

**BAB IV**  
**IMPLIKASI HUKUM PASAL 18 AYAT 1 HURUF C UNDANG-UNDANG**  
**NO 13 TAHUN 2012 TERHADAP HAK PEREMPUAN DALAM**  
**PENCALONAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**  
**UNTUK MEMPEROLEH KESEMPATAN YANG SAMA DALAM**  
**PEMERINTAHAN**

**4.1 Sistem Nilai dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai**  
**Sumber Penyusunan Paugeran**

Sistem nilai dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat erat kaitannya dengan Islam. Gelar resmi pemimpin Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta, Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Kalifatullah Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Inkgang Jumeneng Ing Negari Yogyakarta Hadiningrat, merupakan salah satu representasi nilai-nilai Islam yang hidup dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sultan adalah seorang raja atau pemimpin masyarakat dan pemerintahan.<sup>1</sup> Senapati ing Ngalaga berarti bahwa sultan secara lahiriah adalah seorang panglima perang dan secara batiniah adalah panglima bagi setiap diri manusia untuk mengalahkan musuh yang ada pada dirinya.<sup>2</sup> Abdurrahman berarti setiap raja atau manusia adalah gambaran batiniah

---

<sup>1</sup> Tashadi dan Mifedwil J, 2001, Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta II, IAIN Sunan Kalijaga dan Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 17.

<sup>2</sup> *Ibid*

hamba Allah yang mendapat kasih sayang-Nya.<sup>3</sup> Sayidin Panatagama berarti bahwa setiap raja atau manusia diharapkan menjadi manusia pengelola agama yang memiliki orientasi surgawi dan kalifatullah merupakan cerminan penguasa yang mendapat nur ilahi yang memerintah sebagai waliullah atau wakil Tuhan di dunia.<sup>4</sup>

Islam yang berkembang di Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak seperti Islam yang ada di Arab karena Islam yang hidup dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Islam yang telah menyesuaikan diri dengan budaya lokal dan agama-agama yang telah sebelumnya hidup dalam masyarakat Jawa. Islam yang masuk ke Jawa menghadapi suasana dan kekuatan budaya yang telah berkembang secara kompleks dan halus yang merupakan hasil penyerapan unsur-unsur Hinduisme dan Budhisme.<sup>5</sup>

Islam menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kerajaan dan masyarakat serta mempunyai pengaruh yang cukup besar karena elemen-elemen Islam yang berkembang di Jawa mengalami penyesuaian dan berbaur dengan budaya dan kepercayaan lokal. Itulah mengapa meskipun masyarakat Jawa memeluk agama Islam, pengaruh kepercayaan lama masih tetap melekat dalam perilaku dan pemikirannya.<sup>6</sup> Pada saat itulah Islam dan berbagai aspeknya menyatu.

---

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.17-18

<sup>5</sup> Simuh, 1996, *Sufisme Jawa, Bentang Budaya*, Yogyakarta, hlm. 121.

<sup>6</sup> Muhammad Rasjidi, 1973, *Di Sekitar Kebatinan, Bulan Bintang*, Jakarta, hlm. 38

Serat atau tulisan yang menunjukkan interaksi antara tradisi kepemimpinan Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta dan ajaran Islam antara lain Serat Cebolek, Serat Warna-Warni, dan Serat Tajussalatin. Serat Cibolek ditulis pada tahun 1850 Masehi dan mengisahkan tentang seorang ulama bernama Haji Ahmad Mutamangkir yang berasal dari Desa Cibolek, Tuban yang hidup pada zaman Sunan Amangkurat IV (tahun 1719-1726 Masehi) dan putranya, Paku Buwana II (1726 Masehi).<sup>7</sup> Naskah Serat Cebolek tersimpan di Kraton Yogyakarta dengan kode W.292 dan C.15 sepanjang 173 (seratus tujuh puluh tiga) halaman, berbahasa Jawa dan bertulisan Jawa.<sup>8</sup>

Serat Warna-Warni ditulis pada 7 April 1847 Masehi berdasarkan Al-Quran, ijma', dan qiyas yang khusus ditujukan untuk Sri Sultan Hamengku Buwana V yang berisi nasihat bagi para raja dan pejabat dalam menjalankan kekuasaan.<sup>9</sup> Serat tersebut menyebutkan bahwa ada 10 (sepuluh) persyaratan untuk menjadi raja, yaitu akil baliq supaya dapat membedakan yang baik dan yang buruk; alim yang berarti berilmu, dapat membaca dan menulis, serta mengetahui cerita yang dapat dijadikan teladan; bisa memilih punggawa yang berbudi dan pandai berbicara; beradab dan berparas rupawan supaya orang mencintainya; dermawan atau tidak pelit; selalu berbuat baik dan senantiasa mengingatkan orang lain untuk berbuat baik; berani berperang; makan dan

---

<sup>7</sup> Tashadi dan Mifedwil J, Op.cit., hlm.111 dan 114.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm.116.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 209-210

tidur secukupnya; tidak banyak bicara; dan laki-laki sebab raja lebih utamanya laki-laki, bukan perempuan.<sup>10</sup>

Keengganan ajaran dalam serat tersebut untuk menerima perempuan sebagai raja, lebih didasari pada semangat penerapan fikih daripada tradisi Jawa karena raja diwajibkan untuk memimpin salat Jumat sebagai imam dan sekaligus menyampaikan khutbah Jumat.<sup>11</sup> Jika raja adalah seorang perempuan, maka menurut ajaran fikih, ia tidak dapat menjadi imam dan khatib; sehingga keperluan pisowanan atau pertemuan tidak dapat dipenuhi oleh seorang raja, sebab raja perempuan hanya boleh menampakkan muka dan telapak tangannya.<sup>12</sup>

Serat Tajussalatin yang berarti Mahkota Segala Raja merupakan terjemahan dari kitab berbahasa Melayu yang dikerjakan atas perintah Sultan Hamengku Buwono V yang dimulai pada 9 September 1851- 10 April 1852 Masehi pada masa setelah Perang Diponegoro usai.<sup>13</sup> Kitab Tajussalatin adalah kitab yang dikarang oleh Bukhari al-Jauharu di Istana Kasultanan Aceh Darussalam pada tahun 1012 Hijriah atau 1603 Masehi.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Serat Puji II atau Serat Warna-Warni menyebutkan bahwa kanggo dadi raja sing becik kuwi sarate ana 10 (sepuluh): 1. akil baliq, supaya raja bisa mbedakake ala lan becik; 2. alim, yaiku ahli ngelmu, ngerti maca-tulis, lan ngerti cerita kanggo tepa tuladan; 3. bisa milih punggawa kang apik budine lan pinter micar; 4. Alus wicrane lan bagus rupane kang marakake wong tresna karo dheweke; 5. Loma, ora cethyl; 6. Tansah gawe kabecikan lan ngelingake wong liya supaya gawe kabecikan; 7. Wani maju ing perang; 8. Ngula anggone mangan lan turu; 9. Aja kerep micara marang wong wadon lan wong cilik; 10. Lanag, ratu kuwi sing utama wong lanang, dudu wong wadon. Lihat *Ibid.*, hlm. 210-211.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm.212.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> M. Jandra, et al., 1998, *Islam & Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta*, Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 19

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm.20.

