

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia sebagai negara demokrasi mengenal adanya sistem pemilihan umum atau yang lebih dikenal sebagai Pemilu. Pemilihan umum atau Pemilu menjadi penting dikarenakan berimplementasi pada adanya keterwakilan di dalam pengisian keanggotaan DPRD. Apabila melihat dari sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi tidak langsung maka keterwakilan di dalam legislatif dinilai tepat karena tidak ada likuidasi oleh suara penguasa.

Namun yang menjadi permasalahan kehidupan demokrasi saat ini bukan mengenai terpenuhinya keterwakilan dalam pengisian keanggotaan legislatif secara umum, melainkan lebih merujuk kepada peran anggota DPRD perempuan dalam menjalankan tiga fungsi utama DPRD terutama dalam fungsi pembentukan Perda atau fungsi legislasi.

Tiga fungsi utama DPRD antara lain adalah ; (1) Fungsi Pembentukan Perda, DPRD sebagai lembaga negara dengan skala daerah, yang notabene menjadi bagian kecil dari sebuah negara memiliki tugas membentuk peraturan daerah. Perda merupakan salah satu dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai landasan hukum formil dan sebagai gambaran arah, program dan kegiatan secara sistematis dan komprehensif yang diyakini sebagai cara efektif untuk memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. (2) Fungsi Anggaran, fungsi anggaran diselenggarakan DPRD dan diwujudkan dalam bentuk membahas serta menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah. (3) Fungsi Pengawasan, di dalam Pasal 100 dan 153 Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014,

yang diubah menjadi Undang – undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “fungsi pengawasan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap : a. Pelaksanaan Perda provinsi dan kabupaten/kota serta peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota; pelaksanaan peraturan perundang – undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>1</sup>

Perhatian terhadap pentingnya peningkatan politik perempuan di Indonesia menjadi salah satu wacana yang terus diperdebatkan dalam politik indonesia saat ini. Hal ini berkaitan dengan menguatnya demokratisasi dan pelaksanaan hak – hak asasi manusia. Lemahnya kondisi perempuan di Indonesia menyebabkan masih sedikit perempuan yang terlibat dalam politik. Kondisi ini mengakibatkan suara perempuan kurang terwakili dalam berbagai lembaga politik, lembaga pengambilan keputusan dan lembaga pengambilan kebijakan publik.

Permasalahan perempuan menjadi salah satu wacana demokrasi karena berkaitan dengan isu persamaan, kebebasan, dan keadilan. Keterwakilan politik perempuan menjadi penting dikarenakan, hak politik perempuan dan hak memperoleh perlakuan sama adalah bagian dari HAM, selain itu, dengan memasukkan pandangan dari kelompok yang termarginalkan, yaitu perempuan, dan melibatkan mereka secara aktif dalam politik Indonesia akan memberikan pandangan baru mengenai politik serta memberikan ruang bagi perempuan untuk memberikan sumbangsih pemikiran terhadap kemajuan negara.

Indonesia memiliki jumlah penduduk perempuan yang cukup besar, sehingga perempuan dengan berbagai potensinya itu harus diberdayakan dan didorong untuk

---

<sup>1</sup> Dadang Suwanda, *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan Daerah yang Efektif*, Ctk. Pertama, Edisi Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm.2-4

terlibat dalam sistem politik. Semakin tinggi (vote turn-out) tingkat partisipasi pemilih dalam suatu pemilu maka semakin tinggi tingkat legitimasi rakyat terhadap parlemen dan pemerintahan yang terbentuk. Dengan kata lain, semakin banyak perempuan menggunakan hak pilihnya dalam pemilu maka semakin tinggi partisipasi pemilih dan legitimasi terhadap hasil pemilu.<sup>2</sup>

Keterwakilan politik perempuan pada institusi DPRD sangatlah penting. Pertama, dari segi demokrasi, jumlah perempuan lebih dari setengah jumlah total penduduk. Oleh karena itu, merupakan suatu kenyataan yang wajar apabila wakil rakyat merefleksikan konstutennya; kedua, dari segi kesetaraan, keterwakilan dari perempuan untuk perempuan, sama halnya dengan tuntutan atas keterwakilan dari rakyat untuk rakyat. Ketiga, dari segi penggunaan sumber daya, merupakan penggunaan kemampuan intelektual perempuan; dan keempat, dari segi keterwakilan secara empiris menunjukkan bahwa bila perempuan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan, maka kepentingan mereka tidak dipertimbangkan secara sungguh – sungguh, bahkan cenderung diabaikan.<sup>3</sup> Selain itu, Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan, peran partai politik, pemilu, dan parlemen (lembaga legislatif) menjadi sentral sebab melalui tiga pilar ini sistem politik yang demokrasi dapat dihasilkan. Dengan demikian harus semakin banyak perempuan yang aktif dalam jabatan legislatif.<sup>4</sup>

