

PEREMPUAN DALAM LEGISLASI RUUK DI DPRD PROVINSI DIY

Lisa Aminatul Mukaromah

Peserta Belajar Bersama Komunitas Perempuan Kappas Yogyakarta

Abstrak: Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPRD Provinsi DIY, pada proses legislasi RUUK DIY yang dalam hal ini hanya diwujudkan dalam satu kali pembahasan yakni Rapat Dewan ke 66. Keterwakilan secara kuantitas anggota dewan perempuan dalam rapat tersebut adalah 10 orang (83,33 %) hadir dan 2 orang (16,67%). Peran perempuan anggota legislatif yang menegaskan (dalam interupsinya saat rapat pembahasan muatan RUUK DIY berlangsung) bahwa yang harus ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX telah sesuai dengan prinsip kemaslabatan/Maslahah. Dengan di sabkannya Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX dengan penetapan tanpa harus diadakan pemilihan dalam RUUK DIY manfaat yang akan dirasakan masyarakat Yogyakarta akan lebih besar dari pada harus diadakan pemilihan. Peran perempuan anggota DPRD Provinsi DIY dalam pengambilan keputusan terhadap interupsinya sebagai Para wakil rakyat itu telah menjalankan amanah yang representatif kebendak masyarakat Yogyakarta. Dengan demikian prinsip-prinsip siyasah syar'iyah yang mengandung unsur-unsur: (1) kebijakan, hukum atau aturan, (2) dibuat oleh penguasa, (3) diwujudkan untuk kemaslabatan bersama, dan (4) tidak bertentangan dengan prinsip umum syari'at Islam. Telah dijalankan oleh DPRD Provinsi DIY dalam proses legislasi RUUK baik oleh anggota dewan laki-laki maupun perempuan.

Keyword : Perempuan, Legislasi dan DIY.

A. Pendahuluan

Allah SWT telah menciptakan manusia terdiri dari dua jenis, yaitu laki-laki dan perempuan untuk hidup bersama dalam suatu masyarakat. Keduanya mempunyai potensi yang sama dari sisi insaniyahnya, yakni berupa potensi akal dan potensi hidup (naluri dan kebutuhan jasmani). Potensi-potensi inilah yang akan mendorong manusia untuk memberikan kontribusi

dalam kehidupan ini. Keduanya diciptakan oleh Allah SWT untuk saling bekerjasama di antara mereka.

Keterlibatan perempuan dalam aktivitas politik adalah sebagai bagian dari kewajibannya yang datang dari Allah SWT, sebagai suatu bentuk tanggung jawabnya terhadap masyarakat yang terdiri atas perempuan dan laki-laki, bukan masyarakat laki-laki ataupun perempuan secara terpisah. Artinya, dalam aktivitas politik ini, perjuangan yang dilakukan kaum perempuan tidak boleh terpisah ataupun memisahkan diri dari laki-laki. Islam pun tidak pernah memisahkan suatu permasalahan sebagai permasalahan laki-laki atau permasalahan perempuan yang harus dipecahkan oleh masing-masing akan tetapi harus diselesaikan oleh keduanya sebagai tanggung jawabnya terhadap masyarakat.¹

Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, telah berkomitmen secara tegas memberikan hak yang sama kepada setiap warga negaranya baik laki-laki maupun perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa terkecuali. Hak-hak politik perempuan ditetapkan melalui instrumen hukum maupun dengan meratifikasi berbagai konvensi yang menjamin hak-hak politik tersebut. Hak politik perempuan salah satunya di atur dalam undang-undang yang berbunyi “Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan badan anggota legeslatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif dan yudikatif harus menjadi keterwakilan perempuan sesuai dengan persaratan yang ditentukan.”²

Penegasan hak-hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasinya konvensi hak-hak politik perempuan (*Convention on the Political Rights of Women*) yang menjelaskan hal-hal sebagai berikut:³

1. Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki, tanpa suatu diskriminasi.
2. Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.
3. Perempuan berhak untuk memegang jabatan publik dan menjalankan semua fungsi publik, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

¹Najmah Sa'idah dan Husnul Khatimah, *Revisi Politik Perempuan (Bercermin pada Shahabiyat)* (Bogor: CV IdeA Pustaka Utama, 2003), hlm. 150.

²Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia.

³Pusat Kajian Wanita dan Gender, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), hlm. 15

Dari sejumlah perangkat hukum di atas, perempuan Indonesia mempunyai landasan hukum yang kuat akan hak-haknya terlibat dalam bidang politik dan lembaga politik formal sama dengan laki-laki. Akan tetapi ditingkat implementasi, masih ditemui banyak keterbatasan dan kendala baik itu akibat dan nilai-nilai budaya yang hidup di masyarakat, maupun kendala teknis dilapangan, masih rendahnya tingkat pendidikan, dan pemberdayaan perempuan akan pendidikan politik juga belum optimal. Terkait masalah keterlibatan perempuan di kancah politik, maka dalam kajian ini penulis akan melakukan penelitian lebih lanjut permasalahan peran perempuan dalam parlemen yang mengambil lokasi penelitian di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama Pemerintah Daerah.

Anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah peserta Pemilihan Umum yang dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum. Salah satu fungsi dari DPRD yaitu fungsi legislasi yang diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerahbersama Gubernur. Isu yang menarik untuk dikaji dalam proses legislasi salah satunya adalah RUUK (Rancangan Undang-Undang Keistimewaan) yang sampai saat ini masih kontroversial dalam tahap pengesahannya. Hal yang menarik dikaji dalam skripsi ini adalah bagaimana kualitas peran perempuan di parlemen dalam proses legislasi Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang sampai saat ini masih dalam proses legislasi menuju tahap pengesahan.

B. Islam dan Peran Perempuan

1. Peran Perempuan dalam Islam

Perempuan dalam bahasa Arab diungkapkan dengan lafadz yang Besar Kamus dalam Sementara *امرأة* dan *نساء*, lain antara, berbeda Bahasa Indonesia disebutkan bahwa perempuan adalah orang (manusia) yang mempunyai kelamin wanita, dapat menstruasi, hamil, melahirkan anak dan menyusui. Kata perempuan lebih sering didengungkan dari pada kata wanita, hal ini dikarenakan oleh pendapat para kaum feminis bahwa wanita dalam kosa kata jawa berarti “wani ditoto” sedangkan berkaitan dengan istilah perempuan, dalam prasasti Gandasuli ditemukan bahwa ia berasal dari serapan kata “parpuanta” yang artinya dipertuan atau dihormati (empu = gelar kehormatan yang berarti tuan). Oleh karena itu, kaum feminis tidak menggunakan istilah wanita, tetapi lebih memilih

istilah perempuan. Mereka mempunyai persepsi bahwa kata wanita mengandung makna yang bias patriarkhi.⁴

Islam memandang bahwa perempuan dan laki-laki adalah sama. Allah SWT telah menempatkan peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan secara adil agar keduanya dapat hidup berdampingan secara harmonis, karena keduanya diciptakan untuk hidup berdampingan ditengah-tengah masyarakat. Bahwa Allah telah menciptakan pada keduanya rasa ketergantungan satu sama lain karena kelangsungan hidup generasi berikutnya bergantung pada keberadaan keduanya, laki-laki dan perempuan di muka bumi ini. Sebagai hamba Allah laki-laki dan perempuan dengan potensinya yang sama dari sisi insaniyah (kemanusiaanya) telah diberikan aturan yang sama misalnya kewajiban mengajak manusia pada keimanan, sholat, puasa, zakat, haji, menuntut ilmu, dan mengemban dakwah.⁵

Perempuan mempunyai kedudukan sebagai hamba Allah yang mengemban kewajiban individual sebagaimana halnya laki-laki, disamping itu seorang perempuan juga secara khusus telah dibebani tanggung jawab kepemimpinan dalam rumah tangga suaminya sekaligus menjadi pemimpin anak-anaknya. Perempuan sebagai pemimpin rumah tangga suami dan anak-anaknya mengandung pengertian bahwa peran kepemimpinan yang utama bagi perempuan adalah merawat, mengasuh, mendidik, dan memelihara anak-anaknya agar kelak menjadi orang yang mulia dihadapan Allah. Di samping itu, perempuan juga berperan membina, mengatur, dan menyelesaikan urusan rumah tangga agar memberikan ketentraman dan kenyamanan bagi anggota-anggota keluarganya. Dengan perannya ini ia telah memberikan sumbangan besar kepada Negara dan masyarakatnya. Sebab, dengan hal ini berartiperempuan telah mendidik dan memelihara generasi umat agar tumbuh menjadi individu-individu yang sholih dan muslih di tengah-tengah masyarakatnya. Dengan begitulah bisa dikatakan bahwa kepemimpinan perempuan ini berperan melahirkan pemimpin-pemimpin lainnya di tengah-tengah umat.

