

**PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN
PEREMPUAN DI PARLEMEN
(Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina)**

SKRIPSI



Oleh:

SHAFIRA ARETHA INAFITRI

No. Mahasiswa: 19410128

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2023

**PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN
PEREMPUAN DI PARLEMEN
(Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum



Oleh:

SHAFIRA ARETHA INAFITRI

No. Mahasiswa: 19410128

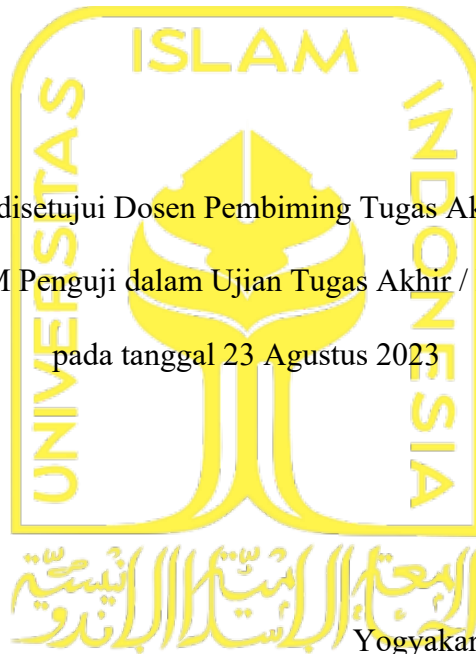
**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING
PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN
PEREMPUAN DI PARLEMEN
(STUDI KOMPARASI ANTARA INDONESIA DAN ARGENTINA)

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan ke
depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 23 Agustus 2023



Dosen Pembimbing Tugas Akhir

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Anang Zubaidy', is written over a faint circular stamp or watermark.

(Anang Zubaidy, S.H., M.H.)

NIP: 094100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN
PEREMPUAN DI PARLEMEN**

(Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji
dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 23 Agustus 2023 dan Dinyatakan **LULUS**

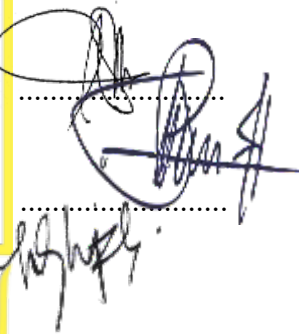
Yogyakarta, 23 Agustus 2023

Tim Penguji

1. Ketua : Anang Zubaidy, S.H., M.H.
2. Anggota : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum.
3. Anggota : Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Tanda Tangan

.....
.....
.....



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M. Hum.)

NIP/NIK: 014100109

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya:

Nama : Shafira Aretha Inafitri

NIM : 19410128

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN PEREMPUAN DI PARLEMEN (Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina).

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

2. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiasi)*".
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam

Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 24 Juli 2023
Pembuat Pernyataan



SHAFIRA ARETHA INAFITRI

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Shafira Aretha Inafitri
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
4. Tanggal Lahir : 27 Desember 2000
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jalan Joho, Surodinanggan RT. 8,
Jambidan, Banguntapan, Bantul,
Yogyakarta,
7. Alamat Asal : Juron, Dukuh Krandohan, RT. 019,
Pendowoharjo, Sewon, Bantul,
Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Iwan Setiawan, S.T. M. Han.
Pekerjaan Ayah : Tentara Nasional Indonesia
 - b. Nama Ibu : Kristin Maryani, S.H.
Pekerjaan Ibu : PPAT
9. Riwayat Pendidikan : 1) SDN Angkasa 3 Bandung
2) SMPN 2 SEWON
3) SMAN 1 SEWON
10. Organisasi : 1) Sekretaris Umum Lembaga Pers
Mahasiswa Keadilan Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia 2022-
2023
2) Sekretaris Departemen Kajian dan
Diskusi Forum Kajian dan Penulisan
Hukum 2022-2023
3) Kepala Departemen *Information
Creative and Communication
Technology* Srikandi UII 2021-2022

4) Sekretaris Departemen *Information Creative and Communication Technology* Srikandi UII 2020-2021

11. Prestasi

- : 1) Juara 3 Karya Tulis Ilmiah dengan Tema "Urgensi Perlindungan Data Pribadi dalam Lomba Karya Tulis Ilmiah Mahasiswa Universitas Jenderal Soedirman 2020
- 2) Mahasiswa Berprestasi Tahun Akademik 2019/2020
- 3) 5 Tim dengan Skor Terbaik dalam National School Debating Championship 2017 Kabupaten Bantul

12. Hobi

- : Menulis, Musik, Badminton, Basket



MOTTO

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

(Immanuel Kant, Groundwork of The Methaphysics of Morals)



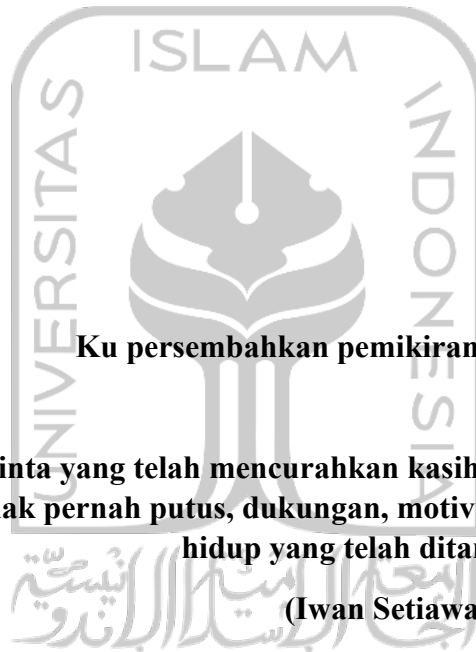
**“Kesejahteraan dan kesetaraan itu satu paket.
Tidak bisa kesejahteraan hadir tanpa kesetaraan.”**

(Dian Septi, Sutradara “Dari Angka Jadi Suara”)

"I raise up my voice, not so i can shout, but so that those without a voice can be heard. ... We cannot succeed when half of us are held back."

(Malala Yousafzai)

PERSEMBAHAN



Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus kepada:
Orang tua tercinta yang telah mencurahkan kasih sayang dan cintanya. Serta doa yang tidak pernah putus, dukungan, motivasi, nasihat, pelajaran hidup yang telah ditanamkan sejak dahulu.
(Iwan Setiawan & Kristin Maryani)

Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:
✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*
✓ *Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...*
✓ *Para perempuan yang berjuang, bertahan, dan melawan...*
✓ *Srikandi UII...*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Allhamdulillahirabil'amin, segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya berupa gagasan, kemudahan, kelancaran, dan kesehatan yang diberikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berbentuk skripsi dengan judul "**Perbandingan Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik terhadap Keterpilihan Perempuan di Parlemen (Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina)**". Tidak lupa shalawat serta salam senantiasa penulis haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah menghantarkan kita dari zaman *jahiliyyah* ke dalam zaman yang penuh dengan cahaya dan ilmu pengetahuan.

Tugas Akhir ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Hambatan serta kendala banyak dihadapi penulis dalam prosesnya namun atas bimbingan, dorongan, bantuan, dan doa dari berbagai pihak dapat terselesaikan dengan baik. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengutarakan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Fathul Whid, S.T. M.Sc., Ph. D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Anang Zubaidy, S.H. M.H. selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dengan sabar dan tekun dalam menyusun tugas akhir hingga menyelesaikan skripsi ini.

4. Kedua orang tua yang sangat penulis cintai, Iwan Setiawan, S.T. M. Han. dan Kristin Maryani, S.H., M.Kn. yang telah mencurahkan kasih sayang dan cintanya kepada penulis sejak lahir di dunia ini. Terima kasih atas doa yang tidak pernah putus, kasih sayang, dukungan, motivasi, nasihat, pelajaran hidup yang telah ditanamkan sejak dahulu.
5. Adik yang sangat penulis banggakan, Savero Vadikaraste Arkaan yang telah memberi dukungan, nasihat, dan motivasi sejak dahulu.
6. Sahabat seperjuangan penulis di kampus perjuangan. Serupa kunci, yang membantu penulis membuka berbagai jenis mimpi. Tempat penulis berkeluh kesah. Terima kasih atas dukungan, semangat, motivasi, dan kekuatan dalam menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik. Kurniati Mulqiyah, S.H., Fadhillah Hanif Chesantia, S.H., Alya Ananda Safitri, S.H., Tata Angelia, S.H., Veni Nur Setyaningsih, S.H., Eka Detik Nurwagita, S.H., Naafita Kariima, S.H., Nimas Ayuni Kusuma, S.H., Desy Wahyu Rahmawati S.H., Muhammad Anugerah Perdana, S.H., Muethia Aishyah, S.H., Salsabella Sania Putri, S.H., Maghfira Yuliza Fajryani, S.H., Intan Fradila, S.H.
7. Sobat Srikandi yang sudah membersamai penulis untuk memperjuangkan kesetaraan gender selama berdinamika di Srikandi UII. Serupa payung yang menjaga dari gemuruh distopia dan tipu daya utopia. Terima kasih telah menjadi rumah ternyaman untuk mengeluhkan hak-hak perempuan, memperjuangkan hak-hak perempuan dan memberi ide atau gagasan dalam penelitian tugas akhir hingga selesai. Annisa Ramadhani, S.Hub.Int., Raisa Syahrani, S.T., Putri Dwi Haryanti, S.Hub.Int., Rani Fitri, S.H.
8. Sahabat karib penulis sejak duduk di bangku sekolah. Serupa lamina, yang berjanji tidak pernah perlina. Terima kasih sudah bertahan dan tidak pernah pergi. Dukungan, doa, motivasi, nasihat, dan semangat yang diberikan sangat berarti bagi penulis. Audy Jingga Anggraeni, S.T., Salsa Adesa Fitri, S.Pd., Anisa Rahma Lia, S.Pd., Aaqilah Hanna Qonitha, S.Tr. Kom., Alfina Armeisanti, S.Tr.BI, Nur Annisa Triyana, S.Tr.S.I, Tri Hidayatun, S.H., Alifah

Tasya, Alifiah Nur Fatikha, Rizka Aulivia, Nur Adhryanti, Yolinda Naftali, S.Pd., Dian Soviya, S.Pd. Salma Putri, S.M.,

9. Keluarga Srikandi UII yang telah menjadi tempat penulis dapat mencurahkan atensi dan minat dalam mengupayakan serta memperjuangkan kesetaraan gender. Terima kasih banyak atas ilmu, ide, gagasan, dan motivasi yang diberikan sehingga penulis dapat memperluas khasanah pengetahuan di bidang gender untuk memperdalam topik ini.
10. Keluarga FKPH FH UII khususnya Departemen Kajian dan Diskusi yang telah menjadi tempat penulis untuk berkembang dan bertumbuh dalam aspek kepenulisan sejak ada di kampus perjuangan. Terima kasih atas semangat, doa, dan dukungannya untuk seluruh individu yang sudah kebersamai.
11. Keluarga LPM Keadilan FH UII yang telah menjadi tempat penulis berdinamika dan berproses selama empat tahun dalam dunia kepenulisan serta jurnalistik. Berkat ilmu dan gagasan yang diserap oleh penulis di sini, dapat mempermudah perjalanan penulis dalam masa perkuliahan.
12. *Last but not least, I wanna thank me, for believing in me, for doing all this hard work, for having no days off, for never quitting, for always being a giver and trying to give more than i receive, for trying to do more right than wrong, for just being me at all times.*

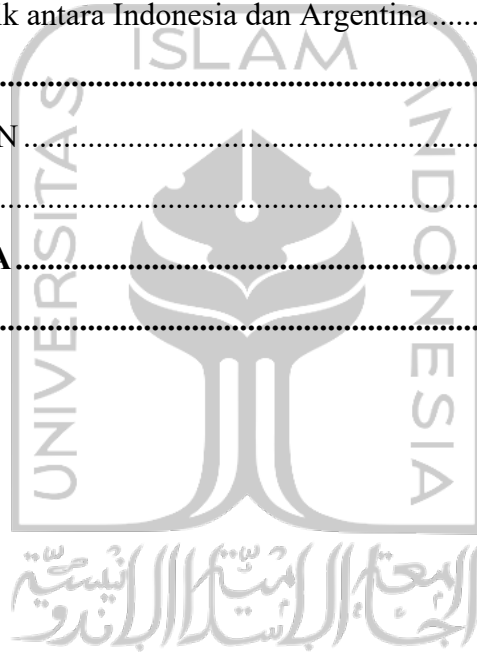
Penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada seluruh civitas academica Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan cahaya, warna, dan kehidupan bagi proses perkuliahan penulis. Semoga amal baik tersebut mendapat balasan setimpal dari Allah SWT. Penulis menyadari dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini masih terdapat kekurangan serta jauh dari kesempurnaan sehingga kritik dan saran akan penulis terima untuk proses pembelajaran penulis kelak. Semoga skripsi ini dapat menjadi dan memberi manfaat bagi penulis, pembaca, serta masyarakat luas.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH ...	v
CURRICULUM VITAE.....	vii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN.....	x
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
ABSTRAK	xviii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Orisinalitas Penelitian	12
E. Tinjauan Pustaka	15
F. Definisi Operasional.....	21
G. Metode Penelitian.....	24
H. Sistematika Penulisan.....	27
BAB II TINJAUAN UMUM	28
A. Demokrasi	28

B. Hak Sipil dan Politik Sebagai Turunan Hak Asasi Manusia.....	46
C. Tindakan Afirmasi.....	57
D. Kesetaraan dan Keadilan Gender	60
BAB III PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN PEREMPUAN DI PARLEMEN	73
A. Pemenuhan Hak Politik Perempuan terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia dan Argentina.....	73
B. Kelebihan dan Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik antara Indonesia dan Argentina.....	108
BAB IV PENUTUP	172
A. KESIMPULAN.....	173
B. SARAN	178
DAFTAR PUSTAKA.....	180
LAMPIRAN.....	187



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	88
Tabel 2.1	105
Tabel 2.2	107
Tabel 4.1	171



DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Kesalahan! Bookmark tidak ditentukan.
Gambar 3.2	142
Gambar 4.1	166
Gambar 4.2	168
Gambar 4.3	169
Gambar 4.4	169



ABSTRAK

Kuota keterwakilan perempuan memiliki kaitan erat dengan demokrasi. Khususnya negara yang menganut demokrasi seperti Indonesia dan Argentina. Tercapainya kesetaraan dalam memberi peluang laki-laki dan perempuan dalam hal bersaing di ranah politik merupakan syarat berjalannya suatu demokrasi. Proses politik tersebut mengutamakan sistem demokratis dengan mengedepankan adanya hak untuk memilih dan hak untuk dipilih setara antara laki-laki serta perempuan. Hak memilih dan hak pilih merupakan manifestasi dari adanya hak politik dalam Hak Asasi Manusia. Guna meraih kesetaraan dalam bidang politik, manifestasinya dengan tindakan afirmasi. Meskipun Indonesia dan Argentina sama-sama menerapkan kebijakan kuota keterwakilan, dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan signifikan terkait hasil keterpilihan perempuan. Indonesia masih tertinggal jauh untuk meraih persentase 30% kuota keterwakilan. Pokok permasalahan yang akan ditinjau dalam penelitian ini terkait bagaimana pemenuhan hak politik perempuan terkait kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik di Indonesia dan Argentina, serta apa kelebihan dan kekurangan mekanisme kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik antara Indonesia dan Argentina. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemenuhan hak politik di Indonesia terkait mekanisme kuota keterwakilan perempuan belum terpenuhi dengan baik mengingat Indonesia masih jauh dari capaian minimal *critical mass* kuota keterwakilan perempuan di parlemen. Pemilu masih menjadi ajang pertarungan yang tidak setara antara calon laki-laki dan perempuan. Hal tersebut didasarkan pada beberapa kendala yang dialami perempuan. Di antaranya ideologi gender, pola kultur atau peran sosial yang disematkan kepada perempuan dan laki-laki dalam kehidupan bermasyarakat. Faktor terbesar yang sangat mempengaruhi juga terletak pada peran sentral partai politik dalam tahap perekrutan, pencalonan, pengkaderan, dan pemilihan.

Kata Kunci: Hak Politik, Kuota Keterwakilan Perempuan, Pemilihan Umum, Tindakan Afirmasi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi merupakan salah satu dasar dari didirikannya sebuah negara, salah satunya negara Indonesia. Adanya demokrasi membawa konsekuensi bahwa keterwakilan rakyat sangat penting dalam kehidupan bernegara. Negara demokrasi pada umumnya memiliki prinsip dengan menjunjung tinggi konstitusi dan ideologi negara.¹ Di mana kedaulatan rakyat memiliki tempat khusus dalam konstitusi yang diatur melalui Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Makna “kedaulatan rakyat” merujuk pada kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.²

Pengejawantahan kedaulatan rakyat di Indonesia dapat dilihat dari pengakuan hak sipil dan politik dari setiap warga yang terdapat dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Ketentuan ini berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa memandang asal daerah, jenis kelamin, dan agama. Partisipasi dalam pemerintahan pun salah satu hak asasi manusia yang tidak dapat

¹ Muten Nuna dan Roy Marthen, “Kebebasan Hak Sosial-Politik dan Partisipasi Warga Negara dalam Sistem Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 4 No. 2, 2019, hlm. 110.

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: FHUI, 1983), hlm. 328.

diganggu karena sudah diatur sedemikian rupa dalam landasan konstitusional. Pemenuhan hak sipil dan politik menjadi sebuah jaminan untuk dapat mencapai negara demokrasi sehingga seluruh aspirasi dapat tersalurkan dengan baik. Salah satu langkah untuk mewujudkannya dengan menjunjung kedaulatan rakyat.³

Perwujudan hak sipil dan politik ini termanifestasi dengan adanya partai politik (parpol), dapat dikatakan parpol merupakan wadah bagi setiap individu yang memiliki visi untuk menyatukan pemikiran dan tujuan. Definisi parpol menurut Miriam Budiarjo merupakan sebuah wadah untuk warga Negara berpartisipasi dalam proses pengelolaan Negara. Parpol dalam hal ini sebagai kelompok terorganisir di mana anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dituangkan dalam program-program. Tujuan dari parpol ialah memperoleh kekuasaan dan kedudukan politik dengan cara konstitusional dalam pelaksanaan programnya.⁴

Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) biasanya diwarnai dengan berbagai parpol cukup beragam. Ditambah dengan kondisi Indonesia yang menjadi negara dengan tingkat heterogenitas tinggi dalam populasi, berasal dari partisipasi warga negara baik laki-laki dan perempuan. Populasi perempuan di Indonesia cukup besar, tentu memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan sistem

³ Muten Nuna dan Roy Marthen, *op.cit.* hlm. 112.

⁴ Iyep Candra Hermawan, "Implementasi Pendidikan pada Partai Politik di Indonesia", *Jurnal Pendidikan Politik, Hukum dan Kewarganegaraan*, Vol. 10 No. 1, 2020, hlm.3.

pemerintahan dan pengambilan kebijakan guna membangun ruang publik bagi masyarakat sipil.⁵

Indonesia mengamini hal tersebut dengan meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Wanita dan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita. Selain itu, *Optional Protocol of The Women Convention* (OP-CEDAW) juga diratifikasi pada tahun 1999, OP-CEDAW merupakan instrumen pelengkap konvensi CEDAW yang berisi dua prosedur tambahan guna memberi kesempatan lebih luas di tingkat internasional. Terdapat ketentuan khusus dalam CEDAW terkait keterwakilan perempuan di pemerintahan merujuk yakni paling sedikit menyertakan 30% perempuan untuk menjadi contoh dalam menciptakan kesetaraan gender.⁶

Selain meratifikasi konvensi tersebut, terdapat peraturan terbaru yang mengatur mengenai pemenuhan hak sipil dan politik perempuan ialah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang

⁵ Very Wahyudi, "Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender", *Politea: Jurnal Politik Islam*, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 64.

⁶ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen: Suatu Pendekatan Hukum yang Perspektif Gender*, (Rangrang Education: Yogyakarta, 2013), hlm. 180.

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 2017) dalam Pasal 173 ayat (2) huruf e. Indonesia mengupayakan kesetaraan gender dalam bidang politik sejak pemilu periode tahun 1950 -1955, para perempuan diberi hak untuk memilih dan dipilih saat itu. Walaupun sudah diberi kesempatan, tingkat keterwakilan perempuan dalam politik masih rendah, persentase perempuan yang berhasil menduduki kursi pemerintahan sekitar 3,8% dari seluruh anggota parlemen. 30 tahun setelahnya, keterwakilan perempuan tertinggi hanya mencapai persentase sekitar 13% pada periode tahun 1987-1992. Setelahnya pada periode tahun 1992-1997, keterwakilan perempuan mengalami penurunan menjadi 12,5%. Periode 1997-1998 juga menghasilkan penurunan signifikan menurun menjadi 10,8%. Penurunan ini berlanjut sampai di periode tahun 1999-2004 yang pada saat itu representasi perempuan hanya mencapai 9% saja.⁷

Terlepas dari penurunan representasi tersebut, beberapa tatanan masyarakat mendesak pemerintah untuk memasukkan ketentuan kuota 30% dalam regulasi nasional. Upaya ini sudah diusulkan sejak tahun 1998 pasca reformasi oleh Chusnul Mar'iyah selaku pendiri Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI). Usulan tersebut ditolak oleh Tim Tujuh sebagai pembentuk regulasi parpol yang pada akhirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum tetapi disahkan tanpa mengakomodir ketentuan kuota tersebut. Penolakan ini didasari oleh kentalnya budaya patriarki

⁷ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, op.cit. hlm. 182.

dan ketidaksadaran para pemangku jabatan akan pentingnya keterwakilan perempuan di pemerintahan. Parpol saat itu menolak dengan tegas dan beranggapan bahwa representasi perempuan yang hanya mencapai 9% (hasil pemilu 1999-2004) sudah cukup berperan serta mewakili.⁸

Penolakan terhadap kuota keterwakilan perempuan 30% terus bergulir, namun desakan usulan tetap digaungkan pada saat pembahasan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Seiring pembahasan, banyak perubahan karena adanya nota keberatan dari beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR). Terkait pandangan para anggota saat itu menganggap bahwa kuota perempuan kurang signifikan. Terlepas dari penolakan yang disuarakan, terdapat kabar baik di mana Partai PDI Perjuangan yang awalnya menolak kemudian berbalik mendukung ketentuan kuota 30%. Seiring dukungan tersebut, gelombang dukungan dari aktivis dan media massa bertambah. Ketentuan kuota 30% dimasukkan dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁹

⁸ Ida Budhiati, *Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen: Pengaturan Kuota Perempuan*, (Thafa Media: Yogyakarta, 2018), hlm. 15.

⁹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 33.

Selang beberapa tahun, Indonesia memiliki regulasi lainnya untuk menunjang kuota 30% seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol 2011) yang mengamanatkan betapa pentingnya pendidikan politik dengan tetap berpedoman terhadap kesetaraan dan keadilan gender. Dalam Pasal 2 ayat (2) UU Parpol 2011 diatur tentang pendirian dan pembentukan parpol yang harus menyertakan kuota 30% keterwakilan perempuan.¹⁰ Pada Pemilu 2009, pemerintah saat itu memadukan sistem kuota dengan *zipper system* yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu 2008).¹¹

Dapat dilihat, setelah diberlakukan kuota 30% dan *zipper system* terdapat peningkatan representasi perempuan di DPR dan DPRD. Sistem kuota dengan *zipper system* ini terdapat dalam Pasal 53 dan Pasal 55. Penerapan *zipper system* ini mengalami sedikit perubahan karena terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VI/2008, yang berdampak terhadap ketentuan *affirmative action* sulit diterapkan guna peningkatan keterwakilan perempuan dalam legislatif

¹⁰ Nur Asikin Thalib, "Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II No, 2, 2014, hlm. 234.

¹¹ Inche D.P. Sayuna, *Perempuan dan Politik: Jalan Ketiga Menuju Parlemen*, (Genta Publishing: Yogyakarta, 2021), hlm. 78.

karena terdapat pembatalan pada Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU Pemilu 2008.¹²

Ketentuan kuota keterwakilan perempuan kemudian diperbaharui dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu 2012) pada Pasal 8 huruf e menyebutkan “menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik pusat” sebagai salah satu syarat partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu.¹³

Selain Indonesia, peningkatan kesetaraan gender juga menjadi titik fokus berbagai negara di dunia. Terbukti dengan negara-negara yang meratifikasi CEDAW hampir mencapai 200 negara di seluruh dunia. Hal tersebut membuktikan bahwa negara-negara berkomitmen untuk mewujudkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dengan akses serta kesempatan yang sama di berbagai aspek kehidupan. Salah satunya aspek bidang politik.¹⁴

Skala prioritas dalam mengupayakan kesetaraan gender juga dilakukan oleh negara Argentina, salah satu negara yang sudah meratifikasi CEDAW pada masa awal pengesahan. Negara Indonesia dengan Argentina meski berbeda benua

¹² Nur Asikin Thalib, *op.cit.* hlm. 235.

¹³ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 184.

¹⁴ Misbah Zulfa Elizabeth, *Resistensi Perempuan Parlemen*, (LP3ES: Depok, 2018), hlm. 42.

sama-sama menganut sistem pemerintahan Presidensial. Kedua negara tersebut juga sama-sama berjuang dalam meningkatkan representasi perempuan dalam parlemen. Hal tersebut diupayakan oleh Argentina sebagai negara pertama yang menerapkan kebijakan dengan mewajibkan seluruh partai politik untuk menggunakan kebijakan kuota gender.¹⁵

Hak politik para perempuan di Argentina telah diakomodir sejak tahun 1947 pada masa pemerintahan Juan Peron. Diketahui partai yang mengusung dirinya ke dalam pemerintahan telah mengimplementasikan kuota gender dari tahun 1950. Tercatat 43 tahun kemudian, tepatnya pada tahun 1990-1991 disahkan sebuah regulasi nasional oleh pemerintah Argentina disebut *Ley De Copus* yang isinya memuat beberapa hal sebagai berikut, yaitu:¹⁶

1. Pencantuman minimal 30% dari kandidat calon perempuan.
2. Pemberian posisi tersebut wajib dilakukan secara serius dan tidak hanya sebagai token semata.

Ketentuan tersebut mempertegas komitmen pemerintah bahwasanya kesempatan yang nyata antara laki-laki dan perempuan ke dalam pemilu dan parpol harus dijamin oleh tindakan positif pada pengaturan dalam rezim pemilu dan parpol itu sendiri. Terbukti pada pemilu tahun 2005, jumlah perempuan di legislatif meningkat sangat signifikan dengan 35% di majelis rendah dan 47,1 %di

¹⁵ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 15.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 16.

majelis tinggi.¹⁷ Argentina termasuk dalam negara yang memiliki tingkat partisipasi perempuan tertinggi di parlemen.

Merujuk data yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), persentase keterwakilan perempuan di seluruh penjuru Indonesia masih tidak rata pada tahun 2021. Jika merujuk data tersebut, seluruh rata-rata keterwakilan perempuan di Negara Indonesia sebesar 21,09%.¹⁸ Ditambah juga dengan data terakhir yang diunggah oleh salah satu organisasi internasional perempuan di bawah naungan PBB, yakni UN Women. Tahun 2023, UN Women merilis data perempuan dalam parlemen yang memperlihatkan persentase seluruh negara di dunia. Keterwakilan tertinggi ada pada negara Rwanda yang mencapai persentase 61,5% keterwakilan perempuan, Argentina dengan persentase 44,8% keterwakilan perempuan, dan Indonesia dengan persentase 21,6% keterwakilan perempuan. Melihat dari data tersebut, Indonesia masih jauh dari batas minimal keterwakilan perempuan 30% dalam pemerintahan.¹⁹

Melansir laman perludem.org, Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) masa jabatan 2010-2020 menyatakan bahwa keterwakilan perempuan Indonesia dalam Pemilu 2019 mengerucutkan konklusi

¹⁷ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 106.

¹⁸ Lihat Data Badan Pusat Statistik Tahun 2021, (<https://www.bps.go.id/indicator/40/464/1/keterlibatan-perempuan-di-parlemen.html>, Diunduh pada tanggal 22 September 2022).

¹⁹ Lihat Data *Women in Politics: 2023*, (<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>, Diunduh pada tanggal 1 April 2023).

bahwa peningkatan keterwakilan perempuan yang tidak signifikan ini disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya pola perekrutan politik di internal parpol yang masih menjadi urusan “dapur” sehingga belum secara penuh demokratis menjadi tantangan partisipasi perempuan dalam mewujudkan kebijakan afirmasi.²⁰

Rendahnya keterwakilan perempuan Indonesia di berbagai daerah menunjukkan adanya kesenjangan gender dalam kehidupan bernegara. Padahal negara sudah menjamin bahwa HAM merupakan aspek penting yang harus mendapatkan jaminan dan perlindungan di dalam konstitusi. Terdapat korelasi yang melekat antara pengaturan HAM dalam konstitusi suatu negara. Secara umum, terdapat kaitan yang erat antara HAM dengan konstitusi di mana konstitusi akan memberikan jaminan atas HAM, sedangkan HAM selalu menjadi materi muatan konstitusi. Oleh karena itu, konstitusi selalu mengatur masalah HAM di dalamnya agar tersedia jaminan dan perlindungan bagi warga negaranya. Kehadiran konstitusi yang bernuansa HAM akan memberikan perlindungan kepada warga negara dan memberikan tanggung jawab kepada negara dalam pemenuhan atau pelaksanaannya.²¹

²⁰ Lihat Laman Perludem, “<https://perludem.org/2019/08/31/perludem-caleg-perempuan-terpilih-meningkat-tak-signifikan/>”, Diunduh pada tanggal 17 Oktober 2022).

²¹ Hernadi Affandi, “Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, *Jurnal Hukum Positivum*, Vol.1 No.2, Juni 2017, hlm.221.

Melalui pemaparan latar belakang di atas, membuktikan bahwasanya peraturan perundang-undangan yang sudah ada di Indonesia masih belum efektif untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender dalam bidang politik. Di negara Argentina, peraturan nasional yang diberlakukan dapat dikatakan sudah berhasil dalam meningkatkan keterwakilan perempuan dalam bidang politik. Dapat dilihat dari hasil yang diperoleh dari data tahun 2005 sampai 2023, Argentina telah melebihi ketentuan kuota 30% untuk keterwakilan perempuan di parlemen.

Melihat perkembangan dari kedua negara yang telah dijelaskan di atas, terdapat perbedaan pada pelaksanaan mekanisme kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik, padahal nyatanya kedua negara ini dengan bentuk negara dan pemerintahan yang sama-sama menerapkan sistem presidensial. Oleh sebab itu, Penulis meneliti dan mengulas lebih lanjut dengan mengangkat judul **“Perbandingan Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik terhadap Keterpilihan Perempuan di Parlemen (Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina)”**. Dalam hal ini perlu diadakannya suatu inovasi terbaru dalam peraturan khusus yang komprehensif dalam suatu Undang-Undang untuk mengakomodir dan mengupayakan peran perempuan dalam pemerintahan Indonesia. Terdapat inkonsistensi mengenai pengaturan *affirmative action* yang dapat berdampak cukup besar terhadap pelaksanaan agenda Pemilu 2024

selanjutnya semakin dekat. Pemerintah perlu upaya keras dalam memformulasikan regulasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pemenuhan hak politik perempuan terkait kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik di Indonesia dan Argentina?
2. Apa kelebihan dan kekurangan mekanisme kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik antara Indonesia dan Argentina?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan rumusan masalah sebagaimana telah disebutkan di atas, yaitu:

1. Untuk mengetahui pemenuhan hak politik perempuan terkait kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik di Indonesia dan Argentina.
2. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan mekanisme kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik antara Indonesia dan Argentina.

D. Orisinalitas Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, telah dilakukan penelusuran kepustakaan terlebih dahulu sebelum penyusunan. Di mana hal ini ditujukan untuk menambah khasanah serta wawasan dalam proses penyusunan penelitian, serta untuk menjamin orisinalitas dari penelitian ini. Agar dapat dipertanggungjawabkan juga

sesuai dengan asas-asas keilmuan yang senantiasa harus dijaga. Terkait hasil dari penelusuran tersebut ditemukan beberapa penelitian dan/atau tulisan hukum yang memiliki kesamaan juga perbedaan substansi pada pokok permasalahan, yaitu:

1. Penelitian pertama adalah disertasi berjudul “Politik Hukum Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Tinjauan berdasarkan Prinsip Keadilan, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi)” yang ditulis oleh R. R. Cahyowati pada 17 September 2012 pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Penelitian ini merumuskan permasalahan terkait keterwakilan perempuan di DPR RI ditinjau dari prinsip Keadilan, HAM dan Demokrasi dengan pendekatan perbandingan Negara Argentina dalam hal upaya peningkatan keterwakilan di lembaga legislatif. Meskipun terdapat kemiripan jika melihat pada penelitian di atas, namun terdapat perbedaan yang cukup mendasar. Perbedaan disertasi tersebut dengan penelitian yang hendak dilakukan dan dituliskan oleh penulis terletak pada titik pembahasan, di mana disertasi tersebut menitikberatkan subjek pembahasan pada keterwakilan perempuan di DPR RI. Sementara penelitian ini mengkaji dan menganalisis mekanisme kuota keterwakilan perempuan dalam keterpilihan perempuan di pemerintahan sehingga tidak hanya meninjau seputar pemerintah pusat saja.
2. Penelitian kedua berupa artikel singkat berjudul “*The Types of Women Quotas and The Implementation of Women Quota in Multiple Countries*”

yang ditulis oleh Rizka Saputri pada 16 April 2022 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Penelitian ini merumuskan permasalahan terkait jenis-jenis implementasi kuota keterwakilan perempuan dan penerapan kuota keterwakilan perempuan di beberapa negara. Perbedaan artikel tersebut dengan penelitian yang hendak dilakukan dan dituliskan oleh penulis terletak pada penyajian serta subjek pembahasan, di mana penyajian data dalam artikel tersebut data dikelompokkan berdasarkan letak geografis tiap negara. Penelitian ini lebih memfokuskan permasalahan pada mekanisme kuota keterwakilan dalam bidang politik di parlemen, khususnya pada keterpilihan perempuan yang duduk di kursi parlemen. Dari permasalahan yang akan ditelaah, diteliti dan dibahas oleh penulis memiliki perbedaan dengan artikel tersebut.

3. Penelitian ketiga memiliki kesamaan judul dengan penelitian kedua yakni, *“The Types of Women Quotas and The Implementation of Women Quota in Multiple Countries”* yang ditulis oleh Clarisa Az Zahra pada 16 April 2022 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Penelitian dalam artikel ini merumuskan permasalahan terkait jenis-jenis implementasi kuota perempuan di berbagai negara yang ditinjau melalui metode konseptual variatif sehingga tidak terdapat negara tertentu yang menjadi subjek pembahasan. Perbedaan artikel tersebut dengan penelitian yang hendak dilakukan dan dituliskan oleh Penulis terletak pada subjek pembahasan, di mana penyajian data negara kuota perempuan dalam

artikel tersebut dikelompokkan berdasarkan jenisnya secara langsung tanpa pemisahan karakteristik. Penelitian ini mencoba untuk menguraikan secara komprehensif tentang studi komparasi mekanisme kuota keterwakilan perempuan di Indonesia dan Argentina setelah menerapkan kebijakan kuota tersebut.

E. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Istilah demokrasi secara harfiah berasal dari Bahasa Yunani yang berarti pemerintahan oleh rakyat. Aristoteles mempertegas definisi tersebut dengan menyatakan bahwa “Dalam negara demokrasi, rakyatlah (*demos*) yang berdaulat, sebaliknya dalam oligarki sedikit orang (*oligoi*) yang memiliki tempat.”²² Terdapat dua pendekatan demokrasi yang dibagi oleh para pakar dalam konteks kontemporer. Pendekatan pertama menyatakan bahwa demokrasi merupakan kehendak rakyat (*the will of people*). Kehendak tersebut sebagai sumber dan kebaikan bersama dijadikan tujuan. Pendekatan kedua mengidentifikasi demokrasi pada realitas dan karakteristik politik yang sedang berkembang. Rumusan demokrasi dari pakar-pakar abad ke-20 termasuk dalam pendekatan kedua.

²² Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 69.

Definisi lainnya yang didapat dari dua pendekatan di atas yakni hasil Konferensi *International Commission of Jurists* (ICJ) pada tahun 1965 di Bangkok dan pendapat Henry B. Mayo. Hasil dari ICJ tersebut mendefinisikan demokrasi menjadi bentuk pemerintahan, di mana hak dalam pembuat keputusannya dilakukan oleh warga negara. Warga negara tersebut merupakan wakil yang dipilih untuk bertanggung jawab kepada warga negara lainnya dalam proses pemilihan yang bebas. Pengerucutan demokrasi ini disebut sebagai demokrasi atas perwakilan (*representative democracy*). Henry B. Mayo memberi batasan pengertian atas demokrasi menjadi sebuah sistem yang memperlihatkan bahwasanya kebijakan umum diciptakan atas suara mayoritas oleh perwakilan yang melakukan otoritas pada pemilihan umum. Pemilihan tersebut diselenggarakan secara periodik.²³

2. Hak Asasi Manusia

Istilah HAM lahir dari *droits de l'homme* yang dalam bahasa Perancis artinya hak asasi manusia. Latar belakang pembentukannya dari *Declaration des droits de l'homme et du citoyen*. Deklarasi tersebut merupakan pernyataan HAM dari Rakyat Perancis sebagai simbol keberhasilan revolusi yang bebas dari kungkungan kekuasaan absolut dari penguasa.²⁴ Upaya manusia atas hak asasi sejatinya sudah dirasakan sejak manusia dilahirkan ke muka bumi,

²³ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 71.

²⁴ Kusnadi, *Hak Asasi Manusia: Hakikat dan Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia*, (Universitas Terbuka: Jakarta, 2015), hlm 40.

kesadaran ini berasal dari pemahamannya terhadap harga diri, harkat dan martabat kemanusiaannya. Mulai dari zaman sebelum Masehi dan hukum Hammurabi. Zaman setelah masehi lebih banyak dilakukan oleh bangsa barat dengan lahirnya pembaharuan perundang-undangan dan konsep mahkamah keadilan oleh Solon. Socrates dan Plato juga menjadi tumpuan dasar perlindungan dan jaminan diakuinya HAM.²⁵

Lahirnya Magna Charta di Inggris juga sebagai bentuk keberhasilan perjuangan dalam mengupayakan HAM. Piagam tersebut memiliki arti munculnya perlindungan hak asasi yang ditandai dengan pentingnya hukum dan undang-undang dari kekuasaan raja. Roosevelt juga mengemukakan *The Four Freedom* saat Kongres Amerika Serikat tahun sebagai bentuk perlawanan terhadap fasisme di Jerman, Jepang dan Italia. Setelah itu terbit UN Charter dan *Statute of the International Court of Justice* yang termuat di dalam *The Four Freedom*, disahkan pada tahun 1945 di San Fransisco.²⁶

Tiga tahun setelahnya, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) diproklamirkan oleh Majelis Umum PBB sebagai *a common standard of achievement for all people and nations*. DUHAM hadir menjadi panduan sebagai rakyat dan bangsa agar memajukan atau menjamin pengakuan hak serta kebebasan dalam deklarasi tersebut. Walaupun DUHAM

²⁵ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 133.

²⁶ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 135.

tidak berbentuk konvensi atau perjanjian, seluruh anggota PBB secara moral berkewajiban menerapkannya.²⁷

Hak politik telah diatur secara tegas dalam DUHAM yang mengatur terkait hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih, hak untuk mendirikan parpol, dan lainnya.²⁸ Instrumen Internasional lain yang mengatur Hak politik yakni Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang telah menyatakan dengan jelas bahwa setiap warga negara berhak dan mendapat kesempatan tanpa pembedaan untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan periodik.²⁹

3. Tindakan Afiriasi

Hak serta kewajiban perempuan dan laki-laki memiliki hak juga kewajiban yang sama dalam ruang politik. Guna menghapuskan subordinasi perempuan dalam bidang politik. Lahir tindakan *Affirmative Action*.³⁰ *Affirmative Action* menggambarkan kebijakan yang memiliki fokus utama kepada kelompok atau individu termarginalkan, baik dari faktor ras, agama, jenis kelamin, warna kulit maupun asal bangsa. Kebijakan ini digunakan sebagai cara untuk menumpas diskriminasi.³¹

²⁷ *Ibid.* hlm. 136.

²⁸ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 146.

²⁹ H. Muladi, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, (Refika Aditama: Bandung, 2009), hlm. 77.

³⁰ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 5

³¹ Ismi Dwi Astuti, "Reformasi Kebijakan Sumber Daya Manusia Adil Gender: Harapan Regulasi *Affirmative Action*", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 6 No. 2, 2012, hlm. 5.

Dalam hal ini, *affirmative action* sama sekali tidak terkait sama sekali pada perbedaan, pengucilan, ataupun pelecehan kepada pihak lainnya. Ketentuan ini tidak mengindikasikan adanya diskriminasi. Diperkuat dengan keberadaan Pasal 4 ayat (1) CEDAW yang menyatakan bahwa “Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan.”³²

4. Keadilan Gender

Gender dapat diartikan sebagai seperangkat peran yang tersampaikan kepada orang lain mengenai gabungan bangunan biologis dasar serta interpretasi biologis dari hasil kulturasi.³³ Dapat dipahami pula sebagai paham terkait peran laki-laki dan perempuan di suatu masa serta kultur tertentu yang telah dikonstruksikan. Didasarkan pada tatanan hidup sosial. Peran tersebut berubah seiring perkembangan zaman merujuk pada budayanya. Ideologi gender pada akhirnya melekat pada setiap individu.

³² Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 37.

³³ Julia Cleves Mosse, *Gender dan Pembangunan*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2018), hlm. 4.

Ideologi ini diartikan sebagai segala aturan, nilai, mitos, stereotip, dan stigma yang mengatur hubungan laki-laki dan perempuan.³⁴

Didahului oleh pembentukan identitas yakni maskulin dan feminim. Identitas tersebut pada akhirnya dipertahankan, dilanggengkan, dan disosialisasi ke dalam tatanan masyarakat. Hasilnya tidak cukup baik mengingat munculnya beberapa stereotip bahwa sektor publik adalah ranah laki-laki sebaliknya domestik adalah ranah perempuan. Banyak terjadi ketidakseimbangan dan ketidaksetaraan sehingga memunculkan ketidaksetaraan gender.³⁵

Problematika seputar gender sangat erat kaitannya dengan unsur keadilan, di mana nilai keadilan ini sebagai nilai inti yang didambakan dan berdampak dengan perkembangan dalam masyarakat. Korelasi antara keadilan dan masyarakat dapat diartikan menjadi perpaduan nilai sosial dengan ilmu hukum. Nilai keadilan jika dipandang dari perspektif teori ilmu sosial, maka nilai-nilai yang ada dalam tatanan sosial tersebut menentukan diraihnya keadilan.³⁶ Hal tersebut berlaku bila kita melihat keadilan dalam pandangan gender, ditemukan desain regulasi hukum yang dibentuk untuk

³⁴ Elfi Muawanah, *Pendidikan Gender dan Hak Asasi Manusia*, (Teras: Jawa Timur, 2009), hlm. 7.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Ristina Yudhanti, *Perempuan dalam Pusaran Hukum*, (Thafa Media: Yogyakarta, 2014), hlm. 108.

meraih keadilan yang bebas dari kekerasan serta diskriminasi berbasis gender berakibat dalam menghambat perempuan untuk mendapat kebebasan.³⁷

Ketika perempuan bersikeras bahwa ketidakadilan gender harus dilawan bersamaan dengan perjuangan nasionalis atau perjuangan kelas sekaligus. Mengingat hal tersebut dianggap memecah belah, sehingga biasanya keadilan gender dikesampingkan sampai sesudah revolusi di bangsa barat.³⁸ Lebih lanjut, keadilan gender dikehendaki sebagai kondisi adil di mana setiap perempuan dan laki-laki mendapat kebijakan yang sama rata guna menghilangkan hambatan dalam menjalankan perannya sebagai perempuan maupun laki-laki. Kesetaraan yang berlaku dalam tiap tahapan kehidupan ditujukan agar terhindar dari ketidakadilan. Keadilan gender sebagai strategi yang dijalankan untuk menghasilkan kesetaraan.³⁹

F. Definisi Operasional

1. Hak Sipil dan Politik

Hak Sipil dan Politik bila merujuk Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), dirumuskan dalam Pasal 25 yang mengatur tentang hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun dalam hal setiap warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan, memilih dan dipilih pada

³⁷ *Ibid.* hlm. 56

³⁸ Julia Cleves Mosse, *op.cit.* hlm. 113.

³⁹ Ristina Yudhanti, *op.cit.* hlm. 78.

pemilihan umum, serta memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.⁴⁰ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), dalam Pasal 43 diatur tentang hak turut serta dalam pemerintahan. Hal ini menjadi dasar fundamental bagi seluruh warga negara, baik laki-laki dan perempuan diberikan kesempatan untuk mewujudkan hak asasinya pada partisipasi publik dalam proses penyelenggaraan pemerintah secara demokratis.⁴¹

2. Kuota Keterwakilan Perempuan

Modul Perempuan untuk Politik memberikan definisi bahwa kuota adalah sebuah penetapan jumlah tertentu atau persentase dari kandidat, pemerintahan, majelis, komite, atau badan.⁴² Kuota Keterwakilan Perempuan dalam penelitian ini, cakupan kuota keterwakilan perempuan yang dimaksud adalah kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik. Adanya kuota keterwakilan ini ialah untuk merekrut perempuan masuk dalam ranah politik dan memastikan perempuan tidak sekedar individu yang termarginalkan. Tujuannya ialah memastikan perempuan setidaknya menjadi minoritas kritis dari 30 persen. Kuota ini dapat dimaknai sebagai tindakan temporer yang penerapannya diberlakukan sampai hambatan juga halangan masuknya perempuan dalam politik dapat sirna. Meski sebenarnya kuota bersifat gender

⁴⁰ H. Muladi, *op.cit.* hlm. 77.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 97

neutral, penerapannya bertujuan untuk meningkatkan peran keterwakilan perempuan.⁴³

3. Komentar Umum ICCPR

Pemerintah Indonesia meratifikasi ICCPR menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Komentar Umum ICCPR hadir sebagai interpretasi otoritatif seperti panduan yang muatannya terdiri atas cakupan, karakteristik serta cara membaca isi konvensi. Kedudukannya ialah *soft laws* yang tidak mengikat secara hukum.⁴⁴ Kovenan tersebut bertalian untuk melengkapi perjanjian pokok yang sempat diratifikasi oleh Indonesia, yakni CEDAW. Melalui ratifikasi tersebut tentu membawa konsekuensi dalam pelaksanaan HAM karena pemerintah telah mengikatkan diri secara hukum.⁴⁵

Komentar Umum 4 Pasal 3 menyatakan bahwa “Mewajibkan Negara-negara Pihak untuk menjamin hak yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan”. Namun, hal tersebut belum ditangani dengan baik di sejumlah laporan Negara Pihak dan telah menimbulkan beberapa pertanyaan, antara lain dua hal yang perlu digarisbawahi. Memang, prinsip non-diskriminasi merupakan prinsip

⁴³ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 237.

⁴⁴ Lihat Laman ELSAM, (<https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-kovenan-internasional-hak-sipil-politik-iccpr/>, Diunduh pada tanggal 11 Desember 2022).

⁴⁵ Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, (Komnas HAM: Jakarta Pusat, 2009), hlm. X.

yang begitu mendasar sehingga Pasal 3 mewajibkan setiap Negara Pihak untuk menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam penikmatan hak sipil dan politik yang tercantum dalam Kovenan.

Walaupun Pasal 4 ayat (1) mengizinkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang menyimpang (*derogate*) dari kewajiban mereka berdasarkan Kovenan dalam situasi darurat publik, pasal yang sama juga mewajibkan, antara lain, bahwa langkah-langkah tersebut tidak diskriminatif yang hanya berdasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial. Kemudian, Pasal 20 ayat (2) mewajibkan Negara-negara Pihak untuk secara hukum melarang segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi.⁴⁶

G. Metode Penelitian

1. Tipologi Penelitian

Tipologi dalam penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, yakni sebuah penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai sebuah norma di mana didalamnya terdiri dari nilai-nilai, putusan pengadilan, dan hukum positif.

2. Pendekatan Penelitian

⁴⁶ Komnas HAM, *op.cit.* hlm. 36.

Pendekatan yang penulis gunakan dengan metode hukum normatif ini merupakan pendekatan dengan metode komparatif, konseptual, dan perundang-undangan.

3. Objek Penelitian

Fokus penelitian dengan menelaah perbandingan mekanisme kuota keterwakilan perempuan antara Indonesia dan Argentina.

4. Sumber Data Penelitian

Beberapa bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini, diantaranya:

- a. Bahan hukum primer, bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya mempunyai otoritas dan mengikat. Hal ini mencakup peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim. Melalui penulisan ini, Penulis menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak Politik Perempuan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik,

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- b. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer yang tidak memiliki kekuatan mengikat. Berupa hasil pemikiran para ahli di bidang tertentu, mencakup buku-buku, hasil penelitian seperti jurnal ilmiah, pendapat ahli hukum, dan penelitian lainnya berkaitan dengan pokok masalah yang dikaji.
- c. Bahan hukum tersier, bahan penulisan tambahan yang mendukung serta memberi penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan metode studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mendalami literatur berupa buku-buku, jurnal, dan dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penulisan ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan mengklasifikasikan data yang diperoleh melalui penelitian

sesuai dengan permasalahan penelitian. Hasil dari pengklasifikasian data tersebut kemudian disusun secara sistematis. Selain itu, Penulis juga melakukan analisis terhadap suatu kasus hukum dengan pendekatan yuridis berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan, serta dijabarkan ulang dengan pendekatan konseptual melalui berbagai referensi dan pendapat ahli hukum guna menemukan solusi atas kasus hukum yang tengah dianalisis.

H. Sistematika Penulisan

Kerangka skripsi dari hasil penelitian yang telah penulisan lakukan akan disusun ke dalam beberapa bab yang terdiri atas beberapa sub-bab. kerangka dari bab-bab tersebut sebagai berikut:

1. **Bab I**, yakni berisi pendahuluan yang terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan masalah, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. **Bab II**, yakni berisi tinjauan pustaka disesuaikan dengan judul dan atau rumusan masalah sebagai landasan kerangka berpikir Penulis yang komprehensif dan mendalam tentang demokrasi, hak asasi manusia, tindakan afirmasi, kesetaraan dan keadilan gender.
3. **Bab III**, yakni berisi hasil penelitian dan pembahasan yang menguraikan hasil kajian dan penelitian Penulis dengan sistematis dan secara objektif. Berupa Perbandingan Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik terhadap Keterpilihan Perempuan di Parlemen.

4. **Bab IV**, yakni berisi penutup. Terdiri atas kesimpulan dan saran yang menjelaskan secara singkat dengan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya beserta saran-saran rekomendasi yang dapat diberikan oleh Penulis dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, HAK SIPIL DAN POLITIK SEBAGAI TURUNAN ASASI MANUSIA, TINDAKAN AFIRMASI, KESETARAAN DAN KEADILAN GENDER

A. Demokrasi

1. Definisi dan Sejarah Demokrasi

Demokrasi seperti diketahui sebagai landasan bagi sebuah negara untuk menjalankan kehidupan bernegara. Istilah demokrasi secara harfiah berasal dari Bahasa Yunani yang berarti pemerintahan oleh rakyat. Aristoteles memperkuat definisi tersebut dengan menyatakan bahwa “Dalam negara demokrasi, rakyatlah (demos) yang berdaulat, sebaliknya dalam oligarki sedikit orang (oligoi) yang memiliki tempat”. Melalui kajian ilmiah, demokrasi ditempatkan sebagai konsep terkait pemerintahan dalam konteks kontemporer yang dibagi oleh pakar dalam dua pendekatan.⁴⁷

⁴⁷ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 69.

Kajian pertama yang melandaskan demokrasi pada sumber ataupun tujuan dari demokrasi. Demokrasi dinyatakan bahwa kehendak rakyat (*the will of people*) sebagai sumber dan kebaikan bersama dijadikan tujuan. Mengenai kajian yang kedua menginterpretasikan demokrasi pada realitas dan karakteristik politik yang berkembang. Rumusan demokrasi dari pakar-pakar abad ke-20 termasuk dalam pendekatan kedua.⁴⁸

Definisi lain yang diperoleh dari dua pendekatan di atas yakni hasil Konferensi *International Commission of Jurists* (ICJ) pada tahun 1965 di Bangkok dan pendapat Henry B. Mayo. Hasil Konferensi ICJ mendefinisikan demokrasi menjadi bentuk pemerintahan yang hak dalam pembuatan keputusannya dilakukan oleh warga negara. Warga negara tersebut merupakan wakil yang dipilih untuk bertanggung jawab kepada warga negara lainnya dalam proses pemilihan yang bebas. Pengerucutan demokrasi ini disebut sebagai demokrasi atas perwakilan (*representative democracy*).⁴⁹

Henry B. Mayo memberi pengertian atas demokrasi menjadi sebuah sistem, di mana kebijakan umum diciptakan atas suara mayoritas oleh perwakilan yang melakukan otoritas pada pemilihan umum. Pemilihan tersebut diselenggarakan secara periodik. Definisi di atas memposisikan rakyat sebagai penentu, pengambil keputusan serta kebijakan umum dalam

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 70.

⁴⁹ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 70.

tatanan bernegara. Hal tersebut didasarkan pada prinsip persamaan dan kebebasan politik.⁵⁰

Hans Kelsen memberi pengertian demokrasi sebagai kehendak yang dinyatakan melalui tatanan hukum negara selaras dengan kehendak dari subjek dalam tatanan, yakni rakyat. Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara demokrasi apabila memberlakukan prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaannya.⁵¹ Asal muasal sistem demokrasi seringkali dikaitkan dengan Bangsa Yunani Kuno, tercatat dari sekelompok masyarakat di Yunani dan Romawi pada tahun 500 SM telah membentuk sistem pemerintahan dengan memberi kesempatan bagi publik agar turut serta dalam perancangan keputusan. Implementasi demokrasi pertama kali terdapat di Kota Athena, Yunani Kuno. Demokrasi yang diterapkan saat itu bersifat demokrasi langsung.⁵²

Macam demokrasi di antaranya ialah demokrasi langsung dan tidak langsung. Demokrasi langsung memberikan hak secara langsung kepada seluruh warga negara untuk membuat keputusan politik yang didasarkan pada prosedur mayoritas. Penyelenggaraan demokrasi tersebut dimungkinkan

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 71.

⁵¹ Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara*, (Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006), hlm. 403.

⁵² Nissa Aulina, dkk, *Sistem Pemerintahan: Demokrasi dan Monarki*, (Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN SGD Bandung, 2022), hlm. 54.

dapat terjadi pada satuan masyarakat kecil dengan kondisi sosial sederhana.⁵³ Dapat dikatakan, demokrasi langsung merupakan demokrasi dengan tingkatan yang relatif tinggi karena pada pelaksanaannya rakyat langsung turun tangan dalam pelaksanaan fungsi legislatif, yudikatif, dan eksekutif dalam suatu pertemuan.⁵⁴

Terkait demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan merupakan demokrasi representatif yang proses pembuatan keputusan politik diselenggarakan secara perwakilan oleh lembaga perwakilan. Tipe demokrasi ini yang mendominasi negara-negara modern saat ini, mengingat demografis dan geografis tiap negara sudah berbeda dari ratusan tahun lalu.⁵⁵ Seiring dengan perkembangan negara-negara saat ini, jumlah penduduknya banyak dan wilayahnya semakin luas. Tidak dimungkinkan lagi untuk meminta pendapat rakyat satu per satu dalam menjalankan pemerintahan.⁵⁶

Terdapat beberapa landasan filsafat yang diaplikasikan dalam berbagai macam demokrasi jika menilik perkembangannya, di antaranya:⁵⁷

- a) Kemerdekaan dan persamaan.
- b) Kemajuan di bidang sosial dan ekonomi.

⁵³ Ahmad Zaini, "Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM", *al- Qisthas: Jurnal Hukum dan Politik*, Vol. 11 No.1, 2020, hlm. 35.

⁵⁴ Hans Kelsen, *op.cit.* hlm 408.

⁵⁵ Nissa Aulina, dkk, *op.cit.* hlm. 11.

⁵⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (CV Sinar Bakti: Jakarta, 1983), hlm. 328.

⁵⁷ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 73.

- c) Kemerdekaan dan persamaan sekaligus kemajuan di bidang sosial dan ekonomi.

Landasan yang pertama, yakni kemerdekaan dan persamaan merupakan kebalikan dari paham absolutisme saat abad pertengahan di Eropa. Absolutisme ini memandang bahwa kekuasaan negara hanya berada pada satu orang atau badan yang dapat dilihat pada zaman monarki absolut. Saat itu, kekuasaan hanya berpangku pada tangan raja saja, tidak terpisah sehingga raja hadir sebagai pembentuk regulasi, pelaksana regulasi juga menjadi hakim. Kekuasaan ini mulai berkembang dari abad 16 sampai dengan abad 18.⁵⁸ Terdapat juga aliran pada abad 17 dan 18 yang berusaha memanfaatkan kekuasaan raja dalam membentuk dan melaksanakan regulasi agar diserahkan pada sebuah badan perwakilan rakyat. Aliran tersebut masuk ke dalam rangkaian teori yang ditulis oleh John dalam buku *Two Treaties on Civil Government*.⁵⁹

Sebelum munculnya negara-negara modern, kekuasaan absolut yang terletak pada raja seiring waktu mulai bergeser. Ditandai dengan akhir abad pertengahan yang mulai memasuki *renaissance*, kekuasaan kehakiman mulai menggulingkan kekuasaan raja. Perkembangan selanjutnya, kekuasaan diserahkan kepada suatu badan pengadilan yang bersifat independen sehingga tidak dapat dikuasai raja. Diikuti oleh Eropa dan Amerika yang mulai terdapat gelombang penolakan terhadap sistem monarki dengan memunculkan paham

⁵⁸ *Ibid.* hlm 74.

⁵⁹ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit* hlm. 75.

liberalisme guna mewujudkan kemerdekaan dalam tatanan sosial. Antara demokrasi juga liberalisme saat itu menjadi sesuatu yang tidak dapat dipisahkan. Merujuk pendapat Hertz dan Carter, keduanya merupakan perpaduan yang seirama sehingga menjadi karakteristik dari perkembangan politik negara-negara Eropa seiring tumbuhnya revolusi industri pada abad 18 sampai pada abad 19.⁶⁰

Selain kemerdekaan, landasan lain yang terkait dengan demokrasi ialah persamaan. Kemerdekaan juga persamaan merupakan sebuah kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dilihat dari Perancis pada tahun 1789 yang menjadikan *liberty*, *equality*, dan *fraternity* sebagai simbol revolusi. Keberhasilan demokrasi saat itu melahirkan revolusi yang memberi akses rakyat untuk terjun ke dalam politik secara aktual. Ditandai dengan rakyat yang bisa memiliki cara untuk ikut serta dan menjadi anggota badan atau lembaga permusyawaratan negara.⁶¹

Berbeda dengan Inggris yang pada saat itu membentuk suatu *commune concilium* (dewan umum kerajaan) seperti sebuah parlemen. Demokrasi Prancis tumbuh berbeda karena berawal dari tuan-tuan tanah yang menjadi *lord* kecil di beberapa daerah dengan peran signifikan yakni menjalankan keuangan negara. Lambat laun dinamakan *House of Lord* (*majelis rendah*). Rakyat masa itu dijadikan objek pajak sehingga mereka

⁶⁰ *Ibid.* hlm. 74.

⁶¹ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 78.

meminta andil untuk dilibatkan dalam pembicaraan tentang pajak atau anggaran negara. Muncul lembaga yang menjadi wadah untuk golongan menengah dan rakyat disebut sebagai *Magna Consilium* (*majelis tinggi*).⁶²

Peraturan tentang majelis tinggi ini pada awalnya tertuang dalam Magna Charta. Pada berbagai rapatnya, para bangsawan tinggi serta pendeta dilibatkan, akan tetapi bangsawan rendah diwakilkan oleh perantara aparat raja. Hal tersebut memantik pemberontakan oleh Simone de Montfort pada tahun 1265. Pemberontakan tersebut melahirkan peralihan situasi politik di mana kekuasaan raja mulai dibatasi. Terdapat perubahan di mana saat diadakan sebuah pertemuan oleh negara-negara bagian terbentuk satu dewan tunggal yang kemudian mengalami pemisahan menjadi dua bagian yakni, *House of Lord* dan *House of Common*. Pemisahan tersebut memunculkan sistem bikameral.⁶³

Perkembangan di Amerika pun juga sedikit berbeda dengan negara-negara di Eropa. Pasca merebut merdeka dari Inggris pada 4 Juli 1776 melalui revolusi. Dua tahun setelahnya, Amerika berhasil membentuk konstitusi pertama dan menunjuk George Washington menjadi kepala negara dalam pemerintahan dengan sistem presidensial. Mengenai kepala negara, mereka juga dibantu oleh Kongres dalam bidang legislatif dan Mahkamah Agung

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

pada bidang yudikatif. Selaku negara yang menganut demokrasi, rakyat Amerika diberi otoritas untuk menyusun harapannya melalui wakil-wakil di kongres. Seperti diketahui, Kongres Amerika bersifat bikameral yakni *House of Representative* dan senat yang terpilih melalui pemilihan umum.⁶⁴

Adanya rakyat pada pentas politik di Prancis menjadi suatu ajang yang bersifat politis. Kekuasaan mutlak raja pada saat itu digulingkan dengan revolusi pada tahun 1789, juga turut melahirkan republik pertama yang diberikan pada suatu badan yakni Dewan Nasional, mulanya disusun secara unikameral. Revolusi Prancis bertujuan untuk membebaskan rakyat dari kekuasaan raja beserta bawahannya yang termasuk dalam golongan bangsawan tinggi dan pendeta. Terwujud dengan dibentuknya badan perwakilan rakyat.⁶⁵

Sementara di Rusia, terjadi revolusi rakyat yang menekan pemerintahan Czaar untuk berubah menjadi pemerintahan rakyat dengan dasar diktator proletariat. Meski pemerintahan Rusia berbentuk demokrasi parlementer, susunan pada dewan didasarkan pada sistem satu partai, yakni Partai Komunis. Model demokratisasi Rusia ini setelah Perang Dunia II, digunakan pula oleh negara di Eropa Timur dan Tiongkok. Pergerakan revolusi di benua Eropa melahirkan adanya sistem liberalisme dan nasionalisme dalam masa

⁶⁴ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 81.

⁶⁵ *Ibid.*

Aufklärung (masa pencerahan). Disebut juga sebagai *conditio sine qua non* dari *renaissance*.⁶⁶

Liberalisme terilhami melalui aliran ekonomi liberal yang dikenalkan oleh Adam Smith terkait pertentangan keras intervensi negara dalam kehidupan ekonomi. Didapat dari perjuangan kelas menengah yang liberal dan berhasil turut serta dalam proses politik secara revolusioner dan evolusioner. Keberhasilan tersebut benar-benar memberi batasan kepada kekuasaan raja melalui berbagai cara seperti asas kedaulatan rakyat dan teori *trias politica*, negara saat itu dikondisikan sebagai negara hukum liberal yang tidak diizinkan untuk campur tangan dalam urusan ekonomi rakyat. Negara saat itu ditugaskan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat atau sering disebut *Nachtwakerstaat* (negara penjaga malam).⁶⁷

Seiring dengan kemajuan zaman, terdapat perubahan nilai dalam kehidupan masyarakat yang memunculkan kelemahan dalam paham liberalisme. Kemerdekaan individu yang dijunjung tinggi menyebabkan keburukan seperti penderitaan, krisis sosial-ekonomi, dan berbagai masalah lainnya. Dampak-dampak tersebut diakhiri dengan lahirnya sistem baru di mana negara ikut serta dalam menata kebutuhan rakyat dalam bidang sosial dan ekonomi dengan tetap menyelaraskan kemerdekaan individu. Sistem baru ini dikembangkan di belahan Eropa Barat pada akhir abad 19 yang

⁶⁶ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 81.

⁶⁷ *Ibid.* hlm. 83.

dikenal dengan *The Modern Welfare State*.⁶⁸ Demokrasi berkembang seiring dengan kebutuhan negara, hal ini selaras dengan ucapan Mac Iver yang menyatakan bahwa *what we name democracy is beginning and not an end*.⁶⁹

2. Prinsip Umum dan Teori Kedaulatan Rakyat dalam Demokrasi

Prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam demokrasi tidak dapat dipisahkan dari nilai-nilai dasar yang ada dalam konsep politik dan sekitarnya. Pertumbuhan nilai-nilai dalam masyarakat secara luas sangat berpengaruh terhadap lahirnya nilai baru dalam demokrasi itu sendiri. Prinsip yang mendasar dalam negara demokrasi sendiri senantiasa menuntut adanya suatu pembagian kekuasaan. Di mana kekuasaan yang berfokus pada satu kekuasaan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena dapat menyebabkan terjadinya kesewenang-wenangan. Merujuk pendapat Lord Acton, dalam dalil umumnya dinyatakan bahwa '*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*'.⁷⁰

Pembagian kekuasaan ini pertama kali dikenalkan oleh Aristoteles, selanjutnya John Locke dan disempurnakan oleh Charles de Baron de Secondat Montesquieu atau yang lebih dikenal Montesquieu dari Prancis. Teori Montesquieu ini sangat dikenal dengan nama Trias Politica seperti yang

⁶⁸ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 84.

⁶⁹ Elfi Muawanah, *op.cit.* hlm. 156.

⁷⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Pustaka LP3ES: Jakarta, 2006), hlm. 221.

tertuang dalam bukunya yakni *L'esprit des Lois*. Isinya menerangkan terkait pemisahaan kekuasaan dalam negara satu sama lain. Berawal dari kunjungannya ke Inggris dan mendengar teori John Locke, Montesquieu membuat pemisahaan kekuasaan dalam sebuah negara ke dalam tiga kekuasaan dengan bidang sendiri-sendiri, terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁷¹

Pembagian kekuasaan sendiri mencakup dua jenis, yakni pembagian secara horizontal dan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal ialah pembagian kekuasaan yang ditujukan pada lembaga-lembaga negara yang kedudukannya sejajar juga memiliki fungsi *checks and balances*, di antaranya:⁷²

- a) Kekuasaan Legislatif, yakni kekuasaan untuk membuat atau membentuk sebuah undang-undang.
- b) Kekuasaan Eksekutif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan atau menjalankan sebuah undang-undang.
- c) Kekuasaan Yudikatif, yakni kekuasaan untuk menegakkan atau mempertahankan undang-undang melalui peradilan yang ada.

Sebaliknya pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan sebuah bentuk negara yakni negara kesatuan dan negara federal.⁷³ Di mana kekuasaan terbagi secara vertikal ke bawah pada lembaga tinggi negara di

⁷¹ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm.75.

⁷² Moh. Mahfud MD, *op.cit.* hlm. 221.

⁷³ *Ibid.*

bawah lembaga pemegang atas kedaulatan rakyat yang memunculkan hubungan pemerintah pusat dan daerah.⁷⁴ Dapat diartikan pula sebagai pembagian kekuasaan menurut tingkatnya.⁷⁵

Teori Montesquieu mengupayakan adanya jaminan kemerdekaan individu terhadap kesewenang-wenangan dari mereka yang berkuasa. Adanya teori *trias politica* jelas tidak memungkinkan seorang penguasa negara untuk bertindak sewenang-wenang pada warga negaranya. Montesquieu menganggap bahwa negara merupakan pembuat hukum sehingga mempertahankan sebuah hukum merupakan tugasnya agar warga negara terjamin kemerdekaannya.⁷⁶

Pembagian kekuasaan ini sangat erat kaitannya dengan teori kedaulatan rakyat. Teori ini lahir dari Jean Jacques Rousseau atau yang dikenal dengan J.J. Rousseau, menurut pendapatnya rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, dikarenakan pada perjanjian masyarakat tersebut, individu yang ada menyerahkan haknya kepada rakyat sendiri sebagai satu kesatuan. Dalam hal ini, penguasa tidak menjalankan kekuasaan karena haknya, melainkan selaku mandataris dari rakyat itu sendiri yang di mana sewaktu-waktu rakyat dapat merubah atau menariknya kembali.⁷⁷

⁷⁴ I Gusti Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Ius Constituendum*, (Publika Global Media: Yogyakarta, 2020), hlm. 30.

⁷⁵ Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No.1, 2018, hlm. 171.

⁷⁶ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 76.

⁷⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.* hlm. 125.

Rakyat yang berdaulat menurut Rousseau, merupakan suatu gambaran saja, dalam hal ini rakyat dapat mewakili kekuasaannya melalui beberapa cara, seperti mewakili kepada raja atau beberapa orang. Rousseau sampai pada simpulan bahwa kedaulatan rakyat merupakan pengertian yang semu dan abstrak karena tidak dapat langsung dilihat dalam bentuk konkrit. Prinsipnya ialah kedaulatan rakyat merupakan sistem pemecahan yang memenuhi kehendak umum, di mana kehendak umum ini hanya gambaran bersifat abstrak dan kedaulatan tersebut berupa kehendak umum.⁷⁸

Rousseau memberi makna rakyat bukan total dari individu-individu dalam negara tersebut, melainkan kesatuan yang dibentuk oleh kumpulan individu yang memiliki kehendak. Kehendak tersebut didapat dari individu-individu dengan perjanjian masyarakat yang disebut *volonte generale* atau kehendak umum oleh Rousseau. Dapat disamakan dengan *meerderheids dictatur* (keputusan suara terbanyak).⁷⁹

Terdapat penyelewengan dari ajaran Rousseau ini, pada faktanya suara terbanyak belum tentu mengusung kepentingan umum, sebab yang disokong oleh suara terbanyak tidak mementingkan kebenaran yang akan diraih, melainkan menang atau kalah. Buah dari ajaran ini melahirkan demokrasi absolut. Di mana demokrasi absolut ini menekankan pelaksanaan kedaulatan

⁷⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.* hlm. 125.

⁷⁹ Soehino, *Ilmu Negara*, (Liberty: Yogyakarta, 2005), hlm. 161.

rakyat pada pemerintah tidak dimungkinkan ada sebab tidak semua lapisan masyarakat ikut serta dan memiliki hak suara yang sama pada saat itu.⁸⁰

Immanuel Kant meneruskan teori kedaulatan rakyat dengan memfokuskannya pada tujuan negara. Bahwa tujuan negara untuk menegakkan hukum serta melindungi kebebasan dari warga negara. Kebebasan yang dimaksud masih dalam batas perundang-undangan. Rakyat dalam hal ini berwenang untuk membuat undang-undang yang merupakan perwujudan dari kehendak rakyat. Rakyat mewakili kedaulatan tertinggi.⁸¹

Terkait negara yang menganut kedaulatan rakyat dikatakan juga sebagai negara demokrasi. Mengingat negara demokrasi merupakan sebuah dasar dari kemauan rakyat yang diperintah oleh rakyat itu sendiri.⁸² Guna menentukan jalannya pemerintahan tentu rakyat tidak serta merta ikut secara langsung namun diwakilkan melalui wakil-wakil yang ada di dalam badan perwakilan rakyat. Negara yang menganut demokrasi tidak langsung mewujudkan hal tersebut dengan cara memilih wakilnya dengan melalui pemilihan umum. Pemilihan umum menjadi sebuah cara untuk menentukan siapa pihak yang dapat duduk di badan perwakilan rakyat.⁸³

Negara-negara demokrasi modern saat ini sudah mengutamakan kebebasan untuk memberi peluang rakyat untuk berambisi dalam hal politik.

