

PARTISIPASI POLITIK WANITA INDONESIA DI PARLEMEN DAN RELEVANSINYA DENGAN PANDANGAN ULAMA TENTANG PERAN WANITA DALAM POLITIK

Neni Nuraeni

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung
Jl. A.H. Nasution No. 105 Bandung
Email: nuraeniabdul@gmail.com

Abstrak

Keterwakilan perempuan di Parlemen tidak memenuhi kuota batas minimal yang ditetapkan undang-undang, yaitu 30 %. Tulisan ini menelusuri faktor-faktor yang menjadi kendalanya. Hal lain yang juga dikaji adalah upaya-upaya sistematis yang dilakukan partai politik dalam mempersiapkan pemenuhan kuota perempuan dan mengaitkan semua permasalahan ini dengan fikih legislatif perempuan yang dikemukakan ulama yang diduga memiliki peran dan pengaruh dalam persoalan ini. Adanya anggapan bahwa dunia politik adalah dunianya laki-laki merupakan salah satu faktor kendalanya. Oleh karenanya perlu upaya sistematis yang perlu dilakukan partai politik dalam mempersiapkan pemenuhan kuota perempuan. Pandangan ulama tentang kedudukan politik kaum wanita memiliki relevansi yang signifikan terkait dengan partisipasi politik perempuan di parlemen, baik relevansi yang bersifat mendukung, maupun yang bersifat menghambat atau menjadi kendala, khususnya bagi partai yang berasas Islam atau berbasis umat Islam.

Kata Kunci:

Fikih Legislatif, Kuota Perempuan di Parlemen, Politik

A. Pendahuluan

Undang-Undang menetapkan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % di Parlemen, sebagaimana tercantum dalam undang-undang No. 12 pasal 65 ayat (1) tahun 2003; UU No. 10 tahun 2008, UU No. 8 tahun 2012, dan undang-undang lainnya. Namun, sekalipun telah ada pengaturan keterwakilan perempuan dalam parlemen melalui undang-undang Pemilu di atas, tetapi ketentuan 30% keterwakilan perempuan di parlemen belum tercapai. Hasil Pemilu 2004 anggota

Parlemen perempuan hanya 11,8 % dan Pemilu 2009 18 %.¹ Sementara hasil pemilu 2014 anggota parlemen perempuan hanya 14 %.² Hal ini berarti bahwa perempuan, baik dalam menentukan kebijakan politik (*political ideas*) dan kehadirannya dalam politik (*political presence*) belum terwakili secara signifikan. Padahal jika dilihat dari aspek kebutuhan, banyak hal memerlukan peran serta wanita dalam melahirkan kebijakan-kebijakan publik yang membawa mashlahat untuk kaum perempuan pada khususnya, dan manusia pada umumnya. Kemudian dilihat dari aspek jumlah penduduk Indonesia, perempuan merupakan mayoritas dibanding kaum laki-laki.³

Tulisan ini mencoba menelusuri faktor-faktor yang menjadi kendala tidak terpenuhinya kuota perempuan pada hampir setiap partai politik. Hal lain yang juga perlu dikaji adalah upaya-upaya sistematis yang dilakukan partai politik dalam mempersiapkan pemenuhan kuota perempuan dan mengaitkan semua permasalahan ini dengan fikih legislatif perempuan yang dikemukakan ulama yang diduga memiliki peran dan pengaruh dalam persoalan ini.

B. Kendala Keterwakilan Wanita di Parlemen

Keterlibatan perempuan dalam politik dari waktu ke waktu terus mengalami peningkatan. Salah satu indikatornya adalah peningkatan keterwakilan perempuan di legislatif-terutama sejak pemilihan umum (Pemilu) 1999 hingga 2009. Pada Pemilu 1999 (9%), Pemilu 2004 (11,8%), dan Pemilu 2009 (18%).⁴ Peningkatan perempuan di legislatif tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1

Perbandingan Jumlah Anggota Legislatif Perempuan dengan Anggota Legislatif Laki-laki⁵

Jenis Kelamin	1999-2004	2004-2009	2009-2014
Perempuan	9,0%	11,8%	18,%
Laki-Laki	91,0%	88.2%	82. %

¹ www.dpr.go.id, Ignatus Mulyono, *Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*.

² [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singk at-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singk%20at-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf), diakses tgl 23 Oktober 2014.

³ Biro Pusat Statistik Republik Indonesia (2001) jumlahnya adalah 101.628.816 atau sekitar 51 persen dari jumlah penduduk Indonesia.

⁴ www.dpr.go.id, Ignatus Mulyono, *Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*.