Perlu difahami bahwa peran laki-laki dan perempuan dalam Islam tidak berarti sama rata dalam tanggung jawab dan hak untuk semau hal. Berkaitan dengan potensi dan kemampuan jenis masing-masing laki-laki dan perempuan, Allah SWT telah memberikan tugas yang seimbang dengan kemampuan jenisnya. Misalnya saja ketika Allah SWT

⁴ Hj. Istibsyarah, *Hak-hak Perempuan Relasi Jender menurut Tafsir AlSya'rawi*, (Jakarta: Teraju, 2004), hlm.57. Baca juga Najmah Sa'idah dan Husnul Khatimah, *Revisi Politik Perempuan (Bercermin pada Shahabiyat)*, (Bogor: CV IdeA Pustaka Utama, 2003), hlm. 121.

⁵*Ibid*, hlm. 122.

membebankan tugas kehamilan dan melahirkan atas perempuan, Allah SWT menciptakan kesanggupan pada kaum perempuan untuk memikul tanggung jawab tersebut yang tidak dimiliki laki-laki. Allah tidak pernah mendholimi dan membebani hambanya diluar kesanggupan mereka. Pada masa Nabi Muhammad SAW, kaum perempuan memperoleh hak, kemerdekaan dan suasana batin yang cerah. Rasa percaya diri mereka semakin kuat sehingga di antara mereka mencatat prestasi gemilang, baik dalam sektor domestik maupun di sektor publik.

Realita seperti ini tidak berlangsung lama karena banyak faktor. Misalnya, semakin berkembangnya dunia Islam sampai pusat-pusat kerajaan yang bercorak *misoginis*,⁶ menjamin pemisahan jenis kelamin dan diskriminasi terhadap perempuan dalam masalah seperti waris, perceraian, pengasuhan anak dan masalah-masalah keluarga lainnya, sebagaimana terjadi di Damascus, Baghdad dan Persia. Selain itu unifikasi dan kodifikasi kitab-kitab hadis, tafsir dan fiqh juga banyak dipengaruhi oleh budaya lokal yang baik secara langsung atau tidak- mempunyai andil dalam memberikan pembatasan hak dan gerak kaum perempuan. Kecenderungan masyarakat tersebut menempatkan laki-laki di dunia publik dan perempuan di dunia domestik terjadi hampir pada setiap peradaban manusia.

Mitos ini kemudian melahirkan kesenjangan sosial yang berkepanjangan antara dua jenis kelamin. Perempuan dianggap superior dalam aktivitas rumah tangga (kegiatan domestik), sementara laki-laki dianggap paling bertanggung jawab dalam kegiatan publik. Dalam Islam, perempuan bisa sejajar dengan laki-laki jika dilihat dari kaca mata spiritualitas ketuhanan. Pendirian ini, sekurang-kurangnya tampak dalam Surat al-Hujarat ayat 13:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ
إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ١٣

Perempuan juga bisa lebih tinggi di atas laki-laki. Pandangan ini berlaku untuk laki-laki sebagai anak kepada perempuan sebagai ibu. Dalam salah satu Hadits Nabi:⁷

⁶Laki-laki yang membenci perempuan.

⁷Ridho/Perkenan Allah tergantung pada perkenan orang tua, dan murka Allah tergantung murka kedua orang tua. Dalam salah satu Hadits Nabi yang banyak sekali dikutip oleh literatur keislaman (pada bagian akhlaq), diriwayatkan sebagai berikut: "Suatu ketika seorang sahabat bertanya kepada Nabi, siapakah yang paling berhak untuk diberi kebaktian? Nabi menjawab: Ibumu! Kemudian?, tanya sahabat. Ibumu. Kemudian?, tanya sahabat lagi. Ibumu, jawab Nabi. Kemudian? Bapakmu...".Literatur

رضى الله في رض الوالدين وسخط الله في سخط الوالدين

Orang tua dimaksud sebagai pihak yang berhak memperoleh penghormatan dan kebaktian dari sang anak dalam hadits tersebut, pertama kali adalah orang tua perempuan (ibu), baru kemudian orang tua laki-laki (bapak). Sejalan dengan ini, banyak pula dikutip oleh literatur keislaman dan para kiai/muballigh dalam berbagai kesempatan, sebuah Hadits lain yang menegaskan, bahwa “Surga itu berada di bawah telapak kaki sang ibu.” Suatu Hadits yang diberi tafsiran oleh literatur keislaman sebagai betapa tingginya derajat ibu seharusnya dipandang oleh anak, laki-laki maupun perempuan.

Jika titik tolaknya dari wacana yang demikian, maka posisi perempuan sangat strategis. Di sektor publik, perempuan juga harus diberi peran yang cukup baik di wilayah politik, hukum, ekonomi, dan lain-lain. Sebagian masyarakat mungkin masih berasumsi bahwa bangkitnya peranan perempuan muslim dalam dunia publik baru terjadi di zaman kemerdekaan. Ini merupakan pandangan yang salah. Perjuangan perempuan Islam telah berusia cukup lama dengan bukti adanya Al-Qur'an yang mengisahkan beberapa perempuan, di antaranya dalam ayat berikut:

إني وجدت امرأة تملكهم وأوتيت من كل شيء ولها عرش عظيم⁸

Ayat ini telah mengisyaratkan bahwa ada seorang perempuan yang sangat cakap dalam memegang kekuasaan, dia adalah Ratu Bilqis. Ini terbukti dalam sejarah dikisahkan bahwa dia mendapatkan surat dari Nabi Sulaiman. Dalam menyikapi hal tersebut, dia tidak langsung memutuskan apa solusi yang diambil, tapi Ratu tersebut memusyawarakannya dengan para menteri dan staf ahlinya. Setelah musyawarah, ditemukanlah suatu solusi yang sangat bijaksana sehingga mereka yang hadir di situ menerima dengan lapang dada. Peristiwa di atas bisa dikatakan bahwa kinerja yang dilakukan oleh seorang Bilqis sangatlah produktif. Dia telah mampu menghasilkan *output* yang sangat besar dengan memberikan salah satu kebijakan yang merupakan masukan (*input*) dalam memutuskan suatu problem. Apabila peristiwa tersebut diimplementasikan dalam dunia ekonomi, maka Bilqis sangat memahami strategi menaklukkan lawan

keislaman umumnya menafsirkan Hadits ini dengan menyatakan, bahwa ibu (orang tua perempuan) berhak atas kebaktian anaknya tiga kali lipat dari kebaktian yang patut diberikan kepada bapak (orang tua laki-laki).

⁸An Naml (27): 23.

bisnis dengan baik sehingga bisa mendapatkan suatu hasil yang sangat memuaskan di antara kedua belah pihak.

Sekalipun ada sejarah yang cukup kuat, tetap saja wacana pemimpin perempuan telah memancing polemik dan debat antara pro maupun yangkontra. Hal ini terjadi karena satu sisi ditemukan penafsiran ayat dan hadis yang secara tekstual mengutamakan laki-laki untuk menjadi pemimpin, meskipun sebagian ada yang membolehkannya, di sisi lain ada kenyataan obyektif adanya sejumlah perempuan yang memiliki pengaruh kuat di masyarakat dan mempunyai kemampuan untuk menjadi pemimpin. Pendapat yang melarang perempuan berpolitik mengajukan argumentasi sebagai berikut:

1. Pernyataan al-Qur'an tentang laki-laki menjadi pemimpin atas perempuan, karena Allah telah melebihkan sebagian laki-laki atas sebagian perempuan.