⁸⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.* hlm. 127.

⁸¹ Soehino, *op.cit.* hlm. 161.

⁸² *Ibid.* hlm. 163.

⁸³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.* hlm. 133.

Rakyat dengan diwakilkan oleh wakilnya bebas bersaing untuk mendapatkan kursi di pemerintahan. Guna menyalurkan kebutuhan dan prioritas rakyat, peran partai politik sangat penting di sini. Eksistensi partai politik menjadi unsur utama dalam negara demokrasi untuk mengupayakan pembangunan dalam infrastruktur maupun suprastruktur dengan mengintegrasikan program dalam masyarakat.⁸⁴

Ditinjau dari sisi kesetaraan, laki-laki dan perempuan dapat bebas bersaing dalam ranah politik. Keterwakilan perempuan untuk perempuan bukanlah hal yang berlainan dengan tuntutan keterwakilan dari rakyat untuk rakyat, melainkan sebuah manifestasi dari adanya kedaulatan rakyat itu sendiri. Selaras dengan salah satu landasan filsafat demokrasi yakni persamaan. Diraihnya persamaan dalam memberi kesempatan bagi laki-laki dan perempuan untuk berpartisipasi secara luas pada *decision making* serta *decision taking* merupakan syarat berjalannya suatu demokrasi.⁸⁵

3. Jenis-jenis Demokrasi

Ajaran Montesquieu dan Rousseau berperan sangat penting dalam mengembangkan berbagai jenis demokrasi di negara-negara saat ini. *Trias politica* mengantarkan pada penentuan berbagai jenis dari demokrasi modern. Pula teori kedaulatan rakyat yang tidak dapat dipisahkan dari negara

⁸⁴ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 89.

⁸⁵ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 89.

demokrasi. Berawal dari Montesquieu yang berkunjung ke Inggris, diselidiki olehnya sistem ketatanegaraan di sana.⁸⁶

Inggris telah melaksanakan sebuah sistem pemerintahan yang dapat menghindari pemusatan lebih dari satu kekuasaan dalam satu badan saat itu. Montesquieu pada akhirnya menelaah lebih jauh bagaimana sistem pemerintahan yang kekuasaannya dipisah serta masing-masing kekuasaan tersebut diserahkan pada satu organ. Organ-organ tersebut juga terpisah satu sama lain. Hal ini menjadi cikal bakal dari ajaran *Trias Politica*.⁸⁷

Berdasarkan sifat serta fungsi dari organ-organ yang diberi kekuasaan dalam sebuah negara, sistem pemerintahan dalam negara dengan menyelenggarakan sistem pembagian kekuasaan tersebut terdiri dari tiga macam, yakni:⁸⁸

- a) Sistem Pemerintahan Presidensial.
- b) Sistem Pemerintahan Parlementer.
- c) Sistem Pemerintahan Referendum (badan pekerja).

Melalui macam-macam sistem pemerintahan tersebut, akan terhubung dengan jenis-jenis demokrasi modern yang didasarkan pada klasifikasi atas hubungan antar kelengkapan negara, di antaranya:⁸⁹

- a) Demokrasi Perwakilan dengan Sistem Pemerintahan Presidensial merupakan sistem demokrasi di mana terdapat pemisahaan kekuasaan secara tegas. Kedudukan antara badan legislatif dan eksekutif terpisah secara langsung.

⁸⁶ Soehino, *op.cit.* hlm. 241.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Soehino, *op.cit.* hlm. 243.

⁸⁹ *Ibid.* hlm. 248.

- b) Demokrasi Perwakilan dengan Sistem Parlementer merupakan sistem demokrasi di mana terdapat pembagian kekuasaan. Kedudukan antara badan legislatif dan eksekutif mempunyai hubungan kuat bersifat timbal balik.
 - c) Demokrasi dengan Sistem Pemerintahan Referendum merupakan sistem demokrasi di mana terdapat pembagian kekuasaan. Rakyat memiliki kedudukan untuk menjadi perwakilan dan memangku jabatan di parlemen dengan tetap dikontrol secara langsung oleh rakyat.
- Klasifikasi selanjutnya didasarkan pada ideologi, terdapat beberapa jenis

sistem demokrasi tersebut, di antaranya:⁹⁰

- a) Demokrasi pancasila merupakan sistem demokrasi dengan karakteristik khusus yang tidak berfokus pada bidang politik saja, namun bidang sosial, budaya, ekonomi ada di dalamnya. Guna meraih kesejahteraan rakyat didasarkan pada tatanan nilai sosial juga budaya bangsa Indonesia berlandaskan musyawarah mufakat dengan mengedepankan kepentingan umum.
 - b) Demokrasi liberal merupakan sistem demokrasi yang memfokuskan pada ideologi liberalisme dengan menekankan pada kebebasan individu dari hak individu. Kepentingan umum dalam hal ini sering diabaikan.
 - c) Demokrasi rakyat (komunis) merupakan sistem demokrasi yang memfokuskan pada kepentingan umum akibatnya kepentingan hak-hak politik rakyat kurang diamati. Didasarkan paham sosialisme dan komunisme yang lebih mengutamakan kepentingan negara juga kepentingan umum.
- Klasifikasi yang terakhir didasarkan pada hubungan antara pemerintah

dengan rakyat. Dikaitkan dengan peran negara, proses politik, masalah aktual, persepsi dari rakyat, partisipasi rakyat, sasaran, dan hak-hak warga negara.

Terdiri atas:⁹¹

- a) Demokrasi terpimpin dengan peran negara untuk menyelenggarakan kehendak umum. Proses politik melalui perwujudan sasaran, ditentukan oleh elit yang berkuasa sehingga menyebabkan masalah aktual adanya tirani elit penguasa. Persepsi dari rakyat ialah menyatukan keseluruhan

⁹⁰ Suarlin dan Fatmawati, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (CV Pena Persada: Jawa Tengah, 2022), hlm. 25.

⁹¹ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 93.

dalam kepentingan umum namun pada partisipasinya mobilisasi dilakukan oleh elit yang menyebabkan tidak terdapat pemilihan dalam lembaga esensial dan jikalau ada pemilihan, dilakukan tanpa pesaing. Sasarannya untuk mewujudkan kehendak umum, namun hak-hak warga negara dalam hal kepentingan individu dipandang sejajar dengan kepentingan negara.

- b) Demokrasi liberal dengan peran negara sebagai wasit. Proses politik melalui *checks and balances* guna menangkal tirani mayoritas oleh badan perwakilan atau minoritas yang kuat. Masalah aktual yang dihadapi ialah dominasi dari elit menimbulkan ketidakmerataan distribusi sumber-sumber. Persepsi dari rakyat ialah terdapat aglomerasi dari individu dan kelompok yang dengan otonomi dari negara. Sasarannya untuk mewujudkan keterwakilan dan perlindungan berbagai kepentingan. Partisipasi rakyat terlihat walau tidak didorong secara aktif tetap menyelenggarakan pemilihan dengan calon. Hak-hak warga negara dijamin oleh konstitusional atas hak-hak individu juga persamaan di muka hukum.
- c) Demokrasi radikal dengan peran negara sebagai pelaksana kehendak dari mayoritas. Proses politik dengan memberi peluang bagi seluruh individu untuk berjuang atas kepentingannya. Masalah yang dapat muncul yakni timbulnya tirani mayoritas. Persepsi dari rakyat ialah aglomerasi dari seluruh individu. Sasaran yang dituju dengan memberi kesempatan untuk individu dalam melaksanakan hak dan melindungi kepentingannya. Partisipasi dari warga sangat aktif didorong oleh persaingan dalam hak pilih. Dalam hal hak warga negara, kepentingan individu berada di bawah kepentingan mayoritas namun tetap dilindungi dengan persaingan hak di muka hukum.
- d) Demokrasi konstitusional atau konsensus di mana peranan negara sebagai wasit. Pemahaman yang baik terkait berbagai kepentingan membawa proses politik dengan mengikutsertakan para pemimpin kelompok mayoritas untuk masuk dalam pemerintahan. Masalah yang dihadapi ialah terdapat pengelompokan masyarakat juga tidak ada mobilisasi. Persepsi dari rakyat yakni adanya aglomerasi beberapa kelompok juga otonomai yang berasal dari negara. Sasaran yang dituju dengan mewujudkan konsensus di antara berberapa kelompok. Partisipasi warga dilihat dari kelompok-kelompok absah melalui para pemimpinnya dalam mengalokasikan sumber-sumber serta dengan adanya pesain dalam pemilihan. Hak para warga sangat variatif serta dapat dijamin oleh negara atau kelompok absah.

- e) Demokrasi sosialis atau sosial di mana peran negara dengan melakukan redistribusi sumber-sumber dan memandunya. Proses politiknya ditandai dengan memberi hak suara sama kepada seluruh warga juga pengurangan ketidakmerataan kesejahteraan dan sumber-sumber. Masalah aktual yang dihadapi ini terkait dengan perluasan tindakan pemaksaan dalam mewujudkan sasaran. Sasaran yang dituju ialah persamaan dan keadilan sosial. Persepsi dari rakyat secara keseluruhan melebur namun membutuhkan transformasi dari tindakan negara. Partisipasi rakyat dengan mengimbangi elit penguasa, memobilisasi, dan memunculkan pesaing dalam pemilihan. Para warga sangat ambisius dalam memenuhi hak-hak sipilnya.

Bentuk dari kedaulatan rakyat baik langsung atau tidak, diwakilkan atau tidak, sistem kekuasaannya di negara demokrasi, sumber dan keabsahannya bergantung pada keinginan warga negaranya. Diplomasi dalam menemukan titik tengah di negara demokrasi merupakan hal yang lazim, mengingat kebenaran tidak terletak pada siapa yang sedang berkuasa, melainkan pada pengumpulan pikiran atau gagasan yang tumbuh saat itu di dalam negara.⁹²

B. Hak Sipil dan Politik Sebagai Turunan Hak Asasi Manusia

1. Definisi dan Sejarah Hak Asasi Manusia

Definisi HAM lahir dari istilah *droits de l'homme* dalam bahasa Perancis yang artinya hak asasi manusia. Dilatarbelakangi oleh *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* yang merupakan pernyataan HAM dari Rakyat Perancis sebagai simbol keberhasilan revolusi yang bebas dari

⁹² Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, op.cit. hlm. 87.

kungkungan kekuasaan absolut dari penguasa.⁹³ Secara harfiah, HAM sendiri memiliki arti sebagai hak-hak Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Merujuk pendapat Soetandyo Wignjosoebroto hak asasi manusia adalah hak-hak mendasar (fundamental) yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakikat dan kodratnya sebagai manusia.⁹⁴

Perjuangan manusia atas hak asasi sejatinya sudah ada sejak manusia dilahirkan ke muka bumi, kesadaran ini berasal dari pemahamannya terhadap harga diri, harkat dan martabat kemanusiaannya. Jika diruntut kembali dapat dilihat dari zaman sebelum masehi yakni saat Nabi Musa berusaha melepaskan umat Yahudi dari perbudakan yang menyadarkan tentang pentingnya perlindungan hak untuk mencapai kemerdekaan, kebenaran dan keadilan. Selanjutnya terdapat hukum Hammurabi yang sudah ada 2000 tahun sebelum masehi sebagai jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Zaman setelah masehi dipenuhi oleh perjuangan negara barat ditandai dengan lahirnya pembaharuan perundang-undangan dan konsep mahkamah keadilan oleh Solon. Keberadaan Socrates dan Plato juga menjadi landasan dalam dasar perlindungan dan jaminan diakuinya HAM.⁹⁵

⁹³ Kusnadi, *op.cit.* hlm 40.

⁹⁴ Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, (Rajawali Pers: Depok, 2018), hlm. 8.

⁹⁵ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 133.

Keberhasilan perjuangan dalam mengupayakan HAM juga terlihat dengan lahirnya Magna Charta di Inggris. Piagam tersebut memiliki arti munculnya perlindungan hak asasi yang ditandai dengan pentingnya hukum dan undang-undang dari kekuasaan raja. Thomas Aquino mengemukakan jika hukum dan undang-undang hanya dapat dibuat atas kehendak rakyat atau seorang raja yang menggambarkan aspirasi rakyat. Diperkuat dengan gagasan John Locke mengenai status naturalis yang di mana manusia memiliki hak dasar secara perorangan. Ditambah dengan adanya status civilis dalam kehidupan bernegara, di mana hak-hak dasar warga negara dilindungi oleh negara.⁹⁶

Delano Roosevelt mengemukakan *The Four Freedom* saat Kongres Amerika Serikat tahun 1941 yang isinya terdiri atas: *freedom of speech and expression; freedom of religion; freedom from fear; dan freedom from want*. Keempat kebebasan tersebut diartikan sebagai bentuk perlawanan terhadap fasisme di Jerman, Jepang dan Italia. Setelah itu terbit Piagam PBB dan Statuta Mahkamah Internasional yang termasuk dalam *The Four Freedom*, disahkan pada tahun 1945 di San Fransisco. Piagam PBB dalam Pasal 55 menyatakan bahwa PBB diperintahkan untuk menganjurkan agar HAM dan kebebasan dasar ditaati.⁹⁷

⁹⁶ *Ibid.* hlm. 134.

⁹⁷ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 135.

Pada tahun 1948, dibentuk Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) oleh PBB yang diproklamkan oleh Majelis Umum sebagai *a common standard of achievement for all people and nations*, di mana sebagai tolok ukur hasil usaha sebagai rakyat dan bangsa agar memajukan atau menjamin pengakuan hak serta kebebasan dalam deklarasi tersebut. Walaupun DUHAM tidak berbentuk konvensi atau perjanjian, seluruh anggota PBB secara moral berkewajiban menerapkannya.⁹⁸

Rancangan HAM mulanya menekankan pada hubungan vertikal karena dilatarbelakangi oleh banyaknya sejarah pelanggaran HAM oleh *state actor* atau negara di masa lalu. Sebagai konsekuensinya, kewajiban utama perlindungan serta pemajuan HAM ada pada pemerintah. Seperti yang terdapat dalam rumusan-rumusan DUHAM, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR).⁹⁹ Mengenai kewajiban dan tanggung jawab negara dalam pendekatan berdasarkan hak asasi manusia terdiri atas tiga wujud, di antaranya:¹⁰⁰

- a) Melindungi, yakni kewajiban negara untuk turut berperan aktif terhadap warga negaranya dalam memberi jaminan perlindungan HAM serta melakukan pencegahan pelanggaran HAM oleh pihak ketiga.

⁹⁸ *Ibid.* hlm. 136.

⁹⁹ Andi Akhira Khairunnisa, *Penerapan Prinsip-Prinsip HAM dalam Pembentukan Produk Hukum oleh Pemerintah Daerah*, (Surabaya: UNAIR, 2018), hlm. 67.

¹⁰⁰ Andi Akhira Khairunnisa, *op.cit.* hlm. 68.

- b) Memenuhi, yakni kewajiban serta tanggung jawab negara untuk turut berperan aktif dalam hal memenuhi hak warga negaranya seperti melaksanakan tugas administratif, legislatif, finansial, dan sebagainya.
- c) Menghormati, yakni kewajiban negara untuk tidak mengintervensi warga negara dalam menjalankan hak-haknya.

Terkait pelaksanaan kewajiban tersebut, didasarkan pula pada prinsip-

prinsip HAM internasional, terdiri atas:¹⁰¹

- a) Prinsip Kesetaraan atau *equality*, yakni prinsip yang memposisikan seluruh individu terlahir dengan keadaan bebas serta memiliki kesetaraan. Dikenal pula tindakan *affirmative* atau diskriminasi positif dalam prinsip ini.
- b) Prinsip Non-Diskriminasi atau *non-discrimination*, yakni prinsip yang melarang adanya penerapan diskriminatif apabila seluruh individu dianggap setara. Mengingat diskriminasi adalah ketimpangan dari perlakuan yang harusnya setara.
- c) Prinsip Saling Terkait atau *interrelated*, yakni prinsip yang menekankan hak satu dengan hak lain memiliki keterkaitan. Keseluruhan kategori HAM merupakan satu kesatuan.
- d) Prinsip Tak Terbagi atau *indivisibility*, yakni prinsip yang menegaskan bahwa seluruh HAM sama-sama memiliki kedudukan penting sehingga tidak diperkenankan untuk dibagi atau dikeluarkan.
- e) Prinsip Martabat Manusia atau *human dignity*, yakni menekankan diperlukannya untuk setiap individu menghormati hak satu sama lain, harmonisasi dalam keberagaman. Setiap individu berhak hidup secara bermartabat dengan diperlakukan secara baik.
- f) Prinsip Tanggung Jawab Negara atau *state's responsibility*, yakni prinsip yang menekankan tanggung jawab negara dalam memberi pemenuha, perlindungan, dan penghormatan HAM. Penegasan prinsip ini hampir terdapat di seluruh regulasi ataupun konvensi HAM internasional dan regional.
- g) Prinsip Ketergantungan atau *interdependance*, yakni prinsip yang menegaskan pemenuhan salah satu hak sangat bergantung dengan pemenuhan hak lain.
- h) Prinsip Universal atau *universality*, yakni prinsip tertinggi dalam HAM, HAM berlaku secara menyeluruh di mana pun individu tersebut berada

¹⁰¹ *Ibid.*

dengan tidak memandang suku, agama, ras, bahasa, etnis, dan sebagainya.

HAM merupakan poin normatif yang digunakan sebagai panduan dalam berperilaku, menjaga kebebasan, dan menjamin peluang bagi individu untuk menjaga harkat dan martabatnya. Seiring dengan terpenuhinya hak, terdapat kewajiban yang perlu ditunaikan dalam pelaksanaannya. Kewajiban dapat dikatakan sebagai prasyarat andil terhadap hal tertentu yang ditetapkan oleh hukum. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 2 UU HAM, berbunyi “Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia.”¹⁰²

Ketentuan tersebut membawa artian untuk menjamin HAM, sebuah negara harus dibangun dengan prinsip negara hukum yang memiliki instrumen guna mengawasi dan mengadili jika terdapat pelanggaran HAM. Rakyat diletakkan sebagai penentu dalam kehidupan bernegara. Sistem politik yang dibangun juga ditekankan dengan sistem demokratis, mengedepankan hak untuk memilih, hak untuk dipilih, dan hak dalam memberi pendapat.¹⁰³

2. Hak Sipil dan Politik

¹⁰² Yumna Sabila, Kamaruzaman Bustaman, dan Badri, “Landasan Teori Hak Asasi Manusia dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Justisia*, Vol. 3 No. 2, 2018, hlm. 205.

¹⁰³ Yumna Sabila, *op.cit.* hlm. 206.

Dalam konteks HAM, hak sipil dan politik juga termasuk salah satu hak asasi mendasar bagi seluruh warga negara.¹⁰⁴ Rumusan hak sipil dan politik sebagai bagian dari hak asasi manusia terlihat jelas pada Pasal 2 DUHAM yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apa pun, seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain”.¹⁰⁵

DUHAM dalam hal ini mengatur secara tegas, salah satu HAM yang diklasifikasikan ialah *political rights* atau diartikan sebagai hak asasi politik. Mengatur terkait hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih, hak untuk mendirikan parpol, dan lainnya. Dari abad pertengahan hingga saat ini, HAM dapat berupa Hak Asasi Politik atau Hak Asasi Sipil. HAM terbagi dalam tiga generasi, di mana yang pertama berbentuk hak-hak sipil dan politik. Generasi kedua yang berbentuk hak ekonomi, sosial, dan budaya. Kemudian, generasi ketiga menjadi wadah untuk menghubungkan nilai yang berkaitan dengan generasi terdahulu.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Muhardi Hasan dan Estika Sari, “Hak Sipil dan Politik”, *Jurnal Demokrasi*, Vol. IV No. 1, 2005, hlm. 96.

¹⁰⁵ Lihat Laman Komnas HAM, ([https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--\\$R48R63.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--$R48R63.pdf), Diunduh pada tanggal 16 November 2022).

¹⁰⁶ Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*, *op.cit.* hlm. 146.

Penjabaran ini akan dikhususkan pada generasi pertama, berkaitan dengan hak-hak sipil dan politik dari abad tujuh belas dan delapan belas pada revolusi yang terjadi di Inggris, Perancis dan Amerika. Didoktrin dengan filosofi politik oleh individualis liberal serta doktrin ekonomi dan sosial *laissez-faire* yang memberi artian bahwa HAM bersifat positif dan negatif. Hak-hak negatif ini menuntut negara dan pihak luar untuk tidak mengintervensi kedaulatan individu. Di mana hak ini lebih menekankan pada jaminan kebebasan untuk individu yang menentukan dirinya sendiri di luar dari penyalahgunaan otoritas politik.¹⁰⁷

Instrumen Internasional lain yang mengatur ialah ICCPR, kovenan ini telah menyatakan dengan jelas bahwa setiap warga negara berhak dan mendapat kesempatan tanpa pembedaan untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan periodik.¹⁰⁸ Ratifikasi kovenan tersebut mengikat Indonesia untuk senantiasa menjalankan ketentuan yang terdapat di dalamnya. Mengingat setiap negara yang meratifikasi telah melakukan tindakan hukum guna mengikatkan diri terhadap perjanjian internasional tersebut.¹⁰⁹

Ratifikasi ICCPR menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*.

¹⁰⁷ Rhona K.M. Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (PUSHAM UII: Yogyakarta, 2008), hlm. 91.

¹⁰⁸ H. Muladi, *op.cit.* hlm. 77.

¹⁰⁹ Moh. Mahfud MD, *op.cit.* hlm. 208.

Komentar Umum ICCPR hadir sebagai interpretasi otoritatif seperti panduan yang muatannya terdiri atas cakupan, karakteristik serta cara membaca isi konvensi. Kedudukannya ialah *soft laws* yang tidak mengikat secara hukum.¹¹⁰ Kovenan tersebut bertalian untuk melengkapi perjanjian pokok yang sempat diratifikasi oleh Indonesia, yakni CEDAW. Melalui ratifikasi tersebut tentu membawa konsekuensi dalam pelaksanaan HAM karena pemerintah telah mengikatkan diri secara hukum.¹¹¹

Komentar Umum 4 Pasal 3 menyatakan bahwa “Mewajibkan Negara-negara Pihak untuk menjamin hak yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan”. Namun, hal tersebut belum ditangani dengan baik di sejumlah laporan Negara Pihak dan telah menimbulkan beberapa pertanyaan, antara lain dua hal yang perlu digarisbawahi. Memang, prinsip non-diskriminasi merupakan prinsip yang begitu mendasar sehingga Pasal 3 mewajibkan setiap Negara Pihak untuk menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam penikmatan hak sipil dan politik yang tercantum dalam Kovenan.

Walaupun Pasal 4 ayat (1) mengizinkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang menyimpang (*derogate*) dari kewajiban

¹¹⁰ Lihat Laman ELSAM, (<https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-kovenan-internasional-hak-sipil-politik-iccpr/>, Diunduh pada tanggal 11 Desember 2022).

¹¹¹ Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, (Komnas HAM: Jakarta Pusat, 2009), hlm. X.

mereka berdasarkan Kovenan dalam situasi darurat publik, pasal yang sama juga mewajibkan, antara lain, bahwa langkah-langkah tersebut tidak diskriminatif yang hanya berdasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial. Kemudian,¹¹²

Regulasi nasional yang juga memperkuat adanya partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam UU HAM, dalam Pasal 43 diatur tentang hak turut serta dalam pemerintahan. Hal ini menjadi dasar fundamental bagi seluruh warga negara, baik laki-laki dan perempuan diberikan kesempatan untuk mewujudkan hak asasinya pada partisipasi publik dalam proses penyelenggaraan pemerintah secara demokratis.¹¹³ Merujuk pendapat Ifdhal Kasim, beliau menyebutkan bahwa hak sipil dan politik ialah hak yang bersumber dari martabat setiap manusia yang dijamin dan dihormati keberadaannya oleh negara agar manusia dapat bebas menikmati hak-hak bidang sipil dan politik, di mana pemenuhannya merupakan tanggung jawab negara.¹¹⁴

Lebih lanjut, Hans Kelsen memberi definisi hak politik sebagai kemungkinan terbuka untuk warga negara turut serta dalam pemerintahan, khususnya pembuatan “kehendak” negara. “Kehendak” negara yang

¹¹² Komnas HAM, *op.cit.* hlm. 36.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Lihat laman ICJR, Mengenal Kovenan Hak Sipil dan Politik, (<https://icjr.or.id/mengenal-kovenan-internasional-hak-sipil-dan-politik/>, Diunduh pada tanggal 11 Desember 2022).

dimaksudkan merujuk pada pembuatan peraturan hukum. Adanya hak politik tersebut menandakan karakteristik dari demokrasi, para warga negara sebagai subjek peraturan hukum memiliki peran serta dalam pembuatan undang-undang.¹¹⁵ Hak politik diartikan sebagai peluang yang luas bagi warga negara untuk turut serta dalam pembuatan peraturan hukum, di mana peranan serta pembuatannya oleh individu merupakan ciri dari demokrasi.¹¹⁶

Hak politik perempuan dalam hal ini harus dianggap sebagai nilai yang menyatu dengan hak asasi secara universal selaras dengan hasil pertemuan *Inter Parliamentary Union* (Persatuan Antar Parlemen). Diperkuat dengan populasi dari perempuan di dunia hampir mencapai 50%, sehingga sudah menjadi sebuah hal yang wajar bagi negara demokrasi untuk mempertimbangkannya dalam konstitusi, mengingat demokrasi serta keadilan tidak dapat dicapai bila setengah dari populasi tidak diikutsertakan. Ketidaktercapaian tersebut dapat dikatakan sebagai *silent majority*.¹¹⁷

Melalui pemahaman tersebut, ranah politik diperhitungkan sebagai jalan bagi para perempuan dalam mewujudkan perbaikan yang diinginkan atas ketidaksetaraan. Politik merupakan hal yang fundamental dalam memenuhi hak-hak lainnya. Apabila hak politik perempuan tidak terpenuhi atau terakomodir dengan baik, maka hak-hak di bidang lain seperti kesehatan,

¹¹⁵ Hans Kelsen, *op.cit.* hlm. 127.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Elfi Muawanah, *op.cit.* hlm. 155.

pendidikan, ekonomi, dan lainnya juga tidak dapat terpenuhi.¹¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwasanya peran individu dalam kehidupan bernegara sangat penting, pemenuhan hak sipil dan politik menjadi entitas yang fundamental.

C. Tindakan Afirmasi

Perempuan dan laki-laki memiliki hak juga kewajiban yang sama dalam ruang politik. Akan tetapi banyak hambatan timbul dikarenakan faktor sosial dan budaya yang mendiskreditkan keterwakilan perempuan dalam ruang publik maupun politik. Pemerintah sudah berusaha untuk menaikkan partisipasi perempuan di politik dengan menerbitkan beberapa di antaranya UU Pemilu sebelum perubahan diterbitkan Tahun 2008 yang melahirkan prinsip keterwakilan perempuan dengan kuota perempuan. Ketentuan tersebut diharapkan untuk bisa menjadi gerbang pertama untuk mewujudkan kesetaraan juga keadilan gender dengan menerapkan *affirmative action* (tindakan afirmatif).¹¹⁹

Affirmative Action menggambarkan kebijakan yang memiliki fokus utama kepada kelompok atau individu termarginalkan, baik dari faktor ras, agama, jenis kelamin, warna kulit maupun asal bangsa. Kebijakan ini digunakan sebagai cara untuk menumpas diskriminasi. Merujuk pendapat

¹¹⁸ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 5

¹¹⁹ Nur Asikin Thalib, *op.cit.* hlm. 235.

Riccucci dalam Condrey, *affirmative action* lahir sebagai respon dari merebaknya diskriminasi tenaga kerja. Istilah ini juga dikenal dalam pemerintahan pertama kali, di era Presiden Kennedy sebagai langkah untuk meraih non-diskriminasi. Jenis kelamin telah ditambahkan pada daftar anti diskriminasi di tahun 1968. Tujuan dari adanya tindakan afirmatif ini sebagai wadah untuk mempromosikan kesempatan yang sama.¹²⁰

Tom Campbell, professor filsafat hukum Skotlandia turut mendefinisikan *affirmative action* sebagai kebijakan untuk grup tertentu yang diukur tidak memiliki representasi secara layak pada posisi atau jabatan esensial dalam masyarakat dengan sejarah diskriminasi. Didasarkan pada kenyataan dalam berbagai aspek kehidupan, perempuan banyak mengalami hambatan ketidaksamaan dan ketidaksetaraan dari struktur sosial. Implikasinya ketidakmerataan dalam bidang politik dan eksklusi relatif. Eksklusi relatif ini banyak terjadi karena praktik *malestream* masih langgeng. Politik *malestream* ini memposisikan perempuan dengan diabaikan atau ditempatkan pada subordinasi.¹²¹

Affirmative action terdiri atas beberapa jenis yang memiliki spesifikasi tersendiri sesuai dengan sarannya. Tiga jenis tersebut di antaranya:¹²²

¹²⁰ Ismi Dwi Astuti, *op.cit.* hlm. 5.

¹²¹ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 34

¹²² *Ibid.* hlm. 9.

- a) *Party List Quota*, yakni tindakan afirmasi dengan kuota yang mengharuskan setiap partai politik untuk mengangkat anggota kelompok atau golongan tertentu berdasarkan rasio yang telah diatur.
- b) *Reserved Seats*, yakni tindakan afirmasi dengan kuota yang sudah diatur sebelumnya guna memberi kuantitas proporsi tertentu di dalam parlemen terhadap kelompok atau golongan tertentu.
- c) *Legislative Quota*, yakni tindakan afirmasi dengan kuota yang mewajibkan partai politik peserta pemilu untuk mempunyai calon legislatif dalam rasio tertentu untuk diajukan melalui regulasi hukum.

Jika meruntut pada alasan hadirnya *affirmative action* ini dalam konteks gender, kebijakan ini tidak sama dengan pemberian preferensi, khususnya memberi hak-hak istimewa pada perempuan. Kebijakan ini dilahirkan dari keinginan lepas dari belenggu lingkungan yang sarat akan diskriminasi. Hal ini merupakan diskriminasi positif yang diterapkan guna mempercepat tercapainya keadilan juga kesetaraan untuk kelompok tertentu.¹²³ Dapat dikatakan pula sebagai terobosan dalam hal nilai-nilai yang cenderung bias gender. Situasi yang menempatkan perempuan dalam keadaan inferior ataupun subordinasi dari laki-laki.¹²⁴

Berdasarkan literatur, istilah *affirmative action* disamakan dengan frasa *positive discrimination*. Diskriminasi positif dalam hal ini diberlakukan untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan. Diarahkan pada serangkaian program dan regulasi bagi kelompok tertentu untuk membenahi atas ketidaksetaraan yang terjadi. Penunjang terpenting dalam mengimplementasikannya ialah

¹²³ *Ibid.* hlm. 55

¹²⁴ Elfi Muawanah, *op.cit.* hlm. 157.

adanya hukum juga jaminan pelaksanaan dalam konstitusi maupun Undang-Undang.¹²⁵ Penekanan terhadap skala prioritas kebijakan yang memudahkan peluang dan ruang bagi representasi perempuan di legislatif sangat diperlukan.

Dalam hal ini, *affirmative action* sama sekali tidak berdampak pada pembedaan, pengucilan, ataupun pelecehan kepada pihak lainnya. Ketentuan ini tidak mengindikasikan adanya diskriminasi. Diperkuat pula dengan keberadaan Pasal 4 ayat (1) CEDAW yang menyatakan bahwa “Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.”¹²⁶

D. Kesetaraan dan Keadilan Gender

1. Kesetaraan Gender

¹²⁵ Elfi Muawanah, *op.cit.* hlm. 33.

¹²⁶ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 37.

Merujuk pendapat Hilary M. Lips dalam bukunya *Sex and Gender*, beliau mengartikan bahwa gender merupakan harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. Gender juga merupakan alat analisis untuk memahami problematika diskriminasi terhadap perempuan secara umum. Di mana gender sangat mempengaruhi keyakinan manusia juga budaya dalam masyarakat terhadap pandangan tentang bagaimana perempuan dan laki-laki berpikir serta bertindak sesuai ketentuan sosial tersebut.¹²⁷

Gender didefinisikan sebagai pemilahan terhadap fungsi dan peran antara perempuan dan laki-laki, tidak berdasarkan sifat-sifat kodrati yang melekat, akan tetapi pada fungsi dan peranan dalam kehidupan luas terkait faktor hukum, politik, sosial, geografis dan sebagainya. Kesetaraan gender terhadap keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif sangat fundamental, mengingat hal tersebut ditentukan oleh konstruksi hukum (perundang-undangan), sistem nilai (hukum adat), sosial dan budaya. Terdapat beberapa pandangan teoritik untuk menganalisis penyebab kesenjangan gender dalam keterwakilan perempuan.¹²⁸

Beberapa teori tersebut menghadirkan teori evolusi yang memengaruhi teori perubahan sosial dan pemikiran modern secara keseluruhan. Seluruh

¹²⁷ Ulfatun Hasanah dan Najahan Musyafak, "Gender and Politics: Keterlibatan Perempuan dalam Pembangunan Politik", *Jurnal Sawwa*, Vol. 12 No. 3, 2017, hlm 415.

¹²⁸ Asmaeny Azis, *Perempuan di Persimpangan Parlemen: Studi dalam Perspektif Politik Hukum*, (Rangrang Education: Yogyakarta, 2013), hlm 43.

peristiwa yang terjadi di muka bumi ini tidak terjadi dalam waktu singkat, melainkan melalui perubahan yang berjalan secara perlahan terus menerus tanpa henti. Sebagai makhluk hidup, manusia dituntut untuk beradaptasi. Melalui konsep gender, teori ini menitikberatkan pada tuntutan perubahan sebagai kebutuhan terhadap pembagian peran antara perempuan dan laki-laki. Muncul tuntutan kesetaraan gender (*gender equality*) sebagai manifestasi dari tuntutan alam yang disebabkan adanya perubahan alam khususnya perubahan kondisi sosial ekonomi serta budaya yang memungkinkan terjadinya persamaan atau pertukaran peran perempuan dan laki-laki.¹²⁹

Mengenai kesetaraan gender ini diformulasikan sebagai konsep yang menegaskan bahwa antara perempuan dan laki-laki memiliki hak serta kesempatan yang sama untuk berperan aktif dalam segala bidang pembangunan tanpa mempermasalahkan faktor biologis. Konsep kesetaraan gender ini dirancang untuk membentangkan sumber ketidakadilan dalam pembangunan terletak pada diskriminasi peran antara perempuan dan laki-laki dalam sektor publik maupun domestik. Mengingat langgengnya subordinasi terhadap perempuan.¹³⁰

Subordinasi ini merupakan kondisi di mana perempuan ditempatkan di bawah “penguasaan” laki-laki. Dapat dilihat pada realitas masyarakat yang

¹²⁹ Asmaeny Aziz, *Perempuan di Persimpangan Parlemen*, *op.cit.* hlm. 50.

¹³⁰ *Ibid.* hlm. 76.

relatif tradisional dan kental akan budaya patriarki. Perempuan dicondongkan masuk dalam tatanan sosial dengan empat utama yang disebut 4 M (Menstruasi, Mengandung, Melahirkan, dan Menyusui anak). Konstruksi sosial tersebut melahirkan ketidaksetaraan gender yang menyebabkan kualitas hidup perempuan lebih rendah daripada laki-laki. Banyak perempuan yang belum memiliki kesempatan dan akses yang sama untuk berkembang guna meningkatkan kualitas hidupnya. Seperti mengakses pendidikan, pelatihan, dan pekerjaan.¹³¹

Diskriminasi gender yang masih langgeng, secara tidak langsung disebabkan dari struktur sosial, hukum, politik, dan budaya yang subordinatif terhadap perempuan. Akibatnya peran perempuan dalam tatanan masyarakat penuh dengan pembatasan karena internalisasi nilai budaya dan sistem primordial. Hal ini sangat berdampak pada proses pemberdayaan yang menjadi tidak optimal dan tidak seimbang. Berdasarkan hal tersebut, konsep kesetaraan gender menyatakan apabila hak juga kesempatan bagi perempuan dan laki-laki tidak dalam posisi yang setara, akan terjadi eksploitasi untuk perempuan terus menerus.¹³²

Upaya dalam kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan dinilai sulit mengingat negara dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tidak

¹³¹ Asmaeny Aziz, *Perempuan di Persimpangan Parlemen*, *op.cit.* hlm. 4.