Serat Tajussalatin mengemukakan ajaran tentang konsep kekuasaan, kedudukan dan fungsi raja dalam perspektif ajaran Islam, yaitu sebagai khalifah.<sup>15</sup> Raja disebutkan sebagai *wakiling widhi* (wakil Tuhan) yang bertugas untuk menjaga dan membina alam semesta seisinya (*rumeksa jagad raya, myang saisinipun*) dan memerintah rakyatnya agar mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat (*sayekti angsal kamulyan, ngalam donya tumekeng ngakir*).<sup>16</sup>

Raja atau pemimpin adalah peran khusus manusia sebagai suh atau inti dari kondisi harmonis karena dalam gagasan Jawa, raja bukanlah semata-mata representasi rakyat, melainkan juga karena mendapatkan wahyu atau kewahyon.<sup>17</sup> Apabila raja atau pemimpin itu tepat sebagai orang yang mendapatkan wahyu, maka terjadi kondisi kosmik dan tidak terjadi kekacauan baik di dalam masyarakat maupun di alam semesta.<sup>18</sup> Itulah mengapa raja harus mempunyai pengetahuan yang luas untuk dapat menjaga ketertiban dan keteraturan. Selain itu, pada awalnya, raja juga harus mampu menciptakan harmoni dalam dirinya sendiri baru kemudian membangun keharmonisan bagi kerajaannya. Apabila seorang raja yang tidak lagi mempunyai kemampuan untuk membangun kondisi harmonis bagi dirinya sendiri dan kerajaannya, maka akan gugur legitimasinya sebagai pemimpin.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Ibid., hlm.14.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid., hlm.74.

<sup>18</sup> Ibid., hlm.75.

<sup>19</sup> Mifewil dan Tashadi, *Op. cit.*, hlm. 76

Kosmologi Jawa sangat menjaga harmoni antara mikrokosmos (manusia) dan makrokosmos (alam semesta) yang kemudian dimanifestasikan dalam istilah-istilah seperti tepa salira (toleransi), rukun, gotog royong, dan lain sebagainya.<sup>20</sup> Prinsip-prinsip itu muncul secara simbolis dalam hasil karya dan menjadi pedoman atau panutan hidup dalam bentuk norma atau paugeran. Berdasarkan Bausastra Jawa – Indonesia, uger atau paugeran adalah patokan hukum.<sup>21</sup> Itulah mengapa antara nilai yang ada dalam pandangan hidup harus sejalan dengan hasil karya yang dihasilkan dan juga paugeran yang berlaku.

#### **4.2 Kedudukan Laki-Laki dalam Budaya Hukum Kesultanan Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.**

Laki laki dapat dimaknai sebagai jenis kelamin yang ditentukan secara biologis sebagai seorang manusia yang memiliki penis, jakun, dan memproduksi sperma. Manusia yang berjenis kelamin laki-laki tersebut hidup dalam masyarakat, sehingga laki-laki memiliki konstruksi sifat-sifat yang melekat padanya, baik secara sosial maupun secara kultural.<sup>22</sup>

Laki-laki yang hidup dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta, kedudukannya tidaklah dapat dilepaskan dari budaya hukum Kasultanan itu sendiri. Sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman, budaya hukum merupakan salah satu unsur pembentuk sistem hukum. Budaya hukum Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta juga merupakan salah satu unsur

---

<sup>20</sup> Ibid., hlm.84

<sup>21</sup> S. Prawiroatmodi, 1994, Bausastra Jawa – Indonesia Jilid II, Haji Masagung, Jakarta, hlm. 270.

<sup>22</sup> Rika Saraswati, 2006, Perempuan dan Penyelesaian Kekerasan dalam Rumah Tangga, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 15.

pembentuk sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai manifestasi dari budaya hukum Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu pengaturan sistem pemerintahan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan kepastian hukum terhadap jaminan eksistensi aset-aset sosial, ekonomi, dan budaya yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Budaya adalah salah satu elemen pokok dalam keistimewaan Yogyakarta yang menyangkut tentang cipta, rasa, dan karsa baik yang terlembaga pada institusi formal ataupun non formal masyarakat Yogyakarta. Tiga elemen pokok dari segi budaya untuk memaknai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Kraton sebagai institusi adat yang melukiskan karya adiluhung, unsur transformasi nilai-nilai modernitas melalui jalur pendidikan, dan fungsi Sultan sebagai mediator kosmologis antara misi Kerajaan Islam dengan realitas masyarakat yang pluralis.<sup>23</sup>

Kraton dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebut sebagai Kasultanan. Salah satu tujuan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah untuk melembagakan

---

<sup>23</sup> Jawahir Thontowi, 2007, *Apa Istimewanya Yogya?*, Pustaka Fahima, Yogyakarta, hlm. 7.

peran dan tanggung jawab Kasultanan dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.<sup>24</sup>

Pada dasarnya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengakomodasi dwifungsi Sultan sebagai kepala daerah di tingkat provinsi; dan penguasa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di kerajaan yang bertugas untuk memelihara dan melestarikan tradisi. Hal tersebut tercermin dalam definisi kasultanan sebagai warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono.<sup>25</sup> Selain itu, salah satu syarat untuk menjadi calon Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono.<sup>26</sup>

Peranan kepemimpinan sebagai bagian dari mekanisme kekuasaan selain ditentukan oleh peraturan hukum, juga nilai budaya suatu tempat.<sup>27</sup> Sistem hukum suatu masyarakat bukan saja terdiri dari hukum substantif dan prosedural, melainkan juga bagaimana budaya hukum masyarakat dapat menjadi faktor pendorong atau penghambat dari seluruh proses penegakan hukum.

---

<sup>24</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

<sup>26</sup> Pasal 18 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

<sup>27</sup> Jawahir Thontowi, *Op. cit.*, hlm. 28

Gelar yang disandang oleh Sultan Hamengku Buwono telah berlaku secara turun temurun dimulai dari Sultan Hamengku Buwono I, Pangeran Mangkubumi. Gelar resmi Pangeran Mangkubumi adalah Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Kalifatullah Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Inkgang Jumeneng Ing Negari Yogyakarta Hadiningrat Inkgang Jumeneng Sepisan.<sup>28</sup>

Gelar tersebut menunjukkan peranan Sultan sebagai simbol kepemimpinan kharismatik secara kosmologis dapat memainkan peranan mediator dari dua kekuatan dan kekuasaan yang terefleksi dalam status dan peran intermediari. Status Sultan dalam konsep kekuasaan Islam adalah Khalifatul fil Ardhil Sayidin Panotogomo (Wakil Tuhan di muka bumi) yang berfungsi sebagai pemelihara kelanggengan agama dan merupakan simbol kepemimpinan kharismatik Islam. Secara normatif, Sultan harus mampu memelihara fungsinya secara transedental sebab ia merupakan “wakil Tuhan”, yang juga dapat memainkan peran keduniawian “profane” bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera secara sosial dan ekonomi.<sup>29</sup>

Keistimewaan Yogyakarta adalah indikasi fungsi Sultan dalam konteks dakwah dan pelestarian budaya Islam.<sup>30</sup> Predikat Sultan adalah simbol tradisional raja Islam yang mewakili figur pribadi dan pimpinan umat.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Hal ini bermakna bahwa Sultan “mewakili” kekuatan kehendak Tuhan bagi manusia di muka bumi. Dalam konteks tradisi Islam, teori itu bisa mengindikasikan bahwa Sultan sebagai pimpinan kharismatik yang berfungsi menengarai kepentingan misi Ilahi terhadap manusia.