⁵ *Ibid.*

Peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik, terutama dalam Pemilu tersebut tidak terjadi secara serta merta, namun karena perjuangan yang terus menerus untuk mewujudkan hak setiap orang untuk mencapai persamaan dan keadilan. Salah satunya adalah dengan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakan dan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan yang tertuang dalam Pasal 65 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD menyatakan: *"Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%."*

Pada Pemilu Tahun 2009, kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan diatur melalui UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Data Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengenai perolehan kursi anggota DPR perempuan dan prosentase dengan perolehan kursi partai politik adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Perolehan kursi anggota DPR RI perempuan masing-masing partai politik pada pemilu 2009

No	Nama Partai	Jumlah aleg perempuan	Prosentase
1	Partai Demokrat	35	23,5 %
2	PDIP	17	18,9 %
3	Partai Golkar	18	17,5 %
4	PKB	7	25 %
5	PAN	7	15,2 %
6	PPP	5	13,6 %
7	Partai Gerindra	4	15,8 %
8	Partai Hanura	3	16,67 %
9	PKS	3	5,26 %
Total		101	17,86%

Berdasarkan tabel di atas, sekalipun dari sisi prosentase jumlah anggota legislatif perempuan di DPR RI mengalami kenaikan, namun tak satu pun dari partai politik memenuhi kuota minimum keterwakilan

perempuan di parlemen, termasuk Partai Demokrat sebagai partai politik yang konsisten menerapkan *affirmative action* kuota 30% keterwakilan perempuan.

Berbeda dengan pemilu legislatif (pileg) tahun sebelumnya, pileg untuk periode tahun 2014-2019, secara umum jumlah keterpilihan perempuan sebagai anggota legislatif hasil pemilu 2014 ini mengalami penurunan dibandingkan pemilu 2009. Berikut perolehan kursi anggota legislatif 2014-2019. DPR RI: Perempuan 97 (17.3%), Laki-laki 483 (86.3%), Total 560 kursi; DPD RI: Perempuan 34 (25.8%), Laki-laki 98 (74.2%), Total 132 kursi; DPRD Provinsi: Perempuan 335 (15.85%) Laki-laki 1.779 (84.15%) Total 2.114 kursi (33 provinsi); DPRD Kabupaten/Kota: Perempuan 2.406 (14.2%), Laki-laki 12.360 (85.8%), Total 14.410 kursi (403 Kab/Kota).

Berdasarkan data tersebut, yang mengalami kenaikan jumlah kursi perempuan hanya pada DPRD Kabupaten/Kota dengan kenaikan sekitar 2%. Sementara di DPD, DPR, dan DPRD provinsi mengalami penurunan jumlah kursi perempuan. Dibandingkan dengan tahun 2009, penurunan jumlah perolehan kursi perempuan di DPR RI paling signifikan terjadi pada Partai Demokrat (turun 22). Sementara itu, kenaikan jumlah perolehan kursi perempuan di DPR RI paling banyak terjadi di Partai Gerindra (naik 7) diikuti oleh PDIP dan PPP (masing-masing naik 5).⁶ Jumlah anggota legislatif perempuan pada masing-masing partai sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

Tabel 3
Perolehan kursi anggota DPR RI perempuan pada masing-masing partai politik pada pemilu 2014

No	Partai	Aleg Perempuan	Total perolehan	Prosentase aleg perempuan
1	Hanura	2	31	< 10%
2	Nasdem	3	39	< 10%
3	PKS	1	40	2,5%
4	PPP	9	39	23%
5	PAN	8	44	18%
6	PKB	9	51	21%

⁶<http://www.puskapol.ui.ac.id/press-release/profil-anggota-legislatif-2014-2019-potensi-dominasi-fraksi-makin-kuat.html>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

7	Gerindra	6	67	9%
8	Golkar	17	83	20%
9	PDI P	12	109	11%
Total		79	560	14%

Berdasarkan data di atas, partai dengan prosentase terendah keterwakilan perempuan adalah PKS hanya 2,5%. Sedangkan yang tertinggi adalah PPP (23%) disusul Demokrat yang mencapai 21% dan Golkar 20%. PDI P dan Gerindra, dua dari tiga partai penguasa pemilu, prosentase anggota legislatif yang lolos ke Senayan di bawah rata-rata. Hal ini menjadi pertanyaan bagaimana kualitas caleg perempuan mereka, sehingga hasilnya di bawah rata-rata? Apalagi jika dibandingkan harapan ideal caleg perempuan. Kondisi ideal perempuan di DPR adalah 30%. Kondisi sekarang baru 14%. Perolehan partai besar itu hanya 9-11%. Kalau melihat data tersebut, hanya Golkar, Demokrat dan PPP yang mendekati angka ideal.⁷

Penurunan secara kuantitatif keterwakilan perempuan hasil Pemilu 2014 harus dilihat secara holistik terhadap praktek pemilu legislatif 2014 ini yang menggunakan sistem proporsional terbuka berdasarkan urutan suara terbanyak. Seperti yang dinyatakan salah seorang Anggota DPR RI periode 2009-2014 dari Fraksi Partai Golkar, bahwa pemilu 2014 ini seperti perang saudara di Suriah karena persaingan antarcalon satu partai di satu daerah pemilihan sangat terbuka. Di sinilah pentingnya sistem pemilu dalam mewujudkan keterwakilan perempuan, baik secara kuantitatif maupun kualitatif (substantif).⁸

Jumlah perempuan yang menjadi Anggota DPR RI periode 2014-2019 adalah 79 orang atau 14% dari total Anggota DPR RI yang berjumlah 560 orang. Jumlah ini lebih sedikit dibandingkan dengan DPR periode 2009-2014, yaitu 101 orang atau 18%. Penurunan ini perlu disikapi secara kritis karena berbanding terbalik dengan tingkat pencalonan. Pada Pemilu 2009 tingkat pencalonan hanya 33,6%, sementara pada Pemilu 2014 tingkat pencalonan mencapai 37%.⁹

