

PARTISIPASI PEREMPUAN PADA LEMBAGA LEGISLATIF TAHUN 2014-2019 DI PROVINSI JAWA TIMUR

Ani Purwanti

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl Prof Soedarto, SH Kampus Tembalang Semarang
email : ani_purwanti81@yahoo.com

Abstract

Temporary special measures or positive discrimination on woman participation in legislatures, or known as affirmative action has been established since 2004 by Political Party and Legislative Acts packages. This research is using qualitative methods with socio-legal approach, which is combining the two aspects: regulation aspect and non-regulation aspect. It is necessary to combine those two aspect to put the text on the context; relation between law and its underpinned implementation on society. The result from this research show that on 2004, the number of East Java Province Legislative's members were 100, consists of 85 person male and 15 person female. On the district level, Surabaya is the highest number of woman representation by 34% (17 from 50), Madiun 33,3% (10 from 30), Kediri 33,3% (10 from 30, and Probolinggo 33,3% (10 from 30). The lowest precentage were Bangkalan, Sampang, and Pasuruan whose woman's precentage were below 3%. The main factor of the low women legislative's representation number were the patriarch culture, the image of domestic women instead of their public-political actions effecting both of the women electability, male-dominated political party's culture and their political participation itself.

Keyword : Woman's Quota, Legislatives, East Java

Abstrak

Kebijakan khusus dikenal dengan prinsip " Affirmative Action " atau diskriminasi positif telah diterapkan pada UU Partai Politik dan UU Pemilu Legislatif. Affirmative Action bersifat sementara, sehingga apabila tujuan dan sasaran untuk mencapai kesetaraan telah tercapai atau kelompok-kelompok yang dilindungi telah terintegrasi, maka kebijakan tersebut tidak lagi diterapkan. Metode yang digunakan adalah dengan pendekatan sosio legal research, Penelitian sosio legal dipilih karena dalam penelitian ini akan dilihat teks dan konsteksnya, juga akan dilihat bagaimana implementasi dan relasi antara UU dengan masyarakat sekitar. Hasil penelitian menunjukkan di DPRD di Provinsi Jawa Timur terdapat 15 perempuan dari 100 anggota, laki laki 85, sehingga representasi perempuan sebesar 15%. Kota Surabaya mempunyai representasi 34% (17 dari 50), Madiun 33,3%, Kediri 33,3%, Probolinggo 33,3%, Sampang 2,2%, Pasuruan 3,3% (1 dari 30) serta Bangkalan 0%. Faktor utama rendahnya representasi adalah budaya patriarkhi yang berkelindan diantara stakeholder, yaitu Partai Politik, perempuan dan masyarakat pemilih.

Kata Kunci : Partisipasi Perempuan, Legislatif, Jawa Timur

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Di Indonesia perkembangan dari permasalahan serta implementasi partisipasi perempuan di bidang politik atau *Affirmative Action* sebesar 30% berkembang ke arah bagaimana memenuhi kuota tersebut dan bagaimana perempuan bisa dan mampu memenuhinya serta apakah laki laki termasuk Partai Politik “rela” memberikan kesempatan itu.¹ *Affirmative Action* didefinisikan sebagai langkah untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan kesempatan, yang lebih bersifat substantif dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu. seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan yang saat ini kurang terwakili di posisi-posisi yang menentukan di masyarakat dengan secara eksplisist mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin atau kesukuan yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi.²

Upaya meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik di Indonesia secara substansi sudah ada dengan diadopsinya prinsip *Affirmative Action* dalam regulasi, pengaturan perundang-undangan terkait pengaturan partisipasi perempuan sudah terakomodir dalam Undang Undang Partai Politik dan Undang Undang Pemilu, sehingga permasalahan lain yang harus terus dikaji adalah bagaimana pelaksanaan hukumnya, para penegak hukumnya serta sistemnya, misalnya bagaimana implementasi prinsip *Affirmative Action* dilaksanakan oleh para pemangku kepentingan.

Hal yang menarik yaitu bagaimana implementasi atau pelaksanaan dari masalah partisipasi perempuan di bidang politik, oleh karena itu diperlukan pilar-pilar penyangga karena semakin kokoh pilar-pilar ini semakin baik implementasinya³ sebaliknya semakin lemah pilar pilar tersebut semakin rapuh juga permasalahan pelaksanaannya di masyarakat. Pilar-pilar tersebut meliputi:⁴ Sistem

pengaturan perundang-undangan; pelaksanaan hukumnya; penegak hukumnya, dan; sistem peradilan.