Dari permasalahan – permasalahan tersebut muncul kesadaran untuk melibatkan perempuan dalam sistem demokrasi di Indonesia. Hal ini diwujudkan dengan adanya revisi Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

---

<sup>2</sup> Valina Singka Subekti, *Dinamika Konsolidasi Demokrasi : Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintahan Demokratis*, Ctk. Pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm.221

<sup>3</sup> Asmaeny Azis, *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen : Suatu Pendekatan Hukum yang Perspektif Gender*, Ctk. Pertama, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hlm.183

<sup>4</sup> Ibid., hlm. 229

yang disahkan pada bulan Januari 2008 dan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Legislatif. Di dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 yang mengatur tentang Pemilihan Umum Legislatif terdapat pengaturan mengenai persyaratan menjadi peserta pemilu hingga pencalonan bakal calon yang harus memenuhi sekurang – kurangnya keterwakilan 30% perempuan. Hal ini jelas ditemukan dalam redaksi Pasal 8 huruf d UU Pemilu Legislatif yang mengatakan bahwa “menyertakan sekurang – kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat. Kemudian pada Pasal 57 mengatur tentang persyaratan bakal calon sebagai berikut : “daftar bakal calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Landasan hukum bagi partisipasi perempuan dalam politik tidak hanya tercantum dalam Undang – undang Nomor 2 Tahun 2008 dan Undang – undang Nomor 10 Tahun 2008, tetapi juga tercantum dalam konstitusi negara Indonesia. UUD 1945 memberikan jaminan kedudukan yang sama bagi setiap warga negara, laki – laki dan perempuan di muka hukum.<sup>5</sup> Pasal 27 ayat (1) berbunyi : *“segala warga negara bersamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*

Ditinjau dari adanya dua undang – undang yang memuat tentang pengaturan keterwakilan perempuan telah memberikan akses bagi perempuan mendapatkan kesempatan untuk masuk dan berperan aktif dalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia. Dengan adanya regulasi yang mengatur mengenai terlibatnya perempuan dalam lembaga legislasi akan berdampak pada produk kebijakan yang dihasilkan oleh Lembaga pembuat kebijakan.

---

<sup>5</sup> UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, hasil Perubahan Pertama sampai hasil Perubahan Keempat.

Provinsi DI Yogyakarta sebagai daerah otonomi khusus memiliki 55 anggota DPRD Periode 2014-2019. Dari 55 anggota DPRD tersebut, 6 di antaranya adalah perempuan, sedangkan 49 adalah laki – laki. Ditinjau dari jumlah keterwakilan perempuan di DPRD DIY, masih tergolong sangat rendah.

Rendahnya keterwakilan perempuan di di DPRD disebabkan oleh hambatan yang bersifat kultural dan struktural. hal ini berkaitan dengan hasil rekayasa atau konstruksi sosial yang diciptakan dan disosialisasikan secara turun temurun yakni mengenai domestifikasi perempuan. Perempuan ditempatkan di wilayah domestik sementara laki – laki di wilayah publik. Hambatan kultural itu sudah dapat diminimalisir dengan mengubah konstruksi sosial yang sudah tercipta. Dengan cara menyelenggarakan sosialisasi untuk menghasilkan konstruksi sosial baru yang lebih berperspektif gender. Hambatan struktural berkaitan dengan pemahaman mengenai relasi kekuasaan. Kekuasaan sudah terlanjur dianggap sebagai wilayah maskulin. Sementara perempuan adalah objek yang disubordinasi dari kekuasaan yang maskulin tersebut. Jelas bahwa UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang – undangan yang lain telah memberikan hak yang sama bagi laki – laki dan perempuan untuk memperoleh kekuasaan yang akan digunakan seluas – luasnya bagi kepentingan rakyat.<sup>6</sup>

Rendahnya keterwakilan perempuan di dalam anggota DPRD DIY Periode 2014-2019 akan berpengaruh terhadap peraturan daerah yang dihasilkan. Perda yang dirancang dan dihasilkan, akan lebih banyak didominasi oleh suara laki – laki sebagai anggota mayoritas di DPRD DIY. Hal ini menyebabkan kurangnya representasi terhadap aspirasi perempuan. Sehingga kebijakan yang pro perempuan masih sangat sedikit.