الرِّجَالُ قَوُّمُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ
فَأَلْصَلْحَاتُ قَتِنَتْ لِلْغَيْبِ بِمَا حَفِظَ اللَّهُ وَالَّتِي تَخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ
وَأَهْجُرُوهُنَّ فِي الْمَضَاجِعِ وَاصْرَبُوهُنَّ فَإِنْ أَطَعْنَكُمْ فَلَا تَبْغُوا عَلَيْهِنَّ سَبِيلًا إِنَّ اللَّهَ كَانَ
عَلِيمًا كَبِيرًا ٣٤

2. Hadis Nabi menyebutkan "Tidak akan bahagia suatu kaum yang menyerahkan suatu urusan kepada perempuan". (HR. Bukhari).

لن يفلح قوم ولوا أمرهم امرأة

3. Sebagian kitab tafsir telah menjelaskan laki-laki memimpin perempuan, dialah pemimpinnya, pembesarnya, hakimnya, dan pendidikannya, apabila menyimpang, karena laki-laki lebih utama dari perempuan, laki-laki lebih baik dari perempuan (*Tafsir Ibnu Kasir* 1). Keutamaan laki-laki atas perempuan bermula dari sebab *fitrah* (asal mula) dan berpuncak padasebab *kasbiyah* (usaha), Keutamaan (*Fadal*) laki-laki atas perempuan dalam empat hal: kecerdasan akal (*kamâl al-'Aql*), kemampuan manajerial (*husn al-tadbîr*), keberanian berpendapat (*wazanah al-ra'yi*) dan kelebihan kekuatan fisik (*mawazidu al-quwah*). Oleh karena kenabian (*nubumwah*), kepemimpinan (*imâmah*), kekuasaan (*nilayah*), persaksian (*syahadah*) dan jihad dikhususkan laki-laki (*Safwatul Tafâsir* 1).
4. Kitab fiqh menurut Wahbah al-Zuhaili, syarat kepala negara adalah lakilaki, demikian juga Abul al-A'la al-Maududi mengharamkan perempuan duduk dalam seluruh jabatan penting pemerintahan. Lebih-lebih jabatan kepala negara

Sedangkan pendapat yang membolehkan perempuan berpolitik, argumentasinya sebagai berikut:

1. Pernyataan al-Qur'an tentang orang-orang yang beriman, laki-laki dan perempuan, sebagian mereka adalah penolong atau ahlinya sebagian yang lain, mereka menyuruh mengerjakan yang ma'ruf dan mencegah yang mungkar. Sesungguhnya aku menjumpai seorang perempuan yang memerintah mereka dan dia dianugrahi segala sesuatu serta mempunyai singgasana yang besar, seorang perempuan adalah Ratu Balqis yang memerintah di negeri Saba'.
2. Hadis "Tidak akan bahagia suatu kaum yang menyerahkan urusan kepada perempuan" perlu diteliti sanadnya, dan hadis tersebut termasuk hadis *abad*. Kalaupun dianggap *sahih* hendaknya ditempatkan pada konteks pengucapan Nabi yang berkaitan dengan tidak mampunya Buron binti Syiwaraih memimpin kerajaan Persia.

Menurut Fazlur Rahman, laki-laki bertanggung jawab atas perempuan karena Allah telah melebihkan sebagian mereka atas sebagian yang lain karena mereka (laki-laki) memberi nafkah dari sebagian hartanya, bukanlah hakiki melainkan fungsional, artinya jika seorang isteri di bidang ekonomi dapat berdiri sendiri dan memberikan sumbangan bagi kepentingan rumah tangganya, maka keunggulan suaminya akan berkurang.⁹

Sedangkan pendapat Aminah Wadud Muhsin, yang sejalan dengan Fazlur Rahman, menyatakan bahwa superioritas itu melekat pada setiap laki-laki *qawwâmîn* atas perempuan, tidak dimaksudkan superior itu secara otomatis melekat pada setiap laki-laki, sebab hal itu hanya terjadi secara fungsional yaitu selama yang bersangkutan memenuhi kriteria Al-Qur'an yaitu memiliki kelebihan dan memberikan nafkah. Ayat tersebut tidak menyebut semua laki-laki otomatis lebih utama daripada perempuan.¹⁰

Demikian juga Ashgar Ali Engineer berpendapat bahwa *qawwâmîn* disebutkan sebagai pengakuan bahwa, dalam realitas sejarah kaum perempuan pada masa itu sangat rendah dan pekerjaan domestik dianggap sebagai kewajiban, sementara laki-laki menganggap dirinya unggul, karena kekuasaan dan kemampuan mencari dan memberikannya kepada perempuan. *Qawwâmîn* merupakan pernyataan kontekstual bukan normatif, seandainya alQur'an menghendaki laki-laki sebagai *qawwâmîn*, redaksinya

⁹ Fazlurrahman, *Major Themes of The Quran*, Edisi Kedua, (Minneapolis: Biblioteca Islamica, 1989), dalam Edisi Indonesia, terjemahan Anas Mahyuddin, *Tema pokok Al-Qur'an*, (Bandung: Pustaka, 1983), hlm. 72

¹⁰ Aminah Wadud Muchsin, *Wanita di dalam Al-Qur'an* (Bandung: Pustaka, 1994), hlm. 73.

akan menggunakan pernyataan normatif, dan pasti mengikat semua perempuan dan semua keadaan, tetapi al-Qur`an tidak menghendaki seperti itu.¹¹

Uraian di atas menunjukkan bahwa posisi kaum laki-laki atas perempuan bersifat relatif tergantung pada kualitas masing-masing individu. Kesimpulan ini juga didukung fakta sejarah, baik pada masa Nabi Muhammad atau sebelumnya, sebagaimana tampak dalam kisah kekuatan mental yang dimainkan oleh Maryam, Ibu dari Nabi Isa as. Dari kisah ini dapat diambil suatu gambaran bahwa kekuatan emosional dalam menepis fitnah yang dilontarkan orang-orang pada saat itu menjadikan psikologis dia tetap tenang, tabah dan sabar sampai mereka mengetahui akan rahasia Allah SWT dibalik peristiwa lahirnya Nabi Isa as. Di masa Rasul juga terdapat banyak perempuan produktif. Sejarah mencatat dan mengabadikan beberapa nama besar di bidang pengembangan akademik, bidang medis, bidang militer, bidang seni dan budaya serta bidang bisnis.¹²

2. Peran perempuan dalam Perspektif Fiqh *Siyâsah*

Peran adalah bagian yang dimainkan pada setiap keadaan dan cara bertingkah laku untuk menyelaraskan diri dengan keadaan karier dalam arti umum (pekerjaan yang memberi harapan untuk maju).¹³

Perempuan mempunyai kewajiban untuk mengurus urusan umat melalui keterlibatannya dalam aktifitas politik. Sebagai aktifitas politik, perempuan sebagaimana laki-laki memiliki hak untuk memilih dan dipilih sebagai anggota Majelis Syura (dalam sistem pemerintahan Islam) berkewajiban untuk menasehati dan mengoreksi penguasa serta berkewajiban untuk terlibat dalam kelompok dakwah atau partai politik Islam. Inilah peran dan fungsi perempuan dibidang politik. Hanya saja, hendaknya disadari bahwa pemberdayaan perempuan dibidang politik ini bukan sebagai suatu cara untuk meraih suatu jabatan atau kekuasaan melainkan perintah dari Allah SWT dan Rasul-Nya.

Perempuan dan laki-laki memiliki kedudukan dan tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan tujuan-tujuan luhur masyarakat. Oleh karena itulah Allah SWT memerintahkan pula agar keduanya ridho terhadap apa yang telah ditentukannya dan melarang keduanya saling iri

¹¹Ashgar Ali Engineer, *Hak-hak Perempuan Dalam Islam*, terjemahan Farid Wadji dan Cici Farhan Assegaf (Yogyakarta: Benteng Budaya, 1994), hlm. 179.