⁷ <http://politik.kompasiana.com/2014/05/13/jumlah-wakil-perempuan-di-dpr-2014-12019-kenapa-berkurang-656273.html>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

⁸ [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singk at-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singk%20at-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf) /diakses tgl 23 Oktober 2014

⁹ <http://www.puskapol.ui.ac.id/press-release/profil-anggota-legislatif-2014-2019-potensi-dominasi-fraksi-makin-kuat.html>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

Dibandingkan dengan beberapa pemilu sebelumnya, pengaturan tentang kuota 30% keterwakilan perempuan dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan Pemilu 2014 lebih banyak dan rinci. Terlebih setelah dikeluarkannya Peraturan KPU yang memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik (parpol) peserta pemilu. Kuota 30% keterwakilan perempuan antara lain diatur dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol). Pasal 2 ayat (2) UU Parpol menyatakan bahwa pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Selain itu, keterwakilan paling sedikit 30% untuk perempuan juga menjadi salah satu syarat dalam penyusunan kepengurusan parpol untuk tingkat pusat. Hal itu diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU Parpol. Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, kepengurusan parpol tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga harus disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga parpol masing-masing (Pasal 20 UU Parpol). Selain menjadi salah satu syarat dalam pendirian dan pembentukan parpol, kuota 30% keterwakilan perempuan juga menjadi salah satu pertimbangan dalam proses rekrutmen yang dilakukan oleh parpol, baik untuk menjadi anggota parpol, bakal calon Anggota DPR dan DPRD, bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maupun bakal calon presiden dan wakil presiden (Pasal 29 ayat (1a)).

Secara khusus, UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu) sebagai salah satu dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2014 juga telah mencantumkan beberapa pasal yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan. Ketentuan yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut terkait dengan beberapa substansi, yaitu: persyaratan parpol yang dapat menjadi peserta pemilu, diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf e dan Pasal 15 huruf d; pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, diatur dalam Pasal 55, Pasal 56 ayat (2), Pasal 58, Pasal 59 ayat (2), Pasal 62 ayat (6), dan Pasal 67 ayat (2); penetapan calon terpilih, diatur dalam Pasal 215 huruf b.

C. Faktor yang Menjadi Kendala Memenuhi Kuota Minimal Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Di dalam upaya memenuhi kuota 30% perempuan untuk calon anggota legislatif, secara empirik dan faktual terdapat kendala yang

menyebabkan keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat sangat rendah, yakni:¹⁰

1. Adanya anggapan bahwa dunia politik adalah dunianya laki-laki, di mana sistem dan struktur sosial patriarki telah menempatkan perempuan pada posisi yang tidak sejajar dengan laki-laki.
2. Rendahnya pengetahuan dan pemahaman perempuan tentang politik, sehingga menyebabkan persepsi dan penafsiran yang salah pula tentang politik. Hal ini pula yang menyebabkan minatnya untuk terjun ke dunia politik ini masih rendah.
3. Dukungan partai politik yang belum besungguh-sungguh memperjuangkan terpilihnya anggota legislatif perempuan.
4. Undang-undang yang mengatur keterwakilan perempuan di parlemen sekurang-kurangnya 30 % dianggap sebagai aturan setengah hati, kurang tegas, bersifat sukarela karena tidak bersifat mengharuskan partai politik melaksanakan ketentuan tersebut dan tidak ada sanksi bagi parpol yang tidak melaksanakannya. Hal ini membuka peluang bagi parpol-parpol yang selama ini didominasi laki-laki untuk mengabaikan aturan itu, dan pada akhirnya, keterwakilan perempuan tetap tidak tercapai.
5. sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak sangat tidak ramah terhadap perempuan. Dalam sistem ini, politik transaksional mendapat lahan yang subur. Politik uang dimana suara bisa diperjualbelikan akan mengalahkan jumlah suara caleg perempuan. Disamping itu, sistem ini dapat memicu berbagai konflik social – politik.
6. Tuntutan kualitas pada calon legislatif perempuan lebih ditonjolkan. Maksudnya, betapa banyak kriteria dan persyaratan yang harus dimiliki dan dipenuhi oleh seorang perempuan yang hendak mencalonkan dirinya menjadi wakil rakyat ini.
7. Besarnya daerah pemilihan. Semakin kecil kursi yang diperebutkan di suatu daerah pemilihan, semakin kecil perempuan akan terpilih. Sebaliknya, semakin besar daerah pemilihan, semakin besar peluang perempuan calon legislatif untuk terpilih, asalkan kandidat perempuan ini berada pada nomor urutan jadi.