Affirmative Action sudah diterapkan dalam tiga kali yaitu pada Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004 yang menghasilkan keterwakilan perempuan sebesar 11,3% dan Pemilihan Umum Tahun 2009, setelah Keputusan Mahkamah Konstitusi terkait suara terbanyak menghasilkan 18,04% representasi keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD Provinsi sebesar 16,0% dan DPRD Kabupaten/Kota sebesar 12,0%. Pada Pemilihan Umum Tahun 2009 terdapat 10% dari 490 Kabupaten/Kota tidak memiliki keterwakilan perempuan di DPRD, sedangkan pada Pemilu Tahun 1999 di mana Indonesia belum memasukkan prinsip *affirmative action* jumlah prosentase perempuan tercatat sebesar 9%. Pemilu Tahun 2009 menghasilkan 18,04% perempuan di lembaga legislatif dan Propinsi Jawa Timur prosentasenya adalah 17 % pada Pemilu tahun 2004 dan 18 % pada Pemilu 2009.

Keterpilihan perempuan di 33 provinsi se-Indonesia dapat dibagi dalam 3 kategori. Pertama adalah provinsi dengan kategori keterpilihan tinggi yaitu DPRD provinsi dengan prosentase anggota perempuan diatas 20%. yaitu diatas rata-rata nasional. Selanjutnya keterpilihan sedang yaitu DPRD provinsi dengan prosentase anggota perempuan antara 10%-19%. Ketiga adalah ketrpilihan rendah yaitu DPRD provinsi dengan prosentase anggota perempuan dibawah 10%. Propinsi Jawa Timur termasuk pada kategori sedang dengan nomor irut kedua setelah Lampung yang mempunyai representasi 15 % pada Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 19,44 % pada Pemilu tahun 2009. Jawa Timur memiliki 38 Kabupaten/Kota dan dari hasil Pemilu Legislatif Tahun 2009 terlihat bahwa perempuan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang terpilih berasal dari Partai Politik Besar (Partai

¹ Ani Purwanti, 2013, *Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998-2014 (Studi Partisipasi Politik Perempuan dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD)*. Disertasi Doktoral Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² D Clayton & Faye J Crosby, 2001, *Justice, Gender and affirmative Action*, dalam Ani Widayani Soetjipto, Panduan Parlemen Indonesia, hlm. 227

³ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Kompas, hlm 18

⁴ Dahnil Khaumarga, 2003, “Menuju Supremasi Hukum”, Jurnal Law Review, Jakarta, Universitas Pelita Harapan, hlm 12

demokrat, Golkar, PDIP). Dari Pemilu Legislatif 2009 juga terlihat bahwa perempuan yang terpilih, mayoritas berada pada nomor urut 1-3, hal tersebut menunjukkan bahwa proses penempatan calon legislatif oleh partai di nomor urut teratas yang memiliki peluang paling besar untuk terpilih. Dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, persentase tertinggi keterpilihan perempuan berada di kota Madiun (33%) yang memiliki 30 kursi, sedangkan persentase terendah berada di Sampang (2%) dengan kursi tersedia 45.

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas persoalan pengaturan hukum berprespektif gender khususnya masalah pengaturan (politik hukum) partisipasi perempuan di bidang politik di Indonesia khususnya provinsi Jawa Timur menarik untuk diteliti, termasuk persoalan implementasinya serta bagaimana sebaiknya pengaturan kedepannya. Untuk itu harus selalu diupayakan hal hal di tingkat politis yaitu bagaimana negara mempunyai keinginan baik untuk tetap peduli terkait perempuan dan politik termasuk di tingkat substantif merumuskan kembali pengaturan hukumnya dan di tingkat metodologis menggunakan pengalaman perempuan untuk mengoptimalkan pengaturan dan implementasi partisipasi perempuan di bidang politik. Dari uraian latar belakang di atas, maka tulisan ini akan membahas :

- a. Bagaimana perkembangan politik hukum pengaturan partisipasi perempuan di bidang politik, khususnya bidang legislatif?
- b. Bagaimana implementasi pengaturan partisipasi keterwakilan perempuan pada bidang politik, khususnya lembaga legislatif di Provinsi Jawa Timur sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Legislatif.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan sosio legal research, dengan demikian hukum akan dilihat tekstual maupun konsteksnya, sehingga akan ditemukan permasalahan dan kendala terkait persoalan

partisipasi perempuan pada lembaga legislatif di Provinsi Jawa Timur. Lokasi penelitian di DPR RI, Komisi Pemilihan Umum, DPRD Provinsi Jawa Timur, LSM. Metode pengumpulan data dengan menggunakan data primer, data sekunder. Data yang diperoleh dianalisa secara deskriptif melalui kegiatan reduksi, penyajian data dan pengambilan kesimpulan. Selain itu juga dianalisa dengan analisis kualitatif preskriptif yaitu proses penafsiran terkait UU dengan cara memberikan penafsiran, menjelaskan pola, menghubungkan dimensi yang ditemukan. Dalam melakukan analisa digunakan teknik triangulasi yaitu pemeriksaan, pengujian data dan konsistensi teori dan metode penelitian yang digunakan.