¹²Haifa A Jawad, *Otoritas Hak-hak Perempuan; Perspektif Islam atas Kesetaraan Jender*, terjemahan Anni Hidayatun, (Yogyakarta: Fajar Pustaka Buku, 2002), hlm. 72

¹³Sulaiman Al-asyghor, *Muslimah Dikepung Sekularisme*, (Solo : Pustaka Mantiq, 1993), hlm. 25.

dan dengki dengan kelebihan yang diberikan atas sebagian yang lain. Allah SWT berfirman:

وَلَا تَتَمَنَّوْا مَا فَضَّلَ اللَّهُ بِهِ بَعْضَكُمْ عَلَى بَعْضٍ لِّلرِّجَالِ نَصِيبٌ مِّمَّا كَتَبْنَا وَلِلنِّسَاءِ نَصِيبٌ مِّمَّا كَتَبْنَا وَسَأَلُوا اللَّهَ مِنْ فَضْلِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمًا¹⁴

Telah kita fahami bersama bahwa perempuan disamping sebagai hamba Allah, ibu dari anak-anaknya, istri dari seorang suami, serta anak dari ayah ibunya adalah bagian dari masyarakat sebagaimana halnya laki-laki. Keberadaan keduanya ditengah-tengah masyarakat tidak dapat dipisahkan satu sama lain, tetapi merupakan satu kesatuan yang utuh, karena keduanya bertanggung jawab menghantarkan kaum muslim untuk menjadi umat terbaik di dunia ini. Ini merupakan salah satu aktifitas politik yang harus dilaksanakan baik oleh laki-laki maupun perempuan secara bersama-sama dan berkesinambungan.

Dasar legitimasi partisipasi politik perempuan tidak bisa dibedakan dengan laki-laki. Partisipasi mereka menjangkau seluruh dimensi kehidupan. Islam telah memberikan ruang pilihan bagi perempuan dan laki-laki untuk menjalankan peran politik domestik maupun publik, untuk menjadi cerdas dan terampil. Al-Qur'an juga menegaskan adanya balasan atau ganjaran yang sama antara laki-laki dan perempuan bagi pekerjaan politik tersebut.

Laki-laki dan perempuan dapat menjadi penguasa atau pemimpin yang berpartisipasi dalam menyeru kepada kebenaran dan mencegah kebatilan. Pemegang otoritas tentu bukan saja dalam lingkup domestik seperti rumah tangga saja tetapi juga di wilayah publik. Perempuan di idealiskan memiliki kemandirian dalam berpolitik dan kemandirian.

يَأْتِيهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعُنَكَ عَلَىٰ أَنْ لَا يُسْرِحْنَ بِاللهِ شَيْئًا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعْصِينَكَ فِي مَعْرُوفٍ فَبَايِعَهُنَّ وَأَسْتَغْفِرَ لَهُنَّ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ¹⁵ ١٢

Dalam sejarah tercatat sejumlah perempuan-perempuan terkemuka yang cerdas. Mereka sering terlibat dalam diskusi-diskusi tentang sosial dan publik. Bahkan mengkritik kebijakan-kebijakan domestik maupun publik yang patriarkis. Partisipasi perempuan juga muncul dalam sejumlah *Bai'ah*.¹⁶ Sejumlah perempuan sahabat Nabi SAW seperti: Nusaibah binti

¹⁴An-Nisā'(4): 32.

¹⁵ Al Mumtahanah 60: 12.

¹⁶*Bai'ah* adalah perjanjian atau sumpah setia dalam memegang keimanan atau keislaman serta untuk mengikuti perjuangan Nabi SAW sebagai tanda kesetiaan.

Ka'ab, Ummu Athiyah al-Ansyariyah dan Rabi' binti al-Mu'adz ikut bersama lakilaki dalam perjuangan bersenjata melawan penindasan dan ketidak-adilan. Umar ibn Khatab ra. Juga pernah mengangkat al-Syifa (seorang perempuan cerdas dan terpercaya untuk jabatan manager pasar di madinah).¹⁷

Pada politik praksis perempuan seperti Ummu Hani yang dibenarkan sikapnya oleh Nabi SAW. Ketika memberikan jaminan keamanan (salah satu aspek politik) kepada sementara orang musyrik. Istri nabi Muhammad SAW, Aisyah ra., memimpin langsung peperangan melawan Ali bin Abi Tholib dalam perang Unta (656 M). Beberapa perempuan Islam yang termasyur dalam peperangan diantaranya: Asma' binti Abu Bakar Ashidiq, Asma' binti Yazid bin Asakan, Ummu Amarah, Nasibah binti Ka'ab sedangkan para perempuan yang termasyur di bidang politik dan pemerintahan adalah Sayyidatul Fatimah binti Rasulullah SAW, 'Atikah binti Yazid bin Muawwiyah, Salma binti Ya'kub bin Abdillah al-Makhzumi, Alkhoizaran binti 'Athok. Kisah tentang kebesaran Ratu Bilqis diuraikan tidak kurang dari dua surah (*An Naml dan Al-Anbiya*) yang dapat diambil sebagai pelajaran bagi kehidupan umat manusia. Ibn Katsir setuju bahwa ayat tersebut mengisyaratkan dan mengakui perempuan dalam politis sebagai pemimpin.¹⁸

Adanya pengakuan terhadap hak politik bagi perempuan di antaranya: *Jibadi* dan memegang jabatan pemerintahan atau organisasi. *Jihad* di medan perang bagi perempuan menurut Al-Sya'rawi tidak ada masalah karena padamas nabi perempuan senantiasa mengikuti perang. Saat ini *Jihad* adalah menyebarkan Syari'at Allah SWT menegakkan keadilan dan memerangi kesesatan. Laki-laki dan perempuan mempunyai kewajiban untuk itu. Karena tidak ditemukan ayat Al-Qur'an maupun hadis yang melarang perempuan memegang jabatan dalam bidang politik. Laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam kepemimpinan.

C. Keterwakilan Eksistensi Kuantitas dalam Proses Legislasi RUUK di DPRD Provinsi DIY Prespektif *Siyâsah Syar'iyah*.

¹⁷Sulaiman Al-asyghar, *Muslimah Dikepung Sekularisme*, (Solo: Pustaka Mantiq, 1993), Hlm. 166-167.

¹⁸*Ibid.*

*Siyāsah Syar'īyyah*¹⁹ (secara bahasa: *Siyāsah* = mengatur ; *syar'īyyah* = secara syarak (ketentuan dari Allah SWT dan Rasul-Nya). Pembahasan *siyāsah syar'īyyah* menyangkut permasalahan kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan Islam, serta hubungannya dengan kepentingan rakyat.

Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan *siyāsah syar'īyyah* sebagai wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam negara Islam sehingga terjamin kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudharatan, dalam batas-batas yang ditentukan syarak dan kaidah-kaidah umum yang berlaku, sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan ijtihad ulama. Kepentingan umum yang dimaksudkan adalah segala peraturan dan perundang-undangan negara. Baik yang berkaitan dengan hubungan negara dengan rakyat (urusan dalam negeri) maupun hubungan negara dengan negara lain (hubungan luar negeri). Dalam *siyāsah syar'īyyah*. Pihak penguasa berhak untuk mengatur segala persoalan negara Islam sejalan dengan prinsip pokok yang ada dalam agama.

Menurut Ibnu Qayyim al-Jauziah wewenang tersebut diberikan syarak kepada pihak penguasa, sekalipun tidak ada wahyu dan hadis yang mengaturnya, asalkan tidak bertentangan dengan prinsip umum syariat Islam. Dengan demikian, pihak penguasa mendapatkan wewenang yang luas dalam mengatur kemaslahatan dan kepentingan umum dalam mengatur kemaslahatan dan kepentingan umum dalam negara Islam. Ia boleh menentukan perundang-undangan dan peraturan-peraturan sesuai dengan situasi dan kondisi negara dan rakyatnya, dengan syarat tidak bertentangan dengan prinsip pokok agama Islam. Dengan demikian, *Siyāsah syar'īyyah* mengandung unsur-unsur: (1) kebijakan, hukum atau aturan, (2) dibuat oleh penguasa, (3) diwujudkan untuk kemaslahatan bersama, dan (4) tidak bertentangan dengan prinsip umum syari'at Islam.

