawali.1986, hlm. 52.

<sup>4</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-FHUI Jakarta, hlm. 153. Bandingkan dengan Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Adhya Bakri, 1988, hlm. 163.

liberalisme yang menentang kekuasaan *absolute* dari para raja. Paham ini menghendaki tidak adanya campur tangan pemerintah terhadap penyelenggaraan kepentingan rakyat, pemerintah hanya mengawasi dan bertindak apabila terjadi perselisihan antara anggota masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingannya, sehingga sikap pemerintah menjadi pasif. Menurut Immanuel Kant untuk dapat disebut sebagai negara hukum harus memiliki dua unsur pokok yaitu (1) adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (2) adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.<sup>5</sup>

Perlu diketahui bahwa proses kelahiran konsep negara hukum Barat melalui suatu proses pergulatan sistem politik-sosial yang cukup panjang antara rakyat dengan penguasa atau raja-raja di daratan benua Eropa saat ini. Awalnya konsep negara hukum sangat lekat dengan tradisi politik negara-negara barat, yaitu "*freedom under the rule of law.*" Oleh karena itu dalam perspektif Tamanaha, liberalisme lahir pada akhir abad ke-17 dan awal abad ke-18 menempati ruang yang sangat esensial bagi konsep negara hukum. Dan negara hukum masa kini secara keseluruhan dipahami dalam istilah liberalism Tamanaha, "*Every version of liberalism reserve and essential place for the rule of law, and the rule of law today is thoroughly understood in the terms of liberalisme*" (versi liberalisme menempati ruang yang esensial bagi negara hukum hal ini harus dipahami dalam liberalisme).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Tetapi di atas segala-galanya dari liberalisme dalam tradisi politik Barat adalah kebebasan individu, seperti dalam terminologi klasik yang dikemukakan oleh John Stuart Mill, "*Have only freedom which divers the name, is that of pursuing our own good in our own way, so long as we don't attempt to deprive others of theirs or impede their efforts to obtain it.*"<sup>7</sup>

Di bawah hakikat kebebasan setiap individu ialah merdeka untuk mengejar cita-citanya tentang kebaikan. Setiap orang juga mempunyai hak untuk diberi hukum dan mendapatkan penggantian atas pelanggaran hak-hak dasarnya oleh orang lain. Tetapi kebebasan bukanlah berarti melakukan apa saja yang disukainya, sehingga kemudian setiap orang berada di bawah ancaman yang sama yang dilakukan oleh orang lain. Oleh karena itu, Immanuel Kant<sup>8</sup> berkesimpulan bahwa kebebasan adalah hak untuk melakukan apapun yang sesuai hukum.

Pada dasarnya ada empat prinsip utama yang menjadi landasan liberalisme Barat. *Pertama*, mempunyai kebebasan dimana hukum dibuat secara demokratis, dan rakyat adalah sebagai pengatur sekaligus yang diatur, tentunya mereka wajib taat hukum. *Kedua*, mempunyai kebebasan dimana pejabat pemerintah diharuskan bertindak berdasarkan hukum yang berlaku. *Ketiga*, mempunyai kebebasan dan pemerintahan dibatasi dari pelanggaran atas diganggunya otonomi individu. *Keempat*, kebebasan mengalami kemajuan ketika

<sup>7</sup> Tamanaha, Brian Z, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Fourth Edition Cambridge: University Press, 2006, hlm. 2.

<sup>8</sup> Immanuel Kant dalam Tamanaha, *Ibid.*, hlm. 2. Baca pula Hamdan Zoelva, *Proceeding Konggres, Op. Cit.*, hlm. 219.

kekuasaan dipisahkan dalam beberapa bidang yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>9</sup>

Dari landasan paradigma itulah yang melahirkan konsep negara hukum Barat seperti yang dikemukakan oleh Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan empat elemen penting dari negara hukum yang diistilahkannya dengan *rechstaat*. Yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan pemerintahan negara, pemerintahan dilaksanakan berdasarkan undang-undang serta peradilan tata usaha negara.<sup>10</sup> Perlindungan hak-hak asasi manusia dilakukan dengan pemisahan kekuasaan menjamin kedudukan hukum dan individu-individu dalam masyarakat. Maka muncul negara hukum yang bertindak apabila terjadi perselisihan di antara warga negara yang mana ini disebut dengan “negara jam malam” (*nachtwachter staat*) atau “negara polisi” (*l’etat gendarme*). Dalam perkembangan selanjutnya negara hukum sebagai paham atau falsafat liberal ini berubah ke negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Ada dua unsur pokok lagi menurut Stahl yaitu (1) Setiap tindakan negara harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu; dan (2) Adanya perselisihan administrasi yang berdiri sendiri untuk menyelesaikan perselisihan tersebut.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Tamanaha dalam Hamdan Zoleva, *Proceeding Konggres*, *Op. Cit.* hlm. 220.

<sup>10</sup> Jimly dalam Hamdan Zoelva, *Proceeding Kongres*.

<sup>11</sup> Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 106.

Pembatasan kekuasaan raja agar tidak bertindak sewenang-wenang ditentukan dari dua ketentuan tambahan tersebut. Untuk ketiga menetapkan bahwa segala tindakan pemerintah dalam mencampuri kepentingan rakyat harus ditentukan oleh undang-undang lebih dahulu. Terdapat kemungkinan bahwa raja dalam menyelenggarakan kepentingan rakyat melakukan pelanggaran hak asasi sehingga menimbulkan perselisihan antara raja dan rakyat.<sup>12</sup> Dalam hal ini maka unsur keempat menetapkan bahwa jika terjadi perselisihan akan diselesaikan oleh peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Peradilan ini harus memenuhi dua persyaratan yaitu tidak berat sebelah walaupun pemerintah yang menjadi salah satu pihak dan orang-orangnya atau petugas-petugasnya haruslah terdiri dari ahli-ahli dalam bidang tersebut.<sup>13</sup>

Demikianlah pada akhirnya pemerintah diperkenankan campur tangan dalam urusan kemasyarakatan dengan pertimbangan adanya kebutuhan masyarakat yang cepat yang seringkali membuat suatu undang-undang itu menjadi ketinggalan zaman sedangkan di lain pihak pemerintah harus bertindak cepat. Dengan penerapan keempat azas tersebut di atas maka muncullah tipe negara hukum yang disebut negara kesejahteraan atau *social service state* atau *welfarestaat*.

## 2. Negara Hukum Anglo Saxon

Negara-negara Anglo Saxon tidak mengenal paham negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana yang umumnya

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

berlaku di Eropa Continental, tetapi menganut apa yang disebut *the rule of law* atau pemerintahan oleh hukum atau *government judiciary*. Sistem Anglo Saxon misalnya di Inggris tidak mengenal peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Setiap perkara yang terjadi, apakah yang tersangkut di dalamnya seorang sipil atau seorang pejabat negara, atau seorang swasta atau seorang militer akan diadili pada satu pengadilan yang sama. Dicey mengemukakan tiga unsur dari *rule of law* yaitu (1) Supremasi hukum (*supremacy of the law*) artinya kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum; (2) Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang (*equality before the law*); (3) Perlindungan hak asasi manusia.<sup>14</sup>

Menurut Dicey, konstitusi bukanlah sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.<sup>15</sup> Persamaan paham *rule of law* maupun *rechstaat* adalah sama-sama mengakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi dari hukum. Dengan demikian maka tujuan dari *rule of law* maupun *rechstaat* pada hakikatnya sama adalah melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia. Semua konsep negara hukum Barat tersebut bermuara pada perlindungan atas hak-hak dan kebebasan individu yang dapat diringkas dalam istilah "*dignity of man*" dan pembatasan kekuasaan serta tindakan negara untuk menghormati hak-hak

<sup>14</sup> Morrissan, *Op. Cit.*

<sup>15</sup> A. V Dicey, *An Introduction to Study of the Law of The Constitution*, London: Mac. Millan, 968.

individu yang harus diperlakukan sama. Karena itulah harus ada pemisahan kekuasaan negara untuk menghindari *absolutism*, satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya serta perlunya lembaga pengadilan yang independen untuk mengawasi dan jaminan dihormatinya aturan-aturan hukum yang berlaku.

Dalam praktiknya di negara-negara Eropa Kontinental memerlukan peradilan administrasi negara untuk mengawasi tindakan pemerintahan agar tetap sesuai dan konsisten dengan ketentuan hukum. Pandangan negara hukum Barat didasari semangat pembatasan kekuasaan negara terhadap hak-hak individu. Terdapat dua konsep negara hukum barat yakni konsep *rechstaat* dan konsep *rule of law*. Dari aspek latar belakang dapat diketahui bahwa, konsep "*rechstaat*" lahir dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang bersandar pada model "*civil law system*" dan "*legisme*" yang kukuh berpendirian bahwa yang dinamakan hukum adalah hukum tertulis atau hukum adalah sama dengan undang-undang dan didasari oleh penekanan pada kepastian hukum.

Kebenaran hukum dan keadilan di dalam konsep "*rechstaat*" terletak pada ketentuan dan pembuktian tertulis. Di samping itu, dari tradisi hukum negara-negara Anglo Saxon, lahirlah "*rule of law*" yang berpijak pada model "*common law system*". Kebenaran hukum dan keadilan dalam perspektif "*rule of law*", tidak semata-mata pada hukum tertulis, keputusan hakim lebih dianggap sebagai hukum yang sesungguhnya daripada hukum tertulis. Oleh karena itu, hakim dituntut untuk membuat hukum-hukum sendiri melalui yurisprudensi

tanpa harus terikat secara ketat kepada hukum-hukum tertulis dan diberi kebebasan untuk menggali nilai-nilai keadilan dan membawa putusan-putusan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.<sup>16</sup>

Dari sisi kelembagaan, menurut Roscoe Pound, "*rechstaat*" memiliki karakter administratif. Sedangkan sistem hukum "*rule of law*" memiliki karakter yudisial. Karakter administratif pada "*rechstaat*" dilatari oleh hegemoni kekuasaan raja Romawi dalam membuat peraturan-peraturan melalui berbagai dekrit. Konten daripada dekrit itu, lalu didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif untuk membuat pengarah tertulis kepada hakim tentang cara memutus sengketa. Di sisi lain, karakter yudisial pada "*rule of law*" dilatarbelakangi oleh supremasi kekuasaan raja Inggris dalam memutuskan (mengadili) perkara, yang kemudian dikembangkan menjadi sistem peradilan, dan didelegasikan kepada hakim yang dalam menjalankan tugasnya memutus (mengadili) perkara bukan dalam rangka untuk melaksanakan kehendak raja. Dalam mengadili, hakim mendasarkan diri pada "*the common custom of England*".<sup>17</sup>

Pada sistem hukum "*anglo saxon*" atau "*common law*" peranan hakim dan peradilan menjadi bertambah besar dan mendorong dipikirkannya cara-cara untuk membangun suatu sistem peradilan yang adil.<sup>18</sup> Dari

<sup>16</sup> Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006, hlm. 25-26.

<sup>17</sup> Umar Dani, Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi tentang Struktur dan Karakteristiknya, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 7 Nomor 3, November 2018: 405-424.

<sup>18</sup> *Ibid.*

titik berat dalam pengoperasian dapat dipahami bahwa, baik "*rechstaat*" dan konsep "*rule of law*" selalu berkaitan dengan konsep perlindungan HAM. Bedanya konsep "*rechstaat*" lebih mengutamakan prinsip "*wetmatigheid*" yang kemudian disamakan dengan "*rechtmatigheid*", sedangkan konsep "*rule of law*" mengutamakan "*equality before the law*". Kedua konsep tersebut terdapat persamaan yaitu didasarkan pada nilai sosial patembayan bukan paguyuban, adanya pengakuan terhadap kedaulatan hukum atau supremasi hukum, adanya perlindungan terhadap individu dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dan memberikan kemungkinan pada individu untuk menikmati HAM sebagaimana mestinya, dengan mendahulukan kepentingan individu di atas segalanya termasuk pula dengan dijalankannya konsep negara sekuler yang memisahkan antara urusan agama dan kenegaraan.<sup>19</sup>

### 3. Hukum Komunis (*Socialist Legality*)

Lahirnya konsep negara hukum komunis (*socialist legality*) adalah konsep negara hukum yang dianut oleh negara-negara sosialis-komunis dan merupakan antitesis terhadap konsep negara hukum Barat yang bertumpu pada "*rechstaat*" dan konsep "*rule of law*" tersebut. Karena itu, konsep "*socialist legality*" ini dimaksudkan untuk mengimbangi negara hukum Barat dalam

<sup>19</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madirzah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hlm. 192.

perebutan hegemoni antara negara-negara Barat dan negara-negara sosialis-komunis ketika itu.<sup>20</sup>

Konsep *rule of law* ditentang oleh para ahli hukum yang menganut paham marxisme dengan memperkenalkan istilah *socialist legality*. Jika konsep *rule of law* ditujukan pada satu titik *episentrum* yaitu *dignity of man*, sehingga kekuasaan negara harus dibatasi, maka dalam konsep *socialist legality*, hukum sebagai *guiding principles*, yang meliputi segala aktivitas dari organ-organ negara, pemerintahannya, pejabat-pejabatnya serta warga-warganya.<sup>21</sup>

Dalam kaitan ini, Oemar Seno Adji menyimpulkan bahwa *socialist legality* lebih memberi kemungkinan bagi *uniformitas* dan *similaritas* dalam asas-asasnya ketimbang varitas yang bermacam-macam. Ia dapat dikembalikan pada putusan Lenin mengenai “*on the precise observance of laws*” yang menghendaki agar semua warga negara, organ-organ negara dan pejabat-pejabat harus mematuhi hukum dan dekrit-dekrit dari penguasa Uni Sovyet.<sup>22</sup>

Hak-hak individu dalam konsep *socialist legality* tetap dihormati, akan tetapi harus dikaitkan dengan dan tunduk pada cita-cita masyarakat sosialis. Karena itu, pembatasan tidak saja difokuskan pada kekuasaan negara terhadap individu tetapi juga kebebasan individu terhadap negara dan cita masyarakat sosialis itu sendiri. Demikian juga

<sup>20</sup> Putera Astomo, Eksistensi Peradilan Administrasi dalam Sistem Negara Hukum Indonesia, dalam *Jurnal MMH*, Jilid 43 No. 3 Juli 2014, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

<sup>21</sup> Hamdan Zoelva, *Proceeding Kongres*, *Op. Cit.*, hlm. 220-221.