<sup>29</sup> Jawahir Thontowi, *Op. cit.*, hlm. 10-11

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm.37.

<sup>31</sup> *Ibid*

Bukan saja karena secara simbolik keistimewaan itu terletak pada gelar Sultan, sebagai Khalifatullah Syyidina Panotohomo (wakil Tuhan pengatur agama), melainkan juga terbukti ada langkah-langkah konkrit yang ingin menjadikan Yogyakarta sebagai tempat membingkai rekonsiliasi dan perdamaian.<sup>32</sup>

Dalam adat kebudayaan Jawa, kekuasaan raja digambarkan wenang misesa ing sanagari atau memegang kekuasaan tertinggi di seluruh negeri yang berasal dari tiga macam wahyu, yaitu wahyu nubuwah yang mendudukan raja sebagai wakil Tuhan; wahyu hukumah yang menempatkan raja sebagai sumber hukum dengan wewenang murbamisesa, kedudukannya sebagai Sang Murbawisesa, atau Penguasa Tertinggi ini, mengakibatkan raja memiliki kekuasaan tidak terbatas dan segala keputusannya tidak boleh ditentang, karena dianggap sebagai kehendak Tuhan; dan wahyu wilayah yang mendudukan raja sebagai yang berkuasa untuk memberi pandam pangauban artinya memberi penerangan dan perlindungan kepada rakyatnya.<sup>33</sup>

Yang menarik dan baru saja terjadi terkait dengan gelar Sultan Hamengku Buwono adalah Sabda Raja yang diucapkan pada 30 April 2015 dan Dawuh Raja – bukan Sabda Raja- yang diucapkannya pada Selasa 5 Mei 2015.<sup>34</sup> Salah satu poin penting dalam Sabda Raja tersebut adalah penghapusan gelar Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama

---

<sup>32</sup> Sebagai contoh peran Sultan Hamengku Buwono X sebagai fasilitator dalam proses pembuatan perkampungan Islam Internasional telah menunjukkan perlunya keistimewaan itu dipertahankan. Lihat Jawahir Thontowi, *Op.cit.*, hlm. 37.

<sup>33</sup> Djoko Dwiyanto, *Op. cit.*, hlm. 352.

<sup>34</sup> Pito Agustis Rudiana, “Sabda Raja Sultan HB X: Itu Dawuh Allah, Saya Takut Salah”, <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/05/08/058664721/sabda-raja-sultan-hb-x-itu-dawuh-allah-saya-takut-salah>, diakses pada 20 oktober 2017

Khalifatullah.<sup>35</sup> Dhawuh Raja berisi tentang penggantian nama GKR Pembayun menjadi GKR Mangkubumi, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut dari Sultan apakah penggantian nama tersebut berimplikasi pengangkatan GKR Pembayun sebagai putri mahkota.<sup>36</sup> Sultan berpendapat bahwa pergantian nama itu merupakan “dawuh” atau perintah dari Allah melalui leluhurnya; sehingga tidak bisa dibantah, dan hanya bisa menjalankan saja “Dawuh” itu.<sup>37</sup>

Kentalnya budaya Islam dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta tercermin pada sejarah kedudukan laki-laki sebagai Sultan dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah berlangsung secara turun-temurun. Ketika sama sekali tidak ada keturunan laki-laki langsung dari Sultan Hamengku Buwono, maka adik dari Sultanlah yang akan diangkat menjadi Sultan selanjutnya. Sultan Hamengku Buwono VI, yang memerintah periode tahun 1855-1877 Masehi, menjadi raja menggantikan kakaknya, Sultan Hamengku Buwono V yang memerintah pada tahun 1823-1855 Masehi dan belum meninggalkan anak laki-laki.<sup>38</sup> Kraton Yogyakarta juga pernah memiliki dua Sultan sekaligus pada waktu yang bersamaan. Sultan Hamengku

---

<sup>35</sup> Pito Agustin Rudiana, “Sabda Raja dan Apa Makna di Balik Pergantian Gelar Sultan”, <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/05/09/078664758/sabda-raja-dan-apa-makna-di-balik-pergantian-gelar-sultan>, diakses pada 21 September 2017

<sup>36</sup> Pito Agustis Rudiana, “Sabda Raja sultan HB X: Itu Dawuh Allah, Saya Takut Salah”, <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/05/08/058664721/sabda-raja-sultan-hb-x-itu-dawuh-allah-saya-takut-salah>, diakses 22 September 2017

<sup>37</sup> *ibid*

<sup>38</sup> Tri Agung Kristanto, Sultan HB X, “Tradisi Suksesi Keraton Yogyakarta yang Berubah”, <http://print.kompas.com/baca/2015/05/08/SultanHB-X%2c-Tradisi-Suksesi-Keraton-Yogyakarta-ya>, diakses pada 15 Oktober 2017

Buwono VII yang masih hidup menyerahkan tahta kepada putranya yang menjadi Sultan Hamengku Buwono VIII.<sup>39</sup> Hal tersebut kemudian diselesaikan melalui suksesi damai dengan cara Sultan Hamengku Buwono VIII akhirnya memutuskan untuk meletakkan jabatannya dan meninggalkan kerajaan, tinggal di daerah Ambarukmo hingga akhir hayatnya.<sup>40</sup>

Budaya hukum Kasultaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak secara tegas menolak perempuan menjadi raja, namun enggan untuk menerima perempuan sebagai raja.<sup>41</sup> Keengganan budaya hukum Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menerima perempuan sebagai raja, lebih didasari pada semangat penerapan fikih daripada tradisi Jawa itu sendiri karena raja diwajibkan untuk memimpin salat Jumat sebagai imam dan sekaligus menyampaikan khutbah Jumat. Jika raja adalah seorang perempuan, maka menurut ajaran fikih, ia tidak dapat menjadi imam dan khatib; sehingga keperluan pisowanan atau pertemuan tidak dapat dipenuhi oleh seorang raja, sebab raja perempuan hanya boleh menampakkan muka dan telapak tangannya.<sup>42</sup>

Dengan dihapusnya gelar Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah, maka ada perubahan yang fundamental terhadap kedudukan Sultan Sultan tidak memiliki peran untuk menjadi pengatur agama

---

<sup>39</sup> Djoko Dwiyanto, *Op. cit.*, hlm. 366

<sup>40</sup> *ibid*

<sup>41</sup> Salah satu syarat untuk menjadi raja dalam *Serat Warna-Warni* yang ditulis pada 7 April 1847 Masehi berdasarkan Al-Quran, *ijma'*, dan *qiyas* yang khusus ditujukan untuk Sri Sultan Hamengku Buwana V yang berisi nasihat bagi para raja dan pejabat dalam menjalankan kekuasaan adalah laki-laki, raja lebih utamanya laki-laki, bukan perempuan

<sup>42</sup> Djoko Dwiyanto, *Op. cit.*, hlm. 366

dalam wilayahnya. Padahal, gelar tersebut merupakan simbol yang menunjukkan manifestasi dari nilai-nilai Islam yang menjadi dasar dari sistem nilai Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta dan menjadi rujukan dalam penyusunan paugeran

Wahyu yang diterima Sultan Hamengku Buwono X dan disampaikan melalui Sabda Raja dan Dhawuh Raja merupakan realita yang tidak dapat dibantah lagi kebenarannya karena bersifat transedental. Namun, di sisi lain, wahyu yang diterima oleh Sultan seyogyanya mampu menciptakan harmoni, ketertiban, keteraturan, dan kebahagiaan bagi umat manusia dan alam semesta karena sebagaimana dalam tembang Pangkur Serat Tajussalatin, bahwa tugas seorang raja adalah untuk menciptakan harmoni.

