

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Dewasa ini isu gender telah menjadi isu Ilmu Hubungan Internasional. Sejak kemunculannya, isu perempuan dan politik terus bergaung dan bergema ke seluruh penjuru dunia termasuk ke Indonesia. Isu perempuan seperti kesehatan, pendidikan, perdagangan perempuan dan anak adalah contoh kongkret isu penting di berbagai belahan Negara. Isu-isu tentang perempuan ini mendapatkan respon sehingga melahirkan aksi kongkret berupa gerakan feminisme yang kemudian dalam perjalanannya menjadi ideologi yang memiliki penganut tersendiri. Gerakan pemikiran feminis yang muncul pertama kali di barat pada abad 20 mencoba mendeskripsikan, melacak, dan menjelaskan atas persoalan yang mendasar atas ketimpangan gender yang umumnya dialami kaum perempuan.

Gerakan feminisme yang menggemakan kesetaraan gender ke seluruh penjuru dunia adalah bagian dari teori sosial yang mendapatkan konsentrasi khusus tidak hanya oleh kalangan akademisi saja akan tetapi oleh berbagai kalangan. Issue gender, dalam dunia HI muncul sebagai isu kontemporer dengan grand tema besar untuk mengkritisi diskursus ilmu pengetahuan yang dianggap didominasi budaya maskulin. Begitu juga dengan gerakan perempuan di wilayah praktis yang membuahkan beberapa peristiwa penting khusus yang menjadi catatan sejarah. Termasuk lahirnya konvensi atau perjanjian yang terbentuk sebagai hasil dari rembugan perempuan dari berbagai Negara didunia demi kesetaraan gender.

Dalam konteks Negara Indonesia yang memiliki catatan sejarah yang panjang tentang perjuangan perempuan dalam memperoleh haknya, baik itu dengan semangat yang bertumpu pada semangat lokal dengan individu sebagai center dan menggunakan senjata sebagai alat perlawanan, ataupun dengan pengorganisasian yang lebih modern dengan strategi yang beragam dan pola organisasi yang modern.

Perjuangan untuk melawan ketertindasan di Indonesia dikarenakan nasib perempuan yang selalu mengalami ketertindasan dalam berbagai lini. Peran dan perilaku perempuan dalam pembangunan masih mengalami keterbelakangan. Rendahnya aspek pendidikan yang diperoleh perempuan pada masyarakat Indonesia yang dipengaruhi sistem dan struktur masyarakat yang masih mengakar kuat pada kalangan masyarakat tradisional (subordinasi dan ideologi patriarki), berpengaruh pada rendahnya kualitas sumber daya perempuan, dan menjadi salah satu faktor tidak mampunya perempuan untuk bersaing dengan laki-laki untuk memasuki sektor publik.

Perjuangan perempuan Indonesia juga mendapatkan semangat dari berbagai jaminan hukum tidak hanya dari legalitas hukum yang termaktub dalam hukum positif Indonesia, melainkan juga dari hukum yang berasal dari proses hukum luar formal yang lebih luas seperti hasil konvensi atau perjanjian internasional. Salah satunya yaitu dengan diratifikasinya CEDAW (Convention on the elimination of All Forms of Discrimination against Women) pada tanggal 24 Juli 1984. Konsekuensinya adalah negara kita sudah terikat secara internasional dan berkewajiban dalam mengaktualisasikan setiap pasal yang menyangkut

kepentingan perempuan sehingga lahir hukum-hukum baru yang lebih berpihak pada kepentingan perempuan.

Meskipun konvensi perempuan ini sudah diratifikasi selama hampir 25 tahun, namun implementasinya belum bisa maksimal. Diratifikasinya CEDAW dengan reservasi pasal 29 ayat 1 CEDAW, sebagai jaminan hukum secara otomatis mewajibkan Indonesia untuk membuat aturan dan hukum baru yang lebih sensitive gender. Dengan adanya konvensi perempuan internasional ini, Negara memiliki kewajiban dalam melakukan langkah-langkah kongkret dalam menjamin kehidupan perempuan yang lebih baik lagi.