---

<sup>6</sup> Valina Singka Subekti, op.,cit., hlm. 234-235

Dengan adanya perempuan dalam kehidupan demokrasi Indonesia terutama dalam jajaran legislatif akan memberikan solusi baru untuk menyikapi permasalahan – permasalahan yang ada di Indonesia. Terutama bagi permasalahan kemiskinan, pekerjaan, dan pendidikan yang masih rendah untuk kalangan perempuan di Indonesia.

Dalam periode kepengurusan di tahun 2014 sampai tahun 2016, DPRD Provinsi Yogyakarta sudah melahirkan dua belas Perda, diantaranya adalah Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Perda Nomor 6 Tahun 2014 tentang Perlindungan Terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang, Perda Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Perda Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perda Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pelestarian Habitat Alami, dan Perda Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol Serta Pelarangan Minuman Oplosan. Perda Nomor Tahun Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum dan Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Moda transportasi tradisional becak dan andong.

Anggota DPRD perempuan dalam merumuskan Perda tersebut, harus memberikan sumbangsih pemikirannya terhadap kebijakan apa yang dapat dijadikan regulasi untuk permasalahan yang dijadikan latar belakang terbentuknya Perda tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka adapun pokok permasalahannya adalah :

1. Bagaimanakah peran Anggota DPRD DIY perempuan dalam pembentukan Perda pada Tahun 2014-2016?
2. Apa faktor pendukung dan faktor penghambat bagi anggota DPRD DIY perempuan untuk berperan dalam pembentukan Perda?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran anggota DPRD DIY perempuan Tahun 2014-2016
2. Untuk mengetahui adanya faktor pendukung dan penghambat anggota DPRD DIY perempuan dalam menjalankan fungsi pembentukan Perda dalam Tahun 2014-2016

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 (dua) manfaat yaitu dari segi praktis dan dari segi teoritis.

Manfaat Teoritis

- a. Membantu akademisi dalam upaya pengkajian dan pengembangan hukum tata negara
- b. Memberikan pandangan terkait peran anggota DPRD DIY perempuan dalam menjalankan fungsi pembentukan Perda pada tahun 2014-2016
- c. Melengkapi kajian ilmu hukum tata negara yang berkaitan dengan demokrasi

Manfaat Praktis

- a. Memberikan pandangan kepada anggota DPRD untuk meningkatkan fungsi legislasi dengan masuknya kaum perempuan di DPRD Kota Yogyakarta Periode 2014-2019
- b. Dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat mengenai peran anggota perempuan DPRD DIY Periode 2014-2019
- c. Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai faktor pendukung dan penghambat kinerja anggota perempuan DPRD DIY pada Tahun 2014-2016

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Demokrasi**

Negara Indonesia secara formal adalah negara demokratis karena menganut ajaran kedaulatan rakyat sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea keempat yang menyebutkan “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Secara implisit terkandung



makna bahwa adanya nilai yang mengakui Negara Indonesia berdiri atas keinginan rakyat, dan kedaulatan berada di tangan rakyat melalui pemilihan umum yang dilakukan setiap lima tahun sekali.<sup>7</sup>

Dengan disebutnya Indonesia sebagai negara demokrasi, maka perlu pemahaman terkait demokrasi itu sendiri. Secara harfiah, seperti yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln, demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat, artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri.<sup>8</sup> Keempat ciri tersebut yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara. Rakyat ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan utama, dalam arti, demokrasi harus menjadi sebuah sistem yang memungkinkan terciptanya kebaikan bagi rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan utama, bukan yang memerintah. Oleh karena itu, demokrasi harus dipahami sebagai sebuah sistem yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai tujuan utama kemerdekaan, yakni memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta menciptakan keadilan sosial. Hakikat Demokrasi yang menyatakan bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan

---

<sup>7</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Ctk. Kelima, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 20.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 293.

untuk rakyat, merupakan konsep demokrasi modern yang mengutamakan kepentingan rakyat dibanding kepentingan raja. Konsep demokrasi modern berkembang sekitar Perang Dunia II dan menjadi bentuk sistem yang ideal untuk menentang kekuasaan monarkhi yang selalu absolut dan turun temurun.