<sup>22</sup> Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980, hal. 13, Lihat pula pada King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, *Op. Cit.*, hlm. 55.

pengadilan dan sifat independennya tetap diakui, namun pemerintah berwenang berhak untuk memberikan rekomendasi usul dan saran. Sekalipun Uni Sovyet sudah runtuh sebagai sebuah negara, namun konsep *socialist legality* tetap memiliki pengaruh dan menjadi kajian yang menarik sebagai sumber pengembangan konsep negara hukum pada masa kini dan ke depan.<sup>23</sup>

Karakteristik yang nampak dalam konsep-konsep negara hukum komunis (*socialist legality*) adalah *Pertama*, didasarkan pada nilai-nilai sosial paguyuban. *Kedua*, hak-hak individu dikesampingkan demi kepentingan sosial-komunal, sekalipun masih patut mendapat perlindungan namun tujuan utamanya adalah kepentingan sosial-komunal. Seperti pendapat yang dikemukakan oleh Jaroszinky sebagaimana Oemar Seno Adji, yang pada intinya menyatakan bahwa “hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.” *Ketiga*, negara tidak hanya sekuler, yakni memisahkan urusan keagamaan dengan urusan kenegaraan, namun negara dalam konsep ini tidak mengenal adanya agama (*atheis*).<sup>24</sup>

#### 4. Hukum Islam (Nomokrasi Islam)

Konsep hukum Islam sebetulnya sangat modern dan kontekstual. Hukum Islam (nomokrasi Islam) merupakan perintah-perintah suci dari Allah Swt. yang mengatur seluruh aspek kehidupan setiap muslim.<sup>25</sup> Dan meliputi

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 221.

<sup>24</sup> Muhammad Tahrir Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 91-92.

<sup>25</sup> Joseph Schacht sebagaimana dikutip oleh Suharni Hermawan, *Hukum Islam dan Transformasi Sosial Masyarakat Jahiliyyah: Studi Historis*

materi hukum secara murni serta materi-materi spriritual keagamaan dengan tetap mengacu pada *al-Qur'an* dan *al-Hadist* atau *as-Sunnah* Nabi Muhammad Saw. Hukum Islam (nomokrasi Islam) jika diteropong dari aspek positivisasi (*siyasah*) sebagai norma atau kaidah hukum positif, maka pada dasarnya bersumber pada (1) konsep syariah (*Islamic law*) sebagai dalil *naqli*; dan (2) fiqh (*Islamic jurisprudence*) sebagai dalil *aqli* sebagai hasil *ijtihad* manusia. Melalui penelitian sejarah yang empiris Joseph Schacht menyebut hukum Islam (nomokrasi Islam) sebagai ringkasan dari pemikiran Islam, manifestasi dari jalan hidup (*way of life*) Islam yang sangat khas, dan bahkan sebagai inti dari Islam itu sendiri.

Muhammad Tahir Azhary menyebutnya sebagai nomokrasi Islam, yaitu sebuah konsep negara hukum yang memiliki prinsip umum yang terkandung dalam *al-Qur'an* dan yang dicontohkan dalam Sunnah Rasulullah Saw. Prinsip-prinsip umum yang dimaksud adalah (1) prinsip kekuasaan sebagai amanah; (2) prinsip musyawarah; (3) prinsip keadilan; (4) prinsip persamaan; (5) prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (6) prinsip peradilan bebas; (7) prinsip perdamaian; (8) prinsip kesejahteraan; dan (9) prinsip ketaatan rakyat.<sup>26</sup>

tentang Karakter Egaliter Hukum Islam, makalah sayembara pada Annual Conference Kajian Islam 2006, Penyelenggaraan kementerian Agama RI, Jakarta, hlm. 1 Diakses penulis pada [http://forum.swaramuslim.net/members/profile\\_view\\_ind.php](http://forum.swaramuslim.net/members/profile_view_ind.php), tertanggal 2 Januari 2012.

<sup>26</sup> Arip Rahman, *Studi terhadap Pemikiran Muhammad Azhary tentang Prinsip-prinsip Negara Hukum dalam Islam*, (2010), *Institusional Repository UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, hlm. 112.

Kalau kita mencoba membuka kembali lembaran-lembaran kesejarahan tentang hukum, akan dijumpai berbagai macam konsep mengenai negara hukum. Selain konsep negara hukum sebagaimana dikemukakan di atas, masih ada konsep negara hukum Pancasila,<sup>27</sup> yang menjadi dasar falsafah negara Indonesia yang menempatkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *causa prima*. Berbeda dengan negara hukum Barat baik dalam konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan *dignity of man* dan leberalisme sebagai elemen utama dan pemisahan antara negara gereja (agama) dengan negara. Prinsip ketuhanan dan peran agama sangat menentukan substansi negara hukum Indonesia, bahkan dalam UUD 1945, nilai-nilai agama menjadi salah satu ukuran untuk membatasi kebebasan dasar melalui undang-undang. Negara Pancasila juga menekankan pentingnya prinsip musyawarah dan harmoni dalam menyelesaikan setiap masalah kenegaraan.<sup>28</sup> Oleh karena itu, Muh. Tahir Azhary, Guru Besar Hukum Islam Universitas Indonesia menyatakan bahwa dalam kepustakaan ditemukan lima macam konsep negara hukum,<sup>29</sup> yaitu (1) konsep negara hukum menurut *al-Qur'an* dan *as-Sunnah* yang diistilahkan sebagai Nomokrasi Islam; (2) konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental (Belanda, Jerman dan Prancis) dengan istilah *rechtsstaat*; (3)

<sup>27</sup> Lihat Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 71.

<sup>28</sup> Hamdan Zoelva, "Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Negara Hukum Demokrasi Indonesia", dalam "Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. Muhammad Tahir Azhary, SH, Akademisi Praktisi Politisi." Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 46.

<sup>29</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya*, hlm. 63.

konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, seperti di Inggris, Amerika Serikat dengan sebutan *rule of law*; (4) konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis, seperti di Uni Soviet (sekarang negara Rusia) dengan sebutan *Sosialist Legality*; dan (5) konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia, yakni negara hukum Pancasila.

Dalam ranah pemikiran politik Islam mengenai dasar negara maupun politik sudah muncul sejak abad klasik, abad pertengahan dan sampai modern. Seperti Al-Farabi, Al Mawardi, Al-Ghazali yang mampu menjadi pemikir politik di abad klasik dan pertengahan, sedangkan di abad modern yang terkenal seperti, Muhammad Abduh, Muhammad Rasyid Ridha, Muhammad Iqbal dan tokoh-tokoh yang lain. Rasyid Ridha, seorang ulama terkemuka Islam, yang dianggap paling bertanggung jawab dalam merumuskan konsep negara Islam modern, menyatakan bahwa premis pokok dari konsep negara Islam adalah *syariah*. *Syariah* merupakan sumber hukum paling tinggi. Dalam pandangan Rasyid Ridha, *syariah* harus membutuhkan bantuan kekuasaan untuk tujuan mengimplementasinya, dan mustahil untuk menerapkan hukum Islam tanpa adanya negara Islam. Karena itu, dapat dikatakan bahwa penerapan hukum Islam merupakan satu-satunya kriteria utama yang sangat menentukan untuk membedakan antara suatu negara Islam dengan negara non-Islam.<sup>30</sup>

Sedangkan Fazlur Rahman, tidak menyatakan secara jelas pendapatnya mengenai konsep Islam mengenai negara,

<sup>30</sup> Lili Romli, *Islam Yes Partai Islam Yes Sejarah Perkembangan Partai-partai Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 16.

memberikan definisi negara Islam secara fleksibel, tak begitu ketat dengan syarat-syarat tertentu. Fazlur Rahman menilai negara Islam adalah suatu negara yang didirikan atau dihuni oleh umat Islam dalam rangka memenuhi keinginan mereka untuk melaksanakan perintah Allah melalui wahyu-Nya. Tentang bagaimana implementasi penyelenggaraan negara itu, Fazlur Rahman tidak memformat secara kaku, tetapi elemen yang paling penting yang harus dimiliki adalah *syura* sebagai dasarnya. Dengan adanya lembaga *syura* itu sudah tentu dibutuhkan ijtihad dari semua pihak yang berkompeten. Dengan demikian, kata Fazlur Rahman, akan sangat mungkin antara satu negara Islam dengan negara Islam yang lain, implementasi syariah Islam akan berbeda, oleh karena tergantung hasil ijtihad para mujtahid di negara yang bersangkutan.<sup>31</sup> Dari pemahaman bahwa mustahil menerapkan hukum Islam tanpa adanya negara Islam ini secara otomatis timbul juga perdebatan mengenai hubungan antara agama (dalam hal ini Islam) dan negara oleh para sarjana muslim. Perbedaan pemahaman tentang hubungan ini sesuai dengan setting sosiologis, historis, antropologis, dan intelektual para sarjana tersebut. Hal itu juga dicampur dengan berbagai corak penafsiran terhadap teks *al-Qur'an* dan *al-Hadits* yang dijadikan rujukan utama. Aristoteles, berusaha membandingkan bentuk-bentuk negara pada waktu itu, dengan ukuran baik dan buruk. Begitu pula pada abad pertengahan, pemikir seperti Aquinas dan Agustinus juga membicarakan tentang konsep negara.

<sup>31</sup> Amiruddin M Hasbi, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlurrahman*, Yogyakarta: UII Press, 2000, hlm. 80-84.

Pada masa pencerahan, muncul pemikir-pemikir Barat, seperti Thomas Hobbes, Jhon Locke dan J.J. Rousseau, untuk menyebut beberapa nama sebagai pelopor teori tentang berdirinya suatu negara.<sup>32</sup> Menurut Azhary, mempunyai gagasan tentang konsep negara di Barat dalam proses perjalanannya mengalami perubahan-perubahan dari masa ke masa, sehingga tidak ada konsistensi di dalam penerapannya.<sup>33</sup>

Semula konsep negara di Barat ditandai dengan kekosongan doktrin antara negara dalam agama Kristen. Dalam proses perkembangannya pada abad pertengahan agama Kristen menduduki posisi sentral dan yang paling dominan dalam menguasai kedudukan negara. Ketika pada masa itu muncul teori negara teokrasi mutlak dari pemikiran Agustinus. Dalam pemikirannya Agustinus menolak negara diterapkan di muka bumi karena ia anggap sebagai negara iblis yang hanya memberikan kesengsaraan kepada manusia.<sup>34</sup> Dengan begitu ia lebih sepakat dan mendambakan Negara Tuhan yang penuh dengan kedamaian dan ketentraman, karena menurut ia faktor ketuhananlah yang sangat dominan untuk membangun sebuah negara. Dalam Islam, organisasi negara memperoleh kekuasaan dari rakyat, yaitu masyarakat muslim yang bersifat demokratis. Menurut teori Islam, negara dapat dibentuk apabila ada sekelompok orang yang telah menyatakan bersedia melaksanakan kehendak Allah sebagaimana tercantum dalam

<sup>32</sup> Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Bandung: Mizan, 1998, hlm. 78.

<sup>33</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Tinjauan Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hlm. 30.

<sup>34</sup> A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara*, Jakarta: Gramedia, 1992, hlm. 146.

Wahyu-Nya, negara seperti itu terkenal di sejarah yang dipelopori oleh Nabi Muhammad Saw.

Negara Islam mempunyai tujuan yaitu mempertahankan keselamatan dan integritas negara, memelihara terlaksananya undang-undang dan ketertiban serta membangun negara.<sup>35</sup> Sehingga setiap warga negaranya menyadari kemampuan-kemampuan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Islam memberikan kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan kritik yang konstruktif dalam pengertiannya yang paling utuh, bahkan Islam menganggap perbuatan itu sebagai tugas keagamaan. Namun hal itu tidak sama dengan partai-partai yang melakukan oposisi (terhadap partai lain yang memerintah). Dalam Islam, persoalan legislatif merupakan persoalan masyarakat sebagai suatu kesatuan, karena itu peranan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan legislatif adalah membuat undang-undang. Anggapan dari ulama yang menyatakan bahwa persoalan legislatif dalam Islam merupakan tugas yang dibebankan kepada para ulama, bukan saja salah tetapi juga sekaligus mengingkari kebenaran adanya proses pembentukan hukum Islam yang dikenal dalam sejarah.<sup>36</sup> Kepemimpinan di bidang keagamaan ini akan membantu menciptakan dan menyusun gagasan-gagasan (*ijtihad*), gagasan-gagasan tersebut akan dibahas luas dalam masyarakat melalui berbagai macam media komunikasi masa dan jika telah timbul kesepakatan pendapat atau *ijma*, maka pendapat ini akan dituangkan dalam bentuk undang-undang oleh wakil rakyat, undang-undang hasil kesepakatan itulah

<sup>35</sup> Fazlurrahman, *Cita-cita Islam*, Bandung: Pustaka Pelajar, 1988, hlm. 130-131.

<sup>36</sup> *Ibid.*

yang secara sempurna dalam peraturan hukum Islam.<sup>37</sup> Dengan perkataan lain, antara ulama dan wakil rakyat merupakan tiang utama yang mendukung bangunan perundang-undangan Islam yaitu hasil dari pemikiran perorangan (*ijtihad*) dan hasil pemikiran bersama (*ijma*).