3. Kerangka Teori

a. Negara Hukum

Realisasi dari penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi perempuan biasanya melalui intervensi positif dan langkah proaktif berupa legislasi, peraturan perundang undangan, kebijakan, anggaran, alokasi sumber daya dan program untuk mewujudkan hak hak tersebut. Perhatian dan intervensi positif serta langkah langkah proaktif yang merupakan perwujudan hak asasi manusia dan hak asasi perempuan menghendaki agar negara (eksekutif, legislatif, yudikatif dan seluruh masyarakat mengemban tiga tingkat tanggung jawab yaitu penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak termasuk penegakannya.⁵

Dalam kerangka negara hukum yang berdasarkan Pancasila, masalah kesetaraan substantif menuju kesejahteraan dan keadilan bagi semua (*justice for all*) menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan Negara dan sebagai negara *welfare state*, campur tangan dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat, politik, sosial, budaya dan masalah-masalah lainnya tidak dapat dielakkan, karena negara mengemban amanat yang diberikan oleh rakyat untuk keperluan kesejahteraan dan keadilan mereka, konsekuensinya setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh negara diharapkan berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan si

⁵ Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Pemenuhan Hak Asasi Perempuan*, Tahun 2011, hlm. 2.

pemberi amanat yaitu masyarakat. Dengan diterimanya hukum sebagai salah satu asas pembangunan berarti bahwa aspek hukum haruslah menjiwai setiap kebijaksanaan dan pelaksanaan program pembangunan sejalan dengan prinsip negara hukum. Konsep negara hukum berdasarkan Pancasila dianggap sangat relevan dalam memenuhi rasa keadilan dan kesejahteraan yang diinginkan oleh seluruh rakyat Indonesia, khususnya dalam memberikan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi perempuan.⁶

Padmo Wahyono⁷ menegaskan bahwa istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaat*. Sedangkan Attamimi ada dua hal penting terkait dengan *rechtstaat* yaitu pertama, ada perbedaan persepsi mengenai istilah yaitu *Rechtstaat* dan negara hukum, kedua pemahaman tentang *rechtstaat* tidak sama pada berbagai bangsa mengingat sistem kenegaraan yang dianut berbeda beda.⁸

b. *Affirmative Action*

Ciri-ciri hukum modern adalah digunakannya secara aktif hukum dengan sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.⁹ Kesadaran tersebut menyebabkan hukum modern menjadi instrumental kehidupan sosial yang ada yang dengan kesadarannya dibentuk dari kemauan sosial, golongan, elit dalam masyarakat. Cita-cita untuk maju dan gerakan memajukan perempuan di Indonesia merupakan suatu proses dan dilaksanakan secara berkelanjutan, sebagai bagian integral dari pembangunan negara dan bangsa.

Berkaitan dengan topik dalam penelitian ini, maka *Affirmative Action* menjadi sesuatu yang menarik untuk dibahas lebih lanjut. *Affirmasi* dalam bidang politik didefinisikan sebagai langkah untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan

kesempatan, yang lebih bersifat substantif dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu. seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan yang saat ini kurang terwakili di posisi-posisi yang menentukan di masyarakat dengan secara eksplisist mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin atau kesukuan yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi

Partai Politik memainkan peran sentral dalam dinamika sosial dan dinamika politik, kehadiran partai politik merupakan konsekuensi dari suatu negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Oleh karena itu, keterlibatan politik perempuan dalam proses demokrasi adalah bagian *inherent* dari demokrasi. Ciri partai politik modern menurut Riswandha Imawan adalah sebagai berikut: menerima pluralisme, non-sekterian, non-diskriminatif, inklusif.¹⁰ Selanjutnya, menurut Klingememann, Hofferbert, dan Budge, demokrasi modern adalah demokrasi perwakilan, partai-partai politik memainkan peranan penting dalam proses perwakilan, selain itu wakil-wakil yang dipilih mewakili rakyatnya untuk bertindak demi tujuan-tujuan rakyat.

c. Partisipasi Perempuan di Bidang Politik

Salah satu aspek mendasar dari pembangunan manusia adalah partisipasi politik. Kajian yang dilakukan oleh United National Development Programme menunjukkan adanya kerangka analitis hubungan antara partisipasi politik perempuan dan tata pemerintahan yang baik juga memberikan beberapa contoh dimana pemberian kesempatan bagi perempuan untuk terlibat dalam pembuatan keputusan telah meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini menciptakan banyak peluang untuk menyusun tatanan masyarakat yang lebih adil, dimana hak-hak

⁶ Moh Mahfud MD, makalah disampaikan pada perkuliahan dalam rangka Matrikulasi Program Doktor Universitas Diponegoro Semarang, 23 Agustus 2008, hlm 7

⁷ Padmo Wahyono, 1977, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Hukum dari Jellinek*, Jakarta, Melati Study Group, hlm 30

⁸ A. Hamid S. Attamimi, "Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Persepektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945", makalah disampaikan dalam seminar sehari dalam rangka Dies Natalis Ke-42 Universitas 17 Agustus Jakarta, 9 Juli 1994, hlm 2.