Dalam adat kebudayaan Jawa, kekuasaan raja digambarkan *wenang misesa ing sanagari* atau memegang kekuasaan tertinggi di seluruh negeri yang berasal dari tiga macam wahyu, yaitu wahyu nubuwah yang mendudukan raja sebagai wakil Tuhan; wahyu hukumah yang menempatkan raja sebagai sumber hukum dengan wewenang *murbawisesa*, kedudukannya sebagai Sang *Murbawisesa*, atau Penguasa Tertinggi ini, mengakibatkan raja memiliki kekuasaan tidak terbatas dan segala keputusannya tidak boleh ditentang, karena dianggap sebagai kehendak Tuhan; dan wahyu wilayah yang mendudukan raja sebagai yang berkuasa untuk memberi *pandam pangauban* artinya memberi penerangan dan perlindungan kepada rakyatnya.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> *ibid*

Sultan sebagai Wakil Tuhan merupakan sumber hukum dengan kekuasaan yang tidak terbatas dan segala keputusannya tidak dapat ditentang. Hukum yang dibuat oleh Sultan tidak terbatas dan tidak dapat ditentang karena Sultan adalah Wakil Tuhan; sehingga hukum yang dibuat dari Sultan juga merupakan hukum Tuhan. Hukum adalah norma yang diturunkan dari prinsip. Prinsip-prinsip hukum diturunkan dari nilai. Dengan demikian maka, hukum, prinsip, dan nilai harus sejalan karena merupakan satu kesatuan linear yang menggambarkan budaya hukum masyarakat setempat.

Hukum yang dibuat oleh Sultan tidak terbatas dan tidak dapat ditentang karena berasal dari prinsip dan nilai dasar Kasultanan itu sendiri, yaitu nilai-nilai Islam. Sultan adalah khalifah di muka bumi yang menjadi Wakil Tuhan untuk membawa manusia ke arah yang lebih baik. Sebagai Wakil Tuhan di muka bumi, maka Sultan memiliki keleluasaan kewenangan untuk membuat hukum yang berdasarkan prinsip-prinsip Islam itu sendiri sehingga hukum yang dibuat memiliki legitimasi dan tidak dapat ditentang karena ia bukan saja seorang raja, melainkan juga seorang Wakil Tuhan. Itulah mengapa sebagaimana disebutkan di atas bahwa Sultan bukan hanya semata-mata representasi dari rakyat, melainkan juga karena adanya wahyu dari Tuhan.

Sabda Raja yang menghapus gelar Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah tidak sebatas pada permasalahan apakah ke depan memungkinkan ada pemimpin perempuan di Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun lebih pada hilangnya peran dan fungsi Sultan sebagai

pengatur agama yang menjadi dasar dari dipilihnya Sultan untuk memimpin Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut juga menghilangkan sistem nilai Islam dan kebiasaan-kebiasaan yang secara organis erat kaitannya dengan budaya Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta secara keseluruhan.

Sabda raja merupakan hukum atau norma, padahal gelar Sultan merupakan simbol dari nilai Islam yang hidup dalam budaya hukum Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi sumber dari penyusunan norma atau paugeran. Norma tentunya tidak dapat mengesampingkan nilai karena pada hakikatnya ada hubungan hierarkis antara nilai dan norma. Nilai merupakan sumber dari norma, bukan sebaliknya. Nilai menjadi patokan pokok terwujudnya asas-asas hukum. Asas-asas hukum menjadi unsur pokok pembentukan isi norma hukum. Norma hukum merupakan konkretisasi patokan yang menjadi pilihan dan yang terumus dalam peraturan hukum. Norma hukum itu kemudian menjadi pedoman dalam bersikap dan berperilaku dalam hidup menurut hukum. Dengan demikian maka, norma harus linear dengan nilai karena norma atau hukum bersumber pada nilai.

Sabda Raja yang menghapus gelar Khalifatullah merupakan norma yang ditujukan untuk menghapus simbol nilai Islam yang melekat kuat dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta. Apabila sistem nilai Islam dalam Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Pancasila, maka jika Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mempunyai kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar merubah atau menghapus Pancasila yang ada dalam

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; hal tersebut sama saja dengan membubarkan Negara Republik Indonesia. Tanpa Pancasila, maka tidak akan ada Negara Republik Indonesia.

Hal tersebut juga sejalan dengan pendapat dari Notonagoro dan Sunaryo Wriksosuharjo berpendapat bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat diubah karena tiga alasan, yaitu alasan yuridis, alasan material, dan alasan gaib.<sup>44</sup> Secara yuridis, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pokok kaidah negara yang fundamental, sehingga dilihat dari segi hukum adalah abadi.<sup>45</sup>

Secara material, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap melekat erat dengan terbentuknya negara pada Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yang hanya terjadi satu kali dalam sejarah dan tidak dapat diulang.<sup>46</sup> Pengubahan atau peniadaan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berarti pembubaran Negara karena pusat dan inti dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Pancasila.<sup>47</sup> Secara gaib, Kemerdekaan Bangsa Indonesia pada Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 2014 adalah berkat rahmat Allah yang Maha Kuasa.<sup>48</sup> Itulah mengapa Bangsa Indonesia tidak boleh begitu saja mengubah atau meniadakannya karena

---

<sup>44</sup> Dahlan Thaib, 1991, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, UPP AMO YKPN, Yogyakarta, hlm. 34-35

<sup>45</sup> *ibid*

<sup>46</sup> *ibid*

<sup>47</sup> *ibid*

<sup>48</sup> Sujarwa, *Op. cit.*, hlm. 44.

perbuatan mengubah atau meniadakan itu bertentangan dengan berkat dan rahmat Allah yang Maha Kuasa.

### **4.3 Perempuan untuk Kesempatan yang Sama dalam Pemerintahan**

#### **Perspektif Negara Demokrasi Modern**

Membicarakan peran perempuan dalam pemerintahan tidak akan terlepas dari pembahasan politik seyogyanya dibarengi dengan suatu sikap yang optimis bahwa sekalipun saat ini masih banyak hambatan yang dihadapi kaum perempuan untuk berperan dalam politik namun kaum perempuan sendiri harus mempunyai satu keinginan yang kuat bahwa kaumnya harus berperan di sana. Hal ini perlu dikemukakan agar apa yang dipikirkan tidak hanya berhenti di bibir akan tetapi mampu menjelma menjadi suatu aktivitas yang kongkrit, dimulai dari gerakan yang kecil kemudian berangsur menjadi gerakan besar yang mampu menggetarkan dan akhirnya merobohkan dinding yang membelenggu perempuan untuk berpartisipasi dalam politik. Ini bukan sesuatu yang mustahil tapi memang tidak sederhana dan mudah. Dibutuhkan ketekunan dan keberanian untuk memulai dan melakukannya.<sup>49</sup> Meski tidak melalui kelembagaan resmi, Suara Ibu Peduli (SIP) barang kali bisa dikemukakan sebagai salah satu contoh bahwa perempuan pun juga bisa mengaktualisasikan peran politiknya dengan cara memosisikan dirinya sebagai kelompok penekanan (*Pres Suara group*) pada mulanya.