¹³² *Ibid.* hlm. 76.

mendukung upaya tersebut. Untuk memutus rantai eksploitir melalui terbentuknya masyarakat yang adil dan setara. Terdapat satu poin yang menjadi titik sentral, yakni dengan partisipasi yang seimbang keduanya dalam kegiatan publik. Kesetaraan laki-laki dan perempuan tercantum dalam Pembukaan Piagam PBB paragraf dua, berbunyi:¹³³

“To reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small...”

Guna menciptakan dan mengupayakan kesetaraan gender maka diperlukan adanya perubahan kebijakan dan arah organisasi ke arah kesetaraan gender. Kesetaraan gender pada akhirnya merupakan persamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan agar memperoleh kesempatan dan hak-hak sebagai manusia. Dalam hal berpartisipasi dalam ranah ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan.¹³⁴ Terkhusus dalam partisipasinya dalam bidang politik.

2. Keadilan Gender

Gender saat ini telah menjadi wacana yang terbuka bagi publik sehingga hampir seluruh sisi kehidupan telah tersentuh. Gender menjadi sebuah perspektif yang diupayakan guna menjadi kontrol bagi kehidupan sosial,

¹³³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 11.

¹³⁴ Elfi Muawanah, *op.cit.* hlm. 18.

khususnya sejauh mana prinsip dari keadilan menyentuh.¹³⁵ Subordinasi seputar gender sangat erat kaitannya dengan unsur keadilan, di mana keadilan ini sebagai nilai inti yang didambakan dan berdampingan dengan perkembangan dalam masyarakat. Korelasi antara keadilan dan masyarakat dapat diartikan menjadi perpaduan nilai sosial dengan ilmu hukum. Nilai keadilan jika dipandang dari perspektif teori ilmu sosial, maka nilai-nilai yang ada dalam tatanan sosial tersebut menentukan diraihnya keadilan.¹³⁶

Hal tersebut berlaku bila kita melihat keadilan dalam pandangan gender, ditemukan desain regulasi hukum yang dibentuk untuk meraih keadilan dengan bebas dari kekerasan serta diskriminasi berbasis gender. Akibatnya dapat alam menghambat perempuan untuk mendapat kebebasan.¹³⁷ Ketidakadilan dapat muncul apabila terdapat kesadaran akan adanya keadilan. Keadilan itu sendiri dapat dikatakan sebagai kesadaran kemanusiaan untuk menghendaki keadilan.¹³⁸

Keadilan Gender atau *gender equity* didefinisikan dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (Inpres 2000) Dalam Pembangunan Nasional yakni suatu kondisi adil bagi perempuan dan laki-laki dengan proses kultural serta struktural guna

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Ristina Yudhanti, *op.cit.* hlm. 108.

¹³⁷ *Ibid.* hlm. 56

¹³⁸ Elfi Muawanah, *op.cit.* hlm. 11.

menghentikan hambatan-hambatan aktualisasi bagi pihak-pihak yang oleh karena jenis kelaminnya mengalami hambatan, baik secara kultural maupun secara struktural.¹³⁹ *Gender Mainstreaming* atau pengarusutamaan gender ialah sebuah konsep yang diadopsi dari Konferensi Perempuan Sedunia yang ke IV di Beijing pada tahun 1995. Secara universal, konsep ini telah disetujui menjadi strategi juga pendekatan dalam mengupayakan kesetaraan dan keadilan gender. Konsep ini menargetkan agar regulasi dan program dari pemerintah dapat memberi keadilan yang setara bagi laki-laki maupun perempuan.¹⁴⁰

Terkait keadilan gender, John Rawls memberikan gagasan terkait keadilan, yakni *difference principal* yang memberi artian bahwa perbedaan dalam sosial dan ekonomi harus diatur guna memberi manfaat paling besar bagi individu yang paling tidak beruntung. Ketidaksamaan tersebut harus diberlakukan aturan sedemikian rupa agar dapat memberi manfaat kepada golongan terlemah dalam masyarakat. *Affirmative action* harus diletakkan dalam kerangka gagasan John Rawls. Sekalipun konsep *affirmative action* dinilai tidak “setara” bagi laki-laki namun keberadaannya harus diterima

¹³⁹ Kunthi Tridewiyanti, “Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik: Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 1, 2012, hlm. 77.

¹⁴⁰ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 13.

karena untuk memberi perlindungan pada kelompok marjinal yakni perempuan.¹⁴¹

Lebih lanjut, keadilan gender dikehendaki sebagai kondisi adil di mana setiap perempuan dan laki-laki mendapat kebijakan yang sama rata guna menghilangkan hambatan dalam menjalankan perannya sebagai perempuan maupun laki-laki. Kesetaraan yang berlaku dalam tiap tahapan kehidupan ditujukan agar terhindar dari ketidakadilan. Keadilan gender sebagai strategi yang dijalankan untuk menghasilkan kesetaraan.¹⁴² Dalam penyelenggaraan hukum, *affirmative action* harus digunakan sebagai kebijakan di mana menjadi sarana untuk memanifestasikan keadilan dan penghormatan pada HAM, khususnya hak asasi perempuan dalam hal berpartisipasi dalam iklim demokrasi adil.¹⁴³

3. Gender dalam Pandangan Islam

Merujuk pada pandangan Islam, laki-laki dan perempuan memiliki hak dan kewajiban yang sama juga berbeda, hal ini dikhususkan pada fungsi dan tugasnya, bukan terhadap kedudukannya.¹⁴⁴ Sejalan dengan keutamaan yang terdapat dalam ajaran Islam bahwa manusia dipandang secara setara dan tidak dibeda-bedakan atas kelas sosial, jenis kelamin, dan ras, melainkan kualitas

¹⁴¹ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 14.

¹⁴² *Ibid.* hlm. 78.

¹⁴³ *Ibid.* hlm. 15.

¹⁴⁴ Asmaeny Aziz, *Perempuan di Persimpangan Parlemen, op.cit.* hlm. 54.

dari ketakwaannya, kebaikan selama di dunia serta warisan dari amal baik setelah tiada. Seperti yang tertuang di dalam QS. Al-Hujurat :13, sebagai berikut:¹⁴⁵

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَقْوَمُ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya: “Wahai manusia, sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan. Kemudian, Kami menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa.”

Ayat tersebut memberi refleksi bahwa terdapat prinsip egalitarian dalam Islam yang menekankan persamaan manusia, baik laki-laki dan perempuan maupun antar suku, keturunan, dan bangsa. Antara laki-laki dan perempuan baik dalam segi spiritual dan aktivitas sosial memiliki kesamaan. Ayat tersebut juga menegaskan pandangan yang memandang keduanya berbeda sehingga timbul pihak yang dimarginalkan.¹⁴⁶ Nasaruddin Umar menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang dipakai dalam menelaah

¹⁴⁵ Neng Dara Afifah, *Islam, Kepemimpinan Perempuan, dan Seksualitas*, (Yayasan Pustaka Obor: Jakarta, 2017), hlm. 3.

¹⁴⁶ Sarifa Suhra, “Kesetaraan Gender dalam Perspektif Al-Quran dan Implikasinya terhadap Hukum Islam”, *Jurnal Al-Ulum*, Vol. 13 No. 2, 2013, hlm. 374.

kesetaraan gender dalam al- Qur'an. Salah satunya ditekankan pada peran laki-laki dan perempuan sebagai seorang Khalifah di Bumi. Ditegaskan dalam QS. Al-An'am: 165, sebagai berikut:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ
دَرَجَاتٍ لِّيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ
رَّحِيمٌ ﴿١٦٥﴾

Artinya: *“Dan Dialah yang menjadikan kamu sebagai khalifah-khalifah di bumi dan Dia mengangkat (derajat) sebagian kamu di atas yang lain, untuk mengujimu atas (karunia) yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu sangat cepat memberi hukuman dan sungguh, Dia Maha Pengampun, Maha Penyayang”*.

Ditegaskan pula dalam QS. Al-Baqarah: 30, sebagai berikut:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ﴿٣٠﴾

Artinya: *“Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.”*

Ayat tersebut menjelaskan bahwa kata “khalifah” tidak mengacu pada satu jenis kelamin saja. Laki-laki dan perempuan memiliki fungsi yang serupa sebagai seorang khalifah dalam pertanggung jawabannya di muka

bumi ini.¹⁴⁷ *Istikhlaf* atau pengangkatan manusia sebagai Khalifah ini mencakup laki-laki dan perempuan. Sebagaimana dalam Al-Qur'an, penyebutan "insan" memiliki makna seorang manusia, baik perempuan ataupun laki-laki. Pengangkatan manusia sebagai Khalifah melambangkan dasar dari integralisme antara perempuan dan laki-laki yang berkaitan dengan kekuasaan diriwayatkan dalam Al-Qur'an. Islam menegaskan bahwa persamaan hak laki-laki dan perempuan merupakan persamaan mutlak, selain sisi nisbi yang berbeda dari keduanya.¹⁴⁸

Konsep kepemimpinan perempuan dalam Islam dapat dimaknai dengan Allah SWT yang menciptakan laki-laki dan perempuan untuk menjadi pemimpin. Makna kepemimpinan memiliki cakupan yang luas. Dapat terkait pemimpin pemerintahan, pemimpin keluarga, pemimpin pendidikan, serta pemimpin untuk diri sendiri. Ditekankan bahwa manusia memiliki tanggung jawab yang dipikul dan dilaksanakan secara amanah.¹⁴⁹ Meskipun di dalam Al-Quran dan hadist sudah mengandung prinsip kesetaraan, masih banyak pengabaian dan penolakan dari umat saat pengimplementasiannya.

¹⁴⁷ Sarifa Suhra, *op.cit.* hlm. 380.

¹⁴⁸ Hibbah Rauf Izzat, *Wanita dan Politik Pandangan Islam*, (PT Remaja Rosdakarya: Bandung, 1997), hlm. 48.

¹⁴⁹ Neng Dara Afifah, *op.cit.* hlm. 5.

Salah satu ayat yang dijadikan argumentasi ialah QS. An-Nisa: 34, yang artinya:¹⁵⁰

الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى
بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ ﴿٣٤﴾

Artinya: “Laki-laki (suami) itu pelindung bagi perempuan (istri), karena Allah telah melebihkan sebagian mereka (laki-laki) atas sebagian yang lain (perempuan), dan karena mereka (laki-laki) telah memberikan nafkah dari hartanya.”

Diartikan pula sebagai “laki-laki adalah *qowwam* dan bertanggung jawab terhadap kaum perempuan”. Pemaknaan tersebut menempatkan laki-laki pada posisi superior sementara perempuan inferior. Hal tersebut berlainan dengan ajaran Islam yang menekankan bahwa Islam sebagai *rahmat* untuk seluruh individu tanpa membedakan jenis kelamin. Konteks yang perlu diperhatikan pada ayat di atas terkait dengan beberapa hal. Ayat di atas turun untuk menjelaskan konteks hubungan suami dan istri berlainan dalam konsep kepemimpinan. Pula pelarangan perempuan dengan mengatasmakan ayat di atas dapat dikatakan sebagai langkah

¹⁵⁰ *Ibid.* hlm. 6.

diskriminasi. Ayat di atas turun pada kondisi kuatnya kekerasan domestik pada masyarakat Arab di zaman pra-Islam.¹⁵¹

Diskriminasi Gender dalam hal ini tidak dibenarkan dalam Islam, sistem Negara Islam memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara untuk memiliki hak yang sama dalam partisipasi sosial politik.¹⁵² Dapat dilihat dengan hadirnya Ratu Balqis sebagai simbol ataupun wujud dari adanya kepemimpinan perempuan yang dituangkan dalam surat Al- Naml dan Al- Anbiya. Kedua surat tersebut menandakan diakuinya keberadaan perempuan sebagai seorang pemimpin. Bahwasanya Ratu Bilqis dalm hal ini berhasil memimpin negerinya, yakni Saba dengan bijaksana, adil, dan arif.¹⁵³

Persamaan hak bagi perempuan dan laki-laki tercermin melalui persamaan dari nilai kemanusiaan, hak sosialnya, tanggung jawab dan balasannya. (perhitungan kelak di yaumul akhir).¹⁵⁴ Merujuk pendapat Yusuf Ali, bahwa laki-laki dan perempuan diciptakan dari spesies yang sama. Islam dalam hal ini tidak menomorduakan perempuan. Posisi

¹⁵¹ Neng Dara Afifah, *op.cit.* hlm. 7.

¹⁵² Ristina Yudhanti, *op.cit.* hlm. 22.

¹⁵³ Neng Dara Afifah, *loc.cit.*

¹⁵⁴ Hibbah Rauf Izzat, *op.cit.*, hlm. 50.

perempuan dan laki-laki sama dalam bidang publik. Tidak terdapat ketentuan tekstual yang memposisikan perempuan sebagai pihak kedua.¹⁵⁵

BAB III

PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN PEREMPUAN DI PARLEMEN

A. Pemenuhan Hak Politik Perempuan terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia dan Argentina

Kuota keterwakilan perempuan memiliki kaitan erat dengan demokrasi. Khususnya negara yang menganut demokrasi seperti Indonesia dan Argentina. Kedua negara tersebut memiliki karakteristik bahwa negara demokrasi mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Rakyat dijadikan penentu dan pemegang kekuasaan dalam kehidupan bernegara. Untuk menentukan dan memegang kekuasaan tersebut rakyat tidak turun langsung melainkan diwakilkan oleh wakil-wakil yang berada di lembaga negara melalui pemilu. Proses politik tersebut

¹⁵⁵ Tari Siwi Utami, *Perempuan dalam Politik*, (Gama Media: Yogyakarta, 2001), hlm. 11.

mengutamakan sistem demokratis dengan mengedepankan adanya hak untuk memilih dan hak untuk dipilih setara antara laki-laki serta perempuan.¹⁵⁶

Tercapainya kesetaraan dalam memberi peluang laki-laki dan perempuan dalam hal bersaing di ranah politik merupakan syarat berjalannya suatu demokrasi. Laki-laki dan perempuan idealnya memiliki kedudukan yang setara di seluruh bidang kehidupan, salah satunya politik dalam hal pembuatan maupun pengambilan keputusan kebijakan. Keterwakilan perempuan untuk perempuan merupakan sebuah tuntutan yang wajib diwujudkan dari adanya kedaulatan rakyat. Mengingat terdapat perbedaan pengalaman juga kepentingan dalam beberapa aspek kehidupan yang terpisah sehingga tidak dapat direpresentasi oleh laki-laki.

Hak memilih dan hak pilih merupakan manifestasi dari adanya hak politik dalam HAM. Indonesia dan Argentina dalam hal mengupayakan dapat dilihat dalam meratifikasi instrumen internasional maupun nasional guna meraih kesetaraan laki-laki serta perempuan. Kedua negara tersebut sama-sama sudah meratifikasi CEDAW dan ICCPR sebagai langkah menyetarakan kedudukan laki-laki serta perempuan dalam bidang politik. ICCPR pada pelaksanaannya merupakan kovenan yang bertalian dengan CEDAW guna melengkapi perjanjian pokoknya, yakni untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan.

Upaya dunia internasional sedemikian rupa harus dianggap sebagai sinyal penting bahwa hak politik perempuan harus dianggap satu kesatuan dengan HAM.

¹⁵⁶ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 2.

Mengingat populasi perempuan di dunia hampir setengah dari populasi, menjadi hal yang sangat wajar apabila negara demokrasi mempertimbangkan keterwakilan perempuan di dalam pemerintahan. Perwujudan tersebut dituangkan dalam *affirmative action* yang menjadi landasan negara demokrasi guna mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Seiring dengan perkembangannya, tindakan afirmasi banyak diadopsi oleh berbagai negara di dunia yang juga dituangkan dalam berbagai bentuk kebijakan. Di antaranya Indonesia dan Argentina yang juga sama-sama mengupayakan kesetaraan gender dengan meratifikasi berbagai instrumen internasional, menerapkan tindakan afirmasi dan kuota perempuan. Indonesia dan Argentina merupakan negara yang menerapkan konsep tersebut.

Seiring pelaksanaannya, terdapat beberapa permasalahan yang menghambat, yakni subordinasi terhadap perempuan. Berdampak pada hak politik perempuan yang belum terpenuhi dengan baik.¹⁵⁷ Berdasarkan pada kenyataan dalam berbagai aspek kehidupan, perempuan banyak mengalami hambatan ketidaksamaan dan ketidaksetaraan dari struktur sosial. Ketidakmerataan partisipasi perempuan dalam ruang publik, politik, dan pemerintahan berdampak sangat signifikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait perempuan baik dari segi ekonomi, sosial, politik, hukum, dan pendidikan.

¹⁵⁷ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 2.

Hal ini mengakibatkan beberapa hak dan kepentingan perempuan kurang diakomodir dengan baik dalam sejumlah kebijakan. Beberapa hasil kebijakan cenderung kurang berperspektif gender, sementara tujuan atau sasaran dari dibentuknya kebijakan adalah perempuan.¹⁵⁸ Seperti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi yang dapat dikatakan sarat akan objektifikasi terhadap perempuan. Dapat dilihat dalam Pasal 1 mengatur tentang definisi pornografi sebagai “gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum, yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat”. Kalimat “memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat” mencerminkan hegemoni dari penafsiran laki-laki, pemaknaan eksploitasi seksual antara penafsiran perempuan dan laki-laki tentu berbeda.¹⁵⁹ Penajaman akan situasi dan kondisi khusus dari perempuan perlu diperdalam lagi oleh penentu kebijakan agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Meskipun Indonesia dan Argentina sama-sama menerapkan kebijakan kuota keterwakilan, dalam pelaksanaan terdapat perbedaan signifikan terkait hasil keterpilihan perempuan. Indonesia masih tertinggal jauh untuk meraih persentase

¹⁵⁸ Very Wahyudi, *op.cit.* hlm. 65.

¹⁵⁹ Ristina Yudhanti, *Perempuan dalam Pusaran Hukum*, (Thafa Media: Yogyakarta, 2014), hlm. 18.

30% kuota keterwakilan. Peristiwa tersebut seharusnya dapat dianulir oleh Indonesia karena sudah beberapa kali melakukan perubahan regulasi. Mengingat hak politik menjadi hak yang harus dimanifestasikan agar dapat memutus rantai subordinasi perempuan.¹⁶⁰ Pada bagian ini, Penulis tertarik untuk meninjau lebih jauh dengan membandingkan mekanisme kuota keterwakilan perempuan antara Indonesia dan Argentina.

1. Pemenuhan Hak Politik Perempuan terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia

Indonesia sempat mengalami pasang surut, baik dari sisi demokrasi, politik, dan gerakan perempuan. Termasuk partisipasi perempuan dalam ruang publik.¹⁶¹ Perjuangan Indonesia dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam ruang publik guna mengupayakan kesetaraan gender perlu ditelusuri meruntut pada perkembangannya.¹⁶² Keseriusan pemerintah dalam mengupayakan pemilu dapat dilihat dari disahkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Pemilu meski keadaan pemerintah sedang tidak stabil pasca merdeka. Setahun setelahnya, regulasi tersebut diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Pemilu. Regulasi tersebut menegaskan desain pemilu tidak langsung (bertingkat). Mengingat rakyat Indonesia masih banyak yang buta huruf sehingga dikhawatirkan hasilnya akan terdistorsi jika dilaksanakan secara langsung.¹⁶³

¹⁶⁰ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 6.

¹⁶¹ *Ibid.* hlm. 2.

¹⁶² *Ibid.* hlm. 20.

¹⁶³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 24.

Setelah melalui proses yang panjang guna meraih kemerdekaan, Indonesia mulai melaksanakan pemilu untuk pertama kalinya di tahun 1955 yang dilakukan secara dua kali. Pemilu pertama pada 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Dewan Konstituante.¹⁶⁴ Organisasi-organisasi federasi perempuan saat itu berperan besar dalam memastikan jika perempuan dapat memperoleh haknya. Hal ini didasarkan pada kampanye pendidikan untuk para pemilih sehingga banyak perempuan yang mulai menggunakan hak pilih.¹⁶⁵ Perempuan sendiri saat kontestasi Pemilu tersebut, banyak yang memberikan suara namun hanya sedikit perempuan yang mendapat dukungan dari partai sebagai calon. Hasilnya partai perempuan saat itu tidak mendapat satupun kursi di pemerintahan.¹⁶⁶

Indonesia pada tahun 1958 mulai memperlihatkan komitmen dalam menyetarakan kedudukan laki-laki dan perempuan. Ditandai dengan ratifikasi konvensi internasional menjadi Undang-Undang Nomor 68 tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita. Regulasi tersebut telah menjamin dan mengakomodir keselarasan hak politik perempuan yang diatur dalam Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Kathryn Robinson, *Gender, Islam, and Democracy in Indonesia*, (Routledge: Canada, 2010), hlm. 59.

¹⁶⁶ *Ibid.*

7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950).¹⁶⁷

Ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUDS 1950 berbunyi:

“Setiap warga negara dapat diangkat dalam tiap-tiap jabatan pemerintah. Orang asing boleh diangkat dalam jabatan-jabatan pemerintah menurut aturan-aturan yang ditetapkan oleh undang-undang.”

Ketentuan Pasal 60 UUDS 1950 berbunyi:

“Yang boleh menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ialah warga negara yang telah berusia 25 tahun dan bukan orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang haknya untuk dipilih telah dicabut.”

Politik gender telah menjadi karakteristik perjuangan bangsa sejak awal abad ke-20. Perempuan dalam gerakan nasionalis berhasil memasukkan prinsip persamaan bagi seluruh warga negara dalam konstitusi saat itu.¹⁶⁸ Dapat dilihat melalui Pasal 60 UUDS 1950, bahwa perempuan dapat dipilih menjadi anggota DPR ataupun jabatan umum dengan syarat sama tanpa diskriminasi. Pada tahun tersebut juga terdapat Partai Wanita Rakyat yang memiliki pandangan bahwa demokrasi berarti juga kesetaraan terhadap perempuan, namun tidak mendapat dukungan penuh dari perempuan secara luas saat itu.¹⁶⁹

Merujuk pendapat Elizabeth Martyn dalam bukunya *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia, Gender, and Nation in a New Democracy*, kondisi hak politik perempuan Indonesia saat itu mulai terakomodir yang ditandai dengan

¹⁶⁷ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 20.

¹⁶⁸ Kathryn Robinson, *op.cit.* hlm. 65.

¹⁶⁹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 21.

jaminan hak konstitusional tanpa melihat agama, ras dan jenis kelamin. Meskipun hak perempuan sudah dicantumkan secara konstitusional, jumlah daripada perempuan yang menduduki jabatan di ranah publik masih sedikit. Salah satu perempuan yang berhasil menduduki jabatan cukup berpengaruh di tahun 1968 ialah Sri Widoyati sebagai Hakim Agung di Mahkamah Agung.¹⁷⁰

Geliat gerakan perempuan semakin gencar pada masa Orde Lama, dilihat dengan banyaknya organisasi perempuan pada saat itu. Geliat tersebut tidak bertahan lama karena gerakan perempuan diintervensi oleh propaganda peristiwa 1965. Meski sedang dilanda ketidakstabilan dalam pemerintahan, saat itu pemerintah meratifikasi CEDAW menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.¹⁷¹

Pemilu kedua dilaksanakan pada tahun 1971 masa Orde Baru, dilaksanakan dengan cukup berbeda karena terdapat regulasi baru yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Susunan MPR, DPR, dan DPRD. Pelaksanaannya cukup berbeda karena condong ke arah represif terhadap kekuatan politik yang ada saat itu. Pemilu yang sudah diselenggarakan sejumlah lima kali dinilai “tidak berarti” karena corak pemerintahan yang diktator. Sepak terjang dalam pelaksanaan pemilu di masa Orde Lama dan Orde Baru belum memiliki perubahan yang berarti, di mana

¹⁷⁰ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 21.

¹⁷¹ *Ibid.*

sasaran untuk mewujudkan kesetaraan bagi perempuan sangat jauh. Disebabkan oleh kentalnya budaya patriarki yang sangat mendominasi dan sulit dikalahkan.¹⁷²

Setelah 32 tahun berkuasa, muncul gerakan perlawanan dari masyarakat pada Mei 1998. Gerakan perempuan juga turut andil dalam menuntut mundurnya pemerintahan Orde Baru.¹⁷³ Mengingat peristiwa Mei 1998 terdapat pelanggaran HAM berat terkait dengan kasus pembunuhan dan pemerkosaan terhadap perempuan.¹⁷⁴ Era reformasi memberi kesempatan bagi perempuan untuk menuntut kesetaraan gender di bidang politik, khususnya terkait kuota keterwakilan.¹⁷⁵ Sayangnya tuntutan kesetaraan dalam bidang politik belum tercapai karena pelaksanaan pemilu pertama setelah reformasi masih terfokus pada perbaikan sistem demokrasi tanpa mengindahkan demokrasi yang berkeadilan juga harus menyeimbangkan sisi kesetaraan gender.¹⁷⁶

Mona Lena Krook atau Krook menjelaskan dalam jurnalnya yang berjudul *Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis* bahwa terdapat empat dasar pengimplementasian *affirmative action* pada suatu negara. Antara lain terkait dengan mobilisasi dari perempuan dalam meningkatkan representasinya, kemudian inisiasi elit politik yang sebagian termasuk dalam strategi politiknya. Selanjutnya kesadaran akan kesetaraan dan representasi, terakhir dari adanya dorongan juga

¹⁷² *Ibid.* hlm. 28.

¹⁷³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 28.

¹⁷⁴ Nur Azizah, *Advokasi Kuota Gender di Indonesia*, (UMY: Yogyakarta, 2014), hlm. 69.

¹⁷⁵ *Ibid.* hlm. 70.

¹⁷⁶ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 26.

dukungan internasional untuk mengadopsi regulasi tertentu.¹⁷⁷ Dasar yang dipaparkan oleh Krook juga terdapat di Indonesia.

Peluang tumbuhnya gerakan perempuan pada 1998 mulai terlihat seperti Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI) yang memiliki fokus terhadap pendidikan politik perempuan serta aktivisme damai.¹⁷⁸ Suara Ibu Peduli juga didirikan guna menyuarakan demokratisasi Indonesia untuk turut serta memasukkan perspektif perempuan. Pada November 1998, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa dan mengesahkan Tap MPR Nomor. XIV Tahun 1998 yang berisi perintah untuk melaksanakan pemilu dengan batas waktu sampai 7 Juni 1999. Saat pembentukan regulasi pemilu, Chusnul Mar'iyah, salah satu penggagas berdirinya KPI, mengusulkan pemilu proporsional yang memfasilitasi keterwakilan perempuan dengan kuota keterwakilan perempuan. Organisasi perempuan lainnya seperti Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), Solidaritas Perempuan (SP), Kaukus Perempuan Parlemen (KPP) juga turut memberi usulan.¹⁷⁹

Usulan tersebut ditolak oleh Tim Tujuh yang bertugas untuk menyusun pengaturan Parpol, Pemilu dan susunan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Penolakan tersebut didasarkan oleh anggapan bahwa representasi perempuan yang hanya mencapai 9%) sudah cukup berperan serta mewakili.¹⁸⁰ Serta berlandaskan

¹⁷⁷ *Ibid.* hlm. 29.

¹⁷⁸ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 29.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.* hlm. 29.

pada alasan gagasan kuota perempuan tidak sesuai dengan sistem pemilu pluralitas yang dianggap sangat cocok bagi Indonesia saat itu.¹⁸¹ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 1999) pada akhirnya disahkan tanpa mengakomodir kuota perempuan. Hal ini dikarenakan budaya patriarki dan ketidaksadaran para elit politik akan pentingnya keterwakilan perempuan di pemerintahan.¹⁸² Ketentuannya terkait pencalonan juga tidak berperspektif gender karena prinsip demokrasi liberal dengan menyamakan perlakuan terhadap semua warga negara, tercantum dalam Pasal 41 ayat (1) yang berbunyi:¹⁸³

“Setiap Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap Daerah Pemilihan”.

Perpindahan kepemimpinan kepada Gus Dur dalam Sidang Umum MPR 1999 bersamaan dengan Amandemen UUD 1945. Amandemen kedua dilaksanakan pada Sidang Umum MPR 2000 dengan pembahasan ulang hak-hak warga negara. Terkait ketentuan HAM dalam DUHAM dan penanganan pelanggaran HAM sebelumnya. Momentum ini menjadi kesempatan aktivis perempuan dalam membentuk dasar khusus *affirmative action* pada perempuan di bidang politik. Hasil dari amandemen terdapat perubahan pada Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, perubahannya berbunyi “Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan

¹⁸¹ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 71.

¹⁸² Ida Budhiati, *loc.cit.*

¹⁸³ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 72.

perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”¹⁸⁴

Usulan-usulan kuota keterwakilan kembali disuarakan dalam proses pembuatan Rancangan Undang-Undang (RUU) Parpol dan Revisi UU Pemilu Tahun 2002. Pembahasan tersebut melalui proses politik yang berubah-ubah, mengingat banyak dilayangkan *miderheads* (catatan keberatan) dari beberapa anggota perempuan saat pembahasan ketentuan kuota keterwakilan perempuan di Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.¹⁸⁵ Para anggota perempuan saat itu belum memiliki kesadaran dan tidak menganggap rendahnya keterwakilan perempuan merupakan permasalahan yang krusial.¹⁸⁶

Panitia Khusus (Pansus) saat itu dibentuk untuk turut membahas terkait dengan kuota keterwakilan perempuan yang dilaksanakan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Bersamaan dengan KPPI serta Jaringan Perempuan dan Politik. KPPI dalam usulannya memberikan beberapa penambahan pada beberapa pasal. Seperti penambahan klausula terkait dengan persyaratan parpol dalam kepemimpinan perempuan minimal 30%, pengajuan calon disertai kuota 30%, pemilihan kandidatnya mencakup kuota 30%.¹⁸⁷

KPPI turut mengusulkan untuk didirikan sebuah lembaga pengawasan parpol yang anggotanya terdiri dari orang yang independen dan non partisipan dengan

¹⁸⁴ *Ibid.* hlm. 76.

¹⁸⁵ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 29.

¹⁸⁶ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 72.

¹⁸⁷ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 32.

minimal 30% perempuan di dalamnya. Jaringan Perempuan dan Politik saat itu juga mengancam sikap partai politik yang belum sadar terkait keteringgalan perempuan di dalam politik dan sulitnya akses perempuan untuk menduduki kepengurusan parpol. Mereka turut memberikan advokasi alasan persentase 30% yang digunakan terkait dengan *critical mass* agar dapat memengaruhi kebijakan dan tidak membenarkan dominasi salah satu jenis kelamin lebih dari 70%.¹⁸⁸

Setelahnya dilakukan penyusunan Daftar Isian Masalah (DIM) terkait proses rekrutmen dalam mengisi jabatan politik melalui demokrasi dengan menilik kesetaraan gender melalui kuota keterwakilan perempuan atau gender yang terdaftar dalam DIM No. 44. Atas kesembilan usulan-usulan dari fraksi tersebut, hanya Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Golongan Karya (Golkar) yang mengimplementasikan perubahan redaksionalnya. Pada Rapat Pansus yang ke 17, kembali diwarnai pro dan kontra terkait pendefinisian kuota keterwakilan perempuan. Pembahasan kuota keterwakilan perempuan dan gender pada akhirnya tidak mendapat kesepakatan sehingga tidak mengambil suatu keputusan pada DIM No. 44. Hanya tiga partai yang setuju yakni PKB, Golkar, dan Reformasi.¹⁸⁹

Advokasi kuota keterwakilan perempuan saat itu gagal, namun aktivis perempuan tidak kehilangan arah sehingga kembali mengadvokasi pembentukan RUU Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang

¹⁸⁸ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 82.

¹⁸⁹ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 86.

nantinya dijadikan landasan hukum pelaksanaan Pemilu 2004.¹⁹⁰ Gagasan *affirmative action* mulai digaungkan pada pembahasan RUU Pemilu tahun 2002-2003. Sebagai upaya dari rekayasa sosial guna memberi kondisi khusus yang bersifat sementara agar memperluas jalan representasi perempuan di politik.¹⁹¹ Pembahasan RDPU kembali diwarnai dengan usulan KPPI yang mendesak dimasukkannya kuota 30% keterwakilan perempuan, namun pada draf RUU Pemilu terkait tata cara pencalonan tidak memuat klausul kuota 30% dengan menyesuaikan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik pada Pasal 5 dan Pasal 6.¹⁹²

Kuota keterwakilan perempuan secara tegas diusung oleh PKB dan Golkar yang dimasukkan dalam DIM 152 dan DIM 153. Usulan kedua partai tersebut didukung tiga partai oleh Partai Reformasi, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kesatuan Kebangsaan Indonesia. Sementara partai lainnya seperti PDI-Perjuangan, TNI/Polri, Partai Bulan Bintang, dan Partai Daulatul Ummah masih dalam kondisi gamang, hanya menghendaki pencantuman “keterwakilan perempuan saja”. Keberadaan Ferry Mursyidan sebagai Wakil Ketua Pansus saat itu menyampaikan kegagalan pencantuman kuota 30% pada UU Parpol 2002 seharusnya menjadi refleksi anggota Pansus RUU Pemilu agar tidak mengulangi kesalahan yang serupa.

¹⁹⁰ *Ibid.* hlm. 112.

¹⁹¹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 26.

¹⁹² Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 115.

Mengingat kegagalan pencantuman tersebut mendapat minderheads dari seluruh anggota perempuan DPR.¹⁹³

Pengaturan terkait kuota keterwakilan ini telah mengalami perubahan lebih dari 3 (tiga) kali. Pengesahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinilai sebagai batu loncatan kesetaraan perempuan dan laki-laki dalam berpolitik, di mana kuota 30% keterwakilan perempuan mulai diakui secara sah, meski belum cukup mengakomodir ketentuan bakal calon perempuan.¹⁹⁴ Merujuk pendapat Krook, Indonesia dalam menerapkan kuota keterwakilan perempuan menggunakan kombinasi *party list quota* dan *legislative quota* dengan kewajiban partai untuk memiliki proporsi kader perempuan melalui sistem pemilihan proporsional terbuka. Selanjutnya terbit UU Parpol 2011 yang mengamanatkan betapa pentingnya pendidikan politik dengan tetap berpedoman terhadap kesetaraan dan keadilan gender.¹⁹⁵ Dalam Pasal 2 ayat (2) UU Parpol 2011 diatur tentang pendirian dan pembentukan parpol yang harus menyertakan kuota 30% keterwakilan perempuan.

Ketentuan kuota keterwakilan perempuan ini telah diakomodir dalam UU Pemilu 2012 pada Pasal 8 huruf e menyebutkan “menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik pusat” sebagai salah satu syarat partai politik untuk dapat menjadi peserta

¹⁹³ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 121.

¹⁹⁴ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 26.

¹⁹⁵ Nur Asikin Thalib, *op.cit.* hlm. 234.

pemilu.¹⁹⁶ Terdapat perubahan signifikan setelah penerapan ketentuan *affirmative action* di pemilu tahun 2004. Peningkatan tersebut disajikan dalam data pemilu tahun 2004-2019 melalui tabel di bawah ini:

Tabel 1 Kesalahan! Tidak ada teks dari gaya yang ditentukan dalam dokumen.1

Data Keterpilihan Perempuan di Indonesia Periode Pemilu 2004-2019

	2004	2009	2014	2019
DPR	11,8%	17,86%	17,32%	20,87%
DPRD	-	26,52%	25,76%	30,88%

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Melalui tersebut, hasil pemilu tahun 2004 sudah mulai menerapkan *affirmative action* dengan kuota keterwakilan 30% pada pencalonan anggota legislatif. Pemilu 2009, pemerintah mulai memadukan sistem kuota dengan *zipper system* yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹⁹⁷ Dapat dilihat, setelah diberlakukan kuota 30% dan *zipper system* terdapat peningkatan representasi di DPR sebesar 17,86% dan DPRD sebesar 26,52%. Sistem kuota dengan *zipper system* ini terdapat dalam Pasal 53 dan Pasal 55.