Dalam implementasi Indonesia sebagai negara hukum, memerlukan sarana partisipasi seluruh lapisan masyarakat, untuk membuat aturan yang kemudian berlaku di tengah – tengah masyarakat itu sendiri. Negara hukum tanpa sandaran demokrasi akan menjadikan aturan yang telah dibuat berlaku secara otoriter, sementara demokrasi tanpa adanya landasan hukum akan menjadikan negara tanpa tatanan. Negara hukum menghormati kedaulatan rakyat sebagai simbol demokrasi dan demokrasi menghormati negara hukum sebagai tatanan dalam bernegara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat, sebab demokrasi adalah hak masyarakat untuk menentukan jalan hidup organisasi suatu negara.<sup>9</sup>

Konsep demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum pada Yunani Kuno, yang dipraktekkan dalam kehidupan bernegara di abad ke-5 SM. Demokrasi yang diterapkan pada saat itu adalah demokrasi yang bersifat langsung, artinya, hak rakyat untuk membuat keputusan – keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Yang pada dasarnya, demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan, dimana rakyat bebas menentukan dan menilai kebijaksanaan negara yang menentukan kehidupan rakyat.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Integrasi Politik Kehidupan Ketatanegaraan*, Ctk. Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 20

<sup>10</sup> Sobirim Melian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 44

Pada konteks Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti, *pertama*, demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan historis bangsa Indonesia; *ketiga*, demokrasi sebagai solusi tentatif untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.<sup>11</sup> Rumusan yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan sebagai petunjuk yang tegas bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) yang telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketentuan ini telah diubah dengan amandemen kedua sehingga berbunyi bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang – undang Dasar.<sup>12</sup>

Pada hakekatnya, terdapat tiga ide untuk menetapkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis, yaitu sebagai berikut :

1. Ide Partisipasi : mengandung pengertian bahwa rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan bidang pemerintahan, baik melalui perwakilan maupun secara langsung, dengan pernyataan pendapat baik lisan maupun tulisan yang harus dilindungi secara konstitusional.
2. Ide pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat , berarti bahwa pemerintah harus mempertanggungjawabkan semua tindakannya kepada rakyat (*accountability*) sebab pemerintah

---

<sup>11</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Ctk. Kedua, Bina Aksara, Jakarta, 1973, hlm. 69

<sup>12</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia Bogo, 2007, hlm. 36

melaksanakan fungsinya berdasarkan wewenang yang diberikan oleh rakyat.

3. Ide kesamaan, dalam hal ini kesamaan dalam demokrasi berarti kesamaan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam hukum dan pemerintahan.<sup>13</sup>

## 2. Lembaga Perwakilan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – undang Dasar. Oleh karena itu, prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang – undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) dan pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi yang tercermin dalam lembaga – lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi. Pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga – lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> John Schwarzmantel, *The State in Contemporary society: An Introduction*, Ctk. Pertama, London, Harvester Wheatsheaf, 1994, hlm. 33

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 165.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur – unsur lainnya seperti; sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi, adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan – keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan. Oleh karena itu, keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena berfungsi untuk mewakili kepentingan – kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.<sup>15</sup>

Indonesia sebagai negara pemegang kedaulatan rakyat memiliki cabang kekuasaan legislatif, dimana produk dari kekuasaan legislatif tersebut dijadikan sebagai peraturan perundang – undangan yang mampu merepresentasikan kepentingan rakyat. Adapun cabang kekuasaan legislatif yang dimaksud adalah :

1) Dewan Perwakilan : Rakyat dan Daerah

Ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20, dan ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Perbedaan keduanya terletak pada hakekat kepentingan yang diwakilinya masing – masing. Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah – daerah. Pembedaan hakekat perwakilan ini menjadi penting untuk

---

<sup>15</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, Edisi Kedua, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2000, hlm. 1

menghindari pengertian *double-representation* atau keterwakilan ganda fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua dewan tersebut.<sup>16</sup>

Kepentingan yang harus lebih diutamakan dalam rangka perwakilan daerah adalah kepentingan daerah sebagai keseluruhan, terlepas dari kepentingan – kepentingan individu rakyat yang kepentingannya seharusnya disalurkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat.