⁹ David M. Trubeck, "Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development", dalam *Yale Law Journal*, Vol. 82, 1972, hal. 4-5; Donald Black, *Sociological Justice*, Oxford University Press, 1989, hlm. 44.

¹⁰ Riswanda Imawan, *Dalam Materi Kuliah: Partai Politik, Pemilu, dan Legislasi Daerah*, pada Program Sekolah Pasca Sarjana - Program Studi Ilmu Politik, Konsertasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, Juli 2009.

asasi manusia di lindungi dan kesetaraan gender menjadi norma yang diterapkan dalam kerangka sosial dan kelembagaan.¹¹

Pengaturan partisipasi perempuan dibidang politik khususnya Legislatif merupakan politik hukum yang diambil Indonesia untuk mengatur sekaligus meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik, sehingga semua stakeholder yaitu DPR, Partai Politik, Komisi Pemilihan Umum yang institusi atau lembaga terkait misalnya Kantor Pemberdayaan Perempuan Dan Anak, Komisi Nasional Perempuan, Lembaga Swadaya Masyarakat termasuk lembaga kajian hendaknya memenuhi pengaturan tersebut.

B. Hasil Dan Pembahasan

1. Perkembangan Politik Hukum Partisipasi Perempuan di Bidang Politik

Pembangunan nasional dalam era demokratisasi saat ini menempatkan perempuan dan laki-laki merupakan suatu sistem, di mana perempuan dan laki-laki punya fungsi dan peranannya masing-masing yang saling mengisi. Jika perempuan tidak berperan secara optimal, tentu bangsa Indonesia lambat untuk menjadi bangsa yang besar dalam menghadapi globalisasi, apalagi untuk bersaing dengan bangsa lain. Agar kesempatan itu terisi secara optimal, maka untuk situasi tertentu perlu diberlakukannya kuota. Artinya, kuota ini diberlakukan tidak lain adalah untuk mempersiapkan Bangsa Indonesia dalam pembangunan.¹²

Secara teoritik, terdapat tiga jenis affirmative action; *reserved seat*, *party quota*, dan *legislative quota*. Pada reserved seat, menyediakan secara khusus tempat di parlemen maupun lembaga representasi. Jadi tempat di parlemen tersebut sudah disiapkan dalam jumlah tertentu. Dalam sistem *Party quota* partai politik dalam kepengurusannya harus menyertakan pihak yang diberi perlakuan khusus dalam jumlah tertentu. Pada Legislative Quota

berarti setiap pencalonan partai politik harus menyertakan jumlah tertentu yang mereka ajukan sebagai calon untuk berkompetisi memperebutkan kursi politik di parlemen.¹³ Maka permasalahan yang muncul adalah, bagaimana bisa dalam demokrasi dan politik dimana kompetisi diberikan secara bebas memberikan “keuntungan” pada pihak tertentu?

Iris Marion Young, seorang analis politik feminis memberikan jawaban yang menarik. Dalam apa yang disebutnya sebagai Demokrasi Inklusif, demokrasi yang menyertakan berbagai pihak pada momen perumusan kehidupan publik.¹⁴ Meski begitu, tidak semua golongan mendapatkan akses untuk mencapai diskursif politik tersebut. Disinilah tindakan perlakuan khusus sementara diperlukan. Namun demikian ternyata tidak semua sistem affirmative action bagus untuk keberlangsungan demokrasi itu sendiri. Sistem seperti reserved seats misalnya, bagi Young dipandang tidak kompatibel dengan demokrasi. Sistem affirmative action yang tidak melukai demokrasi adalah sistem kuota partai.¹⁵ Hanya saja argumen teoritik tersebut tidak tepat diterapkan di Indonesia. Menilik dari sistem pemilu Indonesia, termasuk dari perangkat pengaturan yang mengatur pemilihan umum dan implementasinya dalam pemilu lembaga perwakilan sebelumnya, kuat indikasi bahwa Indonesia dapat digolongkan sebagai kombinasi antara kategori dua dan kategori ketiga.

Ketika parlemen Indonesia yang pertama dibentuk, perwakilan perempuan di lembaga itu bukan karena pilihan rakyat, tetapi pilihan dari pemuka-pemuka gerakan perjuangan, khususnya bagi mereka yang dianggap berjasa dalam pergerakan perjuangan mencapai kemerdekaan Indonesia.