Bagi perempuan pada umumnya, politik adalah urusan laki-laki, politik itu kotor, politik itu keras sehingga perempuan tidak perlu berada di

---

<sup>49</sup> Perisai Perempuan. *Kesepakatan Internasional untuk Perlindungan*. Yayasan Galang. 1999.

sana. Pandangan-pandangan demikian yang membuat tidak banyak perempuan yang mau menekuni karir politik atau sekurang-kurangnya terlibat dalam usaha-usaha demi kebaikan bersama meski perlu dicatat juga bahwa perempuan yang menggunakan suara dalam pemilu yang lalu masih cukup tinggi. Oleh karenanya muncul suatu tuntutan quota karena masih ada ketidakseimbangan antara jumlah perempuan yang memberikan suara dengan jumlah perempuan yang memberikan suara dengan jumlah perempuan yang duduk di legeslatif. Sekedar bukti, pada pemilu tahun 1995, Perempuan yang duduk di DPR adalah sebagai berikut. Dari Golkar 16,6%, PDI 10,9%, PPP 6,5% (Sekretariat Jendral MPR, 1995 dalam Any W. Sutjipto).<sup>50</sup> Pada tahun 1998, perempuan yang duduk di DPR adalah sebagai berikut. Dari Golkar 13,3%, PPP 6,3%, PDI 15,5% (Sfafi'i Anwar dalam Endang Sumiarni, 2001:286). Harus diakui bahwa meski banyak kajian atau pendapat yang mengungkapkan adanya hambatan bagi perempuan untuk berperang dibidang politik namun hal itu tentu tidak serta merta merubah proporsi jumlah perempuan yang duduk di legeslatif dan eksekutif menjadi lebih baik dan lebih berkualitas dari sebelumnya. Faktanya jumlah perempuan yang duduk di DPR, DPRD Propinsi maupun Kabupaten dan Kota, juga mereka yang ada di kalangan Birokrasi khususnya untuk eselon II, III dan IV Jumlahnya masih belum terlalu signifikan bila dibandingkan jumlah perempuan yang ikut serta memberikannya dalam pemilu, juga kualitasnya *ic* kapabilitas yang

---

<sup>50</sup> Sutjipto, Ani W. Perempuan dan pemberdayaan – kumpulan karangan untuk menghormati ulang tahun ke – 70 Ibu Saparinah Sadli. Program Studi Kajian Wanita. PPS UI bekerjasama dengan KOMPAS dan penerbit Obor. Jakarta. 1997

seharusnya dimiliki sesuai tugas dan jabatan yang diembannya. Meski kita semua tahu bahwa presiden kita saat ini adalah perempuan.

Realitas ini sesungguhnya menunjukkan bahwa masih ada persoalan penting jumlah perempuan yang ada di eksekutif yang menduduki posisi sebagai pengambil keputusan dan yang ada di legislatif belum proposional bila dibandingkan dengan jumlah wanita yang diwakili kepentingannya. Akibatnya, masih banyak kepentingan perempuan yang kurang mendapatkan perhatian dalam setiap pengambilan keputusan yang tentunya bisa berdampak buruk bagi perempuan. Salah satunya, seperti dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah<sup>51</sup> yang lebih sering disebut sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah sebagai salah satu produk politik di era reformasi ini.

Menurut sosiolog Hotman Siahaan. Undang-Undang tersebut sangat maskulin karena hanya berbicara bagaimana daerah mendapatkan porsi keadilan ekonomi dan politik yang layak dari pusat tanpa membicarakan lebih jauh dampaknya bagi perempuan. Selanjutnya Zohra Andi Baso dan Emy Susanti Hendrarso menggarisbawahi bahwa kurang kesadaran gender di kalangan eksekutif dan legislatif di daerah akan menjadi masalah yang amat serius manakala Undang-Undang Otonomi Daerah diterapkan (SWARA, 23 desember 1999)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>52</sup> SWARA, 23 desember 1999

Menurut Ramlah Surbakti, ada 5 pandangan tentang konsep politik:

1. Politik ialah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama.
2. Politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan.
3. Politik sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat.
4. Politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum.
5. Politik sebagai konflik dalam rangka mencari dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting (1992:1).<sup>53</sup>

Dalam membicarakan peran perempuan di bidang politik, asumsinya tidak dalam segala pengertian politik semua perempuan dapat ikut ambil bagian. Dalam pemahaman saya, perempuan adalah manusia yang puki, bisa menstruasi, hamil, melahirkan anak dan menyusui. Oleh karenanya banyak hal dan tentu tanpa bermaksud merendahkan satu hal dengan yang lain, maka mereka kaum perempuan tersebut sesungguhnya dapat dipertahankan ke dalam dua katagori. *Pertama* adalah perempuan yang luar biasa karena kualifikasi dan kapabilitas yang dimilikinya. *Kedua* adalah perempuan biasa. Bagi perempuan yang masuk dalam kata gori pertama tentu memiliki lebih banyak peluang dibanding perempuan yang masuk dalm katagori kedua.

Dari kedua katagori tersebut dapat diasumsikan bahwa pada keduanya tentu memiliki “*power*” meski dalam takaran yang berbeda.

---

<sup>53</sup> Surbakti, Ramlan. Memahami Ilmu Politik. PT Gramedia Widiasarana Indonesia. Jakarta, 1992.

*Power* yang berasal dari bahasa latin *posse* berarti untuk menjadi mampu. Dalam konteks ini kata “*Power*” dapat diartikan sebagai kemampuan untuk bertindak, kemampuan untuk menghasilkan *efek* yang diinginkan dan direncanakan. Ini berarti bahwa *power* yang dimiliki oleh perempuan “ yang luar biasa”. Oleh karena itu sesuai *power* *power* yang dimilikinya, maka perempuan dapat mengambil tempat dan peran yang tepat untuk berpartisipasi di bidang politik.

#### 4.3.1 Hak Politik Perempuan

Secara yuridis formal hak politik perempuan merupakan hak asasi sebagai mana dimuat dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusi. Pasal 1 intinya adalah bahwa semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang tidak berbeda. Pasal 7 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan hukum yang sama dan Pasal 21 menentukan bahwa setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. Setiap orang diangkat berhak atas kesempatan yang sama, untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan di negerinya (Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Azasi Manusia, 1997)<sup>54</sup>.

Selain itu perlu diperhatikan pula bahwa pemerintah telah meratifikasikan konvensi tentang hak politik perempuan sebagaimana tertuang dalam UU No. 68 Tahun 1958. Dalam UU tersebut terdapat

---

<sup>54</sup> Baehr, Peter, et al., (peny). Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Azasi Manusia. Yayasan Obrol Indonesia. 1997

ketentuan bahwa perempuan berhak memberikan suara dalam semua pilihan dengan status yang sama dengan pria tanpa diskriminasi. Selain itu UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia khususnya Pasal 46 secara tegas memberikan jaminan keterwakilan perempuan.<sup>55</sup>

Atas dasar itu semua, kiranya tidak perlu ragu bahwa perempuan juga dijamin hak politiknya. Persoalannya tinggal pada perempuan sendiri mau tidak memanfaatkan ini.

