

**ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017
TENTANG PEMILU PADA KETERWAKILAN PEREMPUAN
DALAM PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF DI
KABUPATEN MANDAILING NATAL TAHUN 2019
PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

OLEH:

RAHMAD NAWAWI LUBIS

NIM. 23143021



**JURUSAN SIYASAH
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)
SUMATERA UTARA**

2021 M / 1443 H

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rahmad Nawawi Lubis
Nim : 23143021
Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Alamat : Jl. Aksara, Gg Sepakat No.20

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa skripsi yang berjudul **“ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU PADA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF DI KABUPATEN MANDAILING NATAL TAHUN 2019 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH”** adalah benar merupakan hasil karya saya, kecuali kutipan yang disebutkan sumbernya. Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan dengan skripsi ini, maka sepenuh ya tanggung jawab saya sebagai peneliti.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Medan, 21 Oktober 2021
Yang Menyatakan,

Rahmad Nawawi Lubis
23143021

LEMBAR PERSETUJUAN

Skripsi Berjudul:

**ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG
PEMILU PADA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF DI KABUPATEN
MANDAILING NATAL TAHUN 2019 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**

Oleh:

RAHMAD NAWAWI LUBIS

NIM: 23143021

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S1)
Dalam Ilmu Syari'ah dan Hukum Pada Jurusan Siyasah
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara

Medan, 21 Oktober 2021

Menyetujui:

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Dr. Irwansyah, SH, MH

NIP.198010112014111002

Putri Eka Ramadhani Batubara, M.Hum

NIP.198207202009012007

Mengetahui:

Ketua Jurusan Siyasah(SYH)

Fak. Syari'ah dan Hukum UIN-SU

Dr. Irwansyah, SH, MH

NIP.198010112014111002

PENGESAHAN

**Skripsi berjudul: ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017
TENTANG PEMILU PADA KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM
PENCALONAN ANGGOTA LEGISLATIF DI KABUPATEN
MANDAILING NATAL TAHUN 2019 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH** telah
di munaqasyahkan dalam Sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN
Sumatera Utara Medan, Pada hari Kamis, tanggal 21 Oktober 2021.

Skripsi telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana (SH)
dalam Ilmu Syari'ah pada Jurusan Hukum Tata Negara/Siyasah

Medan, 21 Oktober 2021

Panitia Sidang Munaqasyah

Skripsi Fakultas Syari'ah

dan Hukum UIN-SU Medan

Ketua

Sekretaris

Dr. Irwansyah, SH.MH
NIP. 198010112014111002

Syofiaty Lubis, SH, MH
NIP.197401272009012002
Anggota-Anggota

1. Rajin Sitepu, M.Hum
NIP. 19660309 199403 1 004

2. Ramadani, MH
NIP. 199109212019031017

3. Dr. Irwansyah, SH.MH
NIP. 198010112014111002

4. Putri Eka Ramadhani, M.Hum
NIP.198207202009012007

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN-SU Medan

Dr. H. Ardiansyah Lc, M.Ag
NIP. 197602162002121002

ABSTRAK

Skripsi ini dibuat dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Yang berjudul **“Analisis Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pada Keterwakilan Perempuan dalam Pencalonan Anggota Legislatif di Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2019 Perspektif Fiqh Siyasah”**. Untuk menjawab Bagaimana ketentuan keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif berdasarkan undang- undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu, Bagaimana ketentuan keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif berdasarkan undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu di kabupaten mandailing natal tahun 2019 dan Pandangan fiqh siyasah terhadap keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu pada Pasal 245 mengenai keterwakilan perempuan dilembaga legislatif sudah diterapkan dengan sebaik – baiknya namun hasil keterwakilan perempuan di legislatif masih sedikit. Oleh karena itu Penulis berharap agar pada pemilu legislatif 2024 yang akan datang representasi keterwakilan perempuan dapat meningkat dari pemilu sebelumnya. Partai politik lebih memperhatikan keterwakilan perempuan dalam pencalonan legislatif dari berbagai aspek baik itu segi pendidikan, pengalaman dalam politik serta menyerap aspirasi masyarakat tentang perempuan yang dicalonkan.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Dengan mengucapkan Puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat melaksanakan segala kegiatan sehari-hari, kepada-Nya kita memohon ampunan dan pertolongan. Shalawat dan salam penulis sampaikan kepada Nabi Muhamad SAW. Allahmuma Shalli Ala' Sayyidina Muhammad yang telah yang telah berjasa besar di dalam hidup kita ini. semoga syafaatnya kita peroleh hingga yaumul akhir kelak, Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah, akhirnya penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini dengan judul **“Analisis Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pada Keterwakilan Perempuan dalam Pencalonan Anggota Legislatif di Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2019 Perspektif Fiqh Siyasah”**. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. Dalam proses pembuatan skripsi ini tidak sedikit kesulitan dan hambatan yang dialami penulis, baik menyangkut pengaturan waktu, pengumpulan bahan-bahan data dan lainnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa segala upaya yang penulis lakukan dalam penyusunan skripsi ini tidak akan terlaksana dengan baik tanpa ada bantuan dan bimbingan serta dorongan dari berbagai pihak, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Terkhusus kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda tercinta **Sakti Lubis** yang telah berjuang sekuat tenaga untuk membiayai pendidikan dan Ibunda tercinta **Suharni** yang telah mencurahkan seluruh cinta dan kasih sayangnya kepada penulis, dan untuk semua jasanya yang telah diberikan kepada penulis hingga saat ini masih berjuang, penulis ingin mengucapkan terimakasih banyak untuk seluruh perhatiannya yang begitu tulus penulis rasakan. Terimakasih dengan

penuh cinta penulis sampaikan kepada Ayah dan Ibunda yang telah hadir dalam kehidupan penulis.

2. Bapak **Prof. Dr. Syahrin Harahap, MA**, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
3. Bapak **Dr. H. Ardiansyah, Lc., M.Ag**, selaku Dekan Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Sumatera Utara.
4. Bapak **Dr. Irwansyah, SH, MH**, selaku Ketua Jurusan Program Studi Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
5. Ibu **Syofiaty Lubis, SH, MH** selaku Sekretaris Jurusan Program Studi Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
6. Bapak **Dr. Irwansyah, SH, MH**, selaku Pembimbing Skripsi I yang dengan sabar membimbing penulis dan banyak memberikan arahan, motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Ibu **Putri Eka Ramadhani, M.Hum**, selaku Pembimbing Skripsi II yang dengan sabar membimbing penulis dan banyak memberikan arahan, motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Bapak dan Ibu dosen serta seluruh civitas akademik Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
9. Bapak **Muhammad Yasir Nasution** selaku komisioner KPU Madina yang telah membantu penulis dalam mengumpulkan data-data yang penulis butuhkan untuk melengkapi dan menyelesaikan skripsi ini.
10. Teruntuk saudara-saudara kandung saya **Eni Rostina, Saleni, Paisah Hannum, Aripin**, dan **Sri Haryanti** terima kasih selalu memberikan dukungan baik moril maupun materil serta doa yang tiada henti-hentinya.
11. Teruntuk segenap keluarga yang telah menyemangati dan membantu menyelesaikan skripsi ini.
12. Teruntuk temanku **Mila Fauriah Hasibuan, S.Pd** yang selalu membantu dan mendengarkan keluh kesahku yang sama-sama

berjuang setiap harinya untuk mengapai gelar sarjana, yang tidak pernah lelah saling mendukung dan memotivasi untuk menyelesaikan studi.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dan masih banyak kekurangan baik dalam kemampuan penulis dan penggunaan bahasa. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca.