Ketentuan Pasal 53 berbunyi:

¹⁹⁶ Asmaeny Azis, *Perempuan di Persimpangan Parlemen*, *op.cit.* hlm. 184.

¹⁹⁷ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.*, hlm. 78.

“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.”

Ketentuan Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2) berbunyi:

- (1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.
- (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Ketentuan *zipper system* ini dapat dikatakan upaya proporsional dalam hal meningkatkan keterwakilan perempuan. Sistem ini mengharuskan parpol turut menyertakan sekurang-kurangnya satu caleg perempuan dalam tiga urutan calon legislatif (caleg) pada nomor urutnya. Upaya ini diterapkan guna menghindari kegagalan perempuan masuk di legislatif, karena perempuan jarang sekali dimasukkan di nomor urut kecil.¹⁹⁸ Meski *zipper system* ini merupakan langkah aktual dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan, pelaksanaannya cukup mengalami hambatan. Di antaranya terletak pada tidak adanya sanksi konkret terhadap parpol yang tidak mematuhi ketentuan ini.¹⁹⁹

Jika parpol tidak menerapkannya, hal yang mereka lakukan hanya meminta perbaikan daftar calon kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dapat diartikan, tidak dipatuhinya ketentuan ini tidak serta merta keikutsertaan parpol dalam pemilu.²⁰⁰ Terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-VI/2008 yang

¹⁹⁸ Asmaeny Azis, *Perempuan di Persimpangan Parlemen*, *op.cit.* hlm. 190.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 79.

membatalkan Pasal 214 Huruf a, b, c, d dan e UU Pemilu 2008 membawa perubahan. Pasal 214 ini mengatur tentang penggunaan nomor urut pada daftar caleg. Pembatalan ini mengakibatkan kembalinya sistem suara terbanyak, upaya peningkatan keterwakilan perempuan selama beberapa dekade menjadi lumpuh sementara.²⁰¹

Ketentuan Pasal 214 berbunyi:

Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

²⁰¹ Nur Asikin Thalib, *op.cit.* hlm. 244.

Permohonan yang diajukan pemohon ini terhadap uji materiil Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU Pemilu 2008. Kedua pasal dalam Undang-Undang tersebut, dianggap oleh pemohon tidak sejalan dengan semangat reformasi dan telah keluar dari asas pemilu jujur dan adil. Pemohon menganggap Pasal 55 diskriminatif karena perbedaan caleg perempuan dan laki-laki serta Pasal 214 akan memberi kesewenang-wenangan yang berindikasi pada penentuan caleg berdasarkan suka atau tidak suka oleh pengurus partai.²⁰²

Jika meruntut pada alasan hadirnya *affirmative action* ini dalam konteks gender, kebijakan ini tidak sama dengan pemberian preferensi, khususnya memberi hak-hak istimewa pada perempuan. Kebijakan ini dilahirkan dari keinginan lepas dari belenggu lingkungan yang sarat akan diskriminasi. Hal ini merupakan diskriminasi positif yang diterapkan guna mempercepat tercapainya keadilan juga kesetaraan untuk kelompok tertentu.²⁰³

Apakah dapat dikatakan *affirmative action* ini merupakan diskriminasi? Merujuk Pasal 1 angka 3 UU HAM berbunyi “Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam

²⁰² Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 82.

²⁰³ *Ibid.* hlm. 33.

kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”²⁰⁴

Dalam hal ini, *affirmative action* sama sekali tidak berdampak pada pembedaan, pengucilan, ataupun pelecehan kepada pihak lainnya. Ketentuan ini tidak mengindikasikan adanya diskriminasi. Diperkuat pula dengan keberadaan Pasal 4 ayat (1) CEDAW yang menyatakan bahwa “Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.” Jelas sekali, pemohon tidak memahami konsepsi dan esensi perjuangan yang diupayakan oleh seluruh pihak dalam melahirkan *affirmative action*.²⁰⁵

Putusan MK tersebut meski sudah diputuskan, nyatanya tidak diambil dengan suara bulat, karena terdapat *dissenting opinion* yang menarik dari Hakim MK yakni Maria Farida Indrati. Ia menyatakan bahwa “Masalah yang berkaitan dengan kuota perempuan merupakan hal yang harus diperjuangkan sebagai suatu hak konstitusional dalam mencapai suatu kesetaraan dalam pembangunan bangsa Indonesia secara menyeluruh. Hal tersebut merupakan suatu kewajiban bagi

²⁰⁴ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 33.

²⁰⁵ *Ibid.* hlm. 37.

pemerintah dan para pembentuk Undang-Undang untuk mengatur dan melaksanakannya.”

Pendapatnya didukung oleh kutipan Hannah Pitkin dalam *The Concept of Representation* yang terbagi dalam empat argumen. Argumen pertama, *justice argument* yang jika dijabarkan, bahwa perempuan mewakili setengah dari populasi dan punya hak untuk setengah dari kursi. Argumen kedua, *experience argument*, di mana perempuan memiliki pengalaman yang berbeda dari laki-laki baik dari segi biologis maupun sosial yang diwakili. Hal ini menandakan bahwa perempuan dapat memasuki jabatan politik dengan arah politik yang berbeda. Argumen ketiga, *interest group argument*, di antara perempuan dan laki-laki memiliki kepentingan yang bertentangan, sehingga laki-laki dalam hal ini tidak bisa mewakili kepentingan perempuan. Argumen keempat, politisi perempuan dapat menjadi *role model* dalam rangka mendorong minat dan bakat perempuan lain untuk mengikutinya.²⁰⁶

Maria Farida juga menambahkan dalam *dissenting opinion*, ketentuan dalam Undang-Undang tersebut tidak lagi saling melengkapi satu sama lain. Ketentuan Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 sangat berkaitan erat dengan upaya peningkatan keterwakilan perempuan. Dapat dilihat bahwasanya Pasal 55 ayat (2) sebagai mekanisme perlindungan terhadap perempuan dalam internal partai. Selanjutnya Pasal 214 sebagai mekanisme perlindungan terhadap perempuan dalam eksternal

²⁰⁶ Nur Asikin Thalib, *op.cit.* hlm. 244.

yang berbentuk dukungan penting yang diraih caleg melalui daerah pilihannya. Mengenai Putusan MK tersebut, sistem suara terbanyak diterapkan dan mengingkari keberadaan *affirmative action*. Regulasi terakhir yang mengatur terkait pemilu ialah UU Pemilu 2023. Dalam UU Pemilu 2023 ini, pengaturan kuota keterwakilan perempuan di partai politik terdapat pada Pasal 173 ayat (2) huruf e yang berbunyi “Menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.”²⁰⁷

Ketentuan ini tidak mengatur secara tegas apakah kuota ini hanya berada di tingkatan kepengurusan, pencalonan, atau sampai pada perolehan suara caleg perempuan sebanyak kuota yang telah ditetapkan. Mengingat terdapat beberapa perubahan dan ketidaktegasan pasal-pasal yang mengatur terkait kuota keterwakilan ini, penerapannya tidak bersifat imperatif juga tidak memberikan dasar bagi KPU untuk menjatuhkan sanksi terhadap parpol yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. Akibatnya hanya sedikit parpol yang bisa melaksanakan amanat UU Pemilu 2023 ini dengan segala perubahannya. Syarat kuota keterwakilan perempuan 30% akhirnya hanya menjadi formalitas untuk memenuhi syarat undang-undang.²⁰⁸

²⁰⁷ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 81.

²⁰⁸ Ratna Riyanti, *Perempuan dalam Pusaran Pemilu*, (Penerbit NEM, Jawa Tengah, 2021), hlm. 14.

Pelaksanaan Pemilu 2019 dilaksanakan dengan cukup baik, dari 3.194 calon legislatif yang bertarung di kontestasi.²⁰⁹ Sebanyak 20,87% berhasil menduduki posisi di DPR dan 30,88% menduduki posisi di DPRD. Persentase tersebut merupakan capaian tertinggi setelah Indonesia melewati empat periode pemilu semenjak menerapkan *affirmative action*. Hasil tersebut masih lebih baik dari keterwakilan perempuan yang sempat menurun pada pemilu 2014, yakni hanya mencapai 17,3% di DPR dan 25% di DPRD.²¹⁰

Sanksi tegas sebenarnya dapat diterapkan oleh Pemerintah Indonesia. Seperti yang diterapkan di Argentina, terdapat *ley de copus* sebagai ketentuan yang mengatur penolakan tegas terhadap partai yang tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan untuk ikut pemilu. Konsekuensi absolut ini sangat memberi gambaran jelas kepada partai, jika tidak memenuhi kuota maka parpol tersebut tidak berhak untuk ikut serta dalam pemilu. Setelah ketentuan ini diterapkan di Argentina pada tahun 1991, terdapat kenaikan yang sangat signifikan dalam keterwakilan perempuan di lembaga legislatif seperti DPR dari persentase 4,6% pada tahun 1991 menjadi 21,3% pada tahun 1993.²¹¹

Penerapan kuota keterwakilan ini dipandang sebagai terobosan signifikan dalam perjuangan beberapa dekade oleh para perempuan Indonesia. Jika ditinjau

²⁰⁹ BBC, Pemilu: Jumlah Caleg Perempuan Terus Meningkat, tapi Mengapa Kuota 30% belum pernah tercapai, terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47734333> 1 April 2019. Diakses tanggal 12 Juni 2023.

²¹⁰ Juniar Laraswanda Umagapi, Representasi Perempuan di Parlemen Hasil Pemilu 2019: Tantangan dan Peluang, *Kajian*, Vol. 25 No. 1, 2020, hlm. 20.

²¹¹ Sasmitaningtyas dan Larissa Amanda, "Argentina Negara Amerika Latin Pertama Pendukung Kuota Perempuan di Parlemen", *Majalah Parlementaria*, Edisi 140, 2016, hlm. 77.

dari peningkatan keterwakilan perempuan sejak diberlakukan beberapa regulasi untuk dapat duduk sejajar dengan laki-laki di kursi legislatif. Akan tetapi, jika dilihat dari segi efektivitasnya, pemberlakuan kuota dalam UU Pemilu dikatakan belum efektif. Hal ini dikarenakan fakta pelaksanaan Pemilu sebelumnya, sebagian besar parpol mengabaikan kebijakan kuota tersebut.

Penerbitan beberapa peraturan perundang-undangan serta kuota minimal tersebut tidak serta merta membuat perubahan yang signifikan terkait partisipasi perempuan di ruang politik Indonesia. Masih saja kuantitas perempuan dalam politik sangat sedikit, Indonesia masih jauh dari capaian minimal *critical mass* kuota keterwakilan perempuan di pemerintahan. Pemilu masih menjadi ajang pertarungan yang tidak setara antara calon laki-laki dan perempuan.

2. Pemenuhan Hak Politik Perempuan terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Argentina

Argentina merupakan salah satu negara yang telah menempuh strategi kuota keterwakilan perempuan lebih lama dibandingkan negara-negara dunia. Hal ini dapat dilihat dari penerapan kebijakan kuota keterwakilan perempuan. Argentina menjadi negara pertama yang menerapkan kebijakan kuota tersebut.²¹² Ditandai pula dengan sudah diaturnya hak politik para perempuan sejak pemerintahan Juan Peron tahun 1947. Partai miliknya sudah mengimplementasikan kuota keterwakilan perempuan sejak tahun 1950. Perkembangan tersebut tidak lepas dari dinamika

²¹² Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 15.

politik pada sistem pemerintahan yang telah terjadi. Mengingat Argentina sendiri memiliki situasi pemerintahan yang hampir serupa dengan Indonesia dahulu sebelum mengembangkan kuota keterwakilan perempuan.²¹³

Argentina sendiri pernah merasakan pemerintahan otoriter ketika militer mulai mengintervensi proses pemerintahan. Hal tersebut juga menyebabkan terjadinya beberapa kasus pelanggaran HAM mulai dari tahun 1970 sampai dengan 1983.²¹⁴ Perjalanan dalam mengupayakan kuota keterwakilan perempuan cukup pelik. Evita Peron sebagai salah satu perempuan yang berjasa dalam mengupayakan kuota perempuan, mengingat dirinya telah mengusulkan sistem tersebut dari tahun 1950.²¹⁵ Setelah melalui masa sulit, runtuhnya pemerintahan militer Argentina ditandai dengan hadirnya pemerintahan sipil.²¹⁶ Transisi pemerintahan ini tidak dapat terjadi tanpa perempuan mengambil peran dalam organisasi yang menentang rezim dan menjadi aktor kunci dalam mengalahkan kediktatoran militer.²¹⁷

Penyebaran konsep kuota keterwakilan perempuan di seluruh Amerika Latin sebagian besar berasal dari penggunaan bahasa Spanyol negara kawasan tersebut. Perempuan-perempuan di Argentina contohnya, belajar tentang kuota gender melalui kontak yang ekstensif pada akhir tahun 1980 dengan perempuan di dalam Partai Sosialis Spanyol dan perempuan di Kosta Rika yang menggerakkan untuk

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 88.

²¹⁶ *Ibid.* hlm. 22.

²¹⁷ Hannah Rae Cake, "The Legislative Effectiveness of Women Under Gender Quotas: Argentina Before and After Quota Implementation", (USA: Florida State University, 2019), hlm. 7.

RUU Kesetaraan Nyata antara Perempuan dan Laki-laki.²¹⁸ Alih-alih kembali ke peran tradisional di wilayah privat, perempuan Argentina mengubah strategi dari memperjuangkan demokrasi menjadi memperjuangkan hak-hak perempuan. Demokratisasi Argentina menciptakan wadah bagi aktivis dan politisi perempuan untuk menuntut kuota sesuai dengan cita-cita demokrasi modern, seperti inklusivitas dan kebebasan dari diskriminasi.²¹⁹

Parlemen di negara Argentina terbentuk dalam *Congreso Nacional* (kongres) dengan bentuk dua kamar, yakni bikameral (dua kamar) yang terdiri atas *Chamber of Deputies* (Majelis Rendah) dan *Senate* (Majelis Tinggi). Kewenangan Majelis Rendah atau dapat disebut Dewan Perwakilan ini di antaranya, mengajukan RUU khusus tentang peningkatan pajak dan rekrutmen pasukan. Serta memakzulkan Presiden, Wakil Presiden, Ketua Kabinet Menteri, Menteri, dan Hakim Agung yang melakukan perbuatan tergolong tidak patut, kejahatan terkait kewenangan, juga kejahatan biasa.²²⁰

Majelis Tinggi atau senat sendiri memiliki beberapa kewenangan. Di mana berkaitan dengan mengajukan RUU secara lebih luas, bertindak sebagai hakim dalam pemakzulan yang dilaksanakan oleh Majelis Tinggi (kecuali pemakzulan presiden yang langsung dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung). Selanjutnya jika

²¹⁸ Mona Lena Krook, "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide", *Politics & Gender*, Vol. 2 No. 3, 2006, hlm. 316.

²¹⁹ *Ibid.* hlm. 7.

²²⁰ Yokotani, "Sistem Bikameral di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 9 No. 1, 2017, hlm. 1859.

terdapat problematika terkait keamanan dan pertahanan negara khususnya penyerangan, Majelis Tinggi dapat memerintahkan Presiden agar mengumumkan pengepungan. Persetujuan terkait penunjukkan serta pemindahan duta besar dan kementerian tertentu oleh Presiden diberikan dari Majelis Tinggi. Ketua Majelis Tinggi juga dapat menjadi Wakil Presiden namun tidak memiliki hak suara kecuali dalam situasi suara yang seimbang.²²¹

Sistem pemerintahan yang sudah lepas dari belenggu militer ini mulai menata kembali kehidupan bernegaranya.²²² Akses perempuan untuk duduk di pemerintahan mulai terbuka, tahun 1989 sebagai momentum terciptanya kesepakatan untuk lobi terkait *affirmative action* bagi perempuan di dunia politik. Kesepakatan tersebut dibahas dalam pertemuan terkait “Perempuan dan Partai Politik”.²²³ Ketentuan terkait kuota keterwakilan perempuan juga mendapat sambutan dan dukungan dari Presiden Carlos Menem.²²⁴ Pada tahun 1991, terjadi mobilisasi massa lebih dari 5.000 perempuan, bersamaan dengan berbagai kampanye yang dipimpin oleh organisasi perempuan dan upaya lobi meningkatkan kesadaran publik akan keterwakilan perempuan ini mengarah pada pengesahan undang-undang kuota gender di Argentina pada tingkat nasional.²²⁵

²²¹ *Ibid.* hlm. 1860.

²²² Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 88.

²²³ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 103.

²²⁴ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 16.

²²⁵ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm. 7.

Para aktivis perempuan mulai melobi legislator untuk mengesahkan Undang-Undang Nasional terkait hukum kuota tahun 1991. Setelah Konferensi Dunia Keempat PBB tentang Perempuan, Argentina kemudian menjadi model penting di kawasan tersebut sebagai subyek dari beberapa pertemuan di antara politisi perempuan Amerika Latin pada tahun 1995.²²⁶ Pemerintahan saat itu mengesahkan regulasi nasional yakni Undang-Undang Nomor 24.012 Tahun 1991 terkait Kode Pemilu Nasional (*Ley De Copus*).²²⁷ Ketentuan lainnya yang termuat dalam Undang-Undang tersebut berisi mengenai sanksi implisit, berbunyi:²²⁸

“The list of candidates must include at least 30 percent of women candidates for public officer, in proportion which will make their election possible. List of candidates which fail to fulfill this shall not be made official”

Sanksi yang tertuang memberi peringatan keras terhadap partai yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, keikutsertaannya dikatakan tidak sah. Melalui ketentuan tersebut jumlah perempuan di pemerintahan Argentina mengalami peningkatan dari 5,4 persen ke 13,3 persen.²²⁹ Di dalamnya terdapat pula pengaturan kuota perempuan yang merubah dan menambah Pasal 60 Undang-Undang Nomor 2135 Tahun 1983, yang isinya sebagai berikut:²³⁰

1. Pencantuman minimal 30% dari kandidat calon perempuan.

²²⁶ Mona Lena Krook, “Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide”, *op.cit.* hlm. 316.

²²⁷ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 22.

²²⁸ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 104.

²²⁹ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 104.

²³⁰ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 16.

2. Pemberian posisi tersebut wajib dilakukan secara serius dan tidak hanya sebagai token semata.

Penekanan ketentuan bahwa kuota tersebut tidak dianggap sebagai token semata berangkat dari stigmatisasi dan marjinalisasi di sebagian besar negara Amerika Latin yang sudah menerapkan ketentuan kuota keterwakilan perempuan. Salah satunya Argentina. Di mana kuota dapat memberi mandat kepada wakil perempuan untuk mewakili perempuan melalui legitimasi kerja dalam isu-isu perempuan. Sisi lainnya juga, kuota ini menimbulkan persepsi bahwa perempuan adalah token, tidak memenuhi syarat dan tidak layak atas jabatan mereka, mendelegitimasi keberadaan serta kerja wakil perempuan.²³¹

Ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 2135 Tahun 1983 sebelumnya berbunyi:²³²

“Pendaftaran calon dan permintaan pengesahan daftar calon. Sejak pengumuman panggilan dan hingga 50 hari sebelum pemilihan, partai-partai akan mendaftarkan kepada hakim pemilihan daftar calon yang diumumkan secara terbuka, yang harus memenuhi persyaratan posisi yang mereka lamar dan tidak termasuk dalam daftar apa pun dari cacat hukum.

Partai-partai akan menyampaikan, bersama dengan permintaan untuk meresmikan daftar tersebut, data afiliasi lengkap calon mereka dan alamat pemilihan terakhir. Mereka dapat muncul di daftar dengan nama yang mereka kenal, asalkan variasi yang sama tidak berlebihan atau menimbulkan kebingungan, atas kebijaksanaan hakim.”

²³¹ Mariana Caminotti dan Jennife M. Piscopo, “Neither Penalised no Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 11 No. 2, 2019, hlm. 185.

²³² Lihat laman Argentina.gob.ar, (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2135-1983-47989/texto>, Diunduh pada tanggal 6 Juni 2023).

Ketentuan Pasal 60 setelah diubah dan ditambah berbunyi:²³³

“Pendaftaran calon dan permintaan pengesahan daftar calon. Sejak pengumuman panggilan dan hingga 50 hari sebelum pemilihan, partai-partai akan mendaftarkan kepada hakim pemilihan daftar kandidat yang diumumkan secara publik, yang harus memenuhi persyaratan posisi yang mereka lamar dan tidak termasuk dalam daftar apa pun dari cacat hukum.

Daftar yang disajikan harus memiliki perempuan minimal 30% dari kandidat untuk posisi yang akan dipilih dan sebanding dengan kemungkinan terpilih. Daftar apapun yang tidak memenuhi persyaratan ini tidak akan dibuat resmi.

Partai-partai akan menyampaikan, bersama dengan permintaan untuk meresmikan daftar tersebut, data afiliasi lengkap calon mereka dan alamat pemilihan terakhir. Mereka dapat muncul di daftar dengan nama yang mereka kenal, asalkan variasi yang sama tidak berlebihan atau menimbulkan kebingungan atas kebijaksanaan hakim.”

Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa daftar calon yang diajukan partai politik untuk pemilu minimum harus menyertakan 30% calon perempuan yang berkualitas.²³⁴ Ketentuan tersebut dikukuhkan dengan adanya Pasal 37 Amandemen Konstitusi Argentina 1994, berbunyi:²³⁵

“The constitution guarantees full enjoyment of political rights, in accordance with the principle of popular sovereignty and with the laws dictated pursuant thereto. Suffrage is universal, equal, secret, and mandatory.

True equality of opportunity between men and women in running of elected and party offices shall be guaranteed through affirmative actions in the regulations of political parties and in the electoral system.”

²³³ Lihat laman Argentina.gob.ar, (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24012-411>, Diunduh pada tanggal 6 Juni 2023).

²³⁴ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 22.

²³⁵ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 16.

Bab III Amandemen Konstitusi Argentina juga menyatakan:²³⁶

“Positive action referred to in the last paragraph of section 37, shall not comprise less guarantees than those in a force a time this constitution was approved, and their duration shall be determined by law”

Ketentuan tersebut membawa konsekuensi kepada seluruh partai dan pelaksanaan pemilu diwajibkan untuk menerapkan kebijakan kuota keterwakilan perempuan.²³⁷ Pemerintah mempertegas komitmennya bahwa ada kesempatan antara laki-laki dan perempuan untuk masuk ke dalam pemilu. Hal tersebut harus diakomodir melalui tindakan positif pada pengaturan dalam proses pemilu dan di dalam internal parpol itu sendiri. Bab III tersebut menegaskan kembali bahwa tidak diperkenankan adanya pengurangan jumlah kuota dari yang ditetapkan setelah konstitusi berlaku.²³⁸

Amandemen Konstitusi tersebut memberi dampak yang sangat baik bagi kesetaraan gender. Berbagai aturan mulai hadir untuk menghapuskan gambaran tradisional budaya patriarki yang dilabeli untuk perempuan. Seperti aturan terkait pelarangan poligami, perlindungan dari kekerasan di domestik dan secara seksual, jaminan atas kemandirian finansial, dan pergerakan yang bebas.²³⁹ Terbukti juga bahwasanya anggota perempuan di sana lebih gencar mengadvokasi kesetaraan gender dibandingkan anggota laki-laki. Khususnya di beberapa bidang seperti

²³⁶ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 105.

²³⁷ Ida Budhiati, *loc.cit.*

²³⁸ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 104.

²³⁹ Lihat Data Gender Index 2014, (<https://www.genderindex.org/country/argentina-2014-results/>, Diunduh pada tanggal 7 Juni 2023).

kekerasan terhadap perempuan, kesehatan seksual dan reproduksi, akses kontrasepsi dan aborsi serta kesejahteraan pada anak dan keluarga.²⁴⁰

Hal tersebut membawa perubahan besar, mengingat dari tahun 1983 sampai dengan tahun 1991, keterwakilan perempuan di pemerintahan hanya mencapai rata-rata 4,9%. Dua tahun setelahnya, gerakan perempuan seperti *Consejo Nacional de la Mujer* (Dewan Perempuan Nasional) dan *Gabinete de Consejeras Presidenciales* (Kabinet Perempuan Penasihat Presiden) juga turut aktif dalam kampanye kuota keterwakilan perempuan untuk pemilu tahun 1993. Hasilnya, keterwakilan perempuan dalam pemilu 1993 mulai meningkat menjadi 21,3% dan setelah dilakukan amandemen konstitusi menjadi 27,7% pada pemilu tahun 1995.²⁴¹

Pengesahan Undang-Undang tersebut oleh Argentina pada tahun 1991 membawa dampak positif. Seperti saat pelaksanaan Konferensi Dunia Keempat PBB tentang Perempuan, Argentina menjadi model di wilayah dan subyek pertemuan politisi perempuan Amerika Latin pada tahun 1995. Regulasi tersebut juga turut diimplementasikan oleh empat belas negara Amerika Latin pada tahun 1996, 1997, dan 2000. Berpengaruh juga terhadap penyebaran kuota partai di seluruh Eropa muncul sebagian dari koneksi di antara partai-partai sosialis di wilayah tersebut.²⁴² Masa Presiden La Rúa, Argentina menerbitkan pengaturan kuota 30% bagi calon kandidat sendat dengan *zipper system* untuk pelaksanaan

²⁴⁰ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 186.

²⁴¹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 16.

²⁴² Mona Lena Krook and Diana Z. O'Brien, "The politics of Group Representation Quotas for Women and Minorities Worldwide", *Comparative Politics*, 2010, hlm. 262.

pemilu. Sejak penerapannya di senat, representasi perempuan di pemilu melonjak drastis meraih angka 35%.²⁴³

Sejak penerapan secara menyeluruh kuota perempuan di pemerintahan, keterwakilan perempuan di pemerintahan pada Pemilu 2005 meningkat, 35% di majelis rendah dan 47,1% di majelis tinggi. Pemilu 2007 juga merepresentasikan 40% perempuan yang duduk di pemerintahan.²⁴⁴ Jika merujuk pada data, Argentina merupakan negara ideal yang meningkatkan secara signifikan jumlah keterwakilan perempuan. Persentase Majelis Rendah melebihi 25% pada pemilu tahun 1995, pemilu 2001 sampai dengan 2005 tetap berada di atas 30%. Setelahnya meningkat di atas 40% pada tahun 2017.²⁴⁵

Peningkatan tersebut disajikan dari tahun Periode Pemilu 2001-2007 Majelis Tinggi dan Majelis Rendah melalui data tabel di bawah ini:

Tabel 2.2
Data Keterpilihan Perempuan di Argentina Periode Pemilu 2001-2007

	2001	2003	2005	2007
Majelis Rendah	30%	33,9%%	35,8%	40%
Majelis Tinggi	27,6%	27,2%	30%	33,9%

Sumber: Krook, 2010

²⁴³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 17.

²⁴⁴ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 104.

²⁴⁵ Mariana Caminotti dan Jennider M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 186.

Penerapan kuota keterwakilan di Argentina juga memiliki perbedaan. Dalam beberapa kasus yang tidak biasa, warga negara melakukan upaya domestik dan meminta otoritas internasional untuk mematuhi ketentuan kuota keterwakilan perempuan. Salah seorang warga negara di Argentina saat itu mengajukan pengaduan terkait kuota keterwakilan ke *Inter-American Commission on Human Rights* (IACHR).²⁴⁶ IACHR sendiri merupakan sebuah Komisi Hak Asasi Manusia Antar-Amerika. Bertanggung jawab dalam hal mempromosikan, melindungi, memantau 35 negara yang tergabung dalam *Organization of American States* (OAS). Argentina salah satu negara yang tergabung di dalamnya. Di Argentina, keputusan IACHR untuk mengakui kasus tersebut mendorong Presiden Fernando de la Rúa untuk mendukung keputusan presiden yang baru yang menetapkan bagaimana kuota akan dilaksanakan.²⁴⁷

Selain IACHR, Negara-negara di Amerika memiliki *Comision Interamericana de Mujeres* (CIM), merupakan sebuah komisi antar perempuan berbentuk badan khusus antar negara di dalam OAS. CIM menjadi satu-satunya forum khusus kebijakan di seluruh dunia terkait hak-hak perempuan dan kesetaraan gender di Amerika. Argentina merupakan salah satu delegasi dari CIM.²⁴⁸

²⁴⁶ Lihat laman International Justice Resource Center, (<https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/>, Diunduh pada tanggal 15 Juni 2023).

²⁴⁷ Mona Lena Krook, "Gender and Political Institutions: Implementing Quotas for Women in Politics, Washington University" (Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2007), hlm.7.

²⁴⁸ Lihat laman International Justice Resource Center, (<https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/>, Diunduh pada tanggal 15 Juni 2023).

Keberhasilan penerapan kuota di Argentina tidak bisa lepas dari pengaturan regulasi yang kuat, komitmen tinggi negara, dan sanksi tegas. Pengalaman Argentina tersebut menunjukkan pengaruh besar dari desain pemilu, keaktifan dan keseriusan parpol terkait kesadaran dalam mengupayakan kesetaraan gender. Hal tersebut merupakan faktor-faktor fundamental dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan.²⁴⁹

Tabel 2.2
Perbandingan Kuota Keterwakilan Perempuan dalam bidang politik di Indonesia dan Argentina

No.	Indikator	Indonesia	Argentina
1.	Desain Sistem Pemilu	Proporsional Terbuka	Proporsional Tertutup
2.	Jenis Kuota Keterwakilan	Kombinasi Jenis <i>Legislative Quota</i> dan <i>Party List Quota</i>	<i>Legislative Quota</i>
3.	Tindakan Afirmasi	<i>Zipper System</i> , jaminan 30% caleg perempuan dalam DCT tidak ketat	<i>Zipper System</i> dengan jaminan ketat 30% kandidat perempuan dalam DCT partai

²⁴⁹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 18.

B. Kelebihan dan Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik antara Indonesia dan Argentina

Pelaksanaan pemilu guna meningkatkan keterwakilan perempuan di beberapa negara tidak dapat terlepas dari jenis kuota perempuan, implementasi kuota, proses pencalonan dan proses pemilihannya. Pada pembahasan ini, Penulis akan melakukan komparasi terkait kelebihan dan kekurangan mekanisme kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik antara Indonesia dan Argentina. Pemaparan pembahasan ini harapannya dapat dijadikan landasan dasar untuk dipertimbangkan dalam regulasi penerapan sistem pemilu selanjutnya di Indonesia.

1. Kelebihan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia

a. Penerapan Sistem Kuota Campuran *Party List Quota* dan *Legislative Quota*

Ketentuan mengenai kuota keterwakilan perempuan di Indonesia sempat mengalami beberapa perubahan sebelum menggabungkan *party list quota* (kuota di dalam partai politik) dan *legislative quota* (kuota dalam proses pencalonan legislatif). Pemilu 2004 lalu, Indonesia mencoba menerapkan kebijakan *voluntary quota*. *Voluntary quota* ini memiliki keterkaitan dengan kuota partai yang diadopsi oleh partai politik dalam mempromosikan caleg perempuan. Kuota jenis ini

banyak diterapkan di Benua Eropa dan *People's Action Party* di Singapura.²⁵⁰

Sistem kuota pada saat itu diakomodir dalam UU Parpol 2002 dan UU Pemilu 2003 yang pembahasannya cukup pelik untuk memasukkan klausul “kuota 30% bagi perempuan”. Ketentuan yang mengatur terkait kuota terdapat dalam UU Parpol 2002 terdapat dalam ketentuan Pasal 7 huruf e dan Pasal 13 ayat (3).²⁵¹

Ketentuan Pasal 7 huruf e berbunyi:

“Partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.”

Ketentuan Pasal 13 ayat (3) berbunyi:

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

Kalimat “memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender” dari kedua pasal tersebut tidak membawa kepastian dan ketegasan dalam proses rekrutmen serta kepengurusan di dalam partai. Ketidakpastian ini menyebabkan kebijakan tersebut masih dianggap sebagai formalitas oleh beberapa partai dan hanya bergantung pada kebijaksanaan dari internal partai saja.²⁵²

²⁵⁰ Ella S. Prihatini, “On the Same Page? Support for Gender Quotas among Indonesian Lawmakers”, *Asian Social Science*, Vol. 14 No. 5, 2018, hlm. 48.

²⁵¹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 44.

²⁵² *Ibid.*

Ketentuan selanjutnya yang mengatur terkait “kuota 30% bagi perempuan” terdapat dalam Pasal 65 ayat (1) UU Pemilu 2003 berbunyi:

“Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.”

Kata “dapat” dalam pasal di atas tidak membawa konsekuensi yang mewajibkan partai untuk mengajukan calon perempuan. Ketidaktegasan ketentuan tersebut menyebabkan jumlah caleg perempuan yang diajukan oleh partai, hanya tiga partai saja yang melampaui minimal kuota yakni Partai PKS dengan 40,3%, Partai PKB dengan 37,6%, dan Partai PAN dengan 35%.

Meskipun jika digabungkan, persentase caleg perempuan pada Pemilu 2004 melebihi 30%, saat keterpilihannya hanya mencapai 11% saja. Hal ini merupakan potret yang miris mengingat hanya berbeda 2% saja dari hasil Pemilu 1999 yang sama sekali belum mengakomodir ketentuan kuota keterwakilan perempuan. Hasil tersebut menunjukkan bahwa *voluntary quota* belum cukup baik untuk digunakan dalam meningkatkan keterwakilan perempuan.²⁵³ Ketentuan pada Pasal 65 ayat (1) UU Pemilu 2003 di atas juga mengindikasikan jenis kuota

²⁵³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 47.

legislatif yang dalam tahap pencalonan menyertakan persentase tertentu.²⁵⁴

Selanjutnya dalam perkembangan pembentukan regulasi terkait Pemilu, terdapat perubahan signifikan dalam penambahan secara eksplisit klausul kuota 30% keterwakilan perempuan pada pencalonan dan kepengurusan di partai politik. Ketentuan tersebut termasuk jenis kuota campuran antara kuota partai dan kuota legislatif. Regulasi yang terakhir mengatur terkait ketentuan tersebut terdapat pada UU Pemilu 2023 Pasal 173 ayat (2) huruf e yang mengatur terkait kepengurusan parpol tingkat pusat paling sedikit menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Selanjutnya pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 2017) pada Pasal 177 huruf d, dan Pasal 245 juga diatur terkait kuota keterwakilan perempuan. Ketentuan Pasal 177 huruf d berbunyi:

“Surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan tersebut merupakan salah satu persyaratan agar parpol dapat mendaftarkan partainya sebagai peserta pemilu. Di mana ketentuan tersebut mengisyaratkan parpol untuk memenuhi persyaratan

²⁵⁴ *Ibid.* hlm. 44.

kepengurusan partai yang paling sedikit menyertakan 30% perempuan diperhitungkan.

Ketentuan Pasal 245 berbunyi:

“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).”