Hal yang hampir sama juga dikemukakan oleh DPD Partai Demokrat, yang menyatakan bahwa secara faktual dan empirik, hambatan-

¹⁰ <http://www.seputar Indonesia.com>(diakses tanggal 17 Oktober 2014)

hambatan yang dihadapi partai Demokrat didalam mewujudkan kuota 30% perempuan dalam pemilihan umum tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Di tingkat Dewan Pimpinan Cabang (DPC) walaupun penjangkaran Calon Anggota Legeslatif Perempuan dilakukan secara terbuka, masih dirasakan sulit terutama untuk wakil dari zona pemilihan yang ada di tingkat kabupaten.
2. Dengan tingkat pendidikan politik yang masih kurang, menyebabkan animo perempuan untuk menjadi calon anggota legeslatif di zona-zona pemilihan kurang mendapat perhatian.
3. Dari sosialisasi dengan sasaran para perempuan mengenai tugas dan fungsi legislatif disimpulkan masih adanya keraguan, ketakutan bagi kalangan perempuan.¹¹

Demikian juga dengan Partai Keadilan Sejahtera yang mengalami kendala dalam mewujudkan partisipasi politik perempuan, khususnya dalam hal politik praktis. Beberapa tantangan yang dihadapi di lapangan, baik secara personal kader maupun sistem, antara lain:

1. Rendahnya pemahaman mengenai politik pada sebagian kader. Pemahaman yang salah menyebabkan persepsi dan penafsiran yang salah pula tentang politik .
2. Mayoritas kader perempuan PK sejahtera adalah generasi muda, yang belum banyak berpengalaman dalam hal politik praktis, serta kaum ibu muda yang masih memiliki anak balita.
3. Belum adanya sistem yang kondusif bagi partisipasi politik perempuan. Sistem ini dibutuhkan agar partisipasi politik perempuan dapat bahu membahu dalam meningkatkan kontribusi mereka percaturan politik intra maupun ekstra parlementer.¹²

D. Usaha Meningkatkan Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen

Perhatian terhadap kepentingan politik perempuan secara konkrit baru dimulai pada tahun 2003 yang ditandai dengan masuknya pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu mengenai 30 % keterwakilan perempuan dalam parlemen. Hadirnya undang-undang tersebut

¹¹ JAKARTA, KOMPAS.com - Persoalan keterwakilan perempuan di DPR, diakses tanggal 15-10-2014.

¹² Imas Rosidawati, *Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat, Kesiapan Partai Politik & Perempuan Indonesia di Arena Politik Praktis*.

menunjukkan bahwa secara konstitusi, kaum perempuan telah memiliki legalitas formal. Hanya, masalahnya tinggal pada pelaksanaan. Oleh karena itu, perlu ada upaya-upaya yang lebih real yang mampu meningkatkan peran serta perempuan dalam masalah ini. Upaya tersebut di antaranya berupa pendekatan kaum perempuan kepada partai-partai politik. Pendekatan ini perlu dilakukan agar partai mau mengeluarkan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan:

1. Meningkatkan kualitas perempuan dengan memberikan pendidikan dan pengkaderan politik, sehingga perempuan memiliki daya tawar yang memadai.¹³
2. Menyadarkan pemilih akan pentingnya memilih wakil-wakil rakyat yang berpihak kepada perempuan dengan melakukan komunikasi politik yang jelas kepada publik mengenai program-program mereka, terutama mengenai keterwakilan perempuan di parlemen.
3. Menempatkan perempuan pada jabatan-jabatan strategis dalam partai.
4. Merekrut caleg perempuan dengan Kriteria khusus yaitu caleg perempuan yang memiliki amanah Pemilu.¹⁴
5. Mengajukan usulan kepada pemerintah untuk melakukan sistem Proporsional terbuka dengan sistem nomor urut, sebab setelah melakukan analisa terhadap sistem Pemilu yang telah dilaksanakan di Indonesia, sistem Pemilu sebelumnya menggunakan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Sistem ini sangat tidak ramah terhadap perempuan. Dalam sistem ini, politik transaksional mendapat lahan yang subur. Politik uang dimana suara bisa diperjualbelikan akan mengalahkan jumlah suara caleg perempuan.

E. Fikih Legislatif Perempuan dalam Pandangan Ulama Dan Relevansinya Dengan Jumlah Keterwakilan Perempuan Di Parlemen

1. Pendapat Ulama tentang Wanita Menduduki Kepemimpinan Politik

¹³ Respon Partai Amanat Nasional tentang Kesiapan Partai Politik dalam Merespon Kuota 30 % Perempuan dalam Pemilihan Umum.

¹⁴ Jakarta Kompas.com - Persoalan keterwakilan perempuan di DPR, wawancara dengan Sekjen Partai Keadilan Sejahtera, Anis Matta, sesuai memberikan pembekalan Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) di Jakarta, Rabu, (22/2/2012). Diakses tgl 15-10-2014.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa politik menyangkut segala persoalan yang berkaitan dengan pengurusan umat. Di dalamnya ada amar ma'ruf, dan nahi munkar. Pelakunya bisa laki-laki, bisa juga perempuan, bisa personal, individu dalam masyarakat, bisa juga komunitas dalam sebuah lembaga. Sebab, kemungkaran itu bisa terjadi dalam lingkup keluarga, masyarakat, juga bangsa. Jika kemungkaran itu dilakukan oleh pemerintah atau negara yang mempunyai kekuatan moril maupun materil, maka tugas dan kewajiban tersebut bisa juga dilakukan secara kelembagaan yang memiliki kekuatan juga, seperti lembaga legislatif DPR maupun MPR.