Akhir kata penulis berdoa semoga Allah SWT membalas budi mereka, sehingga skripsi ini dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya bidang Hukum Tata Negara (Siyasah) dan terlebih bagi penulis.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 21 Oktober 2021

Penyusun,

RAHMAD NAWAWI LUBIS

23143021

DAFTAR ISI

PERNYATAAN	ii
PERSETUJUAN.....	iii
PENGESAHAN	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
D. Kajian Terdahulu	11
E. Kerangka Teori.....	13
F. Hipotesis	14
G. Metode Penelitian.....	14
H. Sistematika Pembahasan	17
BAB II LANDASAN TEORI	18
A. Pengertian Legislatif.....	18
B. Keterwakilan Perempuan Dalam Calon Legislatif	25
C. Sejarah UU Tentang Pemilu	36
D. Kuota Perempuan Dalam Politik	39
BAB III GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	44
A. Sejarah Berdirinya Kabupaten Mandailing Natal.....	44

B. Keadaan Penduduk Kabupaten Mandailing Natal.....	47
C. Letak Geografis Kabupaten Mandailing Natal.....	50
BAB IV HASIL PENELITIAN	52
A. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Mengatur Pemilu	52
B. Faktor Penghambat Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilihan Anggota Legislatif Di Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2019	60
C. Perspektif Fiqh Siyasah Tentang Keterwakilan Perempuan Pada Pencalonan Anggota Legislatif Di Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2019	70
BAB V PENUTUP.....	78
A. Kesimpulan.....	78
B. Saran	79
DAFTAR PUSTAKA	81
LAMPIRAN	84

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peranan wanita indonesia dalam menegakkan kehidupan bangsa tidak dapat diabaikan begitu saja. Sudah sejak lama mereka sudah terjun dalam perjuangan bahu- membahu dengan kaum pria untuk mewujudkan cita – cita bangsa, termasuk pada masa pergerakan nasional. Seperti telah diketahui, masa pergerakan nasional adalah suatu masa dimana bangsa indonesia dalam perjuangannya untuk melepaskan diri dari penjajahan asing tidak mengandalkan lagi pada kekuatan senjata, melainkan dengan menggunakan suatu organisasi yang teratur. Kesadaran akan perlunya suatu organisasi untuk mewujudkan cita-cita mereka, menyebabkan pula periode ini disebut kebangkitan nasional. Masa ini ditandai dengan lahirnya Budi Utomo pada 8 Mei 1908 yang kemudian di ikuti oleh tumbuhnya perkumpulan-perkumpulan pemuda lain. Pada dasarnya perkumpulan-perkumpulan pemuda tersebut adalah untuk memperjuangkan kemerdekaan indonesia.

Tumbuhnya perkumpulan-perkumpulan pemuda itu tidak terlepas dari pengamatan kaum wanita. Merekapun bangkit bergerak untuk mendirikan perkumpulan-perkumpulan wanita. Mula-mula kegiatan mereka ditekankan pada perbaikan kedudukan sosial dalam perkawinan dan keluarga serta peningkatan kecakapan sebagai ibu dan pemegang rumah tangga. Dalam perkembangan lebih lanjut kegiatan mereka ini berkembang sesuai dengan tuntutan zamannya. Ketika pada 22 Oktober 1928 dilangsungkan kongres pemuda yang menghasilkan

sumpah pemuda, cakrawala perhatian wanita pun berkembang pula. Perhatian mereka terhadap kegiatan politik semakin nampak. Mereka pun menyatakan diri bahwa perjuangan mereka tak terpisahkan dengan perjuangan bangsa. Untuk menyatukan gerak, mereka mengadakan kongresnya yang pertama pada 22 Desember 1928 di Yogyakarta¹.

Setiap pribadi manusia dapat dipastikan mempunyai kecenderungan untuk menyamakan bahkan melebihi dengan kawannya yang berprestasi baik. Demikian pula wanita, baik sebagai individu maupun golongan mendapat kesejajaran hak dan kewajiban sebagaimana hak dan kewajiban itu dimiliki oleh kaum laki-laki.

Terdorong oleh rasa ingin mempunyai kedudukan yang sama itulah, maka wanita-wanita Indonesia juga mengadakan gerakan. Emansipasi wanita di Indonesia ternyata mendapat angin segar. Sebab dalam segala seginya, Indonesia sejak sebelum merdeka sampai merdeka dan sampai masa pembangunan tidak dapat dipisahkan dengan kaum wanita. Selain memang kaum ini sudah menunjukkan keikutsertaannya dalam membela, mempertahankan dan mengisi kemerdekaan Indonesia, ternyata dalam hukum-hukum yang berlaku di Indonesiapun menunjang emansipasi wanita.²

Di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara prinsip-prinsip kesamaan hak dan kewajiban diatur secara tegas di dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 27 ayat (1), pasal 28 D ayat (1) dan (3), dan pasal 28 I ayat (2) yang berbunyi:

¹Sri Sutjainingsih, *Peranan Wanita Indonesia Dalam Masa Pergerakan Nasional* (Jakarta: Pemimpin Proyek Inventarisasi Dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1992), hal. 1

²Mustaghfiri Asror, *Emansipasi Wanita Dalam Syari'at Islam* (Semarang: C.V. Toha Putra Semarang, 1983), hal.147

Pasal 27 ayat (1) : “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Pasal 28 D ayat (1) : setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pasal 28 D ayat (3) : “setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Pasal 28 I ayat (2) :” setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.³

Perinsip kesetaraan perempuan dan laki-laki telah ditegaskan dalam konstitusi dan hukum dari sebagian besar negara dan di dalam semua instrumen hukum internasional. Namun bagaimanapun juga, dalam 50 tahun terakhir, perempuan masih belum mencapai kesetaraan itu, dan ketidaksetaraan mereka telah diperkuat oleh tingkat partisipasi mereka yang rendah dalam kehidupan publik dan politik. Kebijakan yang dirancang dan keputusan yang diambil hanya oleh laki-laki, mencerminkan hanya sebagian dari pengalaman dan potensi manusia.⁴

Indonesia telah lama mengesahkan undang-undang (uu) No. 68 tahun 1958 tentang ratifikasi konvensi hak politik perempuan. di dalamnya, mengatur

³UUD Negara republik Indonesia tahun 1945

⁴Kelompok Kerja Convention Watch, *Hak Azasi Perempuan*(Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia,2012), hal.93.

mengenai perwujudan kesamaan kedudukan (non diskriminasi), jaminan hak memilih dan dipilih, jaminan partisipasi dan perumusan kebijakan, kesempatan menempati posisi jabatan birokrasi, dan jaminan partisipasi dalam organisasi sosial politik.⁵

Akan tetapi akhir-akhir ini karena sedikitnya jumlah perempuan di parlemen maka sangatlah sulit untuk menyuarakan hak-hak yang bersangkutan dengan perempuan, oleh karena itu mengingat perlunya ikut sertanya perempuan dalam mengambil keputusan di parlemen demi memperjuangkan hak-hak politiknya maka dengan dipelopori para aktivis, kelompok, dan organisasi perempuan, yang muncul secara terbuka menjelang jatuhnya rezim orde baru pada 21 Mei 1998, tetapi mereka mulai bekerja secara sistematis pasca pemilu tahun 1999. Mereka membawa kebijakan affirmative action (kebijakan afirmasi)⁶ dalam bentuk kuota keterwakilan perempuan untuk di adopsi dalam pengaturan sistem pemilu demokratis.

Konstitusi mengakui adanya kebijakan afirmasi yakni setelah berlakunya perubahan undang-undang dasar (UUD) Negara republik Indonesia tahun 1945 yaitu pasal 28 H ayat (2) yang menyatakan” setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dengan adanya perubahan undang-undang dasar (UUD) Negara republik Indonesia tahun 1945 pada pasal 28

⁵UU No. 68 Tahun 1958 *Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan*

⁶*Affirmative Action* Merupakan Diskriminasi Positif (*Positive Discrimination*) Atau Langkah-Langkah Khusus Yang Dilakukan Untuk Mempercepat Terjadinya Kesetaraan Dan Keadilan.

H ayat (2) ternyata sangat efektif untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.⁷

Hasil kerja keras para gerakan kaum perempuan dalam menyuarakan pendapatnya pasca pemilu tahun 1999 telah menghasilkan kemajuan, sebagaimana terdapat dalam dua undang-undang politik yaitu UU no. 31 tahun 2002 dan UU no. 12 tahun 2003. Pasal 13 ayat (3) UU no. 31 tahun 2002 mengintroduksi tentang perlunya keadilan gender dalam kepengurusan parpol.⁸ Pasal 65 ayat (1) UU No.12 tahun 2003 untuk pertama kalinya menerapkan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan pada susunan daftar calon legislatif.⁹

Dengan hadirnya kedua undang-undang diatas jika dilihat dari tahun-tahun sebelumnya merupakan suatu kemajuan bagi perempuan untuk ikut serta didalam dunia politik. Mengingat sebelum hadirnya undang-undang yang dua ini dimana dimasa orde baru perempuan telah disingkirkan dari dunia politik, melainkan organisasi-organisasi perempuan hanya di arahkan kepada kegiatan sosial dan keluarga saja. Namun dengan demikian hal ini merupakan kemajuan yang luar biasa bagi perempuan walaupun belum ada tindakan tegas bagi partai yang melanggarnya.