#### **4.3.2 Peluang dan Posisi Perempuan di Era Otonomi Daerah**

Kalau kita mau melihat sejarah, maka kita akan tahu bahwa perempuanpun pernah membuktikan bahwa dirinya mampu menjadi pemimpin yang baik. Puncak kejayaan wanita sebagai pemimpin adalah abad 14. Di kerajaan Samudra Pasai (Aceh), ada Ratu Nuharisyah, Laksamana Keumalahayati, Cut Nya' Dien, kemudian di Majapahit ada Tribhuana Tungga Dewi yang memerintah selama 20 tahun juga Suhita yang memerintah dari tahun 1429 sampai dengan 1447 (Endang Sumiarni dalam Jurnal Yuridika, 2001: 297-288).<sup>56</sup>

Sejarah telah menunjukkan bahwa kurang tepat jika masih ada yang berpendapat bahwa perempuan tidak pantas memimpin *ic* terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik. Bukankah pendapat itu merupakan pencerminan dari budaya patriarki yang masih berkuasa

---

<sup>55</sup> UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia

<sup>56</sup> Sumiarni Endang, Peran Wanita dalam Politik sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia dan Demokrasi. Yuridika. UNAIR. 2001

dan seringkali tampil dengan berbagai selubung, entah selubung agama maupun budaya.

Di era otonomi daerah ini sebenarnya banyak sekali peluang yang dapat dimanfaatkan perempuan sebab kalau kita perhatikan prinsip yang melatarbelakangi kaedah-kaedah dalam UU No. 22 Tahun 1999 akan diketemukan bahwa peran serta masyarakat merupakan salah satu tiang penyangga bagi terselenggaranya otonomi daerah disamping demokrasi, pemerataan dan keadilan.

Menurut undang-undang ini, peran serta masyarakat menjadi sangat terbuka luas kemungkinannya sebab mulai dari pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan desa harus memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat meski harus dengan persetujuan pemerintah Kabupaten dan DPRD (Pasal 93 UU Nomor 22 Tahun 1999) sampai proses pengambilan keputusan untuk pembangunan desa dimulai dengan Musbangdes (Musyawarah Pembangunan Desa). Hasil musyawarah tersebut terhimpun di kecamatan dan didiskusikan dalam forum diskusi UDKP (Unit Desa Kerja Pembangunan). Selanjutnya setelah sampai di Kabupaten usulan tersebut akan dikoordinasikan melalui suatu forum yang disebut Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan).

Jadi berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya, ada beberapa alternatif tempat strategis yang relevan

bagi perempuan untuk berperan di bidang politik. *Pertama*, adalah pada posisi legislatif dan eksekutif, dan itu berarti perempuan perlu melibatkan diri dalam parpol tertentu. Supanya perannya efektif, mereka yang melibatkan diri di parpol tertentu seharusnya perempuan yang masuk katagori pertama. Tidak akan banyak manfaatnya jika perempuan yang akan berjuang melalui parpol sangat lemah dalam arti tidak kapabel dan integritas moralnya rendah. Selain itu sebelumnya tentu harus ada pemahaman baru bahwa tidak selamanya politik itu kotor. Hemat saya yang kotor itu bukan politiknya melainkan praktek politik kitayang miskin etika. Faktor ekonomi dan sistem kepartaian tentunya akan turut menentukan apakah perempuan dapat bepartisipasi dalam kehidupan politik. *Kedua*, posisi sebagai tokoh masyarakat sehingga bisa menjadi saluran aspirasi masyarakat. Dengan demikian setiap usaha pembangunan dapat dikendalikan mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaanya agar kepentingan perempuan tidak diabaikan. Itu berarti sekaligus akan merubah paradikma, semula perempuan hanya sebagai obyek pembangunan berubah menjadi subyek pembangunan. *Ketiga*, memposisikan diri sebagai kelompok penekan (*pressure group*). Sangat cocok bagi perempuan yang biasa-biasa saja namun punya komitmen yang tinggi untuk senantiasa mencari kebaikan bersama.

### 4.3.3 Perempuan dalam Otonomi Daerah

Perempuan merupakan bagian masyarakat yang lebih besar bila dibandingkan dengan laki-laki, baik di tingkat masyarakat Indonesia maupun di tingkat internasional. Walaupun menjadi bagian masyarakat yang lebih besar dibandingkan dengan masyarakat yang lain (baca: laki-laki), namun perhatian dan pembicaraan tentang masalah-masalah perempuan sangat sedikit, cenderung untuk tidak di bahas. Banyak sekali ketimpangan dan ketidakadilan yang harus diterima oleh perempuan baik di tingkat nasional Indonesia maupun di tingkat internasional. Data menunjukkan bahwa dua pertiga penduduk dunia atau lebih kurang 876 juta perempuan adalah buta huruf. Dua pertiga penduduk miskin di dunia adalah perempuan. Lima puluh enam (56) juta penduduk perempuan sebagai buruh migran. Hanya 13,7% anggota parlemen di dunia yang berjenis kelamin perempuan. Di dunia ini hanya 8% perempuan yang duduk dalam menteri kabinet, mempunyai posisi sebagai pembuat kebijakan.

Masalah perempuan selain ada di tingkat internasional, juga terjadi di Indonesia. Data menunjukkan bahwa 65% anak tidak sekolah di Indonesia adalah perempuan. Hanya 0,4% perempuan yang memimpin usaha. Hanya terdapat 4,5% perempuan yang duduk di eselon I. Hanya 3,4% perempuan menjadi kepala desa. Sebanyak 37,3% perempuan yang melakukan pekerjaan dan tidak di bayar. Dan sebanyak 92,3% Perempuan di kirim keluar negeri sebagai tenaga

pembantu. Sementara di bidang kesehatan sendiri perempuan masih banyak mengalami masalah. Salah satu masalah dalam bidang kesehatan adalah kesehatan reproduksi. Sebanyak 375 kematian ibu per 100.000 kelahiran. Angka ini adalah angka yang terbesar di Asia (Jurnal perempuan, No. 19 tahun 2001).<sup>57</sup> Data tersebut menunjukkan bahwa masalah perempuan menjadi masalah yang dominan dalam masyarakat. Namun perhatian kepada perempuan sendiri sangat sedikit cenderung tidak ada. Bila melihat data kembali, dalam pemilihan umum di Indonesia tahun 2001, jumlah penduduk perempuan yang terlibat, dalam proses tersebut berjumlah 101.628.816 jiwa atau sekitar 51%. Namun dari jumlah perempuan yang demikian banyak tersebut, yang terpilih hanya 8-10% saja. Data di bawah ini (Tabel 1) menunjukkan jumlah perempuan yang duduk dalam parlemen, dari tahun 1950 sampai dengan sekarang

**Tabel 4.1 Jumlah Perempuan dalam DPR**

No	Masa kerja DPR	Perempuan	Jumlah	%
1.	1950-1955 (DPR sementara)	9	236	3,8
2.	1955- 1960	17	272	6,3
3.	Konstituante (1956-1959)	25	488	5,1

<sup>57</sup> Jurnal perempuan, No. 19 tahun 2001

4.	1977-1977	36	460	7,8
5.	1977-1982	29	460	6,3
6.	1982-1987	39	460	8,5
7.	1987-1992	65	500	13
8.	1992-1997	62	500	12,5
9.	1997-1999	54	500	10,8
10.	1999-2004	45	500	9

