

# DINAMIKA KETERWAKILAN **PEREMPUAN** DALAM POLITIK

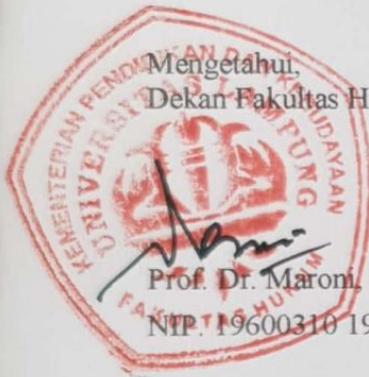
Konstelasi Teoretik  
dan Tantangan  
Kedepan

M. Iwan Satriawan  
Ade Arif Firmansyah

**LEMBAR PENGESAHAN**

Judul : Dinamika Keterwakilan Perempuan dalam Politik  
Penulis : M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.  
Instansi : Fakultas Hukum Universitas Lampung  
Jenis/Publikasi : Buku Referensi  
Nomor ISBN : 978-623-228-035-9  
Penerbit : Graha Ilmu  
Tahun Terbit : 2019  
Alamat Penerbit : Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Bandar Lampung, Januari 2020



Penulis

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.  
NIP. 197907042010121001

Menyetujui,  
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian  
kepada Masyarakat (LPPM)  
Universitas Lampung



UNIVERSITAS LAMPUNG	
TGL	13.3.2020
NO INVENTARIS	030/BIBIN/FH/2020
JENIS	Buku
PARAF	PA

DINAMIKA KETERWAKILAN  
**PEREMPUAN**  
**DALAM POLITIK**

Konstelasi Teoretik dan Tantangan Kedepan

**M. Iwan Satriawan**  
**Ade Arif Firmansyah**

 **GRAHA ILMU**

**DINAMIKA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM POLITIK; Konstelasi Teoretik dan Tantangan ke Depan**

*oleh M. Iwan Satriawan; Ade Arif Firmansyah*

Hak Cipta © 2019 pada penulis

Edisi Pertama: Cetakan I ~ 2019



**GRAHA ILMU**

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Telp: 0274-889398; 0274-882262; Fax: 0274-889057;

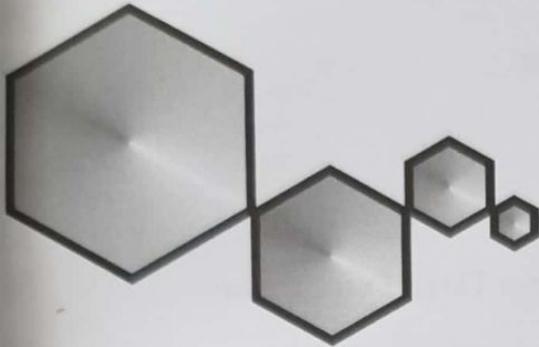
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-623-228-035-9

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

**DATA BUKU:**

Format: 17 x 24 cm; Jml. Hal.: xii + 68; Kertas Isi: HVS 70 gram; Tinta Isi: BW; Kertas Cover: Ivori 260 gram; Tinta Cover: Colour; Finishing: Perfect Binding: Laminasi Doff.

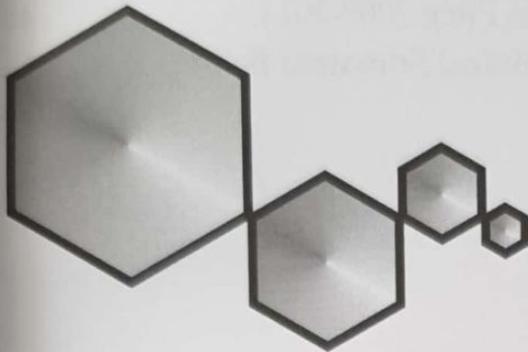


## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GRAFIK, DIAGRAM DAN BAGAN</b>	<b>xi</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1 Perempuan dalam Pandangan Adat	1
1.2 Perempuan dalam Pandangan Budaya	3
1.3 Perempuan dalam Pandangan Agama Islam	6
<b>BAB 2 PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN</b>	<b>11</b>
2.1 Perlindungan Hukum oleh Negara	12
2.2 Makna Gender	13
2.3 Hak Politik Perempuan	15
<b>BAB 3 DINAMIKA PEREMPUAN DALAM POLITIK DI INDONESIA</b>	<b>23</b>
3.1 Masa Orde Lama	23
3.2 Masa Orde Baru	24
3.3 Masa Orde Reformasi	26
<b>BAB 4 PENGARUH PEREMPUAN DALAM PEMILU DAN PILKADA</b>	<b>31</b>
4.1 Pemilu dan Pilkada Lampung	32

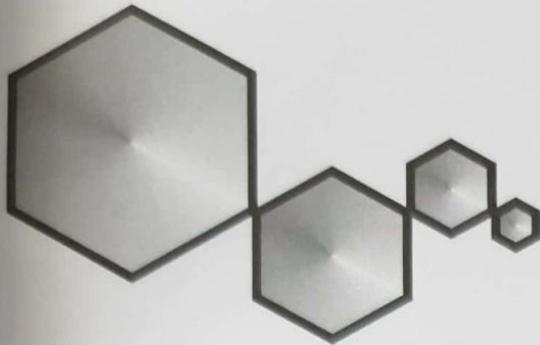
4.2	Pemilu dan Pilkada Jatim	39
4.3	Pemilu dan Pilkada Sumbar	43
<b>BAB 5</b>	<b>REKOMENDASI</b>	<b>49</b>
5.1	Partai Politik	50
5.2	Sistem Pemilu	53
5.3	Peningkatan Kualitas Sumber Daya Perempuan	56
	<b>REFERENSI</b>	<b>59</b>
	<b>DAFTAR INDEKS</b>	<b>63</b>
	<b>TENTANG PENULIS</b>	<b>67</b>

-oo0oo-



## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Keterwakilan Perempuan di DPR RI	19
Tabel 2.2	Keterwakilan Perempuan di Lembaga DPRD Hasil Pemilu 2009	20
Tabel 3.1	DPRD Provinsi dengan keterwakilan Perempuan Kategori Tinggi (>20%) Hasil Pemilu 2009)	27
Tabel 4.1	Jumlah Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Lampung Hasil Pileg 2004-2009	32
Tabel 4.2	Daftar Jumlah anggota DPRD Provinsi Lampung Tahun 2009-2014	33
Tabel 4.3	Perbandingan anggota DPRD Lampung antara Laki-Laki dan Perempuan berdasarkan Partai Politik Hasil Pileg 2014-2019	34
Tabel 4.4	Hasil Pilkada di Provinsi Lampung dari Tahun 2015-2018	36
Tabel 4.5	Komposisi Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur Hasil Pileg 2004-2009 berdasarkan Partai dan jenis Kelamin	40
Tabel 4.6	Komposisi Anggota DPRD Jatim periode 2009-2014	40
Tabel 4.7	Komposisi Anggota DPRD Jatim hasil Pileg 2014-2019	41
Tabel 4.8	Nama-nama kepala daerah Perempuan di Jawa Timur hasil pilkada serentak tahun 2015-2018	42
Tabel 4.9	Keterwakilan Perempuan DPRD Sumatera Barat Pileg 2004-2009	44



## DAFTAR GRAFIK, DIAGRAM DAN BAGAN

Grafik 2.1	Keterwakilan Perempuan di DPR RI dari tahun 1955-2014	19
Diagram 4.1	Jumlah Pemilih Perempuan dan Laki-Laki dalam Persen di Pilgub Lampung 2018	35
Diagram 4.2	Prosentase Kemenangan Pasangan Campuran dalam Pilkada Lampung 2015-2018	38
Diagram 4.3	Prosentase Kepala daerah Perempuan dan Laki-Laki di Jawa Timur berdasarkan Pilkada 2015-2018	42
Diagram 4.4	Prosentase Keterwakilan Perempuan di DPRD Sumatera Barat Pileg 2009-2014	45
Diagram 4.5	Prosentase Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat Hasil Pemilu 2014	46
Bagan 5.1	Keluarga Sistem Pemilu	55

-oo0oo-

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Perempuan dalam Pandangan Adat**

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*) sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3). Sebagai negara hukum, maka sudah menjadi kewajiban bagi setiap elemen negara baik pemerintah maupun yang diperintah (rakyat) harus menjadikan hukum sebagai kedaulatan tertinggi. Dan aktualisasi dari pelaksanaan negara hukum tersebut dilakukan melalui pembentukan peraturan-peraturan yang menjadi instrumen penyelenggaraan negara dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Namun dalam praktiknya hukum yang berlaku di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) yaitu ada hukum tertulis dan ada hukum yang tidak tertulis. Hukum tertulis adalah hukum perundang-undangan sebagai produk resmi lembaga negara yang telah diundangkan dan dikondifikasikan serta berlaku secara seragam untuk seluruh warga negara Indonesia tanpa terkecuali. Sehingga jika ada warga negara yang melanggar akan mendapatkan sanksi baik pidana maupun administrasi dari negara.

Sedangkan hukum tidak tertulis adalah hukum yang tidak diundangkan dan tidak dikodifikasikan oleh lembaga pemerintah dan berlaku secara tidak seragam bagi warga negara Indonesia, seperti hukum adat yang berasal dari tradisi atau kebiasaan suatu masyarakat secara turun-temurun<sup>1</sup> yang pemberian sanksinya berbentuk beraneka ragam, namun pada umumnya berupa sanksi denda atau sanksi sosial berupa dikucilkan dari pergaulan. Sehingga dengan berbagai macam budaya, suku dan agama yang tumbuh dan berkembang di Indonesia menyebabkan berbeda

---

<sup>1</sup>Yaswirman, *Hukum Keluarga (Karakteristik dan Prospek Doktrin Islam dan Adat dalam Masyarakat Matrilineal Mingakabau)*, Jakarta: Rajawali Press, 2011, hlm.8

pula hukum adat yang dipraktikkan disetiap wilayah di Indonesia<sup>2</sup>.

Kata adat sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab yang berarti kebiasaan. Pendapat lain mengemukakan kata adat berasal dari bahasa sansekerta yang terbagi dalam dua suku kata yaitu "a" (berarti bukan) dan "dato" (berarti sifat kebendaan). Jika demikian maka adat berarti sifat imateriil, artinya adat adalah sesuatu bentuk material menyangkut dengan sistem kepercayaan<sup>3</sup>. Disisi lain istilah adat dalam bahasa Indonesia memiliki arti kebiasaan atau tradisi dan mengandung konotasi tata tertib yang tenteram dan konsensus<sup>4</sup>.

Dalam praktiknya hukum adat mengatur juga tentang pola hubungan antara laki-laki dan perempuan. Selain juga mengatur tentang pernikahan, pembagian waris adat dan hal-hal yang berkenaan dengan perlindungan sumber daya alam masyarakat adat berupa hutan adat, tanah adat, hukum tata negara adat dan lain-lain. Namun dalam hukum adat juga yang menjadikan banyaknya kaum perempuan yang selalu berada di urutan kedua dalam strata kehidupan sehari-hari setelah kaum laki-laki.

Hal tersebut tidak dapat dilepaskan karena selama ini hukum adat banyak dikonotasikan dengan hal-hal yang hanya berhubungan dengan kebendaan atau keperdataan, salah satunya dalam masalah waris adat. Dalam hukum waris, masyarakat Indonesia mengenal pluralisme hukum adat dan berakibat kaum perempuan selalu dalam posisi yang inferior .

Pluralisme hukum adat sebagaimana dijelaskan oleh Sulistyowati Irianto<sup>5</sup> tidak hanya dipahami karena substansinya yang beragam, tetapi juga karena hukum adat berubah, mengikuti

---

<sup>2</sup>Sebagai contoh di jogya ada gerebek maulud hasil dari warisan keraton jogya, namun di Sumatera barat tidak ada, kemudian di beberapa daerah pesisir pantai Jawa seperti Banyuwangi, Blitar, Jember, ada adat larung sesaji, namun hal ini tidak akan kita temukan di wilayah pesisir Sumatera.

<sup>3</sup>Saerjono Soekanto dan Soleman B.Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta:Rajawali, 2012, hlm.70

<sup>4</sup>David Henly dan Jamie Davidson, *Konservatisme radikal-aneka wajah politik adat dalam adat dalam politik Indonesia*, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor, 2010, hlm.1

<sup>5</sup> Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*, Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016, hlm.12

tuntutan masyarakat akan keadilan yang juga berubah. Dari perspektif perempuan khususnya dalam hukum keluarga, terdapat tuntutan akan akses keadilan yang semakin kuat, mengingat pengaruh wacana global tentang hak asasi manusia dan hak asasi perempuan. Fenomena tersebut berakibat terjadi pluralisme hukum waris di Indonesia yang terdiri dari waris Islam, waris perdata dan waris adat.

Hukum waris adat sendiri juga tidak seragam. Tergantung kepada kedudukan laki-laki dalam adat tersebut. Jika adat tersebut menjadikan laki-laki sebagai yang utama (*patrilineal*) tentunya akan berbeda dengan hukum adat yang menjadikan perempuan sebagai yang utama (*matrilineal*)<sup>6</sup>. Hal yang paling nampak dari perbedaan antara patrilineal dan matrilineal adalah dalam hal pembagian harta warisan dan metode perkawinan jujur. Bagi daerah yang menerapkan patrilineal maka laki-laki akan mendapatkan sepikul, sedangkan kaum perempuan mendapatkan segendong untuk pembagian warisan atau laki-laki mendapatkan dua kali lebih banyak dibandingkan perempuan dengan alasan laki-laki adalah kepala keluarga, pemimpin maka bebannya lebih besar jika dibandingkan dengan perempuan yang dikeluarkan hanya membantu suami menjaga rumah dan merawat anak.

Demikian juga dalam perkawinan jujur, pihak laki-laki yang melamar dan memberikan sejumlah mas kawin kepada pihak perempuan sebagaimana permintaan pihak keluarga perempuan. Praktik perkawinan jujur seperti itu berdampak seolah-olah orang tua telah menjual anak gadisnya kepada laki-laki untuk dijadikan istrinya yang implikasinya istri harus tunduk dan patuh kepada kemauan suami dalam segala kondisi dan situasi apapun. Fenomena seperti ini dalam adat Jawa posisi istri diibaratkan "*suargo nunut neroko katut*" (masuk surga dompleng suami sedangkan masuk neraka tertarik suami karena suami masuk neraka). Ini menunjukkan sangat tidak berdayanya perempuan dalam hukum adat.

Sebaliknya hal yang cukup berbeda dalam adat matrilineal pihak perempuan yang melamar pihak laki-laki dan pihak

---

<sup>6</sup>Matrilineal banyak di praktikkan dalam adat Minangkabau. Sedangkan Patrilineal banyak dipraktikkan dalam adat Jawa, Madura, Lampung, Bali.

perempuan juga yang akan mendapatkan hak paling banyak dalam pembagian harta warisan. Realita ini dapat kita temui dalam adat Minangkabau atau dalam hal lamaran pernikahan antara laki-laki dan perempuan di kota Lamongan Jawa Timur dan Kabupaten Pasaman Sumatera Barat.

## **B. Perempuan dalam Pandangan Budaya**

Ekspresi budaya berkembang oleh sejarahnya. Atau dapat juga dikatakan kebudayaan dibentuk oleh sejarah masyarakat pendukungnya dan akulturasi dengan kebudayaan lainnya. Dalam perkembangannya suatu kebudayaan tidak akan lepas dari konteks lingkungan geopolitik yang didukung oleh kekuasaan yang berlandaskan ideologi dan budaya tertentu<sup>7</sup>.

Dalam hal ini perempuan berada dalam lingkungan geopolitik Indonesia yang terdiri dari berbagai macam suku, budaya dan agama. Kehadiran agama-agama impor seperti Islam, Hindu, Budha dan Nasarani berpengaruh positif dan negatif. Karena sebelum munculnya agama-agama impor dari Arab, India dan Eropa sejatinya masyarakat nusantara yang kemudian disebut dengan Indonesia sudah memiliki agama yaitu agama kapitayan.

Agama Kapitayan secara sederhana dapat digambarkan sebagai suatu ajaran keyakinan yang memuja sembah utama yang disebut Sanghyang Taya, yang bermakna Hampa, Kosong, Suwung, atau Awang-Uwung<sup>8</sup>. Dalam praktiknya banyak budaya yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat tetap dijalankan oleh masyarakat karena diakui oleh agama-agama baru tersebut. Maka tidak heran jika kemudian praktik antara Hindu di India dan Hindu di Indonesia mempunyai beberapa perbedaan, demikian juga Islam antara yang dipraktikan di Timur Tengah sebagai asal agama Islam dan Indonesia juga mengalami berbagai perbedaan namun bukan pada masalah yang pokok hanya pada cabang-cabangnya seperti pakaian, makanan dan penghormatan kepada perempuan dan lain sebagainya.