Konsep Islam dalam negara ada 3 perspektif yaitu (1) Islam dan demokrasi, (2) pemerintah (Islam), dan (3) paradigma pemikiran politik. Dalam konsep Islam dan demokrasi dijelaskan bahwa sebelum masa Islam, orang-orang Arab memiliki suatu lembaga yang disebut "dewan" (*nadi*), di mana orang-orang tua dari suatu suku atau suatu kota memilih kepala pemerintah di tingkat suku maupun tingkat kota, hal tersebut dengan tujuan untuk memusyawarahkan urusan-urusan mereka. Lembaga inilah yang kemudian di demokratisasikan oleh *al-Qur'an*, dengan menggunakan istilah *nadi* atau *syura*. Perubahan yang dilakukan oleh revolusi Islam adalah dalam rangka menghargai suku-suku tersebut, suatu pemerintah pusat dibentuk dengan diberi kekuasaan penuh oleh para orang tua suku-suku itu, yang benar-benar mencerminkan adanya kesepakatan di antara seluruh anggota masyarakat.<sup>38</sup> Model-model gerakan Islam modern dapat dilihat dari sikapnya yang demokratis terhadap suatu negara. Sampai saat ini ada tiga model gerakan Islam yang berkembang. Pertama, menolak demokrasi sebagai bagian dari Islam, model ini beranggapan bahwa demokrasi merupakan sistem yang *kufur* yang harus ditolak dan dijauhkan dari kehidupan masyarakat Islam. Karena demokrasi itu produk Barat, sehingga harus dibuang jauh-jauh dalam kehidupan

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 133.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 134.

masyarakat Islam. Kelompok ini menolak proses demokrasi seperti pemilu dan sebagainya, sekaligus menolak hasil-hasil proses demokrasi, serta tidak menghormati segala produk dan penguasa hasil pemilu. Kedua, menerima demokrasi dan menerima semua hasil demokrasi. Ketiga, menolak semua proses demokrasi namun menerima hasil demokrasi. Adanya ketiga model pemikiran Islam terkait demokrasi menunjukkan bahwa umat Islam masih belum sepakat dengan demokrasi yang dipakai sebagai alat untuk memperoleh kepemimpinan dalam masyarakat modern. Namun ketiga model pemikiran tadi masih sepakat bahwa sistem Khulafaur Rasyidin yang pernah ada dan berjalan selama kurang lebih tiga puluh tahun semenjak Rasulullah Saw. wafat sebagai sistem yang paling baik, ideal dan patut diteladani.<sup>39</sup>

Menurut konsep pemerintahan, pemerintahan negara harus dipimpin oleh seorang yang mampu mengelola secara efektif mengenai persoalan-persoalan negara yang dipimpinya. Menurut Islam, kepala negara merupakan pusat dari segala kekuasaan eksekutif, kekuasaan sipil dan militer, serta kekuasaan yang secara teknis dikenal dengan istilah kekuasaan "keagamaan". Kepala negara memegang kekuasaan tertinggi, baik dalam urusan sipil maupun keagamaan dan sebagai panglima tertinggi dari angkatan bersenjata. Salah satu pemikir berpengaruh di dunia Islam, Ibnu Khaldun, membagi proses pembentukan kekuasaan politik (*siyâsah*) atau pemerintahan menjadi tiga jenis. *Pertama*, politik atau pemerintahan yang proses pembentukannya didasarkan atas naluri politik manusia untuk bermasyarakat dan membentuk

<sup>39</sup> HM. Zainuddin, Islam dan Demokrasi dalam <https://www.uin-malang.ac.id/blog/post/read/131101/islam-dan-demokrasi.html>

kekuasaan. *Kedua*, politik atau pemerintahan yang proses pembentukannya didasarkan atas pertimbangan akal semata dengan tanpa berusaha mencari petunjuk dari cahaya ilahi. Ia hanya ada dalam spekulasi pemikiran para filosof. *Ketiga*, politik atau pemerintahan yang proses pembentukannya dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah agama yang telah digariskan oleh syaria. Politik ini didasarkan atas keyakinan bahwa Tuhan sebagai pembuat syaria adalah yang paling tahu maslahat yang diperlukan manusia agar mereka bisa bahagia di dunia dan akhirat. Ibnu Khaldun menyebut jenis yang pertama dengan sebutan *al-Mulk al-Thabi'iy*<sup>40</sup> yang kedua dengan sebutan *al-siyāsah al-madaniyah* dan yang ketiga dengan sebutan *al-siyāsah al-diniyah* atau *syar'iyah*. Pada perkembangan berikutnya, kajian-kajian tentang negara dan kaitannya dengan agama, selalu mendapat porsi lebih khusus. Inilah yang menyebabkan munculnya kesepakatan para ulama yang mewajibkan adanya pemerintahan, walaupun kajian klasik dan kontemporer punya pendapat yang beragam mengenai bentuk pemerintahan itu. Kewajiban ini didasarkan pada (1) *ijma* sahabat; (2) menolak bencana yang ditimbulkan oleh keadaan yang kacau balau akibat tidak adanya pemerintahan; (3) melaksanakan tugas-tugas keagamaan; dan (4) mewujudkan keadilan yang sempurna.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Ibn Khaldun, Muqaddimah, teksnya berbunyi *al-mulk manshibun hab'iyun li alinsân li annâ qad bayyannâ anna al-basyar la yumkinu hayâtuhum wa wujuduhum illa bi ijtimâ'ihim wa ta'âwunihim wa ihtâjâ min ajli dzâlika ila al-wâzi" wa huwa al-hâkim „alaihi, hlm. 187. Dalam teks lain dikatakan: al-MulkalThabi'iyhuwa hamlu al-kâffah „ala muqtadla al-ghardli wa al syahwah wa al-siyâsi wa huwa hamlu al-kâffah „ala muqtadla al-nazhri al-aqliyyi fi jalbi al-mashâlih aldunyâwiyah wa dof"u al-madlâr, hlm. 191.*

<sup>41</sup> Hasby Ash-Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2002, hlm. 50-57.

Kajian-kajian mengenai pemerintahan, dan negara lebih unggul ketika zaman Kekhalifahan Usmani runtuh, konsep negara bangsa (*nation state*) muncul pada awal abad XX. Dinamika itu menyebabkan para pemikir muslim mencari sintesa terbaik untuk merumuskan kembali konsep kenegaraan Islam, relasi antara agama dan negara, serta posisi agama dalam negara.

## B. Konstitusi Negara

Secara garis besar perwujudan kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu dalam lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dan dalam bentuk konstitusi sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi. Negara-negara yang menganut perwujudan kedaulatan rakyat dalam parlemen mengakibatkan dianutnya prinsip supremasi parlemen. Konstitusi dalam negara tersebut dapat dibuat atau diubah dengan produk hukum parlemen (*legislative act*). Sedangkan negara yang menganut perwujudan kedaulatan rakyat pada konstitusi, menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Konsekuensinya, hukum yang dibuat oleh parlemen tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Memahami konstitusi dan supremasi konstitusi dapat dilakukan dengan melacak akar sejarah peristilahan dan pengertiannya. Selain itu, supremasi konstitusi juga dapat dipahami dari sisi legitimasi pembentukan serta tujuan dan hakikatnya. Pengertian sederhana konstitusi adalah, suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi.<sup>42</sup> Organisasi itu beragam dan kompleks

<sup>42</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3. London: Blackstone Press Ltd., 1997, hlm. 3.

strukturnya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi-organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia.<sup>43</sup>

Negara pada umumnya memiliki naskah yang disebut konstitusi atau undang-undang dasar. Bahkan negara yang tidak memiliki satu naskah konstitusi seperti Inggris, tetap memiliki aturan-aturan yang tumbuh menjadi konstitusi.<sup>44</sup> Pengalaman praktik ketatanegaraan oleh para ahli tetap menyebut sebagai konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris, sebagaimana dikemukakan oleh Phillips Hood and Jackson, *"A body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the State and that regulate the relations of the various State organs to one another and to the private citizen"*.<sup>45</sup>

Dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis dan tidak tertulis. Peraturan tidak tertulis berupa kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara mengatur hubungan antar organ-organ negara itu dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Seperti misalnya Perkumpulan ASEAN, European Communities (EC), World Trade Organization (WTO), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.

<sup>44</sup> Bandingkan dengan kesimpulan yang dikemukakan oleh Brian Thompson tentang Konstitusi Inggris, "In other words the British constitution was not made, rather it has grown". *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>45</sup> O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., London: Sweet and Maxwell, 1987, hlm. 5.

<sup>46</sup> Weldy Agiwinata, Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji dalam Pengujian Undang-Undang DI Mahkamah Konstitusi, dalam *Yuridika* Volume 29 No 2, Mei-Agustus 2014.

Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*<sup>47</sup> yaitu merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Oleh karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Dalam hubungan dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*. Dalam hubungan ini, konstitusi dianggap sebagai *constituent act*, bukan produk peraturan legislatif yang biasa (*ordinary legislative act*). *Constituent power* mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi. Seperti dikatakan oleh Bryce, konstitusi tertulis merupakan:<sup>48</sup> *"The instrument in which a constitution is embodied proceeds from a source different from that whence spring other laws, is regulated in a different way, and exerts a sovereign force. It is enacted not by the ordinary legislative authority but by some higher and specially empowered body. When any of its provisions conflict with the provisions of the ordinary law, it prevails and the ordinary law must give way"*.

Pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi

<sup>47</sup> Lihat misalnya Brian Thompson, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>48</sup> J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1901, hlm. 1 dalam *jurnal jurisprudentie*, Vol. 3 nomor 2 Desember 2016.

merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut. Atas dasar logika demikian itulah maka Mahkamah Agung Amerika Serikat menganggap dirinya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan menguji materi peraturan produk legislatif (*judicial review*) terhadap materi konstitusi, meskipun Konstitusi Amerika tidak secara eksplisit memberikan kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung.<sup>49</sup>

Basis pokok berlakunya konstitusi adalah adanya kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.<sup>50</sup>

Ada dua kata klasik berkaitan erat dengan pengertian konstitusi saat ini, yaitu, *politeia* (Yunani Kuno) dan

<sup>49</sup> Lihat kasus *Marbury versus Madison* (1803) 5-US, 1 Cranch, 137, dalam Brian Thompson, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>50</sup> William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, hlm. 9. Dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 nomor 2 Desember 2016.

*constitutio* (bahasa Latin).<sup>51</sup> Keduanya berkaitan dengan kata *jus*. Kata *politeia* dari kebudayaan Yunani dapat disebut yang paling tua usianya.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis *constituer* dan *constitution*. Kata pertama berarti membentuk, mendirikan atau menyusun dan kata kedua berarti susunan atau pranata (masyarakat).<sup>52</sup> Konstitusi memuat aturan dan sendi-sendi pokok yang bersifat fundamental untuk menegakkan bangunan besar yang bernama “negara”. Karena sifatnya yang fundamental ini maka aturan itu harus kuat dan tidak boleh berubah-ubah. Dengan kata lain aturan fundamental itu harus tahan uji terhadap kemungkinan untuk diubah-ubah berdasarkan kepentingan jangka pendek yang sifatnya sesaat. M. Solly Lubis membedakan konstitusi atas (1) konstitusi tertulis; dan (2) konstitusi tidak tertulis.<sup>53</sup>

Konstitusi tertulis (UUD) ini hampir semua negara di dunia memiliki yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak asasi manusia.

<sup>51</sup> *Politeia* mengandung kekuasaan lebih tinggi dari *nomoi*, karena *politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* tidak, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak bercerai-berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere* yang melahirkan semboyan, *Princeps Legibus Solutus Est, Salus Publica Suprema Lex*, yang artinya “Rajalah yang berhak menentukan struktur organisasi negara, karena dialah satu-satunya pembuat undang-undang.

<sup>52</sup> Winarsih Arifin, Farida Soemargono, *Kamus Perancis-Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.

<sup>53</sup> Lucia Indrastuti, Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia, 'refleksi proses dan prospek dipersimpangan'*, dalam <http://ejournal.unisri.ac.id/index.php/bkhtn/article/viewFile/3075/2637>

Negara yang menggunakan konstitusi tidak tertulis adalah Inggris dan Kanada. Di kedua negara ini, aturan dasar terhadap semua lembaga-lembaga kenegaraan dan semua hak asasi manusia itu terdapat pada adat kebiasaan dan juga tersebar di berbagai dokumen.<sup>54</sup>

Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah konstitusi adalah "*constitutions of clarendon 1164*" yang disebut oleh Henry II sebagai *constitutions, avitae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*, menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan negara di masa pemerintahan kakeknya, yaitu Henry I. Isi peraturan yang disebut sebagai konstitusi tersebut masih bersifat eklesiastik, meskipun pemasyarakatannya dilakukan oleh pemerintahan sekuler. Namun, di masa-masa selanjutnya, istilah *constitutio* itu sering pula dipertukarkan satu sama lain dengan istilah *lex* atau *edictum* untuk menyebut berbagai *secular administrative enactments*. Glanvill sering menggunakan kata *constitution* untuk *a royal edict* (titah raja atau ratu). Glanvill juga mengaitkan *Henry II's writ creating the remedy by grand assize as 'legalis is a constitutio'*,<sup>55</sup> dan menyebut *the assize of novel disseisin* sebagai *a recognitio* sekaligus sebagai *a constitutio*.<sup>56</sup>

Dari sini, kita dapat memahami pengertian konstitusi dalam dua konsepsi. Pertama, konstitusi sebagai *the natural frame of the state* yang dapat ditarik ke belakang dengan mengaitkannya dengan pengertian *politeia* dalam tradisi

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> George E. Woodbine (ed.), "Glanvill De Legibus et Consuetudinibus Angiluae", New Haven: 1932, hlm. 63. Dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 nomor 2 Desember 2016.

<sup>56</sup> Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1966, hlm. 26.

Yunani Kuno. Kedua, konstitusi dalam arti *jus publicum regni*, yaitu *the public law of the realm*.<sup>57</sup> Cicero dapat disebut sebagai sarjana pertama yang menggunakan perkataan *constitutio* dalam pengertian kedua ini, seperti tergambar dalam bukunya "*De Res Publica*". Di lingkungan Kerajaan Romawi (Roman Empire), perkataan *constitutio* ini dalam bentuk Latinnya juga dipakai sebagai istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*. Menurut Cicero, "*This constitution (haec constitutio) has a great measure of equability without which men can hardly remain free for any length of time*".<sup>58</sup>

Perkembangan-perkembangan demikian itulah yang pada akhirnya mengantarkan umat manusia pada pengertian kata *constitution* itu dalam bahasa Inggris modern. Dalam pengertiannya yang demikian itu, konstitusi selalu dianggap "mendahului" dan "mengatasi" pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. Konstitusi disebut mendahului, bukan karena urutan waktunya, melainkan dalam sifatnya yang *superior* dan kewenangannya untuk mengikat. Oleh sebab itu, Charles Howard McIlwain menjelaskan, "*In fact, the traditional notion of constitutionalism before the late eighteenth century was of a set of principles embodied in the institutions of a nation and neither external to these nor in existence prior to them*".<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Jumadi, Memahami Konsep Konstitusionalisme Indonesia, dalam *Jurisprudentie*, Vol. 3, No. 2 Desember 2016.

