

**TESIS**

**PEREMPUAN DAN POLITIK**

**KETERWAKILAN POLITIK PEREMPUAN DI LEMBAGA LEGISLATIF  
DALAM MENJALANKAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH KABUPATEN SUMENEP PERIODE 2014-2019**

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister Sosial  
Program Studi Magister Ilmu Politik**



**Diajukan Oleh :**

**HAIRUL ANWAR**

**NIM : 16550001**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU POLITIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA SURABAYA  
TAHUN 2018**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT tuhan yang maha kuasa, yang senantiasa memberikan petunjuk dan kekuatan bagi setiap ummat-NYA yang berusaha dalam proses penyelesaian sebuah tanggung jawab. Serta karena berkah rahmat dan hidayah-NYA, menjadikan penulisan Tesis ini dapat terselesaikan tanpa adanya hambatan yang berarti.

Sholawat serta salam semoga senantiasa tetap terhaturkan kepada baginda nabi besar Muhammad SAW, karena dengan adanya beliau ummat manusia terangkat dan terselamatkan dari dunia kegelapan yang didalamnya banyak terdapat kebodohan serta kesesatan, dan menjadikan ummat manusia masuk ke dalam indahnya ilmu pengetahuan.

Perjuangan yang begitu panjang penulis lewati sekadar untuk menyelesaikan Tesis ini. Kemudian tidak terlepas oleh berbagai bantuan dari beberapa pihak, pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati dan segala rasa hormat penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada :

1. Rektor Universitas Wijaya Kusuma Surabaya
2. Dr. Bambang Suprijadi selaku ketua program Magister Ilmu Politik, sekaligus sebagai dosen pembimbing
3. Serta kepada para dewan penguji, yaitu Dr. Bambang Suprijadi, M.Si; Dr. Hary Wahyudi, SH. M.Si; Dr. Anis Farida, SH., M.Si; Dr. Ratna Ani Lestari, MM.

Serta semua pihak yang namanya tidak dapat sebutkan satu-persatu, penulis sampaikan terima kasih sebesar-besarnya atas segala bantuannya. Semoga semua kebaikan dan ketulusan dalam membantu penulis, mendapat balasan yang baik secara langsung oleh Allah SWT.

Penulis sadar akan kekurangan yang terdapat dalam tesis ini. Oleh karenanya, penulis mengharap kritik maupun saran yang membangun untuk lebih baiknya karya tulis penulis kedepannya. Akhirnya penulis berharap agar tesis ini dapat memberi manfaat untuk semua kalangan.

Sumenep, 15 Juli 2018

Penulis

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Tiada kata yang paling pantas untuk mengawali kalimat ini, selain sukur Alhamdulillah kepada Allah SWT, yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan bagi saya. Sehingga, tugas akhir (Tesis) ini selesai dengan baik dan lancar.

Selain itu, saya ucapkan terimakasih kepada seluruh civitas akademi di Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, atas kesempatan dan ruang yang seluas-luasnya terhadap saya dalam menimba ilmu di jenjang master ini. Serta tak lupa saya sampaikan terimakasih kepada :

1. Ketua Program Studi Magister Ilmu Politik, Dr. Bambang Suprijadi, M.Si.
2. Komisi Pembimbing : Dr. Bambang Suprijadi, M.Si., serta Dr. Hary Wahyudi, SH., M.Si.
3. Komisi Penguji : Dr. Bambang Suprijadi, M.Si., serta Dr. Hary Wahyudi, SH., M.Si., Dr. Anis Farida, SH., M.Si., Dr. Ratna Ani Lestari., MM.

Tugas akhir (Tesis) ini adalah buah perjuangan dan pengorbanan saya, untuk menyelesaikan study. Banyak orang yang sangat berjasa dalam hal ini. Untuk itu, saya persembahkan ini semua kepada orang-orang hebat di samping saya, yaitu :

1. Orang Tuaku, Emmak Salami dan Eppak Nuhyar.
2. Kakak-Adikku, Herman Dani dan Nurul Fitriyah.
3. Serta Istriku tercinta, Eva Savitri.

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**TESIS**

**PEREMPUAN DAN POLITIK**

**KETERWAKILAN POLITIK PEREMPUAN DI LEMBAGA LEGISLATIF  
DALAM MENJALANKAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH KABUPATEN SUMENEP PERIODE 2014-2019**

Oleh : Hairul Anwar

NIM : 16550001

Surabaya, 15 Juli 2018

Komisi Pembimbing

Pembimbing I

Pembimbing II

**Dr. Bambang Suprijadi, M.Si**  
**NIDN : 0006065502**

**Dr. Hary Wahyudi, SH., M.Si**  
**NIDN : 0709096804**

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

**PEREMPUAN DAN POLITIK**

**KETERWAKILAN POLITIK PEREMPUAN DI LEMBAGA LEGISLATIF  
DALAM MENJALANKAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH KABUPATEN SUMENEP PERIODE 2014-2019**

Oleh :  
Hairul Anwar  
NIM : 16550001

Telah Diujikan Pada Tanggal, 15 Juli 2018  
Surabaya, 15 Juli 2018

Komisi Penguji

Ketua

Anggota

Dr. Bambang Suprijadi, M.Si  
NIDN : 0006065502

Dr. Hary Wahyudi, SH., M.Si  
NIDN : 0709096804

Anggota

Anggota

Dr. Anis Farida, SH., M.Si

Dr. Ratna Ani Lestari, MM  
NIDN: 070612650

Ketua Prodi Magister Ilmu Politik

Dr. Bambang Suprijadi, M.Si  
NIDN : 0006065502

## **SURAT PERNYATAAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Hairul Anwar  
Prodi : Magister Ilmu Politik  
NIM : 16550001  
Alamat : Jl. Gapura Paberasan RT/RW 09/04 Kec. Kota Sumenep

Menyatakan bahwa Tesis yang disusun guna memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Sosial (M.Sos) pada program Magister Ilmu Politik di Universitas Wijaya Kusuma Surabaya dengan judul :

### **PEREMPUAN DAN POLITIK**

#### **KETERWAKILAN POLITIK PEREMPUAN DI LEMBAGA LEGISLATIF DALAM MENJALANKAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SUMENEP PERIODE 2014-2019**

Merupakan benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam tesis ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Selanjutnya apabila ditemukan di kemudian hari ada tuntutan dan keberatan dari pihak lain, bukan tanggung jawab pembimbing dan atau pengelola Program Studi Magister Ilmu Politik di Universitas Wijaya Kusuma Surabaya. Tetapi menjadi tanggung jawab saya sendiri, serta bersedia untuk pencopotan atau pembatalan gelar Magister Sosial (M.Sos).

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan penuh dengan rasa tanggung jawab.

Surabaya, 15 Juli 2018

Hairul Anwar  
NIM : 16550001

## DAFTAR ISI

SAMPUL TESIS (JUDUL).....	i
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS.....	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	viii

### 1. BAB I

A. LATAR BELAKANG MASALAH.....	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH.....	13
C. BATASAN MASALAH.....	15
D. RUMUSAN MASALAH.....	15
E. TUJUAN PENELITIAN.....	15
1) Tujuan Umum.....	15
2) Tujuan Khusus.....	16
F. MANFAAT PENELITIAN.....	16
1) Manfaat Teoritis.....	16
2) Manfaat Praktis.....	17
G. KAJIAN PUSTAKA.....	18
1) Kajian Empirik.....	18
2) Kajian Teoritis.....	24

a. Teori Feminisme .....	24
(1) Sejarah Feminisme .....	24
(2) Tinjauan Feminisme .....	26
b. Teori Partisipasi .....	30
(1) Pengertian Partisipasi Politik.....	32
(2) Bentuk-Bentuk Partisipasi Politik.....	33
c. Teori Representasi .....	36
H. METODE PENELITIAN .....	45
1. Desain Penelitian .....	45
a) Tempat Penelitian.....	45
b) Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	45
2. Fokus Penelitian .....	46
3. Teknik Pengumpulan Data .....	47
a) Observasi .....	47
b) Wawancara.....	48
c) Dokumentasi.....	49
4. Instrumen Penelitian .....	50
5. Jenis dan Sumber Data .....	51
a) Jenis Data.....	51
1) Data Primer .....	51
2) Data Sekunder .....	51
b) Sumber Data .....	52
6. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data .....	53

7. Analisis Data .....	54
BAB II PAPARAN DATA DAN TEMUAN PENELITIAN .....	57
A. DPRD Kabupaten Sumenep .....	57
BAB III PEMBAHASAN DAN ANALISIS DATA	
A. Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019 .....	79
1. Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Kabupaten Sumenep .....	84
2. Peran Anggota Legislatif Perempuan Dalam Menjalankan Fungsi DPRD .....	101
a. Fungsi Legislasi .....	101
b. Fungsi Anggaran .....	121
c. Fungsi Pengawasan .....	131
3. Peran Dwita Andriani Sebagai Anggota DPRD Perempuan Kabupaten Sumenep.....	149
B. Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019 .....	152
BAB IV PENUTUP .....	156
A. KESIMPULAN .....	156
B. IMPLIKASI .....	157

C. SARAN .....	157
DAFTAR PUSTAKA.....	158
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	163

## **ABSTRACT**

**Hairul Anwar.** 2018. Women and Politics ( Representation Women In The Institute Legislative In Running The Function Of The People Of The Council Representative Regency Sumenep Periode 2014-2019. Program Study Master's Degree Political Science. Universitas Wijaya Kusuma Surabaya.

**The Key Word : Representation Politics Women, Function Of The People Of The Council Representative Representative.**

Until now representation politics in the institute legislative regency Sumenep very be apprehensive, because it is still very low. Women are not much plays a major role in politics and take part in making politics in this study, raised problems about how representation women in the institute legislative council representative regency Sumenep periode 2014-2019, as well as how barriers representation politics women in the institute legislative in running the function of the people of the council representative regency Sumenep periode 2014-2019.

This study using a method qualitative, with the focus research on the function of legislative the function of the budget, and the function of scrutiny done by member DPRD women in the regency Sumenep. Tecnic collecting data used in this study is observation, interview, and documentation.

The result of research show that representation politics woman in the institute legislative in quantity it is very low. It was because of just be found there or six percent the members of the legislative women in DPRD Sumenep. Constraint that motivate the difficulty fulfilled quota 30 percent representation politics women in the institute legislative Sumenep influenced by several things. In Sumenep, a factor in the family is often not permit or approving women to be involved in political, financial capital or cost politics high. In the quality or character, representation politics women in the function DPRD Sumenep. Still less a maximum it was because minimum totaling counciling members women that is causing not all commission there is a member of the women. It is motivate much problem not accommodate except the level of the presence members women DPRD not a maximum and less competent, as well as less brave and active speak in forum. In running the function DPRD in Sumenep is competence legislative women members, being active legislative member in each activities, the culture patriarchy, limitedness physical capabilities.

## ABSTRAK

**Hairul Anwar.** 2018. PEREMPUAN DAN POLITIK (Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019). Program Studi Magister Ilmu Politik. Universitas Wijaya Kusuma Surabaya.

**Kata Kunci : Keterwakilan Politik Perempuan, Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

Sampai saat ini keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif Kabupaten Sumenep sangat memperhatikan, karena masih sangat rendah. Perempuan belum banyak berperan besar dalam politik dan mengambil bagian dalam pembuatan kebijakan. Dalam penelitian ini, mengangkat permasalahan tentang bagaimana Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019, serta bagaimana Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan fokus penelitian pada fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD perempuan di Kabupaten Sumenep. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterwakilan politik perempuan dalam lembaga legislatif secara kuantitas masih sangat rendah. Hal itu karena hanya terdapat 3 (tiga) atau 6 (enam) persen orang anggota legislatif perempuan di DPRD Sumenep. Kendala yang menyebabkan sulitnya terpenuhi kuota 30 persen keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif Sumenep dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama karena budaya patriarkhis yang masih kental di Sumenep, faktor keluarga yang seringkali tidak mengizinkan atau merestui perempuan untuk terlibat dalam politik, modal atau cost politik yang tinggi. Secara kualitas atau peranan, keterwakilan politik perempuan pada lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi DPRD Sumenep, masih kurang maksimal. Hal itu dikarenakan minimnya jumlah anggota dewan perempuan, yang menyebabkan tidak di setiap komisi ada anggota dewan perempuan. Hal tersebut menyebabkan banyak persoalan belum terakomodir. Selain itu, tingkat kehadiran anggota DPRD perempuan yang belum maksimal dan kurang kompeten, serta kurang berani dan aktif bicara dalam forum. Hambatan keterwakilan politik perempuan dalam menjalankan fungsi DPRD di Sumenep, adalah Kompetensi anggota legislatif perempuan; Keaktifan anggota legislatif perempuan dalam setiap kegiatan; Budaya patriarki; Keterbatasan kemampuan fisik.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi. Demokrasi dapat diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan. Demokrasi dapat pula disebut sebagai sebuah ajaran yang oleh mayoritas warga negara di dunia dianggap sebagai sistem pemerintahan yang paling benar, atau paling sedikit kekurangannya dibandingkan dengan sistem pemerintahan yang lain. Selain itu, demokrasi mencakup kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktek kebebasan politik secara bebas dan setara.

Ruslan dalam Imam Hidajat (2012 : 86) menjelaskan bahwa "demokrasi menjadi dua bagian. Pertama, demokrasi sebagai sistem. Kemudian yang kedua adalah demokrasi sebagai sebuah ideologi. Pemerintahan yang demokrasi diharapkan dapat membawa warga Negara kepada kehidupan yang lebih baik dan bermartabat, serta lebih sejahtera, kemudian pemerintah lebih mengorientasikan seluruh proses pemerintahan terhadap kemaslahatan hidup berbangsa dan bernegara. Dengan berdemokrasi, maka seluruh lapisan masyarakat mempunyai peran dalam pemerintahan, karena dalam demokrasi rakyat merupakan penguasa tertinggi, serta mempunyai skala kebutuhan yang harus senantiasa diutamakan".

Di Indonesia, sistem demokrasi yang digunakan yaitu sistem demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila merupakan sebuah sistem

pemerintahan yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat dalam bentuk musyawarah untuk mufakat, yang ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu merupakan proses demi terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, serta sejahtera, dengan dilandasi oleh nilai-nilai dasar Negara, yaitu Pancasila.

Sistem tersebut di atas diserap melalui nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Setiap kebijakan dan kegiatan kenegaraan harus berpedoman pada Pancasila dan diterapkan secara demokratis. Prinsip Sistem Politik Demokrasi Pancasila itu sendiri dapat diartikan sebagai pembagian kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif berdasarkan hukum dan konstitusi, pemerintah yang bersandarkan pada konstitusi, jaminan kebebasan setiap individu dalam batas-batas tertentu, pemerintahan yang bertanggung jawab dan akuntabel, serta pemilu langsung dan multi partai.

Sehubungan dengan pemilihan umum, sebagaimana disinggung pada paragraf sebelumnya di atas, bahwa pemilihan umum merupakan anak kandung dari demokrasi yang dijalankan sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam ketatanegaraan. Prinsip-prinsip dasar dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain yaitu prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi), dengan ditandai bahwa setiap

warga negara berhak ikut berperan aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dapat dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan pada sebuah negara yang menganut system demokrasi.

Salah satu sarat utama dari terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal, pemilihan umum menjadi sebuah praktek politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Karena dengan adanya serta terlaksananya pemilihan umum, maka masyarakat secara individu memiliki hak untuk dipilih sebagai pemimpin atau wakil rakyat, maupun memilih pemimpin dan wakilnya di lembaga legislatif sesuai dengan kehendaknya.

Imam Hidajat (2012 : 159) menjelaskan, bahwa “Pemilihan Umum (pemilu) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam suatu Negara yang menganut paham demokrasi”. Pemilu memberikan ruang yang seluas-luasnya bagi rakyat untuk berpolitik, meskipun hanya dalam konteks dan posisi sebagai pemilih. Pemilihan umum bertujuan untuk menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara

pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Selain itu, menurut Komaruddin Hidayat (2006 : 50), bahwa “Sejatinya yang memiliki hajat besar pemilu adalah rakyat untuk menentukan masa depan mereka melalui pemilihan para wakil yang akan duduk di kursi DPR serta presiden dan wakilnya. Untuk itu, kehadiran partau politik menjadu amat penting sebagai unstrumen guna menjaring putra-putri bangsa terbaik yang kelak diharapkan bisa mempengaruhi kebijakan politik pemerintah baik melalui lembaga DPR maupun birokrasi pemerintah”.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tersurat menyatakan bahwa pada pelaksanaannya, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Amanat konstitusi tersebut kemudian ditujukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan kehidupan politik, dinamika masyarakat, dan perkembangan demokrasi yang sejalan dengan pertumbuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan proses pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu dengan kualifikasi dan syarat tertentu pula.

Sedangkan tujuan diadakannya sebuah pemilihan umum (pemilu), yakni berupaya untuk mewujudkan demokratisasi, mewujudkan hak-hak rakyat, dan mewujudkan partisipasi rakyat dalam politik untuk melakukan pendidikan politik dan pembangunan politik masyarakat. Adapun fungsi pemilu yaitu bentuk usaha dalam prosedur tertentu guna dalam rangka menentukan Presiden dan Wakil

Presiden serta menentukan Wakil-Wakil Rakyat di Dewan Perwakilan Daerah (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Imam Hidajat, 2012 : 170).

Komaruddin Hidayat (2006 : 50) menyebutkan bahwa “Jika pemilu berlangsung sukses, baik secara procedural maupun substansial, kita patut optimis dan berbangga, Indonesia mampu membuat terobosan baru untuk keluar dari krisis berkepanjangan dan menyengsarakan rakyat. Namun, kita harus ekstra hati-hati karena di depan mata menghadang berbagai jebakan yang bias menghancurkan harapan”.

Sehubungan dengan pemaparan terdahulu di atas, dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa perempuan memiliki peran dan posisi penting dalam pembangunan suatu bangsa negara. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 27 UUD 1945, bahwa kedudukan perempuan sederajat dengan laki-laki di bidang hukum dan pemerintahan. Dengan demikian, bahwa perempuan dalam hal ini mempunyai kedudukan yang sama dengan laki-laki, memiliki hak untuk memilih dan dipilih. Lebih lanjut, peran perempuan dalam politik dan pemerintahan sudah dijamin oleh konstitusi di Indonesia.

Sehubungan dengan tuntutan atas adanya keterlibatan perempuan dalam pembangunan telah menjadi suatu konsekuensi logis, dengan maksud untuk mewujudkan kehidupan negara yang partisipatoris. Hal itu dimaksudkan untuk menjamin setiap warga negaranya berperan aktif dalam pembangunan. “Keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga negara seperti halnya parlemen merupakan tuntutan yang harus dilakukan jika ingin membangun

Indonesia dengan sistem yang benar-benar demokratis” (Wahyuni dan Hedwigis Esti R. dalam Siti Hariti Sastriyani, 2009 : 201).

Heriyani Agustina dalam Siti Hariti Sastriyani (2009 : 168) menyebutkan bahwa “di Indonesia, sudah sejak lama telah dilakukan upaya untuk meningkatkan partisipasi kaum perempuan dalam pembangunan”. Selanjutnya, dengan maksud untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan telah ditetapkan UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang selanjutnya berlaku UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008, yang telah memberikan amanat yaitu kuota minimal 30% untuk partisipasi perempuan di parlemen dan sudah diberlakukan sejak Pemilu 2004.

Pada pasal 8 butir d UU Nomor 10 Tahun 2008 disebutkan bahwa 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai tingkat pusat sebagai salah satu persyaratan partai untuk dapat menjadi peserta pemilu. Selain itu, Pasal 53 juga menyatakan daftar bakal calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Sementara di Pasal 2 ayat (3) disebutkan pendirian dan pembentukan partai menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Lebih jauh, di Pasal 20 tentang kepengurusan partai disebutkan juga tentang penyusunannya yang harus memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30%. Dengan demikian, maka selayaknya tuntutan kuota 30% terhadap keterwakilan perempuan sesungguhnya sudah secara jelas diamanatkan oleh hukum Indonesia mulai dari lingkup pendirian partai, kepengurusan partai, penyusunan daftar caleg dan keterwakilan di parlemen (Ririn Tri Nurhayati dalam Siti Hariti Sastriyani, 2009 : 133).

Dengan lahirnya kebijakan kuota terkait dengan untuk keterwakilan perempuan tersebut mempunyai dasar maupun alasan yang kuat. Keterlibatan perempuan dalam politik merupakan

kebutuhan yang penting, karena perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami dengan baik oleh perempuan sendiri. “Kebutuhan-kebutuhan tersebut antara lain adalah kesehatan reproduksi, masalah kesejahteraan keluarga, masalah kesehatan dan pendidikan anak, kebutuhan manusia lanjut usia dan isu-isu kekerasan seksual” (Joni Lovenduski, 2008 : 38).

Selain itu pula, keikutsertaan perempuan bagian dari sebagai pengambil keputusan politik juga dapat mencegah terjadinya diskriminasi terhadap perempuan yang selama ini terjadi secara berkelanjutan dalam masyarakat. Kepedulian pada kepentingan perempuan itu dapat diakomodasi secara optimal dan baik apabila perempuan tampil dan memiliki peran dalam pembuatan atau pengambilan kebijakan. Karena itu, “bahwa dalam prinsip liberalisme sosialnya membela dengan gigih kesetaraan hak politik perempuan sebagai bagian dari terwujudnya partisipasi demokratis” (Hans Fink, 2010 : 117).

Riant Nugroho (2008 : 3-4) menjelaskan bahwa keterlibatan perempuan dalam politik dapat memperbaiki masalah-masalah yang seringkali menghambat pembangunan. Hasil studi Bank Dunia tahun 1999–2000 menunjukkan: (1) negara yang punya derajat kesetaraan gender tinggi relatif punya tingkat kemajuan kehidupan yang tinggi pula, (2) tingginya kesetaraan gender paralel dengan kualitas pengelolaan administrasi publik atau good governance, (3) kesetaraan gender korelasi dengan tingkat penurunan korupsi, dan (4) kesetaraan gender menjadi ciri-ciri masyarakat egaliter dan partisipatoris sehingga memungkinkan chek and balances yang mengarah pada pemerintahan yang bersih.

Lahirnya kuota perempuan minimal 30% melalui UU tersebut sebagaimana dijelaskan sebelumnya, menjadi berita baik bagi kaum perempuan. Secara eksplisit UU tersebut telah mengakomodir pentingnya keterwakilan perempuan dalam parlemen supaya perempuan dapat memperoleh akses yang lebih luas dalam pengambilan keputusan di pemerintahan. Hal ini pula dapat menjadi angin segar bagi terwujudnya kesetaraan gender dalam dunia politik. Ketersediaan ruang bagi perempuan untuk terlibat dalam proses politik di parlemen dapat terbuka lebar dan tentu saja hal ini juga bisa menjadi bergaining power bagi kaum perempuan untuk mendapatkan peran yang lebih baik dalam ruang publik. Maka dari itu, dengan adanya ketetapan kuota tersebut ada jaminan bahwa penyertaan 30% perempuan di dalam keanggotaan parlemen akan mengubah paradigma parlemen untuk lebih berpihak kepada perempuan.

Namun demikian, realitas representasi perempuan di parlemen sampai saat ini tetap saja masih rendah. Kendati sudah ada UU yang mengamanatkan kuota minimal 30%, keterwakilan perempuan di parlemen (DPR/DPRD) faktanya masih jauh dari yang diharapkan. Hingga Pemilu 2014, perjuangan itu belum mencapai hasil yang diharapkan karena persentase keterwakilan perempuan tidak lebih dari 20% sedangkan keterwakilan laki-laki di parlemen mencapai 80% lebih (Heriyani Agustina dalam Siti Hariti Sastriyani, 2009 : 163).

Berdasarkan laporan yang dihimpun oleh pusat kajian politik (Puskapol) FISIP UI, persentase keterpilihan perempuan di DPR pada Pemilu 2014 sebesar 17,32% atau 97 orang. Bila dibandingkan dengan hasil Pemilu 2009, persentasenya menurun dari 103 caleg

perempuan terpilih atau 18% dari total kursi DPR. Sedangkan hasil pada pemilu 2004 adalah 11,3% atau 62 caleg perempuan terpilih. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa pemilih yang memberikan suaranya pada caleg, sebagian besar memilih caleg laki-laki yaitu 76,69 persen, sedangkan yang memberikan suara untuk caleg perempuan adalah 23,31 persen. Data tersebut sebagaimana table di bawah berikut :

**Tabel 1. Perbandingan Persentase Jumlah Anggota DPR Menurut Jenis Kelamin Hasil Pemilu 1955–2014**

No	Periode DPR	Jumlah DPR	Jenis Kelamin			
			Laki-Laki	%	Perempuan	%
1	DPR 1950-1955*	245	236	96,3	9	3,7
2	DPR 1955-1960	289	272	94,1	17	5,9
3	DPR 1956-1959**	513	488	95,1	25	4,9
4	DPR 1971-1977	496	460	92,7	36	7,3
5	DPR 1977-1982	489	460	94,1	29	5,9
6	DPR 1982-1987	499	460	92,2	39	7,8
7	DPR 1987-1992	565	500	88,5	65	11,5
8	DPR 1992-1997	562	500	89,0	62	11,0
9	DPR 1997-1999	554	500	90,3	54	9,7
10	DPR 1999-2004	546	500	91,6	46	8,4
11	DPR 2004-2009	550	487	88,5	63	11,5
12	DPR 2009-2014	560	457	82	103	18
13	DPR 2014-2019	560	481	82,68	79	17,32

Catatan: \*DPR Sementara, bukan hasil pemilu \*\*Konstituante

Sumber: Olah data dari laporan Puskapol FISIP UI tentang hasil pemilu

Rendahnya representasi politik perempuan pada lembaga politik (DPRD) juga terjadi di Kabupaten Sumenep. Data yang dihimpun oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan

Perlindungan Anak (PPA), disebutkan bahwa Kabupaten Sumenep termasuk Kabupaten yang keterwakilan perempuannya paling kecil di DPRD, bersama Bangkalan, Bondowoso dan Tulungagung. Sedangkan untuk Kota/Kabupaten yang memenuhi kuota 30% dalam keterwakilan perempuan di lembaga politik (DPRD), yaitu Kota Batu 32 %, Kota Madiun 33 % dan Kota Probolinggo 30 %(<http://news.detik.com/surabaya/read/2013/11/25/122930/2422532/475/peran-perempuan-dalam-pemilu-2014-diharapkan-di-atas-30-persen?nd771104bcj>, diakses 3 Februari 2017).

Dari 50 calon legislative (caleg) terpilih sebagai anggota DPRD Sumenep pada periode 2014-2019, hanya terdapat tiga orang anggota DPRD perempuan. diantaranya adalah Dwita Andriani dari PAN dapil 1, Ummul Hasanah dari PDI Perjuangan dapil 2, dan Zulfah dari Partai Gerindra dapil 3. Perolehan suara ketiganya yaitu, Dwita Andriani memperoleh 4.040 suara, Ummul Hasanah 6.368 suara, dan Zulfah 3.981 suara. Secara keseluruhan, jumlah caleg perempuan yang terlibat dalam kontestasi politik untuk memperoleh kursi di DPRD Kabupaten Sumenep melalui Pemilu Legislatif (pemilu) 2014 sebanyak 202 orang yang tersebar di tujuh dapil. (<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/133383/susahnya-cari-perempuan-raih-kursi-dprd-sumenep>, akses 4 Februari 2017).

Berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Sumenep, hasil tersebut persis dengan hasil

Pemilu 2009 dimana caleg perempuan yang lolos ke parlemen adalah tiga orang, yaitu Dwita Andriani dari PAN, Endang Sri Rahayu dari Partai Golkar dan Rachema dari PDIP. Sementara itu, pada pemilu 2004, terdapat dua caleg perempuan yang terpilih, yaitu Endang Sri Rahayu dari Partai Golkar dan Dewi Khalifah dari PKB.

Menariknya, dari data tersebut di atas terdapat caleg perempuan terpilih yang pada periode sebelumnya juga terpilih. Endang Sri Rahayu yang terpilih pada pemilu 2004, terpilih kembali pada pemilu 2009. Selain itu Dwita Andriani yang terpilih pada Pemilu 2009, terpilih kembali pada Pemilu 2014. PAN menjadi satu-satunya partai politik yang berhasil menghantarkan caleg perempuan terpilih pada dua pemilu terakhir, yaitu pada pemilu 2009 dan 2014 dengan caleg yang sama, yaitu Dwita Andriani. Dwita Andriani tersebut juga menjadi Wakil Ketua Komisi C. Selain itu, Ummul Hasanah dari PDIP memperoleh suara terbanyak di daerah pilihan (dapil) Sumenep 2, dengan suara 6.368. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada table di bawah berikut :

**Tabel 2. Daftar Calon Terpilih Anggota DPRD Kabupaten**

**Sumenep Daerah Pilihan (dapil) 2 Tahun 2014**

No	Partai Politik	Nomor Urut DCT	Nama Calon Terpilih	Perolehan Suara
1	PKB	1	H. Moh. Ruqi Abdillah, SH	4.968
2	PKS	5	Jubriyanto, S.Pd.I	3.893
3	PDIP	5	Ummul Hasanah	6.368
4	GOLKAR	1	A. Fajar Hari Ponto, SH	3.151
5	GERINDRA	4	Jonaidi, SE	5.279
6	DEMOKRAT	1	KH. A. Kurdi H. A. S.Pd.	5.040

7	PAN	1	Faisal Muhlis, S.Ag	6.277
8	PPP	1	H Subaidi, SE., MM.	5.320

Sumber : Diolah dari laporan KPU Kabupaten Sumenep tentang caleg terpilih

Rendahnya representasi politik perempuan di Sumenep tersebut tidak seimbang dengan jumlah daftar pemilih tetap (DPT) perempuan yang jauh lebih tinggi dari pada jumlah DPT laki-laki. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Sumenep, jumlah pemilih perempuan pada pemilu 2014 adalah 475.975 orang, sedangkan jumlah pemilih laki-laki adalah 425.060, selisih 50.915. Begitu pula jumlah perempuan yang menggunakan hak pilihnya juga jauh lebih tinggi dibanding laki-laki, yaitu perempuan sebanyak 380.916 orang, dan laki-laki sebanyak 323.154 orang, selisih 57.762 orang.

Jumlah pemilih perempuan apabila dilihat per-dapil pun lebih tinggi dari pada laki-laki. Perbandingannya tidak kurang perempuan 52% dan laki-laki 48%. Seharusnya, dengan tingginya jumlah pemilih perempuan, maka memberi peluang yang lebih besar pada caleg perempuan untuk memiliki kesempatan atau peluang keterpilihan yang lebih besar untuk lolos dan terpilih menjadi anggota di DPRD Kabupaten Sumenep.

Madura, dalam hal ini khususnya Sumenep memang sangat kental dengan budaya patriarkhis. Sehubungan dengan pemaparan di atas, dalam sejarah di Sumenep, keterwakilan perempuan dalam

politik dan pemerintahan memang sangat rendah. Terhitung hanya satu kali seorang perempuan memimpin di Sumenep. Hal tersebut berlangsung pada jaman kerajaan, satu-satunya Ratu Sumenep adalah R. Ayu Rasmana Tirtoneoaro menggantikan Raja sebelumnya. Ia diangkat menjadi ratu karena sesepuh keraton ingin balas budi kepada suaminya (kala itu sudah meninggal) yang telah berhasil membunuh pemberontak, dan kebetulan kursi kerajaan (kepemimpinan ) saat itu kosong. Kepemimpinannya pun tidak lama, karena setelah menikah lagi, kekuasaan keraton langsung diambil alih oleh suaminya yang baru, yaitu Bindara Saud sampai tahun 1762. Pasca jaman kerajaan, tepatnya tahun 1929 sampai sekarang belum sama sekali kepemimpinan Sumenep dipegang oleh perempuan (Disbudparpora, Sejarah Sumenep, 2012 : 37-51).

Catatan sejarah sejarah sebagaimana yang diulas di atas cukup menggambarkan bahwa keterwakilan perempuan di Sumenep selama ini memang sangat rendah. Bukan hanya dalam pemerintahan seperti diuraikan di atas, sampai saat ini keterwakilan di parlemen juga sangat memperhatikan karena begitu rendah. Perempuan belum banyak berperan besar dalam politik dan mengambil bagian dalam pembuatan kebijakan (Siti Musdah Mulia dan Anik Farida, 2005 : 16-18).

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya di atas, maka penulis menganggap *urgent* dan penting

terkait pemecahan persoalan representasi politik perempuan di DPRD Sumenep. Oleh sebab itu, maka penulis mengangkat penelitian dengan judul **“PEREMPUAN DAN POLITIK (Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019)”**.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah dipaparkan pada sub bahasan sebelumnya di atas, maka masalah-masalah yang terdapat pada penelitian ini dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Perempuan dianggap mempunyai fisik yang kurang kuat, atau kurang memadai untuk menjadi DPRD.
2. Perempuan tidak mempunyai rasa percaya diri untuk menjadi anggota DPRD.
3. Perempuan kurang populer, serta kurang mempunyai kekuatan finansial atau materi yang mumpuni dalam kontestasi politik.
4. Perempuan cenderung tidak dibolehkan oleh keluarganya, untuk berkompetisi dalam pemilihan anggota DPRD.
5. Proses rekrutment di partai politik kurang maksimal dalam hal memperhatikan dan menguntungkan kaum perempuan.

6. Masyarakat Sumenep percaya, bahwa dalam agama islam, laki-laki lebih dikedepankan untuk menjadi pemimpin dibanding perempuan.
7. Budaya masyarakat Madura, khususnya Sumenep cenderung patriarkis.
8. Representasi perempuan di DPRD Sumenep masih jauh dari harapan, sebagaimana amanat UU No. 2 Tahun 2008 yang selanjutnya berlaku UU No. 2 Tahun 2011 dan tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 terkait dengan kuota keterwakilan perempuan 30%. Sehingga banyak menimbulkan persoalan atau problem pada perempuan.
9. Hanya terdapat tiga orang atau 6% anggota dewan perempuan dari keseluruhan jumlah anggota dewan di DPRD Kabupaten Sumenep yang berjumlah 50 orang.
10. Dengan minimnya anggota dewan perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep, akan susah untuk memperjuangkan hak-hak perempuan Sumenep.

### **C. BATASAN MASALAH**

Sehubungan dengan masalah-masalah yang telah diurai dalam Identifikasi Masalah tersebut di atas, maka masalah dalam penelitian ini akan menjadi sangat luas. Untuk itu, penulis merasa perlu membatasi masalah pada penelitian ini, yaitu terbatas pada :

1. Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019.
2. Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019.

#### **D. RUMUSAN MASALAH**

Sehubungan dengan Identifikasi dan Batasan Masalah sebagaimana yang dijabarkan pada sub bahasan terdahulu di atas, maka penulis membuat rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019 ?
2. Bagaimana Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019 ?

#### **E. TUJUAN PENELITIAN**

##### **1. Tujuan Umum**

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menjelaskan Keterwakilan Politik Perempuan Di

Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019.

## **2. Tujuan Khusus**

Sedangkan secara khusus, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk memahami keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep periode 2014-2019.
- 2) Untuk memahami hambatan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019.

## **F. MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Teoritis**

Secara teoritis, penulis berharap hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat atau sumbangsi pemikiran dalam pengembangan ilmu politik, terutama dalam hal representasi politik perempuan. Selain itu, diharap memberikan manfaat baik bagi pemerintah, partai politik, perempuan, dan caleg dalam meningkatkan representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep.

## **2. Praktis**

### **1) Bagi Pemerintah**

Manfaat hasil penelitian ini bagi pemerintah, yaitu untuk menjadi bahan pertimbangan dalam mengupayakan terpenuhinya kuota 30% anggota DPR Perempuan.

### **2) Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat**

Sedangkan bagi anggota dewan perwakilan rakyat, dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk mengatasi masalah-masalah terkait dengan problematika keterwakilan politik perempuan.

### **3) Bagi Partai Politik**

Untuk partai politik, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi guna memenuhi keterwakilan perempuan dalam internal partai, proses rekrutment anggota perempuan, serta mengupayakan untuk mengantarkan caleg perempuan menjadi anggota DPRD.

#### **4) Bagi Perempuan**

Manfaat hasil penelitian ini bagi perempuan, dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk berhasil dan terpilih menjadi anggota DPR bagi mencalonkan diri sebagai caleg. Serta menjadi bahan pertimbangan untuk memilih caleg perempuan guna memperjuangkan hak-haknya.

#### **5) Bagi peneliti**

Sedangkan bagi peneliti, dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam melakukan penelitian tentang representasi politik perempuan, tentu dengan objek yang berbeda dengan penelitian ini.

### **G. KAJIAN PUSTAKA**

#### **1. Kajian Empiris**

RR. Cahyowati, SH.,MH. Pada tahun 2011, dalam Disertasinya yang berjudul "Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Ditinjau dari Prinsip Keadilan, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi)", dapat disimpulkan bahwa keterwakilan perempuan di DPR RI, belum memenuhi prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi, karena dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, berkenaan dengan pendirian/pembentukan partai politik,

kepengurusan, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, belum ada pasal mengenai sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, demikian halnya dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, kebijakan afirmatif dalam pencalonan, dan penempatan perempuan dalam daftar calon, belum seperti yang diharapkan.

Menata keterwakilan perempuan di DPR RI yang sesuai dengan prinsip keadilan, HAM, dan demokrasi adalah dengan diberlakukan tindakan khusus sementara/affirmatif action dalam Undang-undang Partai Politik, mulai dari pembentukan/pendirian partai politik, pengambilan keputusan, rekrutmen politik, dan pendidikan politik wajib memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, dan Undang-undang Pemilu khususnya kebijakan afirmatif dalam pencalonan wajib memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%, dan penempatan perempuan dalam daftar dengan menggunakan zipper system tidak bolong, yaitu menyusun daftar calon dimulai dari nomer satu laki-laki atau perempuan, nomer dua, perempuan atau laki-laki, dan nomer tiga, laki-laki atau perempuan, dan seterusnya secara silang menyilang sampai caleg perempuan tidak ada lagi, sehingga diharapkan peluang perempuan terpilih lebih besar.

Kebijakan afirmatif dalam Undang-undang Pemilu, dalam pencalonan, dan penempatan perempuan dalam daftar calon, harus memberikan peluang perempuan untuk terpilih, disertai sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. Pemilu preferensial dapat dijadikan alternatif pada pemilu tahun 2029, karena dapat menjamin keterwakilan perempuan di DPR RI, prinsip pokok sistem pemilu preferensial adalah pemilu tidak hanya sebagai instrumen untuk bersaing, melainkan juga sebagai instrumen untuk bekerjasama, di dalam memperebutkan (kursi) kekuasaan.

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh RR. Cahyowati, SH.,MH di atas dengan penelitian ini adalah, penelitian RR. Cahyowati, SH.,MH lebih menitik beratkan pada tinjauan dari sisi prinsip keadilan, hak asasi manusia, dan demokrasi. Sedangkan penelitian ini lebih membahas tentang keterwakilan politik perempuan di DPRD, serta faktor pendukung dan penghambatnya. Selain itu, cakupan penelitian yang dilakukan oleh RR. Cahyowati, SH.,MH lebih luas, yaitu di tingkat nasional (DPR RI)

Pada penelitian lain, M. Zainuri pada tahun 2007, dalam Tesisnya yang berjudul "Partisipasi Politik Perempuan (Perspektif Tradisi Islam Lokal Kudus)" dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Kudus merupakan kota religius. Dalam kehidupan, agama menjadi pilar dan pedoman sejak Sunan Kudus sampai saat ini. Oleh karena itu, kedudukan dan peran kiai pada masyarakat Kudus sangat tinggi dan strategis. Di samping itu, masyarakat Kudus selalu menaati dan mematuhi teks-teks kitab salaf (kitab kuning).
- 2) Peran dan kedudukan perempuan di Kudus dalam bidang sosial budaya dan politik masih mengikuti teks-teks kitab salaf (kitab kuning) yang diajarkan kiai di pesantren, padahal teks-teks kitab salaf (kitab kuning) menempatkan perempuan di bawah kedudukan laki-laki.
- 3) Ajaran-ajaran kitab kuning secara umum boleh dikatakan tidak akomodatif terhadap perempuan walaupun posisi kitab kuning yang sebenarnya masih interpretable sering kali dipahami secara sepihak, sehingga sebagian besar kaum tradisional (masyarakat Kudus) bersikap apatis, sinisme dan anomie terhadap partisipasi politik perempuan, karenanya tradisi mereka digolongkan kedalam budaya politik parokial (parochial publikal culture). Keadaan yang demikian ini menyebabkan perempuan Kudus merasa terhambat baik secara politis, sosial budaya, psikologis dan agama sehingga selama pemilihan umum yang diselenggarakan sebelum masa

reformasi perempuan Kudus hanya partisipatif dalam menyalurkan suara (ikut menggunakan hak pilih aktif saja).

- 4) Terjadi proses sosial masyarakat Kudus berupa pelonggaran terhadap kitab kuning sehingga peran perempuan dalam politik tetapi dengan syarat tetap memegang komitmen pada ajaran Islam untuk tetap menjaga etika Islam dalam bergaul dan berinteraksi dengan kaum laki-laki baik dalam etika berbicara, berpakaian atau lobi-lobi ataupun dalam melakukan bentuk-bentuk partisipasi politik lainnya.
- 5) Walaupun tradisi Islam lokal Kudus sangat membatasi perempuan terjun dalam politik namun karena adanya motif rasional bernilai dan rasional bertujuan dari politisi perempuan sehingga mereka menjadi anggota legislatif dengan tujuan dapat menyalurkan bakat berorganisasi, memperjuangkan aspirasi perempuan dalam meningkatkan perluasan akses perempuan dalam wilayah publik melalui peraturan daerah, dan meningkatkan status sosial dan perekonomian keluarga.
- 6) Perempuan dalam proses menjadi anggota legislatif mengalami hambatan antara lain adanya hambatan struktural, sosial budaya, isu agama, ideologi dan dominasi elit partai politik oleh laki-laki. Khusus mengenai proses perekrutan terhadap calon dan anggota DPRD Kabupaten Kudus sebagai bentuk partisipasi politik perempuan di kabupaten sebagian

besar diawali dengan menjadi pengurus underbow partai politik atau melalui ormas yang dianggap menjadi mesin politik partai politik dan diusulkan oleh partai politik untuk melengkapi affirmative action.

- 7) Strategi yang dilakukan para caleg perempuan tidak jauh berbeda satu sama lain yakni dengan memanfaatkan ormas Islam (perempuan) yang ada misalnya yang berlatar belakang NU memanfaatkan IPPNU, Fatayat NU, dan Muslimat NU melalui pengajian rutin yang diadakan ormas tersebut, dan yang berlatar belakang Muhammadiyah dengan memanfaatkan Aisyah, di samping juga memanfaatkan organisasi perempuan yang menjadi underbow partai politik, juga memanfaatkan kampanye massal yang diadakan oleh partai politik sesuai jadwal yang disepakati peserta pemilu melalui koordinasi KPUD Kabupaten Kudus, memberikan selebaran yang berisi foto, tanda gambar, nomor urut, dan visi misi masuk menjadi anggota legislatif serta memberikan kaos, kopyah, kerudung bahkan ada juga yang memberikan tasbih.

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh M. Zainuri dengan penelitian ini, penelitian yang dilakukan oleh M. Zainuri focus membahas dari sisi partisipasi politik perempuannya saja, ditinjau dari tradisi islam local. Sedangkan penelitian ini mencakup

partisipasi, representasi, dan faktor pendukung dan penghambatnya.

Sedangkan Ampe Sahrianita Boangmanalu, pada tahun 2009, dalam Tesisnya yang berjudul "Pandangan PKS Pakpak Bharat Terhadap Partisipasi Politik Perempuan", dapat disimpulkan bahwa DPD PKS Pakpak Bharat memberikan ruang kepada perempuan untuk berkiprah dalam dunia politik di karenakan laki-laki dan perempuan memiliki persamaan dan kesetaraan dalam mengemban amanah sebagai khalifah dimuka bumi. Dukungan PKS untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan tertuang pada misi utama bidang kewanitaan yakni wanita keadilan harus mampu menjadi pelopor, fasilitator dan dinamisator bagi upaya perwujudan partisipasi politik perempuan yang dalam aktifitasnya harus disesuaikan dengan kaidah-kaidah syar'i.

Hambatan dan kendala yang dihadapi perempuan di Kabupaten Pakpak Bharat untuk masuk kedalam dunia politik (1) adanya perspektif masyarakat khususnya perempuan bahwa politik kotor dan licik sehingga perempuan enggan berkiprah di dalam politik. (2) budaya maskulin dan sistem kerja politik. (3) rendahnya kesadaran politik perempuan dan masyarakat Pakpak Bharat. (4) kultur masyarakat Pakpak Bharat bersifat patriarkis.

DPD PKS Pakpak Bharat berupaya menjalankan berbagai kegiatan guna meningkatkan partisipasi politik perempuan antara lain (a) membangun sistem dukungan keluarga, organisasi perempuan dan partai politik. (b) melakukan sosialisasi dan pendidikan politik bagi masyarakat khususnya perempuan agar tahu akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Sahrianita Boangmanalu di atas, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Sahrianita Boangmanalu focus terhadap pandangan satu partai politik, yaitu PKS. Sedangkan penelitian ini, mencakup terhadap partai-partai yang berhasil menghantarkan calegnya menjadi anggota DPRD perempuan.

## **2. Kajian Teoritik**

### **2.1 Teori Feminisme**

#### **a. Sejarah Feminisme**

Feminisme merupakan sebuah gerakan perempuan yang menuntut emansipasi tentang kesamaan hak dan keadilan dengan laki-laki. Feminisme ini mulai berkembang ketika zaman renaissance atau pencerahan di Eropa, yang dipelopori oleh Lady Mary Wortley Montagu dan Marquis De Condoreet pada waktu setelah revolusi Amerika pada tahun 1776 dan revolusi Perancis

terjadi, revolusi ini tepatnya berlangsung pada tahun 1792 (<http://filsafatlombok.blogspot.co.id/2013/12/pengertian-gender-dan-sejarah-feminisme.html>, diakses 24 mei 2017).

Pada masa itu, selanjutnya berkembanglah pemikiran yang menyebutkan bahwa posisi perempuan kurang beruntung dari pada laki-laki dalam relaitas sosial. Maka semua kalangan perempuan baik dari kalangan atas, menengah sampai kalangan bawah tidak memiliki hak-hak dalam mendapatkan pendidikan, berpolitik hak atas milik dan pekerjaan. Oleh sebab itu kedudukan perempuan tidaklah sama dengan laki-laki dihadapan hukum.

Pada Tahun 1785 perkumpulan masyarakat ilmiah berkumpul untuk pertama kali yang didirikan dan bertempat di Middleburg, sebuah kota di dekat Belanda. Feminisme itu kemudian dicetuskan pertama kali oleh aktivis Sosial Utopia, yakni Charles Fourier pada Tahun 1837. Pergerakan feminisme ini berpusat di eropa dan kemudian berpindah ke Amerika, selanjutnya terus berkembang pesat sejak dipublikasikan oleh tokoh kenamaan John Stuart Mill “ *The Subjection Of Women*” pada Tahun 1869, perjuangan itulah yang menjadi

feminism

(<http://filsafatlombok.blogspot.co.id/2013/12/pengertian-gender-dan-sejarah-feminisme.html>, diakses 24 mei 2017).

Pergerakan kaum feminis ini kemudian semakin berkembang pada saat era liberalisme di eropa, serta terjadi revolusi Perancis pada abad abad ke XVIII. Perkembangan selanjutnya yaitu merambah ke Amerika dan seluruh dunia. Demikian sejarah feminisme mulai berkembang hingga saat sekarang.

## **b. Tinjauan Feminisme**

Gerakan feminis dari masa ke masa semakin berkembang, anggapan ini diakui oleh dunia. Selanjutnya seiring perkembangannya, gerakan feminis terbagi menjadi beberapa aliran di antara (Vandana Shiva, 1997: ix):

- 1) Feminis Liberal adalah kebebasan dan kesetaraan berakar pada rasionalitas, oleh karena itu, perempuan yang merupakan makhluk rasional harus diberi hak yang sama dengan laki-laki dan harus dididik agar mampu bersaing dalam arena kesempatan.
- 2) Feminis Radikal adalah sebuah konsep dimana penguasa secara fisik oleh laki-laki merupakan bentuk penindasan, feminis radikal sering dianggap sebagai patriarki sebagai wujud penindasan terhadap perempuan, adanya perbedaan kodrati,

namun bagi kaum radikal revolusi terjadi pada setiap perempuan yang mengambil tindakan untuk mengubah gaya hidup, pengalaman dan hubungan mereka sendiri, sehubungan pada gerakan perempuan *personal is publikal* yang member peluang bagi politik perempuan.

- 3) Feminisme Marxis dan Engelis, adalah gagasan yang menolak biologi sebagai dasar analisis, bahwa penindasan perempuan merupakan bagian dari eksploitasi produksi, masalah perempuan selalu dalam kritik kapitalisme. Sedangkan Engelis, jatuhnya status perempuan bukan karena perubahan teknologi, namun disebabkan perubahan organisasi kekayaan, karena lelaki dianggap sebagai pengontrol produksi untuk exchange, dengan demikian, laki-laki yang mendominasi hubungan sosial dan politik, dan perempuan hanya menjadi bagian property saja.
- 4) Feminisme Sosial, aliran ini muncul sebagai kritik dari Marx dan Engels, dan mengakomodasi the personal is publikal-nya kaum radikal. Adanya anggapan penindasan perempuan bukan hanya dalam kelas (ekonomi), namun juga terjadi dalam patriarki, atas dasar ini feminis sosial menolak visi Marx klasik. Dan perlu adanya penggabungan patriarki dan ekonomi, agar kritik kekapitalisme harus disertai kritik dominasi atas perempuan.

Berkaitan dengan pemaparan sebelumnya di atas, bahwa lahirnya femisme bersifat politis. Hal ini sebagaimana pendapat Hojler dan Ase (dalam David dan Gery 2010 : 130), diungkapkan bahwa sejak awal kelahirannya, feminisme bersifat politik. Kemudian tumbuh dan berkembang sampai pada taraf bahwa “paham ini mengangkat dan mempersoalkan hubungan politis yang bersifat fundamental antara gender dan kekuasaan”;

feminisme telah dan tetap mempunyai banyak untuk dikatakan tentang ilmu politik, meskipun tidak selalu jelas bahwa ilmu politik *mainstream* mendengarkannya.

Paham feminisme selanjutnya menjadi sebuah perjuangan bagi kaum perempuan, dengan tujuan untuk tercapainya emansipasi dan hak-hak wanita dalam variabel pembangunan, serta dalam lingkup kekuasaan atau politik yang selama ini senantiasa didominasi oleh kaum pria saja. Hal ini terjadi disebabkan oleh kehidupan kekuasaan, banyak mendeskripsikan politik (kekuasaan) pria. Perempuan senantiasa dianggap kaum yang berada di bawah laki-laki. Sehingga ruang gerak dan hak-hak yang dimiliki oleh perempuan menjadi sempit dan terbatas.

Feminisme dalam paham politik adalah artikulasi kekuasaan dalam masyarakat. karena artikulasi kekuasaan itu telah berlangsung di mana-mana, maka politik juga menembus kaum feminisme sehingga metodologi politik juga menembus gerakan politik wanita (Said dalam Imam Hidajat, 2009 : 69).

Sehubungan dengan gender, terkait dengan pendapat di atas, Mansour Faqih (1996: 51), menjelaskan konsep gender adalah sifat yang melekat pada kaum laki-

laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun cultural artinya perempuan itu dikenal lemah-lembut, cantik, emosional, keibuan. Sementara laki-laki di anggap kuat, rasional, jantan, perkasa. Munculnya isu gender, sebenarnya tidak terlepas dari kegagalan ideology dalam memecahkan persoalan pembangunan.

Budaya patriarki yang selalu memposisikan perempuan pada kelas dua disegala aspek dan tindakan. Bahkan, pemerintah pernah memiliki peraturan bila suami hendak bekerja keluar rumah dia bisa mengambil keputusan sendiri. Sedangkan bila istri hendak bekerja keluar rumah maka istri harus izin suami. Praktik sedemikian sesungguhnya berangkat dari kesadaran gender yang tidak adil terhadap perempuan (Mansur Fakhri, 2004: 16).

Tindakan sebagaimana pemaparan pada paragraf sebelumnya di atas merupakan sesuatu yang dianggap wajar apabila perempuan selalu dianggap nomor dua atau dinomorduakan. Kerana awal ketidakadilan dari beban yang diderita perempuan berawal dari kalangan pemerintah sendiri yang masih memandang perempuan sebelah mata, serta tidak memberikan kesempatan bagi

perempuan untuk mempunyai hak yang sama dengan laki-laki.

Meski feminisme bisa dipahami secara historis sebagai suatu gerakan yang menantang kekuasaan laki-laki yang berakar kuat, ia selalu mencakup keberagaman yang bias. Tiga cabang utama yang muncul tahun 1960-an, feminisme Radikal, Marxis, dan liberal, telah berkembang, tatkala perdebatan dan cabang baru telah tampil yang memotong perdebatan aslinya. Kebanyakan perdebatan yang lebih baru tepatnya telah terpusat pada hakikat subjek feminisme, yakni “perempuan”. Kita perlu menyadari tentang argument internal ini, bersama-sama dengan argument yang terus berlangsung tentang apa dan bagaimana perempuan harus ikut serta dalam politik publik dan Negara, yang dijelaskan lebih jauh di bawah ini, ketika kita membahas implikasi “perspektif feminis” terhadap ilmu politik (David dan Gery, 2010 : 134-135).

## **2.2 Teori Partisipasi**

Salah satu faktor yang menyebabkan perempuan diperlakukan secara tidak sama atau tidak adil secara berkelanjutan adalah kurangnya partisipasi perempuan dalam semua aspek. Perempuan lebih cenderung menerima

perlakuan atau sifat yang dipredikatkan kepadanya. Rendahnya partisipasi perempuan juga menjadi sulitnya kesetaraan untuk diwujudkan.

Sehubungan dengan partisipasi, Histiraludin (dalam Handayani 2006:39-40) berpendapat bahwa “partisipasi lebih pada alat sehingga dimaknai partisipasi sebagai keterlibatan masyarakat secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan, sebagai media penumbuhan kohesifitas antar masyarakat, masyarakat dengan pemerintah juga menggalang tumbuhnya rasa memiliki dan tanggung jawab pada program yang dilakukan”.