---

<sup>7</sup>Susanto Zuhdi, *Sejarah Kebudayaan Buton: Suatu Kontruksi* dalam Jurnal Masyarakat dan Budaya, Vol.13 No.2 Tahun 2011 hlm.55

<sup>8</sup> Agus Sunyoto, *Wali Songo Rekontruksi Sejarah Yang Disingkirkan*, Jakarta:Transpustaka,2011,hlm.1-2

Disisi lain, dalam kehidupan suatu negara jika relasi antara perempuan dan laki-laki masih bersifat asimetris maka bisa dikatakan masyarakatnya masih berada dalam budaya patriarki. Hal ini yang oleh Marla Mies sebagaimana dikutip oleh Andi Omara sebagai berikut:

*“budaya ini dianggap sebagai suatu sistem nilai yang menempatkan laki-laki pada tempat yang lebih tinggi dari pada kaum perempuan, dan keadaan tersebut merembes kedalam berbagai dimesi yang ada dalam masyarakat, sehingga bukan sesuatu yang berlebihan bila dalam sistem budaya semacam itu kaum laki-laki berada pada pihak yang mendominasi, sementara kaum perempuan berada di pihak yang mengalami penundukan<sup>9</sup>.*

Kata patriarki sendiri mengacu pada sistem budaya dalam arti sistem kehidupan diatur oleh sistem “kebapakan”. Patriarki atau “Patriarkat” merujuk pada susunan masyarakat menurut garis Bapak atau orang tua laki-laki. Ini adalah istilah yang menunjukkan ciri-ciri tertentu pada keluarga atau kumpulan keluarga manusia, yang diatur, dipimpin, dan diperintah oleh kaum bapak atau laki-laki tertua. Artinya, hukum keturunan dalam patirarkat menurut garis bapak. Nama, harta milik, dan kekuasaan kepala keluarga (bapak) diwariskan kepada anak laki-laki<sup>10</sup>.

Budaya patriarki muncul dari adanya mitos peran perempuan yang ada di masyarakat kala itu. Ada tiga peran perempuan yang bersifat mitos khususnya pada masyarakat Jawa yakni yang biasa disingkat ma-telu (tiga "ma"), artinya masak, macak, manak (memasak, berdandan dan melahirkan). Sebaliknya mitos peran laki-laki meliputi ma-lima (lima "ma") yaitu main, minum, madat, maling, dan madon (judi, minum, menghisap candu, dan main perempuan). Meskipun peran-peran

---

<sup>9</sup> Andy Omara, Perempuan, *Budaya Patriarki dan Representasi*, file:///C:/Users/user/Downloads/Documents/22.pdfhlm.149

<sup>10</sup> Abraham Nurcahyo, *Relevansi Budaya Patriarki dengan Partisipasi Politik dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen*, Jurnal Agastya Vol.6 No.1 Januari 2016, hlm.26

tersebut hanya sebagai mitos, akan tetapi perbedaan peran antara perempuan dan laki-laki yang diskriminatif tersebut telah menjadi bagian dari perbincangan yang sepihak dan tidak komunikatif dalam hidup sehari-hari masyarakat<sup>11</sup>.

Budaya patriarki ini banyak dianut oleh hampir semua sistem budaya dan suku yang ada di Indonesia. Selain itu budaya patriarki juga linier dengan ajaran Islam dimana menempatkan laki-laki sebagai imam atau pemimpin baik dalam hal mua'malah maupun ubudiyah.

Fenomena ini kemudian bagi masyarakat tradisional, budaya patriarki di pandang sebagai hal yang tidak perlu dipermasalahkan, karena hal tersebut selalu dikaitkan dengan kodrat dan kekuasaan adikodrat yang tidak terbantahkan. Kepercayaan bahwa Tuhan telah menetapkan adanya perbedaan laki-laki dan perempuan, sehingga perbedaan dalam kehidupan manusia pun diatur berdasarkan perbedaan tersebut. Determinisme biologis juga telah memperkuat pandangan tersebut. Artinya, karena secara biologis perempuan dan laki-laki berbeda maka fungsi-fungsi sosial ataupun kerja dengan masyarakat pun di ciptakan berbeda<sup>12</sup>. Contoh dari pembagian kerja tersebut adalah sebagai berikut dimana laki-laki bagian bekerja mencari nafkah keluar rumah sedangkan perempuan menjaga rumah dan merawat anak.

Namun, tema kearifan lokal dan perempuan ternyata kemudian seperti pisau bermata dua, kearifan lokal bila ia mendominasi perempuan, maka ia menjadi kebudayaan menindas perempuan. Sebaliknya bila kebudayaan bukan sebagai alat dominasi maka kearifan lokal justru membebaskan perempuan. Filosofi lokal Minangkabau adat *basandi syara', syara' basandi kitabullah* dan pengaturan busana bagi perempuan Aceh misalnya, sebagian contoh dari kearifan lokal yang sering dicurigai menjadi budaya yang berpotensi mengopresi perempuan. Tetapi tidak sedikit kearifan budaya lokal yang justru membebaskan perempuan dan mendorong apa yang disebut

---

<sup>11</sup>Albert Rika Pratiwi dalam Maulan Syahid, *Peran Politik Perempuan Dalam Pemikiran Siti Musdah Mulia*, Jurnal Agama dan Hak Azasi Manusia, Vol.4, No.1 2014, hlm.33

<sup>12</sup>Zuhriani, *Perempuan dan Hukum Dalam Masyarakat Hukum Adat Lampung Sebatin*, Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam, Vol.10 No.2 Tahun 2017, hlm.199

Bowen sebagai cara pandang dengan melihat ke dalam (*inward*) terhadap nilai otentik keindonesiaan (*adat*) yang mendorong kesetaraan sosial dalam menghadapi penyimpangan moral di dunia<sup>13</sup>.

Disisi lain fakta juga menunjukkan bahwa kontruksi sosial terhadap ketidaksetaraan atau ketidakadilan terhadap perempuan terus berlangsung yang berimplikasi pada penciptaan kualitas hidup perempuan itu sendiri yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki. Nilai-nilai budaya, dan sistem primordial telah menyebabkan proses pemberdayaan (*empowerment process*) menjadi kurang seimbang<sup>14</sup>. Hal ini berakibat kaum perempuan tidak memiliki kesempatan yang sama dengan kaum laki-laki untuk berkembang dan meningkatkan kualitas hidupnya. Selalu ada kontruksi budaya yang dihadirkan untuk menghambat perempuan setara dengan kaum laki-laki.

### **C. Perempuan dalam Pandangan Agama Islam**

Dalam tradisi agama-agama di dunia baik samawi maupun ardli<sup>15</sup>, hampir selalu ditemukan penggambaran paradoksal tentang sosok makhluk Tuhan bernama Perempuan. Di satu sisi, perempuan digambarkan sebagai sosok yang memiliki martabat dan setara dengan laki-laki namun disisi lain juga digambarkan sebagai makhluk Tuhan yang derajatnya menempati posisi paling rendah atau nomor dua dibawah laki-laki.

Berbeda dengan perempuan pra Islam, Rasulullah adalah seorang revolusioner yang membawa perubahan besar bagi kehidupan perempuan khususnya dan bagi semua segi kehidupan pada umumnya. Perempuan tidak lagi dipandang sebagai makhluk nomor dua (*the second class*) tetapi sama derajat dan

---

<sup>13</sup> Bowen dalam Jajang A Rohmana dan Ernawati, *Perempuan dan Kearifan Lokal: Performativitas Perempuan Dalam Ritual Adat Sunda*, Jurnal Musawa, Vol.13 No.2 Tahun 2014, hlm.152

<sup>14</sup> Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013, hlm.5

<sup>15</sup> Agama samawi adalah agama yang diturunkan dari langit seperti agama nasrani, islam dan yahudi. Agama ardli adalah agama yang tidak diturunkan dari langit seperti konghucu dan budha.

eksistensinya dengan laki-laki <sup>16</sup> . Meskipun begitu misi revolusioner Rosulullah tersebut harus tetap mengakomodir budaya-budaya lokal yang tumbuh dan berkembang pada masyarakat Arab namun menyamping tidak bertentangan dengan syariat, budaya-budaya lokal tersebut oleh ajaran Islam diakomodir dengan nama *urf*.

Bentuk-bentuk pengakuan Islam terhadap eksistensi perempuan dengan indahnnya dicantumkan dalam ayat suci Al-Qur'an sebagai berikut:

*“Dan janganlah kamu kawini wanita-wanita yang telah dikawini oleh ayahmu, terkecuali pada masa yang telah lampau. Sesungguhnya perbuatan itu amat keji dan dibenci Allah, dan seburuk-buruk jalan (yang ditempuh).” (Q.S. An-Nisa': 22)*

*“Dan apabila seseorang dari mereka diberi kabar dengan (kelahiran) anak perempuan, hitamlah (merah padamlah) mukanya, dan dia sangat marah. Ia menyembunyikan dirinya dari orang banyak, disebabkan buruknya berita yang disampaikan kepadanya. Apakah dia akan memeliharanya dengan menanggung kehinaan ataukah akan menguburkannya ke dalam tanah (hidup-hidup)? Ketahuilah, alangkah buruknya apa yang mereka tetapkan itu.” (Q.S. An-Nahl: 58-59)*

Selain itu kedudukan tinggi yang diberikan agama Islam terhadap perempuan juga dapat dilihat bahwa sebagai hamba Allah, perempuan mempunyai tanggung jawab yang sama dengan laki-laki, yakni sama-sama mempunyai kewajiban untuk mengabdikan diri kepada Allah SWT. Dalam firmanNya dikatakan, “Dan tidaklah Aku ciptakan jin dan manusia melainkan untuk beribadah” (QS Adz Dzariat : 56).

Dalam sejarah kekuasaan Islam pasca zaman Nabi, sebenarnya juga banyak contoh peranan wanita yang sangat penting dan menentukan. Selain Siti Aisyah yang ahli hadist ada Sultanah Radiyah memegang kekuasaan di Delhi (India) pada

---

<sup>16</sup>Umi Sumbulah, *Problematika Gender dalam Spektrum Gender (Kilaan Inklusi Gender di Perguruan Tinggi)*,Malang:UIN Malang Press,2008,hlm.23

tahun 634 H./1236 M., termasuk bagian dari kekuasaan Daulat Bani Abbasiyah. Dia meraih tahta berkat kekuatan militer bangsa Mamluk. Radiyah mewarisi tahta dari ayahnya, Sultan Iltutmisy. Dia memiliki dua gelar, yaitu Radiyah al-Dunya wa al-Din dan Balqis Jihan, namanya dicetak dalam mata uang dengan tulisan: "Pilar kaum wanita, Ratu segala zaman, Sultanah Radiyah binti Syams al-Din Iltutmisy"<sup>17</sup>.

Syajar al-Durr menaiki tahta Mesir pada 648 H./1250 M. Mirip dengan Radiyah, Syajar al-Durr memperoleh tahta dari suaminya, Malik al-Salih, penguasa Ayyubiyah terakhir. Dinasti Ayyubiyah adalah dinasti yang didirikan oleh Salahuddin Al-Ayyubi (Saladin), pahlawan perang salib yang terkenal. Meskipun masa kekuasaan Syajar al-Durr tidak lama, namun rakyatnya sangat menghormatinya sebagai penguasa yang baik dan mumpuni. Di antara doa yang tercatat yang diucapkan kaum muslimin semasa pemerintahannya adalah: "Semoga Allah melindungi sang dermawan Ratu kaum muslimin yang diberkahi keduniaandan keimanan, ibu dari Khalid al-Mu'tasimiyah, istri setia Sultan Malik al-Salih"<sup>18</sup>.

Di Indonesia sendiri yang mayoritas penduduknya adalah beragama Islam, maka pandangan keagamaan cukup memberikan dampak yang luas bagi masyarakat. Sebagai contoh, pada akhir 1999 Megawati Soekarno Putri pernah dicalonkan sebagai presiden, akan tetapi kemudian muncul penentangan terhadap rencana pencalonan tersebut, baik dari partai politik ataupun dari ormas yang berlatarbelakang Islam konservatif. Penolakan tersebut bersumber dari perdebatan tentang dibolehkan atau tidaknya seorang wanita menjadi pemimpin negara dalam konteks syari'ah Islam. Adapun dalil yang dikemukakan, pertama: adanya teks hadis yang menyatakan: "Tidak akan beruntung suatu kaum yang menyerahkan kekuasaan (pemerintahan) mereka kepada seorang wanita" (H.R. Bukhari). Selain itu, terdapat ayat Al Qur'an: "*ar-rijalu qoawamuna 'ala an-nisa*" (Surah Al Nisa': 34) yang bermakna "lelaki ialah pemimpin bagi kaum wanita". Kata qowwamun ditafsirkan sebagai "pemimpin", "penanggung jawab", "penguasa", "pelindung", sehingga ayat ini

---

<sup>17</sup>Zainul Muhibbin, *Wanita dalam Islam*, Jurnal Sosial Humaniora, Vol.4 No.2 November 2011, hlm.113

<sup>18</sup>Ibid

dijadikan justifikasi bagi kepemimpinan kaum laki-laki atas kaum wanita. Laki-laki dipandang lebih memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan wanita. Keunggulan pria adalah suatu yang bersifat kodrati dan mustahak, dengan demikian pria merupakan pemimpin dalam rumah tangga (domestik) dan menjadi pemimpin di sektor publik (kepala negara)<sup>19</sup>.

Fenomena ini juga didukung dengan terlalu banyak orang, madzhab, budaya dan hukum yang berpendapat atau berkeyakinan bahwa kepala keluarga haruslah laki-laki. Mereka semua mengatakan bahwa ini adalah aturan normatif. Ia berlaku di mana saja, kapan saja dan dalam keadaan bagaimana-pun saja<sup>20</sup>.

Lebih tragis lagi pendapat-pendapat seperti tersebut di atas, terus dipertahankan hingga saat ini, termasuk juga oleh sebagian kaum perempuan sendiri baik yang berpendidikan tinggi lebih-lebih yang sederhana. Bahkan sangat jarang sekali ditemukan pendapat bahwa perempuan pun bisa menjadi kepala keluarga kecuali bagi perempuan yang cerai dan tidak menikah lagi baik cerai hidup maupun cerai karena ditinggal mati suaminya.

Politik marginalisasi terhadap perempuan tersebut mencerminkan sikap ambivalensi terhadap makhluk Tuhan bernama perempuan. Termasuk juga penafsiran sepihak tentang istilah bahwa perempuan itu diciptakan dari tulang rusuk laki-laki yang seringkali menjadi penghalang bagi perempuan untuk maju dan berani bersaing dengan laki-laki dalam segala bidang kehidupan.

Sedangkan Quraish Shihab mengedepankan bahwa seorang wanita memiliki hak-hak tersendiri yaitu antara lain: a) Hak di luar rumah b) Hak dan kewajiban belajar c) Hak di bidang politik<sup>21</sup>. Selain itu Jalaluddin Rakhmat mengemukakan bahwa wanita sesuai dengan fitrah kewanitannya. Islam menetapkan

---

<sup>19</sup>Yusuf Fadli, Islam, *Perempuan dan Politik:Argumentasi Keterlibatan Perempuan dalam Politik di Indonesia Pasca Reformasi*,Journal of Government and Civil Society,Vol.1,No.1 April 2017,hlm.43-44

<sup>20</sup>Husein Muhammad,*Ijtihad Kyai Husein (Upaya Membangun Keadilan Gender)*,Jakarta:Rahima,2011,hlm.49

<sup>21</sup>Quraish Sihab dalam Abbas,*Perempuan dalam pandangan Agama (Studi Gender dalam Perspektif Islam)*,Muwazah,Vol.4 No.2 Tahun 2012,hlm.192

peranan-peranannya dalam berbagai status. Yaitu, wanita sebagai ibu, isteri, anak dan sebagai da'iyah. Status Ibu adalah paling utama, karena itu wanita mempunyai peran yang paling menentukan dalam kehidupan masyarakat<sup>22</sup>.

Namun disatu sisi ada juga agama-agama lain (non Islam) yang memberikan penghormatan kepada perempuan dan dijumpai dalam wujud Dewa atau Dewi seperti dalam agama Hindu. Beberapa nama dewa mereka justru berjenis kelamin perempuan seperti Dewi Laksmi (Dewi kemakmuran), Dewi Saraswati (Dewi Pengetahuan), Dewi Kali (istri dari Dewa Siwa), Dewi Parwati (Ibu dari Ganesha), Dewi Partiwi (Dewi Bumi), Dewi Radha (Kekasih utama Krisna), Dewi Suci (Dewi Kemurkaan) dan Dewi Ratih (Dewi Bulan). Atau jika dalam agama Kristen Katolik kita mengenal bunda Maria sebagai wanita suci ibu dari Tuhan Yesus yang juga patut untuk dihormati dan disembah kaum Kristen Katolik.

---

<sup>22</sup>Ibid

## **BAB II**

### **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN**

Konsep pembangunan baik pembangunan fisik maupun non fisik hendaknya memperhatikan berbagai aspek di dalamnya, termasuk aspek perlindungan kaum perempuan. Namun faktanya dalam berbagai kasus di lapangan, dalam proses pembangunan perempuan kerap kali dikondisikan sebagai pihak yang berada di belakang, bukan sebagai pengambil keputusan, akibatnya banyak kebijakan pembangunan yang tidak ramah terhadap kaum perempuan<sup>23</sup>. Beberapa kebijakan tersebut adalah tidak dipisahkannya gerbong kereta api atau bus umum antara kaum laki-laki dengan perempuan, sehingga tatkala ramai penumpang seringkali terjadi pelecehan seksual oleh kaum lelaki terhadap perempuan dengan memanfaatkan kondisi berhimpitan di dalam transportasi umum.

Fenomena ini tidak terlepas dari faktor internal dan eksternal kaum perempuan itu sendiri. Faktor internal berasal dari diri perempuan yang merasa minder atau tidak peduli dengan kondisi politik dan pemerintahan karena mempunyai anggapan itu adalah dunia kaum laki-laki, sedangkan dunia kaum perempuan adalah merawat anak, memasak dan menjaga rumah atau dalam istilah Jawa disebut dengan masak, macak dan manak. Sehingga dengan kondisi dicampurnya gerbong laki-laki dan perempuan dianggap suatu hal yang wajar atau *taken for granted* oleh perempuan. Sedangkan faktor eksternal dapat dipengaruhi karena faktor budaya dan agama yang dianut oleh masyarakat atau lingkungan dimana kaum perempuan itu tinggal.