<sup>58</sup> Ibnu Sina Chandranegara, Fungsi Falsafah Negara dalam Penerapan Konsep Negara Hukum, dalam *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No.1 Juni, 2014, hlm. 53.

<sup>59</sup> Lihat R.N. Berki, "The History of Political Thought: A Short Introduction", London: J.J. Dent and Sons, Everyman's University Library, 1988, hlm. 74 dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 nomor 2 Desember 2016.

Secara tradisional, sebelum abad ke-18, konstitusionalisme memang selalu dilihat sebagai seperangkat prinsip-prinsip yang tercermin dalam kelembagaan suatu bangsa dan tidak ada yang mengatasinya dari luar serta tidak ada pula yang mendahuluinya.

Perkembangan konstitusi dan konstitusionalisme juga dapat dilacak pada peradaban negara-negara Islam. Ketika bangsa Eropa berada dalam keadaan kegelapan pada abad pertengahan (*the dark age*), di Timur Tengah tumbuh dan berkembang pesat peradaban baru di lingkungan penganut ajaran Islam. Atas pengaruh Nabi Muhammad Saw., banyak sekali inovasi-inovasi baru dalam kehidupan umat manusia yang dikembangkan menjadi pendorong kemajuan peradaban.<sup>60</sup>

Salah satunya ialah penyusunan dan penandatanganan persetujuan atau perjanjian bersama di antara kelompok-kelompok penduduk Kota Madinah untuk bersama-sama membangun struktur kehidupan bersama yang di kemudian hari berkembang menjadi kehidupan kenegaraan dalam pengertian modern sekarang. Naskah persetujuan bersama itulah yang selanjutnya dikenal sebagai Piagam Madinah (*Madinah Charter*).<sup>61</sup> Piagam Madinah ini dapat disebut

<sup>60</sup> Jumadi, *Op. Cit.*, hlm. 115.

<sup>61</sup> Banyak sarjana yang menggambarkan Piagam Madinah itu sebagai Konstitusi seperti dipahami dewasa ini. Beberapa di antaranya lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, (Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib, dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi*, Cet. Kelima, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005). Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. Kedua, Jakarta: Kencana, 2004.

sebagai piagam tertulis pertama dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern.

Para pihak yang mengikatkan diri atau terikat dalam Piagam Madinah yang berisi perjanjian masyarakat Madinah (*social contract*) tahun 622 M ini ada tiga belas kelompok komunitas yang secara eksplisit disebut dalam teks Piagam.<sup>62</sup>

~oOo~

<sup>62</sup> Ibid.,

*Bab 4***KONSTITUSI HUKUM INDONESIA****A. Konstitusi Indonesia**

Pertama kali Indonesia memiliki konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945. Selanjutnya diganti oleh Konstitusi RIS 1949. Kemudian beralih ke UUDS 1950 dan berakhir setelah dikeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sejak itu UUD 1945 berlaku kembali sampai mengalami perubahan dimulai tahun 1999. Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002.<sup>1</sup> Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan UUD 1945 adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945<sup>2</sup> yang menyatakan bahwa 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Bahkan secara historis negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).<sup>3</sup>

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato,

<sup>1</sup> Sidang Tahunan MPR dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

<sup>2</sup> Hasil perubahan ketiga UUD 1945.

<sup>3</sup> Penjelasan UUD 1945 dalam proses perubahan UUD 1945 dihilangkan dengan memasukkan ke dalam materi batang tubuh.

dalam bukunya "The Statesman" dan "The Law" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*the rule of law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.<sup>4</sup>

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini, paling tidak dapat dikatakan terdapat dua belas prinsip negara hukum, yaitu supremasi konstitusi (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), organ pemerintahan yang independen, peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), peradilan tata usaha negara (*administrative court*), peradilan tata negara (*constitutional court*), perlindungan hak asasi

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 152.

manusia, bersifat demokratis (*demokratische-rechtsstaats*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial.<sup>5</sup>

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.<sup>6</sup>

Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.<sup>7</sup>

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 154-156.

<sup>6</sup> Muhamad Rakhmat, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Logoz Publishing, Bandung, 2014, hlm. 40.

<sup>7</sup> Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, dalam *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16 Juli 2009, hlm. 379-395.

yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>8</sup>

Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu saja berpengaruh terhadap sistem dan materi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap jenis peraturan perundang-undangan serta materi muatannya. Adanya perubahan UUD 1945 tentu menghendaki adanya perubahan sistem peraturan perundang-undangan, serta penyesuaian materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku.

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi<sup>9</sup>, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional.<sup>10</sup> Pasal II aturan

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Otoritas konstitusi berasal dari kekuasaan konstituen, yaitu otoritas yang berada di luar dan atas sistem yang dibentuk. Dalam negara demokratis, pemegang kekuasaan konstituen adalah rakyat. Brian Thompson, *Op. Cit.*

<sup>10</sup> Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, New York: Oxford University Press, 1998, hlm. 2-7.

tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.<sup>11</sup>

Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*). Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdiri di atas lima dasar yaitu Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

Untuk mencapai cita-cita tersebut berdasarkan Pancasila, UUD 1945 memberi kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945, tidak hanya mengatur kehidupan politik, tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).

Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini

<sup>11</sup> Hasil perubahan keempat UUD 1945. Sebelum dilakukan perubahan, diterima oleh umum bahwa UUD 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan.

misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilu, Bab VIII tentang Hal Keuangan, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Bab IX tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk khususnya Pasal 26, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia khususnya Pasal 28I ayat (5), Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, Bab XVI tentang Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

## B. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya ditulis Undang-Undang Dasar 1945) merupakan hasil dari perubahan empat tahap yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Adapun salah satu tujuan dari dilakukannya perubahan tersebut adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia, agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia, yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh Undang-Undang dasar 1945.<sup>12</sup> Penetapan tujuan ini tidak terlepas

<sup>12</sup> Dessy Artina, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan

dari tuntutan reformasi dari masyarakat, yang menginginkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Perihal hak asasi manusia diatur dalam bab XA dalam Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945. Bab ini merupakan bab baru, yang terdiri dari sepuluh pasal. Di antara kesepuluh pasal tersebut tidak terdapat pengaturan khusus tentang hak perempuan. Ketentuan tersebut dimuat dalam pasal 27 ayat (1) bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum dan pasal 28H ayat (2) UUD 1945, yang berisi setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.<sup>13</sup>

Adanya frasa “perlakuan khusus” tersebut dapat dimaknai suatu tindakan positif dari pemerintah agar kelompok tertentu yang belum mencapai persamaan dan keadilan memperoleh haknya. Kelompok tertentu ini tidak dijelaskan secara spesifik, sehingga ketentuan ini dapat diberlakukan secara luas. Melihat kondisi di Indonesia, perempuan tergolong ke dalam kelompok tertentu oleh karena hak-haknya yang belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh karena itu, rumusan dalam pasal 28 H ayat (2) tersebut sesungguhnya telah dapat mengakomodasi penjaminan kesetaraan dan keadilan gender.<sup>14</sup>



---

dalam Pemilu Anggota Legislatif Propinsi Riau Periode 2009-2014”. (ed. Disertasi), Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015, hlm. 126-127.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

## Bab 5

# HAK ASASI MANUSIA

### A. Pengertian Hak Asasi Manusia

Deklarasi universal mengenai hak asasi manusia (DUHAM) atau *universal declaration of human right* pada tahun 1948 mengandung prinsip-prinsip dasar kemanusiaan, yakni menjunjung tinggi harkat dan martabat kemanusiaan. Karena itu semua umat bangsa dan negara di muka bumi ini harusnya berkomitmen untuk mengimplementasikannya. Namun dalam praktiknya isu ras, kelas, gender dan lain-lain telah memporak-porandakan hakikat HAM itu sendiri.

Deklarasi hak asasi manusia pasal I menyatakan, “Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam semangat persaudaraan”, sedangkan pada pasal 2 menyatakan, “Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang tercantum dalam pernyataan diri dengan tidak ada pengecualian apapun, seperti kebebasan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lainnya”.

Hak asasi manusia 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 oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap

orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>1</sup> Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau *constitutional rights*.

Harus dipahami bahwa tidak semua *constitutional rights* identik dengan *human rights*. Ada hak warga negara yang bukan atau termasuk dari hak asasi manusia dalam hal ini contohnya hak untuk menduduki suatu jabatan dalam pemerintahan adalah *citizen's constitutional rights*. Tetapi tidak berlaku bagi setiap orang yang bukan warga negara. Karena itu, tidak semua *the citizen's rights* adalah *the human rights*, akan tetapi dapat dikatakan bahwa semua *the human rights* juga adalah sekaligus merupakan *the citizen's rights*. Ada perbedaan mengenai hak warga negara secara constitutional dan hak warga negara secara legal. Hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak-hak yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya dari Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup> Hak asasi manusia diklasifikasi menjadi sepuluh hak dasar yaitu:

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

<sup>2</sup> Dedi Sumanto, Abdul Latif, Andi Mardiana, "Perspektif Konstitusi tentang Pemberdayaan dan Penjaminan Atas Hak-Hak Perempuan", dalam *Jurnal Al-Ulum* Vol. 13 No. 2/2013.

1. Hak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya (*the right to live and maintain life and life*). Ini dapat dibagi dalam dua bagian yaitu: (i) setiap orang berhak untuk hidup; dan (ii) setiap orang berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
2. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Ini dapat dibagi dua yaitu (i) setiap orang berhak untuk membentuk keluarga melalui perkawinan yang sah; dan (ii) setiap orang berhak melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
3. Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Ketentuan ini berisi dua prinsip yaitu (1) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang; dan (2) Setiap anak berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
4. Hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Ketentuan ini dapat pula dipecah-pecah dalam beberapa prinsip, yaitu (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia; (2) Setiap orang berhak mendapat pendidikan demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia; (3) Setiap orang berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi

meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

5. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya;
6. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dalam ketentuan ini tercakup juga pengertian hak atas pengakuan sebagai pribadi di hadapan hukum yang menurut Pasal 28I ayat (1) merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;
7. Hak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
8. Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
9. Hak perempuan, hak pengembangan pribadi dan persamaan dalam hukum dan perlindungan reproduksi.
10. Hak anak, hak hidup untuk anak, status warga negara, hak anak yang rentan, hak pengembangan pribadi dan perlindungan hukum, dan jaminan sosial anak.<sup>3</sup>

#### B. Hak Politik Perempuan Menurut Undang-Undang

Berbagai ketentuan yang telah dituangkan dalam rumusan Undang-Undang dasar 1945 itu merupakan substansi yang berasal dari rumusan Ketetapan No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya menjelma menjadi materi Undang-Undang No.

<sup>3</sup> Muladi, *Hak Asasi Manusia; Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Rafika Aditama, 2005, hlm. 99.

39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, untuk memahami substansi yang diatur itu dalam Undang-Undang Dasar 1945, kedua instrumen yang terkait ini yaitu TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 perlu dipelajari juga dengan seksama.<sup>4</sup>

Instrumen hukum nasional yang terkait dengan perempuan dan laki-laki mempunyai hak yang sama. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Ketentuan tersebut dipertegas dalam pasal 28 C ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya". Selanjutnya dalam pasal 28 D ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa, "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".

Pada tataran praktik, hingga saat ini perempuan masih termarginalkan. Kondisi tersebut didorong oleh kondisi yang bersifat kultural (terkait dengan nilai budaya patriarki sekaligus bersifat struktural (dimainkan oleh tatanan sosio-politik).<sup>5</sup> Ketidakadilan yang dialami kaum perempuan masih merupakan fenomena yang tidak kelihatan. Hal ini mendorong mereka untuk memproklamasikan serangkaian

<sup>4</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2003, hlm. 21-30.

<sup>5</sup> Pingkan Gerungan, "Perspektif Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Perempuan dalam Hak Asasi Manusia di Indonesia", dalam *Jurnal Lex Administratum*, Vol. III/No. 4/Juni/2015.

hak-hak perempuan sebagai pelindung dari berbagai bentuk kekerasan, diskriminasi dan degradasi yang tidak kelihatan tersebut. Dengan menyuarakan aspirasi mereka tentang HAM pada dasarnya kaum perempuan membawa ke garis terdepan nilai-nilai dan tuntutan akan keadilan yang bukan eksklusif perempuan, tetapi demi kelangsungan hidup manusia keseluruhan. Hak asasi perempuan sebagai HAM tampaknya masih menjadi pertanyaan dan perdebatan sampai sekarang. Mengapa perempuan sebagai bagian dari manusia harus membedakan diri dengan meminta hak-hak khusus? Ada beberapa argumen yang muncul dalam menjelaskan hal tersebut. Argumen terpenting adalah karena inherennya struktur hubungan “gender” yang bersifat asimetris di dalam diri perempuan, sebagai hasil bekerjanya sistem nilai yang patriarki, yaitu sistem struktural dari dominasi laki-laki baik terhadap reproduksi biologi, kontrol terhadap kerja, ideologi maupun pola hubungan sosial dari gender.<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Syafaat, Rahmad, *Buruh Perempuan, Perlindungan Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia*. Malang: UMPres Malang, 2000, hlm. 109.

## Bab 6 SISTEM PEMILU

### A. Pengertian Sistem Pemilu

Sistem Pemilihan Umum merupakan metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat di antara mereka sendiri. Dalam pemilu tersebut warga negara berhak untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di jabatan publik. Dalam menggunakan suaranya tersebut tentu saja haruslah didukung kondisi yang memungkinkan warga negara memilih secara bebas tanpa adanya tekanan dari pihak lain.