Keterlibatan masyarakat sebagaimana pendapat tersebut di atas, kaitannya dengan pembangunan masyarakat, terbagi menjadi tiga bagian. Bagian-bagian yang dimaksud adalah keterlibatan masyarakat dalam aspek politik, keterlibatan masyarakat dalam sosial, serta keterlibatan masyarakat sebagai warga.

Valderama dalam Slamet ( 2003:8 ) menyatakan bahwa, partisipasi mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu partisipasi politik (political participation), partisipasi sosial (social participation), partisipasi warga (citizen participation/citizenship).

Partisipasi politik menjadi salah satu syarat penting bagi suatu Negara yang dalam pemerintahannya

menggunakan system demokrasi. Partisipasi politik juga menjadi ciri khas adanya modernisasi politik. Dinegara-negara yang proses modernisasinya secara umum telah berjalan dengan baik, maka cenderung tingkat partisipasi warga negara akan tinggi.

Modernisasi politik dapat berkaitan dengan aspek politik dan pemerintah. Partisipasi politik pada dasarnya merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan warga negara untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan dengan tujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah (Sastroatmodjo, 1995:67).

#### **a. Pengertian Partisipasi Politik**

Negara demokrasi senantiasa mengharapkan partisipasi politik warga negaranya tinggi. Menurut Budiarjo dalam Sastroatmodjo (1995:68), partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson (dalam Miriam Budiardjo, 2010:3) partisipasi politik adalah kegiatan warganegara

yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.

Partisipasi bisa bersifat individual dan kolektif, terorganisir dan spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan. Legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif. Partisipasi dapat menjadi sebuah mental dan emosional yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada tujuan atau cita-cita kelompok atau turut bertanggung jawab padanya atau kelompoknya.

Dalam negara demokratis yang mendasari konsep partisipasi politik yaitu kekuasaan tertinggi atau kedaulatan ada di tangan rakyat, yang dilaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menentukan tujuan serta masa depan suatu negara itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang pimpinan. Sehingga partisipasi menjadi sangat penting, mengingat tujuannya secara langsung bersinggungan dengan kehidupannya.

Dari pengertian mengenai partisipasi politik diatas maka dapat di ambil kesimpulan bahwa yang dimaksud partisipasi politik adalah keterlibatan individu atau kelompok sebagai warga negara dalam proses politik yang berupa kegiatan yang positif dan dapat juga yang negatif yang bertujuan untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan politik dalam rangka mempengaruhi kebijakan pemerintah.

#### **b. Bentuk-bentuk Partisipasi Politik**

Bentuk partisipasi politik seorang tampak dalam aktivitas-aktivitas politiknya. Bentuk partisipasi politik yang paling umum dikenal adalah pemungutan suara (voting). Pemberian suara ini dapat dilakukan ketika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan legislative.

Michael Rush dan Philip Althoff dalam Maran, (2001:148), mengidentifikasi bentuk-bentuk partisipasi politik sebagai berikut :

- (1) menduduki jabatan politik atau administrasi
- (2) mencari jabatan politik atau administrasi
- (3) mencari anggota aktif dalam suatu organisasi politik
- (4) menjadi anggota pasif dalam suatu organisasi politik.

- (5) menjadi anggota aktif dalam suatu organisasi semi politik
- (6) menjadi anggota pasif dalam suatu organisasi semi politik
- (7) partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dsb
- (8) partisipasi dalam diskusi politik internal
- (9) partisipasi dalam pemungutan suara

Sastroatmodjo (1995:77) juga mengemukakan tentang bentuk-bentuk partisipasi politik berdasarkan jumlah pelakunya yang dikategorikan menjadi dua, yaitu "partisipasi individual dan partisipasi kolektif". Partisipasi individual dapat terwujud dalam tindakan seperti penyampaian tuntutan atau keluhan kepada pemerintah eksekutif atau legislatif. Partisipasi kolektif adalah kegiatan warga negara secara serentak dimaksudkan untuk mempengaruhi penguasa seperti dalam kegiatan pemilu, atau demonstrasi.

Sementara itu Maribath dan Goel (Rahman, 2007:289) membedakan partisipasi politik menjadi beberapa kategori:

- (1) Apatitis, adalah orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik.
- (2) Spektator, adalah orang yang setidaknya-tidaknyanya pernah ikut memilih dalam pemilu.
- (3) Gladiator, adalah mereka yang aktif terlibat dalam proses politik misalnya komunikator, aktifis partai dan aktifis masyarakat.
- (4) Pengkritik, adalah orang-orang yang berpartisipasi dalam bentuk yang tidak konvensional.

Michael Rush & Philip Althoff (2001 : 123)

mengungkapkan bahwa Hierarki partisipasi politik, yaitu :

- (1) Menduduki jabatan politik atau administrative.
- (2) Mencari jabatan politik atau administrative.
- (3) Keanggotaan aktif suatu organisasi politik.
- (4) Keanggotaan pasif suatu organisasi politik.
- (5) Keanggotaan aktif suatu organisasi semu politik (*quasi-publikal*)
- (6) Keanggotaan pasif suatu organisasi semu politik (*quasi-publikal*)
- (7) Partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dan sebagainya.
- (8) Partisipasi dalam diskusi politik informal minat umum dalam politik.
- (9) *Voting* (pemberian suara)
- (10) Apathi total

Berkenaan dengan penelitian ini, penting pula membahas tentang partisipasi politik perempuan. Partisipasi perempuan di bidang politik sangat dibutuhkan karena masyarakat perlu memiliki pandangan-pandangan khusus diantara kebutuhan laki-laki dan perempuan. Selain itu, kebijakan publik yang dirumuskan sepatutnya juga harus merepresentasikan kepentingan keduanya (Juree Vichit-Vadakan, 2009:16).

Berdasar pemaparan terdahulu di atas, secara umum partisipasi politik perempuan dapat diartikan sebagai keikutsertaan perempuan untuk mengambil bagian dan turut serta dalam proses pemilihan penguasa

secara langsung, serta ikut terlibat dalam proses pembentukan kebijakan umum ataupun mempengaruhi pembuatan oleh pemerintah.

### **2.3 Teori Representasi**

Penataan system politik menjadi sangat penting untuk dilakukan, yaitu dengan mengembalikan system kepartaian. Faktor yang dipertimbangkan di dalam penataan system kepartaian ini adalah pengalaman dua masa demokrasi sebelumnya. Menurut Carlton Clymer Rodee dkk (2002 : 487), pengalaman parlmenter menunjukkan bahwa dengan diberikannya kebebasan penuh pada partai politik justru menimbulkan ketidakstabilan. Sementara pengalaman demokrasi terpimpin yang menekan peranan partai juga menimbulkan banyak konflik politik.

Ketidakstabilan dan timbulnya konflik tentu erat kaitannya dengan Representasi. Representasi merupakan bentuk modern dalam demokrasi. Dalam konsepsi Pitkin, setidaknya ada empat cara memandang representasi politik. Pitkin membagi representasi menjadi empat bentuk yang berbeda. Pertama, representasi otoritas yaitu ketika representator secara legal diberi hak untuk bertindak. Kedua, representasi deskriptif yaitu ketika representator membela

kelompok yang memiliki watak politik yang sama. Ketiga, representator simbolis ketika representasi menghasilkan sebuah ide bersama. Keempat, representasi substantive ketika representator membawa kepentingan "ide" represented ke dalam area kebijakan publik (Hanna Fenichel Pitkin dalam Dwi Windyastuti, [www.JournalUnair.ac.id](http://www.JournalUnair.ac.id), 9 Februari 2017).

Hanna Fenichel Pitkin (dalam Arbi Sanit, 1985:25) mengemukakan bahwa “ *the representative system is the modern form of democracy*” yang artinya adalah representasi layak dalam politik modern. Ada empat gagasan pokok cara Hanna Pitkin memandang representasi politik dikemukakan sebagai berikut :

#### 1) Representatif Otoritatif

Representatif otoritas adalah representatif merupakan pemberian wewenang oleh wakil sebagai individu, dalam hal ini, bahwa wakil diberi kewenangan untuk bertindak sendiri, yang sebelumnya tidak mempunyai wewenang dalam bertindak. Sebaliknya, keterwakilan yang memberikan beberapa haknya, harus bertanggung jawab dengan segala yang dilakukan oleh wakil. Karena keduanya ini saling berhubungan yang disebut sebagai “formalistik”. Jadi teori formalistik berpusat pada otoritas yang artinya keduanya mempunyai perbedaan hanya dalam bentuk

formal saja. Dengan demikian, kehadiran perempuan dalam kekuasaan sangatlah penting demi memerankan peranan mereka dalam membentuk identitas politik perempuan.

Representasi merupakan suatu yang bisa disebut sebagai pemberian dan pemilikan kewenangan oleh wakil sebagai individu yang diberi kewenangan untuk melakukan tindakan. Sebaliknya terwakil adalah yang memberikan beberapa haknya, harus mampu bertanggungjawab atas konsekuensi tindakan yang dilakukan oleh wakil. Jadi teori formalistik berpusat pada otorisasi yang berada dalam struktur formal yang merepresentasikan berbagai kehendak.

## 2) Representasi Deskriptif

Representasi deskriptif, dimana seseorang dapat berfikir tentang representasi sebagai *standing for* dalam segala sesuatu yang tidak ada. Person bisa berdiri demi orang lain. Model ini dipahami sebagai kesamaan deskripsi antara wakil dan diwakili. Ciri pandangan ini kebanyakan dikembangkan di antara yang membela representasi proposional, bahkan pandangan ini dianggap prinsip fundamental.

### 3) Representasi Simbolik

Representasi simbolik berarti merepresentasikan sesuatu yang bukan merepresentasikan fakta. Ide person dapat direpresentasikan tidak dengan peta atau potret, tetapi dengan simbol, dengan disimbolkan atau diwakili secara simbolik. Meskipun sebuah simbol merepresentasikan “standing for” segala sesuatu, tetapi tidak menyerupai apa yang diwakili. Simbol memiliki ciri yang membantu merasionalisasi signifikansi simboliknya, sehingga simbol mensubstitusi yang diwakili dan simbol mensubstitusi apa yang disimbolkan.

### 4) Representatif “standing for”

Pada sisi lain konsepsi merepresentasi sebagai “standing for” membawa pada pengertian lain representasi yaitu representasi sebagai pembuatan atau “penciptaan” jenis aktivitas. Kalau representasi sebagai aktivitas maka representasi dimaknai sebagai “acting for” orang lain. Representasi “acting for” berbeda dengan pandangan yang formalistic, sebab representasi ini lebih memusatkan pada hakekat aktivitas sendiri menjangkau representasi substantif. Dalam konteks ini wakil berbicara, bertindak demi opini, keinginan, kebutuhan atau kepentingan

substantif terwakil atau sering disebut dengan representasi orang lain.

Dari pemaparan sebelumnya di atas, maka dengan demikian dapat disebutkan bahwa proporsionalitas perempuan dalam lembaga perwakilan menjadi sebuah kewajiban ataupun keharusan. Dengan kata lain, maka presensi menjadi sebuah tuntutan untuk mencapai proporsionalitas. Ada beberapa proporsionalitas dalam representasi perempuan yang harus dipenuhi antara lain (Arbi Sanit, 1985 : 25) :

Pertama, Representasi Formalistik bagi perempuanuntutannya adalah proporsionalitas. Umumnya didasari oleh argumentasi bahwa kebanyakan system politik, perempuan menempati porsi kecil dalam jabatan-jabatan politik. Selain itu, secara umum perempuan relatif rendah dalam menduduki posisi kekuasaan dan pemerintahan. Perempuan sebagai anggota kelompok sosial struktural kurang ter-representasi dan ketidaksamaan struktural sosial tersebut sering menghasilkan ketidaksamaan politik dan eksklusif bagi perempuan dari diskusi politik yang berpengaruh.

Kedua, Representasi Substantif adalah representasi bukan sekedar *more and less*, tetapi bagaimana kepentingan substantif perempuan terepresentasi secara baik. Mekanisme

metafisis kehadiran perempuan yang lebih menggambarkan situasi-situasi pembuatan keputusan diperlukan guna membangun kembali kerangka perjuangan representasi perempuan. Dengan demikian untuk melahirkan representasi perempuan yang substantif, advokasi kebijakan dengan membawa isu-isu gender ke dalam kebijakan publik adalah menjadi elemen dasar.

Ketiga, Representasi Substantif Kerangka Advokasi Kebijakan adalah pemahaman dunia politik perempuan dan laki-laki yang direalisasikan dengan perempuan. Oleh sebab itu, bila berorientasi pada berbagai pengalaman yang berharga dari perempuan yang selama ini mengalami ketidakadilan dan menempatkan kepentingan perempuan dan kapasitasnya untuk membawa perubahan sosial politik.

Sehubungan dengan pemaparan sebelumnya di atas, Nor Hikmah dkk (2008 : 21) menuturkan bahwa “tuntutan berbagai perubahan kebijakan menjadi semboyan bagi banyak organisasi masyarakat sipil sejak angin reformasi mulai berhembus”. Uraian proses inisiasi ini dapat dilihat sejak pelaksanaan otonomi daerah, pemilu multi partai, kebebasan berekspresi bagi masyarakat sipil Indonesia, serta kemenangan gerakan perempuan dalam memperoleh aturan

kuota keterwakilan perempuan di lembaga legislative menjadi 30%.

Perempuan seolah alergi politik, hal ini disebabkan oleh banyak faktor. Apabila berbicara politik, perempuan ditarik dalam dikotomi. Dalam politik ada budaya patriarkhi yang mengkondisikan perempuan tidak pernah dilibatkan dalam proses-proses politik. Peran politik dan non-politik dibedakan secara gender yang menyebabkan ketidakadilan.

Kondisi sosial budaya dan struktur yang dominan patriarkhi menjadikan perempuan hanya berkiprah di wilayah non-politik". Dalam aplikasi praktis politik justru banyak intrik. Ada pengkondisian akademis dalam isu formal. Di lembaga-lembaga formal, politik selalu diartikan sempit. Politik hanya terjadi kalau bicara politik. Bicara partisipasi perempuan dalam politik disamakan dengan perempuan penguasa partai (Hesti dan Dian, 2005 : 60).

Selama ini ada nilai dogmatis yang terus bertahan, bahwa perempuan ada di bawah laki-laki. Semestinya, apabila perempuan punya kemampuan, ia bisa membuktikan kemampuannya sehingga dapat diterima di kalangan laki-laki. Perempuan juga perlu punya wakil di parlemen, karena banyak hal yang menjadi kebutuhan perempuan, dan hanya bisa dipahami oleh perempuan itu sendiri.

Asmaeny Azis (2013 : 204) menjelaskan, bahwa keterpilihan kaum perempuan adalah melalui suatu proses pemilihan langsung. Bahkan yang paling monumental adalah terpilihnya Megawati sebagai Presiden pertama perempuan di Negara yang mayoritas muslim ini. Fenomena ini, penting untuk dijadikan sejarah mengingat bahwa dalam kepemimpinan, dan partisipasi perempuan di kancah politik terkadang agama sering dipandang sebagai faktor penghambat, terlebih dalam kancah politik.

Keterwakilan perempuan di parlemen juga dapat dianggap berhasil apabila masyarakat mempunyai pengetahuan (melek) politik. Artinya, jika ada kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan kepentingan perempuan, maka berupaya supaya bisa dibatalkan dan diperbaiki secara konstitusional. Perempuan dapat secara tertib mengartikulasikan kepentingannya. Pemerintah juga bisa dikoreksi. Semua itu dapat meningkatkan kesejahteraan perempuan secara langsung.

Bahasan mengenai representasi politik perempuan tidak dapat dilepaskan dari peran politik perempuan secara umum. Dalam perjalanannya, Indonesia telah memiliki catatan panjang dalam upaya pemberdayaan perempuan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat,

antara lain dalam ketentuan UUD NRI tahun 1945, yang secara formal sebenarnya telah menjamin peran serta perempuan di Indonesia dalam arena politik.

Hal tersebut sebagaimana yang dimaksud pada paragraph di atas terdapat pada pasal-pasal yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Secara tegas menolak diskriminasi dalam bentuk apapun terhadap warga negaranya. Kebijakan khusus perempuan (*affirmative action*), juga merupakan upaya yang sangat baik dari pemerintah, agar setiap warga Negara memperoleh kesempatan, dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Hak-hak politik warga Negara antara lain tercantum dalam Pasal 27 ayat (1), 28 ayat (3), dan 28 H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya dalam Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang 10 Tahun 2008 yang selanjutnya diubah menjadi UU No 2 Tahun 2011 menentukan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan presentase keterwakilan perempuan, dalam daftar calon tetap partai politik menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan. Hal ini dipertegas kembali dalam Pasal 20 tentang kepengurusan partai politik bahwa penyusunannya yang memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30 persen.

Asmaeny Azis (2013 : 189) Dalam Pemilu Tahun 2009, upaya *affirmative action* dilakukan dengan mengelaborasi system kuota, *zipper system* dan aturan nomor urut. Elaborasi tindakan afirmasi ini, merupakan hasil pembelajaran terhadap apa yang terjadi pada Pemilu Tahun 2004. Sesuai dengan UU Pemilu yang berlaku pada Pemilu Tahun 2004 (Undang-Undang No. 12 Tahun 2003), maka data calon legislative terpilih ditetapkan berdasarkan aturan nomor urut. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa calon legislatif dengan nomor urut terkecil memiliki kesempatan yang lebih besar untuk menjadi anggota DPRD.

## **H. METODE PENELITIAN**

### **1. Desain Penelitian**

#### **1.1 Tempat Penelitian**

Penelitian ini mengambil setting lokasi di Kabupaten Sumenep. Lokasi tersebut dipilih karena hanya terdapat 3 orang anggota DPRD Perempuan dari 50 orang anggota DPRD perempuan di Kabupaten Sumenep pada periode 2014-2019, dan menjadi salah satu daerah yang paling kecil tingkat representasi politik perempuannya. Selain itu, karena jarak antara tempat penelitian dengan tempat tinggal peneliti

tidak jauh, sehingga lebih menghemat biaya dan waktu penelitian.

## **1.2 Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Sugiyono (2012:15), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah. Penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang menjadi objek penelitian.

Selanjutnya, dalam penelitian ini menggunakan pendekatan fenomenologi, yaitu mencoba menjelaskan atau mengungkap makna konsep atau fenomena pengalaman yang didasari oleh kesadaran yang terjadi pada beberapa individu. Penelitian ini dilakukan dalam situasi yang alami, sehingga tidak ada batasan dalam memaknai atau memahami fenomena yang dikaji.

Penggunaan metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini bermaksud untuk memperoleh gambaran yang komprehensif dan mendalam tentang representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep periode 2014-2019. Metode penelitian ini juga digunakan karena dianggap sesuai

dengan tujuan peneliti yakni untuk menggambarkan “apa adanya” tentang gejala, keadaan dan memperoleh representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep periode 2014-2019.

## 2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian dalam penelitian ini adalah, pada peran anggota DPRD perempuan di kabupaten Sumenep, yaitu sebagaimana berikut :

**Tabel 3. Fokus Penelitian**

No	Fokus	Indikator
1	Fungsi Legislasi	a. Presensi b. Perda yang dihasilkan
2	Fungsi Budgeting	a. Presensi b. Pengesahan APBD
3	Fungsi pengawasan	a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan b. Pengawasan terhadap APBD

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam sebuah penelitian, maka hal yang utama dibutuhkan adalah data. Dengan adanya data, maka seorang peneliti akan mampu melakukan analisa terhadap data yang diperoleh, dan pada akhirnya mampu memberikan kesimpulan dari apa yang sedang diteliti oleh seorang peneliti.

Munawaroh (2012 : 73) menuturkan bahwa data-data yang menyebar pada masing-masing sumber data/subjek penelitian perlu dikumpulkan untuk selanjutnya ditarik kesimpulan. Dalam proses pengumpulan data, terdapat berbagai metode yang lazim digunakan adalah wawancara (interview), observasi/pengamatan, dokumentasi, pemeriksaan, diskusi kelompok terpimpin (*focus group discussion*), tes/ujian.

Berkaitan dengan penelitian ini, maka data diperoleh melalui :

#### **1) Observasi**

Nasution (dalam Sugiono 2012 : 310) menjelaskan bahwa “observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan”. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Data itu dikumpulkan dan sering dengan bantuan berbagai alat yang sangat canggih.

Sedangkan Marshall (dalam sugiono 2012 : 310) menyebutkan “melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna dari perilaku tersebut. Ini mengartikan bahwa teknik observasi sangat tepat digunakan untuk penelitian ini”.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan observasi di DPRD Kabupaten Sumenep untuk mengetahui tentang

representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep periode 2014-2019.

## **2) Wawancara**

Esterberg (dalam Sugiono 2012 : 317) menyebutkan bahwa “wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui Tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu”.

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga bisa digunakan apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. “Teknik pengumpulan data ini mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau self-report, atau setidaknya pada pengetahuan dan atau keyakinan” (Sugiono, 2012 : 317).

Responden yang akan diwawancarai dalam penelitian ini adalah 3 anggota perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep, caleg perempuan yang tidak terpilih, pengurus partai politik, pengamat politik, komisioner KPU serta wartawan sebagai data pendukung. Hal itu dimaksudkan

untuk mendapatkan data berkenaan dengan representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep periode 2014-2019.

### **3) Dokumentasi**

Sugiono (2012 : 329) menjelaskan bahwa “dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, misalnya catatan harian, sejarah, kehidupan (*life story*), ceritera, biografi, peraturan dan kebijakan”. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Dokumentasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang sesuai dengan kebutuhan data pada penelitian ini, yaitu dokumen yang berhubungan dengan representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep periode 2014-2019

Dari penjelasan di atas dapat diartikan bahwa penulis akan mengobservasi potret ataupun kejadian-kejadian yang berhubungan dengan representasi politik perempuan di Kabupaten Sumenep periode 2014-2019, wawancara yang tidak setengah-setengah (total) dalam mencari data dan peneliti terlibat langsung dengan objek yang akan diteliti, serta mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen yang dibutuhkan.

Peneliti akan terjun ke lapangan sendiri, baik pada *grand tour question*, tahap *fokused and selection*, melakukan pengumpulan data, analisis dan membuat kesimpulan.

#### **4. Instrument Penelitian**

Setelah peneliti mengetahui dengan cara atau tehnik apa data akan diperoleh, maka hal selanjutnya yang perlu diperhatikan setelah tehnik adalah instrumen. Instrument penelitian dapat disebut juga sebagai alat yang digunakan untuk mencari data dalam penelitian.

Dalam penelitian kualitatif pada awalnya dimana permasalahan belum jelas dan pasti, maka yang menjadi instrument adalah peneliti sendiri. Tetapi setelah masalahnya yang akan dipelajari jelas, maka dapat dikembangkan suatu instrument. Dalam penelitian kualitatif instrument utamanya adalah peneliti sendiri, namun selanjutnya setelah fokus penelitian menjadi jelas, maka kemungkinan akan dikembangkan instrumen penelitian sederhana, yang diharapkan dapat melengkapi data dan membandingkan dengan data yang telah ditemukan (Sugiyono, 2012 : 307).

Pendapat lain menyebutkan bahwa “dalam penelitian kualitaif, intrumen penelitiannya adalah manusia atau peneliti itu sendiri. Peneliti merupakan perencana, pelaksana pengumpulan

data, sebagai analisi, penafsir data, dan pada akhirnya ia menjadi pelopor hasil penelitiannya” (Lexy J. Moleong, 2011 : 168).

## **5. Jenis dan Sumber Data**

### **5.1 Jenis Data**

#### **a) Data primer**

Data primer dalam penelitian ini diambil dan didapat melalui orang-orang yang terkait langsung dengan penelitian ini, yaitu anggota DPRD Kabupaten Sumenep dari kalangan perempuan *Key Informan* dalam penelitian ini, informan penunjang lainnya yaitu caleg perempuan yang tidak terpilih, pengurus partai politik, pengamat politik, komisioner KPU dan wartawan di Kabupaten Sumenep.

#### **b) Data Sekunder**

Data sekunder yaitu sumber data yang didapat atau diperoleh dengan cara tidak langsung. Sumber data sekunder dapat diperoleh dari sumber tertulis, sumber tertulis yang dipakai dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang yang berkaitan dengan pemilu legislatif, arsip, dokumen-dokumen, catatan dan laporan DPRD dan KPU Kabupaten Sumenep. Dari sumber-sumber data tersebut

peneliti akan mencari data dengan harapan mampu menjawab semua rumusan masalah.

## 5.2 Sumber Data

Menurut Arikunto (2006 : 125) sumber data adalah subjek darimana data di peroleh, selanjutnya Arikunto menyebutkan bahwa sumber data terdiri dari tiga, yaitu:

- a) *Person*, yaitu sumber data yang bisa memberikan data berupa jawaban lisan melalui wawancara atau jawaban tertulis melalui angket. Dalam penelitian ini yaitu anggota DPRD perempuan, anggota perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep, caleg perempuan yang tidak terpilih, pengurus partai politik, pengamat politik, komisioner KPU serta wartawan di Kabupaten Sumenep.
- b) *Place* yaitu sumber data yang menyajikan tampilan berupa keadaan diam, bergerak. Diam misalnya di ruangan, kelengkapan alat, wujud benda, surat pribadi, dan notulen. Benda bergerak seperti bekerja, gerakan tarian, kegiatan belajar mengajar dan sebagainya. Data ini dapat diperoleh dari keadaan kondisi yang nampak di DPRD Kabupaten Sumenep. Berkaitan dengan penelitian ini, yaitu keadaan

di DPRD Kabupaten Sumenep, tingkah pola atau aktivitas yang dilakukan anggota DPRD perempuan Kabupaten Sumenep, dan hal-hal lain yang dianggap perlu.

- c) *Paper* yaitu sumber data yang menyajikan tanda-tanda berupa huruf, angka, gambar, atau simbol – simbol lainnya.

## **6. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Keabsahan data dikontrol dengan metode triangulasi. Untuk mendapatkan keabsahan data teknik pemeriksaan yang dapat menjamin keabsahan atau ketetapannya. Peneliti menggunakan cara yang disampaikan oleh Patton dalam Moleong (2010: 331), yaitu data triangulasi dimana untuk menyimpulkan data yang sama dapat diambil dari berbagai sumber.

Triangulasi sebagaimana yang dijelaskan Patton, yaitu merupakan pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu sebagaimana berikut :

- 1) Triangulasi sumber, yaitu pengecekan data dari yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.
- 2) Triangulasi teknik merupakan pengujian kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Untuk pengujian teknik ini peneliti menggunakan observasi dan dokumentasi.

- 3) Triangulasi waktu, yaitu kembali melakukan pengecekan terhadap data yang telah dikumpulkan dengan melakukan wawancara kembali kepada para sumber dalam waktu, kondisi dan situasi yang berbeda.