Salah satu bentuk upaya penghapusan terhadap diskriminasi perempuan dan sedang mendapatkan perhatian dalam penyusunan aturan yang lebih pro pada perempuan adalah dalam permasalahan perkawinan yang mendapatkan fokus pada pasal 16 CEDAW tentang perkawinan dan hukum keluarga. Pengusungan isu dengan konsentrasi masalah perkawinan ini tidak lepas dari upaya para perempuan Indonesia yang tergabung dalam berbagai kelompok/ asosiasi perempuan guna melanjutkan implementasi hukum CEDAW yang tersendat-sendat. Beberapa kelompok kerja perempuan yang focus dalam masalah ini adalah kelompok kerja “convention watch”, program Studi kajian Wanita, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, dan berbagai LSM yang tergabung dalam jaringan kerja prolegnas perempuan (JKP3).

Keberadaan Undang-Undang Perkawinan No 1 tahun 1974 dinilai masih belum sesuai dengan semangat CEDAW karena banyak ketimpangan dan nilai-nilai diskriminatif terhadap perempuan, kemudian dijadikan salah satu agenda

pokok para kelompok perempuan ini dalam merumuskan aturan dan perundang-undangan baru yang lebih egaliter.

Perjuangan para kelompok perempuan bukanlah tanpa rintangan karena permasalahan perumusan hukum yang masih berupa amandemen sangat berkaitan erat dengan produk hukum. Sedangkan jika membicarakan soal produk hukum pada dasarnya adalah produk politik yang melibatkan berbagai kelompok kepentingan, nilai ideologis pandangan ataupun wacana yang berkembang. Proses lahirnya sebuah kebijakan tidak lepas dari input yang berupa masukan ataupun tuntutan yang digawangi oleh berbagai kelompok kepentingan. Kelompok perempuan yang focus pada upaya perlindungan perempuan dengan cara menekan parlemen salah satunya adalah jaringan kelompok Prolegnas Perempuan (JKP3).

Ketertarikan penulis pada permasalahan gerakan perempuan yang dilakukan kelompok perempuan, khususnya JKP3 dalam mengimplementasikan CEDAW terkait hukum perkawinan dan keluarga ini, akhirnya membawa penulis pada pemilihan judul *'Upaya Jaringan Kerja ProLegnas Pro Perempuan/JKP3 dalam Mengadvokasi Amandemen Undang-Undang Perkawinan Guna Mengimplemtasikan Pasal 16 Hukum CEDAW'*.

## **B. Tujuan Penelitian:**

Penelitian ini dilakukan oleh penulis untuk:

1. Memenuhi persyaratan untuk menempuh jenjang Strata-1 di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui perkembangan CEDAW yang sudah diratifikasi oleh

Indonesia

3. Mengetahui peran kelompok perempuan JKP3 dalam menekan pemerintah dalam upaya amandemen Undang-Undang perkawinan sebagai produk hukum.
4. Mengetahui sejauh mana peran Negara dalam mengimplementasikan hukum CEDAW dalam hukum positif nasional Indonesia terutama dalam Undang-Undang perkawinan.

### **C. Latar Belakang Masalah**

Isu perkawinan di Indonesia adalah masalah yang krusial. Hukum yang berlaku di Negara Indonesia sebagian besar diadopsi oleh hukum adat yang bersumber dari kebudayaan masyarakat, salah satunya adalah hukum Perkawinan. Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang. Hukum perkawinan ini banyak mengadopsi pembagian nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang melahirkan pembagian kerja laki-laki dan perempuan sejak zaman kolonial Belanda, hingga keterlibatan kelompok kepentingan pada waktu itu, yaitu penguasa Orde Baru.

Produk hukum keluarga ini banyak mengupas relasi antara suami istri serta pembagian peranan diantara keduanya. Beberapa pasal didalamnya menjadi ketentuan pokok yang dijadikan legal instrument yang syah dalam setiap perkara yang melingkupi hukum perkawinan atau keluarga. Kemunculan Undang-Undang Perkawinan No 1 tahun 1974 ini memberi efek pada kebijakan pemerintah dalam agenda pembangunan di Indonesia misalnya untuk perumusan GBHN tahun 1978.

Ada beberapa esensi yang dicantumkan sebagai peran perempuan dalam pembangunan seperti adanya kewajiban perempuan untuk bertanggung jawab membina generasi muda, anak-anak muda (azaz pendidik pertama dan utama) serta peningkatan keterampilan (azaz pemampuan).