Ketentuan di atas memberi ketegasan bahwa dalam tahap pencalonan, parpol diharuskan memenuhi ketentuan kuota 30%. Proses pencantuman caleg perempuan tersebut yang nantinya akan diserahkan kepada KPU untuk dinilai dan dilihat.²⁵⁵ Upaya pemerintah dalam memperbaiki regulasi kuota keterwakilan perempuan ini mulai menemukan titik terang kembali, mengingat kesadaran akan pentingnya keikutsertaan perempuan dalam bidang politik sudah dirasakan oleh para *stakeholder*.

b. Peran Komisi Pemilihan Umum sebagai Lembaga Penyelenggara Independen Pemilihan Umum

Pengaturan pemilu yang sudah diterbitkan tidak dapat lepas dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU menjadi tumpuan yang tidak terpisahkan dari pengaturan perundang-undangan sejak tahun 1999. Merujuk pendapat Ramlan Subakti, KPU memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan proses pemilu, meskipun pengaturan pemilu saat itu dinilai buruk sekalipun. KPU hadir sebagai lembaga penengah

²⁵⁵ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 22.

untuk mengaktualisasi pemilu yang baik dengan berlandaskan keadilan di tengah situasi UU Pemilu yang buruk. Ramlan Subakti juga berpendapat bahwa KPU berperan dalam menerjemahkan kebijakan pemilu, khususnya terkait keterwakilan perempuan dalam bidang politik.²⁵⁶

Pelaksanaannya, KPU tidak sendiri, mengingat terdapat lembaga lain yang seperti DPR dan MK memiliki unsur kepentingan politik ataupun kewenangan normatif dengan ketentuan kuota perempuan. Sebagaimana terjadi *judicial review* pada UU Pemilu 2008 yang mana salah satu permohonan pengujiannya ketentuan kuota keterwakilan perempuan. Merujuk pendapat Satjipto Raharjo, bahwa pembentukan regulasi hukum guna meraih kesetaraan perempuan dengan kuota keterwakilan dapat dikatakan pengejawantahan fungsi hukum sebagai sarana konstruksi sosial. “Keberpihakan” hukum juga harus ditinjau dalam konteks mengatasi hukum netral guna menutupi relasi kuasa dari dominasi laki-laki menurut Danardono.²⁵⁷

Peran KPU dalam mengupayakan kuota keterwakilan perempuan dapat dilihat dari diterbitkannya Keputusan KPU Nomor 638 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Keputusan tersebut

²⁵⁶ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 37.

²⁵⁷ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 39.

menjadi cikal bakal pengaturan “sanksi” pemenuhan kuota keterwakilan politik dari parpol. Keputusan tersebut menyatakan bahwa parpol yang tidak dapat memenuhi kuota akan diumumkan ke khalayak umum. Meskipun dinilai lemah, keberadaan keputusan tersebut sudah cukup memberi ketegasan kepada parpol mengingat regulasi di atasnya masih sangat lemah dan setengah hati dalam mengatur kuota keterwakilan perempuan, yakni UU Pemilu 2003 dan UU Parpol 2002.²⁵⁸

KPU juga menerbitkan Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, di mana terdapat pasal mengenai sanksi untuk parpol yang tidak berhasil mencalonkan 30% caleg perempuan di setiap dapil, yakni pada Pasal 6 angka 3. Meskipun peraturan ini tidak setinggi UU, namun cukup efektif untuk “memaksa” parpol memberi penempatan pada pencalonan perempuan di posisi yang strategis.²⁵⁹

c. Jumlah Calon Legislatif Perempuan dalam Pencalonan Tinggi

Hasil Pemilu terakhir yakni tahun 2019 telah memberi capaian yang signifikan terkait keterwakilan perempuan meskipun masih jauh

²⁵⁸ *Ibid.* hlm. 43.

²⁵⁹ Juniar Laraswanda Umagapi, *op.cit.* hlm. 27.

dari angka *critical mass*. Capaian tersebut tidak lepas dari peran UU Pemilu 2017 yang berisi ketentuan minimal kuota 30% caleg perempuan dalam setiap dapil serta pencantuman satu calon perempuan di setiap tiga calon yang tercantum di dalam Pasal 246 ayat (2). Regulasi tersebut kembali memadukan ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan dengan *zipper system*. Perubahan tersebut sempat mendapat pro dan kontra mengingat Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 sebelumnya yang membatalkan Pasal 214 UU Pemilu 2008.²⁶⁰

Ketentuan Pasal 246 ayat (2) berbunyi:

“Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon”.

Capaian tersebut tidak lepas dari peran dua peraturan teknis di bawahnya, yakni Surat Keputusan Kemenkumham tentang Kepengurusan Partai Politik yang isinya mewajibkan parpol untuk memenuhi minimal 30% perempuan dalam kepengurusan Dewan Pengurus Pusat (DPP) sebagai syarat untuk menjadi peserta pemilu. Serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota yang isinya terdapat ketentuan bagi tiap parpol untuk

²⁶⁰ Juniar Laraswanda Umagapi, *op.cit.* hlm. 25.

wajib mencantumkan minimal 30% perempuan dalam Daftar Calon Tetap (DCT) untuk setiap dapil.²⁶¹

Data caleg perempuan pada kontestasi Pemilu 2019 menunjukkan beberapa partai yang relatif baru seperti PKPI meraih 55%, PSI 48%, dan Garuda 48%. Ketiga partai tersebut meskipun memiliki caleg perempuan dengan persentase tertinggi ternyata tidak lolos dalam *parliamentary threshold* atau ambang batas yang ditetapkan untuk sebuah parpol bisa mendapat kursi di DPR. Tiga partai dengan persentase keterwakilan perempuan tertinggi di DPR oleh Nasdem sebanyak 32,2%, PPP 26,3%, dan Golkar 22,3%.²⁶²

Pada proses pencalonan ini, parpol memiliki kuasa penuh dalam pencantumannya. Mengingat belum terdapat kewajiban untuk mengikat para dalam internal parpol terkait pencalonan, rekrutmen, ataupun kepengurusan partai yang pada faktanya masih didominasi pandangan laki-laki.²⁶³ Partai pemenang yang mendapat kursi besar tersebut dapat diketahui bukanlah partai yang memiliki komitmen dan jaminan

²⁶¹ Lihat data Cakrawikara, (<https://cakrawikara.id/2019/08/prospek-keterwakilan-perempuan-di-posisi-pimpinan-lembaga-legislatif-membaca-hasil-pemilu-2019/>, Diunduh pada tanggal 12 Juni 2023).

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm 55.

pemenuhan prinsip kesetaraan dalam pencalonan karena angka pencalonannya paling rendah.²⁶⁴

2. Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia

a. Sanksi Administratif terhadap Partai Politik Kurang Imperatif

Regulasi di Indonesia terkait ketentuan kuota keterwakilan gender sudah mengalami perkembangan juga perubahan. Pemerintah berupaya sedemikian rupa untuk memodifikasi jenis kuota keterwakilan sesuai dengan situasi pemerintahan di Indonesia. Pada pelaksanaannya, hal tersebut tidak begitu berjalan sempurna dan baik mengingat sampai saat ini Indonesia masih jauh dari capaian minimal 30% keterwakilan perempuan di bidang politik.

Hasil Pemilu 2019 yang dikatakan sebagai capaian tertinggi keterwakilan perempuan hanya meraih persentase sebesar 21,09% saja. Perubahan regulasi yang sudah lebih dari tiga kali tidak membuat persentase keterwakilan meningkat signifikan. Hal ini didasarkan pada kurangnya ketentuan yang mengatur terkait sanksi terhadap parpol sebagai salah satu alasan rendahnya keterwakilan perempuan.

²⁶⁴ Lihat data Cakrawikara, (<https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2019/11/Analisis-Kekuatan-Perempuan-di-DPR-RI-dan-DPRD-Pasca-Pemilu-2019-24-Oktober-2019.pdf>, Diunduh pada tanggal 12 Juni 2023).

Ketentuan sanksi ini dinilai sangat penting untuk memaksa parpol memenuhi kuota keterwakilan perempuan. Jika meruntut pada regulasi, klausul sanksi saat itu dikeluarkan oleh KPU dalam PKPU Nomor 638 Tahun 2003 untuk pelaksanaan pemilu. Pemrakarsa pertama terkait sanksi ini justru datang dari lembaga penyelenggara independen dan bukan dari pemerintahan.²⁶⁵

Sanksi dalam KPU 2003 tersebut dinilai masih memiliki kekurangan dan keterbatasan mengingat hanya memberi peringatan kepada parpol yang tidak memenuhi kuota 30% untuk membuat pemberitahuan tertulis pada pimpinan parpol sesuai dengan tingkatannya. Apabila partai tersebut tidak juga memperbaiki hanya akan disampaikan kepada masyarakat saja. Sangat disayangkan kembali karena ketentuan PKPU tersebut diangkat dalam UU Pemilu 2008. Seharusnya para legislator dalam hal ini membuat sanksi yang lebih kuat dan tinggi. Dibandingkan mengambil intisari dalam KPU tersebut guna mengisi kekosongan dalam regulasi pemilu sebelumnya.²⁶⁶

Pada Pemilu 2009, KPU kembali menerbitkan Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilihan

²⁶⁵ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 43.

²⁶⁶ *Ibid.* hlm. 44.

Tahun 2009. Ketentuan sanksi dalam PKPU 2008 masih tidak jauh dari PKPU sebelumnya, di mana Pada Pasal 27 huruf d yang isinya mengatur bahwa parpol yang tidak dapat memenuhi kuota 30% dapat melakukan perbaikan. Apabila tidak juga melakukan hal tersebut diwajibkan membuat alasan tertulis pada KPU. Jika parpol tidak memenuhi juga ketentuan tersebut, wajib menempatkan bakal calon di nomor urut kecil. Setelahnya partai yang tidak juga memenuhi kuota akan diberi sanksi dengan pengumuman di media massa.²⁶⁷

Sanksi yang diatur mulai lebih baik namun tidak cukup kuat untuk memaksa para parpol memenuhi ketentuan kuota 30%. Mengingat ketentuan PKPU harus seirama dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya, yakni UU Pemilu 2008 dan UU Parpol 2008. Ketentuan yang diterapkan bagi partai yang tidak memenuhi hanya mendapat sanksi tinggi dengan pengumuman di media massa. Sanksi tersebut tidak cukup efektif mengingat karena semata hanya “diumumkan” tanpa sanksi administratif.²⁶⁸

Hal ini menimbulkan dikotomi yang kentara, di satu sisi pemerintah berupaya keras untuk meningkatkan kuota dengan berbagai cara dan di sisi lain banyak perbedaan pendapat dengan adanya sanksi keras terhadap partai. Merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh

²⁶⁷ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 74.

²⁶⁸ *Ibid.* hlm. 84.

Kemitraan, perbedaan terkait sanksi tersebut karena sanksi yang akan dijatuhkan kepada partai dengan tidak memperbolehkan partai tersebut mengikuti pemilu sehingga menghilangkan kesempatan. Apabila ditanya terkait kesanggupan mencari caleg perempuan, hampir 69% anggota DPR pada pembahasan RUU Pemilu 2008 dan RUU Parpol 2008 tidak kesulitan untuk mencari caleg perempuan.²⁶⁹

Periode Pemilu 2014, pemerintah menerbitkan perubahan UU Parpol 2011 dan UU Pemilu 2012. Ketentuan sanksi dalam UU Pemilu 2012 masih terpaku pada sanksi sosial dengan mengumumkan parpol yang tidak memenuhi ketentuan kuota 30% ke media massa. KPU menyikapinya dengan tindakan berani mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 27 ayat (2) huruf b yang isinya bahwa parpol yang tidak dapat memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam tahap verifikasi atau pencalonan dikenakan sanksi administratif dengan tidak dapat mengikuti pemilu pada dapil tersebut.²⁷⁰

PKPU tersebut mendapat dukungan juga penolakan cukup keras dari beberapa pihak. Penolakan datang dari DPR dan elit parpol yang menganggap KPU melampaui Undang-Undang di atasnya, yakni UU

²⁶⁹ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 82.

²⁷⁰ *Ibid.* hlm. 86.

Pemilu 2012. Meskipun menuai penolakan, PKPU tersebut nyatanya didukung oleh beberapa elemen masyarakat, khususnya gerakan perempuan yang menyambut baik tindakan KPU sebagai terobosan guna mengamankan kuota melalui sanksi tegas.²⁷¹

KPU dalam tindakan tersebut tidak dapat dipandang hanya sebagai penyelenggara pemilu yang mempersiapkan hal teknis dan administratif. Melainkan sebagai lembaga yang berperan secara aktif dalam mengupayakan kesetaraan, khususnya hak-hak perempuan. Mengingat UU Pemilu 2012 ketentuan sanksi masih seputar pengumuman di media massa. Bahwa ketiadaan sanksi tegas sangat berdampak pada keseriusan parpol untuk memenuhi dan mengupayakan kuota 30%. Serta ketentuan kuota yang sudah ada sebelumnya menjadi tidak bernilai karena partai yang tidak melampaui minimal tetap dapat mengikuti kontestasi pemilu.²⁷²

Hasil Pemilu 2014, seluruh partai yang bertarung memenuhi dan melampaui batas ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan pada tahap pencalonan. Hasil akhir terkait keterpilihannya merujuk pada Data BPS justru mengalami penurunan sebanyak 1% menjadi 17,32% dari keterpilihan pada pemilu sebelumnya di persentase 18,04%.²⁷³

²⁷¹ *Ibid.* hlm. 97.

²⁷² Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 96.

²⁷³ Lihat data BPS, (<https://www.bps.go.id/indicator/40/464/4/keterlibatan-perempuan-di-parlemen.html>, Diunduh pada 13 juni 2023).

Keterpilihan perempuan dalam hal ini bergantung pada setiap parpol dalam memberi dukungan. Faktor internal nya sangat terkait dengan parpol, mengingat parpol masih banyak yang menganggap batas kuota tersebut sebagai syarat legal-formal saja tanpa menindaklanjuti pengkaderan partai secara menyeluruh. Faktor eksternal yang memengaruhi keterpilihan terkait kurangnya advokasi kuota gender, budaya patriarki, dan biaya politik cukup besar.²⁷⁴

Pelaksanaan pemilu selanjutnya terdapat pembaharuan dalam Undang-Undang Pemilu, yakni dengan diterbitkannya UU Pemilu 2017. Ketentuan mengenai sanksi di dalam Undang-Undang ini tidak diatur secara eksplisit dan tegas. Pasal 249 yang isinya berbunyi:

“Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen), KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.”

KPU menerbitkan kembali Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pada ketentuan Pasal 6 ayat (3), isinya bahwa parpol yang tidak dapat memenuhi ketentuan kuota 30% di setiap dapil dan daftar bakal calon, pengajuan pada dapil bersangkutan tidak dapat diterima. Ketentuan tersebut memberi ketegasan seperti PKPU 2013 sebelumnya. Hasil dari kontestasi Pemilu 2019 merujuk pada Data

²⁷⁴ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 101.

BPS, keterpilihan perempuan mencapai persentase 20,52%, hasil tersebut mengalami kenaikan cukup signifikan dari pemilu sebelumnya.²⁷⁵

Selanjutnya, terdapat Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang mencabut PKPU sebelumnya. Pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf c isinya berkaitan dengan DCT yang memuat kuota, Pasal 8 ayat (1) huruf d isinya berkaitan dengan penerapan *zipper system*, dan Pasal 8 ayat (2) isinya berkaitan dengan perhitungan ketentuan bakal caleg perempuan. Pasal 38 ayat (1) huruf b mengatur terkait pengajuan bakal calon yang dikembalikan jika tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 8 ayat (1). Selanjutnya, Pasal 39 ayat (1) isinya terkait dengan perbaikan data dan dokumen yang harus dilakukan oleh parpol.

Ketentuan Pasal 40 ayat (3) huruf b, cukup rancu dan kurang eksplisit jika dikaitkan dengan sanksi administratif karena terdapat frasa berbunyi "sepanjang Partai Politik Peserta Pemilu bersedia mencoret Dapil yang tidak memenuhi persyaratan". Ketentuan ayat (3) tersebut mengatur terkait kondisi pengembalian dokumen yang dikecualikan, salah satunya berkaitan dengan tidak terpenuhinya DCT

²⁷⁵ Lihat data BPS, (<https://www.bps.go.id/indicator/40/464/2/keterlibatan-perempuan-di-parlemen.html>), Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023).

yang memuat kuota keterwakilan perempuan. Frasa "sepanjang" tidak memberi tidak memberi penegasan seperti ketentuan Pasal 6 ayat (3) pada PKPU 2018 yang langsung tidak menerima DCT tersebut, sehingga dimungkinkan terdapat celah yang dapat digunakan oleh parpol untuk tetap mengajukan pada dapil yang tidak memenuhi kebijakan kuota tersebut.

Ketentuan PKPU 2023 Pasal 40 ayat (3) huruf c berbunyi:

"Susunan daftar Bakal Calon tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf d, sepanjang Partai Politik Peserta Pemilu bersedia menyesuaikan susunan Bakal Calon perempuan pada daftar Bakal Calon."

Ketentuan tersebut tidak mengindikasikan kewajiban bagi parpol untuk menyesuaikan susunan DCT karena frasa "sepanjang" dan "bersedia" terdapat di dalamnya. Penyesuaian DCT tersebut seperti didasarkan pada kerelaan dari setiap parpol. Ditambah dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 87 ayat (3) bahwasanya perubahan DCT ini tidak mengubah nomor urut calon tetap anggota dalam dapil tersebut. Hal ini berbeda dengan ketentuan bagian pasal penjelasan mengenai *zipper system* yang terdapat pada Penjelasan Pasal 246 ayat (2) UU Pemilu 2017 dengan rinci mengatur terkait penempatan nomor urut caleg perempuan.

PKPU yang terbaru perlu dikaji ulang apakah sudah sesuai dan proporsional dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi, yakni Undang-Undang. Agar tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan

pelaksana dan peraturan dasarnya terkait dengan sanksi administratif yang sudah diatur. Perlunya saksi yang benar-benar memberi dampak signifikan kepada parpol agar lebih serius dan menindaklanjuti kuota keterwakilan perempuan dari tahap kepengurusan, pencalonan, atau sampai pada perolehan suara caleg. Agar ketentuan kuota ini tidak hanya menjadi syarat formalitas tanpa penanganan serius parpol pada caleg perempuan dalam hal pendampingan, pembekalan, pelatihan, dan pengkaderan.

b. Keterpilihan Calon Legislatif Perempuan Rendah

Periode Pemilu 2004 cukup diwarnai dengan penolakan ketentuan kuota keterwakilan perempuan. Hal ini berdampak pada klausul yang diatur dalam UU Parpol 2002 dan UU Pemilu 2003 yang tidak begitu tegas mengakomodir ketentuan kuota. Di mana frasa “memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender” dalam Undang-Undang tersebut sangat bergantung pada kebijaksanaan tiap parpol dalam mengupayakan keterwakilan kader perempuan.²⁷⁶

Pencalonan perempuan pada Pemilu 2004 di DPR ini cukup tinggi bila menggabungkan hasil seluruh partai, persentase mencapai

²⁷⁶ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 44.

32,3%. Hasil kontestasinya berbeda jauh dengan penurunan drastis dengan persentase sebesar 11,45% saja di DPR. Sementara di DPD secara total keterpilihan perempuan sebesar 21.09%.²⁷⁷ Keterpilihan tersebut sangat berkaitan erat dengan penempatan nomor urut. Sebagian besar calon perempuan tidak diposisikan pada nomor urut dan penempatan daerah strategis. Peluang keterpilihannya menjadi tipis karena diposisikan pada nomor urut yang tidak strategis mengingat ketentuan saat itu harus memberikan suara pada nomor urut di atasnya karena terdapat Bilangan Pembagi Pemilih (BPP).²⁷⁸

Pelaksanaan Pemilu 2009 ini juga sedikit mengalami perubahan, mengingat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-VI/2008 yang membatalkan Pasal 214 Huruf a, b, c, d dan e UU Pemilu 2008. Pasal 214 mengatur terkait penggunaan nomor urut pada daftar caleg. Pembatalan tersebut membawa konsekuensi dengan kembalinya sistem suara terbanyak, hal ini menyebabkan upaya peningkatan keterwakilan perempuan menjadi stagnan.²⁷⁹

Perbaikan pada Pemilu 2009 ini dilihat dari pengaturan terkait *zipper system* yang dikeluarkan oleh KPU melalui PKPU 2008 Pasal 12 ayat (2) dan Pasal 27 huruf d angka 1 dan angka 2.

²⁷⁷ Lihat data Cakrawikara, (<https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2020/02/PPT-CWI-KPP-RI-17-Feb-2020.pdf>, Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023).

²⁷⁸ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 46.

²⁷⁹ Nur Asikin Thalib, *op.cit.* hlm. 244.

Ketentuan Pasal 12 ayat (2) berbunyi:

“Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.”

Ketentuan tersebut mengisyaratkan untuk mengupayakan persaingan caleg perempuan dan laki-laki dengan didasarkan pada semangat afirmasi. Ketentuan Pasal 27 huruf d angka 1 dan angka 2 ini menjadi peraturan lanjutan mengenai sanksi yang diberikan kepada parpol apabila tidak menerapkan *zipper system*.²⁸⁰ Perolehan kursi terhadap keterpilihan perempuan di DPD sebesar 26,52% dan di DPR sebesar 18,03%.²⁸¹

Pemilu periode selanjutnya, yakni Pemilu 2014. Pelaksanaannya cukup mengalami hambatan karena UU Pemilu 2012 tidak mengakomodir terkait *zipper system* seperti Undang-Undang sebelumnya sehingga ketentuan kuota mengalami ketidakpastian. Ketentuan baru yang terdapat dalam UU Pemilu 2012 pada Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 215 huruf b.²⁸²

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) berbunyi:

“Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.”

Ketentuan Pasal 215 huruf b berbunyi:

²⁸⁰ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 74.

²⁸¹ Lihat data Cakrawikara, (<https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2020/02/PPT-CWI-KPP-RI-17-Feb-2020.pdf>, Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023).

²⁸² Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 75.

“Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.”

Ketentuan Pasal 215 huruf b tersebut menjadikan gender sebagai alasan pertimbangan perolehan suara yang sama dalam dapil. Ketentuan kedua pasal di atas dilakukan batu uji oleh gerakan Lembaga Swadaya Masyarakat yang berfokus dalam pemberdayaan politik perempuan. Gerakan perempuan masih menilai, UU Pemilu 2012 cukup diskriminatif, pasal yang diuji secara konstitusional adalah Penjelasan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 215 huruf b.²⁸³

Penjelasan Pasal 56 ayat (2) berbunyi:

“Dalam setiap bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3, dan demikian seterusnya tidak hanya pada nomor urut 3, nomor urut 6, dan seterusnya.”

Materi yang diuji pada Pasal 56 ayat (2) terkait dengan frasa “atau” dan Pasal 215 huruf b terkait dengan frasa “mempertimbangkan”. Gerakan perempuan menganggap bahwa frasa-frasa tersebut tidak memberi kewajiban yang dapat menghambat keterpilihan caleg perempuan. Pemohon mendalilkan frasa “mempertimbangkan” untuk diganti dengan “mengutamakan” pada Pasal 215 huruf b. Frasa “atau” pada Pasal 56 ayat (2) diganti menjadi “dan/atau” sehingga dapat mempermudah caleg perempuan

²⁸³ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 95.

ditempatkan pada nomor urut kecil. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 mengabulkan seluruh permohonan pemohon.²⁸⁴

Hasil kontestasi Pemilu 2014 setelah dikeluarkannya Putusan MK sedikit mengalami penurunan. Perolehan kursi terhadap keterpilihan perempuan di DPD sebesar 25,76% dan di DPR sebesar 17,7%. Perolehan kursi perempuan ini ditentukan oleh beberapa hal di antaranya parpol terkait, para pemilih, dan keputusan lembaga penyelenggara pemilu seperti KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).²⁸⁵

Seperti yang terjadi pada keterpilihan perempuan di DPR, hampir 50% caleg perempuan yang terpilih dari penempatan nomor urut 1 pada DCT. Jumlah caleg perempuan yang ditempatkan pada nomor urut 1 sebanyak 367 orang dengan persentase 63,83%. Lebih dari 80% caleg yang terpilih di DPR diposisikan dalam tiga nomor urut atas. Keterpilihan caleg perempuan berdasarkan nomor urut 1 menjadi 48,72%, caleg dengan nomor urut lebih besar dari 7 tidak terpilih.²⁸⁶

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ Lihat data Cakrawikara, (<https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2020/02/PPT-CWI-KPP-RI-17-Feb-2020.pdf>, Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023)

²⁸⁶ Lihat data Cakrawikara, (<https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2019/11/Analisis-Kekuatan-Perempuan-di-DPR-RI-dan-DPRD-Pasca-Pemilu-2019-24-Oktober-2019.pdf>, Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023).

Partai politik di pelaksanaan Pemilu Indonesia memiliki peran sentral, mulai dari tahap perekrutan, pencalonan, pengkaderan, dan pemilihan.²⁸⁷ Sumihar Hutapea dalam karya tulisnya yang berjudul "Kesiapan Perempuan di Parlemen" menyebutkan terdapat beberapa kendala ideologis maupun psikologis bagi perempuan dalam memasuki parlemen. Kendala tersebut di antaranya terkait dengan ideologi gender, pola kultural atau peran sosial yang sebelumnya dibebankan kepada perempuan dan laki-laki.²⁸⁸

Ayu Putu Nantri juga menambahkan, bahwa partai politik sangat menentukan adanya partisipasi dan keterwakilan perempuan. Hal ini didasarkan pada empat faktor terkait eksistensi parpol yang sangat berdampak pada tingkat keterwakilan perempuan, di antaranya struktur organisasi politik, ideologi partai, kerangka kerja lembaga, dan aktivitas partai politik. Ideologi ini seperti asas yang dipegang teguh dalam menjalankan visi misi partai. Seperti partai politik yang berasaskan agama Islam. Masih ada yang meyakini bahwa keberadaan perempuan ialah subordinat dari laki-laki.²⁸⁹ Hal ini tentu mengindikasikan adanya subordinasi terhadap perempuan.

²⁸⁷ Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 53.

²⁸⁸ Sumihar Hutapea, "Kesiapan Perempuan di Parlemen", Universitas Medan Area, Medan, 2002, hlm. 30.

²⁸⁹ Widdy Yuspita Widiyaningrum, "Partisipasi Politik Kader Perempuan dalam Bidang Politik: Sebuah Kajian Teoritis", *Jurnal JISIPOL*, Vol. 4 No. 2, 2020, hlm. 129.

Di Indonesia sendiri, partai dengan ideologi nasionalis dan kebangsaan seperti PDI-Perjuangan, NasDem, Golkar, Gerindra, dan PKB dapat lebih meningkatkan keterwakilan politik perempuan jika merujuk hasil pemilu 2019 lalu. Berbeda dengan partai berideologi Islam seperti PPP, PAN, dan PKS belum maksimal dalam meningkatkan keterwakilan perempuan.²⁹⁰

Kiat dalam meningkatkan juga tergantung dari sikap dari *gatekeeper* partai atau para penentu kebijakan partai. Mereka sebagai pihak yang paling menentukan proses rekrutmen politik dalam partai. Partai seharusnya mulai menyadari bahwa kuota keterwakilan perempuan bukanlah hanya untuk memenuhi syarat administratif saja, melainkan sebagai kebijakan instrumental yang bersifat sementara dalam rangka mengoreksi status quo.²⁹¹

Mengingat Ratifikasi CEDAW tidak hanya membawa kewajiban bagi negara untuk menyediakan perangkat hukum. Juga *stakeholder* di bawahnya, termasuk parpol sebagai pelaksana peraturan dari pemilu sendiri seharusnya bisa membuat hasil nyata dengan mendorong penghormatan dan pemenuhan HAM perempuan. Melalui harmonisasi

²⁹⁰ Nurdin, "Keterwakilan Politik Perempuan di Parlemen Periode 2019-2024: Peran Partai Politik", *Parapolitika*, Vol. 2 No. 2, 2021, hlm. 139.

²⁹¹ Lihat laman Pusat Riset Politik, <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/keterwakilan-perempuan-di-ujung-tanduk-proyeksi-dampak-metode-sainte-lague-murni-pada-pemilu-2019/>, Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023).

konvensi tersebut dalam internal parpol.²⁹² Implementasi komitmen partai tersebut dapat dituangkan dalam penempatan caleg perempuan di nomor urut atas dalam daftar calon. Penelitian terdahulu juga menunjukkan adanya kecenderungan pemilih untuk memilih calon-calon di nomor urut atas. Penempatan caleg perempuan di nomor urut atas dapat memengaruhi psikologis pemilih untuk memilih nama yang ia lihat lebih dahulu.²⁹³ Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, nomor urut atas berperan besar dalam meningkatkan keterwakilan perempuan.

c. Kurangnya Advokasi Kuota Keterwakilan Perempuan

Advokasi kuota 30% keterwakilan menjadi salah satu penentu kesadaran dari *stakeholder* di Indonesia. Kurang tersampainya advokasi ini dapat dilihat dari beberapa kali usulan kuota yang diajukan senantiasa mendapat banyak penolakan, baik dari pemerintah, parpol, ataupun masyarakat itu sendiri. Advokasi kebijakan kuota keterwakilan perempuan ini merupakan terusan dari advokasi kebijakan kesetaraan gender. Perbedaannya terletak pada objek atau materi advokasi, di mana advokasi kesetaraan gender berfokus untuk mengupayakan pembuatan kebijakan dengan memperhatikan kesetaraan gender.

²⁹² Ida Budhiati, *op.cit.* hlm. 67.

²⁹³ Lihat laman Pusat Riset Politik, (<https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/keterwakilan-perempuan-di-ujung-tanduk-proyeksi-dampak-metode-sainte-lague-murni-pada-pemilu-2019/>), Diunduh pada tanggal 14 Juni 2023).

Sementara advokasi kuota ditekankan pada usaha dalam mengupayakan keterwakilan perempuan dalam bidang politik, khususnya di pemerintahan dan parpol.²⁹⁴

Kegiatan advokasi ini dilakukan dalam beberapa tahapan saat proses pembentukan kebijakan yang melibatkan beberapa lapisan masyarakat. Terbagi atas kegiatan pada *front lines*, *ground-underground works*, dan *supporting units*. Kegiatan *front lines* ini termasuk pada garda terdepan advokasi karena berkaitan dengan perundingan dan lobi pada tingkat pembentukan kebijakan agar mendapat dukungan.²⁹⁵

Mengenai kegiatan *ground-underground works*, langsung bersentuhan dengan lapisan masyarakat untuk turun dan menjadi gerakan inti dalam melakukan pendidikan politik untuk para pemilih dan caleg perempuan, serta melaksanakan kampanye keterwakilan perempuan. Sementara *supporting units* bergerak di belakang layar guna mencari akses, dana dan keperluan logistik dengan diimbangi penelitian untuk mendukung materi advokasi dengan data serta informasi yang memadai.²⁹⁶

²⁹⁴ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 8.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 8.

Karakteristik advokasi ini dalam pelaksanaannya senantiasa mengikutsertakan gerakan perempuan dalam semua tahapan advokasi. Seperti yang dilakukan oleh organisasi non pemerintah pusat ataupun daerah. Organisasi non pemerintah pusat yang seringkali ikut serta mengadvokasi seperti KPI, KPPI, Solidaritas Perempuan (SP), Kaukus Perempuan Parlemen, dan lainnya. Advokasi dalam hal demokrasi sebagai salah satu piranti dan prosesnya yang dilaksanakan oleh warga negara guna melindungi serta mengawasi kepentingan mereka. Khususnya dalam pembentukan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah.²⁹⁷

Perjalanan panjang dilalui oleh gerakan perempuan dalam advokasi kuota keterwakilan sejak tahun 1999-2004. Advokasi tahun 1999 dilakukan untuk pembahasan RUU Parpol dan RUU Pemilu. Chusnul Mar'iyah sangat gencar pada masa itu untuk memberi pandangan kepada para anggota DPR kebijakan kuota keterwakilan perempuan sangat penting guna menambah partisipasi perempuan di pemerintahan. Guna menghadirkan perempuan di pemerintahan dibutuhkan tindakan afirmasi melalui kuota 30%, namun anggota Tim Tujuh yang bertugas Menyusun draf menolak dengan dalih kuota

²⁹⁷ *Ibid.* hlm. 13.

perempuan tidak kompatibel dengan sistem pemilu mayoritas. Advokasi kuota saat itu mengalami kegagalan.²⁹⁸

Advokasi kembali dilakukan tahun 2002 dalam pembahasan RUU Parpol dan RUU Pemilu menjelang Pemilu 2004. Advokasi saat itu dilakukan oleh organisasi non pemerintah pusat seperti KPI, KPPI, SP, Kaukus Perempuan Parlemen, dan organisasi lainnya. Serta organisasi non pemerintah daerah seperti HAPSARI dan Solidaritas Perempuan Angin Mamiri untuk turut mendesak diaturnya tindakan afirmasi melalui kuota 30% dalam RUU Pemilu dan RUU Parpol. RUU Parpol pada akhirnya sampai disahkan tidak memuat ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusannya. Proses pada pembahasan UU Parpol 2002 tersebut sangat mencerminkan urgensi kehadiran perempuan di dalam pembuatan kebijakan.²⁹⁹

Pencantuman persentase 30% menuai banyak penolakan karena dikhawatirkan berdampak pada jabatan struktural ketatanegaraan di Indonesia. Pemerintah saat itu menganggap masalah kepengurusan adalah masalah internal parpol sehingga tidak mau mencampuri urusan tersebut yang pada akhirnya cenderung membuat kebijakan “netral”. Hal ini justru menunjukkan sikap pemerintah sebagai *illegitimate state*

²⁹⁸ *Ibid.* hlm. 71.

²⁹⁹ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 98.

interventionism dengan mengedepankan kedaulatan individu serta pembatasan peran negara.³⁰⁰

Meski mengalami kegagalan dalam pencantuman persentase 30% dalam UU Parpol 2002, terdapat sebuah kemajuan dari kesadaran para anggota DPR perempuan yang mengajukan *minderheids nota* terhadap hilangnya 30% dalam ketentuan. Bagi gerakan perempuan, hal ini merupakan awal yang baik karena usaha advokasi dan sosialisasi mulai terdengar. Advokasi mulai berjalan karena gerakan perempuan turut hadir dalam RDPU dan melakukan perundingan ataupun lobi terhadap parpol.³⁰¹

Gerakan perempuan tidak menyerah mengingat mereka masih mengupayakan advokasi melalui pembahasan RUU Pemilu 2003. Banyak partai yang awalnya menolak ketentuan kuota 30% ini berbalik arah mendukung, seperti PDI-Perjuangan. Pertama kalinya pencantuman klausul kuota 30% keterwakilan perempuan berhasil diakomodir. Berhasilnya advokasi tersebut tidak lepas dari tekanan para pegiat dan aktivis perempuan, seperti Chusnul Mar'iyah, Rosa Damayanti, dan organisasi non pemerintah lainnya.³⁰²

³⁰⁰ Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 94.

³⁰¹ *Ibid.* hlm. 95.

³⁰² Nur Azizah, *op.cit.* hlm. 122.

Melalui pemaparan di atas dapat dilihat bahwa keberhasilan advokasi kuota keterwakilan perempuan sangat ditentukan oleh kehadiran perempuan dalam Pansus, Panitia Kerja (Panja), Tim Perumus (Timus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin) RUU Politik dan RUU Pemilu. Hadir atau tidaknya perempuan sangat menentukan untuk dapat mengawal kepentingan perempuan. Ketiadaan partisipasi secara fisik dan pemikiran anggota perempuan terkait pembahasan isu-isu perempuan akan mudah digagalkan dengan berbagai dalih.³⁰³

3. Kelebihan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Argentina

a. Penerapan Sistem Kuota *Legislative Quota* dengan Sanksi Administratif Tegas

Argentina sendiri menerapkan sistem kuota di dalam tahap pencalonan legislatif atau *legislative quota*. Di mana ketentuan tersebut mewajibkan pencantuman persentase tertentu dalam pencalonan. Seperti kuota minimal 30% keterwakilan perempuan yang terakomodir dalam CEDAW. Peraturan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 24.012 Tahun 1991 terkait Kode Pemilu Nasional atau sering disebut *Ley De Copus* di Argentina. *Ley De Copus* berisi ketentuan yang mengharuskan partai mencalonkan setidaknya 30% perempuan

³⁰³ *Ibid.* hlm. 208.

dalam daftar bakal calon di mana mereka kemungkinan besar akan dipilih di dapil.³⁰⁴

Awal pelaksanaannya, sebagian besar partai yang menerapkan kuota memilih 30% perempuan tetapi mengabaikan persyaratan kedua untuk menempatkan kandidat perempuan pada posisi yang ‘dapat dipilih’. Partai-partai tersebut di antaranya adalah *Partido Juticilista* dengan penerapan kuota 35% di dalam internal partai untuk DCT. Kemudian partai *Union Civica Radical*, *Frente des Pas Solidario*, *Union del CentraDemocratio*, *Autodeterminacion y Libertad*, *Partido Democrata*, *Frente Grande*, *Movimiento de Integration y Desarrollo*, dan *Partido Socialista Popular* yang menerapkan kuota 30% di dalam DCT.³⁰⁵

Daftar partai yang tidak memenuhi persyaratan ini ditolak, Argentina memiliki mekanisme penegakan hukum yang kuat dalam bentuk otoritas pemilu independen yang menolak daftar partai yang gagal memenuhi kuota. Sebagai tindakan penegakan tambahan, setiap

³⁰⁴ Mona Lena Krook, “Quotas for Women in Elected Measures to Increase Women’s Political Representation Worldwide, Washington University”, (Paper Presented at the “Towards Achieving At Least 30 Percent Participation of Women at Decision-Making Levels in Malaysia” Best Practices Seminar, organized by the Ministry of Women, Family, and Community and the United Nations Development Program, Malaysia, 2007), hlm 7.