Selain pendapat di atas, Sugiono (2012 : 366) menjelaskan Keabsahan data dalam penelitian kualitatif meliputi uji:

- 1) *Credibility* (validitas internal), yaitu validitas internal merupakan validitas yang diukur dengan besaran yang menggunakan instrumen sebagai suatu kesatuan (keseluruhan butir) sebagai kriteria untuk menentukan validitas item atau butir dari instrumen itu. Dalam penelitian ini validitas internal menggunakan triangulasi, yaitu dengan menggunakan observasi, wawancara, serta dokumentasi.
- 2) *Transferability* (validitas eksternal) yaitu Kriteria eksternal dapat berupa hasil ukur instrumen yang sudah baku atau instrumen yang dianggap baku dapat pula berupa hasil ukur lain yang sudah tersedia dan dapat dipercaya sebagai ukuran dari suatu konsep atau variabel yang hendak diukur.
- 3) *Dependability* (reliabilitas), adalah serangkaian pengukuran atau serangkaian alat ukur yang memiliki konsistensi bila pengukuran yang dilakukan dengan alat ukur itu dilakukan secara berulang.
- 4) *Confirmability* (objektifitas), Pengujian confirmability dalam penelitian kualitatif disebut dengan uji obyektifitas penelitian. Penelitian dikatakan obyektif apabila hasil penelitian disepakati oleh banyak orang. Dalam penelitian kualitatif, uji confirmability mirip dengan uji dependability, sehingga pengujiannya dapat dilakukan secara bersamaan. Uji confirmability adalah menguji hasil penelitian yang dikaitkan dengan proses yang dilakukan.

## 7. Analisis Data

Sutrisno Hadi (2000 : 221) memaparkan bahwa dalam suatu research seorang penyelidik dapat menggunakan dua jenis analisa, yaitu analisa statistic (*statistical analysis*) dan analisa non-statistik (*nonstatistical analysis*).

Penelitian kualitatif telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Namun dalam penelitian kualitatif, “analisis data kualitatif berlangsung selama proses pengumpulan data dari pada setelah selesai pengumpulan data” (Nasution dalam Sugiono, 2012 : 366).

Berdasarkan penjelasan tentang analisis data di atas, maka dalam penelitian ini analisis data dilakukan pada sebelum lapangan dan selama di lapangan.

#### 1) Analisis sebelum di lapangan

Penelitian kualitatif telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data hasil studi pendahuluan, atau data sekunder, yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Namun “fokus penelitian ini masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti masuk dan selama di lapangan” (Sugiono 2012 : 366).

#### 2) Analisa selama di lapangan

Sugiono (2012 : 367) menjelaskan menurut model miles dan huberman bahwa aktivitas dalam dalam analisis data kualitatif dilakukan secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Aktivitas dalam analisis data yaitu :

a) Data reduction (reduksi data)

Data yang diperoleh cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu. Dengan demikian data yang direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

Dalam penelitian ini, data yang akan didapat oleh peneliti diperkirakan akan sangat luas. Sehingga demikian, maka data yang luas tersebut direduksi sesuai kebutuhan penelitian dengan menyesuaikan dengan rumusan masalah yang hendak dijawab dan dibahas.

b) Data display (penyajian data)

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat ataupun bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat,

bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. “Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif” (Miles dan Huberman dalam Sugiono, 2012 : 341).

c) Conclusion drawing / verification

Miles dan Huberman (dalam Sugiono 2012 : 345) menjelaskan bahwa “langkah ketiga dalam analisis data adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi”. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif ditujukan untuk dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal. Akan tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada dilapangan.

## **BAB II**

### **PAPARAN DATA DAN TEMUAN PENELITIAN**

#### **B. DPRD KABUPATEN SUMENEP**

##### **1. Terbentuknya DPRD di Madura**

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Madura merupakan cikal bakal terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat untuk daerah Kabupaten di Madura. Pada awal terbentuknya mengacu kepada Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang

Pernerintahan Daerah, dan bernama Dewan Perwakilan Rakyat Swatantra. Menyusul kemudian Peraturan Pemerintah nomor 32 tahun 1950 tentang pelaksanaan UU No. 12 / 1950. Sejak keluarnya UU No. 22/1948 maka keberadaan DPR di Daerah bernama DPRD Swatantra. Tapi pelaksanaannya masih bertahap karena negara pada di waktu itu masih mengalami masa-masa transisi juga bersamaan dengan era revolusi (<http://dprd-sumenepkab.go.id/>, diakses pada 03 Juli 2018).

Kemudian keluar Undang-undang nomor 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana DPR Swatantra berubah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-royong. Dan keluar lagi Undang-undang nomor di tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah untuk maka DPR GR berubah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku sampai sekarang. Bahkan diperkuat lagi dengan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian dirubah dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004. Jadi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengalami beberapa fase yang disesuaikan dengan situasi daerah pada waktu itu.

## **2. Demokrasi di Madura**

Pada Pasca Konferensi Meja Bundar dan Belanda mengakui kedaulatan Republik Indonesia pada tanggal 27

Desember 1949. Pada tanggal 17 Agustus 1950 Republik Indonesia Serikat dirubah menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kembali kepada cita-cita rakyat ketika memproklamkan kernerdekaan. Sejak saat itu maka Indonesia mulai menata diri dan selanjutnya menganut paham kedaulatan rakyat (Demokrasi). Untuk menentukan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat maka harus dipilih melalui pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) (<http://dprd-sumenepkab.go.id/>, diakses pada 03 Juli 2018).

Karena keanggotaan DPR bisa memberikan gambaran sebenarnya atas keberadaan partai yang berkembang. Pada kurun waktu perintisan kemerdekaan (1908-1927) banyak sekali partai-partai yang berdiri dengan tujuan untuk memperkuat posisi para pejuang kemerdekaan yang bergerak di bidang politik. Antara lain Partai Nasional Indonesia (PNI). Budi Utomo, Serikat Islam, Indische Party, Parki, Masyumi, ISDP, PSII, Parindra, PKI, Gerindo dan sebagainya. Sedangkan Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama (NU) dan kelompok islam yang lain menyatu di Masyumi. Karena kepemimpinan penting banyak di monopoli oleh orang di luar NU. pada tahun 1952 NU keluar dan Masyumi, pihaknya merasa mempunyai massa terbesar.

Terbukti pada tanggal 29 September 1955 Indonesia mengadakan Pemilu yang pertama, dan di Madura ternyata NU mendapat suara 72,86%, Masyumi 15,73 %,PNI 10,96 %, PKI 0,45 %, Pada era Orde baru tahun 1971 diadakan Pemilu. ternyata NU mendominasi dengan suara 66,8 %, Golkar 25,3 %, dan partai lainnya seperti Parmusi (penjelmaan Masyumi). PSII, dan partai lain mendapatkan suara yang tidak berarti (<http://dprd-sumenepkab.go.id/>, diakses pada 03 Juli 2018).

Pada tahun 1973 berdirilah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan fusi dan NU, Parmusi, PSII, Perti. Ternyata waktu Pemilu tahun 1977, PPP mendapat suara 68.2 %, Golkar 31,1 %, PDI 0,7 %, Tahun berikutnya Golkar memperhitungkan kemenangan PPP karena NU di dominasi oleh para Kiyai/Ulama. Sejak itulah peran politik Kiyai/Ulama secara frontal dan informal masuk dalam jajaran Golkar. Dan Pemilu tahun 1982 PPP masih dominan (<http://dprd-sumenepkab.go.id/>, diakses pada 03 Juli 2018).

Namun demikian di atas, pada Pemilu tahun 1987 maka mutlak di dominasi oleh Golkar kecuali Sampang. Karena pada tahun 1985 NU keluar dan PPP dan kembali kepada Khittah 1926 pada Muktamar Situbondo. Pada Pemilu 1982, 1987, 1992 dan 1997 seluruh Madura dimenangkan oleh Golkar.

### **3. Visi dan Misi DPRD Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019**

**a. VISI**

Terwujudnya Lembaga perwakilan rakyat yang representatis dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat guna terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang adil dan sejahtera serta dilandasi nilai-nilai agama dan budaya.

**b. MISI**

- 1) Meningkatkan fungsi dan peran DPRD;
- 2) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
- 3) Memberikan kontribusi positif bagi pengembangan dan kemajuan tatanan kehidupan demokrasi;
- 4) Mengembangkan profesionalisme dalam pengelolaan berbagai bidang kehidupan pemerintah dan kemasyarakatan;
- 5) Mendukung tegaknya supramsi hukum di daerah.

**4. Profil DPRD Kabupaten Sumenep**

DPRD Kabupaten Sumenep merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai representasi masyarakat Kabupaten Sumenep, maka

keberadaan DPRD Kabupaten Sumenep merupakan wahana untuk melaksanakan nilai-nilai dan prinsip demokrasi di era otonomi daerah.

DPRD merupakan mitra kerja pemerintah daerah yang memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah untuk kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hasil pemilu legislatif tahun 2014, jumlah anggota DPRD Kabupaten Sumenep sebanyak 50 orang yang merupakan representasi dari beberapa partai politik yang memperoleh kursi di DPRD.

Rincian Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019 sebagai berikut:

- 1) Partai Kebangkitan Bangsa : 7 Kursi
- 2) Partai Demokrat : 7 kursi
- 3) Partai Persatuan Pembangunan : 7 kursi
- 4) Partai Amanat Nasional : 7 kursi
- 5) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : 6 kursi
- 6) Partai Gerakan Indonesia Raya : 5 kursi
- 7) Partai Golongan Karya : 4 kursi
- 8) Partai Hati Nurani Rakyat : 2 kursi
- 9) Partai Nasdem : 2 kursi
- 10) Partai Keadilan Sejahtera : 2 kursi
- 11) Partai Bulan Bintang : 1 kursi

DPRD Kabupaten Sumenep hasil Pemilu 2014 tersusun dari 11 partai politik, dengan perincian sebagai berikut:

**Tabel 4. Perolehan Kursi dan Perwakilan Perempuan di DPRD Sumenep**

Periode 2014-2019			Periode 2009-2014		Periode 2004-2009	
Partai	Kursi	Perempuan	Partai	Perempuan	Partai	Perempuan
 PKB	7	-	 PKB	-	 PKB	1
 Partai Demokrat	7	-	 Partai Demokrat	-	 Partai Demokrat	-
 PPP	7	-	 PPP	-	 PPP	-
 PAN	7	1	 PAN	1	 PAN	-
 PDI-P	6	1	 PDI-P	1	 PDI-P	-
 Partai Gerindra	5	1	 Partai Gerindra	-	 Partai Gerindra	-
 Partai Golkar	4	-	 Partai Golkar	1	 Partai Golkar	1
 Partai NasDem	2	-	 Partai NasDem	-	 Partai NasDem	-
 PKS	2	-	 PKS	-	 PKS	-
 Partai Hanura	2	-	 Partai Hanura	-	 Partai Hanura	-
 PBB	1	-	 PBB	-	 PBB	-
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>3</b>		<b>3</b>		<b>2</b>

Sumber : Data diolah dari KPU Sumenep

## 5. Tri Fungsi Legislatif

- 1) **Fungsi Legislasi** diwujudkan dalam bentuk membentuk peraturan daerah bersama bupati;

- 2) **Fungsi Anggaran** diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama bupati;
- 3) **Fungsi Pengawasan** diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

## 6. Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019

### A) Pimpinan DPRD Kabupaten Sumenep

Pimpinan DPRD Kabupaten Sumenep terdiri dari Ketua dan wakil Ketua, dan diisi oleh empat orang anggota DPRD Kabupaten Sumenep. Pada Pimpinan DPRD Kabupaten Sumenep ini, tidak terdapat unsur anggota DPRD Kabupaten Sumenep perempuan. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat di tabel berikut :

**Tabel 4. Pimpinan DPRD Kabupaten Sumenep**

Ketua	Wakil Ketua
Herman Dali Kusuma, MH	Drs.H.Mohammad Hanafi
	Ahmad Salim,S.Ag
	Faisal Muhlis,S.Ag

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

### B) KOMISI I (Bidang Hukum dan Pemerintahan)

Komisi I merupakan alat kelengkapan DPRD Kabupaten Sumenep yang mengurus bidang hukum dan pemerintahan. Pada komisi I, terdapat seorang anggota DPRD perempuan, yaitu **Ummul Hasanah**. Komisi satu

bermitra dengan beberapa instansi di Sumenep. Mitra dari Komisi I DPRD Kabupaten Sumenep, adalah sebagaimana berikut :

- 1) Sekretariat Daerah Kabupaten Sumenep:
  - a. Bagian Umum;
  - b. Bagian Pemerintahan;
  - c. Bagian Hukum;
  - d. Bagian Humas dan Protokol;
  - e. Bagian Organisasi
- 2) Sekretariat DPRD;
- 3) Inspektorat;
- 4) Satuan Polisi Pamong Praja;
- 5) Dinas Komunikasi dan Informatika;
- 6) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
- 7) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, pada Bidang Pemerintahan Desa;
- 8) Dinas Perpustakaan dan Kearsipan pada Bidang Kearsipan;
- 9) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu pada Bidang Perijinan;
- 10) Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia;

- 11)Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah pada Bidang Penelitian, Pengembangan dan Pelaporan;
- 12)Kecamatan, Kelurahan, dan Desa;
- 13)Badan Kesatuan Bangsa dan Politik.

Susunan atau struktur Komisi I di DPRD Kabupaten Sumenep adalah sebagaimana berikut :

**Tabel 5. Komisi I DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Komisi I</b>	<b>Ketua</b>	Abdul Hamid Ali Munir, SH
	<b>Wakil Ketua</b>	Rukminto, SH
	<b>Sekretaris</b>	KH. Syaiful Bari, S.Pd
	<b>Anggota</b>	Drs. H.A. Hosaini Adhim
		Mohammad Yusuf, SE
		Darul Hasyim Fath
		R. Ach. Djoni Tunaidy
	<b>Hj. Ummul Hasanah</b>	

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

**C) KOMISI II (Bidang Ekonomi Dan Keuangan)**

Komisi II membidangi sehubungan dengan urusan ekonomi dan keuangan. Pada komisi II ini, tidak terdapat samasekali anggota DPRD perempuan. Pada Komisi II, bermitra pada lembaga-lembaga berikut ini :

- 1) Sekretariat Daerah:
  - a. Bagian Perekonomian;
  - b. Bagian Energi dan Sumber Daya Mineral;
- 2) Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan;
- 3) Dinas Koperasi dan Usaha Mikro;
- 4) Dinas Perindustrian dan Perdagangan;

- 5) Dinas Perikanan;
- 6) Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Perkebunan;
- 7) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu pada Sekretariat, Bidang Penanam Modal, Bidang Pengendalian dan Penyuluhan;
- 8) Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga pada Bidang Pariwisata dan Seksi Sarana-Prasarana;
- 9) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa pada Bidang Pemberdayaan dan Pengembangan Usaha Ekonomi Masyarakat;
- 10) Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset;
- 11) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pada Bidang Perencanaan Pembangunan Ekonomi;
- 12) Badan Usaha Milik Daerah:
  - a. PDAM;
  - b. PD Sumekar;
  - c. PT. BPRS;
  - d. PT. Wira Usaha Sumekar;
  - e. PT. Sumekar Line pada Bidang Keuangan.

Susunan atau struktur dari Komisi II di DPRD Kabupaten Sumenep, adalah sebagaimana berikut :

**Tabel 6. Komisi II DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Komisi II</b>	<b>Ketua</b>	Nurus Salam
	<b>Wakil Ketua</b>	Badrul Aini
	<b>Sekretaris</b>	Suharinomo
	<b>Anggota</b>	A.Fajar Hari Ponto,SH,MM
		H. Masdawi
		H. Risnawi,SH
		Akis Jasuli
		Ahmad,SE
		Jubriyanto,S.Pd.I
		Ir.Bambang Prayogi REF
K.R. Fathurrohman		

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

#### D) KOMISI III (Bidang Perencanaan dan Pembangunan)

Komisi III merupakan bagian atau alat kelengkapan

DPRD Kabupaten Sumenep yang membidangi perencanaan dan pembangunan. Di komisi III, terdapat satu orang anggota DPRD perempuan, yaitu **Dwita Andriani**. Struktur pada Komisi III di DPRD Kabupaten Sumenep adalah sebagaimana berikut :

**Tabel 7. Komisi III DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Komisi III</b>	<b>Ketua</b>	Dul Siam, S.Ag M.Pd
	<b>Wakil Ketua</b>	<b>Dwita Andriyani,S.Psi</b>
		M.Syukri,SH
	<b>Anggota</b>	H.Moh.Ruqi Abdillah,SH
		M.Ramzi,S.IP
		Agus Rahman Budiharto, SE
		Ahmad Muhlis
		Jonaidi,SE
		H.Zainal Arifin,SH
		Umar
		Drs.H.Achmad Zainurrahman
		KH. A. Kurdi HA S. Pd
		Indra Wahyudi,SE
		Drs. Ec. Iwan Budiharto
Juhari,S,Ag		

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

Mitra Kerja Komisi III (Bidang Perencanaan dan Pembangunan), adalah sebagai berikut :

- 1) Sekretariat Daerah:
  - a. Bagian Pembangunan
- 2) Dinas Perhubungan;
- 3) Dinas PU. Bina Marga;
- 4) Dinas PU. Sumber Daya Air;
- 5) Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Pemukiman dan Cipta Karya;
- 6) Dinas Lingkungan Hidup;
- 7) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pada Sekretariat dan Bidang Perencanaan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Bidang Percepatan Pembangunan Wilayah Kepulauan;
- 8) Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi;
- 9) PT Sumekar Line pada Pelayanan dan Trayek.

**E) KOMISI IV (Bidang Kesejahteraan Sosial)**

Terdapat satu orang anggota DPRD perempuan pada komisi IV, yaitu **Hj. Zulfah**. Komisi IV membidangi urusan kesejahteraan sosial. Struktur Komisi IV di DPRD Kabupaten Sumenep, adalah sebagaimana berikut :

**Tabel 8. Komisi IV DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Komisi IV</b>	<b>Ketua</b>	H. Moh. Subaidi, SE. MM
	<b>Wakil Ketua</b>	Abrary, S. Ag. M. Psi
	<b>Sekretaris</b>	Imran
	<b>Anggota</b>	Nayatullah Bin Superrang
		Rozah Ardhi Kautsar
		Drs. H. Mas'ud Ali
		Farid Affandi, S.Pd
		<b>Hj.Zulfa</b>
		H. Suroyo, SE
		Drs. Ahmad Jasuli
H. Fathor Rozi, S.Sos		

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

Mitra Kerja Komisi IV (Bidang Pembangunan), yaitu sebagai berikut :

- 1) Sekretariat Daerah:
  - a. Bagian Kesejahteraan Masyarakat;
- 2) Dinas Kesehatan;
- 3) Dinas Tenaga Kerja;
- 4) Dinas Sosial;
- 5) Dinas Pendidikan;
- 6) Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga pada Sekretariat, Bidang Kebudayaan, Bidang Pemuda dan Olahraga, serta Seksi Sarana dan Prasarana Kebudayaan, dan Seksi Sarana dan Prasarana pada Bidang Sarana dan Prasarana;
- 7) Dinas Perpustakaan dan Kearsipan pada Sekretariat dan Bidang Perpustakaan;

- 8) Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana;
- 9) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa pada Sekretariat dan Bidang Pengembangan Masyarakat dan Bidang Teknologi Tepat Guna;
- 10) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pada Bidang Perencanaan Pembangunan Sosial dan Budaya;
- 11) Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada Sekretariat, Bidang Pencegahan Kesiap-siagaan dan Bidang Kedaruratan dan Logistik.

#### **F) BADAN ANGGARAN**

Terdapat satu orang anggota DPRD perempuan di structural badan anggaran DPRD Kabupaten Sumenep, yaitu **Dwita Andriani**. Menurut pasal 55 PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tugas Badan Anggaran (Banggar) DPRD adalah:

- 1) memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;

- 2) melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan KUA serta PPAS;
- 3) memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- 4) melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
- 5) melakukan pembahasan bersama TAPD terhadap rancangan KUA serta rancangan PPAS yang disampaikan oleh kepala daerah; dan
- 6) memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

Struktur pada Badan Anggaran di DPRD Kabupaten Sumenep adalah sebagaimana berikut :

**Tabel 9. Badan Anggaran DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	H. Herman Dali Kusuma,MH
<b>Wakil Ketua</b>	Drs.H.Mohammad
	Hanafi,MM
	Ahmad Salim,Shi

	Faisal Muhlis, S.Ag
<b>Anggota</b>	Dul Siam, S.Ag M.Pd
	Abdul Hamid Ali Munir, SH
	M.Ramzi, S.IP
	Akis Jasuli
	Drs. Ec. Iwan Budiharto
	Rukminto, SH
	Moh. Subaidi, SE. MM
	Juhari, S.Ag
	M.Syukri, Sh
	H. Masdawi
	Drs.H.Achmad Zainurrahman
	Indra Wahyudi, SE
	Drs. H.A. Hosaini Adhim
	<b>Dwita Andriyani, S.Psi</b>
	Suharinomo
	Nurus Salam
	Jubriyanto, S.Pd.i
	Ahmad Muhlis
	Darul Hasyim Fath
Abrary, S. Ag. M. Psi	

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

#### G) BADAN MUSYAWARAH

Terdapat satu orang anggota DPRD perempuan pada Badan Musyawarah DPRD Kabupaten Sumenep, yaitu **Hj. Zulfah**. Struktur dalam Badan Musyawarah adalah sebagaimana berikut :

**Tabel 10. Badan Musyawarah DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	H. Herman Dali Kusuma, MH
<b>Wakil Ketua</b>	Drs. Mohammad Hanafi, MM
	Ahmad Salim, Shi
	Faisal Muhlis, S.Ag
<b>Anggota</b>	H.Moh.Ruqi Abdullah, SH
	Nayatullah Bin Superrang
	Risnawi, SH
	Rozah Ardhi Kautsar

	H. Fathor Rozi, S.Sos
	A. Fajar Hari Ponto,SH.MM
	R. Ach. Djoni Tunaidy
	KH. A. Kurdi HA S. Pd
	Drs. Ahmad Jasuli
	KH. Syaiful Bari, S.Pd
	Drs. H. Mas'ud AliK.R. Fathurrohman
	Farid Affandi, S.Pd
	H. Iskandar
	Agus Rahman Budiharto, SE
	H. Suroyo, SE
	Jubriyanto,S.Pd.i
	<b>Hj.Zulfa</b>
	Ir.Bambang Prayogi REF
	Umar

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

#### H) BADAN LEGISLASI

Badan legislasi DRPRD Kabupaten sumenep juga diisi oleh satu orang anggota DPRD Kabupaten Sumenep, yaitu **Hj. Zulfah**. Sehubungan dengan struktur Badan Legislasi di DPRD Kabupaten Sumenep, dapat dilihat pada tabel dibawah berikut :

**Tabel 11. Badan Legislasi DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	Drs. H.A. Hosaini Adhim
	Dul Siam, S.Ag M.Pd
<b>Anggota</b>	<b>Hj.Zulfa</b>
	H. Moh. Subaidi, SE. MM
	M. Syukri, SH
	Abrori, S.Ag MM
	H. Suroyo, SE
	Imran
	Farid Affandi, S.Pd
	Darul Hasyim Fath
	Abrary, S. Ag. M. Psi
	KH. A. Kurdi HA S. Pd
	Indra Wahyudi, SE
	Drs. Ec. Iwan Budiharto

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

## 7. FRAKSI-FRAKSI

### A) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan

**Tabel 12. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	H. Moh. Subaidi, SE. MM.
<b>Wakil Ketua</b>	Drs. H. Mas'ud Ali
	Badrul Aini
<b>Sekretaris</b>	M.Syukri,SH
<b>Anggota</b>	KH. Syaiful Bari, S.Pd
	Ahmad Salim,S.Hi
	Juhari,S,Ag

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

### B) Fraksi Partai Amanat Nasional

**Tabel 13. Fraksi Partai Amanat Nasional DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	Drs. H.A. Hosaini Adhim
<b>Wakil Ketua</b>	Farid Affandi, S.Pd
<b>Sekretaris</b>	Suharinomo
<b>Anggota</b>	Faisal Muhlisi, S.Ag
	<b>Dwita Andriani, S.Psi</b>
	Agus Rahman Budiharto, SE
	Ahmad,SE

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

### C) Fraksi Partai Golkar

**Tabel 14. Fraksi Partai Golkar DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	Drs. Ec. Iwan Budiharto
<b>Wakil Ketua</b>	Rukminto, SH
<b>Sekretaris</b>	A. Fajar Hari Ponto, SH
<b>Anggota</b>	H. Fathor Rozi, S.Sos

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

### D) Fraksi Partai Gerindra Sejahtera

**Tabel 15. Partai Gerindra Sejahtera DPRD Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	Ahmad Muhlisi
<b>Wakil Ketua</b>	Nurus Salam

<b>Sekretaris</b>	H. Suroyo, SE
<b>Anggota</b>	Mohammad Yusuf, SE
	<b>Hj.Zulfa</b>
	Jonaidi,SE
	Jubriyanto,S.Pd.I

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

**E) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan**  
**Tabel 16. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan DPRD**  
**Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	Abrary, S. Ag. M. Psi
<b>Wakil Ketua</b>	H.Zainal Arifin,SH
<b>Sekretaris</b>	Darul Hasyim Fath
<b>Anggota</b>	Ir.Bambang Prayogi REF
	<b>Hj. Ummul Hasanah</b>
	Umar

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

**F) Fraksi Partai Demokrat**  
**Tabel 17. Fraksi Partai Demokrat DPRD Kabupaten**  
**Sumenep**

<b>Ketua</b>	Indra Wahyudi,SE
<b>Wakil Ketua</b>	Drs. Ahmad Jasuli
<b>Sekretaris</b>	Drs.H.Achmad Zainurrahman
<b>Anggota</b>	KH.Kurdi,HA,S.Pd
	Drs.H.Mohammad Hanafi,MM
	R.Ach.Djoni Tunaidy,S.Sos
	H. Masdawi

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

**G) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa**  
**Tabel 18. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPRD**  
**Kabupaten Sumenep**

<b>Ketua</b>	Abdul Hamid Ali Munir,SH
<b>Wakil Ketua</b>	M. Ramsi, SIP
<b>Sekretaris</b>	Abrori, S,Ag
<b>Bendahara</b>	H. Rianawi, SH
<b>Anggota</b>	Herman Dali Kusuma,MH
	Nayatullah Bin Superrang
	H.Moh. Ruqi Abdillah,SH

	Dulsiam,S,Ag, M.Pd
	Rozah Ardhi Kautsar
	Imran
	Akis Jasuli

Sumber : DPRD Kabupaten Sumenep 2014-2019

### C. HASIL WAWANCARA

Dari hasil wawancara dengan tiga anggota DPRD perempuan di Kabupaten Sumenep, maka dapat dilihat sebagaimana pada tabel di bawah berikut :