Feminitas secara umum dipahami sebagai bagaimana masyarakat mengidealisasikan perempuan. Feminitas merupakan sebuah konstruksi sosial karena idealisasi perempuan berbeda-beda yang dipengaruhi konteks sosial politik dimana dia berada<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Susi Dian Rahayu dan Chairunnisa, *Gender and Development (GAD): Keterpilihan Perempuan Dalam Pilkada Serentak 2015, 2017 dan 2018 di Provinsi Jawa Timur*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol.4 No.2 Tahun 2018, hlm.88

<sup>24</sup> Widjajanti M. Santoso, *Feminitas dan Kekuasaan*, Jurnal Masyarakat dan Budaya, Vol.10 No.1 Tahun 2008, hlm.53

## A. Perlindungan Hukum oleh Negara

Perlindungan hukum bagi rakyat sendiri merupakan konsep yang universal, dalam artian dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*). Perlindungan hukum sendiri dibedakan dalam dua macam, yaitu: perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum yang represif. Dalam perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapatkan bentuk yang tetap (*definitive*).

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila<sup>25</sup>.

Berkenaan dengan perlindungan hukum perdata kepada rakyat atas perbuatan negara, maka secara teoritik Kranenburg mengemukakan tujuh konsep berkenaan hal tersebut. Pertama, konsep negara sebagai lembaga kekuasaan yang dikaitkan dengan konsep hukum sebagai keputusan kehendak yang diwujudkan oleh kekuasaan, menyatakan bahwa tidak ada tanggung gugat negara. Kedua, konsep yang membedakan negara sebagai penguasa dan negara sebagai *fiscus*<sup>26</sup>.

Sebagai penguasa, negara tidak dapat digugat dan sebaliknya sebagai *fiscus* negara dapat saja digugat. Ketiga, konsep yang mengetengahkan kriteria sifat hak, yakni apakah suatu hak dilindungi oleh hukum publik ataukah hukum perdata. Ke-empat, konsep yang mengetengahkan kriteria kepentingan hukum yang dilanggar. Kelima, konsep yang mendasarkan pada perbuatan melawan hukum (*onrechtmatiggedaad*) sebagai dasar untuk menggugat negara. Keenam, konsep yang memisahkan antara fungsi dan pelaksanaan fungsi dan ketujuh adalah konsep yang mengetengahkan asumsi dasar bahwa negara dan alat-alatnya

---

<sup>25</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban: Surabaya, 2007, hlm 19

<sup>26</sup>*Fiscus* adalah kas Negara, sedangkan kalau *Fiscal* adalah bersangkutan paut dengan pajak. *Fiscaalrecht*: hukum pajak atau hukum *fiscal*. *Fiscale rechtspraak*; peradilan pajak.

berkewajiban dalam tindak-tanduknya, apapun aspeknya (baik hukum publik maupun perdata)<sup>27</sup>.

Sedangkan untuk perlindungan hukum dalam bidang publik adalah tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan akibat hukum dalam artian keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bertindak sepihak jika suatu tindakan hukum yang dilakukan pemerintah tergantung pada kehendak sepihak pemerintah.

Langkah perlindungan perempuan menemukan momentumnya ketika Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi 34/180 tanggal 18 Desember 1979 tentang *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) yang berlaku efektif sejak 3 September 1979. Bagi masyarakat internasional, konvensi ini merupakan langkah maju untuk memposisikan kaum perempuan dalam perlindungan dan pemenuhan HAM<sup>28</sup>.

Sedangkan dalam praktiknya di Indonesia perlindungan hukum oleh negara dibagi menjadi 2 (dua) yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif adalah upaya negara melindungi warga negara dengan membentuk produk hukum untuk mencegah warga negara berbuat sesukanya tanpa memperhatikan kepentingan warga negara lainnya. Dalam hal perlindungan hukum preventif untuk perempuan, negara telah membentuk berbagai macam undang-undang untuk melindungi dan menghormati kaum perempuan seperti pasal 27-29 UUD 1945 yang mengatur tentang HAM, UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No.12 Tahun 2003 tentang pemilu sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU No.7 Tahun 2017 yang mengatur tentang keterwakilan perempuan 30% dalam politik sehingga perempuan tidak hanya sekedar menjadi objek setiap kali pelaksanaan pemilu namun juga diberi kesempatan untuk menjadi subjek dengan dicalonkan dalam daftar calon tetap legislatif mulai dari tingkat kabupaten hingga pusat.

---

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon dalam Ridwan. H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press: Yogyakarta, 2003, hlm 213-214

<sup>28</sup> Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM (Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 239-240

## B. Makna Gender

Setiap manusia dilahirkan sama baik berjenis kelamin laki-laki maupun berjenis kelamin perempuan. Namun dalam perjalanan sejarah terjadi ketimpangan perlakuan antara laki-laki dan perempuan. Baik perlakuan dalam hal hak dan kewajiban di lingkup domestik maupun tidak. Bahkan beberapa keluarga belum merasa lengkap jika belum mempunyai anak laki-laki.

Sekalipun perempuan kini diakui telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap sejarah eksistensi manusia di dunia, namun dalam realitasnya kondisi perempuan acapkali menjadi objek atau korban kekerasan. Baik kekerasan itu dalam bentuk verbal maupun non verbal.

Politik marginalisasi terhadap perempuan tersebut mencerminkan sikap ambivalensi terhadap makhluk Tuhan bernama perempuan. Termasuk juga penafsiran sepihak tentang istilah gender yang seringkali menjadi penghalang bagi perempuan untuk maju dan berani bersaing dengan laki-laki dalam segala bidang kehidupan.

Salah satu konsep penting yang perlu dipahami dalam membahas masalah kaum perempuan adalah membedakan antara konsep seks (jenis kelamin) dan konsep gender. Hal ini penting untuk memahami persoalan kaum perempuan, karena ada kaitan yang erat antara perbedaan gender (*gender differences*) dan ketidakadilan gender (*gender inequalities*) dengan struktur ketidakadilan masyarakat. Selama kurun waktu ini sering masih terjadi kesalahpahaman dan ketidakjelasan tentang apa yang dimaksud dengan konsep gender dan usaha emansipasi kaum perempuan<sup>29</sup>.

Kata gender dipinjam dari bahasa Inggris, karena tidak ada padanan dalam bahasa Indonesia. Kamus tidak secara jelas membedakan pengertian kata seks (*sex*) dan gender. Untuk memahami konsep gender harus dibedakan antara kata gender dengan kata seks (jenis kelamin)<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup>Sri Warjiyati, *Partisipasi Politik Perempuan Perspektif Hukum Islam*, Ad-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Vol.6 No.1 Tahun 2016, hlm.5

<sup>30</sup>Kunthi Tridewiyanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.9.No.1 April 2012, hlm.75

Konsep gender adalah sifat yang melekat pada kaum perempuan yang dibentuk oleh faktor-faktor sosial maupun budaya (*social and culture factor*), sehingga lahir beberapa anggapan tentang peran sosial dan budaya perempuan. Bentuk sosial ini antara lain kalau perempuan dikenal sebagai makhluk yang lemah lembut, cantik, emosional atau keibuan sedangkan laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa<sup>31</sup>.

Berdasarkan catatan sejarah, sebelum turunnya Alqur'an, dunia telah memiliki beberapa peradaban besar. Diantaranya adalah China, India, Roma, Yunani, Babilon, Persia dan Mesir. Dalam peradaban kuno dan sepanjang masa, status perempuan selalu mengalami perubahan. Meskipun adakalanya mereka dihormati, namun berbagai penindasan dan perlakuan negatif seringkali menimpa kehidupan kaum perempuan. Banyak orang tidak memiliki rasa kemanusiaan terhadap perempuan dengan berbagai alasan, karena tradisi ataupun karena adat. Sebelum kedatangan konfusius, para ibu di Cina diperlakukan dengan rasa hormat. Namun di bawah pemerintahannya, menurut Will Durant dalam bukunya *Qissat al-Hadarah* yang dikutip oleh Fatimah Umar Nasif menyebutkan seorang ayah memiliki kekuasaan yang mutlak dan bersifat tirani mengenai semua persoalan keluarga, dia bahkan mempunyai hak untuk menjual isteri dan anaknya sebagai budak<sup>32</sup>.

Bahkan untuk daerah Arab sendiri sebelum agama Islam datang, perempuan hanya menjadi makhluk pelengkap. Di beberapa keluarga atau khabilah akan merasa malu jika mempunyai anak perempuan. Maka sejak masih bayi akan dikubur hidup-hidup jika berjenis kelamin perempuan. Karena mereka menganggap perempuan tidak bisa diajak untuk berperang. Sedangkan kehidupan bangsa Arab waktu itu penuh dengan peperangan antar khabilah baik itu untuk memperebutkan sumber mata air atau karena memperebutkan perempuan untuk dijadikan istri.

---

<sup>31</sup>Asmaeny Aziz, *Op.Cit*, hlm.105-106

<sup>32</sup>Hendri Hermawan Adinugraha dkk, *Kewenangan dan Kedudukan Perempuan dalam Perspektif Gender: Suatu Analisis Tinjauan Historis*, Marwah: Jurnal Perempuan, Agama dan Jender, Vol.17, No.1 2018, hlm.46

### C. Hak Politik Perempuan

Perubahan sosial, ekonomi, dan budaya telah mempengaruhi pandangan sebagian masyarakat tentang perempuan. Di daerah perkotaan dan daerah-daerah yang intensif bersentuhan dengan perubahan sosial ekonomi, pandangan yang menempatkan posisi perempuan setara dengan laki-laki lebih cepat berkembang. Berdasarkan perubahan persepsi itulah, keterlibatan perempuan dalam ranah publik makin besar. Dalam konteks tersebut, kaum perempuan tidak semata-mata bertanggungjawab terhadap urusan domestik sehingga perempuan tidak lagi dianggap sebagai pelengkap dalam rumah tangga, akan tetapi menjadi penentu kelangsungan hidup rumah tangga<sup>33</sup>.

Di sisi lain menurut Purwanti pengaruh pergeseran lapangan kerja masyarakat dari tradisional-agraris ke urban-industri telah menyerap tenaga kerja perempuan dalam modus-modus produksi, buruh yang juga berdampak kepada bergesernya paradigma masyarakat umum bahwa perempuan tidak hanya sebagai makhluk pelengkap melainkan dapat menjadi mitra kerja suami dalam rumah tangga karena perempuan pun dapat membantu meningkatkan pendapatan ekonomi keluarga dengan bersama-sama suami bekerja baik dalam sektor formal maupun informal<sup>34</sup>. Sektor formal sendiri meliputi sebagai pejabat publik yang dalam hal ini menjadi anggota legislatif dengan aktif di partai politik, sedangkan dalam aspek informal menjadi ibu rumah tangga.

Tuntutan seperti ini menjadikan beban atau peran ganda bagi perempuan menjadi lebih berat dibandingkan dengan laki-laki. Peran ganda tersebut selain memiliki tanggung jawab sebagai ibu di dalam rumah juga diluar rumah sebagai wanita

---

<sup>33</sup>Achmad Mulyadi, *Perempuan Madura Pesisir Meretas Budaya Mode Produksi Patriarkat*, Jurnal Karsa, Vol.19 No.2 Tahun 2011, hlm.201

<sup>34</sup>Ani Purwanti, (2017), *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 Pada Penetapan Calon Legislatif Perempuan di Provinsi Jawa Tengah*, Jurnal Konstitusi, Volume 14 Nomor 4 Desember, hlm.869

karir. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Suwondo<sup>35</sup> sebagai berikut:

- a. *Sebagai warga negara dalam hubungannya dengan hak-hak dalam bidang sipil dan politik, termasuk perlakuan terhadap wanita dalam partisipasi tenaga kerja, yang dapat disebut fungsi ekstern.*
- b. *Sebagai ibu dalam keluarga dan istri dalam hubungan rumah tangga yang dapat disebut fungsi intern.*

Maka peran wanita dalam dunia politik tidak dapat serta merta diwujudkan jika wanita atau perempuan tersebut tidak mempunyai tradisi berpolitik di dalam keluarganya<sup>36</sup>. Karena Politik itu sendiri adalah proses pembentukan dan pembagian kekuasaan dalam masyarakat yang antara lain berwujud proses pembuatan keputusan, khususnya dalam negara. Sedangkan Miriam Budiardjo<sup>37</sup> menyatakan bahwa Politik adalah kegiatan yang dilakukan dalam suatu negara menyangkut proses menentukan tujuan dan melaksanakan tujuan tersebut. Berdasarkan hal tersebut maka akan sangat sulit bagi perempuan yang tidak mempunyai latar belakang politik untuk aktif dalam dunia politik.

Indonesia sebenarnya telah meratifikasi konvensi tentang hak-hak sipil dan politik, yang di dalamnya telah menjamin adanya dua hak demokratik yang mendasar bagi perempuan, yaitu hak memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for elections*)<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Suwondo dalam Gurniwan K.Pasya, *Peran Wanita Dalam Kepemimpinan dan Politik*, file:///F:/iwan%20buku/buku%20ttg%20perempuan%20dan%20politik/jurnal\_wanita.pdf

<sup>36</sup> Sebagai contoh Yenny Wahid karena ayahnya KH Abdurrahman Wahid adalah salah satu deklarator PKB dan Presiden RI ke-4, Megawati Soekarno Putri adalah putri dari proklamator Indonesia Bpk.Ir.Soekarno, atau jika merujuk dari luar negeri ada Benazir Butho mantan Perdana Menteri Pakistan merupakan anak dari Zulfikar Ali Bhuto mantan Presiden Pakistan.

<sup>37</sup> Miriam Budiardjo dalam Hafied Cangara, *Komunikasi Politik*, Jakarta: Rajawali Press, tahun 2016, hlm.24

<sup>38</sup> Will Kymlicka dalam Sri Warjiyati, *Op.Cit.*, hlm.2

Sehingga umumnya perempuan yang aktif dalam dunia politik itu mempunyai akar atau tradisi berpolitik di keluarganya baik karena orang tuanya seorang politisi bisa mantan presiden, menteri, kepala daerah, atau anggota legislatif. Namun ada juga perempuan yang tidak memiliki latar belakang keluarga politik tapi dia terjun di dunia politik. Fenomena ini banyak di dapatkan pada perempuan-perempuan yang aktif dalam organisasi masyarakat (ormas) atau organisasi kepemudaan baik tingkat nasional maupun daerah.

Maka partisipasi politik perempuan adalah kegiatan sukarela kaum perempuan yang tergabung pada komunitas kaukus perempuan politik. Kaukus ini terdiri dari berbagai unsur, antara lain pemerhati politik, aktivis perempuan, dosen, perempuan parlemen, kader perempuan partai politik dan lain sebagainya, sehingga dalam kaukus ini mereka mengambil bagian pada proses pemilihan penguasa, baik secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum. Menurut Myron Wiener, sifat sukarela dari partisipasi adalah tidak ada pemaksaan, termasuk partisipasi perempuan politik yang dilakukan oleh para komunitas kaukus perempuan politik. Hal ini pada hakekatnya adalah usaha menggali dan memberdayakan potensi-potensi yang dimiliki oleh perempuan<sup>39</sup>.

Sedangkan secara umum partisipasi tersebut tidak hanya pada masalah politik, namun mencakup segala bidang kehidupan baik sosial, pendidikan, ekonomi, budaya, hukum dan keamanan. Hal ini disebabkan perempuan untuk ikut berartispasi dalam segala bidang kehidupan tersebut seringkali terkendala oleh hegemoni kaum lelaki. Kesenjangan antara kaum laki-laki dan perempuan yang diakibatkan oleh produk-produk kebijakan yang masih bias gender.

Dalam dekade terakhir ini, masalah keterwakilan perempuan dalam perpolitikan di Indonesia menjadi wacana yang penting dalam upaya meningkatkan peran politik perempuan. Keterwakilan politik (*political representative*), diartikan sebagai terwakilinya kepentingan anggotanya masyarakat (termasuk

---

<sup>39</sup>Ibid, hlm.3

perempuan) oleh wakil-wakilnya di institusi-institusi perwakilan (DPRD) melalui proses politik (*political process*)<sup>40</sup>.

Tindakan atau langkah untuk memastikan bahwa setiap orang dapat memperoleh kesempatan atau peluang yang sama disebut sebagai tindakan afirmatif (*Affirmative Action*) atau langkah perlindungan khusus (*Protective Measure*)<sup>41</sup>.

Kesulitan meningkatkan jumlah perwakilan perempuan di parlemen ini memunculkan ide perlunya kehadiran lebih banyak perempuan di parlemen. Ide ini dikenal juga dengan "the politics of presence" yang dicetuskan oleh Ann Phillips pada tahun 1995. Dalam perkembangannya ide ini melahirkan gagasan tentang affirmative action, aksi mendukung, yang salah satu realisasinya adalah pemberian quota kepada perempuan untuk bisa mempercepat pertambahan jumlah mereka di parlemen (*fast-track*)<sup>42</sup>.

Meskipun disisi lain ada sebagian kelompok pendukung affirmative action ini yang memahami bahwa keberadaan kaum perempuan di parlemen bisa jadi hanya merupakan descriptive representatives atau lebih banyak sebagai simbol, tetapi mereka juga percaya bahwa dengan kuantitas yang memadai, keberadaan kaum perempuan cepat atau lambat akan dapat memberi pengaruh pada pengambilan keputusan dan perubahan pada tradisi parlemen yang banyak didominasi kaum laki-laki.