Secara yuridis, kesetaraan derajat antara perempuan dan laki-laki, baik di bidang hukum, politik, sosial maupun ekonomi, dijamin setingkat dalam konstitusi negara Indonesia. Namun demikian

¹¹ Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik, Tantangan Abad 21. *United Nations Development Programme*, 2003, hlm 7

¹² Louise Edwards dan Mine Rocas (ed.), 2000, *Women in Asia: Tradition, Modernity, and Globalization* Australia, Allen & Unwin, hlm. 20

¹³ Mona Lena Krook, 2007, “Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis”. *European Journal of Political Research*, hlm 367

¹⁴ Lihat Iris Marion Young, 2000, *Inclusion and Democracy*. New York, Oxford University Press, hlm 88

¹⁵ Ibid hlm 144

realitas berbicara lain. Meskipun perangkat yuridis tidak membedakan hak dan kewajiban warga negara berdasar jenis kelamin, tetapi perangkat yuridis tersebut tidak memiliki efek yang signifikan terhadap realitas sehari-hari, termasuk dalam bidang politik. Perempuan menjadi subordinasi dari laki-laki dalam berbagai hal, khususnya penentuan dan pengambilan kebijakan. Di lembaga politik selalu terjadi kesenjangan yang cukup lebar dalam setiap keterwakilan perempuan. Hal ini dapat dilihat pada jumlah anggota legislatif perempuan yang masih sedikit. Jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif masih jauh dari yang dicita-citakan (dibawah kuota 30%).¹⁶

2. Implementasi Pengaturan Partisipasi Keterwakilan Perempuan Pada Bidang Politik di Propinsi Jawa Timur

Jawa Timur adalah sebuah provinsi di bagian timur Pulau Jawa, Indonesia. Ibukota terletak di Surabaya. Luas wilayahnya 47.922 km², dan jumlah penduduknya 37.476.757 jiwa (2010). Jawa Timur memiliki wilayah terluas di antara 6 Provinsi di Pulau Jawa, dan memiliki jumlah penduduk terbanyak kedua di Indonesia setelah Jawa Barat. Jawa Timur berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Selat Bali di timur, Samudra Hindia di selatan, serta Provinsi Jawa Tengah di barat. Wilayah Jawa Timur juga meliputi Pulau Madura, Pulau Bawean, Pulau Kangean serta sejumlah pulau-pulau kecil di Laut Jawa dan Samudera Hindia (Pulau Sempu dan Nusa Barung).

Jumlah pemilih terdaftar pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 adalah 30.398.771 yaitu laki-laki 14.957.258 orang dan perempuan 15.441.513 orang, terlihat jumlah pemilih perempuan masih lebih banyak dibandingkan jumlah pemilih laki-laki.

Tuntutan pemenuhan minimal 30 persen keterwakilan perempuan dalam politik, khususnya di lembaga-lembaga legislatif, kini menjadi salah satu isu krusial dalam berbagai perdebatan tentang kualitas lembaga-lembaga demokrasi hasil pemilihan umum. Kepastian hukum *affirmative action* untuk

keterwakilan perempuan di parlemen terus mendapatkan tantangan. Setelah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2008 dengan dalih bahwa produk hukum ini diskriminatif, kemudian sistem kuota 30% diundangkan lagi melalui dengan UU No. 8 Tahun 2012 yang mewajibkan partai politik mencalonkan sekurang-kurangnya 30% perempuan dari total caleg, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Pada Pemilu Tahun 2009, dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur dapat dilihat fakta yang konsisten muncul adalah perempuan anggota DPRD Kabupaten/Kota lebih banyak terpilih dari partai politik besar, seperti Partai Demokrat, Golkar, PDIP. Total jumlah anggota DPRD di Provinsi Jawa Timur adalah 100 orang, yang terdiri dari 82 anggota laki-laki (82%) dan 18 anggota perempuan (18%).

Partai Demokrat menempati urutan tertinggi (22,89%) dalam menyumbang perempuan terpilih di DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Timur, dan Golkar (16,95%), dan PDIP (13,98%). Partai Demokrat menyumbang lebih banyak caleg perempuan terpilih terutama di enam daerah: Kota Surabaya (7 dari 15 perempuan terpilih), Kabupaten Pasuruan (4 dari 12 perempuan terpilih), Kota Pasuruan (3 dari 11 perempuan terpilih), Kota Batu (2 dari 8 perempuan terpilih), Tuban (2 dari 9 perempuan terpilih), Kediri (1 dari 9 perempuan terpilih).

Dari kategori jumlah kursi tersedia di DPRD Kabupaten/Kota paling banyak di Jawa Timur (50 kursi), data dapat dilihat di kota Surabaya (30%), Kabupaten Pasuruan (24%), Kota Pasuruan (22%), Tuban dan Kediri (18%) dan Sidoarjo (16%). Sementara dari kategori jumlah kursi tersedia di DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Timur (25 kursi), persentasi perempuan dapat dilihat di Kota Batu (32%), Kota Blitar (16%) dan Kota Mojokerto (12%). Dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, jumlah perempuan di DPRD Kabupaten/Kota secara keseluruhan di Jawa Timur berada di Kota Madiun (33%) dengan 30 kursi dan 11 Partai Politik yang memperoleh kursi. Hal ini

¹⁶ Marle Karl, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995, h. 63-64 dalam Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, 20011, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Jakarta, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hlm 1.

sejalan dengan tingginya tingkat keterlibatan perempuan di pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan kemampuan tinggi (*prestigious*) yakni 45,6%.