³⁰⁵ Inche D.P. Sayuna, *op.cit.* hlm. 104.

pemilih yang terdaftar di Argentina bebas untuk menggugat daftar partai yang mereka yakini melanggar *Ley De Copus*.³⁰⁶

Ketidakpatuhan partai tersebut mulai memunculkan perdebatan konstitusional dan hukum yang kemudian ditindaklanjuti dengan pengeluaran keputusan presiden. Keputusan presiden tersebut mengklarifikasi persyaratan yang tepat dari *Ley De Copus*, termasuk dalam hal penempatan perempuan dan prosedur untuk memperbaiki ketidakpatuhan dari parpol.³⁰⁷

Melalui interpretasi ketentuan yang lebih ketat ini, representasi dan partisipasi perempuan di Majelis Rendah parlemen meningkat secara keseluruhan dari 6% pada tahun 1991 menjadi 35% pada tahun 2005. Selanjutnya saat ketentuan ini diterapkan di Majelis Tinggi untuk pertama kalinya, keterwakilan perempuan langsung meningkat dari 3% pada tahun 1999 menjadi 35% pada tahun 2001, meningkat kembali menjadi 43% pada tahun 2005.³⁰⁸

Sebelumnya, pemilihan Majelis Tinggi dipilih secara tidak langsung oleh anggota pemerintah provinsi. Setelah diberlakukan ketentuan tersebut, setiap provinsi dapat memilih tiga anggota Majelis

³⁰⁶ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm. 8.

³⁰⁷ Mona Lena Krook, "Quotas for Women in Elected Measures to Increase Women's Political Representation Worldwide, Washington University", *op.cit.* hlm. 7.

³⁰⁸ *Ibid.*

Tinggi dengan rincian dua dari partai yang memenangkan jumlah suara tertinggi dan satu dari partai yang memenangkan jumlah suara tertinggi kedua. Guna mencapai kuota 30% keterwakilan perempuan, keputusan presiden mewajibkan parpol untuk mencalonkan satu laki-laki dan satu perempuan, dalam urutan nomor mana pun dalam pemilihan Majelis Tinggi. Ketentuan tersebut memberi jaminan dalam pemilihan setidaknya terdapat satu perempuan per provinsi jika dilihat secara keseluruhan.³⁰⁹

Sistem kuota tersebut mensyaratkan partai untuk menempatkan lebih banyak perempuan dalam surat suara mereka meningkatkan jumlah perempuan terpilih, terlepas dari mandat penempatan atau kekuatan mekanisme penegakannya. Namun, sanksi atas ketidakpatuhan partai dan undang-undang yang menentukan urutan penempatan kandidat perempuan di surat suara juga berperan penting dalam meningkatkan jumlah perempuan yang terpilih. Kuota Argentina menunjukkan karakteristik kuota yang sangat efektif.³¹⁰

Tahap pemilihan di Argentina sendiri memiliki amanat penempatan yang menjamin keberadaan perempuan setidaknya memiliki satu kursi jika tersedia dua hingga empat kursi, setidaknya dua

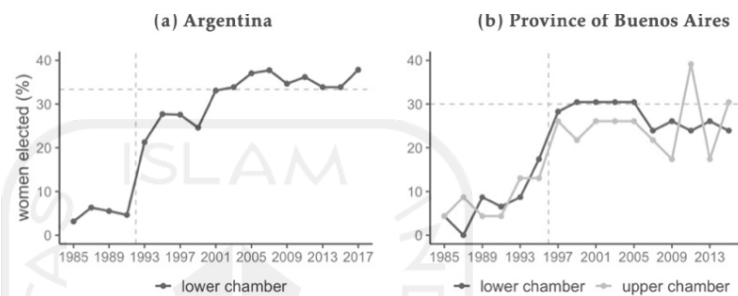
³⁰⁹ Mona Lena Krook, "Quotas for Women in Elected Measures to Increase Women's Political Representation Worldwide, Washington University", *op.cit.* hlm. 8.

³¹⁰ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm. 8.

kursi jika tersedia lima hingga delapan kursi, dan seterusnya. Tahap pencalonan menggunakan *zipper system* di mana caleg laki-laki dan perempuan bergantian dalam DCT.³¹¹

Gambar 3.1

Representasi Keterwakilan Perempuan di Argentina dan Buenos Aires



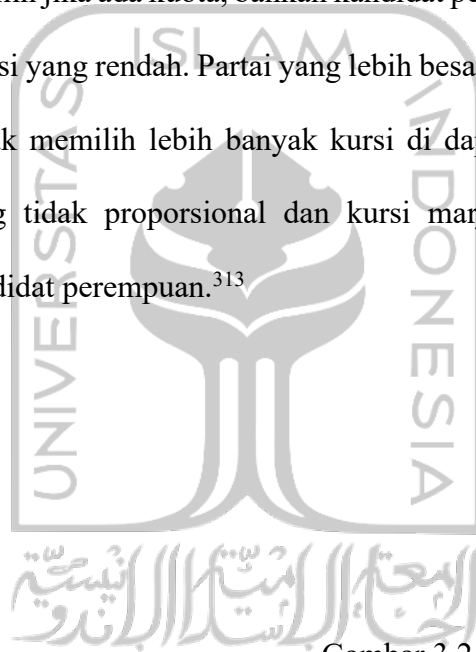
Sumber: Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, 2020

Grafik tersebut menunjukkan bahwa proporsi perempuan yang terpilih untuk Dewan Perwakilan Argentina dan Parlemen Buenos Aires meningkat dengan tajam setelah penerapan kuota 30% keterwakilan perempuan. Jika efek ini disebabkan oleh rendahnya kepatuhan minimal, proporsi kandidat perempuan seharusnya juga meningkat tajam setelah diberlakukannya kuota, meskipun kandidat perempuan seharusnya diturunkan ke posisi yang lebih rendah. Grafik vertikal dan horizontal menunjukkan tanggal dari implementasi kuota 30% serta persentase perempuan yang diamanatkan.³¹²

³¹¹ Eszter Solyom, "Gender Quotas: Towards an Improved Democracy", 2020, hlm. 1.

³¹² Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, "District Magnitude and Female Representation: Evidence From Argentina and Latin America", 2020, hlm. 5.

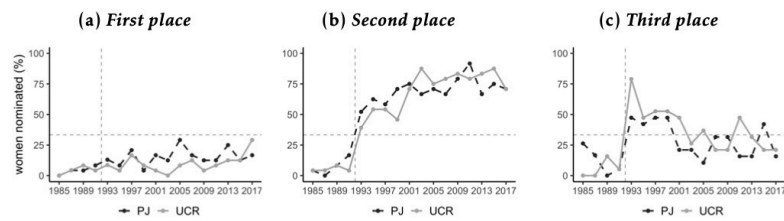
Kepatuhan minimal merupakan sikap dari pemimpin partai dengan mencalonkan sedikit mungkin perempuan guna memenuhi kuota 30%. Serta menempatkannya pada DCT partai yang memang diizinkan oleh Undang-Undang. Seperti di dalam *Ley De Copus*, apabila terdapat lima sampai delapan kursi, perempuan mendapat dua kursi. Perempuan dalam hal tersebut akan terwakili melalui jabatan terpilih jika ada kuota, bahkan kandidat perempuan dapat diturunkan ke posisi yang rendah. Partai yang lebih besar dalam hal ini dimungkinkan untuk memilih lebih banyak kursi di dapil tertentu. Di mana bagian yang tidak proporsional dan kursi marginal ini diberikan terhadap kandidat perempuan.³¹³



Gambar 3.2

Perempuan dalam pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Argentina

³¹³ Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, *op.cit.* hlm. 6.



Sumber: Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, 2020

Kepatuhan minimal tersebut dapat terlihat dalam grafik di atas, di mana dua partai terbesar Argentina, yakni *Partido Justicialista* (PJ) dan *Unión Cívica Radical* (UCR). Ketentuan kuota tidak berdampak pada proporsi perempuan yang dimasukkan dalam nomor urut DCT atas, grafik sebaliknya menunjukkan peningkatan besar jumlah perempuan dalam DCT ditempati oleh posisi kedua atau ketiga. Proporsi caleg perempuan urutan ketiga pada faktanya lebih tinggi antara tahun 1993 dan 1999 dibandingkan setelahnya karena terdapat keputusan presiden yang mengharuskan satu dari setiap tiga caleg harus perempuan. Sejak tahun 2001 hanya partai yang memenangkan setidaknya tiga kursi di pemilu sebelumnya dapat menempatkan wanita di tempat ketiga.³¹⁴

Pada tahun 1983, setiap provinsi di Argentina dapat memilih seluruh Majelisnya, namun terdapat perubahan selanjutnya di mana setengah dari perwakilan setiap distrik menerima amanat dua tahun dipersingkat dari empat tahun. Seperti diketahui, Argentina

³¹⁴ Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, *op.cit.* hlm. 6.

menggunakan desain pemilu proporsional tertutup, sehingga fakta yang terjadi di parpol seperti yang terdapat di dalam Gambar 3.2 Majelis Rendah Argentina dipilih melalui daftar proporsional tertutup di 24 distrik yang berbatasan dengan 23 provinsi dan ibukota negara. Pada setiap distrik tersebut, kuota didistribusikan dengan metode d'Hondt melalui ambang batas legal 3% dari pemilih yang terdaftar. Metode d'Hondt ini menggunakan rata-rata tertinggi guna menentukan pembagian kursi di pemerintahan.³¹⁵

Di Argentina sekitar setengah dari distrik memilih lebih banyak pemilihan secara serentak atau sementara ketimbang memberi keputusan caleg penerima mandat yang akan menerima masa jabatan penuh secara implisit. Secara tidak langsung provinsi mana yang akan memilih lebih banyak pemilihan serentak atau sementara dapat memilih tahun. Diputuskan dengan undian tidak lama setelah pemilihan. Sementara itu, Buenos Aires memilih seluruh badan legislatif, namun pada periode berikutnya delapan bagian tersebut dibagi menjadi dua kelompok guna memastikan setengah dari Majelis Tinggi ataupun Majelis Rendah dipilih setiap dua tahun. Undian acak akan memutuskan kelompok daerah mana yang akan memilih wakil provinsi di periode selanjutnya, yakni periode Pemilu 1985.³¹⁶

³¹⁵ *Ibid.* hlm. 11.

³¹⁶ Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, *op.cit.* hlm. 11.

Seiring perkembangan sejak tahun 2001 partai yang mengajukan calon untuk pertama kalinya atau berniat memperbarui dua kursi atau kurang diharuskan untuk mencalonkan satu perempuan dalam dua posisi pertama dalam daftar yang diatur dalam Keputusan Legislatif Nomor 1246 Tahun 2000 Argentina. Sebagian besar partai memilih tidak lebih dari satu atau dua kursi, yang memungkinkan adanya pelemahan hubungan antara ukuran dapil dan proporsi perempuan yang terpilih.³¹⁷

Setelahnya, representasi perempuan di Argentina tidak pernah mengalami penurunan minimal kuota 30%. Keberhasilan penerapan kebijakan kuota keterwakilan di Argentina ini didukung oleh desain pemilu yang sistematis untuk situasi di negaranya, kebijakan nasional yang ketat, sanksi tegas terhadap pelanggar kuota 30%, keseriusan parpol terkait keaktifan dan kesadaran akan kesetaraan gender sudah tinggi, dan kolaborasi antar *stakeholder* yang baik.

- b. Peran *Inter-American Commission Human Rights* dan Dewan Perempuan Nasional terhadap Pemenuhan Hak Politik Perempuan

Upaya peningkatan keterwakilan perempuan di Argentina tidak hanya dilakukan oleh pemerintah dan *stakeholder* saja. IACHR sebagai salah satu komisi yang menangani problematika di bidang HAM juga

³¹⁷ *Ibid.* hlm. 6.

turut andil dalam mengawasi dan memantau pemenuhan HAM para perempuan. Salah satunya mengenai terpenuhinya keterwakilan perempuan di pemerintahan melalui implementasi kuota 30%.

Saat pemilu 1995, para parpol mempersiapkan pemilihan dengan mengharuskan parpol setidaknya menempatkan satu perempuan di dalam DCT. Penempatan perempuan ini nyatanya tidak diposisikan dalam nomor urut atas. Kelompok gerakan perempuan mulai melakukan kampanye hukum guna memastikan pemenuhan kuota.³¹⁸

Gerakan perempuan memfokuskan kampanye mereka di dapil tertentu di mana parpol yang mengajukan kuota 30% tidak benar-benar menempatkan perempuan pada posisi yang terpilih. Salah satu daerah yang bermasalah yakni Tucuman, salah satu jaringan mendapat kemenangan atas putusan Pengadilan Provinsi yang menolak petisi Dewan Perempuan Nasional dengan alasan tidak memiliki kedudukan hukum dalam hal menggugat salah satu daftar partai yang melanggar tersebut.³¹⁹

Upaya banding dilakukan kepada Dewan Pemilihan Nasional Argentina, putusan yang terakhir menyatakan bahwa Dewan

³¹⁸ Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, "Feminism and Rational Choice Institutionalism: Explaining Gender Quota Adoption and Implementation in Argentina, Washington University", (Paper presented at the Midwest Political Science Association National Conference, Chicago, 2009) hlm. 31.

³¹⁹ Amanda Driscoll and Mona Lena Krook. *op.cit.* hlm. 31.

Perempuan Nasional memiliki keabsahan untuk menggugat daftar partai pada dapil tertentu. Majelis hakim dalam pertimbangannya berargumen bahwa saat parpol tidak memberi DCT yang sesuai dengan Undang-undang, dapat menimbulkan kerugian pada para pemilih karena menghalangi mereka untuk memilih daftar partai pilihan mereka. Putusan menyatakan tidak dapat menolak kedudukan hukum Dewan Perempuan Nasional dalam menuntut hak tersebut untuk dihormati.³²⁰

Dewan Pemilihan Nasional dalam tahun yang sama juga memberi putusan pada dua kasus lain yang melanggar ketentuan kuota dengan memperkuat syarat ganda Undang-Undang terkait Kuota Keterwakilan Perempuan, khususnya pada bagian proporsi dan penempatan. Hal tersebut sangat menentukan partai untuk mengantisipasi penempatan perempuan saat mereka hanya memenangkan satu atau dua kursi pada periode tersebut.³²¹

Dewan Pemilihan Nasional saat itu memutuskan bahwa partai yang menempatkan perempuan pada nomor urut ketiga tidak memenuhi ketentuan yang berada di Undang-Undang Kuota karena menyebabkan keterwakilan laki-laki menjadi 100%. Meskipun dalam hal ini, penempatan perempuan di nomor urut dua oleh partai yang

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.* hlm. 33.

memenangkan dua kursi akan menghasilkan 50% perempuan terpilih, Pengadilan tetap memberi ketegasan bahwa ketentuan 30% merupakan persentase minimal. Guna mematuhi Undang-Undang, para parpol diwajibkan untuk menempatkan satu caleg perempuan di urutan atas jika mereka memiliki kemungkinan menang kurang dari tiga kursi.³²²

Putusan tersebut didukung baik oleh Ombudsman Nasional yang memberi pesan pada Dewan Pemilihan Nasional serta Jaksa Agung untuk memastikan hakim di seluruh pengadilan harus memverifikasi seluruh DCT sesuai dengan Undang-Undang, Konstitusi, dan Keputusan Presiden. Setelah imbauan tersebut, banyak parpol yang diharuskan mengajukan ulang DCT. Dewan Perempuan Nasional selanjutnya dikembangkan dengan semangat menjelang pemilu tahun 1997 dengan mengingatkan kekuasaan kehakiman terkait kewajiban mereka untuk menjamin implementasi kuota.³²³

Saat ditemukan 11 daftar partai yang melanggar Undang-Undang Kuota, pengadilan memerintahkan pihak-pihak tersebut untuk memperbaiki daftar mereka dengan dasar bahwa daftar itu tidak konstitusional dan melanggar hak efektif yang sudah diatur. Hasilnya, persentase perempuan di Majelis Rendah naik menjadi 28%. Pada

³²² Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, *op.cit.* hlm. 32.

³²³ *Ibid.*

perkembangannya, sebelum pelaksanaan pemilu 1999, nyatanya beberapa partai terus mengabaikan persyaratan untuk menempatkan perempuan setidaknya di urutan kedua dalam kasus di mana partai dimungkinkan hanya memenangkan satu atau dua kursi.

Peristiwa tersebut menyebabkan Partai UCR pada periode tersebut sangat berhasil dalam meningkatkan keterwakilannya dengan dua laki-laki di berbagai daerah pemilihan. Partai Baru Aksi untuk Republik mendapatkan satu kursi di berbagai distrik dengan semua daftarnya dipimpin oleh laki-laki. Pemilihan tersebut membuat representasi perempuan lebih sedikit ke Dewan pada periode tahun 1999 daripada pada periode tahun 1997, hasilnya terdapat sedikit penurunan persentase perempuan di Majelis Rendah menjadi 27 persen.³²⁴

Pola-pola tersebut menyebabkan adanya kombinasi dengan pemilihan Majelis Tinggi pada periode mendatang tahun 2001. Hasil periode sebelumnya menimbulkan perdebatan baru di Argentina terkait penempatan calon perempuan karena para parpol saat itu berharap hanya memenangkan satu atau dua kursi di dapil tertentu. Sementara persyaratan ini sangat memengaruhi pemilihan Majelis Rendah, khususnya partai-partai kecil yang berimplikasi penting bagi penerapan

³²⁴ Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, *op.cit.* hlm. 33.

Undang-Undang Kuota untuk pemilihan Majelis Tinggi. Reformasi pada tahun 1994 tidak hanya menjadikan pemilu ini menjadi pemilihan langsung dari tahun 2001, tetapi juga telah menetapkan bahwa partai dengan suara terbanyak di setiap daerah akan memperoleh dua kursi, sedangkan partai dengan jumlah suara terbanyak kedua akan memperoleh satu kursi.³²⁵

Selamat perdebatan ini berlangsung, IACHR setuju untuk mempertimbangkan petisi yang diajukan oleh seorang perempuan Argentina terkait dengan penempatan caleg perempuan dalam DCT. Kasus tersebut merupakan yang pertama kali dihadapi oleh Pengadilan Pemilu Nasional, pembahasannya terkait pertanyaan khusus tentang penempatan dan makna frasa "dalam proporsi yang memungkinkan pemilihan mereka".³²⁶

Penggugatnya merupakan María Teresa Merced de Morini, seorang pengacara juga aktivis perempuan Argentina yang mengajukan gugatan pada UCR di provinsi Córdoba pada tahun 1993 karena menempatkan perempuan keempat dan keenam dalam daftar enam kandidat. María berargumen kedua perempuan tersebut seharusnya ditempatkan pada lima urutan pertama dalam daftar mengingat adanya Keputusan Presiden Nomor 379 Tahun 1973, karena UCR dalam hal

³²⁵ Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, *op.cit.* hlm. 33.

³²⁶ *Ibid.* hlm. 32.

ini kemungkinan besar hanya akan mengembalikan lima anggota Majelis Rendah.³²⁷

Ketika kasusnya melalui proses peradilan, kasus tersebut sempat ditolak dengan beberapa alasan, di antaranya Maria adalah anggota UCR di Córdoba, tetapi bukan kandidat tertentu yang terpengaruh oleh keputusan implementasi tersebut. Juga menimbulkan kebingungan "kemungkinan" dengan "kemungkinan terpilih". Serta salah memahami Undang-Undang Kuota dan Keputusan Presiden berdasarkan jumlah kursi yang dipilih di setiap dapil dan bukan pada kursi yang dipilih masing-masing parpol.³²⁸

Meskipun pada kasus lain memiliki putusan hukum sebaliknya. Maria tidak memiliki jalan lain dalam sistem peradilan nasional sehingga mengajukan banding atas keputusan tersebut ke IACHR, dengan alasan bahwa haknya atas proses hukum yang, partisipasi dalam pemerintahan, persamaan di depan hukum, dan pemulihan yang efektif, sebagaimana diatur dalam Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia, telah dilanggar oleh Republik Argentina.³²⁹

Setelah IACHR mengklaim memiliki yurisdiksi untuk mengadili kasus ini, pemerintah melakukan komunikasi dengan IACHR pada

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, *op.cit.* hlm. 32.

³²⁹ *Ibid.* hlm. 34.

tahun 2000. Terlepas dari klaim sebelumnya bahwa IACHR tidak memiliki kewenangan untuk menggugat komposisi daftar pemilih. Masa pemerintah di bawah Presiden la Rúa akhirnya mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 1.246 pada bulan Desember 2000 yang mengklarifikasi ketentuan pelaksanaan UU *Ley De Copus*. Keputusan ini mengakui bahwa meskipun peraturan ditetapkan oleh Keputusan Presiden Nomor 379 Tahun 1993, parpol terus menginterpretasikan Undang-Undang tersebut dengan cara yang berbeda, diperparah oleh keputusan yang tidak konsisten dari berbagai pengadilan daerah dan nasional.³³⁰

Keputusan baru tersebut kembali menegaskan bahwa kuota 30% berlaku untuk jumlah kursi yang dimiliki masing-masing partai untuk pemilihan ulang, serta hak setiap orang yang terdaftar untuk memberikan hak pilih di dapil tertentu untuk menggugat daftar yang mereka anggap melanggar hukum. Guna mengatasi masalah penempatan, ditetapkan aturan tentang daftar caleg perempuan dan penggantinya bahwa orang pertama dalam daftar boleh laki-laki atau perempuan, orang kedua dalam daftar harus lawan jenis. Apabila terdapat dua kursi yang diperebutkan untuk dipilih kembali, salah satu calon harus perempuan. Ketika satu atau dua kursi siap untuk dipilih

³³⁰ Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, *op.cit.* hlm. 34.

kembali, menempatkan perempuan di posisi ketiga tidak sesuai dengan hukum.³³¹

Secara keseluruhan, DCT harus menyertakan setidaknya satu perempuan untuk setiap dua laki-laki untuk memenuhi persentase minimum. Sebelum persyaratan 30% persen terpenuhi, tiga kursi berturut-turut tidak boleh ditempati anggota dari jenis kelamin yang sama, dan jika perempuan dalam daftar keluar dari pemilihan dengan alasan apa pun, mereka harus digantikan oleh perempuan lain, sedangkan laki-laki dalam situasi yang sama dapat digantikan oleh laki-laki atau perempuan.³³²

Peran kedua lembaga negara tersebut sangat berpengaruh dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan di pemerintahan Argentina. Efek dari kebijakan kuota keterwakilan perempuan ini juga sangat beragam di antaranya ada yang mengarah pada peningkatan, stagnasi, dan bahkan penurunan. Kolaborasi dan elaborasi antar lembaga negara dalam hal ini sangat berperan dalam membentuk keputusan.

- c. Keterpilihan Perempuan Tinggi sebagai akibat dari Keberhasilan Advokasi Kuota Keterwakilan Perempuan

³³¹ *Ibid.*

³³² Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, *op.cit.* hlm. 35.

Advokasi kesetaraan gender menjadi salah satu cikal bakal munculnya advokasi kuota keterwakilan perempuan. Argentina dikenal sebagai salah satu negara dengan tingkat keberhasilan tinggi terkait keterwakilan perempuan di pemerintahan. Keberhasilan tersebut tidak serta merta langsung mendapatkan respon yang baik dari berbagai kalangan masyarakat dan pemangku kepentingan.

Pada periode awal perjuangan kuota keterwakilan di sana, masih banyak terjadi stigmatisasi dan marginalisasi atas keberadaan caleg perempuan. Hal ini disampaikan oleh salah satu anggota parlemen di Argentina yang telah mendukung adanya ketentuan kesetaraan gender, menyatakan bahwa “Mencabut bendera feminis memiliki konsekuensi di dalam partai...Perempuan dengan keyakinan feminis berbahaya bagi partai.” Rekan anggota parlemen tersebut yang juga seorang advokat feminis menyatakan bahwa politisi perempuan di Argentina saat itu jika ingin mengadvokasi hak-hak perempuan dihadapkan oleh dua pilihan. Pilihan pertama memutuskan hubungan dengan struktur partai dan yang kedua tetap berada di partai namun tidak memiliki komitmen terhadap gender. Kejadian tersebut membuktikan bahwa advokasi di Argentina bukan hal yang mudah.³³³

³³³ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 182.

Stigmatisasi oleh para pemimpin partai di Amerika Latin dan seluruh dunia mengental karena ada beberapa kalangan feminis yang menantang kepentingan agama atau kelas yang mengakar. Partai sayap kiri dalam hal ini juga tidak konsisten dalam memperjuangkan hak-hak perempuan. Sejak tahun 1999 sampai 2016, Presiden dari Partai Sayap Kiri sangat mendominasi Amerika Latin. Menyebabkan banyaknya pasang surut penolakan dan sifat berkebalikan menolak kebijakan kesetaraan gender dari pemerintahan.³³⁴ Keberhasilan dalam pengesahan *Ley De copus* tidak lepas dari upaya advokasi berupa kampanye dan mobilisasi massa perempuan di Argentina.³³⁵

Studi empiris dari Amerika Latin pada beberapa penelitian menyimpulkan bahwa legislator perempuan lebih berkomitmen dalam hal menyuarkan isu-isu perempuan daripada legislator laki-laki. Konseptualisasi kepentingan perempuan menjadi titik fokus dalam hal ini, banyak peneliti yang mendefinisikan secara sempit kepentingan perempuan dan bahkan dikatakan mencari peluang untuk merusak peran gender tradisional seperti liberalisasi aborsi.³³⁶

Secara luas yang dilihat adalah langkah yang dapat membalikkan peran gender tradisional yang terkait dengan urusan rumah tangga atau

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm. 6.

³³⁶ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 184.

kehidupan sosial seperti kesejahteraan anak. Meskipun sebagian besar para legislator mendorong hak-hak perempuan ke arah progresif, tidak semua legislator yang mengadvokasi perempuan adalah seorang feminis. Ditemukan perbedaan karir antara legislator yang mengadvokasi perempuan dan mereka yang tidak. Jika melihat legislator perempuan, terdapat beberapa pejuang feminis yang mendapat jabatan bergengsi saat di kongres.³³⁷

Hal ini menunjukkan terdapat suatu kehormatan (*prestise*) yang memberi mereka kebebasan dalam hal mewakili perempuan. Meskipun pada faktanya banyak mendapat resistensi dari berbagai pihak, namun hal tersebut tidak merusak karir jangka panjang mereka. Legislator perempuan di Argentina dalam hal tersebut dapat menyesuaikan ekspektasi karir mereka sesuai dengan struktur peluang gender. Seperti perempuan dan laki-laki yang memiliki kemungkinan sama untuk mencalonkan diri kembali ke kongres, namun perempuan cenderung tidak menginginkan posisi kepemimpinan setelah kongres.³³⁸

Bagi para perempuan, kurangnya ambisi progresif tersebut menjadi tanggapan rasional dari kesempatan yang terbatas. Mengingat peluang kepemimpinan di kongres dan setelah kongres berbeda-beda setiap parpol. Hal ini menunjukkan potret bahwa legislator perempuan

³³⁷ *Ibid.* 189.

³³⁸ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 184.

dan laki-laki sangat bergantung pada dukungan pemimpin partai untuk karir mereka. Posisi legislator perempuan dalam hal ini sangat genting mengingat banyak dari mereka di luar jangkauan jaringan elit (jabatan pimpinan) sehingga mereka tidak dapat mempertaruhkan posisi tertentu di badan legislatif.³³⁹

Keadaan tersebut menyebabkan para legislator ini mengekspresikan preferensi mereka saat pengenalan RUU. Legislator perempuan yang ambisius dapat menghindari isu-isu perempuan agar tetap mendapat dukungan dari para pemimpin partai. Legislator perempuan dalam hal itu menyadari status mereka ada di kelas dua dan menganggap representasi perempuan dapat memperburuk status ini yang berimplikasi pada retensi di pekerjaan. Harapannya terletak pada legislator perempuan untuk lebih memperkenalkan RUU tentang isu feminis atau gender.³⁴⁰

Penelitian Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo menyoroti bagaimana cara advokasi kuota dan gender di Argentina ini kepada beberapa responden legislator di sana. Metode advokasi di sana tidak hanya seputar pengenalan RUU terkait gender dan kuota saja, namun dengan beberapa cara. Seperti mempresentasikan atau menyetujui RUU, berpartisipasi dalam kegiatan publik, berbicara di media massa,

³³⁹ *Ibid.* hlm. 189.

³⁴⁰ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 189.

berdebat serta memberi suara untuk RUU di komite dan majelis. Hasil dari penelitian tersebut memunculkan empat legislator yang dikategorikan sebagai pejuang advokasi gender, yakni Fernanda Gil Lozano, Juliana Di Tullio, Vilam Ibarra, dan Victoria Donda.³⁴¹

Legislator perempuan di Argentina sebenarnya lebih mengadvokasi kesetaraan gender daripada legislator laki-laki, terutama yang terkait KBG, kesehatan seksual, kesehatan reproduksi, akses ke kontrasepsi dan aborsi, serta kesejahteraan anak dan keluarga. Sejak tahun 1989 sampai tahun 2007, legislator perempuan dari seluruh partai lintas ideologis menyumbang hampir tiga perempat dari proposal hak-hak para perempuan. Frekuensi dari upaya mereka meningkat karena semakin banyak perempuan yang terpilih menjadi anggota kongres.³⁴²

Merujuk pada data yang terdapat dalam UNICEF, angka keterlibatan perempuan di kursi legislatif Argentina tahun 2006 bisa mencapai 36,2%, padahal pada 1997 mereka hanya memiliki 25,3% perempuan di parlemen. Leslie A. Schwidt berpendapat bahwa faktor penting guna meningkatkan persentase perempuan di pemerintahan terdapat pada representasi gender. Faktor yang mempengaruhi

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ibid.* hlm. 186.

persentase keterpilihan perempuan di Amerika Latin, khususnya di Argentina tinggi ialah pada pemilihan caleg perempuan.³⁴³

Advokasi kuota keterwakilan di Argentina meski mengalami banyak hambatan dan rintangan, hal tersebut tidak menyurutkan persentase keterpilihan perempuan di parlemen. Selama advokasi tersebut dimulai sampai sekarang, representasi perempuan di Argentina memiliki proporsi persentase yang tinggi dalam keterpilihannya. Hal ini menunjukkan advokasi kebijakan kuota perempuan dapat menjadi sangat efektif bila kebijakan kuota tersebut berdampak pada pembahasan RUU.

4. Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Argentina

a. Stigmatisasi dan Marjinalisasi Legislator Perempuan

Perjalanan perjuangan gerakan perempuan di Argentina untuk mencapai untuk titik saat ini tidak lepas dari banyaknya halangan dan rintangan. Salah satunya terkait dengan stigmatisasi dan marjinalisasi terhadap legislator perempuan. Hal ini berdampak pada karir politik mereka sebagai legislator. Penelitian Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo membuktikan bahwa secara langsung atau tidak langsung terdapat parpol yang meminggirkan atau memberi “hukuman”

³⁴³ Juniar Laraswanda Umagapi, *op.cit.* hlm. 29.

legislator feminis perempuan dengan dasar wawancara dengan anggota parlemen atau mantan anggota parlemen.³⁴⁴

Stigmatisasi dan marjinalisasi tersebut terjadi meskipun sebagian besar Amerika Latin telah memberlakukan kuota gender yang meningkatkan keterwakilan perempuan. Caleg perempuan banyak menghadapi ketidakadilan dan intimidasi dari internal partai. Kuota gender memang dapat memberi mandat kepada legislator perempuan untuk mewakili perempuan. Pada sisi lainnya juga dapat memberi kesan bahwa perempuan hanya bersifat “simbolik” atau token, dalam hal tersebut mereka dianggap tidak memenuhi syarat juga tidak layak atas jabatannya. Banyak terjadi pendelegitimasi kehadiran legislator perempuan.³⁴⁵

Kuota juga dapat mendorong persepsi bahwa perempuan yang dipilih di bawah sistem kuota memiliki kurang berpengalaman dan kurang otonom. Meskipun sebenarnya persepsi tersebut tidak akurat secara faktual, persepsi tersebut menciptakan stereotip "*quota women*" yang berdampak negatif pada bagaimana legislator wanita dan rekan-rekan mereka dipersepsikan. Fenomena ini dikenal sebagai "*label effect*".³⁴⁶

³⁴⁴ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 183.

³⁴⁵ *Ibid.* hlm. 185.

³⁴⁶ Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lesson from Argentina", *Politics & Gender*, Vol. 4, 2008, hlm. 394.

Beberapa kondisi mengisyaratkan bahwa dalam mempromosikan isu-isu gender merupakan hal yang sangat mahal, karena adanya persepsi perempuan sebagai ancaman status quo dan tidak mampu dalam menangani isu politik yang serius. Anggota parlemen yang menentang supremasi atau dominasi politik laki-laki menghadapi beberapa konsekuensi. Hal ini terjadi pada legislator perempuan dengan jumlahnya yang meningkat menghadapi permusuhan dan penghinaan dari legislator laki-laki. Akibatnya hampir seluruh legislator perempuan menghadapi pelecehan sistematis karena mereka seorang perempuan.³⁴⁷

Fakta tersebut mengakui bahwa karir politik sudah berlandaskan pada gender. Banyak dari legislator perempuan seringkali memulai karir mereka di partai akar rumput atau organisasi komunitas. Mereka memiliki latar belakang pendidikan, pelayanan publik, dan sektor nirlaba, sementara laki-laki memiliki latar belakang hukum dan bisnis. Untuk mencapai di pemerintahan juga, caleg perempuan seringkali membutuhkan lebih banyak pengalaman politik tingkat rendah daripada laki-laki. Posisi tersebut membangun keterampilan, tetapi tidak cukup dihargai untuk menempatkan perempuan di dalam lingkaran elit partai.

³⁴⁷ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 185.

Pada kongres, perempuan terus dipinggirkan atau dikecualikan dari posisi paling bergengsi, seperti ketua komite.³⁴⁸

Hal ini menunjukkan bahwa Kongres di Argentina hampir serupa seperti Amerika Latin yang secara fungsional tetap menyesuaikan dengan norma laki-laki. Isu-isu feminis banyak disuarakan untuk menentang status quo patriarki sementara isu gender tidak meskipun keduanya berfokus pada perempuan. Parlemen yang didominasi laki-laki ini cenderung merendahkan dan meremehkan isu-isu perempuan. Parlemen, kebijakan, dan partai lebih mengistimewakan norma laki-laki dan kepentingan maskulin. Legislator Amerika Latin banyak yang mengikuti pola ini, di mana perempuan tetap dikecualikan dari kepemimpinan partai, struktur kekuasaan, dan tidak menduduki komite legislatif. Dalam hal tersebut yang berkaitan dengan kebijakan” keras” mengenai pertahanan, keuangan, dan urusan luar negeri.³⁴⁹

Pengenalan RUU hak-hak perempuan meningkat namun tidak dengan persetujuannya yang menurun karena disebabkan dominasi norma laki-laki. Meskipun begitu, legislator perempuan Argentina merupakan politisi profesional yang memiliki tingkat ambisi sama dengan laki-laki.