**Tabel 19. Hasil wawancara dengan tiga anggota DPRD perempuan Kabupaten Sumenep**

No	Nama	Tanggal	Hasil Penelitian/Wawancara
1	Hj. Zulfah	26 April 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Latar belakang sebelum menjadi anggota dewan, Saya sebelumnya adalah seorang pengajar, guru madrasah, pondok esantren at tarbiyah gulu-guluk barat.</li> <li>- Tertarik ke dunia politik, ingin membuktikan bahwa seorang wanita juga bisa menjadi seorang wakil di dewan.</li> <li>- Perjuangan untuk lolos ke dewan, ya dengan perjuangan yang sangat maksimal, sehingga kemudian terpilih menjadi salah satu anggota dewan perempuan.</li> <li>- Perempuan bukan tidak tertarik, tetapi memang karena faktor budaya yang meminggirkan perempuan dan mempredikatkan perempuan tidak berpotensi.</li> <li>- Pada tahap pencalonan, partai mengusung kader terbaik yang serius untuk membesarkan partai.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partai politik, serius dalam melakukan pengkaderan dan pendidikan politik terhadap perempuan.</li> <li>- Tapi, perempuan seringkali terkendala dalam modal, serta basis di masyarakat ataupun loyalitas.</li> <li>- Penempatan di komisi, diserahkan pada partai pengusung.</li> <li>- <b>Peran</b>, - menampung aspirasi masyarakat., -persoalan perempuan; -infrastruktur, modal usaha. -Jatah anggota dewan (pokir) dibagi untuk kepentingan perempuan.</li> <li>- Dalam pengambilan kebijakan, kolektif kolegal.</li> <li>- Jumlah yang minim dari anggota dewan perempuan, tidak berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan.</li> <li>- Perempuan selalu dilibatkan.</li> <li>- Tingkat presensi, selalu hadir bersama bu dwita.</li> <li>- <b>Hambatan</b>, yaitu fisik, dan kegiatan lain yang berbenturan.</li> </ul>
2	Dwita Anriani	27 pril 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Latar belakang ;</li> <li>- Pernah jadi cebbhing sumenep; -sebelum menikah, kerja di bank bca; -setelah menikah, jadi ibu rumah tangga. 2003 kembali ke Sumenep, masuk di parpol PAN.</li> <li>- Keterwakilan, masih belum terimplementasi dengan baik. Hanya sekedar di atas kertas</li> <li>- Hal itu disebabkan karena budaya patriarkhis, keluarga, modal, laki-laki masih sanga berkuasa.</li> <li>- Parpol yaitu PAN, cukup mengakomodir atau</li> </ul>

		<p>mendukung terhadap kaum perempuan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dwita, sebagai Wakil Ketua I DPD PAN Sumenep, juga sebagai BAPPILU.</li> <li>- Penemoatan di komisi, tergantung partai dan koalisi, tergantung jatah.</li> <li>- Menjadi wakil ketua komisi III, sebagai bentuk keputusan partai.</li> <li>- <b>Peran</b></li> <li>- Kurang, karena jumlah. Paling tidak ada perempuan di tiap komisi.</li> <li>- Banyak persoalan yang belum terakomodir.</li> <li>- Maka, proses pengambilan kebijakan di tiap komisi, akan sulit.</li> <li>- Tapi semua itu tergantung person.</li> <li>- Anggota DPRD perempuan harus kaya dengan ilmu, berani, dan aktif bicara.</li> <li>- Perannya kurang, baik kuantitas ataupun kualitas.</li> <li>- Perempuan harus bisa duduk di bangkar, harus bisa memperjuangkan anggaran.</li> <li>- Komisi III, Infrastruktur.</li> <li>- Aspirasi ditampung, dan diusulkan.</li> <li>- Penganggaran, (executive dan legislative).</li> <li>- Perempuan, masih kurang berani.</li> <li>- Perda, 2011.</li> <li>- Anggaran, susah Karena dari eksekutif.</li> <li>- tentang pemberdayaan, di komisi 4.</li> <li>- Koordinasi antar anggota dprd perempuan masih jarang sekali.</li> <li>- <b>Hambatan</b></li> </ul>
--	--	--

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- kuantitas anggota terpilih.</li> <li>- Keterbatasan lain, seperti halnya lobby. Missal Berdua dengan anggota DPRD laki-laki dg maksud lobby, maka timbul persepsi yang miring.</li> <li>- kendala budaya, fisik dan waktu.</li> </ul>
3	Hj. Ummul Hasanah	27 April 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saya terpilih ke dewan itu bukan kebetulan ya. Jadi saya memang sudah lama menanam pada masyarakat. Saya mempunyai basis massa, karena saya seorang yang berkecimpung di dunia pesantren, dtunjang juga pembiayaan yang cukup, karena keluarga saya dari kalangan pengusaha atau kontraktor.</li> <li>- <b>Peran</b>, yaitu melaksanakan segala sesuatu yang terkait dengan tugas dan fungsi dari DPRD. berupaya hadir di tiap agenda. Selain itu, tentu fokus kita selaku perempuan adalah mengcover kepentingan perempuan di Sumenep</li> <li>- <b>Hambatannya</b> yaitu kendala budaya, keterbatasan fisik dan keluarga.</li> </ul>

Sumber : Hasil wawancara dengan tiga anggota DPRD perempuan Kabupaten Sumenep

### BAB III

#### PEMBAHASAN DAN ANALISIS DATA

## **A. Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019**

Keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif kekinian menjadi sebuah keharusan. Hal itu dimaksudkan untuk mengakomodir semua kepentingan masyarakat secara adil, baik laki-laki ataupun perempuan tanpa meminggirkan satu di antara yang lainnya. Oleh karena itu, maka keterwakilan politik perempuan seharusnya mampu terwakilkan secara maksimal, baik dalam aspek kuantitas maupun kualitas.

Pitkin membagi keterwakilan atau representasi menjadi empat bentuk yang berbeda. Pertama, representasi otoritas yaitu ketika representator secara legal diberi hak untuk bertindak. Kedua, representasi deskriptif yaitu ketika representator membela kelompok yang memiliki watak politik yang sama. Ketiga, representasi simbolis ketika representasi menghasilkan sebuah ide bersama. Keempat, representasi substantive ketika representator membawa kepentingan "ide" *represented* ke dalam area kebijakan publik (Hanna Fenichel Pitkin dalam Dwi Windyastuti, [www.JournalUnair.ac.id](http://www.JournalUnair.ac.id), 9 Februari 2017).

Berdasar teori keterwakilan atau representasi di atas, maka jelas keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif tidak hanya

diukur secara kuantitas, melainkan juga secara kualitas. Pada aspek kualitas keterwakilan politik perempuan ini, dapat diukur melalui sejauh mana seorang anggota legislatif perempuan tersebut menjalankan hak dan kewajibannya secara seimbang. Selanjutnya, bagaimana peran anggota legislatif perempuan tersebut di parlemen dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Hal tersebut di atas lebih jelas dapat disebutkan bahwa, anggota legislatif perempuan dapat dikatakan berperan atau memiliki peranan apabila mampu menjalankan hak dan kewajibannya dengan baik. Apabila seseorang mempunyai status tertentu dalam kehidupan masyarakat maka selanjutnya akan ada kecenderungan akan timbul suatu harapan-harapan baru. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Abdulsyani (2007: 94), “peranan adalah suatu perbuatan seseorang atau sekelompok orang dengan cara tertentu dalam usaha menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan status yang dimilikinya”.

Sehubungan dengan penjelasan-penjelasan sebelumnya di atas, sekalipun dikata negara Indonesia kini relatif akomodatif terhadap wacana dan tuntutan keterwakilan politik perempuan, hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Namun demikian, bahwa tetap harus disadari ruang untuk perempuan dalam bidang politik yang diberikan negara, pada

pelaksanaannya masih jauh dari spirit keadilan dan kesetaraan. Kendati dengan adanya penetapan kuota 30 persen, namun begitu apabila ditinjau dari aspek perjalanan sejarah pertumbuhan representasi politik perempuan di parlemen, faktual masih berlangsung secara fluktuatif.

Pada Undang-Undang Dasar 1945, bahwa perempuan memiliki peran dan posisi penting dalam pembangunan suatu bangsa negara. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 27 UUD 1945, bahwa kedudukan perempuan sederajat dengan laki-laki di bidang hukum dan pemerintahan. Dengan demikian, bahwa perempuan dalam hal ini mempunyai kedudukan yang sama dengan laki-laki, memiliki hak untuk memilih dan dipilih. Lebih lanjut, peran perempuan dalam politik dan pemerintahan sudah dijamin oleh konstitusi di Indonesia.

Sehubungan dengan tuntutan atas adanya keterlibatan perempuan dalam pembangunan telah menjadi sebuah konsekuensi yang logis dan relevan, dengan maksud untuk mewujudkan kehidupan negara yang partisipatoris. Hal itu dimaksudkan untuk menjamin setiap warga negaranya berperan aktif dalam pembangunan. “Keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga negara seperti halnya parlemen merupakan tuntutan yang harus dilakukan jika ingin membangun Indonesia dengan sistem yang benar-benar demokratis”

(Wahyuni dan Hedwigis Esti R. dalam Siti Hariti Sastriyani, 2009 : 201).

Sebagaimana pemaparan-pemaparan terdahulu di atas, terkait dengan keterwakilan politik perempuan di atas maka penulis sajikan sehubungan dengan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif Kabupaten Sumenep, baik secara kualitas maupun kuantitas pada sub-sub bahasan selanjutnya. Yaitu tentang keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019, beserta hambatan-hambatannya. Keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD), bukan tanpa alasan yang mendasar.

Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan dalam politik dianggap sebagai sesuatu yang penting. Beberapa diantaranya adalah tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan dan anak, lingkungan sosial, moral yang baik, kemampuan perempuan melakukan pekerjaan multitasking, dan pengelolaan waktu.

Selain itu, perlu diakui kenyataan bahwa perempuan sudah terbiasa menjalankan tugas sebagai pemimpin dalam kelompok-kelompok sosial dan dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti di

posyandu, kelompok pemberdayaan perempuan, komite sekolah, dan kelompok-kelompok pengajian.

Alasan tersebut di atas tidak hanya ideal sebagai wujud modal dasar kepemimpinan dan pengalaman organisasi perempuan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Argumen tersebut juga menunjukkan bahwa perempuan dekat dengan isu-isu kebijakan publik dan relevan untuk memiliki keterwakilan dalam jumlah yang signifikan dalam memperjuangkan isu-isu kebijakan publik dalam proses kebijakan, terutama di lembaga perwakilan rakyat (Adinda Tenriangke Muchtar, 2008 :1).

Di Indonesia, kekinian perempuan banyak dijumpai di beberapa sektor publik. Hal itu yakni di bidang ekonomi, politik dan sosial. Selayaknya perempuan telah menduduki lembaga legislatif maupun eksekutif. Peran perempuan dalam kehidupan tidak boleh dipandang sebelah mata dan tidak boleh dibatasi hanya karena anggapan bahwa kondisi fisik perempuan lebih lemah dibandingkan dengan laki-laki. Perempuan secara meyakinkan telah membuktikan bahwa mereka memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam berbagai bidang mulai dari bidang politik. Demikian itu, mempertegas bahwa perempuan tidak lagi hanya berkutat dengan urusan dapur seperti anggapan orang-orang yang berpikiran primitif.

Namun demikian di atas, bahwa kenyataannya dalam memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam politik ini

menjadi sangat sulit untuk dipenuhi oleh partai politik dalam mendapatkan kader yang berkualitas. Maka berlanjut persoalannya bahwa partai politik kebanyakan hanya menempatkan perempuan dalam pemenuhan kuota secara formalitas saja, melainkan bukan sebagai peningkatan aktualisasi perempuan dalam ranah politik.

Keaktifan politik perempuan yang sudah mulai muncul ini seharusnya juga ditunjang dengan kinerja partai politik dalam mengkader calon-calonnya. Partai politik seharusnya mempunyai peran sangat signifikan dalam meningkatkan keterwakilan perempuan. Namun pada kenyataannya belum ada peran partai politik dalam meningkatkan keterwakilan perempuan. Problematika ini juga dapat dilihat di Kabupaten Sumenep, hal ini akan dipaparkan pada sub bahasan selanjutnya.

## **1. Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Kabupaten Sumenep**

Heriyani Agustina dalam Siti Hariti Sastriyani (2009 : 168) menyebutkan bahwa “di Indonesia, sudah sejak lama telah dilakukan upaya untuk meningkatkan partisipasi kaum perempuan dalam pembangunan”. Selanjutnya, dengan maksud untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan telah ditetapkan UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang selanjutnya

berlaku UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008, yang telah memberikan amanat yaitu kuota minimal 30% untuk partisipasi perempuan di parlemen dan sudah diberlakukan sejak Pemilu 2004.

Dengan lahirnya kebijakan kuota terkait dengan untuk keterwakilan perempuan tersebut mempunyai dasar maupun alasan yang kuat. Keterlibatan perempuan dalam politik merupakan kebutuhan yang penting, karena perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami dengan baik oleh perempuan sendiri. “Kebutuhan-kebutuhan tersebut antara lain adalah kesehatan reproduksi, masalah kesejahteraan keluarga, masalah kesehatan dan pendidikan anak, kebutuhan manusia lanjut usia dan isu-isu kekerasan seksual” (Joni Lovenduski, 2008 : 38).

Selain itu pula, keikutsertaan perempuan bagian dari sebagai pengambil keputusan politik juga dapat mencegah terjadinya diskriminasi terhadap perempuan yang selama ini terjadi secara berkelanjutan dalam masyarakat. Kepedulian pada kepentingan perempuan itu dapat diakomodasi secara optimal dan baik apabila perempuan tampil dan memiliki peran dalam pembuatan atau pengambilan kebijakan. Karena itu, “bahwa dalam prinsip liberalisme sosialnya membela dengan gigih

kesetaraan hak politik perempuan sebagai bagian dari terwujudnya partisipasi demokratis” (Hans Fink, 2010 : 117).

Rendahnya representasi politik perempuan pada lembaga politik (DPRD) juga terjadi di Kabupaten Sumenep. Data yang dihimpun oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPA), disebutkan bahwa Kabupaten Sumenep termasuk Kabupaten yang keterwakilan perempuannya paling kecil di DPRD, bersama Bangkalan, Bondowoso dan Tulungagung. Sedangkan untuk Kota/Kabupaten yang memenuhi kuota 30% dalam keterwakilan perempuan di lembaga politik (DPRD), yaitu Kota Batu 32 %, Kota Madiun 33 % dan Kota Probolinggo 30%

<http://news.detik.com/surabaya/read/2013/11/25/122930/2422532/475/peran-perempuan-dalam-pemilu-2014-diharapkan-di-atas-30-persen?nd771104bcj>, diakses 3 Februari 2017).

Dari 50 calon legislatif (caleg) terpilih sebagai anggota DPRD Sumenep pada periode 2014-2019, hanya terdapat tiga orang anggota DPRD perempuan. diantaranya adalah Dwita Andriani dari PAN dapil 1, Ummul Hasanah dari PDI Perjuangan dapil 2, dan Zulfah dari Partai Gerindra dapil 3. Perolehan suara ketiganya yaitu, Dwita Andriani memperoleh 4.040 suara, Ummul Hasanah 6.368 suara, dan Zulfah 3.981 suara. Secara keseluruhan, jumlah caleg perempuan yang terlibat dalam

kontestasi politik untuk memperoleh kursi di DPRD Kabupaten Sumenep melalui Pemilu Legislatif (pemilu) 2014 sebanyak 202 orang yang tersebar di tujuh dapil.

Berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Sumenep, hasil tersebut persis dengan hasil Pemilu 2009 dimana caleg perempuan yang lolos ke parlemen adalah tiga orang, yaitu Dwita Andriani dari PAN, Endang Sri Rahayu dari Partai Golkar dan Rachema dari PDIP. Sementara itu, pada pemilu 2004, terdapat dua caleg perempuan yang terpilih, yaitu Endang Sri Rahayu dari Partai Golkar dan Dewi Khalifah dari PKB.

Sehubungan data pemaparan sebelumnya di atas, bahwa di Kabupaten Sumenep keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif dari aspek kuantitas sangat kurang. Hal itu karena di Sumenep hanya terdapat 6 persen anggota dewan perempuan di Sumenep. Demikian juga berkesesuaian dengan yang disampaikan oleh Thabrani sebagaimana di bawah berikut.

*Kalau dilihat dari sisi kuantitas, jelas kurang dan tidak sesuai harapan dari yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Seharusnya kalau kita berdasar pada perundang-undangan itu keterwakilan seharusnya 30 persen dari keseluruhan jumlah anggota dewan. Kalau di Sumenep itu masih sangat rendah, yaitu berjumlah 6 orang, atau kalau dipresentasikan yaitu 6 persen. Itu sangat jauh sekali dari yang diharapkan (Wawancara dengan Thabrani, kasubbag humas, 23 april 2018).*

Hal di atas dipertegas pula bahwa di Madura keterwakilan perempuan dalam politik rendah, karena perempuan dianggap lemah dan tidak mampu bekerja sesuai harapan masyarakat, dalam arti bahwa masih sangat kuat pemikiran masyarakat bahwa perempuan dianggap tidak bisa bekerja. Hal ini sebagaimana diungkapkan Bambang Prayogi, yang menyebutkan bahwa “*Di Madura, keterwakilan perempuan sangat kurang. Karena dianggap lemah dan tidak bisa bekerja*” (Wawancara dengan Bambang prayogi, Anggota Komisi II, 27 april 2018).

Pada kenyataannya, persoalan keterwakilan politik perempuan di parlemen erat kaitannya pula dengan partai politik. Partai politik sebagai kendaraan pengusung memiliki peran strategis untuk mengantarkan calon legislatif perempuan untuk terpilih sebagai anggota parlemen. Partai politik memiliki peran, karena partai politik dapat menyentuk ke masyarakat sebagai konstituen. Namun demikian, keterpilihan paling banyak dipengaruhi oleh person masing-masing calon anggota legislatif.

*Hal di atas sesuai dengan pendapat Ketua DPRD Sumenep, yang menyebutkan bahwa “Implikasi keterwakilan 30% perempuan, itu tergantung partai. Partai yang memiliki grassroot aspirasi. Keterwakilan di partai memang memenuhi, tapi memang tidak menguntungkan. Keterpilihan itu tergantung Person, elektabilitas. Partai sudah tunduk pada aturan yang ada, tapi semuanya tergantung rakyat (Wawancara dengan H. Herman Dali, Ketua DPRD, 26 April 2018).*

Sehubungan dengan penjelasan sebelumnya di atas, di Sumenep terdapat tiga anggota legislatif perempuan yang terpilih. Di antaranya adalah Dwita Andriani, Hj. Zulfah, dan Ummul Hasanah. Keterpilihan mereka menjadi anggota legislatif di Sumenep, berangkat dari latar belakang yang variatif. Ada yang dari guru di pondok pesantren, yaitu Ummul Hasanah dan Hj. Zulfah, dan Dwita Andriani dari pegawai Bank Swasta.

*Latar belakang sebelum menjadi anggota dewan, Saya sebelumnya adalah seorang pengajar, guru madrasah, pondok esantren at tarbiyah gulu-guluk barat. Kemudian ada ketertarikan ke dunia politik, salah satunya ya ingin membuktikan bahwa seorang wanita juga bisa menjadi seorang wakil di dewan. Sehubungan dengan proses lolosnya ke kursi dewan, perjuangan untuk lolos ke dewan, ya dengan perjuangan yang sangat maksimal, sehingga kemudian terpilih menjadi salah satu anggota dewan perempuan. Perempuan bukan tidak tertarik, tetapi memang karena faktor budaya yang meminggirkan perempuan dan mempredikatkan perempuan tidak berpotensi. Pada tahap pencalonan, partai mengusung kader terbaik yang serius untuk membesarkan partai. Partai politik, serius dalam melakukan pengkaderan dan pendidikan politik terhadap perempuan. Tapi, perempuan seringkali terkendala dalam modal, serta basis di masyarakat ataupun loyalitas. Dan kalau Penempatan di komisi, diserahkan pada partai pengusung (Wawancara dengan Hj. Zulfah, anggota komisi IV, 26 April 2018).*

Untuk terpilih menjadi anggota dewan di SUMenep bukan perkara yang mudah, harus dilalui dengan proses yang panjang.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ummul Hasanah, bahwa :

*Saya terpilih ke dewan itu bukan kebetulan ya. Jadi saya memang sudah lama menanam pada masyarakat. Saya mempunyai basis massa, karena saya seorang yang berkecipung di dunia pesantren, dtunjang juga*

*pembiayaan yang cukup, karena keluarga saya dari kalangan pengusaha atau kontraktor (Wawancara dengan Hj. Ummul Hasanah, Anggota Komisi I, 27 April 2018).*

Hal diatas serupa dengan apa yang disampaikan oleh politisi senior PDIP Sumenep, yang menyebutkan bahwa “*Ummul, terpilih dg suara terbanyak, karena;-basis pesantren-keluarganya, pemborong/kontraktor.-organisatoris, dikenal masyarakat. Di PDIP Sudah lama, 7 tahun. Prosesnya panjang*” (Wawancara dengan Bambang prayogi, Anggota Komisi II, 27 april 2018).

Sedangkan Dwita Andriani, politisi PAN yang telah dua kali menjabat sebagai anggota legislatif perempuan di Kabupaten Sumenep, berlatar belakang sebagai karyawan Bank Swasta yang kemudian masuk dalam dunia politik. Beliau mengungkapkan kekecewaannya, bahwa keterwakilan politik perempuan hanya di atas kertas semata. Hal itu karena masih kurangnya keseriusan dari semua pihak terkait.

Kendala yang menyebabkan sulitnya terpenuhi kuota 30 persen keterwakilan politik perempuan di parlemen Sumenep dipengaruhi oleh banyak hal. Pertama karena budaya atriarkhis yang masih kental di Sumenep, faktor keluarga yang seringkali tidak mengijinkan atau merestui, modal atau cost politik yang tinggi, dan kuasa laki-laki yang sulit untuk digeser dalam perebutan suara.

*Latar belakang ; -pernah jadi cebbhing sumenep; -sebelum menikah, kerja di bank bca; -setelah menikah, jadi ibu rumah tangga. 2003 kembali ke Sumenep, masuk di parpol PAN. Keterwakilan, masih belum terimplementasi dengan baik. Hanya sekedar di atas kertas. Hal itu disebabkan karena budaya patriarkhis, keluarga, modal, laki-laki masih sanga berkuasa. Kalau dari partai, PAN, cukup mengakomodir atau mendukung terhadap kaum perempuan. Saya, sebagai Wakil Ketua I DPD PAN Sumenep, juga sebagai BAPPILU. Penempatan di komisi, tergantung partai dan koalisi, tergantung jatah. Saya menjadi wakil ketua komisi III, sebagai bentuk keputusan partai (Wawancara dengan Dwita Anriani, Wakil Ketua Komisi III, 27 April 2018).*

Dari beberapa penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa keterwakilan politik perempuan pada lembaga legislatif di Sumenep masih sangat rendah. Banyak hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Kabupaten Sumenep, salah satunya Peran Partai Politik Terhadap Perempuan, Sumber Daya Manusia (Perempuan), Popularitas Perempuan, Kemampuan Finansial Perempuan, Penerimaan Budaya Terhadap Politik Perempuan, Issue Agama.

## **2. Peran Anggota Legislatif Perempuan Dalam Menjalankan Fungsi DPRD**

Pada sub bahasan ini, maka menjadi penting diawali dengan membahas sehubungan dengan teori feminisme liberal, yang menganjurkan bahwa perempuan selangkahnya memperoleh persamaan hak di bidang politik. Perempuan tidak lagi

dinomorduakan dan dipinggirkan, serta memberikan kontribusi nyata dalam pengambilan kebijakan.

Pada dasarnya, awal pemikiran dari feminisme liberal berasal dari pengalaman perempuan yang menganggap bahwa kebebasannya untuk menentukan hidup terbatas, bahkan negara pun mengontrol setiap perempuan dengan dalih guna melindungi kaum perempuan. Namun demikian, pada kenyataannya yang terjadi adalah justru perempuan tidak mendapatkan kebebasan hidupnya secara utuh. Sehingga memicu tumbuhnya gerakan feminisme pada abad ke 18.

Pandangan yang paling mendasar dari Feminisme Liberal ini adalah bahwa kebebasan dan keseimbangan berakar pada rasionalitas dan pemisahan antara dunia privat dan publik. Dasar dari perjuangan mereka adalah untuk mendapatkan persamaan dan kesetaraan akan hak dan kesempatan bagi setiap individu, terutama perempuan atas dasar persamaan keberadaannya sebagai makhluk rasional.

Hal di atas kemudian disebabkan karena pada dasarnya tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan, keduanya adalah sama. Keadilan akan didapatkan ketika kaum perempuan mendapatkan kebebasannya dalam segala aspek kehidupan dan menyajarkannya dengan laki-laki. Laki-laki dan perempuan merupakan makhluk yang sama-sama memiliki kapasitas untuk

berpikir dan bertindak secara rasional. Akar dari segala ketertindasan dan keterbelakangan perempuan itu disebabkan oleh perempuannya itu sendiri. Perempuan harus mempersiapkan dirinya sebaik mungkin untuk berkompetisi dalam “Persaingan Bebas” dan menyetarakan kedudukannya dengan laki-laki.

Permasalahan yang timbul selanjutnya adalah terletak pada produk kebijakan yang senantiasa menunjukkan kebijakan yang bias gender, sehingga memunculkan gerakan-gerakan feminisme liberal yang menuntut akan kesamaan pendidikan, kesamaan hak politik dan ekonomi, juga disertai dengan pembentukan organisasi perempuan untuk membasmi diskriminasi seksual di bidang politik, sosial, ekonomi, maupun personal.

Kaum feminisme liberal menyadari bahwa negara itu didominasi oleh kaum pria, sehingga segala kebijakan yang ada akan didominasi oleh pengaruh yang sangat kuat dari para kaum pria tadi, sehingga seolah-olah negara itu bersifat “maskulin”, sedangkan wanita hanya ada “diam” dalam negara tersebut, hanya sebagai warga negara, bukan sebagai orang-orang yang berpengaruh dalam pemerintahan, bukan sebagai pembuat kebijakan.

Sebagaimana pendapat di atas, maka dapat dilihat ketidaksetaraan dalam bidang politik atau kenegaraan. Feminisme

liberal pun mengusahakan untuk menyadarkan wanita bahwa mereka adalah golongan tertindas. Pekerjaan yang dilakukan oleh wanita memperlihatkan kaum perempuan sebagai subordinat atas kaum pria, kaum perempuan cenderung termaginalkan. Namun, dengan materialisme dan individualismenya Amerika, hal itu mendukung kaum feminis liberal, sehingga banyak perempuan yang keluar rumah dan memiliki kebebasan untuk berkarir sendiri tanpa bergantung pada pria.

Pandangan feminisme liberal bersifat reformis dan moderat. Isu persamaan hak antara laki-laki dan perempuan serta perluasan hak-hak individu (termasuk jatah kuota sekina persen bagi perempuan di bangku parlemen atau pemerintahan) berikut solusi-solusinya, adalah gaya Feminisme Liberal. Termasuk juga pelibatan perempuan dalam pembangunan, yang populer disebut *Women in Development*, merupakan ciri utama dari gerakan feminisme Liberal ini. Semua aksi dan pergerakan ini dilakukan sedikit demi sedikit sehingga menjadi bukit, yang pada akhirnya memaksa kaum lelaki untuk memberikan ruang kosong bagi keterlibatan kaum perempuan dalam segala aspek kehidupan.

Feminisme Liberal percaya bahwa kesetaraan dan keadilan gender akan bisa dicapai dengan menghapuskan hambatan yang bersifat regulative, yaitu sehubungan dengan peraturan hukum yang membedakan hak laki-laki dan perempuan.

Ketidaksetaraan dalam bidang politik membuat mereka untuk membuat sebuah gerakan yang memiliki tujuan untuk mengintegrasikan diri mereka kedalam perpolitikan global disemua tingkatan.