Kajian terhadap *siyāsah syar'īyyah* meliputi tiga aspek utama: (1) dusturiyyah (tata negara), yang meliputi aturan pemerintahan, prinsip dasar yang berkaitan dengan pendirian suatu pemerintahan, serta aturan yang berkaitan dengan hak-hak pribadi, masyarakat, dan negara; (2) kharijiyyah (luar negeri), yang meliputi hubungan negara dengan negara lainnya, kaidah yang melandasi hubungan ini, dan tata aturan tentang keadaan perang dan damai; dan (3) māliyah (harta), yang meliputi sumber-sumber keuangan dan belanja negara.

Di antara unsur *Siyāsah syar'īyyah* itu ada penguasa yang menjalankan roda pemerintahan. dalam bahasan *Siyāsah syar'īyyah* dikenal tiga lembaga

¹⁹Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam* (Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve, 1995), hlm.1626-1628.

kekuasaan: (1) *as-sultab at-tasyri'yyah* (pembuat undang-undang/legislatif), (2) *as-sultab at-tanfiziyah* (yang bertugas menjalankan pemerintahan/eksekutif), dan (3) *as-sultab al-qada'yyah* (kekuasaan kehakiman/yudikatif). Pada awal Islam belum terjadi pemisahan antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sebagaimana yang dijumpai di banyak negara saat ini.

Pada masa Rasulullah SAW, kekuasaan dengan segala aspeknya masih dipegang sendiri olehnya karena sumber peraturan dalam Islam muncul darinya, baik yang bersifat wahyu maupun yang bersifat sunah. Namun demikian, dalam keadaan tertentu, Rasulullah SAW pernah mendelegasikan salah satu aspek kekuasaan ini kepada para sahabat. Untuk memimpin daerahdaerah lain (setingkat provinsi) ia menunjuk seorang amir sebagai wakilnya di setiap daerah. Dalam soal peradilan, Rasulullah SAW pernah mendelegasikannya kepada Ali bin Abi Talib (603-661), Usaid bin Atid. Mu'az bin Jabal (20 SH/603 M-18 H/639 M), Uqbah bin Amir, dan Muhammad bin Salamah.

Pembagian kekuasaan baru muncul pada masa Umar bin al-Khattab (581-644) menjadi khalifah. Beberapa riwayat menunjukkan bahwa untuk kekuasaan yudikatif, Umar menyerahkan penanganannya kepada beberapa sahabat, seperti Abu Musa al-Asy'ari (w. 53 H) yang diangkat menjadi qadi (hakim) di Kufah dan Syuraih bin Amir menjadi qadi di Basra. Tetapi kekuasaan yudikatif yang bersifat mazalim (peradilan yang menangani permasalahan kecurangan oknum penguasa dan keluarganya: Wilayah alMazalim, kekuasaan legislatif, dan eksekutif masih tetap ditangani oleh Umarsendiri. Yang menjadi acuan dalam menjalankan ketiga kekuasaan tersebut pada masa al-Khulafa ar-Rasyidun (empat khalifah besar) adalah al-Qur'an dan sunah. Akan tetapi, jika kedua sumber itu tidak memuat secara tegas persoalan yang dihadapi, maka para sahabat melakukan ijtihad melalui qias atau analogi, atau juga melakukan ijtihad kolektif.

Pada masa Dinasti Umayyah, pembagian kekuasaan ini semakin jelas, karena Mu'awiyah bin Abi Sufyan (602-680) memisahkan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Badan legislatif yang bertugas membuat peraturan dan perundang-undangan diserahkan sepenuhnya kepada ulama. Dalam hal ini, tercatat dalam sejarah ungkapan populer Mu'awiyah, yaitu: "Kamu adalah para ulama dan kami para penguasa". Artinya, persoalan hukum ditangani ulama, sedangkan persoalan pemerintahan oleh pemerintah. Sejak saat itu mulailah pemisahan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada awal pemerintahan Dinasti Umayyah, rujukan untuk segala peraturan perundang-undangan, baik yang menyangkut kekuasaan legislatif, kebijakan eksekutif, maupun yudikatif, masih pada al-Qur'an dan sunah, atau hasil ijtihad para sahabat.

Akan tetapi pada penggalan terakhir dari pemerintahan Umayyah, persoalan sumber hukum menjadi simpang siur, karena semakin banyak fatwa para mujtahid, dan telah mulai muncul mazhabmazhab di setiap kota. Di Irak, umpamanya, muncul mazhab Ibnu Mas'ud, sementara di Hijaz/Hedzjaz (Madinah dan Mekah), orang berpegang pada ijihad Ibnu Abbas dan Sa'id bin Musayyab (15-94 H). Sejak saat ini hubungan ketiga kekuasaan tersebut mulai tidak lancar. Keadaan seperti iniberlanjut terus sampai ke masa Abbasiyah dan bahkan Dinasti Usmani (Ottoman).

Akan tetapi, sesuai dengan pengertian *siyāsah syar'iyah* itu sendiri, kebutuhan akan perangkat negara smakin berkembang, sesuai dengan kebutuhan zaman. Di zaman Umar bin al-Khattab telah dikenal adanya polisi, beberapa dewan (jawatan), kantor pos, pengatur gaji, dan perangkat peradilan. Pada masa Daulah Abbasiyah persoalan ini semakin berkembang sehingga dikenal adanya ketua Mahkamah Agung (al-qadi al-qudat), yang untuk pertama kali dijabat oleh Imam Abu Yusuf, seorang ahli fiqih sahabat Imam Abu Hanifah, dan dikenal juga adanya jabatan perdana menteri (ra'is alwizara).

Dengan demikian, sesuai dengan perkembangan zaman, kebutuhan akan perangkat ketiga kekuasaan itu semakin berkembang pula, sehingga para pemegang kekuasaan berusaha memenuhi kebutuhan perangkat negara saat itu. Di sinilah pengertian "wewenang luas yang diberikan kepada para penguasa dalam menentukan kebijakan, selama tidak bertentangan dengan prinsip pokok dalam agama Islam. "artinya, pihak penyelenggara negara, dalam Islam berhak menentukan kebijakan yang berkaitan dengan kemaslahatan bersama dalam suatu negara, sekalipun tidak ada petunjuk dari nas (al-Qur'an dan sunah) tentang kebijakan itu.

alam penetapan hukum (fiqih) Islam dikenal juga istilah *siyāsah syar'iyah*. Yang dimaksudkan oleh para ahli fiqih dengan istilah ini adalah suatu hukum yang didasarkan kepada kemaslahatan dan kepentingan umum. Oleh sebab itu, istilah *siyāsah syar'iyah* terkait erat dengan *maqāsid asyasyari'ah* (tujuan yang hendak dicapai dalam penentuan hukum), yaitu kemaslahatan umat dalam rangka menuju kebahagiaan dan kesejahteraan bersama. Dalam pengertian ini, dapat dikatakan bahwa sama sekali tidak ada perbedaan antara *siyāsah syar'iyah* yang terkait dengan penyelenggaraan negara dan *siyāsah syar'iyah* dalam pembentukan hukum (fiqh) Islam. Semuanya mengacu pada kemaslahatan bersama. Oleh sebab itu, para ahli fiqh menyatakan bahwa kebijakan penguasa tidak harus memiliki acuan yang terperinci dari al-Qur'an dan sunah, karena acuan *Siyāsah syar'iyah* adalah kemaslahatan umat, dan acuan kemaslahatan itu sendiri adalah prinsip umum yang diinduksi dari berbagai ayat atau hadis Rasulullah SAW. Terkait dengan ini juga, dalam menjalankan pemerintahan suatu

negara dalam Islam, seluruh pihak harus terlibat, baik negarawan, intelektual, ulama, ekonom, penguasa, militer, cendekiawan, maupun rakyat, karena urusan negara itu mencakup seluruh persoalan umat. Karenanya, menurut Muhammad Abduh dan Muhammad Rasyid Rida, keduanya tokoh pembaru dari Mesir, sangatlah wajar bahwa seluruh pihak tersebut dilibatkan dalam lembaga legislatif untuk memikirkan kebijakan yang akan diambil dan dijalankan pihak penguasa.