### **3. Perempuan dan Politik**

Berbicara mengenai perempuan, maka tidak terlepas dari pembahasan mengenai gender. Gender menjadi salah satu pokok pembahasan dalam wacana demokrasi karena sangat berkaitan dengan isu persamaan, kebebasan, dan keadilan. Yang dimaksud dengan gender, seperti yang dikemukakan oleh Sandra Harding dalam bukunya “The Science Question in Feminism” gender adalah kategori analisis yang digunakan manusia untuk memikirkan dan mengorganisir aktivitas sosialnya. Dengan adanya kategori ini, maka konsekuensi sosialnya adalah terciptanya perbedaan jenis kelamin. Kategorisasi tersebut merupakan konstruksi sosial oleh manusia, bukan bersifat alamiah.<sup>17</sup>

Konstruksi sosial itu pada perkembangannya kemudian menciptakan stereotipe tertentu mengenai relasi antara laki – laki dan perempuan yang menempatkan keduanya dalam fungsi tertentu yang dibedakan. Perempuan diidentikan dengan peran domestik, sedangkan laki – laki didekatkan dengan peran publik. Hal inilah yang menyebabkan adanya paradoks antara gender dan politik. Dalam perspektif historis, politik identik dengan maskulinitas.

---

<sup>16</sup> Jimly Asshidiqqie, *op.cit.*, hlm. 184-185

<sup>17</sup> Valina Singka Subekti, *op.cit.*, hlm. 209

Budaya dan etos politik formal kelembagaan yang kental dengan seperangkat nilai – nilai dan aturan yang dibuat oleh kesepakatan kaum laki – laki, yang akhirnya membuat perempuan menjadi ternegasikan dari wilayah publik.<sup>18</sup>

Perempuan dan politik tidak dapat dilepaskan dari peran politik perempuan secara umum. Selama ini, Indonesia telah memiliki catatan panjang dalam upaya pemberdayaan perempuan melalui berbagai ketentuan perundang – undangan. Hal ini dapat dilihat, antara lain dalam ketentuan UUD 1945, yang secara formal telah memberikan jaminan peran serta perempuan dalam arena politik. Pasal – pasal yang tertuang dalam UUD 1945 telah dengan tegas menolak diskriminasi dalam bentuk apapun terhadap warga negaranya, bahwa negara mengakui hak dasar setiap warga negara.<sup>19</sup>

Selain itu, negara juga memberikan perlakuan khusus berupa affirmative action, agar setiap warga negara memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Hak – hak politik warga negara tersebut tercantum dalam Pasal 27 ayat (1), 28 ayat (3), dan 28 H ayat (2) UUD 1945.<sup>20</sup>

Dalam perkembangannya, perempuan mampu masuk ke dalam wilayah publik, termasuk merambah dunia politik dan dalam proses pengambilan keputusan dimana eksistensi perempuan dalam politik semakin dipertegas dengan munculnya undang – undang Pemilu yang mensyaratkan 30 persen keterwakilan perempuan pada pengajuan anggota DPR, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Perkembangan demokrasi peran perempuan dalam dunia politik menjadi sebuah konsekuensi logis, dan hak demokrasi sebagai

---

<sup>18</sup> Ibid., hlm. 210

<sup>19</sup> Asmaeny Azis, op.,cit., hlm. 179

<sup>20</sup> Ibid., hlm. 180

warga negara, karena perempuan dan laki – laki mempunyai hak dan potensi yang sama dalam pembangunan, serta pada proses pengambilan keputusan.<sup>21</sup>

#### **4. Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan**

Jenis – jenis perundang – undangan tidak saja produk yang didasarkan pada Undang – Undang Dasar 1945, tetapi meliputi produk – produk zaman lampau yang masih berlaku berdasarkan ketentuan peralihan hukum dasar negara yang pernah berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, menjadi semakin penting pengetahuan tentang perundang – undangan, yang akan memberikan pengertian sebagai berikut :

- a. Tentang norma – norma hukum dan tata urutan atau hirarkinya
- b. Lembaga – lembaga negara yang berwenang membuat perundang – undangan
- c. Lembaga – lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang perundang – undangan
- d. Tata susunan norma – norma hukum Negara Republik Indonesia
- e. Jenis – jenis perundang – undangan beserta dasar hukumnya
- f. Asas – asas dan syarat serta landasannya
- g. Pengundangan dan pengumumannya
- h. Teknik perundang – undangan dan proses pembentukannya<sup>22</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang – undangan, berkaitan erat dengan tradisi hukum yang ada di negara tersebut. Struktur masyarakat Indonesia yang majemuk berimplikasi pada sistem hukum yang ada dan