Pemilu sendiri sebenarnya terdiri atas dua elemen. Elemen pemilu tersebut adalah (1) *Electoral Law* yaitu aturan main berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditaati setiap kontestan pemilu. *Electoral law* ini ada dua macam yaitu *plural majority* dan *proportional representatio*; (2) *electoral process* yaitu metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi di lembaga perwakilan.<sup>1</sup>

*Electoral process* ini meliputi *D’Hont*, *St. League*, *electoral threshold*, dan *parliamentary threshold*.<sup>2</sup> Pemilu harus dilakukan secara jujur, adil dan demokratis. Agar pemilu

<sup>1</sup> Sekretariat Jenderal Bawaslu RI Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran, *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensiil*, tahun 2015, dalam [https://ppid.bawaslu.go.id/sites/default/files/informasi\\_public/Kajian%20Sistem%20Kepartaian%2C%20Sistem%20Pemilu%2C%20dan%20Sistem%20Presidensiil.pdf](https://ppid.bawaslu.go.id/sites/default/files/informasi_public/Kajian%20Sistem%20Kepartaian%2C%20Sistem%20Pemilu%2C%20dan%20Sistem%20Presidensiil.pdf)

<sup>2</sup> *Ibid.*

dapat mencapai derajat tersebut maka diperlukan beberapa syarat atau prakondisi yang mendukungnya. Syarat-syarat tersebut dipergunakan untuk mendapatkan pemilu yang berkualitas sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Syarat minimal dari pemilu adalah *free* dan *fair*. Setelah beberapa syarat pemilu terpenuhi, maka diharapkan pemilu dapat terlaksana secara demokratis sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Untuk mengukur derajat kualitas pemilu diperlukan beberapa indikator sebagai tolok ukurnya. Indikator tersebut digunakan untuk menilai apakah sistem pemilu tersebut cocok bagi sebuah negara atau tidak. Indikator tersebut adalah akuntabilitas (*accountability*), keterwakilan (*representativeness*), keadilan (*fairness*), persamaan hak tiap pemilih (*equality*), lokalitas, reliabel, numerikal. Sistem pemilu memiliki dimensi yang sangat kompleks. Beberapa dimensi tersebut antara lain adalah:<sup>3</sup>

1. Penyuaaran (*balloting*) yang merupakan tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara. Jenis penyuaaran dibedakan menjadi dua tipe, yaitu kategorikal (pemilih hanya memilih satu partai atau calon) dan ordinal (pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya).
2. Besaran distrik (*district magnitude*) adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan. Besar distrik dapat dibagi menjadi dua, yaitu distrik beranggota tunggal dan

<sup>3</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Ilmu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2006, hlm. 14-23.

distrik beranggota jamak. Besaran distrik berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai dalam memperebutkan kursi. Semakin besar magnitude sebuah distrik maka semakin rendah kompetisi partai untuk memperebutkan kursi. Sebaliknya, semakin kecil magnitude sebuah distrik maka semakin ketat kompetisi partai untuk memperebutkan kursi.

3. Pembuatan batas-batas representasi (pendistrikian). Cara penentuan distrik merupakan hal yang krusial di dalam pemilu. Ada dua hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pendistrikian, yaitu masalah keterwakilan dan kesetaraan kekuatan suara.
4. Formula pemilihan (*electoral formula*) adalah membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Secara umum formula pemilihan dibedakan menjadi tiga, yaitu formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang.
5. Ambang batas (*threshold*) yaitu tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. Batas minimal itu biasanya diwujudkan dalam prosentase dari hasil pemilu.
6. Jumlah kursi legislatif. Berapakah jumlah kursi legislatif yang ideal adalah sebuah pertanyaan yang sulit untuk dijawab. Belum diketahui mengapa suatu negara menetapkan jumlah kursi di parlemen beserta alasannya.

Keenam unsur tersebut di atas yang membentuk sistem pemilu. Bagaimana sistem pemilu akan digunakan serta untuk tujuan atau kepentingan apa sistem pemilu harus didasarkan pada keenam unsur tersebut. Dengan demikian, unsur tersebut merupakan bagian penting dalam upaya

rekayasa sistem pemilu dalam mencapai tujuan atau kepentingan tertentu. Pemilihan sistem pemilu di suatu negara memang bukan sebuah pekerjaan yang mudah. Diperlukan beberapa kriteria untuk memilih sebuah sistem pemilu untuk diterapkan di sebuah negara. Kriteria untuk memilih sistem pemilu tersebut adalah:<sup>4</sup>

1. Elemen Demokrasi
  - a. Menciptakan parlemen yang representatif,
  - b. Membuat pemilu yang mudah diakses dan bermakna,
  - c. Memberi peluang untuk konsiliasi,
  - d. Memfasilitasi terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien,
  - e. Menciptakan pemerintah dan yang representatif dan akuntabel,
  - f. Mendorong 'cross-cutting' partai politik,
  - g. Memberi peluang oposisi,
  - h. Biaya dan kapasitas administratif.
2. Keseimbangan
  - a. Pengaruh pemilih dengan perkokoh parpol,
  - b. Kesederhanaan sistem dengan peluang berinovasi,
  - c. Solusi jangka pendek dengan stabilitas jangka panjang,
  - d. Bangun sistem pemilu berdasar sistem yang pernah ada tanpa terpenjara dimensi historis sistem tersebut,
  - e. Sistem pemilu bukan solusi untuk semua permasalahan politik

<sup>4</sup> Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia antara Proporsional dan Mayoritarian*, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2015, hlm. 29.

3. Dampak terhadap Sistem Politik
  - a. Tingkat proporsionalitas yaitu hubungan antara rakyat dan wakil yang dipilih,
  - b. Format kabinet yang akan terbentuk,
  - c. Bentuk sistem kepartaian yaitu jumlah parpol,
  - d. Akuntabilitas pemerintahan yaitu konsensus/konfrontasi dalam legislatif dan pemerintahan,
  - e. Struktur internal parpol,
  - f. Tingkat partisipasi warga masyarakat,
  - g. Merubah tampilan atau wajah demokrasi.

## B. Pembagian Sistem Pemilu

Sistem pemilu di dunia terbagi ke dalam 4 (empat) keluarga besar, yaitu sistem distrik, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem di luar ketiga sistem utama.

Secara rinci keluarga sistem pemilu tersebut dapat dijelaskan dalam uraian di bawah ini:

### 1. Sistem Distrik

Dalam sistem ini wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasanya didasarkan atas jumlah penduduk. Setiap distrik diwakili oleh satu orang wakil, kecuali pada varian *block vote* dan *party block vote*. Kandidat yang memiliki suara terbanyak akan mengambil semua suara yang didapatnya. Sistem ini terbagi atas *first past the post*, *alternative vote*, *two round system*, *block vote*.<sup>5</sup>

### 2. Sistem Proporsional

Dalam sistem ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah

<sup>5</sup> Sekretariat Jenderal Bawaslu RI Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran, *Op. Cit.*

pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut. Dalam sistem ini dikenal istilah *district magnitude*. Variasi dari sistem ini adalah *proportional representation* dan *single transferable vote*. Pada sistem proporsional ada sejumlah mekanisme yang digunakan untuk menentukan perolehan kursi. Secara garis besar teknik penghitungan suara dipilah menjadi dua, yaitu teknik kuota dan divisor.<sup>6</sup> Teknik kuota atau dikenal juga dengan suara sisa terbesar (*the largest remainder*) terdapat beberapa varian di antaranya *varian hare* dan *droop*.

Ciri umum dari teknik kuota adalah adanya bilangan pembagi pemilih yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih. Teknik divisor atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi (*the highest average*) muncul berkaitan dengan kelemahan yang ditemukan pada teknik kuota. Beberapa varian dari teknik divisor adalah D'Hondt, Saint Lague.

### 3. Sistem Campuran

Sistem pemilu campuran merupakan perpaduan penerapan secara bersama-sama sistem distrik dengan sistem proposional dalam suatu negara. Sistem ini meliputi sistem *parallel* dan *mixed member proposional*.

### 4. Sistem Pemilu di Luar Ketiga Sistem Utama

Sistem ini merupakan campuran antara sistem distrik dan proporsional. Varian dari sistem ini adalah *single non-transferable vote*, *limited vote*, dan *borda count*. Setiap sistem pemilu mempunyai kekuatan dan

<sup>6</sup> Arend Lijphart, *Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford UP, 1995, hlm. 153.

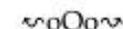
kelemahan masing-masing yang berimplikasi pada pembangunan politik. Setidaknya ada tiga dampak digunakannya sistem pemilu, yaitu:

#### a. Tingkat Proporsionalitas Perwakilan

Aspek ini sangat sensitif pada masyarakat yang heterogen. Bagaimana tingkat keterwakilan dari seluruh unsur masyarakat dapat direpresentasikan dalam parlemen merupakan sebuah permasalahan dalam aspek ini. Disproporsionalitas sangat mungkin terjadi pada sistem distrik. Sistem distrik kurang memperhatikan adanya partai kecil dan golongan minoritas.

#### b. Sistem Kepartaian

Duverger menyebutkan bahwa sistem distrik akan membentuk sistem dua partai, sedangkan sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multipartai. Hal tersebut terjadi karena bekerjanya efek mekanis dan psikologis dari sistem pemilu.<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan dan Militerisme*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000, hlm.22.

## Bab 7

**KESETARAAN GENDER DALAM ISLAM****A. Gender, Bukan Sex (Jenis Kelamin)**

Gender sering diidentikkan dengan jenis kelamin (*sex*), padahal gender berbeda dengan jenis kelamin.<sup>1</sup> Gender sering juga dipahami sebagai pemberian dari Tuhan atau kodrat Ilahi, padahal gender tidak semata-mata demikian. Secara etimologis kata 'gender' berasal dari bahasa Inggris yang berarti 'jenis kelamin'<sup>2</sup>. Kata 'gender' bisa diartikan sebagai 'perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan dalam hal nilai dan perilaku'.<sup>3</sup>

Secara terminologis, 'gender' bisa didefinisikan sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan.<sup>4</sup> Definisi lain tentang gender dikemukakan oleh Elaine Showalter. Menurutnya, 'gender' adalah perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial budaya.<sup>5</sup> Gender bisa juga dijadikan sebagai konsep analisis yang dapat digunakan untuk menjelaskan sesuatu.<sup>6</sup> Lebih

<sup>1</sup> Neufeldt, Victoria (ed.), *Webster's New World Dictionary*, New York: Webster's New World Cleveland, 1984, hlm. 561.

<sup>2</sup> Echols, John M. dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Cet. XII, Jakarta: Gramedia, 1983, hlm. 265.

<sup>3</sup> Neufeldt, Victoria (ed.), *Webster's New World Dictionary*, New York: Webster's New Cleveland, 1984, hlm. 561.

<sup>4</sup> Lips, Hilary M. *Sex and Gender: An Introduction*, London: Myfield Publishing Company, 1993, hlm. 4.

<sup>5</sup> Showalter, Elaine (ed.), *Speaking of Gender*, New York & London: Routledge, 1989, hlm. 3.

<sup>6</sup> Umar, Nasaruddin, *Argumen Kesetaraan Jender: Perspektif Al-Qur'an*, Cet. I, Jakarta: Paramadina, 1999.

tegas lagi disebutkan dalam *Women's Studies Encyclopedia* bahwa gender adalah suatu konsep kultural yang dipakai untuk membedakan peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat.<sup>7</sup>

Dari beberapa definisi di atas dapat dipahami bahwa gender adalah suatu sifat yang dijadikan dasar untuk mengidentifikasi perbedaan antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi kondisi sosial dan budaya, nilai dan perilaku, mentalitas, dan emosi, serta faktor-faktor nonbiologis lainnya. Gender berbeda dengan seks, meskipun secara etimologis artinya sama sama dengan *sex*, yaitu jenis kelamin.<sup>8</sup> Secara umum seks digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi anatomi biologis, sedang gender lebih banyak berkonsentrasi kepada aspek sosial, budaya, dan aspek-aspek nonbiologis lainnya. Kalau studi seks lebih menekankan kepada perkembangan aspek biologis dan komposisi kimia dalam tubuh seorang laki-laki dan seorang perempuan, maka studi gender lebih menekankan kepada perkembangan aspek *maskulinitas* dan *feminitas* seseorang.

Sejarah perbedaan gender antara seorang pria dengan seorang wanita terjadi melalui proses yang sangat panjang dan dibentuk oleh beberapa sebab, seperti kondisi sosial budaya, kondisi keagamaan, dan kondisi kenegaraan. Dengan proses yang panjang ini, perbedaan gender akhirnya sering dianggap menjadi ketentuan Tuhan yang bersifat kodrati atau seolah-

<sup>7</sup> Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami*, Cet. I, Jakarta: Graededia Pustaka Utama, 2004.

<sup>8</sup> John M. Echols, *Op. Cit.*, hlm. 517.

olah bersifat biologis yang tidak dapat diubah lagi. Inilah sebenarnya yang menyebabkan awal terjadinya ketidakadilan gender di tengah-tengah masyarakat.

Gender memiliki kedudukan yang penting dalam kehidupan seseorang dan dapat menentukan pengalaman hidup yang akan ditempuhnya. Gender dapat menentukan akses seseorang terhadap pendidikan, dunia kerja, dan sektor-sektor publik lainnya. Gender juga dapat menentukan kesehatan, harapan hidup, dan kebebasan gerak seseorang. Jelasnya, gender akan menentukan seksualitas, hubungan, dan kemampuan seseorang untuk membuat keputusan dan bertindak secara otonom. Akhirnya, genderlah yang banyak menentukan seseorang akan menjadi apa nantinya.