Perempuan memiliki posisi terhormat dalam ajaran Islam sejak zaman Rasulullah SAW, kaum perempuan telah berjasa besar dalam dakwah dan perjuangan menyebarkan ajaran Islam. Di era modern ini, peran perempuan setara dengan kaum pria. Salah satunya adalah peran kaum perempuan di parlemen sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang Pemilu 2009 telah menegaskan adanya kuota 30% persen bagi perempuan untuk dicalonkan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan harapan agar perempuan dapat berpartisipasi dalam bidang politik dan pemerintahan.

Sebagai anggota masyarakat, seorang perempuan tidak lepas dari kewajiban-kewajiban di dalam masyarakat, ia harus turut memikirkan baik buruknya masyarakat sekitarnya. Peran aktif perempuan sangat dibutuhkan dalam kemajua membangun bangsa dan negara. Menurut pandangan Islam, laki-laki dan perempuan itu sama, karena mereka merupakan kelompok umat manusia yang satu. Atas dasar itu maka dikeluarkanlah pertanggungjawaban syara' serta dipersamakanlah hak-hak dan kewajiban atas mereka. Sebagai makhluk tuhan yang memiliki tanggung jawab kemanusiaan, memakmurkan bumi dan mensejahterakan manusia. Tuhan memberikan kepada mereka laki-laki dan perempuan kemampuan untuk bertindak secara otonom yang diperlukan bagi tanggungjawab menunaikan amanah tersebut.

كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته²⁰

Pada hakikatnya perempuan bekerja (berprestasi/berkarir)sama baiknya dengan kaum laki-laki. Namun dalam pekerjaan tertentu, perempuan biasanya cenderung tidak agrasif, bersifat memelihara dan mempertahankan, ia memiliki sifat kelembutan sedikit berbeda dengan laki-laki yang lebih ekspasif. Perempuan dan laki-laki mempunyai perbedaan baik fisik maupun psikis dan tetap taat serta beriman kepadanya. Perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi DIY dalam proses legislasi RUUK ini mempunyai tugas yang sama dengan laki-laki dalam fraksinya memberikan kontribusi untuk memberikan

²⁰Pemimpin yang akan bertanggungjawab atas kepemimpinannya.

pertimbangan terhadap pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam draf RUUK.

Persamaan tugas kemanusiaan perempuan dan laki-laki dalam hal ini memberikan pandangan Fraksi untuk kemaslahatan masyarakat Yogyakarta yang nantinya akan diwujudkan dalam RUUK DIY, maka jika keduanya melakukan dengan sungguh-sungguh dengan penuh tanggungjawab maka Allah SWT akan menggajarnya dengan pahala yang lebih baik. Dengan dasar firman Allah SWT:

مَنْ عَمِلَ صَالِحًا مِّنْ ذَكَرٍ أَوْ أَنَّىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهٗ حَيٰوةً طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُمْ بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا يَعْمَلُونَ²¹

DPRD Provinsi DIY mempunyai 7 fraksi²² yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Golongan Karya(Golkar), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai demokrasi perjuangan (PDI-P), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F PKB) dan Fraksi PNPI Raya. Keterwakilan perempuan dalam tiap-tiap fraksi dapat dilihat sebagai berikut.²³

²¹An Nahl (16): 97.

²²Mengenai fraksi, telah di atur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 28. Yang berbunyi: (1). Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD. (2) Setiap anggota DPRD wajib menjadi anggota salah satu fraksi. (3) Setiap fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD 4 (empat) orang.(4) Partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD mencapai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau lebih dapat membentuk 1 (satu) fraksi.(5) Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3),anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.(6) Dalam hal tidak ada 1 (satu) partai politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) maka dibentuk fraksi gabungan yang jumlahnya paling banyak 2 (dua) fraksi gabungan.(7) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) harus mendudukkan anggotanya dalam satu fraksi.(8) Pembentukan fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) dilaporkan kepada pimpinan DPRD untuk diumumkan dalam rapat paripurna DPRD.(9) Fraksi yang telah diumumkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat tetap selama masa keanggotaan DPRD.

²³Data berdasarkan buku Anggota DPRD Provinsi DIY Periode 2009-2014.

Tabel
Keterwakilan Anggota DPRD Provinsi DIY perempuan dalam
Fraksi

Fraksi	Jumlah Total	Jenis Kelamin			
		Laki-Laki		Perempuan	
		Jumlah	%	Jumlah	%
P. Demokrat	10 (100%)	7	70 %	3	30 %
P. Golkar	7 (100%)	5	71,43 %	2	28,57%
P. PAN	8 (100%)	5	62,5 %	3	37,5%
P. PKB	5 (100%)	4	80 %	1	20 %
P.PKS	6 (100%)	6	100 %	0	0 %
P.PDI-P	9 (100%)	7	77,8 %	2	22.2 %
P. PNPI Raya	7 (100%)	6	85,7 %	1	14,3%

Data di atas menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam partai politik khususnya di DPRD Provinsi DIY yang telah mencapai kuota 30 % hanya dua partai yakni Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional. Hal ini dikarenakan karena sanksi yang kurang tegas terhadap partai yang belum menerapkan kuota 30 % pada masing masing anggotanya. Sanksi diumumkannya melalui media massa atau media cetak/media pemberitaan yang lain bagi partai yang tidak memenuhi 30% keterwakilan perempuan dirasa belum efektif artinya, harus ada sanksi lebih tegas yang mengaturnya.

Pembahasan RUUK di DPRD Provinsi DIY hanya dilakukan sebatas mengemukakan pandangan fraksi terkait isi RUUK yang kemudian dijadikan bahan masukan dan pertimbangan oleh DPR RI dalam menetapkan isi dan substansi RUUK DIY. Hal ini diwujudkan dalam Rapat Paripurna Dewan ke 66 DPRD Provinsi DIY pada Senin, 13 Desember 2010.

Perempuan yang menjadi juru bicara dalam pernyataan sikap hanya dua orang dari tujuh Fraksi yakni dari fraksi Partai Amanat Nasional dan Partai Golongan Karya (Golkar). Maka jika diprosentasikan adalah perempuan yang menjadi juru bicara fraksi 2 orang (28,57 %) dan selebihnya 5 fraksi diwakili oleh laki-laki 71,43 %. Fraksi Partai Amanat Nasional diwakili oleh Hj. Isti'annah Z.A, S.H, M.Hum. (Ketua Fraksi Partai Amanat Nasional) dalam menyampaikan pendapat fraksi terkait proses legislasi RUUK DIY menyampaikan beberapa hal sebagai berikut :