⁷Shedova Nadezha, *Kendala-Kendala Terhadap Partisipasi Perempuan Dalam Parlemen*(Jakarta: IDEA, 2002), hal. 22.

⁸Pasal 13 Ayat (3) UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, Menyatakan Bahwa, "Kepengurusan Partai Politik Disetiap Tingkatan Dipilih Secara Demokratis Melalui Forum Musyawarah Partai Politik Sesuai Dengan Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga Dengan Memperhatikan Kesetaraan Dan Keadilan Gender." Sedang Penjelasan Ketentuan Ini Menyatakan Bahwa " Kesetaraan Dan Keadilan Gender dicapai Melalui Peningkatan Jumlah Perempuan Secara Signifikan Dalam Kepengurusan Partai Politik Di Setiap Tingkatan."

⁹Pasal 65 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu, Berbunyi, " Setiap Partai Politik Peserta Pemilu Dapat Mengajukan Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota Untuk Setiap Daerah Pemilihan Dengan Memperhatikan Keterwakilan Perempuan Sekurang-Kurangnya 30 Persen.

Adapun kehadiran UU No. 31 tahun 2002 dan UU No. 12 tahun 2003 adalah merupakan suatu batu loncatan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Peran politik perempuan di Indonesia sampai pemilu 2004 tampak masih sangat mengecewakan. Keterwakilan perempuan dalam struktur dan proses politik di seluruh tingkat masih perlu dipertanyakan hal ini disebabkan oleh adanya pengingkaran dan diskriminasi terhadap hak-hak politiknya. Oleh karena itu, upaya “menjamin keterwakilan perempuan” melalui kuota 30% yang diperjuangkan KPI (koalisi perempuan Indonesia) dan lembaga seide di Indonesia menjadi gerakan yang penting dan harus dilanjutkan. Manivesto kuota 30% adalah tindakan khusus sementara untuk mempercepat persamaan de facto antara laki-laki dan perempuan, khususnya dalam bidang politik, sebagai kebijakan negara.

Dengan demikian, kuota 30% adalah hak perempuan. Lemahnya kedudukan dan rendahnya jumlah perempuan dalam keterwakilan di seluruh tingkat (dari pusat sampai desa) berakibat karena rendahnya akses, kontrol, partisipasi, dan manfaat pembangunan yang dapat dinikmati oleh perempuan, sejak dari proses perencanaan sampai dengan hasilnya. Kemudian hasil akhir dari seluruh proses pembangunan itu adalah: ”penderitaan bagi perempuan”.

Meskipun kuota 30% untuk perempuan dalam pemilu 2004 telah ditetapkan, namun banyak masalah muncul berkaitan dengan posisi dan komposisi perempuan dalam internal partai-partai politik. Jika mau jujur dan fair, sampai hari ini belum ada partai politik yang menempatkan kuota 30% untuk perempuan. Lebih memprihatinkan lagi, posisi-posisi perempuan dalam daftar

caleg kebanyakan ada di posisi “ tak jadi” atau “kritis”. Dengan realitas yang demikian , mayoritas partai politik tampak jelas masih menempatkan perempuan hanya sebagai “ hiasan” dan penarik massa.¹⁰

kemudian setelah itu pada pemilu tahun 2009 dengan diterbitkannya UU No. 2 tahun 2008 dan UU No. 10 tahun 2008. Yaitu pasal 2 ayat (5) UU No. 2 tahun 2008 mengharuskan parpol untuk mengikut sertakan perempuan dalam kepengurusan partai politik 30%.Sedangkan pada pasal 55 ayat (2) UU No. 10 tahun 2008 dalam susunan bakal calon anggota legislatif setiap 3 calon harus ada sekurang-kurangnya satu orang keterwakilan perempuan, dan daftar calon disusun dalam format zigzag.

Adapun perjuangan pergerakan perempuan tidak sampai disitu saja, pada pemilu 2014 perjuangan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen 30% sudah mencapai tahap yang sebaik-baiknya dengan diterbitkannya UU No.8 tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dimana didalam undang-undang ini membahas lebih aktual dan lebih mendalam tentang kuota keterwakilan perempuan 30% pada pencalonan anggota legislatif. Sebagaimana pasal yang menjadi dasar diwajibkannya kuota 30% keterwakilan calon legislatif perempuan adalah pasal 55 yaitu:” daftar bakal calon sebagaimana yang dimaksud dalam pasa 53 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”, kemudian diperkuat dengan adanya pasal yang menyebutkan dengan adanya sanksi apabila kuota keterwakilan perempuan ini tidak terpenuhi oleh partai politik yaitu, pasal 59 ayat (2) dan (3) yang berbunyi: pasal 59 ayat (2) “

¹⁰Zaitunah Subhan, *Perempuan Dan Politik Dalam Islam*(Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2004), hal. 81

dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang- kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi,dan KPU Kab/kota memberikan kesempatan bagi partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut”. Pasal 59 ayat (3) “ ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD, Provinsi dan DPRD Kab/kota diatur dengan peraturan KPU”.

Selain UU No. 8 tahun 2012 dalam pemilu 2019 perempuan juga didukung untuk mendapatkan hak politiknya yaitu keterwakilan perempuan 30% pada pencalonan legislatif dengan diterbitkannya UU No. 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum pada pencalonan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota. Kehadiran peraturan ini sangatlah membantu perempuan untuk meningkatkan partisipasi politik dan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 7 tahun 2017 pasal 245 adalah: daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).

Namun walaupun UU No. 7 tahun 2019 telah dikeluarkan akan tetapi keterwakilan kaum perempuan sangatlah sedikit pada peningkatan pencalonan anggota legislatif di kabupaten mandailing natal tahun 2019 dimana diantara 40 orang jumlah anggota DPRD mandailing natal yang sah terpilih pada tahun 2019 diantaranya hanya 6 orang keterwakilan perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD mandailing natal dikarenakan kuatnya pengaruh adat istiadat dimana kedudukan seorang laki-laki lebih tinggi kedudukannya didalam kerajaan daripada perempuan, kuatnya pengaruh agama karena menurut masyarakat muslim

mandailing natal laki-laki adalah pemimpin untuk perempuan, dan kurang berbobotnya seorang calon perempuan yang diusung oleh sebuah partai.

Melihat dari keterangan diatas untuk meningkatkan keterwakilan perempuan masih perlu kajian yang lebih mendalam untuk meningkatkan keterwakilan perempuan 30% pada pencalonan legislatif terutama di daerah mandailing natal, jika melihat kedudukan wanita yang diatur didalam undang-undang mengenai ketentuan kuota calon legislatif 30% seharusnya dapat meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen.

Beranjak dari fenomena masalah di atas penulis tertarik ingin membuat penelitian dan mengupas lebih jelas untuk itulah penulis tertarik melakukan sebuah penelitian yang berjudul “ **Analisis Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Keterwakilan Perempuan Dalam Pencalonan Legislatif Di Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2019 Perspektif Fiqh Siyasah**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka untuk “ mendudukan “ permasalahan yang akan dicari pada penelitian ini, maka akan dirumuskan permasalahan agar tidak melebar. Adapun rumusan masalah pada penelitian ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif berdasarkan undang- undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu

2. Bagaimana ketentuan keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif berdasarkan undang- undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu di kabupaten mandailing natal tahun 2019
3. Pandangan fiqh siyasah terhadap keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

Untuk menjawab seluruh rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka diuraikanlah tujuan penelitian menjawab tuntas seluruh permasalahan yang telah diuraikan dalam rumusan masalah. Lebih rinci tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana ketentuan undang-undang nomor 7 tahun 2017 mengatur pencalonan anggota legislatif di kabupaten mandailing natal tahun 2019
2. Untuk mengetahui Bagaimana realitas pelaksanaan undang-undang nomor 7 tahun 2017 pada pemilihan anggota legislatif di kabupaten mandailing natal tahun 2019
3. Untuk mengetahui bagaimana keterwakilan perempuan tidak terpenuhi pada pemilihan anggota legislatif di kabupaten mandailing natal tahun 2019

Adapun beberapa kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai masukan untuk masyarakat untuk memahami undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang keterwakilan perempuan 30% pada pencalonan legislatif

2. Sebagai informasi untuk masyarakat bagaimana UU nomor 7 tahun 2017 mengatur pencalonan anggota legislatif di kabupaten Madina tahun 2019
3. Untuk mengetahui penyebab tidak terpenuhinya keterwakilan perempuan pada pemilihan anggota legislatif di kabupaten madina tahun 2019

D. Kajian Terdahulu

Kajian tentang keterlibatan perempuan dalam politik di Indonesia bukanlah hal yang baru, terutama pada masa reformasi. Dari penelusuran literatur terdapat beberapa kajian tentang keterlibatan perempuan dalam dunia politik, diantaranya tentang Relevansi Budaya Patriarki dengan Partisipasi Politik dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen yang ditulis oleh Abraham Nurcahyo¹¹. Penelitian ini menjelaskan berbagai masalah peran perempuan di parlemen, bentuk penentangan perempuan atas kuasa laki-laki tidak terlepas dari sistem patriarki. Menempatkan perempuan sebagai bayang-bayang laki-laki yang berpendapat bahwa laki-laki lebih kuat dibandingkan perempuan baik dalam kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat maupun negara.