Mengenai tindakan khusus sementara (*temporary Special Measures*) atau tindakan afirmasi (*Affirmative Action*) dilakukan untuk mengejar ketertinggalan perempuan khususnya di bidang politik akibat adanya diskriminasi khususnya bagi perempuan. Hal ini sesuai dengan amanat UU No.7 Tahun 1984 tentang pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*). Undang-undang ini memuat tindakan khusus sementara (*Affirmative Action*) pada perempuan.

---

<sup>40</sup>Asmaeny Aziz,*Op.Cit*,hlm.179

<sup>41</sup>Hesti Armiwulan Sohmawardiah,*Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM*,(Genta Publishing:Yogyakarta,2013),hlm.99

<sup>42</sup>Drude Dahlerup dan Lenita Freidnvall dalam Wahidah Zein Br Siregar,*Perempuan di DPRD Jawa Timur 2009-2014*,Jurnal Sosiologi Islam,Vol.1 No.2 Tahun 2011,hlm.5

Momentumnya berkembangnya *affirmative action* terjadi pada pemilu 2009 tentang wacana mengenai kewajiban keterwakilan 30% perempuan di parlemen<sup>43</sup>. Hal ini tidak terlepas dari adanya data dari badan statistik Indonesia tahun 2010 bahwa jumlah perempuan Indonesia adalah 118.010.413 jiwa atau sekitar 49% dari total jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah 237.641.326 jiwa<sup>44</sup>. Maka berdasarkan data dan fakta tersebut, didorong untuk memenuhi keterwakilan perempuan di badan legislatif disebabkan banyaknya produk-produk legislatif yang kurang berpihak terhadap kaum perempuan disebabkan kurangnya keterwakilan kaum perempuan dalam badan tersebut baik dalam tingkat DPR maupun DPRD Provinsi dan Kabupaten atau kota.

Peran dan keikutsertaan perempuan pada lembaga legislatif (DPR) dewasa ini, merupakan satu hal yang membanggakan. Hal ini terutama, setelah disahkannya UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD yang mana pada Pasal 8 ayat 1 huruf c mengenai aturan suara terbanyak terhadap keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% pada kepengurusan partai politik. Dan pada pasal 53 undnag-undang yang sama memuat juga kewajiban paling sedikit 30% keterwakilan perempuan dalam bakal calon anggota legislatif. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel.1.1**  
**Keterwakilan Perempuan di DPR RI**

Periode	Perempuan	Laki-laki
1955 - 1956	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 1956 - 1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971 - 1977	36 (7,8%)	460 (92,2%)
1977 - 1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)
1982 - 1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)

<sup>43</sup>Jaminan khusus sementara sebenarnya sudah mulai diwacanakan dalam UU No.12 Tahun 2003.

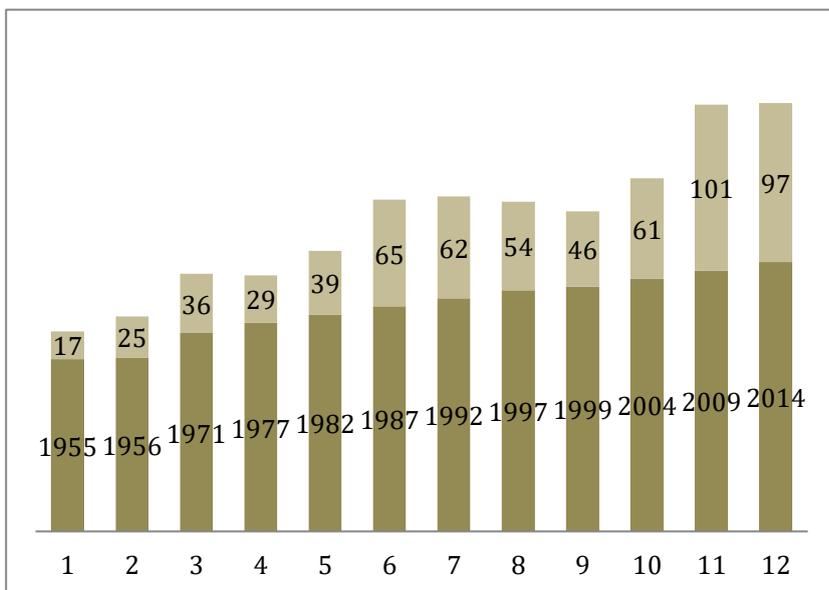
<sup>44</sup>Kunthi Tridewiyanti, Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik”Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif” dalam jurnal legislasi Indonesia, Vol.9 No 1-April 2012, hlm.74

1987 - 1992	65 (13%)	500 (87%)
1992 - 1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997 - 1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999 - 2004	46 (9%)	500 (91%)
2004 - 2009	61 (11,09%)	489 (88,9%)
2009 - 2014	101(18,10%)	459 (82,00%)
2014-2019	97 (17.32%)	463(82.68%)

(Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001).

Maka jika kita buat grafik perkembangan keterwakilan perempuan di parlemen dari pemilu tahun 1955 hingga pemilu tahun 2014 adalah sebagai berikut:

**Garfik.1.1**  
**Keterwakilan Perempuan di DPR RI dari tahun 1955-2014**



Di Indonesia lembaga legislatif tidak hanya ada dipusat, namun juga ada di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Maka keterwakilan perempuan pun tidak hanya terpusat di DPR RI melainkan juga di DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota. Adapun untuk tingkat partisipasi kaum perempuan dalam lembaga legislatif di

daerah seperti DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota hasil pemilu 2009 adalah sebagai berikut:

**Tabel.2.2**  
**Keterwakilan Perempuan di Lembaga DPRD**  
**Hasil Pemilu 2009**

Legislatif	Anggota Legislatif		Total
	Perempuan	Laki-Laki	
DPRD Provinsi 33	321 (16%)	1.684 (84%)	2005
DPRD Kabupaten/Kota 461	1.857 (12%)	13.901 (88%)	15.758

Sumber: *Puskapol Fisip UI*

Sedangkan untuk keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi, hasil pemilu 2014, secara agregat tidak menunjukkan perubahan secara signifikan. Dari jumlah kursi 2.114 di 33 provinsi, terdapat 337 (15,94%) perempuan. Sedangkan anggota DPRD laki-laki mencapai 1.777 (84,4%)<sup>45</sup>.

Fenomena bertambahnya anggota legislatif baik dipusat<sup>46</sup> maupun daerah yang berjenis kelamin perempuan telah memberi pengaruh juga kepada produk legislasinya. Baik berupa undang-

---

<sup>45</sup>Adanya penambahan kursi di beberapa DPRD Provinsi seperti DPRD Provinsi Lampung yang tahun 2009 semula 75 kursi maka pada pemilu 2014 berubah menjadi 85 kursi. Kemudian di Aceh, kursi DPRD yang pada pemilu 2009 hanya memperebutkan 69 kursi, maka pada pemilu 2014 menjadi 82 kursi. Kemudian kursi di DPRD DKI yang seharusnya hanya 94 kursi bertambah menjadi 106 kursi. Total ada 12 Provinsi yang bertambah kursi di DPRD nya yaitu: Sumatera Barat 65 kursi, Riau 65 kursi, NTB 65 kursi, NTT 65 kursi, Kalimantan Barat 65 kursi, Sulawesi Selatan 85 kursi, Papua Barat 56 kursi dan Papua 69 kursi.

<sup>46</sup>Anggota DPR RI tahun 2014 terjadi penurunan dibandingkan tahun 2009.

undang maupun peraturan daerah yang lebih berprespektif perempuan<sup>47</sup>.

Bahkan dalam tulisan Vicky Randall (1982) mengindikasikan bahwa jika jumlah perempuan lebih banyak dalam proses pengambilan keputusan, maka fokus kehidupan politik juga akan berubah. Dampak yang paling jelas adalah akan terjadinya perluasan scope politik ke arah masalah-masalah dan isu-isu yang semula dianggap bukan isu politik seperti kesejahteraan anak, perlindungan terhadap reproduksi perempuan, dan lainnya. Kehidupan politik barangkali akan lebih bermoral karena perempuan lebih mementingkan isu-isu *Conventional Politics* seperti ekonomi, pendidikan, perumahan, lingkungan, kesejahteraan sosial daripada *Hard Politics* seperti anggaran pembelian senjata, perang, nuklir, dan sebagainya<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Pasal 27 UUD 1945, UU No.17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak menjadi Undang-Undang, UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Sedangkan untuk peraturan daerah (Perda) adalah sebagai berikut: Perda No.10 Tahun 2018 tentang Anak Kabupaten Bangka Barat, Perda No.12 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Kota Malang, Perda No.2 Tahun 2014 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan Kabupaten Bangka Tengah.

<sup>48</sup>Vicky Randall dalam Tri Marhaeni Pudji Astuti, *Citra Perempuan Dalam Politik*, Jurnal Studi Gender dan Anak STAIN Purwokerto ,Vol.3,No.1 Tahun 2008, hlm.3

### **BAB III**

## **DINAMIKA PEREMPUAN DALAM POLITIK DI INDONESIA**

#### **A. Masa Orde Lama**

Realitas sejarah menunjukkan bahwa perempuan telah ikut berperan pada masa pergerakan melawan penjajahan baik Belanda maupun Jepang, Sebut saja dari Aceh ada Cut Nyak Dien, Minangkabau misalnya, ada Rasuna Said, Rohana Kudus, dan Rasimah Ismail, dari Jawa ada R.A Kartini dan Dewi Sartika, mereka mampu membangkitkan kesadaran dan meningkatkan rasa nasionalisme di kalangan perempuan. Sejarah juga mencatat, dua bulan setelah Sumpah Pemuda dideklarasikan, persisnya pada tanggal 22 Desember 1928<sup>49</sup>, sekitar 30 organisasi perempuan dari 12 kota di Jawa dan Sumatera berkumpul untuk menyelenggarakan Kongres Perempuan pertama di Yogyakarta<sup>50</sup>.

Gerakan kaum perempuan di Indonesia juga mengalami peningkatan yang sangat masif pasca dikumandangkannya proklamasi 17 Agustus 1945. Berbagai kelaskaran dan perhimpunan perempuan terbentuk dengan satu tujuan mempertahankan kemerdekaan RI dari serangan sekutu dan agresi militer Belanda 1 dan 2.

Tahun 1950 organisasi wanita berangsur-angsur hancur, disamping itu muncullah GERWANI (Gerakan Wanita Indonesia) sebagai kelanjutan dari Istri Sedar. Organisasi ini tersebar di berbagai kegiatan masyarakat seperti warung, koperasi, koperasi simpan pinjam, petani, buruh pabrik, taman kanak-kanak yang diselenggarakan di pasar, perkebunan, kampung, Badan Penyuluh Perkawinan, dan kursus-kursus dengan materi buku ajaran komunis. Organisasi ini menyuarakan : sukseskan pemilu, anti perkosaan, peningkatan

---

<sup>49</sup>Tanggal 22 Desember akhirnya diperingati sebagai hari Ibu

<sup>50</sup>Abraham Nurcahyo, *Op.Cit*, hlm.25

kesadaran perempuan tani, berantas buta huruf, hukuman berat bagi pemerkosa dan penculikan, kegiatan sosek bagi kaum perempuan, pendidikan masalah politik, kesehatan, dan monogami. Pada dasarnya organisasi ini menyokong kampanye politik terpenting yang dilakukan oleh PKI. Anggota organisasi ini terdiri dari lapisan menengah ke bawah dan kelas buruh<sup>51</sup>.

Tahun 1955 muncul Organisasi Perempuan Islam dan Nasionalis, serta berbagai kegiatan yang terikat pada partai politik dan gerakan keagamaan dalam bentuk Balai-balai Perempuan, Bank-bank Perempuan, Surau Perempuan, Organisasi Perempuan serta Majalah Perempuan. Selain itu, tahun 1954 lahir pula organisasi PERWARI (Persatuan Wanita Republik Indonesia)<sup>52</sup>.

Namun di era orde lama, keterwakilan perempuan di parlemen selalu ada di bawah 20% mulai era parlementer hingga pada demokrasi terpimpin. Fenomena ini terkait dengan masih minimnya perempuan yang memiliki pendidikan tinggi dan juga masih sedikitnya lembaga pendidikan dibangun oleh negara khususnya di daerah-daerah karena negara masih fokus menyelesaikan berbagai pemberontakan di daerah dan agresi militer Belanda 1,2 dan pemberontakan PKI Madiun.

## **B. Masa Orde Baru**

Masa orde baru dimulai dari tahun 1969 hingga tahun 1998. Yang dimulai sejak jatuhnya Soekarno akibat pidato Nawaksaranya ditolak oleh MPRS dan menjadikan Soeharto sebagai pejabat Presiden karena Soeharto sebagai pengembal SUPERSEMAR.

Pada era ini organisasi masa mengalami pengekangan hingga tahun 1968. Tahun 1966 hingga 1970 terjadi pembersihan PKI. Satusatunya organisasi yang hidup adalah Perwari. Kemudian 1978 Perwari dilebur kedalam Golkar. Pada tahun inilah hilang organisasi wanita yang bersifat independen, akan tetapi lahir beberapa organisasi besar

---

<sup>51</sup>Sri Hidayati Djoeffan, *Gerakan Feminisme di Indonesia: Tantangan dan Strategi Mendatang*, Mimbar, No.3 Tahun XVII, 2001, hlm.288

<sup>52</sup>Ibid.

seperti : Golkar, Dharma Wanita ( istri PNS), Dharma Pertiwi (Istri yang suaminya bekerja di Angkatan Bersenjata) serta organisasi PKK. Adanya bentuk organisasi seperti ini berakibat menciptakan banyak organisasi di setiap departemen pemerintahan.

Muncul organisasi perempuan istri pejabat yang bersifat semu. Kegiatan lebih banyak berhubungan dengan kepentingan suami. Organisasi ini mendapat bantuan dari pemerintah baik politik maupun praktis, memperoleh berbagai kemudahan transportasi, kantor, anggaran dsb. Akhirnya timbul suatu image dimana pemerintah menggambarkan menguasai hampir seluruh masalah yang berkaitan dengan organisasi perempuan<sup>53</sup>.

Di satu sisi narasi tentang kesetaraan baik dalam hukum, sosial, ekonomi dan budaya bagi kaum perempuan tidak mendapatkan tempat yang seharusnya. Meskipun pada era orde baru ada menteri peranan wanita, namun dari sekitar 32-34 jabatan menteri yang diberikan kepada kaum wanita atau perempuan hanya satu yaitu menteri peranan wanita. Bahkan diawal masa pemerintahan Soeharto yaitu tahun 1968-1973, tidak ada menteri peranan wanita. Sehingga pada tahun tersebut tidak satu pun perempuan menjadi menteri pada kabinet pembangunan I.

Kemudian pada kabinet pembangunan II sebagai hasil pemilu 1977-1982, juga belum ditemukan menteri dengan jenis kelamin perempuan. Justru yang paling banyak menteri-menteri pada kabinet II di dominasi dari kalangan militer.

Pada kabinet pembangunan III berdasarkan hasil pemilu 1982-1987 masih juga tidak ditemukan menteri wanita. Pada kabinet ini masih di dominasi menteri berlatar belakang militer, birokrat dan Golkar. Baru pada kabinet pembangunan IV, muncul sosok perempuan yaitu Nani Soedarsono sebagai menteri sosial dan Lasiyah Soetanto yang kemudian digantikan Anindyati Sulaskin Murpratomo sebagai menteri negara peranan wanita.

Selanjutnya kabinet pembangunan V hasil pemilu 1987-1992 menteri berjenis kelamin perempuan ada pada sosok

---

<sup>53</sup>Sri Hidayati Djoeffan, *Op.Cit*, hlm.289

Haryati Soebadio sebagai menteri sosial dan A.Sulasikin Murpratomo sebagai menteri negara urusan peranan perempuan.

Pada kabinet pembangunan VI hasil pemilu 1992-1997 menghasilkan Endang Kusuma Inten Soewarno sebagai menteri sosial dan Mien Sugandhi sebagai menteri negara urusan peranan wanita.

Kabinet pembanguna VII yang hanya bertahan 3 (tiga) bulan hasil pemilu 1997-1998 karena adanya gelombang reformasi Mei 1998 yang menuntut turunnya Soeharto dari tampuk kursi kepresidenan karena gagalnya membenahi ekonomi di Indonesia dari tahun 1997 hingga puncaknya tahun 1998. Sehingga dalam periode pemerintahan yang hanya 3 (tiga) bulan hanya ada 2 (dua ) menteri berjenis kelamin perempuan yaitu menteri sosial dijabat oleh Siti Hardijanti Rukmana dan Tuty Alawiyah sebagai menteri negara peranan wanita.

### **C. Masa Orde Reformasi**

Seiring dengan bergulirnya reformasi 1998, eksistensi perempuan semakin mendapatkan pengakuan secara legal, setidaknya di atas kertas yang berisi sekumpulan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Sudah pasti bahwa implementasi atas pengakuan legal itu belum tentu berbanding secara lurus dengan ketentuan-ketentuan ideal dalam peraturan perundang-undangan<sup>54</sup>.

Hal ini terkait dengan dinamika penegakkan hukum sendiri yang bergantung pada kesiapan dan kemampuannya yang meliputi aspek substansi, struktur dan kultur.