a. Pendapat Ulama yang Melarang Wanita Menduduki Jabatan Politik

Ulama yang melarang wanita menduduki jabatan politik diwakili oleh Al-Syafi'i¹⁵, Abu Ya'la¹⁶, dan Abu Hamid Al-Gazali.¹⁷ Ketiganya mensyaratkan laki-laki sebagai pemimpin politik. Menjadi anggota legislatif berarti menduduki salah satu jabatan politik tersebut. Dalil yang mereka pegang adalah QS. Al-Nisâ [4]: 34.¹⁸ Menurut ayat ini Allah swt. memberikan sifat *qowwam* (kepemimpinan) kepada laki laki, dan *qanit* (ketaatan) terhadap wanita. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi laki laki adalah memimpin, dan kewajiban wanita adalah taat.¹⁹

Lembaga legislatif memiliki fungsi *qowamah*, karena mengatur berbagai persoalan bangsa. maka keikutsertaan wanita dalam lembaga tersebut berarti telah mengambil alih kepemimpinan yang seharusnya dimiliki oleh laki laki, dan ini bertentangan dengan ketentuan Allah yang tertera dalam ayat tersebut. Dalil lainnya adalah QS. Al-Ahzab[33]: 33.²⁰ Dalam ayat ini Allah swt. memerintahkan kaum wanita untuk berdiam di dalam rumah, dan tidak keluar kecuali karena adanya kebutuhan yang mendesak, dengan tanpa menampakkan perhiasannya. Ayat ini

¹⁵ Muhammad bin Idris Al-Syafi'i, *Al-Fiqh al-Akbar* dalam Muhammad Ibn Yasin Ibn Abdullah, *Al-Kawkab al-Azhar Syarh al-Fiqh al-Akbar*, (Mekkah: Mushthafa Ahmad al-Baz, t.th), hlm. 34 dan 148-149.

¹⁶Abi Ya'la Muhammad Ibn Ahmad al-Husayn al-Farra' al-Hambali, *Al-Ahkam al-Sulthaiyah*, (tt.: Dar- al-Tsaqafah al-Islamiyah, 1986), hlm. 31.

¹⁷ Muhamad 'Aziz Nazhmi Salim, *Al-Fikr al-Siyasi wa al-Hukmi fi al-Islam*, (Iskandariyah: Mua'assasah Syubab al-Hami'ah, t.th), hlm. 153.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 123

¹⁹ Lihat: An Nidzam Al Islami Fil Islam, hlm. 121, Al Mar'ah fil Islam, hlm 143.

¹⁹ Al-Bukhary, *Shahih Bukhary*, juz 13, hlm. 337(sumber Maktabah Syamilah)

²⁰ Depag., *op., cit.*, hlm. 672

walaupun diturunkan pada istri istri Nabi, tapi seluruh wanita muslimah juga terlibat didalamnya.²¹

Selain Alquran, dalil yang digunakan adalah hadits dari Abu Bakrah yang mengatakan bahwa Rasulullah saw. pernah bersabda: "suatu kaum tidak akan beruntung kalau mereka serahkan mandat kepemimpinannya kepada seorang wanita."²² Hadits ini tidak hanya berfungsi sebagai *khobar* (berita), karena tugas dan fungsi Nabi adalah menjelaskan tentang hal-hal yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh umatnya, tapi hadits ini berisi larangan untuk menyerahkan urusan (kepemimpinan umum) kepada seorang wanita,²³ dan mengangkat wanita menjadi anggota legislatif berarti telah menyerahkan kepemimpinan kepada seorang wanita.

Hadits lainnya adalah dari Abi Sa'id al-Khudri dijelaskan Nabi Saw. Mengatakan bahwa Allah telah memperlihatkan neraka kepadanya yang kebanyakan penghuninya adalah perempuan. Di antara perempuan yang hadir ketika itu bertanya: kenapa? Rasul Saw menjawab bahwa: "perempuan itu kurang 'aql dan Agama".²⁴ Berdasarkan hadits tersebut terdapat informasi bahwa kecerdasan dan agama perempuan itu kurang. Sementara duduk di parlemen membutuhkan kecerdasan yang memadai bahkan harus di atas rata-rata agar dapat menyelesaikan berbagai persoalan rakyat dan bangsa.

Selain Alquran dan Hadits, *sadd al-dzari'ah* (tindakan preventif atau pencegahan) menjadi alasan yang dipegang oleh para ulama yang melarang ini. Keterlibatan wanita di parlemen banyak memberikan dampak negatif bagi diri dan kehormatannya, juga bagi orang lain, terutama bagi anak dan keluarganya, seperti *ikhtilath* saat kampanye, *khalwah* saat dilakukannya lobi, dan pertemuan, keluar rumah saat melakukan kunjungan dinas dan lain lain. Semua itu merupakan kemaksiatan yang harus dicegah, dan agar tidak terjadinya perbuatan maksiat seperti itu, maka wanita tidak diperbolehkan untuk ikut dalam-parlemen.

Alasan lainnya adalah dalil 'aqli yaitu wanita memiliki hambatan alami, seperti haidl, hamil, melahirkan dan menyusui dengan berbagai

²¹ Lihat: *An Nidzam Al Islami Fil Islam*, hlm. 121, *Al Mar'ah fil Islam*, hlm 143.

²² Al-Bukhary, *Shahih Bukhary*, juz 13, hlm. 337 (sumber Maktabah Syamilah).