Selain itu, terdapat juga penelitian dengan judul “Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif dan Implementasi” yang ditulis oleh Loura Hardjaloka¹². Penelitian ini lebih menfokuskan pada idealitas bahwa hak politik adalah bagian dari hak asasi manusia (HAM) merupakan hak

¹¹Abraham Nurcahyo, “Relevansi Budaya Patriarki dengan Partisipasi Politik dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen”, Jurnal Agastya, Vol. 6 No. 1, (Januari 2016).

¹²Loura Hardjaloka, “Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi,” Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 2, (Juni 2016).

yang dimiliki oleh setiap manusia baik laki-laki maupun perempuan yang bersifat *Universal, tidak dapat dicabut/dibatalkan, tidak dapat dipisah-pisahkan, saling terkait dan saling tergantung.*

Di sisi lain, Nofi Sri Utami secara spesifik melakukan penelitian tentang “Politik Hukum Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Era Reformasi”¹³. Hasil dari penelitian ini menggambarkan bahwa dalam setiap pemilu legislatif di era reformasi, partai-partai politik peserta pemilu pada umumnya menempatkan calon legislatif perempuan pada nomor urut 3. Artinya, para pimpinan partai masih enggan untuk mengutamakan caleg perempuan untuk merepresentasikan suara partainya di parlemen.

Kemudian, penelitian yang dilakukan oleh Dessy Arnita, yang menjelaskan tentang posisi perempuan dalam sistem politik Indonesia, perempuan dan laki-laki mempunyai kedudukan yang sama dalam politik. Penelitian ini juga berisi, tentang alasan perlunya keterwakilan perempuan dalam legislatif. Karena, banyaknya persoalan-persoalan terkait terkait kepentingan perempuan yang perlu adanya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif¹⁴.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian-penelitian tersebut. Bedanya, pada penelitian ini lebih menekankan pada studi lapangan terhadap faktor penghambat keterwakilan perempuan didalam parlemen tetapi Undang-Undang telah mewajibkan keterwakilan 30 persen untuk perempuan

¹³Nofi Sri Utami, “Politik Hukum Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Era Reformasi,” Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Vol. 2 No. 1, (2016).

¹⁴Dessy Arnita, “Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019,” Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 1 No. 23, (Januari 2016).

dalam pencalonan anggota Legislatif khususnya di DPRD Kabupaten Mandailing Natal.

E. Kerangka Teori

Dengan hadirnya undang-undang nomor 7 tahun 2019 perempuan sangatlah gembira menyambut kehadiran undang-undang tersebut, dimana undang-undang ini mengangkat derajat perempuan didalam dunia politik yaitu dengan diwajibkannya partai politik memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% pada pencalonan anggota legislatif.

Namun kehadiran undang-undang ini tidak terlepas dari perjuangan perkumpulan-perkumpulan wanita untuk mewujudkan kesetaraan gender didalam ranah politik karena kaum perempuan juga memiliki hak berpartisipasi dalam politik baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih. Hak-hak mereka sepenuhnya sama dengan hak yang dipunyai oleh kaum laki-laki.

Oleh karena itu perempuan terus menerus memperjuangkan hak-hak politiknya agar mereka ikut serta didalam parlemen untuk memperjuangkan dan memutuskan seputaran tentang dengan yang bersangkutan dengan urusan hak-hak perempuan karena sebelumnya dengan tidak adanya perwakilan perempuan di parlemen mereka sangat susah untuk menyuarakan aspirasinya seperti tahun-tahun sebelumnya dimana perempuan hanya difokuskan dalam bidang sosial, keluarga dan pendidikan.

Beranjak dari sini, tentunya menjadi sebuah pertanyaan besar kepada kita pada pemilihan umum di kabupaten mandailing natal tahun 2019 bahwasanya undang-undang sudah mewajibkan kaum perempuan pada pencalonan anggota

legislatif bahwasannya partai politik harus memperhatikan keterwakilan perempuan 30% namun setelah rekapitulasi hasil pemilu di mandailing natal mengapa kaum perempuan tidak mencapai kuota tersebut. Dari sini maka akan dapat dibahas secara empirik respon masyarakat mandailing natal terhadap calon anggota legislatif perempuan.

F. Hipotesis

Dari pengamatan yang penulis lakukan, maka mengantarkan penulis pada kesimpulan sementara tentang masalah yang diteliti, yaitu bahwa keterwakilan perempuan 30% pada pencalonan legislatif di kabupaten mandailing natal dengan melihat hasil rekapitulasi pemilu legislatif tahun 2019 yang lalu ternyata perempuan yang berhasil duduk di legislatif tidak tercapai sebagaimana yg diharapkan dengan adanya dorongan kuat melalui undang-undang bagi kaum perempuan tetapi perempuan yang duduk di legislatif masih sedikit.

G. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dan empiris. Istilah “penelitian hukum” terdiri dari dua kata, yakni: “penelitian” dan “hukum”. Asal kata penelitian adalah “teliti” yang berarti suatu tindakan yang penuh kehati-hatian dan kecermatan. Sementara “hukum” diartikan sangat beragam sesuai dengan sudut pandang masing-masing aliran filsafat hukum. Secara netral dan sederhana, hukum dapat diartikan sebagai norma yang dibentuk, ditegakkan dan diakui oleh otoritas kekuasaan publik untuk mengatur negara dan masyarakat, ditegakkan dengan sanksi.

Penelitian akan senantiasa bermula dari rasa ingin tahu untuk menemukan jawaban terhadap suatu permasalahan aktual yang dihadapi. Jika jawaban terhadap suatu permasalahan telah diketahui, maka tidak perlu lagi diadakan penelitian. Suatu penelitian ilmiah dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan yang benar tentang objek yang diteliti berdasarkan serangkaian langkah yang diakui komunitas ilmuan sejawat dalam bidang keahlian, dengan demikian penemuan terhadap hasil penelitian ilmiah tersebut diakui keilmiahannya, dapat ditelusuri kembali oleh sejawat yang berminat dan merupakan hal yang baru. Itulah sebabnya bahwa pengetahuan ilmiah adalah pengetahuan yang telah dibuktikan kebenarannya.

Mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, mengandung arti peneliti tidak bekerja secara acak. Langkah-langkah yang di ambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tak terkendalikan. Oleh karena itu, metode ilmiah timbul dengan membatasi secara tegas bahasa yang dipakai oleh ilmu tertentu. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Van Eikema Hommes bahwa setiap ilmu pengetahuan memiliki metodenya sendiri. Metode penelitian hukum tentu menggunakan metode

dan bahasa hukum yang dipahami oleh para sejawat sekeahlian dan pengembangan hukum.¹⁵

1. Metode Penelitian Hukum Normatif

Metode penelitian hukum normatif adalah metode yang meneliti hukum dari perspektif internal dari objek penelitiannya adalah norma hukum. Disisi lain, penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberikan argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma. Lebih jauh ini berarti penelitian hukum normatif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai ilmu normatif yang sui generis. Oleh karena itu landasan teoritis yang digunakan adalah landasan teoritis yang terdapat dalam tatanan teori hukum normatif.

2. Metode Penelitian Hukum Empiris

Metode penelitian hukum empiris adalah metode yang meneliti hukum dari perspektif eksternal dengan objek penelitiannya adalah sikap dan perilaku sosial terhadap hukum. Seperti dikemukakan oleh B. Arif Sidharta, kendati ilmu hukum mengenal penelitian hukum empiris dengan metode hasil pinjaman dari ilmu sosial (sosiologi) tidak berarti ilmu hukum berubah menjadi ilmu sosial dengan kehilangan karakter khasnya sebagai ilmu normatif.