Salah satu elemen efektifitas hukum adalah peraturan mengenai kebijakan afirmasi berupa kuota 30% untuk perempuan dalam UU No.12 Tahun 2003 yang secara umum mengatur tentang kewajiban setiap partai politik peserta pemilu dapat mencalonkan anggota DPR,DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk setiap daerah pemilihan dengan

---

<sup>54</sup>A.Ahsin Thohari,*Aspek Konstitusionalitas Kesetaraan Gender Dalam Hukum Hak Asasi Manusia Indonesia (The Aspects Of Contitutionality Of The Gender Equality in Indonesian Human Rights Law)*,dalam Jurnal Legislasi Indonesia,Vol.9 No.1 April 2012,hlm.3

memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Namun putusan Mahkamah Konstitusi mengubah tata cara penetapan calon legislatif pada pemilu 2009 yang sebelumnya berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak dianggap telah menafikan kebijakan affirmative action dengan kewajiban menyertakan keterwakilan minimum 30% bagi perempuan. Walaupun dalam putusannya M.K tidak membatalkan pasal 53 dan 55 UU No.10 Tahun 2008 yang mengatur ketentuan perwakilan perempuan minimum 30% dan zipper system<sup>55</sup>, namun dengan sistem suara terbanyak itu pasal 53 dan 55 menjadi tidak bermakna<sup>56</sup>.

Disisi lain politik hukum pemilu mengalami peningkatan dengan perubahan UU No.12 Tahun 2003 menjadi UU No.10 Tahun 2008 dan dirubah lagi dengan UU No.8 Tahun 2012 yang terakhir disempurnakan dengan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang diantaranya mewajibkan bahwa kuota 30% perempuan berlaku bagi kepengurusan partai politik dan calon tetap anggota legislatif baik tingkat kabupaten/kota hingga pusat. Dan apabila ada partai politik yang tidak dapat memenuhi hal tersebut, maka keikutsertaan parpol dalam satu dapil yang tidak memenuhi akan dicoret oleh KPU.

Fenomena ini mengalami peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif khususnya di 9 (sembilan) provinsi yaitu sebagai berikut:

**Tabel.3.3**  
**DPRD Provinsi dengan keterpilihan Perempuan kategori Tinggi (>20%) Hasil Pemilu 2009)**

No	Provinsi	Jumlah	%	%	Perubahan
----	----------	--------	---	---	-----------

<sup>55</sup>Zipper system (sistem ritsleting) adalah metode menyusun daftar caleg dalam satu partai dalam sistem pemilihan representasi proporsional dengan silang antara laki-laki dan perempuan dengan tujuan untuk mendapatkan perwakilan yang setara di parlemen antara laki-laki dan perempuan. Misal dari 3 calon anggota legislatif, 1 adalah perempuan, kalau 5 calon maka 2 orang dari perempuan begitu seterusnya.

<sup>56</sup>Kunthi Tridewiyanti, *Op.cit*, hlm.85

		Perempuan	pemilu 2004	pemilu 2009	
1	Maluku	45	4%	31,11%	Naik
2	Jabar	100	9%	25%	Naik
3	DKI	94	14%	24.47%	Naik
4	Sulut	45	17%	22.22%	Naik
5	Jateng	100	15%	21%	Naik
6	Kaltim	53	15%	20.75%	Naik
7	Sumut	100	6%	20%	Naik
8	Yogya	55	9%	20%	Naik
9	Gorontalo	45	14%	20%	Naik

*Sumber:puskapol UI,2010*

Lonjakan ini tidak dapat dikatakan akibat kebijakan affirmative action semata, karena hanya ada di 9 Provinsi sedangkan Indonesia ada 35 Provinsi. Maka sejatinya kebijakan affirmative action belum dapat dikatakan dapat mewujudkan hak-hak perempuan dalam bidang politik baik dipusat maupun daerah.

Disisi lain pada masa reformasi mulai tahun 1999 sampai tahun 2014 tercatat beberapa menteri dari kalangan perempuan. Era Presiden Abdurrahman Wahid ada Erna Witoelar sebagai menteri pemukiman dan pengembangan wilayah RI dan Khofifah Indar Parawansa sebagai menteri Pemberdayaan Perempuan. Era Megawati meskipun pada awalnya banyak ditentang sebagai presiden Indonesia, namun karena Presiden sebelumnya K.H Abdurrahman Wahid tidak dapat melanjutkan sisa pemerintahannya akibat impeachment dari MPR/DPR, maka Megawati yang waktu itu sebagai wakil Presiden secara otomatis naik jabatan menjadi Presiden perempuan pertama Indonesia. Adapun menteri berjenis kelamin perempuan di era Megawati adalah sebagai berikut: Rini Mariani Soemarno sebagai menteri perindustrian dan perdagangan, Sri Redjeki Sumarjoto sebagai menteri negara pemberdayaan wanita.

Era SBY-Jk dimulai tahun 2004-2009. Adapun menteri berjenis kelamin perempuan adalah sebagai berikut: Sri Mulyani sebagai menteri keuangan, Mari Elka Pangestu sebagai menteri perdagangan Siti Fadilah Supari sebagai menteri kesehatan, Meuthia Hatta Swasono sebagai menteri

pemberdayaan perempuan. Era SBY-Boediono tahun 2009-2014 adalah sebagai berikut: Sri Mulyani sebagai menteri keuangan, Mari Elka Pangestu sebagai menteri perdagangan, Armida Alisjahbana sebagai menteri tenaga kerja dan transmigrasi menggantikan Muhaimin Iskandar, Endang Rahayu Sedyaningsih yang kemudian digantikan oleh Nafsiah Mboi sebagai menteri kesehatan, Linda Amalia Sari sebagai menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Sedangkan pada era Jokowi-Jusuf Kalla yang memerintah untuk pertama kalinya tahun 2014-2019, tercatat ada 9(sembilan) menteri perempuan yaitu: (1) Khofifah Indar Parawansa menteri sosial, (2) Susi Pujiastuti menteri perikanan, (3) Sri Mulyani menteri keuangan, (4) Siti Nurbaya Bakar sebagai Menteri Lingkungan hidup dan kehutanan, (5) Puan Maharani menko bidang pembangunan manusia dan kebudayaan, (6) Nila F. Moelok sebagai menteri kesehatan, (7) Yohana Susana Yambise menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, (8) Rini Mariani Soemarno Menteri BUMN, (9) Retno Lestari Priansari sebagai menteri luar negeri.

## **BAB IV**

### **PENGARUH PEREMPUAN DALAM PEMILU DAN PILKADA**

Pemilu (Pemilihan Umum) pada dasarnya bukan hanya mengutamakan output, namun juga harus dapat menjamin bahwa elit yang baru akan jauh lebih baik daripada elit lama yang telah digantikan.

Pemilu dalam praktiknya di Indonesia tidak hanya memilih calon legislatif baik dipusat maupun di daerah namun juga memilih calon eksekutif untuk di pusat dan di daerah yang kemudian disebut dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Sedangkan disisi lain Indonesia sebagai negara kesatuan yang terdiri dari berbagai macam pulau, suku dan budaya, maka tidak ada cara lain selain dengan melaksanakan desentralisasi untuk mempercepat pembangunan di daerah.

Pemerintahan daerah sendiri bukan hanya terfokus pada kepala daerah, namun juga DPRD. Karena itu yang dimaksud dengan pemerintahan daerah itu adalah kepala daerah dan DPRD. Kedua lembaga ini harus saling bersinergi dalam membangun daerahnya.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat di daerah untuk memilih kepala daerahnya sesuai dengan keinginan rakyat bukan pemerintah pusat.

Pilkada merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik rakyat<sup>57</sup>. Hal ini sesuai dengan amanat UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang kemudian

---

<sup>57</sup> Solihah dalam M.Iwan Satriawan, *Pengaruh Calon Kepala Daerah Perempuan Dalam Pilkada (Studi Pilkada Lampung 2015-2018)*, Jurnal Dhyasta Pemilu, Vol.4 No.2 tahun 2018, hlm.105

dirubah untuk terakhir kalinya dengan UU No.10 Tahun 2016 tentang pemilihan Pilkada.

Maka dari beberapa pelaksanaan pilkada sudah kita dapatkan beberapa kepala daerah yang mampu memajukan daerahnya. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa rakyat diberi wewenang untuk menentukan nasib daerahnya sendiri.

Sebagai bahan perbandingan pelaksanaan pemilu dan pilkada, dan bagaimana dinamika keterwakilan perempuan maka penulis kemukakan hasil dan kondisi keterwakilan perempuan di 3 (tiga) provinsi yaitu Lampung, Jawa Timur dan Sumatera Barat. Ketiga Provinsi ini dipilih karena mewakili 3 (tiga) sistem adat yang ada di Indonesia yaitu Patrilineal, Multilineal<sup>58</sup> dan Matrilineal.

## A. PEMILU DAN PILKADA LAMPUNG

Dinamika pemilu dan pilkada di Provinsi Lampung tidak akan dapat dilepaskan dari konfigurasi perolehan suara partai di DPRD Provinsi dan Kabupaten. Meskipun sudah diakomodirnya calon independen oleh M.K dalam pemilihan kepala daerah, namun sangat sedikit atau tidak banyak kepala daerah di provinsi Lampung yang menang melalui jalur perseorangan. Lebih banyak karena didukung oleh koalisi partai politik di parlemen. Hal ini juga akibat masih minimnya jumlah keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

**Tabel.**  
**Jumlah Keterwakilan Perempuan**  
**di DPRD Provinsi Lampung**  
**Hasil Pileg 2004-2009**

No	Partai	Laki-Laki	Perempuan	Total
----	--------	-----------	-----------	-------

---

<sup>58</sup>Multilineal adalah suatu adat masyarakat yang mengatur sistem kekerabatan berasal dari pihak ayah, pihak ibu dan kekerabatan sosial. Merupakan sistem kekerabatan yang banyak dianut oleh suku Jawa. Multilineal berasal dari dua kosakata latin yaitu multi yang berarti banyak dan lineal yang berarti garis. Jadi Multilineal merupakan kombinasi antara matrilineal dan patrilineal dan kekerabatan sosial..lihat dalam <https://id.m.wikipedia.org>, diakses pada 18 Januari 2019 pukul 06.10

1	Golkar	14	2	16
2	PDI-P	10	3	13
3	PKB	5	1	6
4	PKS	6	0	6
5	Demokrat	6	0	6
6	PAN	4	2	6
7	PBR	4	0	4
8	PPP	4	0	4
9	PKPB	3	0	3
10	PPDK	1	0	1
TOTAL		58	7	65

*Sumber: KPU Provinsi Lampung, 2004*

Berdasarkan data keterwakilan perempuan hasil pileg 2004-2009 adalah sebesar 11% atau terdiri dari 7 (tujuh) orang perempuan dari total 65 orang jumlah anggota DPRD Provinsi Lampung. Sedangkan untuk pemilu 2009-2014, jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Lampung adalah 12 orang dari total 75 anggota DPRD atau hanya 16%. Adapun datanya adalah sebagai berikut:

**Tabel.5.5**  
**Daftar Jumlah anggota DPRD Provinsi Lampung**  
**Tahun 2009-2014**

No	Parpol	Laki-laki	Perempuan	Total
1	Demokrat	12	2	14
2	PDI-P	9	2	11
3	PKS	6	1	7
4	Golkar	9	1	10
5	PAN	6	1	7
6	Hanura	4	2	6
7	PKB	5	0	5
8	PPDK	2	0	2
9	PPP	2	1	3
10	Gerindra	4	2	6
11	PKPB	4	0	4
Total		63	12	75

*Sumber: KPU Provinsi Lampung, 2009*

Maka ada kenaikan sebesar 5% keterwakilan perempuan dari pileg 2004-2009 ke pileg 2009.-2014. Namun hal ini tidak berpengaruh kepada keterwakilan perempuan dalam kontestasi pemilihan kepada daerah serentak tahun 2015 justru hasil pileg dan pilkada untuk keterwakilan perempuan mempunyai perbedaan.

Demikian juga halnya banyaknya bermunculan calon kepala daerah perempuan juga akibat dari semakin meningkatnya anggota legislatif baik itu DPRD Provinsi maupun Kota/Kabupaten yang berjenis kelamin perempuan. Berikut ini hasil pileg 2014-2019 untuk DPRD Provinsi Lampung, dimana menghasilkan 12 anggota legislatif berjenis kelamin perempuan dari total 85 anggota DPRD Provinsi Lampung atau turun 2% dari hasil pileg 2009-2014

Provinsi Lampung sendiri mempunyai 15 Kabupaten/Kota yaitu Bandar Lampung dan Metro sebagai kota, Pesawaran, Pringsewu, Tanggamus, Pesisir Barat, Lampung Barat, Lampung Utara, Way Kanan, Tulang Bawang, Tulang Bawang Barat, Mesuji, Lampung Timur, Lampung Selatan dan Lampung Tengah sebagai kabupaten.

**Tabel.4.4**  
**Perbandingan anggota DPRD Lampung antara Laki-Laki dan Perempuan berdasarkan Partai Politik Hasil Pileg 2014-2019**

NO	Partai	Laki-Laki	Perempuan	Total
1	PDI-P	14	3	17
2	Demokrat	11	0	11
3	Golkar	8	2	10
4	Gerindra	9	1	10
5	Nasdem	5	3	8
6	PKS	8	0	8
7	PAN	7	1	8
8	PKB	6	1	7
9	PPP	3	1	4
10	HANURA	2	0	2
TOTAL		73	12	85

*Sumber: KPU Lampung, 2014*

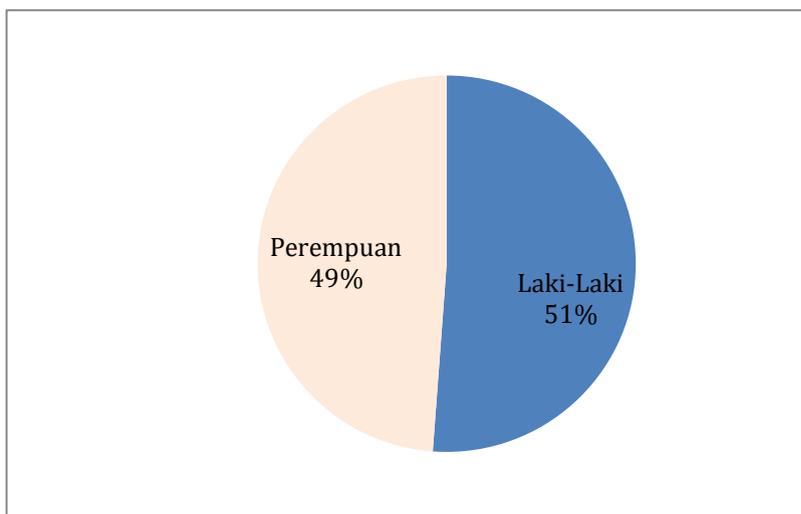
Pilkada serentak di Provinsi Lampung dilaksanakan pada tahun 2015 yang meliputi 8 (delapan) pilbup/pilwakot yaitu Bandar Lampung, Pesisir Barat, Lampung Timur, Pesawaran, Lampung Tengah, Way Kanan, Lampung Selatan dan Metro.

Kemudian diadakan lagi pilkada serentak gelombang kedua pada tahun 2017. Untuk Provinsi Lampung, daerah yang mengikuti pilkada serentak pada tahun 2017 adalah 5 (lima) kabupaten yaitu Mesuji, Lampung Barat, Pringsewu, Tulang Bawang Barat dan Tulang Bawang.

Sedangkan untuk pilkada serentak gelombang ketiga yang diadakan pada tahun 2018 dimana untuk Provinsi Lampung melibatkan 3 (tiga) wilayah yaitu Kabupaten Tanggamus, Lampung Utara dan Provinsi Lampung sendiri untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur.

Jumlah pemilih dalam pilgub Lampung sendiri pada tahun 2018 adalah sebesar 5.768.061 yang terdiri dari laki-laki 2.951.659 jiwa dan perempuan sebanyak 2.816.402 jiwa dan sudah mempunyai 3 (tiga) kepala daerah dan 2 (dua) wakil kepala daerah perempuan.

**Diagram.1.1**  
**Jumlah Pemilih Perempuan dan Laki-Laki dalam Persen**  
**Di Pilgub Lampung 2018**



Selisih yang sangat tipis sekali yaitu 2% antara kaum perempuan dan laki-laki. Hal ini mengakibatkan dalam praktik pilkada di Lampung memainkan dua pola atau strategi.

Ada dua pola atau strategi yang dimaksud dan yang dilakukan oleh bakal calon kepala daerah jika ingin menang dalam pilkada Lampung baik untuk tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yaitu pertama dengan menggandeng etnis Jawa atau Lampung salah satunya dan yang kedua adalah dengan menggandeng sosok perempuan baik sebagai wakil maupun kepala daerah.

**Tabel.6.6**  
**Hasil Pilkada di Provinsi Lampung**  
**dari Tahun 2015-2018**

N O	Kabupaten	Paslon berdasar etnis	Dukungan parpol	Pasangan Perempuan	Hasil
1	Bandar Lampung	Lampung/Lampung	6 parpol	Tidak	menang
2	Lampung Tengah	Lampung/Jawa	7 parpol	Tidak	menang
3	Lampung Timur	Jawa/Lampung	2 parpol	Ya	Menang
4	Metro	Jawa/Jawa	2 parpol	Tidak	Menang
5	Tulang Bawang	Jawa/Lampung	2 parpol	Ya	Menang
6	Tulang Bawang Barat	Jawa/Lampung	penuh	Tidak	Menang
7	Mesuji	Jawa/Lampung	6 parpol	Tidak	Menang
8	Way Kanan	Lampung/Jawa	4 parpol	Tidak	Menang
9	Lamsel	Lampung/Jawa	4 parpol	Tidak	Mena

					ng
10	Lampung Barat	Lampung/Jawa	3 parpol	Tidak	Menang
11	Pesisir Barat	Lampung/Lampung	3 parpol	Ya	Menang
12	Tanggamus	Jawa/Lampung	3 parpol	Ya	Menang
13	Pesawaran	Lampung/Jawa	3 parpol	Tidak	Menang
14	Pringsewu	Jawa/Lampung	5 parpol	Tidak	Menang
15	Lampung Utara	Lampung/Jawa	3 parpol	Tidak	Menang
16	Provinsi	Lampung/Jawa	4 parpol	Ya	Menang

Untuk menggandeng calon perempuan, pola ini sudah dimulai sejak pilkada serentak pada tahun 2015. Dimana ada 2 (dua) kepala daerah yang berhasil memenangkan kompetisi yaitu di Lampung Timur pasangan Chusnunia Chalim-Saiful Bukhori dan di Pesisir Barat pasangan Agus Istiqlal-Erlina.