Hingga akhir tahun 1980an, kehidupan politik perempuan Indonesia mulai terpengaruh oleh gerakan feminisme dari dunia Internasional. Pergerakan perempuan Internasional banyak dipengaruhi oleh konstelasi perpolitikan yang menjadi catatan sejarah dunia. Dalam kajian politik, hingga tahun 1970, faktor perempuan belum dianggap terlalu signifikan dalam fenomena politik. Barulah sekitar tahun 1980, aspek politik perempuan mulai diperhitungkan dalam perilaku politik, terutama di Amerika.<sup>1</sup>

Bermula dari beberapa gelombang feminisme yang mengalami fase penting sehingga mendapat responsif yang varian di berbagai Negara. Pada awal abad ke 18, wacana gerakan perempuan banyak didominasi oleh semangat revolusi Amerika dan Prancis, terutama yang berkaitan erat dengan debat-debat filosofis tentang rasionalitas serta kebebasan perempuan. Beberapa hak yang dituntut oleh perempuan pada masa itu adalah pendidikan, tanah kekayaan dan hukum. Pada saat itu, perempuan memang membutuhkan hak resmi dalam perolehan haknya yang rasional dan bebas.<sup>2</sup>

Pada abad berikutnya, perjuangan perempuan mulai meluas tidak hanya Negara-negara Amerika atau Eropa. Dinamika pergerakan perempuan memang

---

<sup>1</sup> Sidik jatmika, *Jalan Panjang Emansipasi Politik perempuan*, Jurnal Ilmu social dan Ilmu politik FISIPOL UMY. Edisi 2 Th X/agustus 2001, hal 69

<sup>2</sup> "Dunia dan Gerakan Perempuan Islam", Majalah Rahima. No 15 edisi V Juli 2005 hlm 4

memiliki karakteristik yang khas dan sangat beragam. Hal ini disebabkan oleh kondisi sosial dan geografis termasuk ideologis yang berpengaruh besar terhadap corak dan warna yang menjadi ruh perempuan dalam melakukan pergerakannya. Beberapa Negara dengan mayoritas Muslim bahkan menggunakan spirit Islam yang dibangun dari kitab suci al-Quran dan hadis sebagai landasan utamanya.

Perkembangan gerakan emansipasi perempuan yang terjadi mengalami berbagai pergolakan politik di hampir seluruh belahan dunia. Tidak terkecuali kehidupan perpolitikan perempuan yang terus bergerak menuju kemandirian. Hingga akhirnya tuntutan akan kesetaraan terhadap kehidupan politik perempuan mulai menemukan titik cerahnya saat Konvensi CEDAW diadopsi oleh PBB pada tanggal 18 desember 1979.<sup>3</sup> Kehadiran CEDAW dianggap sebagian feminis sebagai angin segar yang diharapkan dapat memberi perubahan real bagi kehidupan perempuan yang selalu termarginalkan jika dibedah melalui pisau gender. Konvensi internasional yang bertujuan untuk menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan ini merupakan terobosan yang penting dan memberikan stimulus pada pergerakan perempuan di Indonesia yang pada dasawarsa 1980an dipengaruhi oleh feminisme liberal melalui agenda *women in development (WID)*. Indonesia sendiri meratifikasi konvensi ini pada tanggal 24 Juli 1984 berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984.<sup>4</sup>

Dengan demikian, sesuai dengan kewajiban Negara yang telah meratifikasi Konvensi tersebut, Indonesia harus mulai memperbaharui segala hukum lama yang tidak sesuai atau bertentangan dengan semangat feminisme

---

<sup>3</sup> Jurnal Perempuan vol 45, tahun 2006, hal 133

<sup>4</sup> ibid. 20

yang tercantum dalam CEDAW, termasuk dalam mengkritisi beberapa produk hukum di Indonesia yang masih bias gender. Kelompok perempuan mulai bermunculan untuk menggugat hukum yang dinilai masih mengandung nilai-nilai patriarkhis dan menempatkan posisi perempuan tidak setara dalam berbagai hukum dan perundang-undangan seperti Kitab undang-Undang hukum pidana, Undang-undang keimigrasian, Undang-Undang kesehatan termasuk Undang-Undang perkawinan No 1 tahun 1974.