Metode penelitian hukum empiris dipinjam dari ilmu sosiologi hukum kerap diperlukan untuk menjelaskan apa yang oleh kelsen sebut “an is” yakni

¹⁵ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Jakarta: Prenada Media Group, 2018), hal. 3

suatu kenyataan faktual dari pola tingkah laku yang tidak sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh norma dari suatu aturan hukum.¹⁶

I. Sistematika Pembahasan

untuk mempermudah penulis dalam penulisan skripsi ini serta memudahkan pembaca untuk dengan mudah memahami, maka penulis membuat penulisan skripsi ini secara sistematis, paraktis serta fleksibel agar pembaca dapat memahami ide yang terdapat dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

BAB I Pendahuluan, yakni latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian, batasan istilah, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian, sistematika pembahasan.

BAB II: Gambaran umum lokasi penelitian, sekilas tentang kabupaten mandailing natal, letak geografis, keadaan pemerintahan, agama, budaya.

BAB III: Tinjauan teoritis, pengertian partai politik, pengertian UU No. 7 tahun 2019, realitas pelaksanaan undang-undang nomor 7 tahun 2019 di kabupaten mandailing natal.

BAB IV: Hasil penelitian , hasil rekafitulasi pemilu legislatif 2019 di kabupaten MADINA, daftar pemilih tetap pada pemilu legislatif 2019, faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat.

BAB V: Merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran

¹⁶ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hal. 12.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian Legislatif

Negara Indonesia merupakan negara hukum.¹⁷ Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut the rule of law atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut rechtstaat adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau constitutional state¹⁸, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konsteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah constituional democracy dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.¹⁹ Hal ini diaplikasikan dalam amandemen pertama sampai ke empat. Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power) dengan prinsip pembagian kekuasaan (distribution of power) yang berlaku dalam sistematika di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

¹⁷ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)

¹⁸ Bahwa perlunya pembatasan kekuasaan (the limited state), agar penyelenggaraan Negara tidak bersifat sewenang-wenang. Dimana a dianggap sebagai Institusi yang paling efektif untuk melindungi warga negaranya melalui konsep Rule of law atau Rechtstaat. Menurut Andrew Heywood konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dan melakukan pengawasan (check) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah. Dalam Mariam Budiardjo dkk, Dasar-dasar Ilmu Politik, HC, Ed. Revisi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008. hal. 171.

¹⁹ Jimly Assidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006. hal. 11.

yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.²⁰ Lembaga legislatif adalah badan deliberatif pemerintah dengan kuasa untuk membuat hukum yang dalam hal ini disebut dengan peraturan perundangundangan.

Legislatif dikenal dengan beberapa nama yakni parlemen, kongres dan asembli nasional. Dalam system parlemen, legislatif sebagai badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Sedangkan dalam system presidensial, legislatif sebagai cabang pemerintahan yang sama dan bebas dari eksekutif. Di Indonesia dikenal dengan system bikameral, dengan cabang kekuasaan legislatif yang di bagi atas dua bagian, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai House Of Representatives. Majelis yang anggotanya dipilih diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara (60%) disebut sebagai Senat. Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan teritorial dan DPR sebagai perwakilan politik.²¹

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Jakarta, Konstitusi Press, 2005. hal. 19-20.

²¹ Dwi Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Parlemen Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 102.

Untuk mengoptimalkan sistem tersebut pemerintah harus berupaya melakukan reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peran pemerintah Daerah yang sebelumnya kurang diberdayakan, di dorong untuk dapat berpartisipasi dalam mengakomodir kepentingan daerah. Sesuai dengan amanat UUD 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam perkembangannya, pemerintah daerah diawali oleh adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menyatakan kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950. Sebagai kelanjutan dari Dekrit tersebut maka di bidang pemerintahan daerahpun terjadi perubahan fundamental dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan daerah.²² Serta disempurnakan dengan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi UU No.1 Tahun 1957 dan melanjutkan ide Penpres No. 6 Tahun 1959. Kemudian pasca amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia telah membawa reformasi dalam bidang ketatanegaraan Indonesia. DPD dibentuk dan kemudian disejajarkan kedudukannya dengan DPR demi mewujudkan keseimbangan antara pusat dan daerah. Hal ini kemudian diperkuat dengan munculnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3).

²² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994. hal. 126.

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dua kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem double check yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan representasi politik (political representation) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (regional representation).²³ Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Akan tetapi, dalam perkembangannya desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan sistem bikameral juga dipraktikkan di banyak negara kesatuan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bikameral ini, yaitu (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis), dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (smooth) melalui apa yang disebut revising chamber untuk memelihara a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber. Alasan kedua itulah yang biasa disebut oleh para ahli dengan sistem double check

²³Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006. hal. 138.

yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat. Secara lebih rinci, UUD 1945 mengatur kewenangan DPD sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
 - a. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta b. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan, dan RUU yang berkaitan dengan agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas:
 - a. Pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; serta

- b. Menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk di tindak lanjuti. Haruslah dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama (main constitutional organ) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional DPR.²⁴ Atau dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai dewan pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.²⁵

Diundangkannya undang-undang MD3 menjadi semangat baru dalam Ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam struktur kelembagaan. Dimana melahirkan DPD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan lembaga-lembaga lainnya. Kelahiran DPD sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut.

Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan

²⁴Ibid, hal. 140-141.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Jakarta: BPHN, 2003, hal. 20.

integritas wilayah negara.²⁶ Semangat reformasi kelembagaan yang muncul dari Undang-undang tersebut akan ternodai dengan pengikisan fungsional Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan RUU khususnya pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e, dan h, serta pada pasal 147 UU MD3. Walaupun pada dasarnya secara kedudukan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kedudukan yang setara dengan lembaga lainnya seperti DPR dan Presiden akan tetapi kewenangannya masih terkesan dibatasi dan terkesan samar khususnya dalam proses Pengajuan Rancangan Undang-undang Otonomi Daerah serta dalam pembahasannya di Program Legislasi Nasional. Hal itu semakin diperparah dengan kerancuan dan tidak ditegaskannya kewenangan DPD dalam pengajuan dan pembahasan RUU Otonomi Daerah di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan (selanjutnya disebut UU P3).

Mengingat fundamentalnya peran DPD dalam mengawal dan menjembatani kepentingan daerah, maka timbul inisiatif dari DPD mengajukan gugatan dari kedua undang-undang tersebut untuk mengembalikan efektifitas dari peranan DPD itu sendiri dan mengembalikan hak-hak konstitusional lembaga tersebut kepada Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi khususnya di kelembagaan Negara Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU/-X/2013 membawa angin segar bagi DPD. Jika selama ini DPD hanya menjadi bayang-bayang dibawah dominasi DPR. Dominasi berlebihan yang mencederai sistem bikameral yang konon dibentuk tujuan mulia, yaitu terciptanya sistem Check and Balances.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005. Hlm. 172

Mahkamah Konstitusi memutuskan DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu dan ikut membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU) MK juga memutuskan DPR, DPD, dan Pemerintah menyusun program legislasi nasional (prolegnas). Dengan putusan tersebut, peranan DPD kembali ke khittahnya dalam mengawal dan menjembatani aspirasi serta kepentingan daerah khususnya dalam pengajuan serta pembahasan RUU di tataran legislatif yang kedudukannya setara dengan Presiden dan DPR serta mempunyai hak dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah khususnya di dalam Program Legislasi Nasional. Dengan demikian DPD memiliki kewenangan legislasi yang konstitusional dalam merepresentasikan aspirasi daerah.

B. Keterwakilan Perempuan Dalam Calon Legislatif

Bangsa Indonesia adalah Negara hukum yang dimana segala aspek berwarga Negara telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, tetapi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, kecuali itu penyebutannya hanya ada pada bagian penjelasan umum tentang Sistem Pemerintahan Negara yang menyatakan bahwa, Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Penjelasan Undang-Undang Dasar tahun 1945 ini, dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Sehingga keterangan tentang Negara hukum ini lalu kemudian diadopsi kedalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dipertegas dalam pasal 1 angka (3) dengan menyatakan bahwa , Indonesia adalah Negara hukum.