1. Keistimewaan DIY sudahlah final, yang artinya sampai kapanpun DIY harus tetap Istimewa.

2. Substansi Keistimewaan DIY harus diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY, sebagaimana telah diamanahkan dalam pasal 18 B UUD 1945, yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satu-satunya pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-Undang. Dengan demikian Undang-Undang Keistimewaan DIY merupakan hak Konstitusional Daerah Istimewa Yogyakarta dan sebaliknya merupakan kewajiban konstitusional negara untuk mewujudkannya.
3. Fraksi PAN mengusulkan agar substansi Keistimewaan DIY meliputi keistimewaan dibidang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Keistimewaan di bidang pendidikan, kebudayaan, Pertahanan, tata ruang dan keistimewaan berupa hak keuangan daerah untuk melaksanakan keistimewaan yang bersumber pada APBN.
4. Terkait dengan tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, fraksi PAN sangat menghormati dan memahami kehendak dan sikap masyarakat DIY. Fraksi PAN sebagai kepanjangan tangan dan penyambung lidah masyarakat DIY, harus diperjuangkan. Karena itu Fraksi PAN menyatakan sikap bahwa penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah merupakan pilihan terbaik.
5. Fraksi PAN juga mengusulkan agar dalam draf RUUK di Yogyakarta dimasukkan aturan proses suksesi kepemimpinan Kesultanan dan Pakualam, sekaligus kepemimpinan DIY secara jelas, untuk menghindari kemelut yang mungkin terjadi, bila salah satu atau kedua pimpinan DIY berhalangan tetap.
6. Fraksi PAN berpendapat bahwa Kepemimpinan yang bersifat turun temurun, sekalipun mungkin dianggap tidak sesuai dengan prinsip demokrasi yang mengharuskan adanya rotasi kepemimpinan secara demokratis lewat pemilihan, harus dianggap konstitusional sesuai dengan ketentuan pasal 18 B UUD 1945.
7. Fraksi PAN menghimbau agar pemerintah pusat dan DPR RI secara kreatif dan inovatif dapat menggabungkan antara suksesi kepemimpinan Kesultanan dan Pakualaman dengan pesan-pesan UUD 1945 sehingga tercapai harmonisasi secara mantab bagi masa depan DIY.
8. Fraksi PAN mendesak agar segera diadakan musyawarah nasional, yang menghadirkan unsur-unsur masyarakat DIY bersama DPRD Provinsi DIY, DPR RI dan pemerintah untuk memperoleh

pandangan yang lebih komprehensif, realistis dan sesuai dengan realitas sosial, budaya dan politik masyarakat DIY.

9. Fraksi PAN berharap agar Kesultanan dan Pakualam berdiri kokoh diatas semua kepentingan masyarakat DIY, bersikap netral dan tidak berafiliasi pada partai politik manapun.
10. Fraksi PAN menghimbau agar gelar Sultan 'Abdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah Ing Ngayogyakarta Hadiningrat tetap dipertahankan. Gelar ini memiliki makna filosofis bahwa keraton Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan atas pondasi nilai-nilai ajaran Islam, sehingga optimalisasi peran Keraton dalam pengembangan kehidupan keagamaan masyarakat DIY merupakan sebuah keniscayaan.

Partai Golongan Karya dalam menyampaikan pendapat fraksinya diwakili oleh Hj. Rany W. Rumintarto, S.E, M.M. (Ketua Fraksi Partai Golongan Karya) yang terangkum dalam 5 point sebagai berikut:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah Istimewa setingkat Provinsi pada sistem Pemerintahan NKRI harus dipertahankan.
2. Pemerintah pusat dan DPR-RI segera membentuk UU keistimewaan DIY sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 pasal 18B dan UU Nomor 32 tahun 2004.
3. Dalam UU sebagaimana tersebut pada butir Nomor 2, tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam yang bertahta.
4. Keputusan DPRD Provinsi DIY tentang Keistimewaan DIY untuk diteruskan kepada Pemerintah Pusat dan DPR-RI serta DPD-RI.
5. Seluruh esensi Keistimewaan harus bermuara pada kesejahteraan rakyat dan terjaminnya keutuhan NKRI.

Pada politik praksis seperti yang dilakukan oleh perempuan dalam menyampaikan pernyataan sikap oleh fraksi di atas dalam Islam telah mengenal sosok perempuan seperti Ummu Hani yang dibenarkan sikapnya oleh Nabi SAW. Ketika memberikan jaminan keamanan (salah satu aspek politik) kepada sementara orang musyrik. Istri nabi Muhammad SAW, Aisyah ra., memimpin langsung peperangan melawan Ali bin Abi Tholib dalam perang Unta (656 M) dan Para perempuan yang termasyur di bidang politik dan pemerintahan adalah Sayyidatul Fatimah binti Rasulullah SAW, 'Atikah binti Yazid bin Muawwiyah, Salma binti Ya'kub bin Abdillah alMakhzumi, Alkhoziran binti 'Athok. Islam memandang

bahwa perempuandan laki-laki adalah sama. Allah telah menempatkan peran dan tanggungjawab laki-laki dan perempuan secara adil agar keduanya dapat hidup berdampingan secara harmonis, karena keduanya diciptakan untuk hidup berdampingan di tengah-tengah masyarakat. Bahkan Allah telah menciptakan pada keduanya rasa ketergantungan satusama lain karena kelangsungan hidup generasi berikutnya bergantung pada keberadaan keduanya, laki-laki dan perempuan di muka bumi ini.

إنما النساء شقائق الرجال

Jika semua pihak baik perempuan dengan laki-laki berjuang dengan maksimal membangun kekuatan dalam upaya legislasi RUUK DIY demi kemaslahatan masyarakat Yogyakarta, maka upaya pengesahan RUUK DIY oleh Presiden dan DPR RI akan segera terealisasi sebelum Oktober 2012. Karena akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada bulan Oktober 2012.

D. Keterwakilan Ide/Gagasan Perempuan dalam Proses Legislasi RUUK di DPRD Provinsi DIY perspektif *Siyâsah Syar'iyah*.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai *as-sultab at-tasyri'iyah* (pembuat undang-undang/legislatif) dalam proses legislasi RUUK ini memberikan kontribusi untuk memberikan pandangan umum pada proses Pembicaraan Tingkat Pertama oleh masing-masing fraksi untuk diserahkan kepada DPR RI terhadap RUUK DIY. Rapat Paripurna Dewan ke 66 masa persidangan III tahun sidang 2010 DPRD Provinsi DIY hari Senin, 13.17 s.d. 15.20 WIB Desember 2010 pukul 13.00 WIB dalam kaitannya dengan pembahasan RUUK DIY mempunyai 2 agenda yakni:²⁴

1. Penyampaian pernyataan sikap fraksi DPRD Provinsi DIY terhadap pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Pengambilan keputusan terhadap pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada Rapat Paripurna ke 66 DPRD Provinsi Yogyakarta dihadiri oleh 48 anggota dewan dan yang selebihnya tidak hadir. Acara tersebut dimulai dengan adanya ketukan palu 1 oleh pimpinan sidang yakni Bapak Yoeke Indra Agung Laksana, S.E. (Ketua DPRD Provinsi DIY). Pimpinan sidang mempersilahkan satu persatu juru bicara masing-masing

²⁴ Notulensi hasil rapat paripurna diambil di bagian persidangan DPRD Provinsi DIY

fraksi untuk memberikan pernyataan sikap mulai dari fraksi PDI-P, Fraksi P.Demokrat, Fraksi Partai PAN, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKS, Fraksi PKB dan Fraksi PNPI Raya. Setelah masing-masing fraksi membacakan pernyataan sikap sebelum keputusan dewan di bacakan berikut ini partisipasi anggota dewan dalam menyikapi tanggapan masing-masing fraksi yang disuarakan dalam bentuk interupsi berikut ini :

1. Interupsi pertama
Mempertanyakan apakah Keputusan mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme penetapan sudah disepakati seluruh fraksi-fraksi, karena ada fraksi yang meninggalkan rapat Paripurna sebelum ditetapkan. (Oleh : Ternalem PA, S.IP, M.SI)
2. Interupsi Kedua
Kita sudah bulat dan sudah disepakati dalam Rapat Konsultasi yang baru saja dilaksanakan pada saat skorsing. (Oleh : H.Sukanto, S.H)
3. Interupsi Ketiga
Senada dengan pak Kamto, bahwa keputusan sudah dinyatakan dan sebelum di skorsing sudah disetujui dalam Rapat Paripurna.
4. Interupsi Keempat
Agar ditegaskan bahwa yang ditetapkan adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX. (Iriani Pramastuti)
5. Pimpinan Rapat
Telah ditegaskan dalam keputusan bahwa yang ditetapkan sebagai Gubernur dan wakil Gubernur adalah Sri Sultan Hamengku Buwono X dan KGPAA Paku Alam IX yang bertahta, sebagaimana tertuang pada menetapkan keempat. Baiklah Rapat Paripurna kita lanjutkan, kepada Sekretaris Dewan kami persilahkan untuk membacakan naskah Rancangan Keputusan Dewan dimaksud. (Oleh: Pimpinan Sidang)

Hasil keputusan dewan dalam pernyataan sikap DPRD Provinsi DIY secara resmi telah ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi DIY Nomor 54/K/DPRD/2010 Tentang Sikap Politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPR-RI sebagai bahan masukan pembahasan RUUK.