Pola yang sama dilakukan untuk pilkada serentak tahun 2017 dimana pasangan Winarti-Hendriwansyah menang atas incumbent atau petahana (Hanan-Rozak) di Kabupaten Tulang Bawang. Sedangkan 2 (dua) pasangan calon kepala daerah yang berpasangan dengan perempuan di kabupaten Pringsewu harus kalah oleh petahana yaitu Ardian Saputra-Dewi Arimbi dan Siti Rahmah-Edi Agus Yanto.

Sedangkan untuk pilkada 2018, dari 3 (tiga) Pilkada yang dilaksanakan, 2 (dua) dimenangkan oleh calon kepala daerah yang menggandeng perempuan yaitu untuk pilgub Provinsi Lampung dimenangkan pasangan Arinal-Chusnunia dan pilkada Kabupaten Tanggamus dimenangkan pasangan Dewi Handajani-AM Syafii. Sedangkan untuk pilkada Kabupaten Lampung Utara dimana pasangan Aprozi Alam dan Ice Suryana gagal "*running for office*" dalam kontestasi tingkat lokal sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Merujuk perolehan suara pada pilgub Lampung 2018 dimana pasangan Arinal-Chusnunia meraup 1.548.506 atau 37.7% suara sedangkan total jumlah pemilih pada pilgub Lampung adalah

5.768.061 dengan rincian 2.951.659 laki-laki dan 2.816.402 adalah perempuan menunjukkan adanya "*woman effect*".

Hal ini disebabkan secara jumlah dukungan partai politik pasangan Arinal-Chusnunia yaitu PKB, Golkar dan PAN di parlemen hanya 25 kursi sama dengan pasangan incumbent Ridho-Bachtiar yang didukung Demokrat, PPP dan Gerindra dengan total kursi di parlemen 25, Herman H.N-Sutono yang didukung partai pemenang pemilu 2014 di Lampung yaitu PDI-P dengan total 17 kursi dan Mustafa-Jajuli yang didukung oleh Nasdem, PKS dan Hanura dengan total 18 kursi.

Berdasarkan data-data tersebut diatas, tidak ada pasangan calon yang mendapatkan dukungan mayoritas parlemen dalam pilgub Lampung. Maka selain ideologi pasangan calon, perpaduan etnis Jawa-Lampung atau Lampung-Jawa, jenis kelamin atau gender dari pasangan calon akan ikut berpengaruh dalam pilgub Lampung.

Dari ke-4 (empat) pasangan calon dalam pilgub Lampung, 3 (tiga) pasangan calon berjenis kelamin laki-laki semua dan hanya satu pasangan calon yang berjenis kelamin campuran yaitu laki-laki dan perempuan.

Pilkada serentak sejak tahun 2015-2018 ada 8 (delapan) pasangan calon laki-laki dan perempuan yang ikut dalam kontestasi yaitu di Kabupaten Lampung Timur, Pesisir Barat, Tulang Bawang, Mesuji, Tanggamus, Pringsewu dua pasangan dan Lampung Utara.

Berdasarkan data tersebut diatas, hanya ada 3 (tiga) daerah dimana ada pasangan perempuan dan laki-laki namun kalah dalam pilkada yaitu Lampung Utara yaitu pasangan (Aprozi Alam-Ice Suryana), Kabupaten Pringsewu antara pasangan (Ardian Saputra-Dewi Arimbi) dan (Siti Rahmah-Edi Agus Yanto) dan Kabupaten Mesuji (Febrina Lesisie-M.Adam). Selebihnya dimenangkan pasangan sesama laki-laki.

**Diagram.2.2**  
**Prosentase Kemenangan Pasangan Campuran Dalam Pilkada**  
**Lampung 2015-2018**



Kekalahan paslon campuran (laki-laki-perempuan) dalam pilkada di tiga kabupaten tersebut adalah disebabkan sebagai berikut : (1) petahana terlalu kuat dalam artian kinerja baik seperti dalam pilkada Pringsewu; (2) calon perempuan seperti di Kabupaten Lampung Utara bukan berasal dari etnis Jawa melainkan Sunda; (3) kemampuan komunikasi politik paslon yang masih kalah dengan petahana dibuktikan dalam pilkada Mesuji<sup>59</sup>.

Maka selain metode campuran etnis Jawa-Lampung yang diusung dalam pilkada, pengusungan calon perempuan baik sebagai wakil maupun kepala daerah juga mempunyai posisi atau nilai tawar yang cukup tinggi dalam pilkada di Provinsi Lampung. Terbukti dari 16 wilayah yang melaksanakan pilkada termasuk untuk Provinsi Lampung sendiri, ada 8 wilayah yang terdiri dari paslon campuran (laki-perempuan) dan ada 5 (lima) pasangan calon (paslon) atau 31% dari total keseluruhan pilkada atau 62 % dari total 8 (delapan) paslon campuran yang berhasil

---

<sup>59</sup>M.Iwan Satriawan,*Op.Cit*,hlm.114

memenangkan kontestasi pilkada di Provinsi Lampung dari tahun 2015 hingga 2018<sup>60</sup>.

Maka peluang calon kepala daerah campuran baik suku maupun jenis kelamin (laki-laki /perempuan) atau sebaliknya dalam pilkada lampung tahun 2020 hingga puncaknya serentak seluruh Indonesia nanti tahun 2027 akan tetap besar asalkan calon perempuan yang digandeng tersebut juga mempunyai basis massa yang jelas dengan kemampuan komunikasi politik kepada masyarakat atau konstituen dengan baik. Dan hal itu banyak di dapatkan pada calon perempuan dengan latar belakang NU, karena sudah mempunyai akar massa atau basis massa yang jelas yaitu ibu-ibu muslimat, fatayat PMII dan IPPNU.

## **B. PEMILU DAN PILKADA JATIM**

Provinsi Jawa Timur secara geografis terletak di antara 111<sup>00</sup> Bujur Timur - 114<sup>04</sup> Bujur Timur dan 7<sup>0</sup> 12'Lintang Selatan - 8<sup>048</sup>"Lintang Selatan , dengan luas wilayah sebesar 47.963 km<sup>2</sup> yang meliputi dua bagian utama. Yaitu Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura. Wilayah daratan Jawa Timur sebesar 88,70 persen atau 42.541 km<sup>2</sup>, sementara luas Kepulauan Madura memiliki luas 11.30 persen atau sebesar 5.422 km<sup>2</sup>. Jumlah penduduknya pada tahun 2010 mencapai 37.476.757 jiwa . (Sumber : Database BPS Tahun 2010 ).

Secara administratif Jawa Timur terbagi menjadi 29 kabupaten dan 9 kota, dengan Kota Surabaya sebagai ibukota provinsi. Ini menjadikan Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki jumlah kabupaten/kota terbanyak di Indonesia. Jawa Timur terbagi dalam 4 Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil ), sebagai berikut Bakorwil I Madiun meliputi Kota Madiun, Kab. Madiun, Kab. Magetan, Kab. Ponorogo, Kab. Ngawi, Kab. Trenggalek, Kab. Tulungagung, Kota Blitar, Kkab. Blitar, dan Kab. Nganjuk. Bakorwil II Bojonegoro meliputi Kab. Bojonegoro, Kab. Tuban, Kota Mojokerto, Kota Kediri, kab. Kediri, Kab. Jombang, dan Kab. Lamongan. Bakorwil III Malang, meliputi Kota Malang, Kab. Malang, Kota Batu, Kota Pasuruan, Kab. Pasuruan, Kota

---

<sup>60</sup>Ibid, hlm.115

Probolinggo, kab. Probolinggo, kab. Lumajang, kab. Jember, Kab. Bondowoso, Kab. Situbondo dan Kab. Banyuwangi. Bakorwil IV Pamekasan meliputi, Kota Surabaya, Kab. Sidoarjo, kab. Gresik, kab. Bangkalan, Kab. Sampang, Kab. Pamekasan, dan kab Sumenep<sup>61</sup>.

Jawa Timur adalah satu dari 4 (empat) provinsi dengan daftar pemilih tetap (DPT) terbanyak setelah Jawa Barat dan Jawa Tengah dan Sumatera Utara. Bahkan ke-empat provinsi ini jika ditotal jumlah penduduk sebanyak 102.770,295 jiwa dari 196,5 juta pemilih di tahun 2019 menjadikan ke-empat provinsi tersebut dihuni lebih dari 50% lebih pemilih di Indonesia.

**Tabel.7.7**  
**Komposisi Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur Hasil Pileg 2004-2009 berdasarkan Partai dan jenis Kelamin**

No	Partai	Laki-Laki	%	Perempuan	%	Total	%
1	PKB	24	77.4	7	22.6	31	31
2	PDI-P	21	87.5	3	12.5	24	24
3	Gokar	13	86.7	2	13.3	15	15
4	PD	7	70	3	30	10	10
5	PPP	7	87.5	1	12.5	8	8
6	PAN	7	100	0	0	7	7
7	PKS	3	100	0	0	3	3
8	PBB	1	100	0	0	1	1
9	PDS	1	100	0	0	1	1
<b>Total</b>		<b>84</b>	<b>84</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Sumber: KPUD Jawa Timur (2004)*

Untuk Pilkada dari tahun 2009-2014 Provinsi Jawa Timur hanyamenghasilkan 2 Kepala daerah perempuan dan 1 wakil kepala daerah perempuan. Adapun kepala daerah tersebut adalah:

1. Surabaya :Tri Rismaharani (kepala daerah).
2. Kediri : Dr.Hj.Haryanti (Kepala daerah).
3. Lamongan : Kartika Hidayati (Wakil).

---

<sup>61</sup> <http://jatimprov.go.id/read/profil/sekilas-jawa-timur>

Padahal jika dilihat komposisi keterwakilan perempuan di tingkat DPRD Provinsi mencapai angka yang cukup besar yaitu 18% dari total 100 anggota DPRD Provinsi Jatim. Namun komposisi yang cukup besar ini tidak segaris dengan hasil pilgub tahun 2014-2019, dimana pasangan Sukarwo-Syaifullah Yusuf justru mengalahkan pasangan Khofifah-Herman S.

**Tabel.8.8**  
**Komposisi Anggota DPRD Jatim periode 2009-2014**

No	Partai	Laki-Laki	%	Perempuan	%	Total	%
1	PD	15	68.2	7	31.8	22	22
2	PDIP	14	82.3	3	17.7	17	17
3	PKB	10	76.9	3	23.5	13	13
4	Golkar	10	90.9	1	9.1	11	11
5	Gerindra	7	87.5	1	12.5	8	8
6	PAN	7	100	0	0	7	7
7	PKS	7	100	0	0	7	7
8	PKNU	5	100	0	0	5	5
9	Hanura	2	50	2	50	4	4
10	PPP	3	75	1	25	4	4
11	PDS	1	100	0	0	1	1
12	PBR	1	100	0	0	1	1
Total		82	82	18	18	100	100

*Sumber: Buku Komposisi Keanggotaan DPRD Provinsi Jawa Timur 2009-2014*

Jawa Timur pada pilgub tahun 2018 DPT-nya sebanyak 30.155.719 dengan rincian perempuan sebanyak 15.315.352 dan laki-laki sebanyak 14.540.367 jiwa. Dengan DPT sebanyak 30 juta lebih, maka Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Sumatera Utara merupakan wilayah yang sudah mencakup 30% suara nasional.

Khusus untuk Jawa Timur hasil pilkada serentak dari 2015-2018 telah menghasilkan 1 (satu) gubernur perempuan dan 9 (sembilan) bupati/walikota perempuan.

Padahal untuk pemilu 2014-2019, keterwakilan perempuan di lembaga legislatif provinsi Jatim mengalami

penurunan menjadi hanya 15%<sup>62</sup>. Hal itu dapat dilihat komposisinya pada tabel berikut:

**Tabel.9.9**  
**Komposisi Anggota DPRD Jatim hasil Pileg 2014-2019**

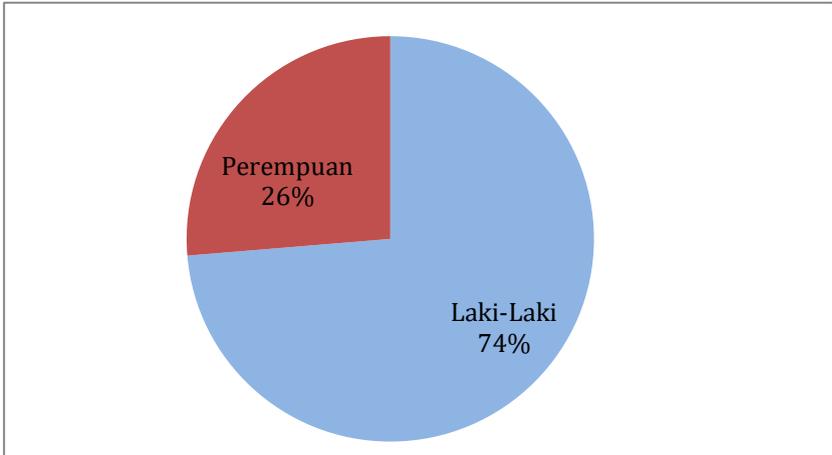
No	Partai	Laki-Laki	%	Perempuan	%	Total	%
1	PKB	13	65%	7	35%	20	20%
2	PDI-P	16	84%	3	16%	19	19%
3	Gerindra	12	92%	1	8%	13	13%
4	Demokrat	11	85%	2	15%	13	13%
5	Golkar	10	91%	1	9%	11	11%
6	PAN	7	100%	0	-	7	7%
7	PKS	6	100%	0	-	6	6%
8	PPP	5	100%	0	-	5	5%
9	Nasdem	3	75%	1	25%	4	4%
10	Hanura	2	100%	0	-	2	2%
Total		85	85%	15	15%	100	100%

Meskipun keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi menurun sebanyak 3% dibandingkan tahun 2009-2014, namun prestasi perempuan Jawa Timur dalam pilkada 2015-2018 mengalami lonjakan yang cukup signifikan yaitu dengan terpilihnya 10 (sepuluh) kepala daerah perempuan dibandingkan tahun 2009-2014 yang hanya 3 (tiga) kepala daerah perempuan.

<sup>62</sup>

<https://www.bangsaonline.com/berita/2109/keterwakilan-perempuan-di-dprd-jatim-hanya-15-persen>

**Diagram.3.3**  
**Prosentase Kepala daerah Perempuan dan Laki-Laki**  
**di Jawa Timur berdasarkan Pilkada 2015-2018**



Berdasarkan prosentase tersebut diatas, kenaikan 26% keterwakilan perempuan dalam politik lokal khususnya di Provinsi Jawa Timur telah memberikan harapan baru bagi kaum perempuan untuk dapat duduk sejajar dengan kaum lelaki khususnya dalam dunia politik. Adapun ke sembilan kepala daerah tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel.10.10**  
**Nama-nama kepala daerah Perempuan di Jawa Timur hasil**  
**pilkada serentak tahun 2015-2018**

No	Nama	Jabatan
1	Khofifah Indar Parawansa	Gubernur Jatim
2	Tri Rismaharini	Walikota Surabaya
3	Puput Tantriana Sari	Bupati Probolinggo
4	Faida	Bupati Jember
5	Haryanti Sutrisno	Bupati Kediri
6	Dewanti Rumpoko	Walikota Batu
7	Rukmini Buchori	Walikota Probolinggo
8	Mundjijah Wahab	Bupati Jombang

9	Ita Puspitasari	Walikota Mojokerto
10	Anna Muawannah	Bupati Bojonegoro

### C. PEMILU DAN PILKADA SUMBAR

Provinsi Sumatera Barat berbatasan sebelah utara dengan provinsi Sumatera Utara, sebelah selatan dengan Provinsi Bengkulu dan Provinsi Jambi, sebelah timur dengan Provinsi Jambi dan Provinsi Riau, sebelah barat berbatasan dengan Samusera Indonesia. Secara keseluruhan, luas wilayah provinsi ini adalah 42.297,30 KM<sup>2</sup> atau 4.229.730 ha yang didiami oleh 5.196.370<sup>63</sup>.

Sumatra Barat juga dikenal sebagai provinsi penyumbang para pemikir besar dan pahlawan pejuang kemerdekaan bagi Republik Indonesia. Tidak hanya kaum lelakinya, namun juga beberapa dari kaum perempuan ikut berjuang dan mengharumkan nama bangsa melawan penjajahan. Ada Siti manggopoh yang lahir di manggopoh Agam tahun 1880, Rohana Kudus adalah kakak tiri dari Soetan Sjahrir lahir di kota Gadang 1884, Rahmah El Yusniah perempuan kelahiran Panjang 1900. Rasuna Said lahir di Agam tahun 1910, Zakiyah Daradjat wanita asal Jorong Koto Marapak nagari lambah kabupaten Agam dan Hj.Syamsiah Abbas saudara dari ulama terkenal Sirajudin Abbas<sup>64</sup>.