Dalam penjabarannya, prinsip Negara hukum ini pereumusannya lebih netral jika dibandingkan dengan penjelasan UndangUndang Dasar tahun 1945. Dengan status Negara hukum tersebut Indonesia untuk mengatasi permasalahan khususnya tentang kesetaraan warga Negara dimata hukum antara kaum laki-laki dan kaum perempuan dengan diaturnya didalam UndangUndang Negara Republik Indonesia pada pasal:²⁷

pasal 27

- 1) *Segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*
- 2) *Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*
- 3) *Setiap warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam pembelaan Negara Adapun pasal didalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia yang dimana penjelasannya tersebut tentang tidak ada bedanya kaum lakilaki dan kaum perempuan, yaitu terdapat pada pasal:²⁸*

Pasal 28C

- 1) *Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.*
- 2) *Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.*

²⁷ 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁸ 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 28D

- 1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.*
- 2) *Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*
- 3) *Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*
- 4) *Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Dengan begitu sudah tidak ada lagi ketimpangan gender antara untuk hak-hak kaum laki-laki dan kaum perempuan semua sama dimata hukum khusus terhadap hak untuk mendapatkan kehidupan yang layak seperti dalam hal politik, yaitu untuk mengisi bangku-bangku didalam lembaga legislatif, perempuan mempunyai hak untuk itu. Kemendagri mempunyai rekomendasi dalam mewujudkan 30% keterwakilan perempuan di legislatif. Pertama; diperlukannya dukungan dari semua pihak dalam mewujudkan 30% keterwakilan perempuan dilegislatif. Kedua; keterwakilan perempuan dikepengurusan partai politik agar diberi pembekalan secara makro hingga detail. Pembekalan secara detail dilaksanakan melalui orientasi dan pendalaman tugas.²⁹*

Setelah empat kali pemilu dilaksanakan secara demokratis, perolehan kursi perempuan diparlemen tingkat nasional (DPR RI) masih belum menembus angka 20%. Pada pemilu 2014 kursi perempuan diparlemen 97 orang atau 17,3% dari 560 orang.³⁰ Dalam hal ini partai politik juga harus memperhatikan keterwakilan perempuan sebanyak 30% dalam daftar calon anggota legislatif. Sebagaimana telah tercantum didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu pada pasal 245 yang berbunyi:³¹ ,Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen)’.

²⁹<https://www.kemenkopmk.go.id/artikel/peningkatan-keterwakilan-perempuan-pada-lembagalegislatif>, Diakses pada tanggal 27 Juli 2021 pada pukul 18.17.

³⁰<https://www.kemenkopmk.go.id/artikel/peningkatan-keterwakilan-perempuan-pada-lembagalegislatif>, Diakses pada tanggal 27 Juli 2021 pada pukul 18.17.

³¹Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dalam hal tersebut perlu ditingkatkan untuk keterwakilan perempuan tersebut. dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan sangat ditentukan oleh partai politik yang bersangkutan, sehingga reformasi di level partai politik merupakan langkah strategis dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik. Kebijakan internal partai politik utamanya ditingkatkan pusat sangat mempengaruhi posisi dan keterwakilan perempuan di partai politik sebagai calon legislatif, maupun anggota legislatif. Partai politik harus lebih mempertegas mengenai keterwakilan perempuan agar dapat meningkatnya representasi perempuan pada pemilu 2019 mendatang dengan apa yang sudah dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu sebagai berikut:

Pasal 241

- 1) *Partai Politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPDR Kabupaten/ kota.*
- 2) *Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat*
- 3) *dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal Partai Politik Peserta Pemilu.*

Pasal 242

- 1) *Ketentuan mengenai Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan presiden dan wakil presiden sebagai dimaksud dalam pasal 228 berlaku secara mutatis mutandis terhadap seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota.*

Pasal 243

- 1) *Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 241 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing*
- 2) *Daftar bakal calon anggota DPR ditetapkan oleh pengurus Partai Politik peserta pemilu tingkat pusat*
- 3) *Daftar bakal calon anggota DPRD Provinsi ditetapkan oleh pengurus Partai Politik peserta pemilu tingkat provinsi*
- 4) *Daftar bakal calon anggota DPRD Kabupaten/kota ditetapkan oleh pengurus Partai Politik peserta pemilu tingkat Kabupaten/kota Partai politik dalam pengertian modern dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakantindakan pemerintahan.*

Upaya yang dilakukan oleh Negara untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dilembaga legislatif adalah memasukan prinsip kesetaraan gender Ketentuan terkait dengan kuota 30% keterwakilan perempuan merupakan suatu momentum yang bagus bagi kaum perempuan untuk mempertegas hak-hak politiknya kaum perempuan melalui sistem kuota yang dimulai di Indonesia.³² Ketentuan tersebut merupakan hal baru di Indonesia karena mengatur keadilan gender dalam rekrutmen dan manajemen partai politik. Perekrutan bakal calon legislative oleh Partai politik pasti tidak lepas dari persyaratan yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang sudah direvisi: Pasal

³² Lies Ariany, Partispasi Perempuan Di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Diprovinsi Kalimantan Selatan, Jurnal Konstitusi, No. 1, Vol II, (Juni, 2009), 47.

240 (1). Bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota adalah warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

- a. telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih.
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia.
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat.
- f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- g. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindakan pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan pidana.
- h. sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba.
- i. terdaftar sebagai pemilih.
- j. bersedia bekerja penuh waktu.
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, aparatur sipil Negara, anggota tentara nasional Indonesia, anggota kepolisian Negara republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan

pengawas dan karyawan pada badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik lagi.

- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan Negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai jabatan Negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya berumber dari keuangan Negara.
- n. menjadi anggota partai politik peserta pemilu.
- o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan dan dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Hak-hak politik perempuan sampai saat ini masih merupakan masalah krusial, selama ribuan tahun perempuan terus menerus berada dibawah kekuasaan laki-laki dalam semua masyarakat patriarki. Kondisi tersebut terwujud karena sebagian besar masyarakat didunia ini adalah masyarakat patriarki. Hak politik perempuan mengisyaratkan partisipasi individu dalam pembentukan pendapat

umum, baik dalam pemilihan wakil-wakil dilembaga legislatif atau sebagai calon legislatif. Hak-hak politik tersebut adalah:³³

1. Hak untuk mengungkapkan pendapat dalam pemilihan referendum.
2. Hak untuk mencalonkan diri sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat.
3. Hak pencalonan menjadi presiden dan hal-hal lain yang berkaitan dengan politik.

Hak politik adalah hak-hak yang ditetapkan dan diakui oleh Undang-Undang atau konstitusi berdasarkan keanggotaan sebagai warga Negara. Hak politik paling mendasar bagi warga Negara adalah hak memilih (menentukan pilihan) dalam pemilu dan hak memilih dalam referendum, tidak terbatas apakah warga Negara tersebut kedudukannya sebagai rakyat biasa ataukah dalam kedudukannya sebagai pejabat atau petugas Negara. Bagi kalangan feminisme, peningkatan representasi dalam politik menjadi sangat penting, karena representasi perempuan dalam parlemen membuka peluang terjadinya keadilan sosial dan juga ekonomi. Keterwakilan perempuan dilegislatif sangat diperlukan guna mendorong kebijakan pemerintah yang bernuansakan kesetaraan gender, posisi perempuan harus diperjuangkan dalam dua ranah yaitu ranah Undang-Undang Pemilu dan ranah internal partai politik, regulasi saja tidak cukup tanpa adanya dukungan dari partai politik demi mewujudkan keterwakilan perempuan pada pemilu 2019 yang akan datang. Masalah keterwakilan perempuan dalam

³³ Sulistyono Adi Winarto, Peranan Perempuan dalam Politik dan Jabatan Publik, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, No. 12, Vol. 6, (Jember, 2010), 120.

politik di Indonesia menjadi wacana yang penting dalam upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan. Pembicaraan mengenai keterwakilan perempuan tidak dapat dilepaskan dari partisipasi politik perempuan secara umum. Indonesia sudah meratifikasi konvensi CEDAW, Indonesia telah meratifikasi konvensi tentang hak-hak politik perempuan (The Convention on Politics Rights of Women) pada 12 desember 1958. Dengan meratifikasi kedua konvensi tersebut, berarti pemerintah Indonesia memiliki kewajiban menjalankan setiap bagian dari pasal dua konvensi itu secara maksimal, terutama yang berkaitan dengan upaya meningkatkan keterlibatan perempuan dalam politik, tetapi realitas politik yang ada saat ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi perempuan dalam politik di Indonesia masih relative rendah. Banyak argumen yang menerangkan pentingnya keterlibatan perempuan dalam politik, tetapi kondisi empiris juga menunjukkan banyak faktor yang menghambat partisipasi politik perempuan.