²³ Lihat: *Al mar'ah fil Qur'an Wassunnah*, hal 39, diambil dari kitab "Wilayatul Mar'ah fil Islam" hal 428)

²⁴ Al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari*,(Indonesia: Dar Ihya al-kutub al-Arabiyyah, (Indonesia: Dar Ihya' al-Kutub al-'Arabiyyah,1981) juz I, hlm. 78.

macam efeknya, semua itu membuat wanita tidak sanggup, baik secara fisik maupun mental untuk mengemban tugas dan tanggung jawab yang begitu besar, seperti membuat undang undang dan mengontrol pemerintah.

b. Pendapat Ulama yang Membolehkan Wanita Menduduki Jabatan Politik

Ulama yang membolehkan wanita menduduki jabatan politik diwakili oleh al-Mawardi dalam *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*.²⁵ Dalil yang umum dan khusus. Dalil umum yaitu dalil yang menjelaskan adanya kesamaan antara laki laki dan perempuan dalam proses penciptaan, potensi dan kemampuan, juga dalam hak dan kewajiban, baik terhadap masyarakat maupun bangsa dan negara, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam kancah politik. Di antara dalil dalil tersebut adalah QS. Al-Hujurat [49]:13; al-Nahl [16]: 97. Ayat-ayat ini menunjukkan adanya kesamaan antara laki laki dan perempuan. Oleh karena itu, Islam memandang laki laki dan perempuan dengan pandangan yang sama, tidak ada yang membedakan keduanya kecuali takwa. Dengan landasan ini, maka *khithab-khithab syar'i* diarahkan kepada kedua jenis secara bersamaan, baik dalam bentuk mufrad maupun jamak, kecuali jika ada pengkhususan.

Adapun dalil yang khusus adalah ayat yang dengan tegas menyamakan antara laki-laki dan perempuan dalam tanggung jawab yang bersifat umum, yaitu amar ma'ruf nahi mungkar, yang merupakan bagian dari sikap politik dalam Islam sebagaimana tersirat dalam QS. Al-Taubah[9]: 71. Oleh karena itu, keikutsertaan wanita dalam parlemen diperbolehkan, karena parlemen adalah salah satu sarana untuk amar ma'ruf nahi mungkar terhadap negara dan pemerintahan. Alquran juga menguraikan permintaan para perempuan pada zaman Nabi untuk melakukan bay'at (janji setia kepada Nabi dan ajarannya), seperti para laki-laki sebagaimana disebutkan dalam QS. al-Mumtahanah [60]: 12. Ayat ini menjelaskan adanya independensi wanita dalam bai'at, tidak ikut kepada laki-laki. Ini adalah sebuah pengakuan adanya kemandirian wanita dalam kepribadian dan potensi yang terkait dengan masalah masalah umum, karena bai'at itu dilakukan dalam masalah umum, dan itu bagian dari politik.²⁶

²⁵ Abi al-Hasan 'Ali Ibn Muhamad Ibn Habib al-Bashri al-Bagdadi al-Mawardi, *Al-Ahkam al Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), hlm. 6.

²⁶ Yusuf al-Qardhawy, *Fiqh Daulah Perspektif Quran dan Sunnah*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 1998), hlm. 212

Fakta sejarah juga menjadi dalil yang dipegang oleh ulama yang membolehkan ini. Jejak-jejak peran politik wanita muslimah telah terekam sepanjang sejarah sejak turunnya risalah Islam itu sendiri. Di antara contohnya adalah Siti Aisyah salah seorang isteri Rasulullah yang dinikahinya lebih kurang berusia sembilan tahun, yang telah didik langsung oleh Rasulullah dalam mahligai rumah tangga yang senantiasa dilimpahi Allah dengan rahmat-Nya. Keluarnya Aisyah dalam perang *jamal*²⁷ menuntut ditegakkannya keadilan adalah dalil yang kuat dan jelas diperbolehkannya seorang wanita untuk ikut dalam kancah politik, untuk menegakkan keadilan dan memberantas kezhaliman. Termasuk keikutsertaannya dalam lembaga legislatif.

F. Relevansi Partisipasi Politik wanita di Parlemen dengan Pandangan Ulama tentang Peran Wanita dalam Politik

Pandangan ulama tentang kedudukan politik kaum perempuan yang telah dipaparkan pada bagian bagian sebelumnya, memiliki relevansi yang signifikan terkait dengan partisipasi politik wanita di parlemen, baik relevansi yang bersifat mendukung, maupun yang bersifat menghambat atau menjadi kendala, khususnya bagi partai yang berasas Islam atau berbasis umat Islam.