Sumber: Jurnal Perempuan No. 19 Tahun 2001

Sementara untuk jabatan Ketua dan Wakil Ketua DPRD di Indonesia bisa dilihat dalam tabel 2 berikut:

**Tabel 4.2 Jumlah Ketua dan Wakil Ketua DPRD Perempuan**

No	Daerah	Perempuan	Laki-laki	Total
1.	Daerah Tingkat I	1	26	27
	Wakil Ketua DPRD 1	0	24	24
	Wakil Ketua DPRD 2	1	23	24
	Wakil Ketua DPRD 3	0	22	22
2.	Daerah Tingkat II			
	Ketua	6	239	245
	Wakil Ketua DPRD 1	5	241	246
	Wakil Ketua DPRD 2	5	233	238
	Wakil Ketua DPRD 3	0	173	173

Sumber: Jurnal Perempuan No. 19 Tahun 2001

Data tersebut menunjukkan bahwa masih sangat sedikit perempuan yang dimiliki atau yang “diberikan” kepada perempuan. Jumlah yang demikian besar (lebih dari setengah dari keseluruhan

penduduk), ternyata belum mampu membuat perempuan bisa sejajar dengan masyarakat yang lain (baca: laki-laki). Masih sangat sedikit peran yang di miliki oleh perempuan, terutama dalam bidang publik. Peran perempuan hanya selalu di hubungkan dengan peran di dalam keluarga, bahkan tugas atau tanggung jawab yang di berikan kepada mereka ketika mereka bekerja yang berhubungan dengan pekerjaan rumah. Misalnya data di atas menunjukkan bahwa 92,3% perempuan yang bekerja di luar negeri menjadi pembantu (pekerja) dalam rumah tangga. Pekerja ini tidak jauh berbeda dengan pekerjaan yang dilakukan di dalam rumah.

Permasalahan yang muncul di atas terutama karena masih kuatnya budaya patriarkhi yang di anut oleh masyarakat, terutama dalam masyarakat Indonesia. Perempuan selalu di anggap sebagai kelas kedua yang selalu berada di bawah laki-laki. Berbagai kesempatan selalu di berikan kepada laki-laki. Melalui dari pendidikan, kesempatan untuk belajar, kesempatan dalam pekerjaan, dan sebagainya. Dalam bidang pendidikan, banyak keluarga yang selalu mengedepankan pendidikan bagi anak laki-laki, bila biaya yang di miliki terbatas. Perempuan selalu menjadi prioritas kedua setelah laki-laki. Anggapan yang ada dalam masyarakat adalah bahwa laki-laki akan menjadi kepala keluarga dan akan menanggung semua kebutuhan keluarga yang akan dibangun. Maka di harus mampu mandiri dan bisa mendapatkan pekerjaan, sehingga bisa mendapatkan

uang dan bisa membiayai semua kebutuhan keluarga. Berbeda dengan perempuan yang nantinya akan mengikuti suaminya. Dia tidak akan mempunyai tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan keluarga, sehingga dia tidak perlu diberi pendidikan yang lebih tinggi. Bila berpikir adil, maka hendaknya kesempatan tersebut diberikan kepada semua anak, tanpa membedakan apakah dia laki-laki atau perempuan. Bila biaya yang ada terbatas, maka harus diberikan prioritas juga mana yang lebih membutuhkan pendidikan tersebut. Prioritas yang diberikan pun hendaknya tidak berdasar kepada jenis kelamin, namun kepada kemampuan anak yang bersangkutan. Bila yang mempunyai kemampuan lebih adalah laki-laki, maka wajar bila kesempatan tersebut diberikan kepada laki-laki. Namun bila kemampuan tersebut lebih dimiliki oleh perempuan, maka hendaknya kesempatan tersebut diberikan kepada perempuan.

Demikian juga dengan yang dialami perempuan dalam bidang pekerjaan. Banyak lembaga yang lebih memberkan kesempatan kepada laki-laki untuk masuk menjadi karyawan daripada perempuan. Salah satu alasan yang dikemukakan adalah bila mempekerjakan perempuan dalam dunia bisnis, akan menyebabkan biaya yang lebih tinggi, karena perempuan akan menuntut pemenuhan hak yang lebih besar bila dibandingkan dengan yang dimiliki seorang laki-laki. Misalnya, perempuan harus mempunyai cuti haid setiap bulannya. Di samping itu akan mendapatkan cuti melahirkan selama 3 bulan bila

dia melahirkan. Dunia bisnis tentu tidak akan menerima ini, dan akan menganggap bahwa cuti yang diberikan tersebut membuat kerugian bagi lembaga yang bersangkutan.

“Pertimbangan-pertimbangan” tersebut telah membuat perempuan harus jauh dari berbagai akses yang bisa diterima oleh laki-laki. *Pe-minggir-an* terhadap perempuan sudah dialami sejak lama, dan menyeluruh dalam segala bidang, baik dari segi ekonomi, sosial, maupun dalam bidang politik. Kesempatan perempuan untuk bisa masuk ke dalam wilayah-wilayah tersebut sangat sulit. Terutama dalam bidang politik, yang selama ini memang menjadi anggapan umum bahwa dunia politik adalah dunia laki-laki. Peminggiran kepada perempuan dalam bidang politik ini akan semakin jelas terlihat ketika dihubungkan dengan partisipasi dan kesempatan perempuan dalam pengambilan keputusan. Hal ini bisa dilihat dalam salah satu kasus yang di ungkap dalam tabel 1 dan 2. Dimana perempuan sangat sedikit yang bisa masuk dalam dunia politik yang selama ini dianggap sebagai dunia laki-laki.

Berbicara mengenai masalah politik di Indonesia sekarang ini, maka tidak bisa dilepaskan dari masalah Otonomi Daerah. Pembicaraan mengenai Otonomi daerah itu sendiri sudah lama dilakukan. Sudah lebih dari tiga tahun. Satu hal yang patut untuk diperhatikan dan hampir dilerupakan dalam setiap pembahasan mengenai Otonomi Daerah adalah masalah perempuan. Walaupun

perempuan menjadi kelompok masyarakat yang lebih besar jumlahnya dibandingkan dengan laki-laki, namun pembicaraan dan perhatian terhadap perempuan ini masih sangat sedikit, atau bahkan tidak ada sama sekali.

Keprihatinan terhadap masalah ini perlu untuk di *respon*, dengan mengangkat setiap permasalahan yang dialami oleh perempuan itu sendiri. Banyak sekali masalah perempuan yang terlewatkan dalam pembahasan masalah keputusan publik, karena memang sangat sedikit perempuan yang bisa masuk kedalam pembuatan kebijakan tersebut. Salah satu hal yang bisa diangkat adalah keterwakilan perempuan di dalam lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membuat keputusan yang akan mempengaruhi publik. Dari tabel 1 bisa dilihat bahwa jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR sangat sedikit. Bahkan mulai tahun 1992, dari tahun ke tahun jumlah perempuan yang masuk dalam keanggotaan DPR terus menurun sampai dengan sekarang. Bahkan pada tahun 1999, sekarang jumlah perempuan yang masuk dalam keanggotaan DPR hanya mencapai 51%. Angka 9% merupakan angka yang sangat sedikit untuk bisa mewakili perempuan dalam setiap kepentingan dan kebutuhannya. Dari 9% tentu masih ada perbedaan lagi mana yang mempunyai perhatian khusus kepada perempuan. Sehingga perempuan yang memperjuangkan kaumnya sendiri di DPR semakin sedikit.