Feminisme liberal fokus pada perjuangan hak-hak yang setara antara perempuan dan laki-laki, yang diperlihatkan oleh hukum yang ada. Para kaum feminis liberal sangat menentang hukum dan regulasi yang tidak adil dan cenderung memarginalkan kaum wanita, karena baik itu pria ataupun wanita memiliki hak yang sama. Terdapat gerakan-gerakan para kaum feminis liberal dalam berbagai aspek kehidupan, sebagai contoh dalam aspek pekerjaan, politik dan pendidikan. Dalam bidang pekerjaan, kaum feminis liberal menuntut kesempatan dan peluang yang sama dalam mendapatkan gaji ataupun fasilitas di tempat kerja. Dalam bidang politik, kaum feminis menuntut agar mereka memiliki hak untuk memilih dan dipilih. Dalam bidang pendidikan, mereka menuntut agar mendapatkan kesempatan dan peluang yang sama serta kesetaraan dalam mendapatkan pendidikan. Tujuan dari kaum feminis adalah membentuk masyarakat yang baik, adil dan setara.

Sehungan dengan pemaparan di atas, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat daerah yang mempunyai kedudukan sebagai

unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, di samping Pemerintah Daerah. DPRD dapat pula diartikan sebagai merupakan bagian dari wakil rakyat yang menempati daerah tingkat I dan juga tingkat II, yaitu Provinsi, kotamadya dan juga Kabupaten.

DPRD ini terdapat pada setiap wilayah provinsi, serta wilayah kota dan kabupaten, yang dipilih setiap 5 tahun sekali melalui pemilihan umum legislatif. DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sehubungan dengan fungsinya itu, maka DPRD mempunyai tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban, baik secara institusional maupun individual.

Setiap anggota DPRD mempunyai hak yang melekat pada dirinya, antara lain yaitu mengajukan rancangan Peraturan Daerah, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, keuangan dan administrative. Selain itu, anggota DPRD juga mempunyai kewajiban, yaitu mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan, melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, memperjuangkan peningkatan kesejahteraan

rakyat di daerah, menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan, memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPR Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya, menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPR Daerah, serta menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Sebagai salah satu lembaga Negara yang memiliki kedudukan tinggi, dan merupakan salah satu fungsi legislatif, maka sudah barang tentu DPRD memiliki beberapa fungsi dan juga tugas tertentu. Tugas dan wewenang DPRD adalah tersebut yaitu membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama; membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersamadengan Kepala Daerah; melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijaksanaan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;

Selain itu, juga mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah kepada

Presiden melalui Menteri dalam Negeri bagi DPRD Provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPR Daerah Kabupaten/Kota; memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah; memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah; melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah; memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sehubungan dengan paragraf terdahulu sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya di atas, sebagai sebuah lembaga tinggi Negara, DPRD memiliki beberapa fungsi utama, yang tentu saja merupakan bagian dari proses operasional dan proses berjalannya suatu pemerintahan daerah. Fungsi pertama dari DPRD adalah fungsi legislasi.

Fungsi legislasi merupakan fungsi dari DPRD yang dicerminkan dari status DPRD sebagai lembaga legislatif daerah,

seperti provinsi, kotamadya dan juga kabupaten. Yang dimaksud fungsi legislasi ini adalah fungsi DPRD dalam membentuk peraturan daerah, yang sudah menjadi tugas dan kewenangan dari DPRD sebagai perwujudan dari DPRD selaku pemegang kekuasaan legislatif di daerah-daerah.

Fungsi legislasi diantaranya adalah (1) fungsi untuk membentuk peraturan daerah (Perda) bersama kepala daerah (DPRD adalah policy maker, bukan policy implementator), (2) fungsi strategis yang menempatkan DPRD sebagai "lembaga terhormat" dalam mengembang amanah dan memperjuangkan aspirasi rakyat, (3) merupakan "fungsi perjuangan" untuk menentukan keberlangsungan serta masa depan daerah, (4) merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak/stakeholders (menurut Pusat Informasi Proses Legislasi Indonesia).

Arti penting fungsi legislasi DPRD diantaranya bersama kepala daerah merupakan fungsi pembuat Perda. Yang mana Perda menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah. Perda sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah. Perda sebagai kontrak sosial di daerah. Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Fungsi kedua yang merupakan fungsi utama dari DPRD adalah fungsi Anggaran. Sesuai dengan namanya, fungsi anggaran meliputi pembahasan mengenai anggaran belanja dan juga pendapatan daerah. Hal ini dilaksanakan untuk membahas dan juga memberikan persetujuan terhadap rancangan dari APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah. Dengan adanya fungsi ini, maka DPRD berfungsi untuk menentukan apakah APBD yang diajukan bisa digunakan atau tidak, serta melakukan perbaikan atau revisi mengenai APBD yang diajukan oleh pimpinan daerah.

Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan model penganggaran pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah dan juga mencerminkan program kegiatan tahunan pemerintah daerah.

Fungsi dari DPRD berikutnya adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan merupakan fungsi dari DPRD, dimana DPRD memiliki fungsi utama sebagai pengawas dan juga pemantau setiap pelaksanaan peraturan daerah yang sudah disepakati bersama dengan pimpinan daerah, serta mengawasi penggunaan anggaran yang sudah disahkan sebelumnya dalam APBD.

Sehubungan dengan paparan sebelumnya di atas, bahwa dalam menjalankan fungsi-fungsi DPRD seperti Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran serta Fungsi Pengawasan dirasa dalam dua periode terakhir ini sudah maksimal. Dimana anggota DPRD menjalankan fungsinya sesuai dengan tugas pokok sebagai wakil rakyat serta di dalam komisi. Akan tetapi dengan adanya penurunan jumlah perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep memang sangat berpengaruh dalam menjalankan kinerja di DPRD ataupun fungsi DPRD.

Keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep pada periode 2014-2019 masih sangat minim, yakni terdapat 3 orang dari 50 orang keseluruhan anggota DPRD Kabupaten Sumenep. Adanya tiga keterwakilan perempuan dalam DPRD Kabupaten Sumenep dapat melihat kontribusi yang diberikan oleh ketiga anggota DPRD perempuan dalam menjalankan fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi Anggaran dan fungsi pengawasan.

Peran anggota legislatif dapat diukur dari presensi, serta kebijakan yang dihasilkan. Presensi dalam hal ini yaitu tingkat kehadiran anggota dewan dalam kegiatan legislatif, yaitu dalam kegiatan rapat-rapat. Sehubungan presensi, anggota legislatif perempuan di Sumenep memiliki presensi yang bagus, yaitu 80

persen. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Kasubbag rapat DPRD Sumenep.

*Kehadirannya, pada periode ini 80%. Periode sebelumnya, kehadirannya juga 80%, dwita, endang, rahema. Endang mencalonkan lagi, tapi tidak terpilih. Rahema tidak mencalonkan diri (Wawancara dengan Muhammad Azis, Kasubbag rapat dprd Sumenep, 08 mei 2018).*

Kehadiran anggota legislatif perempuan dalam kegiatan rapat, tentu harus diiringi dengan keaktifan mereka dalam forum. Berkenaan dengan keaktifan tersebut, anggota legislatif perempuan masih sangat rendah. Maka dengan demikian, bahwa kemampuan anggota dewan perempuan di Sumenep masih kurang kompeten. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan salah satu anggota DPRD Sumenep 3 Periode berturut-turut, Bambang Prayogi, bahwa "*Keaktifan di forum, kurang. Itu bergantung pada kemampuan, bergaul, dan berani (Wawancara dengan Bambang prayogi, Anggota Komisi II, 27 april 2018).*

Peran anggota legislatif salah satunya adalah untuk menampung aspirasi masyarakat. Hal ini disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Sumenep perempuan, bahwa :

*Peran, ya menampung aspirasi masyarakat., -persoalan perempuan; -infrastruktur, modal usaha. -Jatah anggota dewan (pokir) dibagi untuk kepentingan perempuan. Dalam pengambilan kebijakan, kolektif kolegal. Jumlah yang minim dari anggota dewan perempuan, tidak berpengaruh terhadap prngambilan kebijakan. Perempuan selalu dilibatkan. Tingkat presensi, selalu hadir bersama bu dwita (Wawancara dengan Hj. Zulfah, anggota komisi IV, 26 April 2018).*

Seorang anggota dewan dituntut untuk berperan aktif, guna mnyuarakan dan mengusulkan kepentingan masyarakat sebagai kkonstituen mereka. Namun demikian hal itu menjadi tidak sederhana, mengingat tahapan-tahapan yang harus dilalui begitu panjang.

*Persolan usulan itu tidak simple, banyak tahapan yang harus dilalui dan dijalani. Usulan biasanya dimulai dari hasil reses. Berdasar hasil reses maka kemudian dilanjutkan pada pengusulan pada fraksi, setelah itu baru kemudian diungkapkan dan disampaikan pada komisi. Begitu kira-kira alurnya (Wawancara dengan Azhari, Kasubbag Umum, 23 april 2018)*

Seorang anggota dewan dituntut untuk memiliki kualitas yang baik. Hal tersebut mengingat bahwa seorang anggota dewan adalah wakil dari masyarakat banyak, yang berkewajiban untuk memperjuangkan kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat umum. Di sumenep, kualitas anggota legislatif perempuan masih kurang baik. Namun demikian, persoalan-persoalan yang ada dapat diakomodir, karena model pengambilan kebijakannya adalah kolektif kolegial. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kasubbag Humas DPRD Sumenep.

*Berbicara sehubungan dengan kualitas anggota dewan perempuan, secara pribadi sebenarnya saya tidak bisa menilai. Tapi kalau boleh dikata saya bilang masih kurang, karena mereka kan juga dipengaruhi oleh kemampuan pribadi yang mungkin belum mumpuni dan beberapa diantaranya belum terlalu berpengalaman. Akan tetapi persoalan perempuan bisa terwakili oleh ketiga anggota dewan perempuan di Sumenep (Wawancara dengan Thabrani, kasubbag humas, 23 april 2018).*

Ketiga fungsi legislatif, diharuskan untuk sama-sama jalan. Hal itu dikarenakan sebagai kewajiban yang harus dijalankan oleh semua anggota legislatif. Termasuk juga di dalamnya anggota legislatif perempuan.

*Kasubbag Humas DPRD Menjelaskan bahwa “Kalau yang berkenaan langsung dengan persoalan perempuan, salah satu contoh, yang khusus perempuan yaitu :-perda perlindungan perempuan dan anak. (perda no 7 th 2011 tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan)-kopwan-kelompok tani wanita-umkm-perempuan (modal wirausaha) (Wawancara dengan Thabrani, kasubbag humas, 23 april 2018).*

Peran perempuan di DPRD Sumenep tidak maksimal, atau kurang baik, disebabkan oleh banyak hal. Salah satunya adalah karena jumlah dari anggota legislatif perempuan tersebut masih sangat rendah, hal itu menyebabkan tidak di semua komisi ada anggota dewan perempuan. Hal ini menyebabkan banyak persoalan yang tidak dapat diakomodir sehubungan dengan kebutuhan dan kepentingan perempuan di Sumenep Selain itu, anggota dewan perempuan juga masih minim ilmu, dan tidak aktif dalam berbicara di forum.

*Kurang, karena jumlah. Paling tidak ada perempuan di tiap komisi. Banyak persoalan yang belum terakomodir. Maka, proses pengambilan kebijakan di tiap komisi, akan sulit. Tapi semua itu tergantung person. Anggota DPRD perempuan harus kaya dengan ilmu, berani, dan aktif bicara (Wawancara dengan Dwita Anriani, Wakil Ketua Komisi III, 27 April 2018).*

Hal di atas juga dipertegas oleh salah satu anggota dewan dari Partai Gerindra, bahwa Peran 3 anggota perempuan, tidak maksimal. Harapan, perempuan lebih dominan pada fungsi support profit untuk keluarga pada bidang ekonomi perempuan. Namun demikian, Fungsi dewan dalam keputusan atau pengambilan kebijakan diambil dengan cara kolektif kolegial (Wawancara dengan Nurul Salam, Wakil Ketua Fraksi Gerindra, Wakil Ketua Komisi II, 27 April 2018).

Kurang baiknya peran anggota dewan perempuan, baik kuantitas ataupun kualitas, juga dipengaruhi oleh beberapa hal lain. Perempuan harus bisa duduk di bangkar, harus bisa memperjuangkan anggaran. Aspirasi ditampung, dan diusulkan. Sehubungan dengan Penganggaran, hal tersebut menjadi kewenangan executive dan legislatif. "Anggota dewan perempuan, masih kurang berani. Koordinasi antar anggota DPRD perempuan masih jarang sekali" (Wawancara dengan Dwita Anriani, Wakil Ketua Komisi III, 27 April 2018).

Sehubungan dengan hal di atas, bahwa salah satu penyebab kurang maksimalnya peran anggota dewan perempuan dalam menjalankan fungsi-fungsinya, yaitu karena mereka kadang sibuk memperjuangkan kepentingan pribadi. Hal itu disebabkan pula karena cost politik yang tinggi, dan anggota dewan

cenderung untuk berupaya mengembalikan modal atau biaya politik yang telah dikeluarkan.

*Peran kurang maksimal, karena salah satunya yaitu kost politik dan mementingkan diri sendiri. Masyarakat harus pintar dalam memilih wakil-wakilnya. Anggota dewan masih tidak sesuai harapan (Wawancara dengan H. Herman Dali, Ketua DPRD, 26 April 2018).*

Pentingnya tingkat kehadiran juga menjadi vital, karena dengan tingkat kehadiran yang baik, paling tidak ada sumbangsi yang kemudian dapat diberikan oleh seorang anggota dewan perempuan. Berdasar beberapa wawancara yang dilakukan, dijelaskan bahwa salah satu anggota dewan perempuan di Sumenep kurang baik dalam hal presensi atau tingkat kehadiran, yaitu Ummul Hasanah. Hal itu juga diakui oleh yang bersangkutan, dengan dalih bahwa dewan tidak harus selalu masuk kantor, karena bisa jadi seorang anggota dewan melaksanakan tugas kedewananan di luar kantor.

*Kalau persoalan presensi, memang saya akui saya agak jarang aktif. Karena tugas dewan kan gak melulu harus ngantor. Saya seringkali di luar dengan konstituen saya. Yang jelas saya tetap bertanggung jawab terhadap tugas dan kewajiban saya sebagai anggota dewan Sumenep (Wawancara dengan Hj. Ummul Hasanah, Anggota Komisi I, 27 April 2018).*

#### **a. Fungsi Legislasi**

Fungsi legislasi adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama dengan pemerintah

daerah. Dalam hal ini melihat peran dari anggota DPRD perempuan dalam menyusun, melakukan koordinasi serta menyiapkan rancangan peraturan-peraturan daerah. Peran dalam fungsi legislasi dimana sebagai wakil rakyat anggota DPRD perempuan berperan untuk melaksanakan kewajibannya dengan menampung aspirasi masyarakat dan pelaksanaan pembangunan daerah, kemudian disampaikan didalam rapat komisi legislasi kemudian tindak lanjutnya, dibuatkan peraturan daerah ataukah hanya ditampung dan diberikan solusinya.

Peraturan Daerah merupakan bagian dari Peraturan Perundang-undangan. Dimana dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah berada pada urutan paling bawah sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden. (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. (Pasal 1

angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Oleh karena itu hal yang perlu diperhatikan adalah dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah apakah sudah melalui tahapan-tahapan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Proses Penyusunan Peraturan Daerah, berdasar wawancara dengan Kasubbag Humas DPRD Sumenep adalah melalui tahapan sebagai berikut :

a. Tahapan Pengajuan Peraturan Daerah (PERDA).

Pada tahap ini, pengajuan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun oleh DPRD.

1) Pengajuan Rancangan Perda oleh Kepala Daerah

Proses pengajuan rancangan peraturan daerah dari kepala daerah adalah sebagai berikut.

- a) Konsep rancangan peraturan daerah disusun oleh dinas atau biro yang berkaitan dengan perda yang dibuat.
- b) Konsep rancangan perda yang telah disusun diajukan kepada biro hukum untuk dilakukan pemeriksaan secara teknis.
- c) Biro hukum selanjutnya mengundang dinas atau

biro yang mengajukan rancangan perda untuk melakukan penyempurnaan konsep rancangan perda yang bersangkutan.

- d) Biro hukum menyerahkan hasil penyempurnaan rancangan perda kepada kepala daerah untuk disetujuinya.
- e) Konsep rancangan perda yang telah disetujui oleh kepala daerah berubah menjadi rancangan peraturan daerah.
- f) Rancangan peraturan daerah kemudian oleh kepala daerah disampaikan kepada ketua DPRD yang disertai dengan surat pengantar untuk memperoleh persetujuan dari DPRD.

## 2) Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD

Proses pengajuan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD adalah sebagai berikut.

- a) Usulan rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima anggota DPRD.
- b) Usulan rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD untuk dibahas dalam sidang paripurna DPRD.
- c) Pembahasan usulan rancangan peraturan daerah

dalam sidang paripurna DPRD dilakukan oleh anggota DPRD bersama kepala daerah.

b. Tahap Pembahasan dalam Sidang DPRD

Setelah proses pengajuan tersebut di atas, akan dilakukan pembahasan rancangan peraturan daerah melalui empat tahap sebagai berikut.

1) Tahap Pertama

Pada tahap ini dilakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dalam sidang paripurna DPRD. Rancangan perda yang datang dari kepala daerah, penyampainnya dilakukan oleh kepala daerah, sedang yang datang dari DPRD penyampaiannya dilakukan oleh pimpinan gabungan komisi.

2) Tahap Kedua

Pada tahap ini adalah acara pemandangan umum. Pemandangan umum tentang rancangan perda yang datang dari kepala daerah dilakukan oleh anggota fraksi, dan kepala daerah yang memberikan jawaban atas pemandangan umum tersebut. Sebaliknya, untuk rancangan perda dari DPRD, pemandangan umum disampaikan oleh kepala

daerah, dan DPRD memberikan jawaban atas pendapat kepala daerah.

### 3) Tahap Ketiga

Pada tahap ini adalah kegiatan rapat komisi atau gabungan komisi yang dihadiri oleh kepala daerah. Tujuan dalam kegiatan rapat ini adalah memperoleh kesepakatan tentang rancangan perda antara kepala daerah dan DPRD.

### 4) Tahap Keempat

Kegiatan dalam tahap keempat adalah sidang paripurna untuk mengambil keputusan dan persetujuan DPRD atas rancangan perda. Setelah diputuskan dan disetujui, maka rancangan perda ditetapkan dan ditanda tangani oleh kepala daerah dan DPRD. Kemudian dilanjutkan dengan pengumuman peraturan daerah pada lembaran daerah.

Pada alat kelengkapan DPRD Kabupaten Sumenep, yakni Badan Legislasi ataupun Badan Pembuat Peraturan Daerah (Badan P2D) sendiri jumlah perempuan yang ada di badan legislasi adalah satu anggota, yaitu Hj.Zulfa. Dalam menjalankan tugasnya di Badan Legislasi beliau ikut serta

dalam pembuatan dan mengusulkan rancangan peraturan daerah.

Pada tahun pertama, kinerja anggota DPRD Sumenep dari hasil pemilu tahun 2014, dapat dinilai lemah. Penilaian tersebut didasarkan pada hasil kerja Dewan Sumenep di bidang legislasi. Yaitu sehubungan dengan penyelesaian Rancangan Peraturan daerah (Raperda) yang hanya mampu menyelesaikan 7 (tujuh) Raperda menjadi Perda, dari keseluruhan 23 (dua puluh tiga) Raperda yang diusulkan eksekutif dan raperda usul prakarsa Dewan.

Hal ini berekesesuaian dengan yang dipaparkan oleh anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D) DPRD Sumenep, Hj. Zulfah menjelaskan bahwa pada tahun 2015, DPRD Sumenep hanya mampu menyelesaikan 7 Raperada menjadi Perda dari 23 raperda yang menjadi target pembahasan tahun 2015. Hal itu dikarenakan ada beberapa hal yang menghambat tidak selesainya 23 raperda tersebut. Hambatan-hambatan yang dimaksud diantaranya adalah ketika akan membahas raperda, ternyata ada susulan pembahasan yang harus lebih dahulu dibahas, diantara RAPBD dan dana cadangan Pilkada tahun 2020 (Wawancara dengan Hj. Zulfah, 26 April 2018).

Terdapat 7 (tujuh) Raperda yang telah diselesaikan pada tahun 2015 ini salah satunya, yaitu Raperda tentang rencana detail tata ruang kota (RDTRK), di Kecamatan Rubaru, Batuan dan Kecamatan Manding. Raperda tentang dana cadangan Pilkada 2020, Raperda tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kota, Raperda tentang Retribusi Jasa Usaha, dan Raperda tentang Lingkungan Hidup. Sedangkan 16 (enam belas) Raperda yang belum selesai diantaranya Raperda tentang Pertumbuhan Ekonomi di Sektor Hulu Migas. Raperda yang tersisa tersebut belum selesai karena alokasi waktu yang terlalu singkat. Juga karena banyaknya agenda kedewanan, sehingga banyak pembahasan raperda terbengkalai hingga akhir tahun 2015.

Sedangkan pada tahun 2016, DPRD Kabupaten Sumenep mampu menyelesaikan 10 dari 24 Raperda. Kemudian pada tahun 2017, terdapat 20 Raperda. Namun demikian, hanya terdapat 14 Raperda yang telah selesai di bahas dan ditetapkan menjadi Perda. Selanjutnya, pada tahun 2018 DPRD Sumenep memastikan 16 Raperda tuntas dibahas menjadi Perda. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sumenep. Raperda tersebut sebagian sisa dari pengajuan Raperda pada tahun 2017, sehingga harus dilanjutkan pada tahun 2018.

*Hal di atas sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Drs. H.A. Hosaini Adhim, yang menuturkan bahwa “saat ini Komisi-komisi sudah mulai melakukan pembahasan terhadap Raperda yang diajukan oleh eksekutif maupun dari inisiatif Legislatif sendiri, seperti Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang dilakukan oleh Komisi II DPRD Sumenep bersama Disperindag dan Dinas Koperasi. Sebagian sudah mulai dilakukan pembahasan, bahkan sudah ada yang hampir rampung. Oleh karena itu, kami berharap adanya dukungan dari semua pihak agar pembahasan 16 Raperda berjalan dengan waktu yang telah ditetapkan. Sehingga, pada tahun 2019 Raperda yang sudah disahkan menjadi Perda bisa langsung diterapkan. Mohon doanya, agar pelaksanaan 16 Perda sesuai dengan waktu yang telah kami tetapkan (Wawancara dengan Ketua Badan P2D, Drs. H.A. Hosaini Adhim, 26 April 2018).*

Sehubungan dengan Raperda yang akan dibahas DPRD Sumenep Pada Tahun 2018, yaitu sebagai berikut :

- 1) Perubahan atas Perda nomor 3 tahun 2011 tentang penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
- 2) Bantuan Hukum untuk masyarakat miskin.
- 3) Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL).
- 4) Pemberian Intensif Dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal Di Kabupaten Sumenep.
- 5) Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- 6) Penyediaan Dan Penyerahan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Pada Kawasan Perumahan.
- 7) Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- 8) Penyelenggaraan Kearsipan.
- 9) Pelestarian Seni Dan Budaya.
- 10) Penyelenggaraan Pelayanan Ketenagakerjaan.
- 11) Desa.
- 12) Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Bluto, Saronggi Dan Pragaan Tahun 2018-2038.
- 13) Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Dana Partisipasi Migas.
- 14) Pertanggung Jawaban Pelaksanaan APBD Tahun 2017.
- 15) PAK APBD Tahun 2018.
- 16) APBD Tahun 2019

Sementara Raperda yang telah dibahas DPRD Sumenep Bersama Eksekutif dan masih dalam proses fasilitasi Gubernur Jawa Timur :

- 1) Penetapan Desa Di Kabupaten Sumenep.
- 2) Rencana Detail Tata Ruanga Bagian Wilayah Perkotaan Kalianget, Talango dan Gapura.
- 3) Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).
- 4) Perubahan atas Perda nomor 1 tahun 2012 tentang Pajak Daerah.
- 5) Perubahan ketiga atas Perda nomor 3 tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

- 6) Perubahan ketiga atas Perda nomor 2 tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum.
- 7) Perubahan atas Perda nomor 4 tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.
- 8) Perubahan atas Perda nomor 4 tahun 2016 tentang RPJMD Kabupaten Sumenep Tahun 2017-2025.
- 9) Rancangan Perda tentang Rencana Induk Pembangunan Kapariwisata Daerah (RIPDA) Kabupaten Sumenep.
- 10) Penyelenggaraan Keolahragaan.
- 11) Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan Anggota DPRD Sumenep.
- 12) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD tahun 2016.
- 13) PAK APBD tahun 2017.
- 14) APBD tahun 2018.

Sehubungan dengan legislator perempuan di DPRD Sumenep, Ada beberapa faktor yang terkait dengan proses legislasi di DPRD Sumenep. Beberapa diantaranya adalah kedekatan personal terhadap ketua komisi, kedudukan atau jabatan dalam partai atau fraksi, kedudukan dalam komisi, ketua DPRD bebas memilih keikutsertaannya didalam pansus.

Presensi kehadiran anggota legislasi perempuan yaitu tingkat kehadiran dari anggota DPRD Perempuan yang

berhubungan dengan tugas dan kewajibannya di DPRD. Tingkat kehadiran seorang anggota legislasi perempuan dapat menjadi tolak ukur keberhasilan suatu program atau kinerja dari anggota DPRD perempuan tersebut. Semakin tingginya ketidakhadiran semakin jauh mencapai tujuan secara optimal.

Tingkat kehadiran dari tiga anggota DPRD perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten Sumenep masih belum optimal. Hal itu dapat ditelaah dari hasil wawancara dengan Ketua DPRD Sumenep. Dijelaskan bahwa "*dari 3 (tiga) anggota DPRD Sumenep yang saat ini duduk di DPRD Sumenep, itu tingkat kehadiran, dan tingkat keaktifan masih belum optimal. Dwita dan Zulfah itu rajin ya, tapi kalau Ummul Hasanah itu jarang sekali kelihatan. Nah, untuk kompetensinya saya tidak berhak menilai sebenarnya. Tapi memang rasanya kurang sekali, hanya Dwita yang dirasa baik* (Wawancara dengan Ketua DPRD Sumenep, H. Herman Dali, 26 April 2018).

*Berkenaan dengan hal tersebut di atas, Kasubbag Humas DPRD Sumenep menyebutkan bahwa "di tahun 2015, ada 7 dari 23 raperda yang selsai. Kemudian tahun 2016, DPRD Kabupaten Sumenep menyelesaikan 10 dari 24 Raperda. Selanjutnya tahun 2017, terdapat 20 Raperda, dan terdapat 14 ditetapkan jadi perda. Selanjutnya, pada tahun 2018 DPRD Sumenep memastikan 16 Raperda tuntas dibahas menjadi Perda" (Wawancara dengan Kasubbag Humas DPRD Sumenep, Thabrani, 23 April 2018).*

**Tabel 4.**

### **Raperda dan Perda Kabupaten Sumenep 2014-2019**

Tahun	Raperda	Perda
2015	23	7
2016	24	10
2017	20	14
2018	16	

Sumber : Data Diolah dari Humas DPRD Sumenep

Dengan jumlah hanya 1 orang anggota Legislatif perempuan terasa cukup sulit untuk mengimbangi anggota laki-laki yang berada di Badan P2D, akan tetapi dapat terlihat bahwa 1 anggota Legislatif perempuan dapat terlibat di dalam perumusan peraturan daerah di Kabupaten Sumenep. Pada periode ini belum ada peraturan daerah yang berkaitan langsung dengan perempuan dan anak.