Pemahaman yang mengacu kepada pendapat ulama yang melarang wanita terjun dalam politik praktis menjadi salah satu kendala minimnya keterwakilan perempuan di parlemen. Pemahaman ini berimplikasi kepada sikap perempuan yang cenderung apatis, kurang minat bahkan tidak peduli dengan persoalan politik praktis. Selain itu, hal ini pun membentuk kultur budaya patriarki dalam kehidupan sosial, di mana perempuan hanya diperbolehkan berkulat dalam wilayah domestik kerumahtanggaan. Sementara wilayah publik, termasuk politik hanya merupakan dominasi kaum laki-laki. Sebaliknya, pemahaman yang mengacu kepada pendapat ulama yang membolehkan, membawa kepada respon positif perempuan, khususnya, juga laki-laki pada umumnya dalam mengapresiasi undang-undang yang memberikan peluang dan ruang bagi wanita menduduki parlemen. Mereka berpandangan bahwa melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar bukan hanya merupakan tugas laki-laki, tapi perempuan pun harus ikut ambil bagian. Sebagai fakta, meningkatnya keterwakilan perempuan dari tahun ke

²⁷ Asma' Muhammad Ziyadah, *Peran Politik Wanita Dalam Sejarah Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001), hlm. 333.

tahun menunjukkan bahwa secara perlahan pola pikir yang apatis mulai mencair. Namun demikian, berdasarkan penelitian, sampai saat ini pemahaman yang mengacu pada pendapat pertama masih melekat kuat di masyarakat, sehingga kuota minimal tiga puluh persen perempuan di parlemen belum mencapai target.

G. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala tidak terpenuhinya kuota minimal 30% partisipasi politik perempuan pada hampir setiap partai politik, yaitu: Adanya anggapan bahwa dunia politik adalah dunianya laki-laki, di mana sistem dan struktur sosial patriarki telah menempatkan perempuan pada posisi yang tidak sejajar dengan laki-laki; rendahnya pengetahuan dan pemahaman perempuan tentang politik, sehingga menyebabkan persepsi dan penafsiran yang salah pula tentang politik. Hal ini pula yang menyebabkan minatnya untuk terjun ke dunia politik ini masih rendah; dukungan partai politik yang belum ber-sungguh-sungguh memperjuangkan terpilihnya anggota legislatif perempuan; Implementasi Undang-Undang yang mengatur keterwakilan perempuan di parlemen sekurang-kurangnya 30 %. dianggap sebagai pasal setengah hati, kurang tegas, bersifat sukarela karena tidak bersifat mengharuskan partai politik melaksanakan ketentuan tersebut dan tidak ada sanksi bagi parpol yang tidak melaksanakannya. Hal ini membuka peluang bagi parpol-parpol yang selama ini didominasi laki-laki untuk mengabaikan aturan itu, dan pada akhirnya, keterwakilan perempuan tetap tidak tercapai; sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak sangat tidak ramah terhadap perempuan. Dalam sistem ini, politik transaksional mendapat lahan yang subur. Politik uang dimana suara bisa diperjualbelikan akan mengalahkan jumlah suara caleg perempuan. Disamping itu, sistem ini dapat memicu berbagai konflik sosial politik; tuntutan kualitas pada caleg perempuan lebih ditonjolkan; besarnya daerah pemilihan. Semakin kecil kursi yang diperebutkan di suatu daerah pemilihan, semakin kecil perempuan akan terpilih. Sebaliknya, semakin besar daerah pemilihan, semakin besar peluang perempuan caleg untuk terpilih.

Upaya sistematis yang perlu dilakukan partai politik dalam mempersiapkan pemenuhan kuota perempuan, yaitu: meningkatkan kualitas perempuan dengan memberikan pendidikan dan pengkaderan

politik, sehingga perempuan memiliki daya tawar yang memadai; Menyadarkan pemilih akan pentingnya memilih wakil-wakil rakyat yang berpihak kepada perempuan dengan melakukan komunikasi politik yang jelas kepada publik mengenai program-program mereka, terutama mengenai keterwakilan perempuan di parlemen; menempatkan perempuan pada jabatan-jabatan strategis dalam partai; merekrut caleg perempuan dengan Kriteria khusus yaitu caleg perempuan yang memiliki amanah Pemilu; mengajukan usulan kepada pemerintah untuk melakukan sistem Proporsional terbuka dengan sistem nomor urut, sebab setelah melakukan analisa terhadap sistem Pemilu yang telah dilaksanakan di Indonesia, sistem Pemilu sebelumnya menggunakan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Sistem ini sangat tidak ramah terhadap perempuan. Dalam sistem ini, politik transaksional mendapat lahan yang subur. Politik uang dimana suara bisa diperjualbelikan akan mengalahkan jumlah suara caleg perempuan.

Pandangan ulama tentang kedudukan politik kaum wanita memiliki relevansi yang signifikan terkait dengan partisipasi politik perempuan di parlemen, baik relevansi yang bersifat mendukung, maupun yang bersifat menghambat atau menjadi kendala, khususnya bagi partai yang berasas Islam atau berbasis umat Islam. Pemahaman yang mengacu kepada pendapat ulama yang melarang perempuan terjun dalam politik praktis menjadi salah satu kendala minimnya keterwakilan perempuan di parlemen. Pemahaman ini berimplikasi kepada sikap perempuan yang cenderung apatis, kurang minat bahkan tidak peduli dengan persoalan politik praktis. Selain itu, hal ini pun membentuk kultur budaya patriarkhi dalam kehidupan sosial, di mana perempuan hanya diperbolehkan berkutat dalam wilayah domestik kerumahtanggaan. Sementara wilayah publik, termasuk politik hanya merupakan dominasi kaum laki-laki. Sebaliknya, pemahaman yang mengacu kepada pendapat ulama yang membolehkan, membawa kepada respon positif perempuan, khususnya, juga laki-laki pada umumnya dalam mengapresiasi undang-undang yang memberikan peluang dan ruang bagi wanita menduduki parlemen. Mereka berpandangan bahwa melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar bukan hanya merupakan tugas laki-laki, tapi perempuan pun harus ikut ambil bagian. Sebagai fakta, meningkatnya keterwakilan perempuan dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa secara perlahan pola pikir yang apatis mulai mencair. Namun demikian, penelitian ini menunjukkan

bahwa saat ini pemahaman yang mengacu pada pendapat pertama masih melekat kuat di masyarakat, sehingga kuota minimal tiga puluh persen perempuan di parlemen belum mencapai target.