Pada Pemilu Tahun 2014, dari 38 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dapat dilihat jumlah perempuan di DPRD Kabupaten/Kota mengalami kenaikan, jika Pemilu Tahun 2009 jumlah total keterpilihan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur adalah 228 orang (14%). Pada Pemilu Tahun 2014 jumlah perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur meningkat menjadi 280 orang (16,7%). Pada Tahun 2009 jumlah perempuan di DPRD Provinsi Jawa Timur adalah 18 Orang (18%) dan pada Pemilu Tahun 2014 mengalami penurunan menjadi 15 orang (15%).

Dari 38 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur hanya ada 4 kota yang memenuhi persentase jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota sesuai ketentuan perundang-undangan yang ada, yaitu Kota Surabaya 17 Orang (34%) dari 50 Orang Anggota DPRD, Madiun 10 Orang (33,3%) dari 30 Orang Anggota DPRD, Kediri 10 Orang (33,3%) dari 30 Orang Anggota DPRD, Probolinggo 10 Orang (33,3%) dari 30 Orang Anggota DPRD Kota. Sedangkan persentase paling rendah keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur ada di Kabupaten Bangkalan yang sama sekali tidak memiliki keterwakilan perempuan di DPRD, kemudian Kabupaten Sampang 1 Orang (2,2%) dari 45 Orang DPRD dan Kota Pasuruan 1 Orang (3,3%) dari 30 Orang DPRD. Dengan demikian dari 38 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, tingkat persentase tertinggi keterpilihan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota secara keseluruhan di Provinsi Jawa Timur berada di Kota Surabaya 17 Orang (34%) dengan 50 kursi dan terendah ada Kabupaten Bangkalan yang sama sekali tidak memiliki keterwakilan perempuan dari 50 Kursi DPRD.

Jika dilihat dari tingkat keterpilihan perempuan di DPRD Provinsi Jawa Timur dan DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, mayoritas perempuan yang menjadi calon anggota DPRD yang terpilih berada di urutan nomor urut 1 (satu) dan 2 (dua), serta perempuan yang menjadi calon anggota DPRD terpilih masih di dominasi dari partai-partai besar seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrat (PD).

b. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Keterpilihan Perempuan di DPRD Provinsi Jawa Timur dan DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur

Keterwakilan perempuan di dalam lembaga legislatif merupakan suatu keniscayaan. Hal ini terutama terkait dengan pembuatan kebijakan publik yang bersentuhan dengan kepentingan perempuan baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun demikian, kesadaran akan pentingnya representasi perempuan masih belum dipahami dengan baik oleh masyarakat secara umum. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di dalam parlemen, maka dilakukan upaya *affirmative action* di dalam UU terkait. Upaya *affirmative action* ini telah mulai dilaksanakan Indonesia sejak Pemilu Tahun 2004, melalui UU Pemilu yang mengatur kuota pencalonan legislatif perempuan sebanyak 30 %, meskipun demikian hasil Pemilu Legislatif 2004, 2009 dan 2014 belum menunjukkan angka keberhasilan yang signifikan.

Kehadiran perempuan dalam ranah politik menjadi sangat penting. Hal ini dikarenakan:¹⁷ *Pertama*, perempuan telah bekerja di banyak bidang namun tidak memiliki saluran politik.¹⁸ Oleh karena itu, diperlukan keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan; *Kedua*, kebijakan negara memiliki dampak yang berbeda antara warga negara perempuan dan warga negara laki-laki; *Ketiga*, kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan perempuan tersebut seringkali dianggap

¹⁷ Sri Yanuarti, 2012, "Pergulatan di Tengah Marginalisasi dan Dominasi Kultur Patriarki: Perempuan, Partai Politik & Parlemen di Nusa Tenggara Barat dalam Jurnal Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal", Jakarta, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, hlm 130

¹⁸ Daniel Stockemer & Maeve Byrne, 2011, *Women's Representation around the World: The Importance of Women's Participation in the Workforce*. Oxford University Press, hlm 815.

sudah pasti terpenuhi oleh para anggota parlemen laki-laki. Padahal di lain pihak, kepentingan khusus perempuan tidak mendapatkan porsi yang cukup dalam proses pengambilan kebijakan politik yang ada.¹⁹

Di Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 38 Kabupaten/Kota berdasarkan hasil Pemilu Tahun 2014 secara kuantitas keseluruhan keterwakilan perempuan di DPRD telah mengalami kenaikan jika dibandingkan dengan hasil Pemilu Tahun 2009. Namun demikian, keterwakilan Perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur pada Pemilu Tahun 2014 ada yang mengalami kenaikan jika dibandingkan pada Pemilu Tahun 2009 dan sebaliknya ada juga yang mengalami penurunan. Adapun hasil Pemilu Tahun 2014 yang mengalami kenaikan keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur jika dibandingkan hasil Pemilu Tahun 2009 diantaranya adalah Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Blitar, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Jember, Kabupaten Jombang, Kabupaten Kediri, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Madiun, Kabupaten Mojokert, Kabupaten Ngajuk, Kabupaten Pamekasa, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kota Blitar, Kota Kediri, Kota Mojokerto dan Kota Surabaya.