---

<sup>21</sup> Ibid., hlm. 205-206

<sup>22</sup> Amiroeddin Syarif, *Perundang – Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 1-2



berlaku di Indonesia, yakni sistem hukum yang plural, dimana hukum zaman kolonial masih dipertahankan, hukum agama dan hukum adat juga diakui dan berlaku.<sup>23</sup>

Menurut Bagir Manan besarnya peranan peraturan perundang – undangan terjadi karena beberapa hal :

1. Peraturan perundang – undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
2. Peraturan perundang – undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah – kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
3. Struktur dan sistematika peraturan perundang – undangan lebih jelas, sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji baik dari segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang – undangan lebih jelas direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.<sup>24</sup>

Sebagai salah satu sumber hukum, peraturan perundang – undangan tidak selalu menjunjung tinggi keadilan, demokrasi dan kepentingan masyarakat luas. Karena hukum bukanlah subsistem yang otonom dan netral

---

<sup>23</sup> Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting (Pelebagaan Metode Partisipatif dalam pembentukan Peraturan Perundang – undangan)*, Ctk. Pertama, Yappika, Malang, 2006, hlm. 7

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Dasar – dasar Perundang – undangan Indonesia*, Ctk. Pertama, Ind-Hill co, Jakarta, 1992, hlm. 8

tetapi selalu dipengaruhi oleh banyak faktor dan kepentingan. Dalam kajian ilmu hukum, ada 3 faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang – undangan dapat berlaku secara baik, yakni mempunyai dasar keberlakuan Yuridis, Sosiologis, dan filosofis.

Keberlakuan Yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah – kaidah hukum saling menunjuk satu sama lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum.<sup>25</sup>

Dasar keberlakuan secara empiris/sosiologis adalah jika warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.<sup>26</sup>

Keberlakuan filosofis berkaitan dengan apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan, dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan termasuk pandangan secara filosofis. Artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat

---

<sup>25</sup> J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Ctk. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 150-152

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 149

sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai – nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.<sup>27</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Objek penelitian

Peran anggota DPRD perempuan dalam pembentukan Perda di DPRD DIY Tahun 2014-2016

### 2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak – pihak yang dapat memberikan pendapat, informasi, atau keterangan terhadap masalah yang diteliti dan dipilih karena kompetensi atau kepakarannya, jabatannya maupun pengalamannya. Pihak – pihak tersebut antara lain :

- 1). Anggota DPRD perempuan Provinsi DI Yogyakarta Tahun 2014-2016
- 2). Biro Hukum Provinsi Yogyakarta

### 3. Sumber data penelitian diperoleh dari :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber objek penelitian ini dengan wawancara, observasi dan/atau pengamatan. Dalam hal ini data diperoleh langsung dari penelitian di lapangan.
- b. Data Sekunder, Yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya. Penelitian menggunakan data sekunder disebut Bahan Hukum. Bahan hukum dibagi menjadi tiga yaitu : bahan hukum primer : bahan yang mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis (berlaku untuk semua warga negara), seperti peraturan perundang – undangan Nomor 2

---

<sup>27</sup> Bagir Manan, op.,cit., hlm. 17

Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang – undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Legislatif; bahan hukum sekunder : bahan yang tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis, seperti buku – buku (literatur); dokumentasi; jurnal. Serta bahan hukum tersier : bahan hukum yang diperoleh melalui kamus guna menunjang tata bahasa dalam penulisan, seperti kamus; ensiklopedi.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Data primer dapat dilakukan dengan cara :

- a. Wawancara yakni cara memperoleh informasi, keterangan dan/atau data dengan bertanya langsung pada pihak yang diwawancarai.

Data sekunder dapat dilakukan dengan cara :

- a. Studi pustaka yakni menelusuri dan mengkaji literatur, jurnal dan hasil penelitian hukum yang berhubungan dengan penelitian ini.
- b. Studi dokumen yakni mencari, menemukan dan mengkaji berbagai dokumen seperti undang – undang, peraturan pemerintah, putusan pengadilan dan lain- lain yang berhubungan dengan penelitian ini

#### 5. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau peraturan perundang – undangan.

#### 6. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh, dianalisa secara deskriptif kualitatif, yaitu pengolahan dan penguraian data – data yang diperoleh baik secara langsung (penelitian yang dilakukan di lapangan) maupun yang diperoleh dari studi pustaka dalam

suatu gambaran sistematis yang di dasarkan pada teori dan pengertian hukum dalam ilmu hukum untuk hasil yang signifikan dan ilmiah.