Berdasarkan fakta di lapangan membuktikan bahwa jumlah kuota minimal keterwakilan perempuan di parlemen masih belum terpenuhi. Oleh karena itu, semua partai politik harus berupaya lebih serius lagi guna meningkatkan keterwakilan perempuan. Di samping itu, ketentuan yang tercantum dalam undang-undang yang mengatur hal ini sebaiknya disertai dengan sanksi yang jelas dan tegas.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).
- Abi Ya'la Muhammad Ibn Ahmad al-Husayn al-Farra' al-Hambali, *Al-Ahkam al-Sulthaiyah*, (tt.: Dar-al-Tsaqafah al-Islamiyah, 1986).
- Al-Bukhary, *Shahih Bukhary*, juz 13, hlm. 337 (Sumber Maktabah Syamilah)
- Ahmad Athiyah dalam Jurnal Al-Ihsas Th II/6,, Formasi, Bogor, 1997.
- Al-Suyuthi, *Al-Asybah wa al-Nazhâ-ir*, (Mesir: Mathba'ah Musthafa Muhammad, 1936)
- Asma' Muhammad Ziyadah, *Peran Politik Wanita Dalam Sejarah Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001).
- Rahmad Rosyadi dan Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum di Indonesia*, ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2006.
- Al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah* (Beirut: Dar al-KUtub, t.th) jld II.
- Bambang Sutiyoso, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Yogyakarta: UII pers, 2005)
- Cahyadi Takarariawan dkk, *Keakhwatan 2*, (Solo: Era Intermedia, 2005).
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, 2004.

Depag, *Al-Quran dan Terjemahnya*, (Semarang: PT Kumudasmoro, 1994).

F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4-1997.

Hasan Al-Banna, *Risalah Pergerakan IkhwanulMuslimin*, (Solo: Era Intermedia, 2001).

<http://prezi.com/qvtaolnixa06/teori-perundang-undangan/> /diakses tgl 18 April 2014.

<http://www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/05/12/n5gd38-jumlah-caleg-perempuan-di-dpr-alami-penurunan>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

<http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/Nia/PDF/Book7.pdf>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

<http://politik.kompasiana.com/2014/05/13/jumlah-wakil-perempuan-di-dpr-2014-12019-kenapa-berkurang-656273.html>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VI-10-II-P3DI-April-2014-11.pdf, diakses tgl 23 Oktober 2014.

http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/berkas/jabardalamangka/188275_pemerintahan.pdf, diakses tgl 23 Oktober 2014.

<http://www.puskapol.ui.ac.id/press-release/profil-anggota-legislatif-2014-2019-potensi-dominasi-fraksi-makin-kuat.html>, diakses tgl 23 Oktober 2014.

Izzuddin ibn Abd al-Salam, *Qawaid al-Ahkam fi Masalih al-Anam* (Kairo: al-Istiqamat, t.t) jld. I

Jalaluddin Rahmat, *Islam Alternatif*, (Bandung: Mizan, 1987).

Juhaya S Praja, *Teori Hukum Dan Aplikasinya* (Bandung: Pustaka Setia, 2011).

Juhaya S Praja, *Aliran-Aliran Filsafat & Etika* (Jakarta: Prenada Media, 2008).

Lili Rasyidi, *Pengantar Filsafat Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2002).

Muhammad Tahir Azhary "*Negara Hukum*" Prenada Media Jakarta 2003

- Yusuf al-Qardhawy, *Malamih al-Mujtama'al-Muslim Alladzi Nansyuduhu*, terj. *Anatomi Masyarakat Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 1999).
- L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, cetakan kedua puluh enam, 1996.
- Muhammad Sa'id Ramdan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi as-Syariah al-Islamiyah*, (Beirut: Mu'assasah ar-Risalah, 1977),
- Muhammad bin Idris Al-Syafi'i, *Al-Fiqh al-Akbar* dalam Muhammad Ibn Yasin Ibn Abdullah, *Al-Kawkab al-Azhar Syarh al-Fiqh al-Akbar*, (Mekkah: Mushthafa Ahmad al-Baz, t.th)
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986) .
- Padmo Whjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill Co, 1989).
- Taqiyuddin an-Nabhani, *Al-Afkar as-Siyâsiy*, (Beirut: Dar al-Ummah, tth).
- Yusuf Al-Qardhawy, *Anatomi Masyarakat Islam*, terj. (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1999).
- Yusuf al-Qardhawy, *Fiqh Daulah Perspektif Quran dan Sunnah*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 1998).
- www.dpr.go.id, Ignatus Mulyono, *Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan*.