Center for Asia Pasific Women in Politics mencatat adanya dua faktor utama, yaitu:

1. Pengaruh dari masih mengakarnya peran dan pembagian gender antara lakilaki dan perempuan yang tradisional yang membatasi atau menghambat partisipasi perempuan dibidang kepemimpinan dan pembuatan kebijakan atau keputusan;
2. Kendala-kendala kelembagaan (institusional) yang masih kuat atau akses perempuan terhadap kekuasaan yang tersebar di berbagai kelembagaan sosial-politik, antara lain tipe sistem pemilihan umum (pemilu). Salah satu penelitian tentang keterwakilan perempuan

diantaranya menunjukkan bahwa tiga faktor utama yang memiliki pengaruh paling signifikan terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga yang anggotanya dipilih adalah:

- a. Sistem pemilu;
- b. Peran dan organisasi partai-partai politik;
- c. Penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (Affirmative action / aksi afirmatif atau diskrimasi positif) yang bersifat wajib atau sukarela).

Salah satu bentuk affirmative action adalah pemberian kuota dalam jumlah tertentu bagi perempuan. Ide inti dibalik sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak sekedar merupakan sedikit tanda dalam kehidupan politik.³⁴ Kuota bagi perempuan merupakan suatu jumlah tertentu atau presentase dari anggota suatu badan, apakah itu suatu daftar kandidat (calon anggota legislatif/ caleg), majelis parlemen, suatu komite, atau suatu pemerintahan. Keterlibatan perempuan dan laki-laki dibidang politik adalah bagian tidak terpisahkan dalam proses demokratis.

Mengaitkan isu gender dengan proses demokratis adalah sesuatu yang sudah lazim diterima oleh masyarakat, oleh karena didalamnya terintegrasi hak-hak politik baik bagi laki-laki maupun perempuan yang merupakan hak asasi manusia paling mendasar. Dalam upaya meminimalkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dibidang politik, serta bertalian dengan upaya meningkatkan

³⁴ Drude Dahlerup, “*Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan*”, dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sejedat Jumlah*, IDEA: 2002, hal.114.

peran perempuan dilembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah dilakukan berbagai ikhtiar, terhadap hal ini muncul keinginan agar representasi perempuan dilembaga legislatif ditingkatkan. Sebagai wujud warga bangsa yang menghargai perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak-hak perempuan, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional, sebagai berikut³⁵ :

1. Konvensi tentang hak-hak politik perempuan Tahun 1952 menjadi Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958.
2. Konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan Tahun 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman) menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.
3. Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia (Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998.
4. Konvensi Internasional tentang hak-hak sipil dan politik menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 beserta protokolnya.
5. Konvensi Internasional tentang hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 beserta protokolnya.

³⁵ Nalom Kurniawan, “Keterwakilan perempuan Di Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008”, Jurnal Konstitusi, 3,(Desember, 2014), hal. 717-718.

Keterwakilan perempuan dilembaga legislatif tidak hanya penting dari aspek perimbangan laki-laki dan perempuan. Populasi Indonesia separuhnya berjenis kelamin perempuan. Namun lebih dari itu, kehadiran anggota parlemen perempuan diharapkan bisa menjamin kepentingan kaum perempuan menjadi salah satu prioritas kebijakan, di antaranya terkait dengan isu pengentasan kemiskinan, pemerataan pendidikan, dan layanan kesehatan

C. Sejarah Undang-Undang Pemilu

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, peran politik perempuan Indonesia selalu termaginkan, khususnya dari segi jumlah keterwakilan perempuan diparlemen. Representasi jumlah keterwakilan kaum perempuan dilembaga DPR, hanya berkutat di angka 6% - 13% sejak periode tahun 1950 – 2004. Baru pada pemilu tahun 2009 jumlah keterwakilan perempuan di DPR menembus angka 15%, yaitu 17,86%, atau setara dengan jumlah 101 orang anggota DPR perempuan dari total anggota DPR yang berjumlah 560 orang. Melihat dari pengalaman tiga siklus pemilu yakni 2004, 2009, dan 2014, kuota gender yang mewajibkan partai untuk menempatkan perempuan sedikitnya 30 persen didaftar calon legislatif belum mendongkrak keterpilihan perempuan secara signifikan. Pada tahun 2004 keterwakilan perempuan hanya berhasil menguasai 11,24% kursi di DPR, pada pemilu 2009 keterwakilan perempuan meningkat menjadi 18,21%, sementara untuk pemilu tahun 2014 keterwakilan perempuan menurun menjadi hanya 17%. Keterlibatan perempuan dan laki-laki dibidang politik adalah bagian tidak terpisahkan dalam proses demokratis.

Mengaitkan isu gender dengan proses demokratisasi adalah sesuatu yang sudah lazim diterima oleh masyarakat, oleh karena didalam nya terintegrasi hak-hak politik baik bagi laki-laki maupun perempuan yang merupakan hak asasi yang paling mendasar. Dalam upaya meminimalkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dibidang politik. Terhadap hal ini muncul keinginan agar representasi perempuan didalam legislatif ditingkatkan, keinginan untuk meningkatkan representasi perempuan didalam legislatif berdasarkan pada pengalaman dimasa yang lalu bahwa representasi perempuan dilegislatif sangat minim sejak periode 1950- 2009. Pada periode 1950-1955 representasi perempuan sebanyak 3,8% yang hanya 9 orang perempuan, pada selanjutnya periode 1955-1960 meningkat sebanyak 6,3%, pada konstituante tahun 1956-1959 sebanyak 5,1%, periode 1971-1977 sebanyak 7,83%, pada periode 1977-1982 menurun dari periode sebelumnya yaitu sebanyak 6,3%, periode 1982-1987 sebanyak 8,5%, periode 1987-1992 sebanyak 13,9%, periode 1992-1997 yaitu sebanyak 12,5%, pada 1997-1999 yaitu sebanyak 10.8%, pada periode 1999-2004 yaitu sebanyak 9.0%, periode 2004-2009 sebanyak 11.09%, dan pada periode tahun 2009- 2014 yaitu 17.86%.¹¹ Dari sejarah representasi diatas masih sangat jauh daripada apa yang telah ditentukan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang sudah direvisi pasal 245 yang diharuskan memenuhi 30% keterwakilan perempuan didalam lembaga legislatif. Pada waktu itu khofifah Indar Parawansa mengemukakan, bahwa sejarah tentang representasi perempuan diparlemen Indonesia merupakan sebuah proses panjang, tentang perjuangan perempuan diwilayah republik. Kongres wanita pertama, pada tahun 1928 yang membangkitkan kesadaran dan meningkatkan rasa nasionalisme

dikalangan perempuan merupakan tonggak sejarah, karena berperan dalam meningkatkan kesempatan bagi perempuan Indonesia untuk berpartisipasi dalam pembangunan termasuk dalam politik.³⁶

Berdasarkan pendapat khofifah tersebut, terlihat bahwa jauh sebelum Indonesia memproklamkan, kaum perempuan sudah lama melakukan perjuangan karena adanya kesadaran perempuan akan ketinggalanya dibanding dengan laki-laki dalam berbagai aspek, juga adanya keinginan untuk membebaskan dirinya dari ketidakadilan dengan berupaya untuk meningkatkan perannya dalam pembangunan, termasuk dalam politik. Ikhtiar untuk meningkatkan peran perempuan dilembaga legislatif pada akhirnya membuahkan hasil sejak dimasukkannya rumusan kuota 30% (tiga puluh persen) bagi perempuan untuk duduk di kepengurusan partai politik dan lembaga DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sejak dikeluarkannya UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dimasukkannya rumusan kuota 30% tersebut oleh berbagai kalangan dinilai sejalan dengan upaya tindakan afirmatif dalam rangka meningkatkan peran partisipasi aktif bagi kaum perempuan di lembaga DPR, serta sejalan pula dengan norma rumusan Pasal 4 CEDAW yang telah diratifikasi oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.

Namun tindakan afirmatif dalam rumusan UU pemilu legislatif dengan dimasukkannya kuota 30% bagi perempuan untuk duduk di DPR, menjadi bahan

³⁶ Terpetik dari Khofifah Indar Parawansa, *Hambatan Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, dalam Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah, Internasional IDEA, Jakarta 2002, hal. 46.

diskursus yang menarik sejak dikeluarkannya Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang mengadopsi sistem suara terbanyak. Pada satu sisi, pertimbangan putusan MK tersebut menyatakan bahwa tindakan afirmatif dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 yang terkandung dalam Pasal 55 ayat (2) dipandang sebagai diskriminatif secara terbalik atau reverse discrimination, sehingga tidak dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, namun pada sisi yang berseberangan. Pemberlakuan sistem suara terbanyak justru dianggap banyak pihak dapat mereduksi upaya afirmatif dalam rangka meningkatkan jumlah keterwakilan kaum perempuan di parlemen. Meski pada akhirnya Putusan MK ini selanjutnya diadopsi ke dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang juga menganut sistem suara terbanyak, menjadi menarik untuk dianalisis lebih mendalam, bagaimanakah tindakan afirmatif seharusnya dilaksanakan menurut UUD 1945 dan apakah implikasi dari penerapan sistem suara terbanyak dalam pemilu.