³⁴⁸ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 185.

³⁴⁹ *Ibid.*

b. Konflik Kepentingan Legislator Perempuan antara Partai Politik dan Advokasi sebagai Perempuan

Problematika negara-negara yang sudah lebih dulu menerapkan kebijakan kuota sedikit berbeda dengan negara yang belum memenuhi batas minimal tersebut. Salah satunya terkait dengan konflik kepentingan yang dialami oleh legislator perempuan. Banyak legislator Amerika Latin secara konsisten dan berulang kali menekankan konflik antara dukungan partai dan advokasi representasi perempuan. Hal tersebut menunjukkan bahwa legislator perempuan yang berkomitmen untuk memberdayakan perempuan dihadapkan pada kompromi antara prioritas politik dan untuk mewakili karir politik mereka.³⁵⁰

Representasi simbolik nyatanya cukup penting karena mengarah pada representasi akan kebutuhan dan kepentingan perempuan yang lebih baik dalam beberapa kasus. Dapat dikatakan memang bahwa menjadi perempuan tidak memberi jaminan dalam mewakili kepentingan isu-isu perempuan. Tiffany D. Barnes menyatakan bahwa laki-laki dan perempuan menunjukkan preferensi legislatif yang

³⁵⁰ Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 185.

berbeda, berdasarkan perilaku co-sponsor perwakilan perempuan dan laki-laki di parlemen provinsi Argentina. Perbedaan gender ini mengimplikasikan bahwa disparitas representasi deskriptif laki-laki dan perempuan sangat problematis bagi representasi kepentingan perempuan.³⁵¹

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Jane Mansbridge bahwa “*descriptive representatives from groups particularly affected by particular issues tend to care more about those issues, put their time in on them, and struggle to bring them to the legislative fore.*” Bahwa representasi deskriptif perempuan di badan legislatif meningkatkan kemungkinan isu-isu yang mempengaruhi perempuan diperdebatkan oleh pembuat kebijakan dan bahwa perwakilan perempuan membawa perspektif ke dalam debat kebijakan yang seharusnya tidak terlihat.³⁵²

Representasi deskriptif ini merupakan representasi dengan kehadiran perempuan di dalam politik. Representasi deskriptif tersebut memiliki keterkaitan dengan representasi substantif atau promosi kepentingan perempuan. Sebagai negara pertama di dunia yang membentuk Undang-Undang Kuota Gender, Argentina memberikan gambaran dampak kuota keterwakilan perempuan terhadap

³⁵¹ Eszter Solyom, *op.cit.* hlm. 2.

³⁵² *Ibid.*

kepentingan perempuan.³⁵³ Mengingat kuota gender selain berdampak pada persentase keterwakilan, mempengaruhi hubungan antara kehadiran perempuan, kemungkinan mereka untuk mengadvokasi perempuan, dan kesuksesan mereka.

c. Tingginya Representasi Deskriptif Perempuan Tidak Menjamin Representasi Substantif Perempuan Tinggi

Kuota keterwakilan perempuan seperti diketahui merupakan langkah-langkah eksplisit untuk menghilangkan bias gender dalam proses seleksi kandidat untuk meningkatkan representasi deskriptif perempuan. Bagi negara yang sudah melampaui *critical mass*, terdapat perdebatan mengenai dampak penerapan kuota apakah akan meningkatkan representasi substantif perempuan. Argentina memiliki gambaran terhadap fenomena tersebut mengingat adanya kelemahan pertama terkait stigmatisasi dan marjinalisasi legislator perempuan. Kuota keterwakilan secara tidak langsung menciptakan "*mandate effect*" di mana anggota parlemen perempuan merasakan kewajiban untuk bertindak atas nama perempuan. Faktanya tidak seluruh anggota perempuan mendukung atau mempromosikan isu-isu perempuan.³⁵⁴

³⁵³ Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 393.

³⁵⁴ Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 394.

Implementasi kuota keterwakilan perempuan yang tinggi, tidak menjamin legislator perempuan mudah dalam meloloskan Undang-Undang, khususnya yang terkait isu dan kepentingan perempuan. Label kuota yang disematkan pada perempuan sangat berdampak pada persepsi kemampuan legislatif mereka sehingga berdampak pada efektivitas mereka sebagai seorang legislator.³⁵⁵

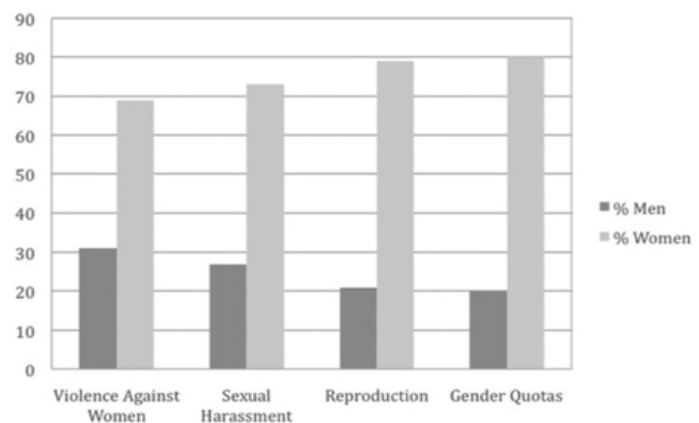
Terdapat kesenjangan dalam keberhasilan legislator laki-laki dan perempuan terkait lolosnya RUU perempuan atau lainnya. Parpol dalam hal ini memiliki peranan penting dalam kebijakan kuota, banyak parpol yang menerapkan kuota namun karena alasan strategis. Di antaranya karena persaingan politik, penurunan popularitas, dan penggunaan kuota sebagai sarana publikasi komitmen tanpa benar-benar memperhatikan ketidaksetaraan yang ada.³⁵⁶

Gambar 4.1

Persentase RUU yang Diperkenalkan oleh Legislator Laki-laki dan Perempuan di Argentina Periode 1989-2007

³⁵⁵ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm. 12.

³⁵⁶ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm. 12.



Sumber: Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, 2010

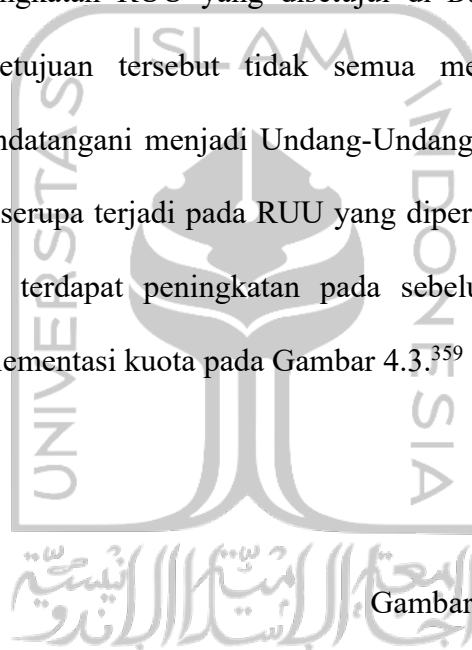
Grafik tersebut menunjukkan bahwasanya sebagian besar RUU terkait gender diperkenalkan oleh legislator perempuan. Perempuan menulis 79% RUU tentang kuota gender, kategori yang mencakup penerapan kuota ke badan lain, seperti yudikatif atau eksekutif, serta RUU untuk meningkatkan kuota kongres yang ada dari 30% menjadi 50%. Di bidang hak-hak reproduksi, perempuan memperkenalkan 80% RUU untuk melegalkan aborsi dan memperluas akses ke kontrasepsi, dan meningkatkan kesehatan reproduksi melalui pendidikan dan akses.³⁵⁷

Di bidang kekerasan terhadap perempuan, kategori yang mencakup semua RUU untuk meningkatkan perlindungan perempuan dari kekerasan, legislator perempuan mensponsori 69% dari semua RUU. Legislator Perempuan juga menulis 73% RUU yang ditujukan

³⁵⁷ Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, *op.cit.* hlm. 411.

untuk memerangi pelecehan seksual. Legislator perempuan dalam hal ini cenderung lebih memperkenalkan RUU gender dibandingkan dengan legislator laki-laki.³⁵⁸

Apabila dikaitkan dengan persentase RUU yang diperkenalkan oleh legislator perempuan, hanya sedikit RUU yang lolos dari *House of Origin* setelah implementasi kuota pada Gambar 4.2. Terdapat juga peningkatan RUU yang disetujui di *Both Houses* (kedua majelis). Persetujuan tersebut tidak semua menandakan RUU yang ada ditandatangani menjadi Undang-Undang setelah implementasi kuota. Hal serupa terjadi pada RUU yang diperkenalkan oleh legislator laki-laki, terdapat peningkatan pada sebelum dan penurunan sesudah implementasi kuota pada Gambar 4.3.³⁵⁹



Gambar 4.2

RUU yang diperkenalkan oleh Legislator Perempuan

	Rejected (%)	Approved in House of origin (%)	Approved in both Houses (%)	Signed into Law (%)
Before Quota	75.06	1.12	23.07	0.75
After Quota	71.58	1.53	26.42	0.46

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Hannah Rae Cake, *op.cit.* 18.

Sumber: Hannah Rae Cake, 2019

Gambar 4.3

RUU yang diperkenalkan oleh Legislator Laki-laki

	Rejected (%)	Approved in House of origin (%)	Approved in both Houses (%)	Signed into Law (%)
Before Quota	77.26	0.90	20.89	0.96
After Quota	74.40	1.48	23.71	0.42

Sumber: Hannah Rae Cake, 2019

Kesamaan tersebut dapat disebabkan karena adanya penyesuaian terhadap bidang legislatif dari waktu ke waktu. Persentase angka nol jika bidang dibiarkan kosong, artinya undang-undang tersebut gagal melampaui komite, persentase satu jika undang-undang melewati rumah asalnya, dua jika melewati kedua rumah, dan tiga jika undang-undang ditandatangani. hukum. Setelah penyesuaian, secara spesifik terdapat perubahan signifikan keberhasilan RUU yang diperkenalkan legislator perempuan pada periode tahun 2003 sampai dengan tahun 2009.³⁶⁰

Gambar 4.4

RUU yang diperkenalkan Legislator Laki-laki dan Perempuan setelah Implementasi Kuota Sepenuhnya

³⁶⁰ Hannah Rae Cake, *op.cit.* hlm.19.

	Rejected (%)		Approved in House of origin (%)		Approved in both Houses (%)		Signed into Law (%)	
2003	67.67	66.08	1.93	1.92	30.06	31.40	0.35	0.60
2005	87.50	84.96	1.04	0.81	11.12	14.01	0.35	0.22
2007	73.27	71.57	1.76	1.62	24.46	26.02	0.05	0.78
2009	78.12	76.26	0.95	0.82	20.65	22.74	0.28	0.17

Key: The percentages for female MC's are displayed on the right and bolded.

Sumber: Hannah Rae Cake, 2019

Gambar persentase di atas menunjukkan pada periode empat tahun ketika kebijakan kuota benar-benar diterapkan dengan sistem yang ketat. Legislator perempuan mengungguli legislator laki-laki dalam hal meloloskan RUU menjadi Undang-Undang melalui kedua majelis. Persentase penolakan RUU pada legislator perempuan juga lebih rendah dari legislator laki-laki.³⁶¹

Melalui gambaran di atas, memberi pemahaman bahwa representasi substantif tidak selamanya berjalan bersamaan dengan representatif deskriptif. Guna mendapat proses representasi substantif yang baik harus didukung oleh kampanye kuota yang menghasilkan mandat. Bahwa kuota keterwakilan tidak selamanya dapat menjamin perbaikan representasi substantif sebagai hasilnya.

Pengimplementasian kuota keterwakilan di Indonesia dan Argentina sebenarnya memiliki sisi historis yang cukup serupa pada

³⁶¹ Hannah Rae Cake, *op.cit.* 19.

masa sebelum lepas dari pemerintahan otoriter. Perubahan selanjutnya yang terjadi di Argentina hingga saat ini ialah formulasi kebijakan kuota yang ketat dengan memberi jaminan dan kewajiban pada parpol untuk mematuhi angka *critical mass*. Hal ini didukung oleh instrumen yang kuat serta peran lembaga di sana dalam mengawasi dan meninjau jalannya pemilu. Menimbulkan kesadaran dan keseriusan dari partai politik di Argentina terkait dengan partisipasi perempuan.

Berbeda halnya dengan di Indonesia, yang mana kesadaran dan keseriusan tersebut belum diterapkan pada seluruh parpol peserta pemilu. Akibatnya regulasi hukum yang sudah mengakomodir kurang tereksekusi dengan baik. Kolaborasi dan elaborasi lembaga negara dalam membuat dan melaksanakan regulasi kurang efektif karena masih ada kerumpangan dalam hal mengatur terkait sanksi dan pencoretan daftar parpol pelanggar kuota 30%.

Tabel 4.1

Indikator Kelebihan dan Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik terhadap Keterpilihan Perempuan di Parlemen

	Indonesia	Argentina
--	-----------	-----------

Kelebihan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan Sistem Kuota Campuran <i>Party List Quota</i> dan <i>Legislative Quota</i> 2. Peran Komisi Pemilihan Umum sebagai Lembaga Penyelenggara Independen Pemilihan Umum 3. Jumlah Calon Legislatif Perempuan dalam Pencalonan Tinggi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan Sistem Kuota <i>Legislative Quota</i> dengan Sanksi Administratif Tegas 2. Peran <i>Inter-American Commission Human Rights</i> dan Dewan Perempuan Nasional terhadap Pemenuhan Hak Politik Perempuan 3. Keterpilihan Perempuan Tinggi sebagai akibat dari Keberhasilan Advokasi Kuota Keterwakilan Perempuan
Kekurangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sanksi Administratif terhadap Partai Politik Kurang Imperatif 2. Keterpilihan Calon Legislatif Perempuan Rendah 3. Kurangnya Advokasi Kuota Keterwakilan Perempuan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stigmatisasi dan Marjinalisasi Legislator Perempuan 2. Konflik Kepentingan Legislator Perempuan antara Partai Politik dan Advokasi sebagai Perempuan 3. Tingginya Representasi Deskriptif Perempuan Tidak Menjamin Representasi Substantif Perempuan

BAB IV
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan deskripsi dan analisis sebagaimana telah diuraikan serta dipaparkan di atas, maka dalam penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang dirumuskan dalam 2 (dua) rumusan masalah, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemenuhan Hak Politik terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia dan Argentina

- a. Pemenuhan Hak Politik terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia

Pengimplementasian kuota keterwakilan perempuan di Indonesia sempat mengalami pasang surut. Hal ini disebabkan beberapa faktor yang berkaitan dengan transisi demokrasi, politik, dan gerakan perempuan. Berkembangnya kebijakan kuota keterwakilan perempuan ini tidak bisa lepas dari peran penting gerakan perempuan Indonesia semasa itu. Sejarah panjang dilalui gerakan perempuan untuk memperjuangkan hak pilih dan hak dipilih para perempuan saat itu. Hak tersebut diakomodir dalam konstitusi dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28 H ayat (2) UUD 1945.

Upaya Indonesia untuk meningkatkan keterwakilan perempuan terus dikeluarkan dengan berbagai macam kebijakan terkait kuota keterwakilan perempuan. Perbaikan kebijakan tersebut terus dilakukan guna mencari komposisi yang paling sesuai dan pas untuk kondisi

pemerintahan di Indonesia. Indonesia dalam menerapkan kuota keterwakilan perempuan menggunakan kombinasi *party list quota* dan *legislative quota* dengan kewajiban partai untuk memiliki proporsi kader perempuan. Dalam perjalanannya, meski sempat penerapannya belum melampaui persentase, pemerintah terus berbenah diri untuk menerbitkan regulasi kuota 30% keterwakilan perempuan. Regulasi terakhir yang mengatur terdapat pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 2023). Beberapa perbaikan regulasi tersebut ternyata tidak cukup menghantarkan Indonesia untuk segera memenuhi *critical mass* kuota keterwakilan perempuan karena ketiadaan sanksi administratif yang tegas diatur dalam Undang-Undang.

- b. Pemenuhan Hak Politik terkait Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Argentina

Pengimplementasian kuota keterwakilan perempuan di Argentina ini sebagai salah satu pendahulu dibandingkan negara-negara di dunia. Penerapan kebijakan kuota keterwakilan perempuan sudah digaungkan sejak tahun 1950. Meskipun Argentina sempat mengalami transisi demokrasi dan politik yang serupa dengan Indonesia pada masa orde baru. Runtuhnya pemerintahan otoriter pemerintahan tersebut sebagai

penanda hadirnya kebijakan kuota di sana. regulasi nasional yakni Undang-Undang Nomor 24.012 Tahun 1991 terkait Kode Pemilu Nasional (Ley De Copus). Argentina setelahnya menjadi model penting adopsi kuota di negara Amerika Latin.

Argentina dalam menerapkan kuota keterwakilan perempuan menggunakan *legislative quota* dengan disertai sanksi administratif yang tegas bagi parpol yang melanggar dan tidak memenuhi kuota 30%. Pelaksanaannya tidak mudah namun komitmen tinggi dijunjung Argentina dalam hal mengupayakan keterwakilan perempuan di pemerintahan. Pelanggaran pemenuhan tersebut langsung ditindak lanjuti oleh tatanan pemerintah, baik dari Pemerintah Pusat, Dewan Pemilihan Nasional, Dewan Perempuan Nasional, dan IACHR. Keberhasilan penerapan kuota di Argentina tidak bisa lepas dari pengaturan regulasi yang kuat, komitmen tinggi negara, dan sanksi tegas. Representasi perempuan di Argentina tidak pernah mengalami penurunan minimal kuota 30%.

2. Kelebihan dan Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik antara Indonesia dan Argentina
 - a. Kelebihan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia

Pengimplementasian kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik di Indonesia ini didasarkan pada beberapa faktor. Di antaranya terkait

dengan jenis kuota campuran dari *party list quota* dan *legislative quota* yang disesuaikan dengan desain pemilu proporsional terbuka melalui pencalonan dari multipartai. Peran lembaga penyelenggara independen pemilu dalam hal ini KPU juga sangat penting dalam mengawasi, memantau, dan meninjau kepatuhan jalannya pemilu. Pelaksanaan tugas tersebut juga dibantu oleh PKPU sebagai peraturan terdapan yang menerapkan sanksi terhadap parpol pelanggar secara langsung. Jenis kuota dan peran KPU tersebut berdampak pada jumlah caleg perempuan mengalami peningkatan dengan baik dari tahun implementasi pertama kali di Indonesia.

b. Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Indonesia

Penerapan kuota keterwakilan perempuan di Indonesia memiliki kekurangan dan kelemahan. Hal ini berdasarkan kurang imperatif terkait sanksi administratif terhadap parpol yang melanggar ataupun tidak memenuhi kuota 30% yang sudah diatur. Regulasi yang sudah ada mengalami kekosongan dan ketidakpastian hukum. Hal tersebut berdampak pada tahap pemilihan caleg perempuan karena masih menempatkan parpol sebagai entitas yang berkuasa penuh dalam tahap proses pencalonan perempuan. Kurangnya advokasi kuota keterwakilan perempuan juga menjadi kekurangan dalam pengimplementasian kebijakan kuota di Indonesia. Resistensi yang tinggi dari elemen masyarakat menyebabkan

terhambatnya penerapan kuota keterwakilan perempuan ini. Regulasi yang dibuat dibentuk secara setengah-setengah.

c. Kelebihan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Argentina

Pengimplementasian kuota keterwakilan perempuan di Argentina sudah memiliki kemajuan dan hasil yang baik. Hal ini didukung oleh penerapan sistem kuota legislatif bersamaan dengan adanya sanksi administratif kepada parpol yang mengikuti pemilu. Peran berbagai lembaga juga berperan penting dalam mendorong peningkatan keterwakilan perempuan di pemerintahan, seperti IACHR dan Dewan Perempuan Nasional yang secara ketat serta tegas dalam mengawasi penerapan kebijakan. Adanya advokasi kuota keterwakilan perempuan yang cukup efektif dan progresif juga mendorong pengaruh terhadap pembahasan mekanisme kuota keterwakilan perempuan di Argentina lebih terarah serta sistematis. Keberhasilan tersebut tidak lepas dari desain pemilu yang menyesuaikan situasi di negaranya, kebijakan nasional yang ketat, sanksi tegas pelanggar kuota, dan kesadaran parpol akan urgensi kuota keterwakilan.

d. Kekurangan Mekanisme Kuota Keterwakilan Perempuan dalam Bidang Politik di Argentina

Tingginya keterwakilan perempuan di Argentina ternyata tidak serta merta memberikan jaminan bahwa seluruh hal terkait kepentingan perempuan terakomodir. Hambatan yang dialami legislator perempuan Argentina terkait dengan stigmatisasi dan marginalisasi peran mereka di pemerintahan. Banyak faktor yang memberi hambatan seperti intimidasi internal partai, hukuman dari pemimpin partai, dan persepsi yang kental akan budaya patriarki. Konflik kepentingan legislator antara partai politik dan advokasinya sebagai perempuan juga menjadi batu sandungan perempuan di Argentina untuk berkiprah di dalam politik.

B. SARAN

Keterwakilan perempuan merupakan hal penting dalam proses bernegara, khususnya pada negara yang menganut demokrasi. Laki-laki dan perempuan dalam hal bersaing di ranah politik idealnya memiliki kedudukan yang setara. Keterwakilan perempuan untuk perempuan merupakan sebuah tuntutan yang wajib diwujudkan dari adanya kedaulatan rakyat. Seiring pelaksanaannya, terdapat beberapa permasalahan yang menghambat, yakni marginalisasi perempuan. Berdampak pada hak politik perempuan yang belum terpenuhi dengan baik. Pengimplementasian yang baik terkait kuota keterwakilan perlu diterapkan pada setiap negara agar pemilu yang demokratis dapat terlaksana. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan kajian dalam penelitian di atas, penulis mengajukan beberapa saran, sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah, khususnya legislatif selaku pembuat Undang-Undang untuk selanjutnya membentuk regulasi terkait pemilihan umum yang sistematis dan ketat terkait proses pencalonan, pemilihan, nomor urut calon legislatif, daftar calon legislatif, dan sanksi administratif yang tegas terhadap partai politik pelanggar kuota 30%. Kebijakan nasional perlu disinkronisasi sesuai dengan ketentuan kuota 30% dalam koridor tindakan afirmasi agar peraturan pelaksana serta teknis di bawahnya lebih tersusun dengan sistematis. Pemerintah juga diharapkan untuk bisa saling menguatkan dan berkolaborasi dengan lembaga penyelenggara pemilu agar elaborasi dalam pelaksanaan pemilu ke depannya lebih demokratis.
2. Bagi Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum, khususnya KPU, Bawaslu, DKPP dalam mengawasi pemenuhan kuota keterwakilan perempuan lebih tegas dan ketat lagi dalam menindak pelanggar kuota 30%. Ketentuan mengenai syarat dokumen parpol yang tidak memenuhi atau tidak lengkap mulai diperketat, agar tidak terdapat celah bagi parpol untuk melanggar ketentuan. Penguatan peran lembaga independen dilaksanakan dengan selaras dan seirama agar tidak terjadi *abuse of power* antar lembaga.
3. Bagi Partai Politik, khususnya para pemimpin maupun pengurus partai untuk secara serius dalam mengadakan tahap perekrutan, pencalonan, pengkaderan, dan pemilihan calon legislatif perempuan yang berkualitas. Diharapkan partai mulai meningkatkan keseriusan terkait keaktifan dan kesadaran kesetaraan gender. Para partai seharusnya bekerja sama dengan organisasi

pemerintah ataupun non-pemerintah dalam mengadakan pendidikan politik berskala nasional kepada para pemilih dan calon.

4. Bagi Masyarakat, khususnya para warga negara yang sudah mendapatkan hak pilih, diharapkan agar lebih bijak dan objektif memilih calon legislatif dengan tetap mengingat pemenuhan kuota keterwakilan perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asmaeny Aziz, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen: Studi Pendekatan Hukum yang Perspektif Gender*. Ctk. Pertama, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013.
- _____, *Perempuan di Persimpangan Parlemen: Studi dalam Perspektif Politik Hukum*, Ctk. Pertama, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013.
- Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Elfi Muawanah, *Pendidikan Gender dan Hak Asasi Manusia*. Ctk. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2009.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara*. Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006.
- H. Muladi, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Hibbah Rauf Izzat, *Wanita dan Politik Pandangan Islam*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997.
- Ida Budihati, *Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen: Pengaturan Kuota Perempuan*, Yogyakarta, Thafa Media, 2018.
- I Gusti Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Ius Constituendum*. Publika Global Media, Yogyakarta, 2020.
- Inche. D. P. Sayuna, *Perempuan dan Politik: Jalan Ketiga Menuju Parlemen*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2021.

- Julia Cleves Mosse, *Gender dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018.
- Kathryn Robinson, *Gender, Islam, and Democracy in Indonesia*, Routledge, Canada, 2010.
- Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, Komnas HAM, Jakarta Pusat, 2009.
- Rhona K.M. Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.
- Misbah Zulfa Elizabeth, *Resistensi Perempuan Parlemen*, LP3ES, Depok, 2018.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, FHUI, Jakarta, 1983.
- Neng Dara Afifah, *Islam, Kepemimpinan Perempuan, dan Seksualitas*. Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2017.
- Nissa Aulina, dkk, *Sistem Pemerintahan: Demokrasi dan Monarki*, Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN SGD Bandung, 2022.
- Nur Azizah, *Advokasi Kuota Gender di Indonesia*, LP3M UMY, Yogyakarta, 2014.
- Ratna Riyanti, *Perempuan dalam Pusaran Pemilu*, Penerbit NEM, Jawa Tengah, 2021.
- Ristina Yudhanti, *Perempuan dalam Pusaran Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Soehino, *Ilmu Negara*. Liberty, Yogyakarta, 2005.
- Suarlin dan Fatmawati, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. CV. Pena Persada, Jawa Tengah, 2022.
- Tari Siwi Utami, *Perempuan dalam Politik*, Gama Media, Yogyakarta, 2001.

Jurnal

- Ahmad Zaini, “Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM”, *al-Qisthas: Jurnal Hukum dan Politik*, Vol. 11 No.1, 2020.
- Andi Akhirah Khairunnisa, Penerapan Prinsip-Prinsip HAM dalam Pembentukan Produk Hukum oleh Pemerintah Daerah, *Jurnal MP*, Vol. 5 No. 1. 2018.
- Ella S. Prihatini, “On the Same Page? Support for Gender Quotas among Indonesian Lawmakers”, *Asian Social Science*, Vol. 14 No. 5, 2018.

- Hernadi Affandi, "Tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan menurut undang-undang dasar tahun 1945", *Jurnal Hukum Positum*, Vol.1 No. 2, 2017.
- Ismi Dwi Astuti, "Reformasi Kebijakan Sumber Daya Manusia Adil Gender: Harapan Regulasi Affirmative Action", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 6 No. 2, 2012.
- Iyep Candra Hermawan, "Implementasi Pendidikan Politik Pada Partai Politik di Indonesia", *Jurnal Pendidikan Politik, Hukum Dan Kewarganegaraan*, Vol. 10 No. 1, 2020.
- Juniar Laraswanda Umagapi, "Representasi Perempuan di Parlemen Hasil Pemilu 2019: Tantangan dan Peluang", *Kajian*, Vol. 25 No. 1, 2020.
- Kunthi Tridewiyanti, "Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik: Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 1, 2012.
- Mariana Caminotti dan Jennifer M. Piscopo, "Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women's Representation, and Career Paths in Argentina", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 11 No. 2, 2019.
- Mona Lena Krook, "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide", *Politics & Gender*, Vol. 2 No. 3, 2006.
- Mona Lena Krook and Diana Z. O'Brien, "The politics of Group Representation Quotas for Women and Minorities Worldwide", *Comparative Politics*, 2010.
- Muhardi Hasan dan Estika Sari, "Hak Sipil dan Politik", *Jurnal demokrasi*, Vol. 4 No. 1, 2005.
- Muten Nuna dan Roy Marteen, "Kebebasan Hak Sosial-Politik Dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia", *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 4 No. 2, 2019.
- Nur Asikin Thalib, "Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. (Uji Materiil Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008)", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 2 No. 2, 2014.
- Nurdin, "Keterwakilan Politik Perempuan di Parlemen Periode 2019-2023: Peran Partai Politik", *Parapolitika: Journal of Politics and Democracy*, Vol. 2 No. 2, 2021.
- Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1 No.1, 2018.
- Sarifa Suhra, "Kesetaraan Gender dalam Perspektif Al-Quran dan Implikasinya terhadap Hukum Islam", *Jurnal Al-Ulum*, Vol. 13 No. 2, 2013.

- Susan Franceschet and Jennifer M. Piscopo, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lesson from Argentina", *Politics & Gender*, Vol. 4, 2008.
- Ulfatun Hasanah dan Najahan Musyafak, "Gender and Politics: Keterlibatan Perempuan dalam Pembangunan Politik", *Sawwa: Jurnal Studi Gender*, Vol. 12 No. 3, 2017.
- Very Wahyudi, "Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender", *Politea: Jurnal Politik Islam*, Vol. 1 No. 1, 2018.
- Widdy Yuspita Widiyaningrum, "Partisipasi Politik Kader Perempuan dalam Bidang Politik: Sebuah Kajian Teoritis", *Jurnal JISIPOL*, Vol. 4 No. 2, 2020.
- Yokotani, "Sistem Bikameral di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 9 No. 1, 2017.
- Yumna Sabila, Kamaruzaman Bustaman, dan Badri, "Landasan Teori Hak Asasi Manusia dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia", *Jurnal Justisia*, Vol. 3 No. 2, 2018, hlm. 205.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Wanita
- Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Perempuan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Konvensi Internasional

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

International Covenant on Civil and Political Rights

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013.

Makalah atau Paper

Amanda Driscoll and Mona Lena Krook, "Feminism and Rational Choice Institutionalism: Explaining Gender Quota Adoption and Implementation in Argentina", Paper presented at the Midwest Political Science Association National Conference, Chicago, 2009.

Mona Lena Krook, "Gender and Political Institutions: Implementing Quotas for Women in Politics", Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2007

Mona Lena Krook, "Quotas for Women in Elected Measures to Increase Women's Political Representation Worldwide", Paper Presented at the "Towards Achieving At Least 30 Percent Participation of Women at Decision-Making Levels in Malaysia" Best Practices Seminar, organized by the Ministry of Women, Family, and Community and the United Nations Development Program, Malaysia, 2007.

Sumihar Hutapea, "Kesiapan Perempuan di Parlemen", Universitas Medan Area, Medan, 2002.

Thesis

Hannah Rae Cake, Thesis: "*The Legislative Effectiveness of Women Under Gender Quotas: Argentina Before and After Quota Implementation*", Florida State University, USA, 2019.

Data Elektronik

Adrian Lucardi and Juan Pablo Micozzi, District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America, 2020. Diakses dari https://adrianlucardi.com/wpcontent/uploads/2021/09/lucardimicozzi_womenrepresentation09.pdf, 14 Juni 2023.

Argentina.gov.ar, Kongres Terhormat Bangsa Argentina 12 Maret 1991, Undang-Undang Nomor 24.012 tentang Kode Pemilihan Nasional, 1991. Diakses dari

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24012-411/texto>, 15 Juni 2023.

_____, Kekuatan Eksekutif Nasional, Kode Pemilihan Nasional Keputusan No. 2.135 tentang Kode Pemilihan Nasional, 1983. Diakses dari <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2135-1983-47989/texto>, 15 Juni 2023.

Badan Pusat Statistik, Keterlibatan Perempuan di Parlemen 2020-2021, 2021. Diakses dari <https://www.bps.go.id/indicator/40/464/1/keterlibatan-perempuan-di-parlemen.html>, 8 Maret 2023.

Cakra Wikara Indonesia, Data Geospasial: Analisis Kekuatan Perempuan di DPR RI dan DPRD Pasca Pemilu 2019, 2019. Diakses dari <https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2019/11/Analisis-Kekuatan-Perempuan-di-DPR-RI-dan-DPRD-Pasca-Pemilu-2019-24-Oktober-2019.pdf>, 14 Juni 2023.

_____, Dinamika Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Membaca Data dan Proyeksi ke Depan, 2020. Diakses dari <https://cakrawikara.id/wp-content/uploads/2020/02/PPT-CWI-KPP-RI-17-Feb-2020.pdf>, 14 Juni 2023.

_____, Prospek Keterwakilan Perempuan di Posisi Pimpinan Lembaga Legislatif: Membaca Hasil Pemilu 2019, 2019. Diakses dari <https://cakrawikara.id/2019/08/prospek-keterwakilan-perempuan-di-posisi-pimpinan-lembaga-legislatif-membaca-hasil-pemilu-2019/>, 14 Juni 2023.

Eszter Solyom, Gender Quotas: Towards an Improved Democracy, 2020. Diakses dari <https://www.e-ir.info/2020/07/01/gender-quotas-towards-an-improved-democracy/>, 18 Juni 2023.

Institute for Criminal Justice Reform, Mengenal Kovenan Hak Sipil dan Politik, 2012. Diakses dari <https://icjr.or.id/mengenal-kovenan-internasional-hak-sipil-dan-politik/>, 1 Februari 2023.

International Justice Resource Center, Inter-American Human Right System. Diakses dari <https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/>, 15 Juni 2023.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Diakses dari [https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--\\$R48R63.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/1475231326-deklarasi-universal-hak-asasi--$R48R63.pdf), 1 Februari 2023.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Diakses dari [https://www.komnasham.go.id/files/1480577941-komentar-umum-kovenan-hak-sipil-\\$XHHPA.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/1480577941-komentar-umum-kovenan-hak-sipil-$XHHPA.pdf), 1 Februari 2023.

Kusnadi, Hakikat dan Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia, 2015. Diakses dari Universitas Terbuka, Situs Web Perpustakaan <http://repository.ut.ac.id/3929/>, 29 Januari 2023.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR), 2014. Diakses dari <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-kovenan-internasional-hak-sipil-politik-iccpr/>, 11 Desember 2022.

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Perludem: Caleg Perempuan Terpilih meningkat, Tak Signifikan, 2019. Diakses dari <https://perludem.org/2019/08/31/perludem-caleg-perempuan-terpilih-meningkat-tak-signifikan/>, 8 April 2023.

Pusat Riset Politik - Badan Riset dan Inovasi Nasional (PRP-BRIN), Keterwakilan Perempuan di Ujung Tanduk: Proyeksi Dampak Metode Sainte Lague Murni pada Pemilu 2019, 2018. Diakses dari <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/keterwakilan-perempuan-di-ujung-tanduk-proyeksi-dampak-metode-sainte-lague-murni-pada-pemilu-2019/>, 14 Juni 2023.

Social Institution and Gender Index, Argentina 2014, 2014. Diakses dari <https://www.genderindex.org/country/argentina-2014-results/>, 7 Juni 2023.

United Nation Women. Women in Politics: 2023, 2023. Diakses dari <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>, 1 April 2023.

Surat Kabar dan Majalah

BBC, 1 April 2019.

Majalah Parleментарia, Edisi 140, 2016

LAMPIRAN





FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uoi.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 325/Perpus-S1/20/H/VII/2023

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**
NIK : **961002136**
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Shafira Aretha Inafitri
No Mahasiswa : 19410128
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **PERBANDINGAN KUOTA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIDANG POLITIK TERHADAP KETERPILIHAN PEREMPUAN DI PARLEMEN (Studi Komparasi antara Indonesia dan Argentina).**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **16.%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 24 Juli 2023 M
6 Muharram 1445 H

Perpustakaan Referensi FH UII

Joko Santosa, A.Md.