Sedangkan hasil Pemilu Tahun 2014 yang mengalami penurunan keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur diantaranya adalah Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Magetan, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Tuban, Kota Batu, Kota Malang, dan Kota Pasuruan. Hasil Pemilu Tahun 2014 yang tidak mengalami kenaikan ataupun penurunan keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur jika dibandingkan hasil

Pemilu Tahun 2009 diantaranya adalah Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Malang, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Sumenep, Kota Madiun, dan Kota Probolinggo. Dengan demikian, berdasarkan hasil Pemilu Tahun 2014 ada 19 (sembilan belas) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang mengalami kenaikan keterwakilan Perempuan di DPRD; ada 11 (sebelas) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang mengalami penurunan keterwakilan Perempuan di DPRD; dan ada 8 (delapan) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang tidak mengalami kenaikan dan penurunan keterwakilan Perempuan di DPRD.

Hasil Pemilu Tahun 2014 di Provinsi Jawa Timur mengalami kenaikan keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota dibandingkan dengan hasil Pemilu 2009, tetapi jika ditarik dari kuantitas keterwakilan perempuan 30% sebagaimana dalam ketentuan peraturan perundang-undangan hanya 4 (empat) Kota yang memenuhi ketentuan tersebut yaitu Surabaya, Probolinggo, Madiun, Kediri, sedangkan 34 Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Jawa Timur belum dapat memenuhi keterwakilan perempuan 30% di DPRD Kabupaten/Kota.

Perempuan dari berbagai daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, dari latar belakang agama maupun sosial-ekonomi menghadapi sejumlah tantangan dan keterbatasan dalam hal partisipasi mereka di ranah politik dan publik.²⁰ Meskipun demikian, ada beberapa hambatan umum yang dihadapi oleh para perempuan di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, berdasarkan identitas mereka sebagai seorang perempuan berakar kuat dari sebuah wacana yang lebih besar, konteks kemasyarakatan sosial budaya, ekonomi, kelembagaan serta politis.

Adapun faktor-faktor umum yang menyebabkan tingkat keterpilihan perempuan di DPRD Provinsi Jawa Timur dan DPRD Kabupaten/

¹⁹ Carol Gilligan, 1993, *In A Different Voice, Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge, Massachusetts & London, Harvard University Press

²⁰ Catherine Mackinnon. *Feminism, Marxism, Method and the State : Toward Feminist Jurisprudence* dalam Kelly D. Weisberg, 1995, *Feminist Legal Theory Foundation*, Temple, hlm. 433

Kota di Provinsi Jawa Timur adalah sebagai berikut: Adanya berbagai tantangan ideologis, Adanya berbagai tantangan sosio ekonomi, Adanya berbagai tantangan politis dan kelembagaan, dan Adanya berbagai tantangan terkait pribadi dan psikologis.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian diatas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengaturan masalah partisipasi perempuan pada lembaga legislatif telah memasukkan prinsip *affirmative action* pada perundang-undangan, yaitu di dalam UU Partai Politik dan UU Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD Kabupaten dan Kota, yaitu UU No 2 Tahun 2008 dan No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan UU No 10 Tahun 2008 dan UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Di dalam UU tersebut partai politik diharuskan memasukkan 30% perempuan dalam pengajuan menjadi bakal calon Legislatif. Selain itu ada keharusan partai untuk memasukkan setidaknya 1 orang perempuan dalam setiap 3 bakal calon Legislatif (zipper system).
2. Pada Pemilu Tahun 2014 jumlah Anggota DPRD di Provinsi Jawa Timur adalah 100 orang, yang terdiri dari 85 anggota laki-laki (85%) dan 15 anggota perempuan (15%), dengan demikian representasinya adalah 15%. Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Jawa Timur pada Pemilu Tahun 2014 mengalami penurunan jika dibandingkan Pemilu Tahun 2009. Dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, representasi perempuan tertinggi di DPRD adalah adalah Kota Surabaya 17 Orang (34%) dari 50 Orang Anggota DPRD, Madiun 10 Orang (33,3%) dari 30 Orang Anggota DPRD, Kediri 10 Orang (33,3%) dari 30 Orang Anggota DPRD, Probolinggo 10 Orang (33,3%) dari 30 Orang Anggota DPRD. Sedangkan persentase paling rendah keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota ada di Kabupaten Bangkalan yang sama sekali tidak memiliki keterwakilan

perempuan di DPRD, kemudian Kabupaten Sampang 1 orang (2,2%) dari 45 Orang DPRD dan Kota Pasuruan 1 Orang (3,3%) dari 30 Orang DPRD.

3. Budaya patriarki yang ada pada semua stakeholder yang terkait dengan masih belum optimalnya representasi perempuan di bidang politik masih menjadi kendala dan penyebabnya.