Kelompok perempuan yang fokus dan menangani kasus perempuan ini terdiri dari berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat yang menginginkan adanya perubahan hukum positif Indonesia sesuai dengan semangat kesetaraan yang tercantum dalam CEDAW. Beberapa lembaga swadaya masyarakat yang konsen dalam permasalahan perempuan adalah LBH APIK, Kalyanamitra, Puan Amal hayati, Derap Warapsari, Institut perempuan, Komnas Perempuan, APAB (aliansi pelangi antar bangsa), Rahima, dll. LSM-LSM ini bergabung kemudian membentuk suatu jaringan yang mengkhususkan diri mengadvokasi isu-isu perempuan yang dinamakan Jaringan kerja Prolegnas Pro perempuan (JKP3). Kelompok strategis yang memberikan pengaruhnya ini terdiri dari para akademisi, pemuka agama, penegak hukum, insan media dan berbagai organisasi massa atau personal Lembaga swadaya masyarakat (LSM). Kelompok inilah yang pada dasarnya berjuang untuk melakukan advokasi kebijakan sebagai strategi atau mekanisme dalam menuntut akuntabilitas Negara melalui program legislasi nasional selama masa keraja DPR 2005-2009.



Keterlibatan berbagai kelompok startegis ini, khususnya para kelompok perempuan yang tergabung dalam JKP3 ini memiliki peranan organisasi yang berbasis konstituen atau massa berperan startegis karena dapat mengerahkan dukungan massa termasuk dari pengaruh ekstrenal seperti dunia Internasional sehingga dapat meningkatkan pressure di tingkatan parlemen.<sup>5</sup>

Jaringan antara perempuan sendiri dengan berbagai organisasi masyarakat bisa mendorong isu perempuan masuk dalam agenda para pembuat kebijakan (lembaga eksekutif) serta pada gilirannya akan menghasilkan pergerakan yang lebih luas secara politik.

Isu perempuan yang dianalisa oleh berbagai kelompok LSM perempuan ini banyak menghasilkan kebijakan baru yang pro perempuan sebagai hasil kerja keras mereka dalam melakukan advokasi kebijakan dalam proses pembuatan undang-undang di DPR. Lahirnya Undang-Undang Penghapusan kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU-PKDRT) adalah momentum penting bagi perjuangan perempuan Indonesia yang dibakukan dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2004. Selain itu masih ada beberapa hukum hasil proses pembaharuan yang merupakan penyesuaian amanat CEDAW seperti undang-undang No 12 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana perdagangan (PTPO) dan beberapa Undang-undang yang masih dalam tahap revisi untuk dibahas di parlemen seperti Revisi Undang-Undang kesehatan, RUU Trafficking, RUU perlindungan saksi, dan amandemen perkawinan.

---

<sup>5</sup> Jurnal perempuan, Op.cit., hlm 21

Isu emansipasi perempuan tidak luput menyinggung hukum perkawinan yang telah terbentuk sejak tahun 1974. Beberapa pasal didalamnya yang dikaitkan bias gender mendapat sorotan dan kritikan sehingga melahirkan keinginan untuk pembaharuan hukum yang lebih sensitif gender meskipun telah lahir Undang-Undang penghapusan Rumah Tangga. Pasal-pasal yang terdapat dalam Hukum perkawinan 1974 dinilai masih bias gender, karena masih mendikotomikan perempuan dan laki-laki dalam ruangan publik dan private. Sebut saja pasal 4 dan 5 yang menunjukkan posisi perempuan yang lemah dalam kasus poligami, ataupun pasal 7 ayat 1 tentang batas usia menikah laki-laki dan perempuan yang tidak sama dan pasal 31 tentang

Relasi yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan ini kemudian mendapat respon dari berbagai kalangan, baik itu individu, organisasi masyarakat, dan kelompok perempuan. Contoh kasus sederhana adalah saat Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mendapatkan banjir sms dari masyarakat yang mengeluhkan Dai Kondang terkenal Abdullah Gymnastiar atau lebih populer dengan sebutan Aa gym sewaktu melakukan poligami. Masalah ini sampai membuat Presiden memanggil menteri Pemberdayaan perempuan, *Meutia Hatta*, Sekretaris Kabinet *Sudi Silalahi* dan Dirjen Binmas Islam, *Nazzarudin Umar*. Hasilnya adalah perluasan peraturan mengenai poligami yang sudah tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 tahun 1983 yang sudah direvisi

menjadi PP Nomor 45 tahun 1990 berlaku tidak hanya untuk pegawai negeri sipil (PNS) tetapi juga bagi pemerintah.<sup>6</sup>

Peristiwa ini memberikan stimulus bagi kelompok perempuan dalam mempercepat upaya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan khususnya dalam masalah perkawinan. Issu mengenai kesetaraan dalam perkawinan banyak dipengaruhi oleh perkembangan wacana gerakan perempuan yang menyerukan kesetaraan gender, persamaan hukum dan HAM dari dunia Internasional untuk kemudian dibakukan dalam hukum (*legal instrument*) tingkat Nasional. Berbagai advokasi yang dilakukan oleh LSM perempuan yang tergabung dalam JKP3 ditujukan guna menyesuaikan hukum yang belum sesuai dengan semangat yang tertera dalam hukum Internasional yang sudah diamanatkan CEDAW pasca ratifikasi yang dilakukan Indonesia pada tahun 1984.