Sumatera Barat juga dikenal suatu suku atau kelompok etnik nusantara yang bernama Minangkabau.Orang Minangkabau atau Minang adalah kumpulan etnik Nusantara yang berbahasa dan menjunjung tinggi adat Minangkabau. Wilayahpenganutkebudayaannyameliputi Sumatera Barat, separuh darat Riau, bahagian utara Bengkulu, bahagian barat Jambi, bahagian selatan Sumatera Utara, barat daya Aceh, dan juga Negeri Sembilandi Malaysia. Kebudayaan Masyarakat Minangkabau adalah bersifat keibuan (matrilineal),dengan harta dan tanah diwariskan dari ibu kepada anak perempuan,

---

<sup>63</sup><https://sumbar.bps.go.id>

<sup>64</sup> <https://www.infosumbar.net/artikel/inilah-7-wanita-hebat-dari-ranah-minang/6/> diakses pada 15 januari 2019 pukul 06.33

sementara urusan agama dan politik merupakan urusan kaum lelaki<sup>65</sup>.

Hal ini yang kemudian berpengaruh juga pada peran serta perempuan dalam dunia politik di wilayah Sumatera Barat. Mulai dari pelaksanaan pilkada secara langsung dari tahun 2005 hingga 2018, belum satu pun kepala daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten yang berjenis kelamin perempuan. Sedangkan untuk angka keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat dari pileg 2004-2014 belum mencapai angka 30% sebagaimana diinginkan oleh undang-undang. Adapun hasil pileg 2004-2009 adalah sebagai berikut:

**Tabel.11**  
**Keterwakilan Perempuan DPRD Sumatera Barat**  
**Pileg 2004-2009**

No	Partai	Laki-Laki	Perempuan	Total
1	Golkar	16	0	16
2	PAN	9	1	10
3	PKS	7	0	7
4	PPP	6	1	7
5	PBB	3	2	5
6	PDI-P	3	1	4
7	Demokrat	3	0	3
8	PBR	3	0	3
Total		50	5	55

*Sumber: Sekretariat Provinsi Sumbar, 2006*

Dari 55 anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat tahun 2004-2009, ada 5 (lima) yang berjenis kelamin perempuan atau 9% dari total keseluruhan anggota dewan.

Sedangkan untuk pemilu tahun 2009-2014, kursi yang diperebutkan untuk DPRD Provinsi Sumatera Barat masih

---

<sup>65</sup>Ulfa Chaerani Nuriz dkk, *Penerapan Hukum Adat Minangkabau Dalam Pembagian Warisan Atas Tanah (Studi di suku Chaniago di Jorong Ketinggian Kenagarian Guguak VIII Koto, Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Ibu Kota Sarilamak)*, Diponegoro Law Journal, Vol.6 No.1 Tahun 2017, hlm.1

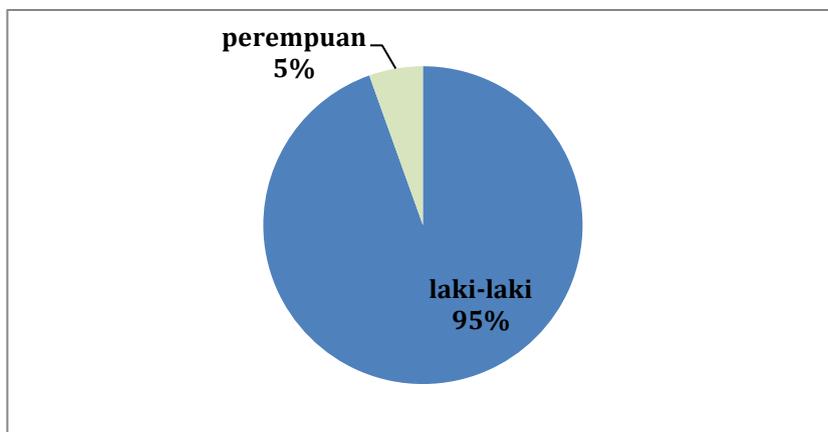
berjumlah 55 kursi. Sedangkan anggota DPRD yang berjenis kelamin perempuan adalah sebagai berikut:

**Tabel .12**  
**DPRD Provinsi Sumatera Barat**  
**Pileg 2009-2014**

No	Partai	Laki-Laki	Perempuan	Total
1	Demokrat	13	1	14
2	Golkar	8	1	9
3	PAN	5	1	6
4	PKS	5	0	5
5	Hanura	5	0	5
6	Gerindra	4	0	4
7	PPP	4	0	4
8	PBB	3	0	3
9	PDI-P	3	0	3
10	PBR	2	0	2
TOTAL		52	3	55

Berdasarkan data tersebut, maka pada pileg 2009-2014 keterwakilan perempuan untuk DPRD Provinsi Sumatera Barat adalah sebesar 5%. Terjadi penurunan dibandingkan tahun 2004-2009. Sangat jauh sekali dari target affirmative action 30% keterwakilan perempuan.

**Diagram.4.4**  
**Prosentase Keterwakilan Perempuan di DPRD**  
**Sumatera BaratPileg 2009-2014**

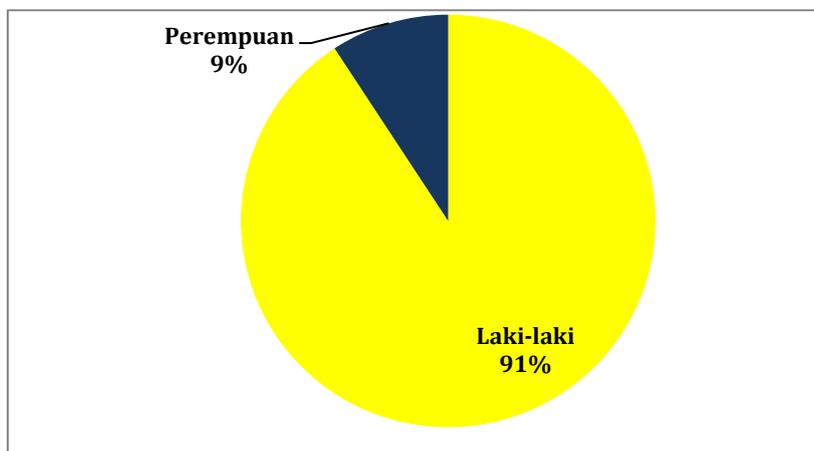


Sedangkan untuk lembaga legislatif ditingkat provinsi berdasarkan pemilu 2014 jumlah keterwakilan kaum perempuan yang dapat duduk sebagai anggota dewan adalah sebagai berikut:

**Tabel.13**  
**Komposisi Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat**  
**Hasil Pileg 2014-2019**

Jenis Kelamin	2014	2015	2016	2017	2018
Laki-Laki	59	58	58	58	58
Perempuan	6	7	7	7	7

**Diagram.5.5**  
**Prosentase Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat Hasil**  
**Pemilu 2014**



Terjadi kenaikan sebesar 4% dari pileg 2009-2014. Namun sejatinya kenaikan jumlah anggota DPRD berjenis kelamin perempuan akibat dari bertambahnya kursi di DPRD Provinsi Sumatera Barat yang awalnya 55 menjadi 65. Padahal jumlah pemilih sementara (DPS) Sumatera Barat untuk pileg 2019 adalah sebesar 3.489.743 dengan rincian laki-laki sebanyak 1.780.627 dan perempuan sebanyak 1.830.768. Pada pilgub 2015 daftar pemilih tetap (DPT) sebanyak 3.489.743.

Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut, pertama kuota 30% perempuan di lembaga legislatif sebagaimana tujuan awal pelaksanaan *afirmatif action* tidak tercapai. Hal ini diakibatkan kuota 30% perempuan hanya ditempatkan pada bakal calon sebagai syarat administratif oleh KPU namun bukan pada kewajiban partai politik untuk memberikan jaminan adanya keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif sebesar 30%.

Kedua, pengaruh adat dan budaya matrilineal di Provinsi Sumatera Barat tidak mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong partisipasi perempuan dalam dunia politik dengan duduk sebagai anggota dewan atau kepala daerah.

Ketiga, pengaruh adat dan budaya matrilineal di Provinsi Sumatera Barat hanya pada aspek hukum keluarga yang berupa waris dan perkawinan bukan pada ranah wilayah publik seperti politik.

## **BAB V REKOMENDASI**

Keterwakilan perempuan di lembaga politik baik eksekutif maupun legislatif baik dipusat dan di daerah sedikit banyak akan berpengaruh pada perubahan pandangan masyarakat akan hak dan kewajiban perempuan menurut adat dan budaya yang berkembang di masyarakat.

Menempatkan perempuan dalam wilayah eksternal atau non domestik bukan tanpa resiko, baik resiko yang harus ditanggung pribadi perempuan maupun keluarga terutama terkait dengan masa kembang anak jika sudah berkeluarga.

Namun hanya menempatkan perempuan dalam ranah domestik, dalam artian dirumah yang ruang lingkupnya hanya dapur, sumur dan kasur juga akan berdampak pada kurang berkembangnya pemikiran perempuan sehingga implikasinya segalanya di bebankan kepada suami sebagai kepala rumah tangga.

Maka mendorong perempuan untuk aktif dalam lembaga politik tidak hanya dengan memberikan kertas kosong sebagaimana yang sudah terjadi. Yaitu hanya dengan memberikan kuota 30% dalam pencalonan atau daftar caleg namun untuk peluang mendapatkan kursi dikembalikan kepada kebijakan partai politik sendiri.

Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang harus diperhatikan dalam upaya mendorong keaktifan perempuan dalam dunia politik yaitu :

### **A. Partai Politik**

Partai politik, pemilihan umum (pemilu) dan parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Partai politik mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat dan pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi partai politik dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat

politik publik. Disisi lain, parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan oleh pemerintah hasil pemilu<sup>66</sup>.

Partai politik juga memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. Paling tidak terdapat enam model keterkaitan yang diperankan oleh partai politik. Pertama, *participatory linkage*, yaitu ketika partai berperan sebagai agen dimana warga dapat berpartisipasi dalam politik. Kedua, *electoral linkage*, dimana pemimpin partai mengontrol berbagai elemen dalam proses pemilihan. Ketiga, *responsive linkage*, yaitu ketika partai bertindak sebagai agen untuk meyakinkan bahwa pejabat pemerintah bertindak responsif terhadap pemilih. Keempat, *clientelistic linkage*, pada saat partai bertindak sebagai sarana memperoleh suara. Kelima, *directive linkage*, yaitu pada saat partai berkuasa mengontrol tindakan warga. Keenam, *organizational linkage*, yaitu pada saat terjadi hubungan antara elit partai dan elit organisasi dapat memobilisasi atau “menggembosi” dukungan suatu partai politik<sup>67</sup>.

Berdasarkan hal tersebut maka partai politik dapat memainkan peran penting terkait dengan mempengaruhi jumlah keterwakilan perempuan yang terpilih ke lembaga legislatif dan eksekutif. Namun kenyataannya dalam organisasi partai politik sendiri, masih banyak partai politik yang belum menunjukkan komitmen kuat dan rumusan-rumusan kebijakan terkait dengan kesempatan yang sama bagi perempuan untuk aktif dalam fungsionaris partai politik dan kesempatan untuk terpilih dalam pemilu legislatif baik dipusat dan di daerah.

Fenomena ini diakibatkan banyak partai politik yang sudah berubah orientasinya dari partai kader menjadi kartel<sup>68</sup>. Karena sudah berubah menjadi partai kartel, maka yang dicari adalah untung rugi bukan pada tujuan awal dibentuknya partai

---

<sup>66</sup> Syamsudin Haris, *Partai, Pemilu dan Parlemen*, Jakarta: Pustaka Obor, 2014, hlm. vi

<sup>67</sup> Clark dalam Muhammad, Ali Safa'at, (2011), *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta: Rajawali Press, h. 45-46

<sup>68</sup> Kartel dalam istilah ekonomi berarti koordinasi untuk meminimalkan persaingan, mengontrol harga dan memaksimalkan keuntungan diantara sesama anggota kartel.

politik sebagai sarana artikulasi politik, pendidikan politik dan penyambung lidah rakyat.

Maka akan sangat berat bagi kaum perempuan berkarir di partai politik jika tidak punya modal sosial dan ekonomi. Karena setiap pengurus partai tidak lagi mementingkan partainya namun melihat untung ruginya. Fenomena ini dapat kita lihat dimana setiap pemilu legislatif selalu ada fungsionaris partai yang berpindah partai lain karena di partai awal tidak diakomodir atau karena tidak cocok dengan kebijakan pimpinan partai. Dan pola ini akan terus berjalan selama kondisi partai seperti kartel.

Meskipun setiap tahun pendanaan untuk partai politik yang lolos di parlemen baik di pusat maupun di daerah terus dianggarkan oleh pemerintah yang nominalnya tergantung pada jumlah suara sah partai dalam pemilu sebelumnya. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 2008 sebagai telah diubah dengan UU Nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik memberikan pendanaan yang diatur secara khusus dalam Pasal 34 yang berbunyi sebagai berikut:

*(1) Keuangan partai politik bersumber dari:*

- a. Iuran anggota;*
- b. Sumbangan yang sah menurut hukum, dan*
- c. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.*

*(2) Sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dapat berupa uang, barang dan/atau jasa.*

*(3) Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.*

*3a. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota partai politik dan masyarakat.*

- 3b. Pendidikan politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan:*
- a. Pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia*
  - b. Pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara dalam membangun etika dan budaya politik.*
  - c. Pengkaderan anggota partai politik secara berjenjang dan berkelanjutan.*

Namun faktanya pendanaan partai politik oleh pemerintah banyak yang pelaksanaannya tidak sesuai dengan tujuan UU tentang partai politik. Pendanaan oleh pemerintah kepada partai politik banyak yang hanya dinikmati oleh segelintir elit partai seperti ketua, bendahara dan sekretaris. Sedangkan sisanya untuk uang sewa kantor, listrik, telepon dan ATK. Bukan untuk pendidikan politik dan memperkuat basis massa. Padahal banyak ketua partai yang juga anggota dewan, baik DPR RI, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Sehingga sejatinya mereka sudah mendapatkan pendapatan/penghasilan dari sebagai anggota dewan. Bukan justru menambah penghasilan lagi dengan memanfaatkan jabatan di partai untuk ikut menikmati pendanaan partai politik oleh pemerintah.

Hal ini nampak ketika pileg dan pilkada dimana calon legislatif dibiarkan berjuang sendiri dengan membentuk tim sukses sendiri tanpa ada campur tangan partai politik dimana caleg tersebut bernaung. Sedangkan dalam pilkada banyak calon kepala daerah yang sejatinya bukan kader partai namun berasal dari pengusaha, birokrat atau pensiunan militer yang mempunyai pengaruh kemudian melamar melalui partai politik untuk dapat dicalonkan sebagai calon kepala daerah dengan menyerakan mahar tertentu.

Fenomena ini yang akhirnya banyak memberatkan bagi kaum perempuan pemula untuk terjun dalam bidang politik dengan mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif baik di pusat maupun daerah karena membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

## **B. Sistem Pemilu**

Hubungan antara partai politik dengan pemilu sangatlah erat bahkan tidak dapat dipisahkan. Karena salah satu ciri disebut sebagai partai politik adalah apabila ikut serta dalam pemilu karena kalau tidak dapat ikut serta dalam pemilu maka keberadaan partai politik tersebut akan berubah hanya sebagai Lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau ormas sosial kemasyarakatan saja.

Pemilu adalah salah satu diantara beberapa arena kompetisi partai politik untuk menentukan langkah kepada arena kompetisi berikutnya yakni pada arena legislatif dan arena eksekutif<sup>69</sup>. Pemilu juga merupakan bentuk artikulasi dari paham kedaulatan rakyat. Maka sistem pemilu akan berdampak juga pada sistem kepartaian. Sistem kepartaian merupakan pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik<sup>70</sup>.

Sebagai cara pergantian kekuasaan paling aman, maka sesungguhnya dalam pemilu terdapat perbedaan antara sistem pemilu (*electoral laws*) dengan proses pemilu (*electoral process*). *Electoral laws* diartikan sebagai aturan yang menata tentang bagaimana pemilu dijalankan serta distribusi hasil pemilihan umum. Sementara *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti mekanisme penentuan calon, cara berkampanye dan lain-lain<sup>71</sup>.

Berkaitan dengan sistem pemilu, maka sutua sistem pemilu sekurang-kurangnya memiliki tiga fungsi utama yaitu: 1) mengartikulasikan suara yang diperoleh menjadi kursi yang dimenangkan dalam Dewan Perwakilan rakyat (Daerah); 2) sebagai instrumen yang membuka ruang bagi rakyat meminta pertanggungjawaban wakil-wakil mereka; 3) memberikan insentif kepada peserta pemilu untuk menyusun progam-program kepada pemilih<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Firdaus, *Constitutional Engineering*, Bandung: Yrama Widya, 2015, hlm.189

<sup>70</sup> Ramlan Surbakti dalam Muhadam Lobolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2015, hlm.31

<sup>71</sup> Ni'matul Huda dalam Agus Riwanto. (2016). *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media. hlm.50.

<sup>72</sup> Asmaeny Aziz, *Op.Cit*, hlm.273

Dalam praktiknya sistem pemilu terbagi menjadi dua yaitu sistem pemilu mekanis dan sistem pemilu organis. Sistem pemilihan mekanis menurut Wolhoff rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum yaitu sistem proporsional dan sistem distrik<sup>73</sup>.