Berdasarkan simpulan di atas, maka dapat disampaikan saran sebagai berikut :

1. Menambah ketentuan di dalam rancangan Undang-Undang Partai Politik yang akan datang, yaitu bahwa Partai Politik diharuskan melakukan kegiatan pemberdayaan perempuan di dalam AD/ARTnya (saat ini baru ada 3 partai politik dari partai politik) sehingga akan didapatkan calon legislatif perempuan yang memiliki kualifikasi baik dan diharapkan akan dipilih oleh rakyat pada saat pemilu legislatif.
2. Masih diperlukan sosialisasi yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait pentingnya keterlibatan perempuan pada lembaga legislatif, sehingga banyak perempuan mau dan menyiapkan dirinya untuk menjadi calon legislative yang berkualitas dan pada akhirnya dicalonkan oleh partai politik dan dipilih oleh rakyat. .
3. Partai politik sebagai stakeholder utama seharusnya membantu kadernya agar menjadi calon anggota legislatif yang mempunyai kemampuan berorganisasi dan mempunyai empati terhadap masalah kemasyarakatan termasuk pembuatan kebijakan berperspektif gender.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- D Clayton & Faye J Crosby, 2001, *Justice, Gender and affirmative Action*, dalam Ani Widyani Soetjipto, Jakarta : Panduan Parlemen Indonesia.
- Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman*

- Pemenuhan Hak Asasi Perempuan*, Tahun 2011.
- Edwards, Louise dan Mine Rocas (ed.), 2000, *Women in Asia: Tradition, Modernity, and Globalization*, Australia: Allen & Unwin.
- Gilligan, Carol, 1993, *In A Different Voice, Psychological Theory and Women's Development*, Massachusetts & London : Harvard University Press. Cambridge.
- Imawan, Riswanda, 2009, *Dalam Materi Kuliah: Partai Politik, Pemilu, dan Legislasi Daerah*, pada Program Sekolah Pasca Sarjana - Program Studi Ilmu Politik, Konsentarsi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada.
- Karl, Marle, 2011, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995, h. 63-64 dalam Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan : Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Purwanti, Ani, 2013, *Perkembangan Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Perempuan di Bidang Politik Pada Era Reformasi Periode 1998-2014 (Studi Partisipasi Politik Perempuan dalam Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD)*, Disertasi Doktoral Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas
- UNDP Indonesia, 2003, *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik*, Tantangan Abad 21, Jakarta: United Nations Development Programme.
- United Nations Divisions for the Advancement of Women. 2005, *Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership*, Jakarta : Report of the Expert Group Meeting
- Wahyono, Padmo, 1977, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Hukum dari Jellinek*, Jakarta: Melati Study Group.
- Yanuarti, Sri, 2012, *Pergulatan di Tengah Marginalisasi dan Dominasi Kultur Patriarki: Perempuan, Partai Politik & Parlemen di Nusa Tenggara Barat dalam Jurnal Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal*, Jakarta : Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press.

Jurnal

- Chin, Gabriel J. & Randy Wagner, 2008, "The Tyranny of the Minority: Jim Crow and the Counter Majoritarian Difficulty", Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review.
- Edwards, Louise & Mine Rocas (ed.), 2000, "Women in Asia: Tradition, Modernity, and Globalization", Australia: Allen & Unwin.
- Khaumarga, Dahnia, 2003, "Menuju Supremasi Hukum", Jakarta : Jurnal Law Review. Universitas Pelita Harapan.
- Krook, Mona Lena, 2007, "Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis". European Journal of Political Research.
- Mackinnon, Catherine, 1995, "Feminism, Marxism, Method and the State : Toward Feminist Jurisprudence" dalam Kelly D. Weisberg, "Feminist Legal Theory Foundation".
- Pascall, Gillian & Jane Lewis. 2004, "Emerging Gender Regimes and Policies for Gender

Equality in a Wider Europe” : Journal Social Politic. Vol 33, 3.. Cambridge University Press

Svensson, Eva Maria & Asa Gunnarson, 2012, “Gender Equality in the Swedish Welfare State”. Vol. 2 No. 1: University of Kent.

Stockemer, Daniel & Maeve Byrne, 2011, “Women’s Representation around the World: The Importance of Women’s Participation in the Workforce”. Oxford University Press.

Lain Lain

Mahfud MD, Moh, Makalah disampaikan pada perkuliahan dalam rangka Matrikulasi Program Doktor Universitas Diponegoro Semarang, 23 Agustus 2008

Attamimi, Hamid, “Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Persepektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam seminar sehari dalam rangka Dies Natalis Ke-42 Universitas 17 Agustus Jakarta, 9 Juli 1994.

Yayasan LBHI, *Analisa Yudiris Peradilan Militer, Sistem Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, Laporan YLBHI No 10, YLBHI, Jakarta, 2005, hlm 8-9, dalam Disertasi Gaussyah, *Hak Memilih Anggota Polri Dalam Pemilihan Umum Untuk Mewujudkan Negara Indonesia Yang Demokratis*, 2011, Universitas Indonesia.