Kesetaraan gender merupakan salah satu hak asasi kita sebagai manusia. Hak untuk hidup secara terhormat, bebas dari rasa ketakutan dan bebas menentukan pilihan hidup tidak hanya diperuntukan bagi para laki-laki, perempuan pun mempunyai hak yang sama pada hakikatnya. Sayangnya sampai saat ini, perempuan seringkali dianggap lemah dan hanya menjadi sosok pelengkap. Terlebih lagi adanya pola berpikir bahwa peran perempuan hanya sebatas bekerja di dapur, sumur, mengurus keluarga dan anak, sehingga pada akhirnya hal di luar itu menjadi tidak penting. Dalam konteks ini, kaum perempuan yang paling berpotensi mendapatkan perlakuan yang diskriminatif, meski tidak menutup kemungkinan laki-laki juga dapat mengalaminya. Pembakuan peran dalam suatu masyarakat merupakan kendala yang paling utama dalam proses perubahan sosial. Sejauh menyangkut

persoalan gender dimana secara global kaum perempuan yang lebih berpotensi merasakan dampak negatifnya.<sup>9</sup>

Pulau Jawa adalah salah satu pulau di Indonesia yang memiliki kepadatan penduduk yang cukup tinggi. Hal itu menyebabkan banyak penduduk yang bertransmigrasi ke pulau-pulau lain. Salah satunya etnis Jawa yang memutuskan transmigrasi ke pulau Sulawesi. Tujuan diadakan transmigrasi yaitu, untuk meratakan persebaran penduduk di seluruh nusantara, selain itu untuk pertahanan dan keamanan lokal nasional dan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dengan memberikan kesempatan merubah nasib. Dalam hal pekerjaan masyarakat etnis Jawa tidak membedakan antara perempuan dan laki-laki. Demi membantu perekonomian keluarga perempuan dapat melakukan pekerjaan di luar rumah dengan seizin suami. Penduduk Desa Sidomukti pada umumnya bekerja sebagai petani. Apabila para suami sibuk berada di sawah atau di ladang, para istri tidak tinggal begitu saja berdiam diri di rumah. Pada saat menanam padi perempuan pun ikut serta membantu menanam, dan begitupun juga pada memanen, membantu memotong padi.

Memahami kajian kesetaraan gender, seseorang harus mengetahui terlebih dahulu perbedaan antara gender dengan seks (jenis kelamin). Kurangnya pemahaman tentang pengertian gender menjadi salah satu penyebab dalam pertentangan dalam menerima suatu analisis gender di suatu

<sup>9</sup> Rudi Aldianto, "Kesetaraan Gender Masyarakat Transmigrasi Etnis Jawa", dalam *Jurnal Equilibrium*, Pendidikan Sosiologi, Vol. III No. I Mei 2015 ISSN e-2477-0221 p-2339 - 2401, hlm. 87-88.

persoalan ketidakadilan sosial.<sup>10</sup> Fakih mengemukakan bahwa gender merupakan suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksikan secara sosial maupun kultural. Perubahan ciri dan sifat-sifat yang terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat lainnya disebut konsep gender. Santrock<sup>11</sup> mengemukakan bahwa istilah gender dan seks memiliki perbedaan dari segi dimensi. Isilah seks (jenis kelamin) mengacu pada dimensi biologis seorang laki-laki dan perempuan, sedangkan gender mengacu pada dimensi sosial-budaya seorang laki-laki dan perempuan. Perbedaan antara jenis kelamin dengan gender yaitu, jenis kelamin lebih condong terhadap fisik seseorang sedangkan gender lebih condong terhadap tingkah lakunya. Selain itu jenis kelamin merupakan status yang melekat/bawaan sedangkan gender merupakan status yang diperoleh. Gender tidak bersifat biologis, melainkan dikonstruksikan secara sosial. Karena gender tidak dibawa sejak lahir, melainkan dipelajari melalui sosialisasi, oleh sebab itu gender dapat berubah.

### B. Kesetaraan Gender dalam Islam

Kesetaraan gender memiliki kaitan dengan keadilan gender. Keadilan gender merupakan suatu proses dan perlakuan adil terhadap laki-laki dan perempuan. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender ditandai dengan tidak adanya diskriminasi baik terhadap laki-laki maupun perempuan. Sehingga dengan hal ini setiap orang

<sup>10</sup> Fakih, M., *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 71.

<sup>11</sup> Santrock, J.W., *Life Span Development: Perkembangan Masa Hidup*, Jakarta: Erlangga, 2002, hlm. 365.

memiliki akses, kesempatan berpartisipasi, dan kontrol atas pembangunan serta memperoleh manfaat yang setara dan adil dari pembangunan tersebut.

Gender dalam perspektif Islam, Allah menciptakan bentuk fisik dan tabiat wanita berbeda dengan pria. Kaum pria diberikan kelebihan oleh Allah *subhanahu wata'ala* baik fisik maupun mental atas kaum wanita sehingga pantas kaum pria sebagai pemimpin atas kaum wanita terdapat di dalam *al-Qur'an* pada Surat *an-Nisa* ayat 35. Sehingga secara asal nafkah bagi keluarga itu tanggung jawab kaum laki. Asy-Syaikh Ibnu Baaz berkata bahwa, "Islam menetapkan masing-masing dari suami istri memiliki kewajiban yang khusus agar keduanya menjalankan perannya, sehingga sempurna lah bangunan masyarakat di dalam dan di luar rumah". Suami berkewajiban mencari nafkah dan penghasilan sedangkan istri berkewajiban mendidik anak-anaknya, memberikan kasih sayang, menyusui dan mengasuh mereka serta tugas-tugas lain yang sesuai baginya, mengajar anak-anak perempuan, mengurus sekolah mereka, dan mengobati mereka serta pekerjaan lain yang khusus bagi kaum wanita. Bila wanita sampai meninggalkan kewajiban dalam rumahnya berarti ia menyia-nyaiakan rumah berikut penghuninya. Hal tersebut berdampak terpecahnya keluarga baik hakiki maupun maknawi.<sup>12</sup> Dalam perspektif Islam, semua yang diciptakan Allah Swt. berdasarkan kodratnya masing-masing. Para pemikir Islam mengartikan qadar di dalam *al-Qur'an* dengan ukuran-ukuran, sifat-sifat yang ditetapkan Allah Swt. bagi

<sup>12</sup> Mansour Fakih, dkk., *Membincang Feminisme Diskursus Gender Perspektif Islam*, Cet. II, Surabaya: Risalah Gusti, 2006, hlm. 11.

segala sesuatu, dan itu dinamakan kudrat. Dengan demikian, laki-laki dan perempuan sebagai individu dan jenis kelamin memiliki kodratnya masing-masing. Syekh Mahmud Syaltut mengatakan bahwa tabiat kemanusiaan antara laki-laki dan perempuan berbeda, namun dapat dipastikan bahwa Allah Swt. lebih menganugerahkan potensi dan kemampuan kepada perempuan sebagaimana telah menganugerahkannya kepada laki-laki. Ayat *al-Qur'an* yang populer dijadikan rujukan dalam pembicaraan tentang asal kejadian perempuan adalah firman Allah dalam QS. *an-Nisa* ayat 1:

*"Hai sekalian manusia, bertaqwalah kepada Tuhanmu, yang telah menciptakan kamu dari diri (nafs) yang satu, dan darinya Allah menciptakan pasangannya dan keduanya Allah mengembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak."<sup>13</sup>*

Yang dimaksud dengan *nafs* di sini menurut mayoritas ulama tafsir adalah Adam dan pasangannya adalah istrinya yaitu Siti Hawa. Pandangan ini kemudian telah melahirkan pandangan negatif kepada perempuan dengan menyatakan bahwa perempuan adalah bagian laki-laki. Tanpa laki-laki perempuan tidak ada, dan bahkan tidak sedikit di antara mereka berpendapat bahwa perempuan (Hawa) diciptakan dari tulang rusuk Adam. Kitab-kitab tafsir terdahulu hampir bersepakat mengartikan demikian. Kalaupun pandangan di atas diterima yang mana asal kejadian Hawa dari rusuk Adam, maka harus diakui bahwa ini hanya terbatas pada

<sup>13</sup> Abuddin Nata, *Metodologi Studi Islam*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2006, hlm. 23.

Hawa saja, karena anak cucu mereka baik laki-laki maupun perempuan berasal dari perpaduan sperma dan ovum. Allah menegaskan hal ini dalam QS. *Ali Imran* ayat 195:

*"Maka Tuhan mereka memperkenankan permohonannya (dengan berfirman), Sesungguhnya Aku tidak menyia-nyiakkan amal orang-orang yang beramal di antara kamu, baik laki-laki atau perempuan, (karena) sebagian kamu adalah turunan dari sebagian yang lain. Maka orang-orang yang berhijrah, yang diusir dari kampung halamannya, yang disakiti pada jalan-Ku, yang berperang dan yang dibunuh, pastilah akan Ku-hapuskan kesalahan-kesalahan mereka dan pastilah Aku masukkan mereka ke dalam surga yang mengalir sungai-sungai di bawahnya sebagai pahala di sisi Allah. Dan Allah pada sisi-Nya pahala yang baik."*

Adanya perbedaan antara laki-laki dan perempuan tidak dapat disangkal karena memiliki kudrat masing-masing. Perbedaan tersebut paling tidak dari segi biologis, *al-Qur'an* mengingatkan, *"Dan janganlah kamu iri hati terhadap apa yang dikaruniakan Allah kepada sebahagian kamu lebih banyak dari sebahagian yang lain. (Karena) bagi orang laki-laki ada bahagian dari pada apa yang mereka usahakan, dan bagi para wanita (pun) ada bahagian dari apa yang mereka usahakan, dan mohonlah kepada Allah sebagian dari karunia-Nya. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu."*

Ayat di atas mengisyaratkan perbedaan, dan bahwa masing-masing memiliki keistimewaan. Walaupun demikian, ayat ini tidak menjelaskan apa keistimewaan dan perbedaan itu. Namun dapat dipastikan bahwa perbedaan yang ada tentu mengakibatkan fungsi utama yang harus mereka emban masing-masing. Di sisi lain dapat pula dipastikan tiada perbedaan dalam tingkat kecerdasan dan kemampuan

berfikir antara kedua jenis kelamin itu. *Al-Qur'an* memuji *ulul albab* yaitu yang berzikir dan memikirkan tentang kejadian langit dan bumi. Zikir dan fikir dapat mengantar manusia mengetahui rahasia-rahasia alam raya. *Ulul albab* tidak terbatas pada kaum laki-laki saja, tetapi juga kaum perempuan, karena setelah *al-Qur'an* menguraikan sifat-sifat *ulul albab* ditegaskannya bahwa, "Maka Tuhan mereka mengabulkan permintaan mereka dengan berfirman; "Sesungguhnya Aku tidak akan menyia-nyiaikan amal orang yang beramal di antara kamu, baik lelaki maupun perempuan". (QS. *Ali Imran*: 195). Ini berarti bahwa kaum perempuan sejajar dengan laki-laki dalam potensi intelektualnya, mereka juga dapat berpikir, mempelajari kemudian mengamalkan apa yang mereka hayati dari zikir kepada Allah serta apa yang mereka pikirkan dari alam raya ini.

Jenis laki-laki dan perempuan sama di hadapan Allah. Memang ada ayat yang menegaskan bahwa, "Laki-laki (suami) adalah pemimpin para perempuan (istri)." (QS. *an-Nisa*: 34), namun kepemimpinan ini tidak boleh mengantarnya kepada kesewenang-wenangan, karena dari satu sisi *al-Qur'an* memerintahkan untuk tolong menolong antara laki-laki dan perempuan dan pada sisi lain *al-Qur'an* memerintahkan pula agar suami dan istri hendaknya mendiskusikan dan memusyawarahkan persoalan mereka bersama. Islam adalah sistem kehidupan yang mengantarkan manusia untuk memahami realitas kehidupan. Islam juga merupakan tatanan global yang diturunkan Allah sebagai *rahmatan lil-alamin*. Sehingga sebuah konsekuensi logis bila penciptaan Allah atas makhluk-Nya laki-laki dan perempuan memiliki misi sebagai *khalifatullah fil ardh*, yang memiliki kewajiban untuk menyelamatkan dan

memakmurkan alam, sampai pada suatu kesadaran akan tujuan menyelamatkan peradaban kemanusiaan. Dengan demikian, wanita dalam Islam memiliki peran yang komprehensif dan kesetaraan harkat sebagai hamba Allah serta mengemban amanah yang sama dengan laki-laki. Berangkat dari posisi di atas, muslimah memiliki peran yang sangat strategis dalam mendidik umat, memperbaiki masyarakat dan membangun peradaban, sebagaimana yang telah dilakukan oleh shahabiyah dalam mengantarkan masyarakat yang hidup di zamannya pada satu keunggulan peradaban. Mereka berperan dalam masyarakatnya dengan azzam yang tinggi untuk mengoptimalkan seluruh potensi yang ada pada diri mereka, sehingga kita tidak menemukan satu sisi pun dari seluruh aspek kehidupan mereka terabaikan. Mereka berperan dalam setiap waktu, ruang dan tataran kehidupan mereka.<sup>14</sup> Kesadaran para shahabiyah untuk berperan aktif dalam dinamika kehidupan masyarakat terbangun dari pemahaman mereka tentang *syumuliyatul Islam*, sebagai buah dari proses *tarbiyah* bersama Rasulullah Saw. Islam yang mereka pahami dalam dimensinya yang utuh sebagai *way of life*, membangkitkan kesadaran akan amanah untuk menegakkan risalah itu sebagai "soko guru" peradaban dunia. Dalam perjalanannya, terjadi pergeseran pemahaman Islam para muslimah yang berdampak pada apresiasi mereka terhadap terhadap nilai-nilai Islam khususnya terkait masalah kedudukan dan peran wanita sedemikian hingga mereka meragukan keabsahan normatif nilai-nilai tersebut. Hal muncul disebabkan "jauhnya" umat ini secara umum dari *al-Qur'an* dan *as-Sunnah*. Di samping

<sup>14</sup> *Ibid.*

itu, pergerakan feminis dengan konsep gendernya menawarkan berbagai "prospek" lewat manuvernya secara teoretis maupun praktis tanpa umat ini memiliki kemampuan yang memadai untuk mengantisipasi sehingga sepintas mereka tampil menjadi *problem solver* berbagai permasalahan wanita yang berkembang. Pada gilirannya konsep gender kemudian cenderung diterima secara bulat oleh kalangan muslimah tanpa ada penelaahan kritis tentang hakikat dan implikasinya.<sup>15</sup> Sebagai hasil studi yang mendalam dari dua wilayah kajian tersebut, Riffat berkesimpulan bahwa tidak hanya dalam tradisi Islam, tetapi juga dalam tradisi Yahudi dan Kristen terdapat tiga asumsi teologis, di mana supra struktur superioritas laki-laki atas perempuan (yang mengimplikasikan ketidaksetaraan laki-laki dan perempuan) ditegakkan. Tiga asumsi tersebut adalah: (a) Isu penciptaan manusia. Bahwa ciptaan Tuhan yang utama laki-laki bukan perempuan. Karena perempuan diyakini telah diciptakan dari tulang rusuk laki-laki, karenanya secara ontologis bersifat derivatif dan sekunder. Menurut Riffat, penciptaan Hawa dari tulang rusuk merupakan keyakinan yang berakar kokoh dari Injil dan bertentangan dengan *al-Qur'an*. Kalaupun ada 6 (enam) hadist nabi yang mendukung penciptaan perempuan dari tulang rusuk laki-laki, menurut analisisnya, adalah:

1. *Dho'if* karena memiliki sejumlah perawi yang tidak bisa dipercaya.
2. Perempuan adalah penyebab kejatuhan diusirnya manusia dari surga, dan bukannya laki-laki. Riffat

<sup>15</sup> Kasmawati, "Gender dalam Perspektif Islam", *Jurnal Sipakalebbi* Vol. 1 Nomor 1 Mei 2013.

menolak interpretasi yang selalu memojokkan wanita. Menurutnya tidak ada konsep kejatuhan dalam *al-Qur'an*, karenanya tidak ada dosa asal.