Dengan jumlah anggota yang sangat sedikit dibandingkan dengan yang lain, maka suara mereka tidak akan bisa menang atau sangat sedikit yang bisa didengarkan. Permasalahan keterwakilan perempuan dalam lembaga pembuat kebijakan ini tidak hanya dialami di tingkat nasional. Di tingkat desa pun perempuan mempunyai kesempatan yang sedikit. Desa sendiri mempunyai lembaga sebagai mitra kerja keapa desa untuk mengembangkan desa yang bersangkutan. Lembaga baru yang dibentuk berdasar UU Pemerintahan Daerah, salah satu wewenangnya adalah membuat keputusan desa bersama-sama dengan kepala desa. Permasalahan yang muncul adalah sama dengantingkat nasional atau propinsi, atau kabupaten. Jumlah perempuan yang bisa masuk ke dalam lembaga baru ini [ baca: Badan Perwakilan Desa (BPD)], sangat sedikit. Bahkan kebanyakan tidak ada perempuan yang masuk dalam keanggotaan BPD ini. Hal ini ada dua kemungkinan yang bisa menjadi alasan.

*Pertama* pengaruh dari luar diri perempuan, dan yang *Kedua* adalah pengaruh yang datangnya dari dalam dari perempuan itu sendiri. Pengaruh yang datangnya dari luar adalah anggapan bahwa duni politik adalah dunia laki-laki. Termasuk hal ini adalah BPD. Sehingga orang banyak memilih laki-laki untuk biasa masuk ke dalam keanggotaan BPD. Hanya sedikit yang memilih perempuan untuk bisa masuk ke dalam keanggotaan BPD. Bahkan mulai dari pencalonan

saja, jumlah perempuan yang masuk kedalamnya sangat terbatas, selalu didominasi oleh laki-laki. Sementara pengaruh yang datanginya dalam diri perempuan sendiri adalah perasaan tidak pantas untuk masuk kedalam dunia politik ini. Atau ada perasaan yang terkadang tidak bisa diterima oleh pikiran. Cenderung mendahulukan perasaan. Sebagai contoh terjadi di salah satu desa di kabupaten Gunungkidul, Yogyakarta. Dari 13 orang anggota BPD, ada perempuan yang masuk di dalamnya. BPD di daerah Gunungkidul dibentuk berdasarkan pilihan yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa yang bersangkutan. Peraturan yang ada mengatakan calon yang ada diajukan mulai dari masyarakat yang paling bawah sampai ke tingkat desa.

Di tingkat desa nantinya akan ada panitia yang mengurus semua masalah pemilihan. Namun yang berhak untuk menentukan siapa yang akan menjadi calon adalah masyarakat sendiri. Panitia hanya menetapkan siapa saja yang menjadi calon. Masyarakat bebas menentukan siapa saja yang dianggapnya bisa mewakili dia ditingkat desa untuk memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan dan masalah mereka. Batasan-batasan tertentu sudah diberikan, misalnya batasan umur, batasan usia, batasan pendidikan dan sebagainya. Bila dicermati, aturan atau syarat yang ada pun sudah merugikan perempuan. Desa yang masih menganut sistem patriarki ini menutup kesempatan sebagian besar perempuan untuk bisa masuk menjadi

calon. Karena desa yang penuh dengan keterbatasan alam ini menyebabkan pendapatan masyarakat juga tidak sesuai dengan yang diharapkan. Bahkan panen yang ada kadang tidak lebih dari sekedar bisa dimakan sendiri. Sehingga kesempatan untuk bisa memperoleh pendidikan bagi perempuan pun sangat terbatas. Sehingga dari segi pendidikan banyak perempuan yang tidak bisa masuk menjadi calon. Demikian juga dengan “predikat” tokoh.

Bagaimana seseorang mempunyai pandangan, pengetahuan, dan jaringan yang luas bila dia hanya banyak melakukan pekerjaan di rumah. Berbeda dengan laki-laki yang memang mempunyai akses yang lebih baik, sehingga dia akan bisa memperoleh informasi, kesempatan dan akses yang lebih besar. Hal ini kembali menutup kesempatan kepada perempuan untuk bisa masuk ke dalam calon BPD. Dan yang *ketiga* adalah kebanyakan perempuan sendiri masih menyerahkan masalah kepada laki-laki (suami). Sebagai contoh, kebetulan sekali, perempuan yang menjadi anggota BPD tersebut sudah bersuami, dan suaminya juga terpilih menjadi anggota BPD. Namun dengan posisi yang demikian, dia mengatakan akan memilih mundur dari keanggotaan BPD, karena tidak enak dengan yang lainnya. Masak dia dengan suaminya menjadi anggota BPD semua. Daripada suaminya yang mundur, maka diaa yang memilih untuk mundur dari keanggotaan BPD di desanya. Pengalaman yang terjadi di Gunungkidul tersebut, hanya salah satu pengalaman yang

menunjukkan bahwa perempuan ada yang belum sadar dengan pentingnya kedudukan dia dalam satu lembag tertentu yang diharapkan bisa memperjuangkan kaumnya sendiri. Namun bukan berarti itu merupakan gambaran semua perempuan yang ada di Indonesia. Misalnya pengalaman di Lampung. Proses pemilihan anggota BPD di Lampung berbeda dengan yang dialami di Gunungkidul. Di Lampung keanggotaan BPD di dipilih oleh tokoh-toko masyarakat yang bersangkutan. Jumlah keanggotaannya bisa ditambah setiap saat, tergantung apakah tokoh-tokoh yang terutama berasal dari tokoh adat tersebut memilih orang kembali atau tidak. Bila para tokoh ini memilih atau menunjuk orang kembali untuk masuk ke dalam keanggotaan BPD, maka jumlah anggota BPD akan bertambah. Di Lampung ada suatu kelompok masyarakat yang beranggotakan perempuan. Sebelumnya di desa belum ada anggota BPD yang berjenis kelamin perempuan. Namun dengan berbagai masukan diperoleh dari berbagai sumber di luar desa, akhirnya mereka bisa meminta dimasukkan ke dalam keanggotaan BPD ini bukan merupakan hal yang mudah, membutuhkan perjuangan dan keberanian yang sangat besar bagi mereka. Yang sebelumnya hanya menerima apa saja yang terjadi, sampai kepada keputusan untuk bisa masuk ke dalam lembaga yang akan membuat keputusan.

Dua pengalaman yang terjadi tersebut memberikan gambaran yang jelas tentang apa yang harus dilakukan, baik yang dilakukan oleh

laki-laki maupun perempuan, baik yang berasal dari daerah yang bersangkutan maupun dari luar daerah yang bersangkutan. Kegiatan ini tidak boleh terputus dan harus terus menerus mendapatkan dukungan dari berbagai pihak. Termasuk dari laki-laki yang selama ini mempunyai “kekuasaan” yang sangat besar kepada perempuan. Sudah saatnya perempuan ini menjadi mitra sejajar yang benar-benar, dimana perempuan ditempatkan sama dengan laki-laki dalam segala bidang, tanpa membedakan apakah laki-laki atau dia perempuan.