Sampai saat ini RUUK masih dalam tahap pembahasan di DPR-RI yang dijanjikan akan selesai sebelum Oktober 2012 dikarenakan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta telah habis. Keterwakilan ide/gagasan dalam proses legislasi RUUK ini terlihat

pada saat interupsi keempat yang disuaraka oleh Iriani Pramastuti (dari Fraksi PNPI Raya) yang menegaskan bahwa yang harus ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX.

Sri Sultan Hamengku Buwono ke berapa pun harus ditetapkan sebagai bentuk keistimewaan pada provinsi ini. Hal ini telah mendapat penegasan mayoritas Fraksi DPRD DIY pada sidang paripurna terbuka 13 Desember 2010. Bahwa keistimewaan yang paling fundamental dan prinsipil adalah penetapan Dwi Tunggal Hamengkoni Agung, yakni Sri Sultan kepala pemerintahan dan Paku Alam sebagai wakilnya. Perspektif Politik Keputusan sidang paripurna terbuka DPRD DIY memutuskan prinsip keistimewaan adalah penetapan Sri Sultan sebagai gubernur. Itu sebuah keputusan politik yang mencerminkan aspirasi rakyat DIY. Peran perempuan dalam pengambilan keputusan terhadap interupsinya sebagai Para wakil rakyat itu telah menjalankan amanah yang sebenarnya.

Menurut 'Abd al-Wahhab Khallaf terdapat tiga prinsip pokok penyangga tegaknya setiap pemerintahan yang adil. Ketiganya yaitu:²⁵ a. Prinsip permusyawaratan. b. Prinsip pertanggungjawaban pemimpin pemerintahan. c. Prinsip diperolehnya kekuasaan tertinggi pemerintahan melalui bai'at umum rakyat.

Ketiga prinsip diatas pada hakekatnya menegaskan bahwa urusan rakyat berada sepenuhnya di tangan rakyat sesuai dengan tujuan kemaslahatan yang mereka kehendaki. Masyarakat Yogyakarta telah menghendaki penetapan Dwi Tunggal Hamengkoni Agung, yakni Sri Sultan kepala pemerintahan dan Paku Alam sebagai wakilnya. Proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus bergulat dan berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi (musyawarah untuk mencapai mufakat), sehingga sampai dengan detik ini belum melaksanakan Pilgub & Pilwagub secara langsung karena sesuai UU No.3/1950, Kontrak Politik antara Kasultanan & Pakualaman dengan Bung Karno yang Posisi Gubernur DIY adalah wakil pemerintah pusat (bertanggung-jawab langsung kepada presiden), sebagaimana halnya Camat yang melakukan tugas medewewind (tugas pembantuan) dan tidak masuk ranah desentralisasi sebagaimana walikota, bupati, lurah yang dipilih secara langsung oleh rakyat sesuai amandemen UUD 1945.

Sesungguhnya rakyat itu merupakan sumber kekuasaan (*mashdar assuluthat*) terbesar. Pendapat ini sejalan dengan pandangan *fuqaha* yang

²⁵A. Malik Madany, *Politik berpayung Fiqh* (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2010), hlm. 34-36.

menganggap kekuasaan politik harus dilihat sebagai *amanah, ijarah dan wakalah*. Hal tersebut adalah kesimpulan yang juga pernah diutarakan oleh Ibnu Taimiyyah:²⁶

والولاية نواب الله على عباده وهم وكلاء العباد على نفوسهم بمنزلة أحد الشريكين
مع الآخر. ففيهم معنى الولاية والوكالة²⁷

Peran Iriani Pramastuti (dari Fraksi PNPI Raya) sebagai anggota legislatif perempuan yang menegaskan bahwa yang harus ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX telah sesuai dengan prinsip kemaslahatan/*Maslahah*. *Maslahah* itu sendiri berasal dari kata *ashlah* atau *shalah* yang dapat berarti damai dan tenteram. Damai berorientasi pada fisik sedangkan tenteram berorientasi pada psikis. Adapun pengertian masalah secara terminologi adalah perolehan manfaat dan penolakan terhadap kesulitan.

Dengan disahkannya Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX dengan penetapan tanpa harus diadakan pemilihan dalam RUUK DIY manfaat yang akan dirasakan masyarakat Yogyakarta akan lebih besar dari pada harus diadakan pemilihan. Peran perempuan dalam proses legmengandung unsur-unsur: (1) kebijakan, hukum atau aturan, (2) dibuat oleh penguasa, (3) diwujudkan untuk kemaslahatan bersama, dan (4) tidak bertentangan dengan prinsip umum syari'at Islam. Telah dijalankan oleh DPRD Provinsi DIY dalam proses legislasi RUUK baik oleh anggota dewan laki-laki maupun perempuan.

Peran perempuan dalam proses legislasi RUUK di DPRD Provinsi DIY telah sesuai dengan Teori Peran, harapan-harapan dari masyarakat terhadap pemegang peran sebagai anggota legislatif telah diwujudkan dengan memberikan keputusan penetapan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX.

²⁶Ibnu Taimiyyah, *as-Si'asah asy-Syar'iyyah fi Islâh ar-Râ'i wa ar-Râ'iyyah*, (Cairo: Dar al-Kitab, 1969), hlm. 12-13. Dikutip oleh Dr. KH. A. Malik Madany, M.A dalam bukunya *Politik berpayung Fiqh*, (Yogyakarta : Pustaka Pesantren, 2010), hlm. 35.

²⁷Para penguasa adalah wakil-wakil Allah untuk mengurus para hamba-Nya. Mereka adalah wakil-wakil dari para hamba itu untuk mengurus hamba mereka. Kedudukan mereka satu sama lain adalah seperti dua pihak yang berkongsi. Pada diri mereka melekat status perwalian dan perwakilan.

DAFTAR PUSTAKA

- A Jawad, Haifa, *Otoritas Hak-hak Perempuan; Perspektif Islam atas Kesetaraan Jender, terjemahan Anni Hidayatun*, Yogyakarta: Fajar Pustaka Buku, 2002.
- Abdul Khalik, Farid, *Fikih Politik Islam*, Jakarta : Amzah, 2005. Abdul Rahman, Imam, “Kuota Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Di Indonesia Perspektif Hukum Islam,” Skripsi Fakultas Syari’ah, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, tidak diterbitkan (2005).
- Ali Engineer, *Ashgar Hak-hak Perempuan Dalam Islam, terjemahan Farid Wadji dan Cici Farhan Assegaf*, Yogyakarta: Benteng Budaya, 1994.
- Djazuli, H.A, *Fiqh Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam RambuRambu Syari’ah)*, Jakarta : Kencana, 2003.
- Fazlurrahman, *Major Themes of The Quran*, Edisi Kedua, (Minneapolis: Biblioteca Islamica, 1989), dalam Edisi Indonesia, terjemahan Anas Mahyuddin, Tema pokok Al-Qur’an, Bandung: Pustaka, 1983.
- Istibsyarah, *Hak-hak Perempuan Relasi Jender menurut Tafsir Al-Sya’rawi*, Jakarta : Teraju, 2004).
- M, Sirajuddin, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia* , Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2008.
- Madany, A.Malik, *Politik berpayung Fiqh*, Yogyakarta : Pustaka Pesantren, 2010.
- Muchsin, Aminah Wadud, *Wanita di dalam Al-Qur’an*, Bandung: Pustaka, 1994.
- Muin Salim, Abdul, *Fiqh Siyasah (Konsep Kekuasaan Politik Dalam AlQur’an)*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2002.
- Taimiyyah, Ibnu, *as-Siyasah asy-Syar’iyyah fi Islah ar-Ra’i wa ar-Ra’iyyah*, Cairo: Dar al-Kitab, 1969.
- Al-Mawardi, Imam, *Al-Abkam as-Sulthaniyyah: Hukum-hukum penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, Penerjemah: Fadli Bahri, Lc, Jakarta: PT Darul Falah, 2007.