Peraturan daerah dapat diajukan berasal dari inisiatif DPRD dan Pemerintah Daerah. Untuk Perda inisiatif DPRD memang tidak harus diajukan kecuali permasalahan di masyarakat sudah tidak bisa terakomodir oleh SKPD terkait.

Pada proses penyerapan aspirasi masyarakat para anggota DPRD khususnya anggota perempuan melakukan reses maupun terjun kelapangan dengan strategi lain. Dari kunjungan kelapangan atau reses dapat diketahui permasalahan serta kritik saran yang ada di masyarakat. Kemudian hasil temuan dapat disesuaikan pada saat pengajuan Raperda oleh Eksekutif.

#### **1) Presensi Anggota Legislatif Perempuan**

Kehadiran atau presensi anggota legislatif perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep dapat dikatakan baik, yaitu mencapai 80 persen. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Mohammad Azis bahwa :

*Tingkat kehadiran anggota dewan perempuan itu berada pada angka 80 persen pada setiap rapat. Ketiganya, baik Hj. Zulfah, Dwita Andriani, dan Hj. Ummul Hasanah dapat dikatakan sering hadir di rapat-rapat yang diselenggarakan oleh DPRD Sumenep (wawancara dengan Kasubbag Rapat DPRD Sumenep, 08 April 2018).*

Hal tersebut di atas juga dipertegas oleh beberapa informan lain, seperti halnya Bambang Prayogi, anggota DPRD Sumenep 3 periode berturut-turut dari PDIP yang berada di komisi II, menjelaskan bahwa :

*Anggota dewan perempuan di Sumenep ini dapat dikatakan sebagai Srikandinya legislatif. Hal itu karena mereka tidak kalah dengan anggota dewan laki-laki. Mereka senantiasa hadir pada setiap kegiatan dewan. Bahkan mereka itu kalau kunjungan ke luar daerah, atau ke kepulauan, mereka sangat bagus. Bahkan mereka kadang relatif lebih baik dari yang laki-laki. Kalau kunjungan ke kepulauan, laki-laki kadang mabuk laut, tapi mereka tidak (Wawancara dengan Bambang Prayogi, 27 April 2018).*

Namun demikian di atas, ada beberapa hal sehubungan dengan presensi anggota legislatif perempuan di DPRD Sumenep yang setidaknya menjadi salah satu buruknya peran ataupun kinerja dari anggota legislatif

perempuan tersebut. Hal yang dimaksud itu yakni sehubungan dengan salah satu anggota dewan perempuan yang presensinya masih sangat rendah. Selain itu, meski hadir dalam sebuah agenda DPRD Sumenep, hanya sebagai pelengkap ataupun duduk dan diam saja.

Hal di atas sebagaimana yang dijelaskan oleh Dwita, salah seorang anggota dewan perempuan di sumenep, menjelaskan bahwa anggota dewan perempuan di sumenep ini perannya agak kurang ya. Saya sudah dua periode di sini, dan untuk kehadiran itu bu Ummul Hasanah masih kurang rajin sepertinya, kata temen-temen yang lain beliau jarang hadir. Lalu kalau Zulfah, itu sering hadir, hanya saja kurang banyak bersuara. Kadang saya rasa mereka hanya cari aman saja, hadir, duduk dan diam (Wawancara dengan Dwita Andriani, 27 April 2018).

## **2) Peraturan Daerah Yang Dihasilkan**

Selain presensi, atau kehadiran dari anggota legislatif perempuan di Kabupaten Sumenep, untuk mengukur peran dari anggota legislatif perempuan tersebut dapat dilihat pula dari usulan, ide, ataupun gagasan yang pernah diberikan oleh anggota legislatif perempuan. Selain itu, pun hasil dari produk hukum dari lembaga legislatif Kabupaten Sumenep.

Dari tiga anggota dewan perempuan, ada dua orang anggota dewan perempuan di Kabupaten Sumenep yang pernah mengusulkan gagasan yang diinginkan

dibentuk sebuah peraturan daerah. Zulfah, salah satu anggota dewan perempuan yang saat ini menjadi anggota Komisi IV, mengusulkan Peraturan Daerah tentang kesehatan perempuan dan anak. Sedangkan Dwita, salah seorang anggota legislatif perempuan yang saat ini menjadi wakil ketua Komisi III, pernah mengusulkan sehubungan dengan pelayanan Dinas Pencatatan Sipil supaya diatur dalam Peraturan Daerah.

Hal tersebut di atas sejalan dengan yang disampaikan oleh Bambang Prayogi, bahwa anggota dewan perempuan di sini bagus-bagus dan aktif kok. Ibu Zulfah justru pernah mengusulkan perda tentang kesehatan perempuan dan anak, lalu ibu Dwita pernah mengusulkan perda terkait dengan capil. Itu membuktikan bahwa mereka serius dalam menjalankan hak dan kewajiban sebagai anggota legislatif di Kabupaten Sumenep ini.

Fungsi paling menonjol di bidang legislasi. Hal itu dilihat misalnya Zulfa-kesehatan perempuan dan anak. Dwita mengusulkan tentang capil (Wawancara dengan Bambang prayogi, Anggota Komisi II, 27 april 2018).

Sehubungan dengan pemaparan-pemaparan sebelumnya di atas, maka perlu pula mengetahui kinerja DPRD Kabupaten Sumenep secara keseluruhan.

Untuk mengetahui itu semua, maka penulis paparkan dalam bentuk tabel di bawah berikut :

**Tabel 5**

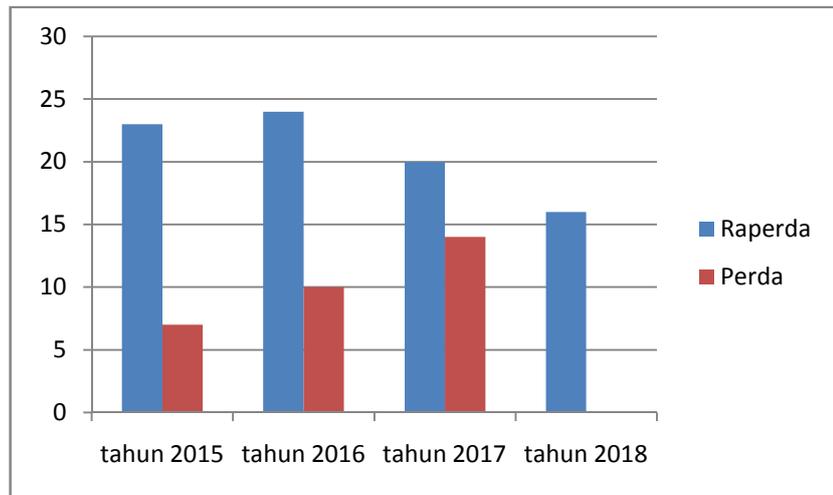
**Perda yang dihasilkan DPRD Sumenep 2014-2019**

No	Tahun	Rancangan Peraturan Daerah	Hasil Peraturan Daerah
1	2015	23	7
2	2016	24	10
3	2017	20	14
4	2018	16	

Sumber : Data Diolah dari Humas DPRD Sumenep

Dari tabel di atas, maka dapat dikatakan bahwa kinerja DPRD Sumenep di bidang legislasi masih tergolong rendah. Hal itu dibuktikan dengan tidak sesuainya target penyelesaian Raperda, dengan Perda yang telah dihasilkan. Meski demikian, DPRD Sumenep menunjukkan bahwa ada peningkatan kinerja di bidang legislasi di tiap tahunnya.

Untuk memudahkan dalam melihat perkembangan kinerja DPRD Sumenep di bidang legislasi pada tiap tahunnya, maka dapat dilihat pada diagram di bawah berikut ini :



Sumber : Data diolah dari DPRD Sumenep

Pada tahun pertama, kinerja anggota DPRD Sumenep dari hasil pemilu tahun 2014, dapat dinilai lemah. Penilaian tersebut didasarkan pada hasil kerja Dewan Sumenep di bidang legislasi. Yaitu sehubungan dengan penyelesaian Rancangan Peraturan daerah (Raperda) yang hanya mampu menyelesaikan 7 (tujuh) Raperda menjadi Perda, dari keseluruhan 23 (dua puluh tiga) Raperda yang diusulkan eksekutif dan raperda usul prakarsa Dewan.

Hal ini berekesesuaian dengan yang dipaparkan oleh anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D) DPRD Sumenep, Hj. Zulfah menjelaskan bahwa pada tahun 2015, DPRD Sumenep hanya mampu menyelesaikan 7 Raperada menjadi Perda dari 23 raperda yang menjadi target pembahasan tahun 2015. Hal itu

dikarenakan ada beberapa hal yang menghambat tidak selesainya 23 raperda tersebut. Hambatan-hambatan yang dimaksud diantaranya adalah ketika akan membahas raperda, ternyata ada susulan pembahasan yang harus lebih dahulu dibahas, diantara RAPBD dan dana cadangan Pilkada tahun 2020 (Wawancara dengan Hj. Zulfah, 26 April 2018).

Terdapat 7 (tujuh) Raperda yang telah diselesaikan pada tahun 2015 ini salah satunya, yaitu Raperda tentang rencana detail tata ruang kota (RDTRK), di Kecamatan Rubaru, Batuan dan Kecamatan Manding. Raperda tentang dana cadangan Pilkada 2020, Raperda tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kota, Raperda tentang Retribusi Jasa Usaha, dan Raperda tentang Lingkungan Hidup.

Sedangkan 16 (enam belas) Raperda yang belum selesai diantaranya Raperda tentang Pertumbuhan Ekonomi di Sektor Hulu Migas. Raperda yang tersisa tersebut belum selesai karena alokasi waktu yang terlalu singkat. Juga karena banyaknya agenda kedewanan, sehingga banyak pembahasan raperda terbengkalai hingga akhir tahun 2015.

Selanjutnya pada tahun 2016, DPRD Kabupaten Sumenep mampu menyelesaikan 10 dari 24 Raperda. Kemudian pada tahun 2017, terdapat 20 Raperda. Namun demikian, hanya terdapat 14 Raperda yang telah selesai di bahas dan ditetapkan menjadi Perda. Selanjutnya, pada tahun 2018 DPRD Sumenep memastikan 16 Raperda tuntas dibahas menjadi Perda. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sumenep. Raperda tersebut sebagian sisa dari pengajuan Raperda pada tahun 2017, sehingga harus dilanjutkan pada tahun 2018.

*Hal di atas sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Drs. H.A. Hosaini Adhim, yang menuturkan bahwa “saat ini Komisi-komisi sudah mulai melakukan pembahasan terhadap Raperda yang diajukan oleh eksekutif maupun dari inisiatif Legislatif sendiri, seperti Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang dilakukan oleh Komisi II DPRD Sumenep bersama Disperindag dan Dinas Koperasi. Sebagian sudah mulai dilakukan pembahasan, bahkan sudah ada yang hampir rampung. Oleh karena itu, kami berharap adanya dukungan dari semua pihak agar pembahasan 16 Raperda berjalan dengan waktu yang telah ditetapkan. Sehingga, pada tahun 2019 Raperda yang sudah disahkan menjadi Perda bisa langsung diterapkan. Mohon doanya, agar pelaksanaan 16 Perda sesuai dengan waktu yang telah kami tetapkan (Wawancara dengan Ketua Badan P2D, Drs. H.A. Hosaini Adhim, 26 April 2018).*

Sehubungan dengan Raperda yang akan dibahas DPRD Sumenep Pada Tahun 2018, yaitu sebagai berikut :

- 1) Perubahan atas Perda nomor 3 tahun 2011 tentang

penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

- 2) Bantuan Hukum untuk masyarakat miskin.
- 3) Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL).
- 4) Pemberian Intensif Dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal Di Kabupaten Sumenep.
- 5) Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- 6) Penyediaan Dan Penyerahan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Pada Kawasan Perumahan.
- 7) Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 8) Penyelenggaraan Kearsipan.
- 9) Pelestarian Seni Dan Budaya.
- 10) Penyelenggaraan Pelayanan Ketenagakerjaan.
- 11) Desa.
- 12) Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Bluto, Saronggi Dan Pragaan Tahun 2018-2038.
- 13) Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Dana Partisipasi Migas.
- 14) Pertanggung Jawaban Pelaksanaan APBD Tahun 2017.
- 15) PAK APBD Tahun 2018.
- 16) APBD Tahun 2019

Sementara Raperda yang telah dibahas DPRD Sumenep Bersama Eksekutif dan masih dalam proses fasilitasi Gubernur Jawa Timur :

- 1) Penetapan Desa Di Kabupaten Sumenep.
- 2) Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Kalianget, Talango dan Gapura.
- 3) Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).
- 4) Perubahan atas Perda nomor 1 tahun 2012 tentang Pajak Daerah.
- 5) Perubahan ketiga atas Perda nomor 3 tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.
- 6) Perubahan ketiga atas Perda nomor 2 tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum.
- 7) Perubahan atas Perda nomor 4 tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.
- 8) Perubahan atas Perda nomor 4 tahun 2016 tentang RPJMD Kabupaten Sumenep Tahun 2017-2025.
- 9) Rancangan Perda tentang Rencana Induk Pembangunan Kapariwisata Daerah (RIPDA) Kabupaten Sumenep.
- 10) Penyelenggaraan Keolahragaan.
- 11) Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan

Anggota DPRD Sumenep.

12) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD tahun 2016.

13) PAK APBD tahun 2017.

14) APBD tahun 2018.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, Kasubbag Humas DPRD Sumenep menyebutkan bahwa “di tahun 2015, ada 7 dari 23 raperda yang selesai. Kemudian tahun 2016, DPRD Kabupaten Sumenep menyelesaikan 10 dari 24 Raperda. Selanjutnya tahun 2017, terdapat 20 Raperda, dan terdapat 14 ditetapkan jadi perda. Selanjutnya, pada tahun 2018 DPRD Sumenep memastikan 16 Raperda tuntas dibahas menjadi Perda” (Wawancara dengan Kasubbag Humas DPRD Sumenep, Thabrani, 23 April 2018).

#### **b. Fungsi Anggaran**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut

adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Karena itu kegiatan pertama dalam penyusunan APBD adalah penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Pusat.

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dengan menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama-sama pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, bukan reaktif, dan bukan hanya sebagai lembaga legitimasi usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

Fungsi penganggaran memegang peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat,

karena APBD yang dihasilkan oleh fungsi penganggaran DPRD memiliki fungsi sebagai berikut:

1) APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal

Sebagai cerminan kebijakan fiskal, APBD memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu:

- a) Fungsi alokasi, Fungsi alokasi mengandung arti bahwa APBD harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran, mengurangi pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. APBD harus dialokasikan sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan.
- b) Fungsi distribusi, Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Jika fungsi distribusi APBD berjalan dengan baik, maka APBD dapat mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal.
- c) Fungsi stabilisasi, Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2) APBD sebagai fungsi investasi daerah

Dalam pandangan manajemen keuangan daerah, APBD merupakan rencana investasi daerah yang dapat meningkatkan daya saing daerah dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, APBD harus disusun sebaik mungkin agar dapat menghasilkan efek ganda (multiplier effect) bagi peningkatan daya saing daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan dampak baik secara berkesinambungan.

3) APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah

Sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah, APBD mempunyai fungsi sebagai pedoman kerja, alat pengendalian (control), dan alat ukur kinerja bagi pemerintah daerah. Dengan kata lain, dipandang dari sudut fungsi manajemen pemerintah daerah, APBD memiliki fungsi perencanaan, otorisasi, dan pengawasan. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, fungsi perencanaan, otorisasi, dan pengawasan didefinisikan sebagai berikut:

- a) Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- b) Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran

daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

- c) Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Uraian di atas memberikan gambaran jelas bahwa fungsi penganggaran memiliki peranan yang sangat penting dalam pembangunan daerah. Selain itu, fungsi penganggaran yang baik mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Pengawasan adalah mutlak diperlukan, sebab pengawasan merupakan salah satu kegiatan dalam rangka upaya pencegahan. Jadi norma pengawasan harus benar-benar diatur secara rinci, sistematis, dan jelas, baik menyangkut instansi/pajabat pengawas, obyek pengawasan, prosedur (tata cara), koordinasi, persyaratan, dan akibat pengawasan.

Proses Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Oleh karena itu APBD merupakan

kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif yang dituangkan dalam peraturan daerah dan dijabarkan dalam peraturan bupati.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 181 dan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 17-18, yang menjelaskan bahwa proses penyusunan APBD harus didasarkan pada penetapan skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja Pemerintah Daerah dan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Bab IV Penyusunan Rancangan APBD Pasal 29 sampai dengan pasal 42 dijelaskan bahwa proses penyusunan RAPBD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon

Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

- 1) Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 3) Fungsi Pengawasan : Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 4) Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- 5) Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- 6) Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja, APBD disusun dengan menggunakan metoda tradisional atau item line budget. Mekanisme penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih menitikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Sasaran (target), keluaran (output) dan hasil (outcome) dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur tidak dapat disajikan dengan baik sehingga efisiensi dari pengertian anggaran berbasis kinerja (performance based budgeting) semakin tidak jelas.

Namun dalam perkembangannya, sistematika anggaran berbasis kinerja muncul sebagai pengganti dari anggaran yang bersifat tradisional. Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya memiliki makna yang mendalam yaitu suatu pendekatan sistematis dalam proses penyusunan anggaran yang mengaitkan pengeluaran yang dilakukan organisasi pemerintahan di daerah dengan kinerja yang dihasilkannya serta menggunakan informasi kinerja yang terencana.

Proses penyusunan anggaran pemerintah daerah, dimulai dengan dokumen-dokumen perencanaan seperti

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sedangkan, pada tingkat satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Strategik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.

Dalam implementasinya penerapan penganggaran berbasis kinerja tidak hanya dibuktikan dengan adanya dokumen-dokumen tersebut, melainkan substansi dari dokumen tersebut harus ada keselarasan antar dokumen-dokumen dengan memperhatikan indikator kinerja yang hendak dicapai. Indikator-indikator kinerja di SKPD dituangkan dalam Renja SKPD seyogyanya terdapat keselarasan dalam pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Indikator kinerja Renja SKPD harus selaras dengan indikator-indikator kinerja yang dituang dalam RKA SKPD. Keselarasan indikator kinerja secara otomatis akan dapat mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) yang selanjutnya dituangkan dalam program dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan SKPD.

Oleh karena itu, kedudukan APBD sangatlah penting sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah dalam proses pembangunan di daerah. APBD juga merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (public accountability) yang diwujudkan melalui program dan kegiatan. APBD merupakan instrumen kebijakan yaitu sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang harus mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disiplin akan mencapai sasaran yang lebih optimal.

APBD juga menduduki posisi sentral dan vital dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan celah dan peluang yang besar bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang dihasilkan dapat memenuhi keinginan dari

semangat otonomi daerah itu sendiri. Pemerintah Daerah juga dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan dan akuntabel agar tujuan utama dapat tercapai yaitu mewujudkan good governance dan clean government.

Di Kabupaten Sumenep, dari 50 anggota DPRD yang terpilih, pada badan Anggaran terdapat 24 anggota DPRD, dan hanya terdapat satu perempuan didalamnya. Dengan sangat minimnya anggota DPRD perempuan yang ada di badan Anggaran diharapkan dapat menyeimbangkan tugas, fungsi dan peran mereka sesuai dengan yang sudah ditetapkan.

Dalam badan Anggaran, fungsi Anggaran harus dijalankan dengan efektif dan efisien. Salah satu wewenang anggota DPRD Kabupaten Sumenep periode 2014-2019 adalah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

### **1) Presensi Anggota Legislatif Perempuan**

Presensi anggota dewan perempuan dalam setiap kegiatan yang berkenaan dengan fungsi anggaran dapat dikatakan baik. Hal itu dikarenakan bahwa tingkat kehadiran yang mencapai 80 persen. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kasubbag Rapat DPRD Sumenep.

*Kehadiran dalam hal-hal terkait dengan pembahasan anggaran atau APBD tinggi, yaitu 80*

*persen. Apalagi dalam bangga ada bu Dwita Andriani, yang sangat terkenal rain dan aktif (Wawancara dengan Muhammad Azis, Kasubbag rapat DPRD Sumenep, 08 Mei 2018)*

## **2) Pengesahan APBD Kabupaten Sumenep**

Kabupaten Sumenep menorehkan sejarah yang kurang baik dalam hal pengesahan APBD. Hal itu terjadi pada pengesahan APBD tahun 2017. Hal tersebut hingga berdampak pada hukuman yang dijatuhkan kepada Bupati dan Pimpinan DPRD Sumenep.

Bupati Sumenep Busyro Karim, beserta pimpinan DPRD setempat, diberi sanksi dari Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo, berupa tidak menerima gaji selama enam bulan berturut-turut. Sanksi dijatuhkan, karena kedua daerah tersebut belum mengesahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2017.

Sanksi yang diberikan kepada dua bupati dan piminan DPRD ini berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sebelum ada UU ini, apabila ada kabupaten atau kota yang terlambat mengesahkan APBD, belum ada sanksi tegas seperti sekarang ini.

*Hal ini dibenarkan oleh Ketua DPRD Sumenep, bahwa "bukan hanya terkait dewan perempuan saja sehubungan dengan lambatnya pengesahan APBD 2017, itu semua anggota, termasuk*

*pimpinan bertanggungjawab. Memang telat, dan kita disanksi mendagri (Wawancara dengan H. Herman Dali, Ketua DPRD Sumenep, 26 April 2018).*

### **c. Fungsi Pengawan**

UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, menyatakan bahwa DPRD merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi/kabupaten / kota; sementara dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah.

Sebagai sebuah lembaga pemerintahan di daerah atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas dan wewenang pengawasan DPRD sebagaimana diatur menurut UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 42 ayat 1C:

*“DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam*

*melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah “*

Pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Fungsi pengawasan merupakan salah satu unsur dari manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan (*Planning, Organizing, Actuating dan Controlling / POAC*).

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Pengawasan berperan memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pemerintah daerah. Pengawasan harus memberikan informasi tersebut sedini mungkin, sebagai bagian dari Sistem Peringatan Dini (*Early Warning System*) bagi pemerintah daerah.

Pengawasan memiliki arti penting bagi pemerintah daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan

pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

Pengawasan DPRD yang dilakukan oleh DPRD bertujuan *untuk memelihara akuntabilitas publik*, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di daerah. Sistem akuntabilitas di daerah akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pengawasan yang dilakukan DPRD akan memungkinkan lembaga-lembaga publik digugat jika mereka tidak memenuhi kaidah-kaidah publik.

Secara spesifik, hasil pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah ditujukan :

- a) Untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- b) Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan

penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan,

- c) Untuk menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan,
- d) Untuk meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. (KPK, Kajian Peran Anggota DPRD,2005)

Melalui pengawasan tersebut, DPRD dapat membangun sebuah *early warning system* atau *sistem penanda bahaya* apabila terjadi kejanggaran atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan daerah.

Ruang lingkup Pengawasan DPRD oleh DPRD setidaknya meliputi 3 (tiga) yaitu :

- a) Pengawasan terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah

Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Peraturan Daerah

- b) Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD

Pengawasan ini merupakan pengawasan terhadap pencapaian tujuan awal saat ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

c) Pengawasan terhadap Peraturan/Keputusan Pimpinan Daerah

Pengawasan ini meliputi pengawasan terhadap kesesuaian Peraturan /Keputusan pimpinan daerah dengan Peraturan Daerah, Peraturan dan Perundang-undangan lainnya.

Pengawasan (*controlling*) merupakan salah satu unsur manajemen. Oleh karena itu, pelaksanaan pengawasan pun merupakan sub sistem dari manajemen yang meliputi unsur-unsur perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*).

Tahap-tahap dalam melakukan fungsi pengawasan, adalah sebagaimana berikut di bawah ini :

1) Tahap 1 : Menentukan Agenda Pengawasan

Langkah awal yang harus ditempuh dalam melakukan pengawasan adalah menentukan agenda pengawasan. Agenda Pengawasan ini merupakan kerangka peran DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan.

Agenda pengawasan sekurang-kurangnya berisi tentang penetapan dan kesepakatan hal-hal sebagai berikut :

a) Apa obyek yang diawasi (*dengan skala prioritas*)

- b) Pada tingkat apa pengawasan dilakukan (kebijakan, program, proyek atau kasus tertentu)
- c) Komisi atau Anggota yang akan terlibat dalam rangkaian pengawasan
- d) Kapan pengawasan akan dilakukan

## 2) Tahap 2 : Menentukan Metodologi Pengawasan

Proses penentuan metodologi pengawasan merupakan proses menyusun dan menetapkan teknik dan prosedur pengawasan baku untuk setiap kegiatan pengawasan. Penentuan metodologi ini dimaksudkan memberikan pedoman atau pegangan kepada anggota maupun alat kelengkapan DPRD dalam melaksanakan pengawasan.

Sistem dan prosedur pengawasan DPRD tersebut, setidaknya meliputi :

- a) Penentuan jangka waktu pengawasan
- b) Teknik/cara pengawasan yang akan diterapkan
- c) Pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota
- d) Instansi terkait yang perlu dilibatkan (jika diperlukan)
- e) Bantuan tenaga ahli yang digunakan (jika diperlukan)
- f) Cara Pendokumentasian proses dan hasil pengawasan

### 3) Tahap 3 : Menjalin Jaringan/Instansi Terkait dan Aliansi Strategis

Setelah menetapkan agenda pengawasan, DPRD menetapkan dan mempersiapkan lembaga yang terkait dengan fungsi pengawasan, baik yang terkait langsung maupun tidak langsung.

Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mendasar perlunya dibangun jaringan kerjasama pengawasan yaitu:

- a) Sebagai wakil rakyat dan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka selayaknya DPRD harus dapat menjalankan fungsi pengawasan dan mempertanggungjawabkannya kepada rakyat (prinsip akuntabilitas publik)
- b) Dengan pertimbangan luasnya ruang lingkup pengawasan meliputi seluruh aktivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka tidak mungkin DPRD mampu melaksanakan pengawasan sendiri.
- c) Jaringan kerjasama pengawasan mencakup seluruh *stakeholders* pengawasan dalam arti luas, tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan hingga kelurahan. Di samping itu, mencakup institusi publik dan non-publik, formal dan informal. Jika Jaringan

kerjasama pengawasan ini dilakukan secara efektif akan memberikan manfaat tidak saja terbatas pada kepentingan daerah, melainkan juga kepentingan nasional yang lebih luas.

b) Tahap 4 : Pelaksanaan Pengawasan

Secara rutin, pelaksanaan pengawasan DPRD dapat dilaksanakan dengan melakukan Monitoring dan Pengawasan Triwulan. Pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan secara formal maupun secara informal.

Metode formal dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a) Rapat koordinasi dan rapat evaluasi, dilakukan dengan masing-masing lembaga pemerintah daerah, melalui pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD,
- b) Rapat pembahasan, dalam sidang komisi, Rapat pembahasan dalam panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD,
- c) Rapat dengar pendapat, dengan Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan, dan
- d) Kunjungan kerja, ke masyarakat dan instansi pemerintah daerah.