3. Perempuan diciptakan tidak saja dari laki-laki, tapi juga untuk laki-laki, yang membuat eksistensinya semata-mata bersifat instrumental dan tidak memiliki makna yang mendasar.

Menurut Riffat, pendapat ini bertentangan dengan *al-Qur'an* yang menjelaskan bahwa manusia diciptakan hanya untuk mengabdikan kepada Allah dan dengan sebaik-baik bentuk. Laki-laki dan perempuan setara di hadapan Allah.<sup>16</sup> Dari ketiga asumsi tersebut, yang dianggap Riffat sebagai isu sentral adalah isu penciptaan manusia. Di mana secara filosofis maupun teologis adalah hal yang paling mendasar dalam konteks kesetaraan laki-laki-perempuan. Sebab, jika laki-laki dan perempuan telah diciptakan setara oleh Allah sebagai penentu nilai tertinggi, maka di kemudian hari tidak bisa berubah menjadi tidak setara. Di sisi lain, jika laki-laki dan perempuan diciptakan tidak setara oleh Allah, maka secara esensial di kemudian hari tidak bisa menjadi setara. Anggapan Hawa diciptakan dari tulang rusuk Adam yang berakar kuat di kalangan muslim berasal dari bangunan ide dan sikap yang sama di kalangan Yahudi dan Kristen. Dalam Kitab Kejadian 2: 8-24 dinyatakan bahwa perempuan tercipta dari laki-laki yang secara umum term ini dipahami, Adam adalah ciptaan yang utama, Hawa adalah ciptaan sekunder yang hanya bersifat sebagai subordinat Adam, pendek kata,

<sup>16</sup> Leonard Grob, Riffat Hasan dan Hain Gordon, "*Jihad fi Sabilillah, Woman's Faith Journey From Struggle to Struggle*", dalam buku *Woman's and Men's Liberation*, USA: Greenwood Press, 1993, hlm. 20.

penciptaan Hawa hanya ditakdirkan sebagai pembantu Adam.<sup>17</sup> Dalam pandangan feminisme Islam mengenal istilah gender baik dalam perspektif klasik dan modern? Ini adalah pertanyaan yang sangat mendasar. Untuk tidak memunculkan kesalahan dan kerancuan dalam paradigma berpikir, agaknya perlu dijelaskan masalah ini dengan memaparkan metodologi Islam dan feminisme agar interpretasi kita para muslimah dalam memahami wacana tentang peran perempuan tetap berada dalam koridor konsepsi Islam yang utuh.<sup>18</sup> Kelemahan paling mendasar dari teori feminisme adalah kecenderungan artifisialnya pada filsafat modern. Pemikiran modern memiliki logika tersendiri dalam memandang realitas. Filsafat modern membagi realitas dalam posisi dikotomis subjek-objek, dimana rasionalisme dan empirisme merajai pandangan dikotomis atas realitas, dimana laki-laki (subjek) dan perempuan (objek) dan hubungan di antara keduanya adalah hubungan subjek objek (yang satu mensubordinasi yang lain). Dalam pandangan feminisme modern, deskripsi atas realitas seksual hanyalah patriarkal atau matriarkal. Kelemahan dari dikotomis ini menjadi mendasar karena dalam teori feminisme modern, realitas menjadi tersimplikasi ke dalam sistem patriarki. Hal ini kemudian didekonstruksi oleh era post modernisme dengan post strukturalisme. *Post strukturalisme* membongkar dikotomi subjek objek atau ketunggalan kebenaran subjek tertentu. Sehingga realitas seksual pun tidak lagi dipandang hanya dalam dikotomi yang demikian, tetapi dipandang sebagai

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>18</sup> Mansoer Fakhri, *Op. Cit.*, hlm. 12.

bentuk pluralitas dengan kesejajaran kedudukan dan masing-masing memiliki nilai kebenarannya sendiri.<sup>19</sup> Kelemahan lain adalah alat filsafat modern itu sendiri, yaitu rasionalisme dan imperialisme. Dengan rasionalismenya, modernisme mengandalkan bangunan utama subjektif manusia adalah rasionya, dan mambalut kekuatan subjektif dalam keutamaan rasionya. Sedangkan empirisme mengutamakan pengalaman indrawi dan materi sebagai ukuran kebenaran. Feminisme tidak terlepas dari kelemahan ini pula sehingga baik dalam teori maupun gerakan feminisme mau tidak mau menempatkan diri dalam kategorisasi alat modernisme yaitu rasionalisme dan empirisme. Jika feminisme mendasarkan teorinya pada pandangan atas realitas yang didikotomi atas realitas seksual (patriarkal), sebagaimana liberalisme atas realitas manusia (individu) dan sosialis atas realitas manusia (masyarakat), maka di dalam Islam pandangan atas realitas bukan semata-mata tidak ada dikotomi (sebagaimana post-strukturalisme), sehingga setiap bagian tertentu memiliki nilai kebenaran sendiri. Di dalam Islam, nilai kebenaran dalam pandangan *post-strukturalisme* adalah nilai kebenaran relatif, sementara tetap ada yang mutlak. Sehingga andai pun ada dikotomi atas subjek-objek, maka subjek itu adalah Sang Pencipta yang memiliki nilai kebenaran mutlak, sedangkan objeknya adalah makhluk seluruhnya yang hanya dapatewartakan sebagian dari kebenaran mutlak yang dimiliki-Nya. Dengan demikian dalam Islam, hubungan manusia dengan manusia lain maupun hubungan manusia dengan makhluk lain adalah hubungan antar objek. Jika ada kelebihan manusia

<sup>19</sup> *Ibid.*

dari makhluk lainnya maka ini adalah kelebihan yang potensial saja sifatnya untuk dipersiapkan bagi tugas dan fungsi kemanusiaan sebagai hamba (sama seperti jin, QS. 51: 56) dan *khalifatullah* (khusus manusia QS. 2: 30). Kelebihan yang disyaratkan sebagai kelebihan pengetahuan (konseptual) menempatkan manusia untuk memiliki kemampuan yang lebih tinggi dari objek makhluk lain di hadapan Allah. Akan tetapi kelebihan potensial ini bisa saja menjadi tidak berarti ketika tidak digunakan sesuai fungsinya atau bahkan menempatkan manusia lebih rendah dari makhluk yang lain (QS. 7: 179).<sup>20</sup> Secara normatif, pemihakan wahyu atas kesetaraan kemanusiaan laki-laki dan perempuan dinyatakan di dalam *al-Qur'an* surat 9: 71. Kelebihan tertentu laki-laki atas perempuan dieksplisitkan *al-Qur'an* dalam kerangka yang kontekstual (QS. 4: 34). Sehingga tidak kemudian menjadikan yang satu adalah subordinat yang lain. Dalam kerangka yang normatif inilah nilai ideal universal wahyu relevan dalam setiap ruang dan waktu. Secara konstektual, wahyu mesti dipahami lengkap dengan latar belakang konteksnya (*asbabun nuzul-nya*) yang oleh Ali Ashgar Engineer disebut terformulasi dalam bahasa hukum (syariat). Syariat adalah suatu wujud formal wahyu dalam kehidupan manusia yang menjadi ruh kehidupan masyarakat. Antara wahyu (normatif) dengan masyarakat (konteks) selalu ada hubungan dinamis sebagaimana *al-Qur'an* itu sendiri turun dengan tidak mengabaikan realitas masyarakat, tetapi dengan cara berangsur dan bertahap. Dengan proses yang demikian idealitas Islam adalah

<sup>20</sup> Ali Engineer, Ashghar. *The Rights of Women in Islam, Bab 2, "Status of Women During Jahiliyah"*, London: C. Hurst and Co, 1992, hlm. 122.

idealitas yang realistis bukan *elitis* atau *utopis* karena jauhnya dari realitas konteks. Menurut penulis ada dua faktor yang menghambat perjuangan gender. Faktor internal yang merupakan faktor dari dalam diri perempuan itu sendiri, misalnya perempuan selalu mempersepsikan status dirinya berada di bawah status laki-laki, sehingga tidak mempunyai keberanian dan kepercayaan diri untuk maju. Faktor eksternal yaitu faktor yang berada di luar diri perempuan itu sendiri, dan hal yang paling dominan adalah terdapatnya nilai-nilai budaya patriarki yang mendominasi segala kehidupan di dalam keluarga masyarakat, sehingga menomorduakan peran perempuan. Selain itu, juga interpretasi agama yang bias gender, kebijakan umum, peraturan perundang-undangan dan sistem serta aparatur hukum yang diskriminatif serta bias gender, baik di pusat maupun daerah. Di samping itu juga masih kuatnya budaya sebagian besar masyarakat yang menganggap perempuan kurang berkibrah di ruang publik, ditambah dengan adanya ajaran agama yang dipahami secara keliru, membuat perjuangan perempuan untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender semakin sulit tercapai.

~oOo~

## DAFTAR PUSTAKA

- Absori. 2013. *Politik Hukum: Menuju Hukum Progresif*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Press.
- Agustina, Heriyani. 2009. "Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Perspektif Keadilan dan Kesetaraan Gender", dalam buku *Gender dan Politics*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ali Engineer, Ashghar. 1992. *The Rights of Women in Islam*, Bab 2, "Status of Women during Jahiliyah". London: C. Hurst and Co.
- Andrews, William G. 1968. *Constitutions and Constitutionalism*. 3<sup>rd</sup> Edition. New Jersey: Van Nostrand Company, dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 Nomor 2 Desember 2016.
- Arifin, Winarsih, Farida Soemargono. 1996. *Kamus Perancis-Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Arinanto, Satya. 2003. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI.
- Ash-Shiddieqy, Hasb. 2002. *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*. Yogyakarta: Ar-Ruzz.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Azhari, M. Tahir. 1992. *Negara Hukum: Suatu Tinjauan Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Azhari, Muhammad Tahir. 1992. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madirzah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Azizah, Nur. *Gender dan Politik (Mengapa Konstruksi Gender Bersifat Politis?)*. Yogyakarta: The Phinisi Press.
- Barendt, Eric. 1998. *An Introduction to Constitutional Law*. New York: Oxford University Press.
- Budiardjo, Mirriam. 1993. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet. Ke-13, Jakarta: PT. Gramedia.
- Chen, L.J. 2010. "Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Politics?", *The European Journal of Comparative Eco Dahlerup, D.* 2005. "Increasing Women's Political Participation: New Trends in Gender Quotas." In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J.Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: 141-153.nomics.
- Childs, S., & Krook, M. L. 2008. *Critical Mass Theory and Women's Political Representation*. Political Studies.
- Cipto, Bambang. 2000. *Partai Kekuasaan dan Militerisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dani, Umar. Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi tentang Struktur dan Karakteristiknya, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 7 Nomor 3, November 2018.
- Dessy Artina. 2015. "Impilkasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Quota 30%

- Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Anggota Legislatif Propinsi Riau Periode 2009-2014". (ed. Disertasi), Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
- Dicey, A. V. *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*. London: Mac. Millan.
- Dimiyati, Khudzaifah. "Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia: Study tentang Proses Terwujudnya Pembangunan Hukum Indonesia", *Tesis*, Tahun 2003, Universitas Diponegoro.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. 1983. *Kamus Inggris Indonesia*. Cet. XII. Jakarta: Gramedia.
- Fakih, Mansour dkk. 2006. *Membincang Feminisme Diskursus Gender Perspektif Islam*. Cet. II. Surabaya: Risalah Gusti.
- Fakih, Mansour. 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fakih, Mansour. 2006. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fazlurrahman. 1988. *Cita-cita Islam*. Bandung: Pustaka Pelajar.
- Grob, Leonard, Riffat Hasan dan Hain Gordon. 1993. "Jihad fi Sabilillah, Woman's Faith Journey from Struggle to Struggle", dalam buku *Woman's and Men's Liberation*, USA: Greenwood Press.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hasanah, Ulfatun. Najahan Musyafak. "Gender And Politics Keterlibatan Perempuan dalam Pembangunan Politik",

- dalam *Jurnal Sawwa*, Vol. 12, Nomor 3, Oktober 2017, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.
- Hasbi, Amiruddin M. 2000. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlurrahman*. Yogyakarta: UII Press.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Terj. Abdul Haris, Jakarta: Akbar Tanjung Institue.
- Kusnardi, Moh., Bintan R Saragih. 1993. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim. 2018. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lijphart, Arend. 1995. *Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. New York: Oxford UP.
- Lips, Hilary M. 1993. *Sex and Gender: An Introduction*, London: Myfield Publishing Company.
- Mahfud M.D. Moh. 2006. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- McIlwain, Charles Howard. 1966. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Moh. Kusnardi. Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi HTN-FHUI Jakarta.
- Morissan. *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005.
- Muladi. 2005. *Hak Asasi Manusia; Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Rafika Aditama.