#### **D. Rumusan Masalah**

*“Bagaimanakah usaha Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) dalam upaya implementasi hukum CEDAW di Indonesia terkait pasal 16 mengenai perkawinan?”*

#### **E. Kerangka teori**

Dalam pengerjaan suatu penelitian khususnya di studi hubungan internasional diperlukan suatu kerangka dasar pemikiran atau teori- teori sebagai

---

<sup>6</sup> Kholda Naajiyah.26 oktober 2007. Penghancuran Keluarga Melalui Amandemen Undang-Undang Perkawinan. Di <http://baitijannati.wordpress.com/2007/10/26/penghancuran-keluarga-melalui-amandemen-uu-perkawinan/> diakses pada tanggal 4 Maret 2009

alat atau pisau analisa. Untuk penelitian ini, penulis menggunakan dua teori yaitu teori *decision making process* (pembuatan keputusan) dan teori advokasi.

### **1. Teori Pembuatan Keputusan**

Sistem politik merupakan bentuk kegiatan politik yang melibatkan berbagai unsur dalam suatu Negara. Sistem tingkah laku politik merupakan suatu unit, oleh karena itu ada input yang akan selalu diproses menjadi output untuk selanjutnya output-out put ini menimbulkan pengaruh terhadap sistem itu sendiri maupun terhadap lingkungan dimana system itu berada.

David Easton, seorang ilmuwan politik dalam mengkontruksi sistem politik demokratis, memberikan pandangannya bahwa sistem politik merupakan interaksi lima komponen yaitu konversi, output, feed back, dan lingkungan dalam sebuah diagram yang sistematis.

Ciri-ciri dari system politik adalah<sup>7</sup>:

#### 1. Ciri identifikasi.

Untuk membedakan suatu sistem dari sistem sosial lainnya maka harus di identifikasikan dengan menggambarkan unit dasarnya dan membuat garis batas yang memisahkan unit itu dari unit-unit yang ada di luar sistem politik.

##### a. unit system politik

Adalah unsur yang membentuk sistem. Dalam system politik, unit-unit ini berwujud tindakan politik.

---

<sup>7</sup> Mochtar Mas' oed & Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, cetakan ke 17, 2006, Yogyakarta, Gajah Mada University pers, hal 5-7

b. perbatasan

Beberapa poin penting berkenaan dengan berfungsinya system politik hanya dapat diketahui bila fakta dalam suatu system selalu berada dalam atau dikelilingi oleh lingkungan birokrasi lain.

2. input dan output.

Ada dua jenis input dalam system politik yaitu tuntutan dan dukungan sebagai tuntutan input ini dilakukan untuk memperoleh pemuasan melalui hubungan status didalam masyarakat, tuntutan akan kekayaan bisa dipenuhi sebagian melalui sistem ekonomi, keinginan memiliki kekuasaan bisa diperoleh melalui pendidikan, pergaulan, organisasi buruh dan yang lain. Input berupa tuntutan saja tidak cukup memadai untuk keberlangsungan kerja suatu system politik. Input tuntutan itu hanyalah bahan dasar yang dipakai untuk membuat produk akhir yang disebut keputusan. Untuk tetap menjaga keberlangsungan fungsinya, system itu memerlukan energi dalam bentuk tindakan-tindakan atau pandangan yang memajukan dan merintangai suatu system politik, tuntutan yang timbul didalamnya, dan keputusan yang dihasilkannya. Input ini disebut dukungan atau support.

Output dalam suatu sistem politik adalah berwujud suatu keputusan atau kebijaksanaan politik. Salah satu cara utama untuk memperkuat ikatan antara anggota-anggota dengan sistem mereka adalah dengan menciptakan atau memberikan keputusan yang bisa memenuhi tuntutan dari anggotannya. Output-