Dalam melaksanakan Pengawasan DPRD, DPRD juga berwenang untuk:

- 1) Mengundang pejabat-pejabat dilingkungan Pemerintah Daerah untuk diminta keterangan, pendapat dan saran
  - 2) Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak terkait
  - 3) Meminta kepada pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan
  - 4) Memberikan saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.
- 5) Tahap 5 : Menyusun Laporan

Pelaporan merupakan keluaran (output) dari pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD. Kualitas laporan yang dihasilkan oleh DPRD hendaknya dapat mencapai tujuan pengawasan itu sendiri, yaitu :

- a) Laporan DPRD dapat memberikan arah kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

- b) Laporan DPRD bermanfaat dalam memberikan motivasi terhadap Pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan dan tindakan koreksi atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
- c) Laporan DPRD menghasilkan sistem peringatan dini (early warning system) bagi manajemen pemerintahan daerah yang memberitahukan manajemen pemerintahan daerah bahwa telah terjadi penyimpangan pelaksanaan program.
- d) Laporan DPRD dapat memberikan keyakinan tentang akuntabilitas publik pemerintah daerah kepada masyarakat bahwa tujuan pembangunan sudah berhasil atau belum berhasil mencapai tujuan dan sasaran yang diharapkan masyarakat.

#### 6) Tahap 6 : Menindaklanjuti Hasil Pengawasan

Laporan Hasil Pengawasan DPRD baru dapat dikatakan memberikan suatu hasil yang bermanfaat, jika laporan hasil pengawasan tersebut ditindaklanjuti. Pelaksanaan tindak lanjut ini seharusnya juga dilakukan secara berkala, seiring dengan pelaksanaan pengawasan melalui aktivitas monitoring dan pengawasan triwulanan.

Hasil triwulan satu, harus dimonitor pada pelaksanaan pengawasan pada triwulan ke dua melalui

rapat dengar pendapat dengan satuan kerja terkait atau peninjauan lapangan jika tindak lanjut tersebut harus dilakukan konfirmasi dan pengecekan di lapangan.

Pelaksanaan tindak lanjut ini, harus didukung dengan mekanisme serta sarana administrasi yang memadai dan terstruktur, mulai dari hasil pengawasan sampai dengan selesainya pelaksanaan tindak lanjut.

#### 7) Tahap 7 : Menilai Kinerja Pemerintah Daerah dalam LKPJ

Pada setiap akhir tahun anggaran dan pada akhir masa jabatannya, Kepada Daerah diwajibkan untuk menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ).

LKPJ merupakan laporan yang disampaikan oleh kepala daerah setiap tahun dalam sidang Paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Pada saat tersebut, DPRD harus memberikan penilaian terhadap kinerja Kepada Daerah dalam melaksanakan pembangunan yang telah diamanahkan.

Penilaian kinerja yang dilakukan oleh DPRD tersebut sekurang-kurangnya meliputi penilaian terhadap:

- a) Tingkat capaian kinerja sasaran yang mengukur seberapa jauh Kepala Daerah telah berhasil mencapai

tujuan dan sasaran pembangunan yang telah dirumuskan dalam Dokumen perencanaan (renstra dan renja).

- b) Efektivitas pelaksanaan pembangunan yang mengukur seberapa jauh hasil pembangunan tersebut telah sesuai dan memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat baik dalam peningkatan kesejahteraan, kualitas pelayanan aparatur maupun kondisi makro daya saing daerah.
- c) Efisiensi pengelolaan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber dana yang digunakan dalam proses pembangunan.
- d) Kualitas dan ketaatan terhadap peraturan perundangan serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN (*good governance*)

Sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja, maka seharusnya laporan realisasi perhitungan APBD dilengkapi dengan Laporan Kinerja Pemerintah Daerah yang diwujudkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (LAKIP) sesuai dengan Inpres 7 tahun 1999.

Dengan keterbatasan kompetensi DPRD untuk menilai kinerja laporan keuangan tersebut, DPRD dapat

mengoptimalkan segala sumber daya yang ada dengan melakukan sinergi dengan aparat pengawasan lain yang terkait untuk melakukan analisis terhadap kinerja pemerintah daerah tersebut. Selain itu, dukungan staf/tenaga ahli dapat dioptimalkan untuk melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah melalui LKPJ tersebut.

Namun demikian, DPRD masih dapat juga memanfaatkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja dalam LKPJ tersebut. Pasal 184 UU 32 tahun 2004 menyatakan bahwa LPJ Pelaksanaan APBD disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada DPRD dalam bentuk laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Dengan mengorganisasikan segenap potensi dan jaringan aliansi strategis yang ada, maka efektivitas dan obyektivitas DPRD dalam melakukan penilaian kinerja pemerintah daerah melalui LKPJ akan menghasilkan penilaian yang obyektif, tepat dan akurat.

Di Kabupaten Sumenep, sebagaimana hasil wawancara dengan ketiga anggota dewan perempuan dan beberapa anggota dewan laki-laki, serta pimpinan DPRD Sumenep, bahwa *“dalam fungsi pengawasan, pengawasan dilakukan dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pengevaluasian. Dalam fungsi Pengawasan di DPRD Sumenep adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah serta keputusan Bupati atau wakil bupati dan kebijakan pemerintah lainnya”* (Wawancara dengan DPRD Sumenep, 10 Mei 2018).

Fungsi pengawasan yang utama adalah pengawasan yang bertujuan untuk menertibkan pelaksanaan administrasi keuangan daerah.

#### (1) Laporan Pelaksanaan Kegiatan

Laporan pelaksanaan kegiatan didapat berdasarkan permasalahan yang ada dimasyarakat yang dilakukan SKPD maupun anggota DPRD.

#### (2) Tinjauan Lapangan

Peninjauan langsung ke lapangan adalah cara dalam melakukan pengawasan. Observasi dapat dilakukan dengan mendatangi langsung ke SKPD, maupun dengan bersama-sama dengan kegiatan yang

diselenggarakan oleh unit pelaksanaan teknik daerah untuk kepentingan masyarakat.

### (3) Laporan Masyarakat atau Pengaduan Masyarakat

Dengan adanya website DPRD Kabupaten Sumenep diharapkan keluhan-keluhan yang dirasakan masyarakat dapat didengar oleh DPRD, dengan link khusus pengaduan masyarakat dan mendapat respon yang positif di masyarakat. Selain itu dengan adanya forum interaksi dimana masyarakat dapat mengakses dan memberikan informasi baik saran maupun pengaduan terkait permasalahan serta kemajuan Kabupaten Sumenep. Saran serta pengaduan dapat dikirim melalui nomor telpon maupun email yang telah diberikan di forum interaksi pada website.

### (4) Mendengar Pendapat dari rekan/mitra

Rapat dengar pendapat umum, rapat antara komisi, beberapa komisi dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta baik atas undangan pimpinan DPRD maupun permintaan yang bersangkutan. Tujuan dari *public hearing* adalah untuk meminta tanggapan, saran dan masukan dari masyarakat dalam membahas maupun menjalankan peraturan daerah yang menyangkut dengan kepentingan masyarakat.

- 1) Presensi Anggota Legislatif Perempuan
- 2) Laporan pelaksanaan kegiatan
- 3) Tinjauan lapangan
- 4) Laporan masyarakat
- 5) Dengar pendapat dengan mitra

### **3. Peran Dwita Andriani Sebagai Anggota DPRD Perempuan di Kabupaten Sumenep**

Pada dasarnya, setiap anggota DPRD harus berperan aktif untuk mengakomodir setiap kebutuhan dan keluhan dari masyarakat sebagai konstituen. Hal tersebut tidak melihat anggota DPRD tersebut perempuan atau laki-laki. Sehubungan dengan anggota DPRD perempuan di Kabupaten Sumenep, bahwa hanya sedikit sekali perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD di Sumenep.

Dari tiga anggota DPRD perempuan di Sumenep, berdasar data hasil wawancara dengan beberapa pihak, dapat disimpulkan bahwa tidak semua anggota DPRD perempuan di Sumenep kompeten. Namun demikian, terdapat seorang anggota DPRD Perempuan di Sumenep yang benar-benar kompeten, yaitu Dwita Andriani.

Dwita Andriani adalah politisi PAN, yang telah dua periode menjadi anggota DPRD di Sumenep. Pada pemilihan umum

legislatif tahun 2009 terpilih di dapil I dari partai PAN, selanjutnya kembali terpilih di dapil I dan dengan partai yang sama, yaitu PAN. Pada periode 2014-2019, Dwita Andriani menjabat sebagai wakil Ketua Komisi III.

Secara umum, peran anggota legislatif dapat diukur dari presensi, serta kebijakan yang dihasilkan. Presensi dalam hal ini yaitu tingkat kehadiran anggota dewan dalam kegiatan legislatif, yaitu dalam kegiatan rapat-rapat. Sehubungan presensi, anggota legislatif perempuan di Sumenep memiliki presensi yang bagus, yaitu 80 persen. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Kasubbag rapat DPRD Sumenep.

*Kehadirannya, pada periode ini 80%. Periode sebelumnya, kehadirannya juga 80%, dwita, endang, rahema. Endang mencalonkan lagi, tapi tidak terpilih. Rahema tidak mencalonkan diri (Wawancara dengan Muhammad Azis, Kasubbag rapat dprd Sumenep, 08 mei 2018).*

Kehadiran anggota legislatif perempuan dalam kegiatan rapat, tentu harus diiringi dengan keaktifan mereka dalam forum. Berkenaan dengan keaktifan tersebut, anggota legislatif perempuan masih sangat rendah. Maka dengan demikian, bahwa kemampuan anggota dewan perempuan di Sumenep masih kurang kompeten. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan salah satu anggota DPRD Sumenep 3 Periode berturut-turut, Bambang Prayogi, bahwa "*Keaktifan di forum, kurang. Itu bergantung pada*

*kemampuan, bergaul, dan berani (Wawancara dengan Bambang prayogi, Anggota Komisi II, 27 april 2018).*

Peran anggota legislatif salah satunya adalah untuk menampung aspirasi masyarakat. Hal ini disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Sumenep perempuan, bahwa :

*Bu dwita itu bagus, peranannya bai konsttuennya juga saya kira bagus, menampung aspirasi masyarakat., - persoalan perempuan; -infrastruktur, modal usaha. -Jatah anggota dewan (pokir) dibagi untuk kepentingan perempuan. (Wawancara dengan Hj. Zulfah, anggota komisi IV, 26 April 2018).*

Dari pembahasan sebelumnya di atas, maka dapat disimpulkan bahwa bu dwita adalah anggota DPRD perempuan Sumenep yang sangat aktif dan potensial. Hal tu dapat dilihat dari presensi Dwita Andriani yang senantiasa hadir dalam setiap agenda DPRD Sumenep, serta aktif berbicara dan menyuarakan apa yang menjadi kebutuhan konstituennya, terutama di dapil 1.

Banyak hal yang diperjuangkan oleh Dwita Andriani untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di Dapil I. hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh mantan Kepala Desa Pangarangan, bahwa Dwita sering hadir di setiap kegiatan yang diadakan oleh masyarakat. Selain itu, Dwita memberikan kontribusi terhadap pembangunan infrastruktur dan kesejahteraan bagi perempuan melalui kelompok usaha atau koperasi (Wawancara dengan Lyon, mantan Kepala Desa Pangarangan, 16 Juli 2018).

Maka dari hal yang telah dijelaskan sebagaimana paragraf sebelumnya di atas, Dwita adalah anggota DPRD yang memang kompeten. Bahkan dari itu, disematkan padanya sebagai Srikandi DPRD Kabupaten Sumenep. Hal itu karena Dwita mampu mengakomodir persoalan konstituennya dengan baik, hingga ia terpilih pada dua periode terakhir.

#### **B. Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019**

Motivasi yang timbul untuk menjadi anggota legislatif perempuan yang menjadi pengayom, pelindung hak-hak perempuan. Dorongan dalam diri untuk mengembangkan potensi diri di dunia politik, untuk menjadi wakil rakyat serta menaungi masalah-masalah yang berkaitan dengan perempuan dan anak.

Keinginan dari dalam diri sendiri yang mendukung mereka untuk menjadi wakil rakyat perempuan. Dari keinginan tersebut berpengaruh dalam menjalankan perannya sebagai anggota legislatif. Dukungan keluarga baik orang tua, suami atau istri, anak maupun kerabat menjadi suatu hal yang penting. Seorang perempuan dapat duduk menjadi anggota legislatif tidak lepas dari izin atau restu keluarga baik orang tua maupun suami atau istri.

Izin dan restu dari keluarga sangat berpengaruh ketika memutuskan untuk terjun ke dunia politik terlebih lagi dalam melaksanakan kinerja di DPRD terkhusus dalam melaksanakan fungsi DPRD.

Tingkat pendidikan dan bidang pendidikan yang diambil sangat berpengaruh dalam menjalankan tugas DPRD. Kendala yang dialami dalam menjalankan tugasnya di DPRD salah satunya adalah latar belakang pendidikan. Selain pendidikan formal keikutsertaan dalam suatu organisasi juga mempengaruhi seorang anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya. Kemampuan setiap anggota DPRD berbeda-beda.

Masyarakat melihat bahwa perempuan disektor publik maupun pemerintahan hanya dianggap sebagai pelengkap di instansi tersebut. Dilihat dari lingkungan sosial budaya dirasa kurang mendukung dalam mengembangkan potensi dikarenakan cara pandang masyarakat yang menganggap perempuan dibawah laki-laki, sehingga menyebabkan kurangnya partisipasi perempuan baik di bidang politik maupun publik serta dalam memperjuangkan hak-hak perempuan.

*Hambatan yang dialami menurut saya adalah -kuantitas anggota terpilih;-Keterbatasan lain, seperti halnya lobby. Missal Berdua dengan anggota dprd laki-laki dg maksud lobby, maka timbul persepsi yang miring;-kendala budaya;-fisik; -dan waktu (Wawancara dengan Dwita Anriani, Wakil Ketua Komisi III, 27 April 2018).*

Pemikiran atau pandangan ini yang menghambat peran perempuan dalam lembaga Legislatif. Seperti halnya di DPRD Kabupaten Sumenep terjadi penurunan keanggotaan perempuan di DPRD Kabupaten Sumenep.

*Hal diatas berkesesuaian dengan apa yang di sampaikan oleh Hj.Zulfah, bahwa hambatannya, yaitu fisik, dan kegiatan lain yang berbenturan (Wawancara dengan Hj. Zulfah, anggota komisi IV, 26 April 2018).*

Peran perempuan dalam keluarga memang sangat vital. Selain itu anggapan bahwa perempuan hanya akan “ngerocokin” setiap pekerjaan karena ada anak dan kebutuhan keluarga yang harus dipenuhi. Peran perempuan sebenarnya sudah diatur pada konstitusi Undang-undang Dasar tahun 1945, dimana laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama dimata hukum, berperan dalam politik, pendidikan, kesehatan maupun berperan dalam bidang manapun selama demi kemajuan dan keutuhan Negara Selain itu perempuan juga memiliki hak untuk masuk dan berperan dalam dunia politik dengan adanya undang-undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penetapan 30% kouta perempuan diparlemen.

*Hambatan, menurut saya tidak ada. Karena semua diambil secara kolektif kolegial (Wawancara dengan Nurus Salam, Wakil Ketua Fraksi Gerindra, Wakil Ketua Komisi II, 27 April 2018). Berbeda dengan pendapat tersebut, Bambang mengungkapkan bahwa Apabila Malam hari (waktu), itu jadi*

*penghambat bagi kaum perempuan. Selain itu juga Ribet karena persoalan gender (Wawancara dengan Bambang prayogi, Anggota Komisi II, 27 april 2018)*

Berdasar data di atas, dengan demikian maka semakin terbukanya peluang perempuan untuk menjadi seorang pemimpin maupun untuk berpartisipasi dalam dunia politik, terhambat oleh beberapa hal berikut :

- a. Kompetensi Anggota Legislatif Perempuan
- b. Keaktifan Anggota Legislatif Perempuan
- c. Budaya Patriarki
- d. Keterbatasan Kemampuan Fisik

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasar pembahasan sebagaimana yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya di atas, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan sebagaimana berikut :

1. Keterwakilan politik perempuan dalam lembaga legislatif secara kuantitas masih sangat rendah. Hal itu karena hanya terdapat 3 (tiga) atau 6 (enam) persen orang anggota legislatif perempuan di DPRD Sumenep. Kendala yang menyebabkan sulitnya terpenuhi kuota 30 persen keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif Sumenep dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama karena budaya patriarkhis yang masih kental di Sumenep, faktor keluarga yang seringkali tidak mengizinkan atau merestui perempuan untuk terlibat dalam politik, modal atau cost politik yang tinggi. Secara kualitas atau peranan, keterwakilan politik perempuan pada lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi

DPRD Sumenep, masih kurang maksimal. Hal itu dikarenakan minimnya jumlah anggota dewan perempuan, yang menyebabkan tidak di setiap komisi ada anggota dewan perempuan. Hal tersebut menyebabkan banyak persoalan belum terakomodir. Selain itu, tingkat kehadiran anggota DPRD perempuan yang belum maksimal dan kurang kompeten, serta kurang berani dan aktif bicara dalam forum.

2. Hambatan keterwakilan politik perempuan dalam menjalankan fungsi DPRD di Sumenep, adalah Kompetensi anggota legislatif perempuan; Keaktifan anggota legislatif perempuan dalam setiap kegiatan; Budaya patriarki; Keterbatasan kemampuan fisik.

## **B. Implikasi**

Implikasi atau dampak dari kurang maksimalnya peran anggota dewan perempuan dalam menjalankan fungsi DPRD di Sumenep, adalah mengakibatkan banyak kepentingan atau kebutuhan masyarakat, khususnya kepentingan perempuan yang tidak mampu diakomodir dengan baik.

## **C. Saran**

Berdasar kesimpulan dan implikasi sebagaimana dipaparkan sebelumnya di atas, maka penulis sarankan agar peran partai politik yang lebih memperhatikan dan mengutamakan perempuan, sehingga

mendongkrak keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif; adanya penyadaran terhadap masyarakat, terhadap pentingnya keterwakilan politik perempuan di DPRD Sumenep; peningkatan kompetensi anggota Dewan perempuan, serta keaktifan dalam berbicara pada setiap agenda DPRD Sumenep.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Abdullah, Irwan. 2006. *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta : Pustaka Belajar.
- Abdulsyani. 2007 *“Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi”*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara. Jakarta.
- Agustin, Leo. 2006. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung : CV Alfabeta Bandung
- Armiwulan, Hesti, dan Dian Noeswantari. 2005. *Menggugat Hak Politik Perempuan*. Surabaya : Lutfansah Mediatama.
- Azis, Asmaeny. 2013. *Dilema Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*. Yogyakarta : Rangkang Education.
- Budiharjo. Mariam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

- Budiardjo, Miriam dan Tri Nuke Pudjiastuti. 1996. *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Carlton Clymer Rodee dkk, 2002. *Pengantar Ilmu Politik* (Terj : Zulkifly Hamid). Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Demartoto, Argyo. 2005. *Menyibak Sensitivitas Gender dalam Keluarga Difabel*. Surakarta : Sebelas Maret University.
- Fadjar, Mukhtie. 2013. *Pemilu dan Demokrasi*. Malang : Setara Press.
- Faqih, Mansour. 1996. *Menggeser Konsepsi Gender*. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Faqih, Mansour. 2004. *"Analisa Genger dan Transformasi Sosial" cetakan ke-VII*. Yogyakarta.
- Fink, Hans. 2010. *Filsafat Sosial : dari Feodalisme hingga Pasar Bebas (terjemahan Sigit Djatmiko)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Hadi, Sutrisno. 2000. *Metodologi Reseachr*. Yogyakarta : Andi.
- Handayani, Suci. 2006. *Perlibatan Masyarakat Marginal Dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipasi (Cetakan Pertama)*. Surakarta: Kompip Solo.
- Hidajat, Imam. 2001. *"Teori-Teori Politik" Cetakan Ke I*. Malang : Setara Press.
- Hidajat, Imam. 2009. *"Teori-Teori Politik" Cetakan Ke II*. Malang : Setara Press.
- Hidajat, Imam. 2012. *"Teori-Teori Politik" Cetakan Ke III*. Malang : Setara Press.
- Hidayat, Komaruddin. 2006. *Politik Panjat Pinang*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas.
- Juree Vichit-vadakan. 2004. *Under-Rebresentation of Women in The Politics*.

- Huntington, Samuel P. 2004. *Tertib Politik Pada Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Lovenduski, Joni. 2008. *Politik Berparas Perempuan (terjemahan)*. Yogyakarta : Kanisius.
- Marsh, David, dan Gery Stoker. 2010. Teori dan metode dalam ilmu politik (terjemahan Helmi Mahadi dan Shohifullah). Bandung : Nusa Media.
- Mulia, Siti Musdah, dan Anik Farida, 2005. *Perempuan dan Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Munawaroh. 2012. *Panduan Memahami Metodologi Penelitian*. Malang : Intimedia.
- Moleong, L. J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Moleong, L. J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nor Hikmah Dkk. 2008. *Gerakan Ekstra Parlementer Baru, Mendorong Demokrasi Di Tingkat Local*. Jakarta : Yappika.
- LP3ES. 1984. *Cendekiawan dan Politik*. Jakarta : LP3ES.
- Losco, Joseph dan Leonard Williams. 2005. *Political Theory*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Raga Maran, Rafael. 2001. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Rahman H, A. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Rakhmat, Jalaluddin. 2005. *Komunikasi Politik*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Rush, Michael, Philip Althoff. 2001. *Pengantar Sosiologi Politik (Terj : Kartini Kartono)*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Sastriyani, Siti Hariti. 2009. *Gender and Politik*. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta : Rajawali.

Sastroatmodjo, Sudijono. 1995. *Partisipasi Politik*. Semarang : IKIP Semarang Press.

Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Sumenep.

Shiva, Vandana. 1997. *"Bebas dari Pembangunan Perempuan"*, Jakarta.

Slamet, M. 2003. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. Bogor: IPB Press.

Sudiarti Luhulima, Achie. 2007. *Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan : UU No. 7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, Buku Obor*, Jakarta.

Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung : Alfabeta.

Suharto, Edi. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.

Thoha, Mifta. 2005. *Birokrasi dan Politik*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Werdisastra, Raden. 1996. *Babad Sumenep*. Pasuruan : PT. Garoeda Buana Indah.

## **2. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

## **3. Jurnal, Disertasi, Tesis, Skripsi**

- Aini, Siti Nur. 2009. *Analisis Terhadap Peran Politik Perempuan Di Lembaga Legislatif Kabupaten Rembang Tahun 2004-2009*. Semarang : Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Walisongo.
- Asshiddiqie, Jimly. *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 No 4 Desember 2006.
- Boangmanalu, Ampe Sahrianita. 2009. *Tesis : Pandangan Pks Pakpak Bharat Terhadap Partisipasi Politik Perempuan*. Medan : Universitas Sumatera Utara.
- Cahyowati, RR. SH.,MH. 2011. *Disertasi : "Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Ditinjau dari Prinsip Keadilan, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi)"*. Malang : Universitas Brawijaya.
- Herlambang Perdana Wiratraman, R. 2008. *Jurnal Pemilihan Umum (Departemen Hukum Tata Negara*. Surabaya : Fakultas Ilmu Hukum Universitas Airlangga.
- Rohim, Abd. 2014. *Skripsi : Problematika Keterwakilan Perempuan Di Dprd Kota Yogyakarta Periode 2004-2009* Yogyakarta : UIN Sunan Kalijaga.
- Ratnawati. 2004. *Poteret Kuota Perempuan di Parlemen* . Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
- Yayasan Jurnal Perempuan. 2004. *Modul Perempuan untuk Politik*. Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan dan Ausaid.
- Zainuri, M. 2007. *Tesis : "Partisipasi Politik Perempuan (Perspektif Tradisi Islam Lokal Kudus)"*. Semarang : Universitas Diponegoro Semarang.

#### 4. Internet

- ANTARA News Jatim. *Susahnya Cari Perempuan Raih Kursi DPRD Sumenep*.  
<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/133383/susahnya-cari-perempuan-raih-kursi-dprd-sumenep>. Diakses pada 3 Februari 2017.
- Detik News, *Peran Perempuan dalam Pemilu 2014 Diharapkan di atas 30 Persen*.



2.	Penulisan proposal																	
3.	Menjaring data																	
4.	Mendiskusikan teman sejawat																	
5.	Menganalisis data dan menyimpulkan																	
6.	Menyusun laporan																	
7.	Menyampaikan laporan																	

Lampiran 2...

### PEDOMAN WAWANCARA

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang keterwakilan politik perempuan ?

2. Bagaimana proses rekrutmen dan pendidikan politik di partai politik terhadap perempuan ?
3. Berapa jumlah anggota dewan perempuan di kab. Sumenep ?
4. Kenapa jumlah keterwakilan perempuan di dewan sangat rendah ?
5. Berada di komisi apa saja anggota dewan perempuan di kab. Sumenep ?
6. Bagaimana proses penempatan di komisi-komisi tersebut ?
7. Bagaimana peran anggota dewan perempuan di DPRD ?
8. Apakah anggota dewan perempuan selalu terlibat dalam setiap proses pengambilan kebijakan ?
9. Maksimalkah anggota dewan perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan sumenep ?
10. Bagaimana peran anggota dewan perempuan tersebut dalam menjalankan fungsi legislatif ?
11. Dari 3 fungsi legislative, fungsi apa yang paling dominan dilakukan oleh anggota dewan perempuan ?
12. Bagaimana hambatan anggota dewan perempuan dalam menjalankan fungsi legislative ?

**Lampiran 3...**



Keterangan : Mengurus Surat Ijin Penelitian, di Bakesbangpol Kabupaten Sumenep



Keterangan : Wawancara dengan R. Moh. Mulki, Sekretaris DPRD Kabupaten Sumenep



Keterangan : Wawancara dengan Drs. R.B. Moehammad Asyari, Kasubbag TU, Perlengkapan, dan Kepegawaian



Keterangan : Kegiatan peneliti mengunjungi Sekretariat DPRD Kabupaten Sumenep, guna memperoleh kebutuhan data sekunder penelitian



Keterangan : Wawancara dengan Tabrani, S.Sos., Kasubbag Humas DPRD Kabupaten Sumenep



Keterangan : wawancara dengan Hasan, Staf bagian Umum DPRD Kabupaten Sumenep



Keterangan : Wawancara dengan Hj. Zulfah, Anggota DPRD Kabupaten Sumenep Fraksi Partai Gerindra



Keterangan : Wawancara dengan Ketua DPRD Sumenep



Keterangan : Wawancara dengan Dwita Andriani, Wakil Ketua Komisi III DPRD Kabupaten Sumenep



Keterangan : Wawancara dengan Ir. Bambang Prayogi, anggota DPRD Kabupaten Sumenep Fraksi PDIP



Keterangan : Wawancara dengan Nur Salam, Wakil Ketua DPC Gerindra, Ketua Komisi 1 DPRD Sumenep



Keterangan : Wawancara dengan Mohammad Aziz, S. Sos., bagian Rapat dan Risalah



Keterangan : Wawancara dengan Ainur Rofiq, Staf bagian Hukum dan Perundang-Undangan