- Mulia, Siti Musdah. 2004. *Islam Menggugat Poligami*. Cet. 1. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mulyono, Ignatius. "Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan", makalah disampaikan dalam Diskusi Panel RUU Pemilu-Peluang untuk Keterwakilan Perempuan, Jakarta 2 Februari 2010.
- Nata, Abuddin. 2006. *Metodologi Studi Islam*. Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Neufeldt, Victoria (ed.). 1984. *Webster's New World Dictionary*. New York: Webster's New World Cleveland.
- Noer, Deliar. 1998. *Pemikiran Politik di Negeri Barat*. Bandung: Mizan.
- Pahlevi, Indra. 2015. *Sistem Pemilu di Indonesia Antara Proposional dan Mayoritarian*. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia. Yogyakarta: Azza Grafika.
- Phillips, O. Hood. 1987. *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed. London: Sweet and Maxwell.
- Rahardjo, Satjipto. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakri.
- Rahardjo, Satjipto. 2003. *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Rahman, Arip. 2010. *Studi terhadap Pemikiran Muhammad Azhary tentang Prinsip-prinsip Negara Hukum dalam Islam*. *Institusional Repository UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*.
- Rakhmat, Muhamad. 2014. *Konstitusi & Kelembagaan Negara*. Bandung: Logoz Publishing.

- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press.
- Rawls, John. 1987. *Justice as Fairness: A Restatement*. Erin Kelley (ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*, Revised Edition. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*, dalam *Jurnal Refleksi*, Vol. 17, Nomor 2, Oktober 2018.
- Raz, Joseph. 1973. *The Concept of a Legal System, An Introduction to the Theory of Legal System*, London: Oxford University Press.
- Romli, Lili. 2006. *Islam Yes Partai Islam Yes Sejarah Perkembangan Partai-partai Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santrock, J.W. 2002. *Life Span Development: Perkembangan Masa Hidup*. Jakarta: Erlangga.
- Showalter, Elaine (ed.). 1989. *Speaking of Gender*. New York & London: Routledge.
- Sigit Pamungkas. 2006. *Perihal Ilmu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Suhelmi, Ahmad. 2012. *Pemilihan Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta: Gramedia, Pustaka Utama 2007, hlm. 5 dalam Muhammad Azis hakim, *Politik Hukum Sistem Pemilu di Indonesia pada Era Reformasi*. (Tesis). Fakultas Hukum Program Studi Hukum Tata Negara. Jakarta: Universitas Indonesia.

- Sukardja, Haji Ahmad. 2012. *Piagam Madinah & Undang Undang Dasar NRI 1945 Kajian Perbandingan Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*. Cet-I. Jakarta: Sinar Grafika.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widya Sarana.
- Suriasumantri, Jujun S. 2010. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Syafaat, Rahmad. 2000. *Buruh Perempuan, Perlindungan Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia*. Malang: UMPress Malang.
- Tamanaha, Brian Z. 2006. *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*. Fourth Edition Cambridge: University Press.
- The European Court of Justice has ruled in Favour of Job Preferences for Women, *The Women's Watch, International Women's Rights Action Watch*, Vol. 11, Issue 2, Desember 1997.
- Thompson, Brian. 1997. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. Edisi ke-3. London: Blackstone Press Ltd.
- Ujan, Andre Ata. 2001. *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Yogyakarta: Kanisius.
- Umar, Nasaruddin. 1999. *Argumen Kesetaraan Jender: Perspektif Al-Qur'an*. Cet. I. Jakarta: Paramadina.
- Wahjono, Padmo. 1986. *Negara Republik Indonesia*. Cet. Ke-II. Jakarta: CV. Rajawali.
- Warasih, Esmi. *Pranata Hukum Magister, Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Pustaka Magister.

- Widayati, Absori, & Aidul Fitriaciada Azhari, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketetapan Indonesia", dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 2, Desember 2014.
- William A. Shrode & J.R Voich. 1974. *Organization and Management, Basic System Concept*. Florida State University Press, Tllahasse.
- Yuliandri. "Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan", dalam Disertasi Dessy Artina, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Anggota Legislatif Propinsi Riau*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015.
- Zainuddin, A. Rahman. 1992. *Kekuasaan dan Negara*. Jakarta: Gramedia.
- Zoelva, Hamdan. "Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Negara Hukum Demokrasi Indonesia", dalam *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. Muhammad Tahir Azhary, SH, Akademisi Praktisi Politisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Jurnal:**  
Absori, Khudzaifah Dimyati, Kelik Wardiono. "Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan dengan Pendekatan Partisipatif", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No.2, September 2006.
- Agiwinata, Weldy. Konvensi Ketatanegaraan sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah

- Konstitusi, dalam *Yuridika* Volume 29 No. 2, Mei-Agustus 2014.
- Aldianto, Rudi. "Kesetaraan Gender Masyarakat Transmigrasi Etnis Jawa", dalam *Jurnal Equilibrium, Pendidikan Sosiologi*, Vol. III No. 1 Mei 2015 ISSN e-2477-0221 p-2339 - 2401.
- Artina, Dessy. "Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Propinsi Riau Periode 2014-2019" dalam *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 1, Vol. 23. *Journal of Islamic University of Indonesia*, Januari 2016, <http://journal.uii.ac.id/index.php/IUSTUM>.
- Astomo, Putera. Eksistensi Peradilan Administrasi dalam Sistem Negara Hukum Indonesia, dalam *Jurnal MMH*, Jilid 43 No. 3 Juli 2014, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Berki, R.N. , "The History of Political Thought: A Short Introduction". London: J.J.Dent and Sons, Everyman's University Library, 1988, hlm. 74. dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 Nomor 2 Desember 2016.
- Blackburn, Susan. "Gradualism Versus Democratic Leaps: Political Representation of Women in Australia and Indonesia", makalah untuk biannual Symposium on Australia-Indonesia: Challenges in Bilateral Relations, dalam *Jurnal Perempuan* edisi 34 tahun 2004.
- Chandranegara, Ibnu Sina. *Fungsi Falsafah Negara dalam Penerapan Konsep Negara Hukum* dalam *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No. 1 Juni, 2014.
- Dahlerup, D. 2002. "Using Quota's to Increase Women's Political Participation." In *Women in Parliament Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: Ch 4. dalam *Jurnal Wacana Politik-ISSN 2502 - 9185*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2016.
- Dahlerup, D. 2005. "Increasing Women's Political Participation: New Trends in Gender Quotas." In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: 141-153, dalam *Jurnal Wacana Politik-ISSN 2502 - 9185*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2016.
- Dimiyati, Khudzaifah. Kelik Wardiono. "Pola Pemikiran Hukum Responsif: Sebuah Studi Atas Proses Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia", dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007.
- Dimiyati, Khudzaifah. Mohammad Busjro Muqoddas dan Kelik Wardiono, Radikalisme Islam dan Peradilan: Pola-pola Intervensi Kekuasaan dalam Kasus Komando Jihad di Indonesia, dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 3 September 2013.
- Fakih, Mansour. 2003. Analisis Gender & Transformasi Sosial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No.1-April 2012.
- Gerungan, Pingkan. "Perspektif Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Perempuan dalam Hak Asasi Manusia di Indonesia", dalam *Jurnal Lex Administratum*, Vol. III/No. 4/ Juni/ 2015.
- Hardjoko, Laura. "Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2, Juni 2012.
- Hasanuddin, Iqbal. "Keadilan Sosial: Telaah atas Filsafat Politik John Rawls", dalam *Jurnal Refleksi*, Vol. 17, Nomor 2, Oktober 2018.

- J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1901, dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 Nomor 2 Desember 2016.
- Jumadi. "Memahami Konsep Konstitusionalisme Indonesia", dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3, No. 2 Desember 2016.
- Jurnal Refleksi*, Vol. 17, Nomor 2, Oktober 2018.
- Kasmawati. "Gender dalam Perspektif Islam". Dalam *Jurnal Sipakalebbi* Vol. 1 Nomor 1 Mei 2013.
- Muntoha. Demokrasi dan Negara Hukum. Dalam *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16 Juli 2009.
- Rahardjo, Satjipto. "Hukum dan Ilmu Hukum yang Mandul", dalam *Permasalahan Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 139; juga lihat, David M. Trubek, Toward a Social Theory of Law' An Essay on Study of Law and Development, dalam *The Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1, 1972, dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007.
- Sumanto, Dedi, Abdul Latif, Andi Mardiana. "Perspektif Konstitusi tentang Pemberdayaan dan Penjaminan Atas Hak-hak Perempuan", dalam *Jurnal Al-Ulum* Vol. 13 No.2/2013.
- Tridewiyanti, Kunthi. "Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik, Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No.1-April 2012.
- Woodbine, George E. (ed.). "Glanvill De Legibus et Consuetudinibus Angiluae", New Haven: 1932, hlm. 63. dalam *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 3 Nomor 2 Desember 2016.

**Sumber Internet:**

- Absori. Politik Pembangunan Hukum Sumber Daya Alam Bersendikan Cita Hukum Pancasila, dalam [eprints.ums.ac.id/62397/4/cita hukum Pancasila](http://eprints.ums.ac.id/62397/4/cita_hukum_Pancasila).
- Afrien, Mohammad (2018), *Strategi Pemenangan Partai Amanat Nasional (PAN) dalam Pemilu Legislatif 2014 (Studi di DPD PAN Kota Tarakan)*, dalam <http://eprints.umm.ac.id/id/eprint/38682>.
- Gerintya, Scholastica. Kuota 30% Perempuan di Parlemen Belum Pernah Tercapai. *Tirto.id.com* 7 September 2017.
- HM. Zainuddin, Islam dan Demokrasi dalam <https://www.uin-malang.ac.id/blog/post/read/131101/islam-dan-demokrasi.html>.
- Indrastuti, Lucia. Susanto Polamolo, Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia, 'refleksi proses dan prospek dipersimpangan', dalam <http://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/bkhtn/article/viewFile/3075/2637>.
- Laila, Rahmawati Rahman (2018), "Upaya Partai Politik dalam Memenuhi Ketentuan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Pada pemilihan Legislatif Tahun 2014 Kabupaten Ponorogo" (Studi kasus Parpol, Golkar, PAN, Gerindra) dalam Repository Muhammadiyah University Of Ponorogo, <http://eprints.umpo.ac.id>.
- Radar Semarang*, Selasa, 31 Maret 2020 dalam [www.radarsemarang.id](http://www.radarsemarang.id).
- Sekretariat Jenderal Bawaslu RI Bagian Analisis Teknis Pengawasan Dan Potensi Pelanggaran, Kajian Sistem kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensiil, tahun

2015, dalam [https://ppid.bawaslu.go.id/sites/default/files/informasi\\_public/Kajian%20Sistem%20Kepartaian%2C%20Sistem%20Pemilu%2C%20dan%20Sistem%20Presidensiil.pdf](https://ppid.bawaslu.go.id/sites/default/files/informasi_public/Kajian%20Sistem%20Kepartaian%2C%20Sistem%20Pemilu%2C%20dan%20Sistem%20Presidensiil.pdf).

Sihidi, Iradhat Taqwa, "Gender dalam Pembangunan Politik Lokal (Study Penelitian Kiprah Politik Perempuan sebagai Anggota DPRD Kota Malang Periode 2009-2014)" dalam <http://laser.umm.ac.id-Repository:http/eprints.umm.ac.id>, 07.33 Mei 2016.

Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho, "Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu Yang Efektif" dalam <https://media.neliti.com/media/publications/45222-ID-studi-tentang-desain-kelembagaan-pemilu-yang-efektif.pdf>.

Susiana, Sali. *Penurunan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu 2014*, dalam [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)@2009, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) ISSN 2088-2351.

True, J., Parashar, S., & George, N. 2012. "Women's Political Participation in Asia and the Pacific." from Artsonline Monash University. [www.artsonline.monash.edu.au](http://www.artsonline.monash.edu.au) (diakses 12 Mei 2016).

~oOo~

## TENTANG PENULIS



**Dr. Ratna Riyanti, S.H., M.H.**  
Penulis adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal, dengan bidang keahlian Hukum Tata Negara. Penulis menempuh pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang, S2 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, dan S3 Ilmu Hukum di Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Selain mengajar, penulis aktif melakukan berbagai kegiatan seminar, workshop, konferensi, melakukan penelitian dan publikasi ilmiah khususnya dalam bentuk artikel jurnal. ###

# PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU

Dalam 25 tahun ini dorongan untuk mewujudkan keterlibatan perempuan di ruang publik terus dilakukan. Indonesia mewujudkannya untuk pertama kali dalam Undang-Undang (UU) No. 2 tahun 2008 yang mengamanahkan pada partai politik (parpol) untuk menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun pengurusan parpol di tingkat pusat. Angka 30% ini berdasarkan hasil penelitian PBB yang menyatakan jumlah minimum 30% memungkinkan terjadinya suatu perubahan yang akan membawa dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga publik.

Sejauh ini selama 2 dekade berbagai pihak diantaranya aktifis perempuan, akademisi, eksekutif, legislatif, yudikatif bahu membahu mendorong pihak terkait untuk melahirkan berbagai regulasi. Yang tentunya dengan regulasi tersebut diharapkan dapat mengintervensi keterwakilan perempuan dalam pemerintahan dan parlemen secara jumlah dan kualitas. Selanjutnya agenda yang paling mendesak adalah bagaimana menyloapkan para perempuan untuk siap memenuhi quota sesuai dengan undang-undang bahkan melebihi standar yang diharapkan baik jumlah maupun kualitas. Namun, sebenarnya yang paling utama bagaimana laki-laki dan perempuan memiliki pengetahuan sadar dan responsif gender agar berbagai persoalan mengenai keterbatasan yang terjadi di masyarakat dapat segera diselesaikan.

Upaya untuk memenuhi keterwakilan perempuan di ranah politik sudah dilakukan melalui berbagai kebijakan. Namun, hasilnya masih jauh dari yang diharapkan meskipun tiap siklus kepemiluan ada peningkatan jumlah. Apalagi jumlah yang meningkat tersebut pada kenyataannya tidak menjamin kualitas caleg seperti yang diharapkan masyarakat. Peningkatan jumlah tanpa disertai peningkatan kualitas dan perspektif gender pada akhirnya tidak akan membawa kebijakan ke arah keadilan.

PEREMPUAN DALAM PUSARAN PEMILU