Sistem pemilu mekanis dilaksanakan dalam tiga klasifikasi yaitu pertama sistem semi proporsional, sistem representasi proporsional dan sistem mayoritas-pluralitas. Sistem pemilu semi proporsional merupakan sistem pemilu yang mengkonversi suara menjadi kursi dengan hasil yang berada diantara proporsionalitas sistem perwakilan proporsional dengan mayoritarian dari sistem mayoritas-pluralitas. Terdapat tiga macam sistem pemilu dalam kelompok ini yang digunakan untuk pemilihan para anggota DPR(D) yaitu Single Non-Transferable Vote (SNTV)<sup>74</sup>, sistem paralel atau campuran<sup>75</sup>, dan Limited Vote (LV)<sup>76</sup>.

Kedua, sistem pemilu proporsional dalam hal ini sistem dimana prosentase kursi di dewan perwakilan rakyat (daerah) yang akan dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan

---

<sup>73</sup> Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta:Kencana Media,2017), hlm.46.

<sup>74</sup>Dalam sistem SNTV ini setiap pemilih memilih satu suara, tetapi ada beberapa kursi yang harus diisi dalam distrik tersebut dan calon anggota DPR(D) yang memperoleh suara terbanyak dapat mengisi kursi tersebut.

<sup>75</sup> Sistem paralel menggunakan dua sistem utama, baik daftar representasi, proporsional maupun distrik mayoritas-pluralitas. Dalam sistem ini representasi proporsional daftar tidak memberikan imbalan atas setiap disproportionalitas dalam distrik mayoritarian.

<sup>76</sup>Sistem LV terletak di antara SNTV dan Block Vote (varian dalam sistem pluralitas-mayoritas), karena dalam sistem ini ada distrik wakil majemuk, dan para calon anggota legislative yang menang semata-mata adalah mereka yang mengumpulkan paling banyak suara. Para pemilih dapat memberikan suara yang jumlahnya lebih sedikit dari jumlah kursi yang harus diisi, tetapi lebih dari satu suara.

dengan jumlah prosentase suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu<sup>77</sup>.

Dalam praktiknya sistem proporsional dapat dilakukan dengan dua variasi yaitu *here system* dan *list system*. *Here system* dimana pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari distrik pemilih yang bersangkutan. Jumlah imbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama terpenuhi dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan suara ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya dan seterusnya. *List system*, dimana pemilih diminta memilih di antara daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama calon wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu<sup>78</sup>.

Sedangkan sistem pemilihan organis atau organisme, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup, bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), dan teritorial (desa,kota,daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan<sup>79</sup> atau dalam bahasa lain, sistem pemilu organis hak suara terletak pada kelompok. Hal ini seperti dalam sistem pemilu noken yang digunakan dalam pemilu khusus untuk wilayah provinsi papua. Dalam sistem ini suara juga tergantung pada kebijakan atau perintah kepala adat. Sehingga kadangkala dalam teknis pelaksanaannya, di depan bilik disiapkan noken kosong. Jumlah noken yang digantung disesuaikan dengan jumlah pasangan calon. Selanjutnya petugas PPS mengumumkan kepada warga (pemilih) untuk berbaris di depan noken sesuai dengan nomor urut noken. Jika misalnya di nomor urut 1 ada 3 warga, maka di noken 1 hanya dapat tiga suara, demikian juga jika di nomor urut 2 ada 3 warga maka di noken 2 ada 3 suara demikian seterusnya. Sistem ini biasanya digunakan ketika pemilihan kepala daerah. Maka umumnya yang datang ke bilik suara untuk memilih kepala daerah dan hanya kepala adat dari suku-suku yang hadir sebagai perwakilan warganya. Sehingga tidak banyak warga yang harus hadir di TPS.

---

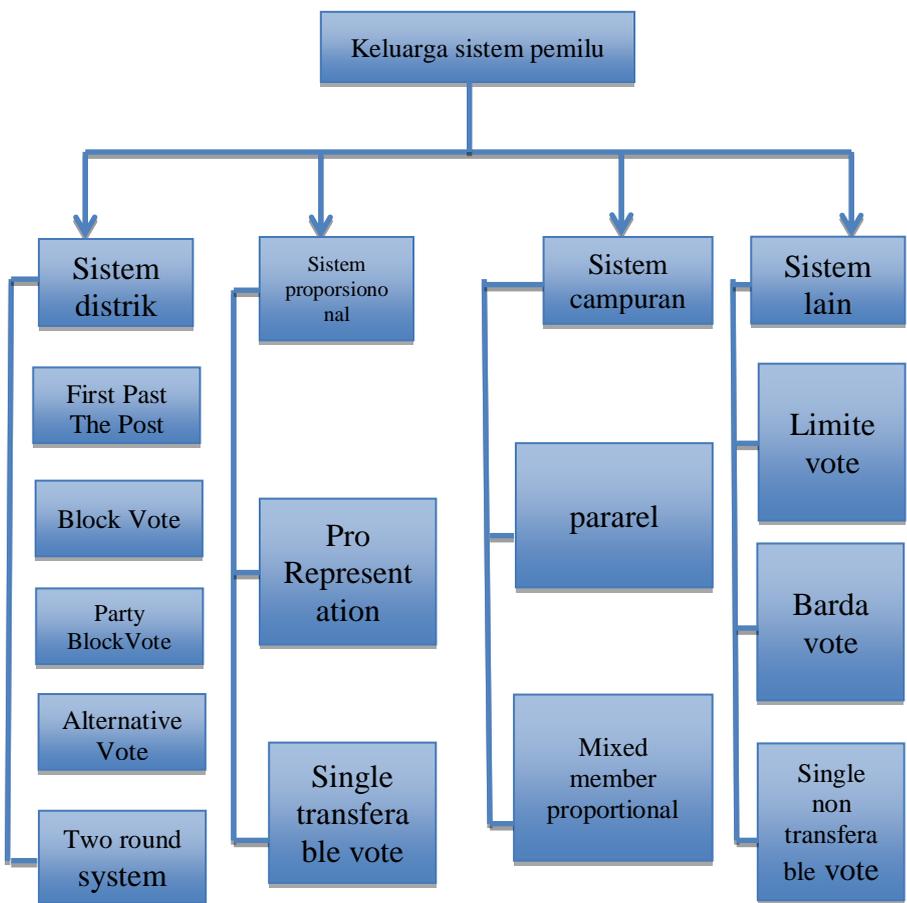
<sup>77</sup>Asmaeny, *Op.Cit*, hlm.275

<sup>78</sup>Asmaeny Aziz, *Op.Cit*, hlm.275

<sup>79</sup> Wolhoff dalam Bintan R.Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987, hlm. 171.

Berikut ini bagan keluarga sistem pemilu yang banyak dipraktikkan oleh negara-negara demokrasi di dunia. Sistem yang dipraktikkan tersebut juga dipengaruhi oleh perbedaan sistem pemerintahan, presidensiil atau parlementer.

### Bagan Keluarga Sistem Pemilu<sup>80</sup>



<sup>80</sup>Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2009, hlm. 26

Berdasarkan hal tersebut, maka sejatinya tidak ada satu pun sistem pemilu yang dapat menguntungkan hanya pada kaum perempuan. Sistem pemilu yang selama ini ada lebih menonjolkan pada metode pengisian kursi di parlemen sehingga sifatnya atau karakteristiknya liberal. Maka jika ingin keterwakilan perempuan seimbang dengan kaum laki-laki selain metode pendaftaran caleg dengan sistem zipper (*zipper system*) juga diperlukan adanya kemauan dari partai politik untuk secara intensif dan masif melakukan pendidikan politik dan rekrutmen politik kepada perempuan.

### **C. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Perempuan**

Peningkatan kualitas sumber daya perempuan dalam segala bidang sejatinya sudah dimulai sejak RA Kartini dan Dewi Sartika. Beliau dengan kesadaran sendiri ditengah tekanan adat dan budaya yang sangat timpang antara laki-laki dan perempuan mampu mendidik kaumnya dengan segala keterbatasan yang ada. Perjuangan Kartini, Dewi Sartika mulai menampakkan hasilnya setelah kemerdekaan dengan adanya perwakilan perempuan yang hadir dalam setiap sidang BPUPKI dalam merumuskan UUD 1945 dan Pancasila, beliau adalah Maria Ulfah<sup>81</sup>.

Seiring dengan berjalannya waktu berbagai usaha terus dilakukan baik oleh negara melalui kementerian pemberdayaan perempuan dan anak maupun oleh lembaga sosial keagamaan. Namun sekali lagi kendala yang cukup besar selalu menghadang adalah tatkala perempuan sudah dibenturkan dengan kebutuhan keluarga khususnya ekonomi. Hal ini berakibat bahwa sekitar 80% dari tenaga kerja Indonesia yang bekerja diluar negeri adalah perempuan. Mereka bekerja pada sektor-sektor yang paling rentan terjadi diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan, yaitu sebagai pekerja rumah tangga<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Mahfud M.D, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta:Rajawali Press,2009,hlm.25

<sup>82</sup>Asmaeny Aziz,*Op.Cit*,hlm.295

Rendahnya kualitas pendidikan perempuan menjadi kendala utama banyaknya kaum perempuan yang harus bekerja pada sektor non formal sebagai pembantu rumah tangga yang berakibat banyaknya kasus mulai dari pelanggaran hukum oleh buruh migran sendiri maupun kejahatan pidana kepada buruh migran<sup>83</sup>.

Melawan stereotip atau pandangan minor terhadap wanita dalam ruang publik memang tidak mudah. Namun hal tersebut harus terus dikampanyekan dengan memberikan kesadaran tidak hanya pada kaum wanita an sich namun juga kepada kaum laki-laki bahwa keberadaan wanita dalam ruang publik itu juga penting untuk pembangunan. Karena sejatinya pembangunan dalam segala bidang yang menjadi PR bangsa Indonesia ini tidak hanya menjadi tanggung jawab kaum lelaki saja namun ada peran wanita atau perempuan di dalamnya yang juga harus bertanggung jawab dalam pembangunan tersebut. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

*“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”*

Namun pembangunan dalam segala bidang dengan mengajak peran serta perempuan di dalamnya bukan kemudian dengan merubah kodrat perempuan untuk tetap melahirkan, menyusui dan merawat anak. Melainkan bagaimana mampu menyeimbangkan peran perempuan baik dalam ranah publik dan ranah privat sebagai ibu bagi anak-anaknya. Dan untuk mewujudkan itu semua perlu peran kaum laki-laki terutama suami di dalamnya.

---

<sup>83</sup>Berdasarkan data yang dihimpun JBM dari kementerian Luar Negeri, sepanjang 2014-2017 ada lebih 7.300 kasus overstay, seribu lebih kasus tindak pidana perdagangan orang dan 1.700 kasus pembayaran gaji yang tidak terpenuhi. lihat <https://www.tifafoundation.org>

## DAFTAR PUSTAKA

- Asmaeny Aziz, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen (Suatu Pendekatan Hukum Yang Perspektif Gender)*, Yogyakarta:Rangkang Education,2013
- Achmad Mulyadi, *Perempuan Madura Pesisir Meretas Budaya Mode Produksi Patriarkat*,Jurnal Karsa,Vol.19 No.2 Tahun 2011
- Ani Purwanti, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 Pada Penetapan Calon Legislatif Perempuan di Provinsi Jawa Tengah*, Jurnal Konstitusi, Volume 14 Nomor 4 Desember,2017
- A.Ahsin Thohari,*Aspek Konstitusionalitas Kesetaraan Gender Dalam Hukum Hak Asasi Manusia Indonesia (The Aspects Of Contitutionality Of The Gender Equality in Indonesian Human Rights Law)*,dalam Jurnal Legislasi Indonesia,Vol.9 No.1 April 2012
- Agus Riwanto. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media,2016
- Bintan R.Saragih,*Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*,Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987
- Firdaus,*Constitutional Engineering*, Bandung:Yrama Widya,2015
- Husein Muhammad,*Ijtihad Kyai Husein (Upaya Membangun Keadilan Gender)*,Jakarta:Rahima,2011
- Hesti Armiwulan Sochmawardiah,*Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM*,Genta Publishing:Yogyakarta,2013
- Hendri Hermawan Adinugraha dkk,*Kewenangan dan Kedudukan Perempuan dalam Perspektif Gender:Suatu Analisis Tinjauan Historis*,Marwah:Jurnal Perempuan,Agama dan Jender,Vol.17,No.1 2018
- Hafied Cangara, *Komunikasi Politik*, Jakarta:Rajawali Press,2016

- Jajang A Rohmana dan Ernawati, *Perempuan dan Kearifan Lokal: Performativitas Perempuan Dalam Ritual Adat Sunda*, Jurnal Musawa, Vol.13 No.2 Tahun 2014
- Kunthi Tridewiyanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik: Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.9.No.1 April 2012
- Mahfud M.D, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Press, 2009
- M.Iwan Satriawan, *Pengaruh Calon Kepala Daerah Perempuan Dalam Pilkada (Studi Pilkada Lampung 2015-2018)*, Jurnal Dhyasta Pemilu, Vol.4 No.2 tahun 2018
- Maulan Syahid, *Peran Politik Perempuan Dalam Pemikiran Siti Musdah Mulia*, Jurnal Agama dan Hak Azasi Manusia, Vol.4, No.1 tahun 2014
- Muhammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Muhadam Lobolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2015
- Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana Media, 2017
- Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Peradaban: Surabaya. 2007*
- Ridwan.H.R, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press: Yogyakarta. 2003
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2009
- Sri Warjiyati, *Partisipasi Politik Perempuan Perspektif Hukum Islam*, Ad-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Vol.6 No.1 Tahun 2016
- Susi Dian Rahayu dan Chairunnisa, *Gender and Development (GAD): Keterpilihan Perempuan Dalam Pilkada Serentak 2015, 2017 dan 2018 di Provinsi Jawa Timur*, Jurnal Adhyasta Pemilu, Vol.4 No.2 Tahun 2018
- Sulistiyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016
- Susanto Zuhdi, *Sejarah Kebudayaan Buton: Suatu Kontribusi dalam Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vol.13 No.2 Tahun 2011

- Syamsudin Haris, *Partai, Pemilu dan Parlemen*, Jakarta: Pustaka Obor, 2014
- Sri Hidayati Djoeffan, *Gerakan Feminisme di Indonesia: Tantangan dan Strategi Mendatang*, Mimbar, No.3 Tahun XVII, 2001
- Tri Marhaeni Pudji Astuti, *Citra Perempuan Dalam Politik*, Jurnal Studi Gender dan Anak STAIN Purwokerto, Vol.3, No.1 Tahun 2008
- Umi Sumbulah, *Problematika Gender dalam Spektrum Gender (Kilaan Inklusi Gender di Perguruan Tinggi)*, Malang: UIN Malang Press, 2008
- Ulfa Chaerani Nuriz dkk, *Penerapan Hukum Adat Minangkabau Dalam Pembagian Warisan Atas Tanah (Studi di suku Chaniago di Jorong Ketinggian Kenagarian Guguak VIII Koto, Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Ibu Kota Sarilamak)*, Diponegoro Law Journal, Vol.6 No.1 Tahun 2017
- Widjajanti M. Santoso, *Feminitas dan Kekuasaan*, Jurnal Masyarakat dan Budaya, Vol.10 No.1 Tahun 2008
- Wahidah Zein Br Siregar, *Perempuan di DPRD Jawa Timur 2009-2014*, Jurnal Sosiologi Islam, Vol.1 No.2 Tahun 2011
- Yaswirman, *Hukum Keluarga (Karakteristik dan Prospek Doktrin Islam dan Adat dalam Masyarakat Matrilineal Mingakabau)*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Yusuf Fadli, *Islam, Perempuan dan Politik: Argumentasi Keterlibatan Perempuan dalam Politik di Indonesia Pasca Reformasi*, Journal of Government and Civil Society, Vol.1, No.1 April 2017
- Zuhraeni, *Perempuan dan Hukum Dalam Masyarakat Hukum Adat Lampung Sebatin*, Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam, Vol.10, No.2 Tahun 2011

# DINAMIKA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM POLITIK

Reformasi 1998 tidak hanya melakukan perubahan pergantian presiden dan pemerintahan an sich, namun juga perubahan pada kesempatan dan pengakuan perempuan dalam bidang politik dan hukum di Indonesia.

Jika di era orde baru sangat sulit menemukan kepala daerah perempuan, maka semenjak pilkada serentak dari tahun 2015-2018 setidaknya sudah ada 39 kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan terpilih. Bahkan untuk provinsi Jatim sendiri memiliki 9 kepala daerah perempuan termasuk juga gubernurnya. Fenomena ini tentunya menggambarkan semakin sadarnya kaum perempuan terhadap hak-hak politiknya.

Melalui buku yang kecil ini penulis berusaha mengelaborasi dan menggambarkan kepada sidang pembaca mengenai dinamika keterwakilan perempuan dalam politik.



**Muhammad Iwan Satriawan**, dilahirkan pada tanggal 4 Juli di Malang jauh sebelum reformasi 1998. Kuliah hukum di Universitas Jember, semasa kuliah aktif pada Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Rayon Fakultas Hukum Unej. Pendidikan Pasca Sarjana sendiri diselesaikan oleh penulis pada Progam Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2010.



**Ade Arif Firmansyah**, Menghirup udara dunia pertama kali di Tanjung Karang pada 18 Februari 1987. Saat ini mengemban amanah sebagai dosen tetap pada bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan area interest Law, Governance and Development. Jenjang pendidikan SD hingga SMA diselesaikannya di Lampung Selatan, S1 dari FH Unila (2008) dengan di biayai beasiswa PPA, S2 dari Almamater yang sama (2012) di danai Bakrie Center Foundation (BCF), sejak 2013 sedang berproses di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (PDIH Undip) dengan skim Beasiswa Pendidikan Indonesia dari Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP-RI).

Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN  
KEPADA MASYARAKAT, UNIVERSITAS LAMPUNG

ISBN: 978-623-228-035-9