D. Kuota Perempuan dalam Politik

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 menginstruksikan kepada Gubernur, Camat, Walikota, Bupati dan kelurahan untuk melakukan PUG dalam proses pembangunan sejak perencanaan, pelaksanaan maupun pemantauannya. Adapun peluang dalam pemilu 2004 adalah munculnya affirmative action atas perumusan kebijakan yang responsive gender yang dikenal dengan sistem kuota khususnya untuk meningkatkan representasi perempuan dalam lembaga-lembaga pengambilan keputusan.

Dengan munculnya jumlah seimbang antara laki-laki dan perempuan dalam pengambilan keputusan diharapkan dapat melahirkan kebijakan yang adil bagi perempuan dan laki-laki (Muawanah; 2009: 46). UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan pengganti UU No.12 Tahun 2003. UU No.12 Tahun 2003 sebelumnya juga telah mengalami perubahan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 10 Tahun 2006 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2006 tentang perubahan kedua atas UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD menjadi Undang-Undang. UU No.12 Tahun 2003 sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan, dan dinamika demokrasi masyarakat, maka kemudian digantikan dengan UU No.10 Tahun 2008.

Dalam hal ini, sistem keterwakilan perempuan juga menjadi bagian dari UU No.10 Tahun 2008. Sistem keterwakilan politik perempuan dikaitkan dengan Affirmative Action, sebagai langkah solusi mengejar keterbelakangan dari kaum pria. Oleh karena itu UU No.10 Tahun 2008 tentang pemilu menjadi landasan hukum pemilu 2009.

Pasal 53 UU No.10 Tahun 2008 kembali memuat kuota 30% caleg perempuan, ditambah dengan pasal 55 ayat 2 yang mencantumkan sistem zipper atau di setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan, dan pasal 214 mengenai penetapan calon terpilih yang masih tetap berpatokan pada perolehan 30% BPP (bilangan pembagi pemilih) dan atau kembali ke nomor urut (Marhaeni; 2011: 26). Sedang pemilu tahun 2014, sudah

diberlakukannya UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu. Kebijakan ini mewajibkan partai politik mencalonkan sekurang-kurangnya 30% berjenis kelamin perempuan dari total caleg di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Secara umum kebijakan afirmatif semakin disempurnakan. Hal tersebut dapat kita lihat pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang kini UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 diperbarui menjadi UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Pada pasal 6 ayat (5) UU No. 22 Tahun 2007 Jo UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan bahwa: “komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)”. Kebijakan afirmatif juga dilakukan pada tingkatan kepengurusan partai politik, yang mana pada pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dinyatakan bahwa:

“kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh persen) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.”

Mengenai sistem keterwakilan perempuan dan pengaturan yang lebih penting dalam rangka affirmative action agar perempuan dapat semakin berkiprah di dalam lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai bakal calon paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Pasal 53 sampai pada pasal 58 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa: “daftar

bakal calon sebagaimana pada pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.” Pasal 55 ayat (2) ditentukan secara tegas bahwa : ”Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (Tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon” Kemudian UU No.8 Tahun 2012 menggantikan UU No. 10 Tahun 2008 mengenai ketentuan 30% keterwakilan perempuan. Pasal 8 ayat 2e, Pasal 55, Pasal 56 ayat 2 dan Pasal 215B. Pasal 55 UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa: “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan” Sedang Pasal 215B UU No.8 Tahun 2012. Menyatakan: “Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan” Secara tegas dari KPU juga mengatur mengenai keterwakilan perempuan, yaitu Peraturan KPU No. 7 Tahun 2013 pasal 11 tentang Tata Cara Pencalonan Anggota DPRD menyatakan: “Daftar bakal calon menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan disetiap daerah pemilihan” Dalam hal ini kepada setiap partai politik yang menjadi peserta pemilu wajib memenuhi syarat 30% calon legislatif (caleg) perempuan di setiap daerah pemilihan (dapil).

Dengan demikian, affirmative action keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dilakukan tidak hanya untuk DPR, tetapi berlaku

pula untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Kuota diperlukan agar terjadi keseimbangan dan untuk mencapai critical mass (angka strategis). Representasi yang dianggap signifikan adalah bila partisipasi perempuan mencapai angka presentase 30% (Soetjipto; 2005: 40). Ani Soetjipto dalam bukunya “Politik Harapan Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi”, tujuan dari kebijakan afirmatif untuk perempuan dengan mekanisme kuota adalah menambah jumlah wakil rakyat berjenis kelamin perempuan, yang mewakili identitas atau kelompok marjinal serta mereka yang tersisih sehingga diharapkan asas keterwakilan akan bekerja optimal untuk mengubah agenda kebijakan dan menggeser prioritas kebijakan yang selama ini menjadikan kelompok-kelompok tersebut tersisih. Kebijakan afirmatif untuk perempuan dilandasi oleh pemahaman tentang politik berspektif gender yang dimaknai bukan hanya sebagai pertarungan gagasan (politics of ideas), tetapi juga kehadiran yang memberi makna (politics of presence). Kebijakan afirmatif di Indonesia baru sampai tingkat mendorong peningkatan jumlah perempuan dan sembarang perempuan, belum sampai pada upaya bagaimana keberadaan perempuan itu bermakna untuk bisa membuat proses politik yang transformatif seperti yang menjadi cita-cita dari perjuangan afirmatif di Indonesia (2011).

BAB III

GAMBARAN UMUM TENTANG KABUPATEN MANDAILING NATAL

A. Sejarah Berdirinya Kabupaten Mandailing Natal

Nama Mandailing termaktub dalam Kitab Nagara kertagama, yang tercatat dalam perluasan wilayah Majapahit sekitar 1365 M. Hal ini berarti sejak akhir abad ke-14 suku Mandailing sudah diakui keberadaannya diwilayah nusantara ini. Namun, selama lebih 5 abad Mandailing seakan-akan raib ditelan sejarah. Pada abad ke-19 saat Belanda berkuasa tanah Mandailing, Mandailing pun mencatat sejarah baru penyair besar Mandailing.³⁷ Willem Iskander menulis sajak monumental "Si Bulus-Bulus si Rumbuk-Rumbuk", mengukir tanah kelahirannya yang indah dihiasi perbukitan dan gunung. Terbukti tanah Mandailing mampu eksis dengan potensi sumber daya alam, seperti tambang emas, kopi, beras, kelapa dan karet. Selanjutnya, kekayaan alam dan kemajuan dalam berbagai sektor, mulai dari tradisi persawahan, perairan, hingga semakin besarnya pertumbuhan ekonomi di wilayah Pantai Barat ini maka disebut Mandailing Godang.

Sebelum Mandailing Natal menjadi sebuah kabupaten, wilayah ini masih termasuk Kabupaten Tapanuli Selatan. Setelah terjadi pemekaran, dibentuklah Kabupaten Mandailing Natal berdasarkan undang-undang Nomor 12 tahun 1998, secara formal diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 9 Maret 1999. Kabupaten Mandailing Natal terletak berbatasan dengan Sumatera Barat. Bagian paling selatan dari Propinsi Sumatera Utara, Penduduk asli Kabupaten Mandailing Natal terdiri dari dua etnis, yaitu masyarakat etnis Mandailing dan

³⁷ Basyral Hamidi Harahap, *Madina Yang Madani*, (Panyabungan: Pemda Mandailing Natal, 2004), h.126

masyarakat etnis Pesisir Masyarakat Mandailing Natal terdiri dari suku/etnis Mandailing, Minang, Jawa, Batak, Nias, Melayu dan Aceh, namun etnis mayoritas adalah etnis Mandailing 80,00 %, etnis Melayu pesisir 7,00% dan etnis jawa 6,00%. Etnis Mandailing sebahagian besar mendiami daerah Mandailing, sedangkan etnis melayu dan minang mendiami daerah Pantai Barat. Seperti halnya kebanyakan daerah-daerah lain, pada zaman dahulu penduduk Mandailing hidup dalam satu kelompok-kelompok, yang dipimpin oleh raja yang bertempat tinggal di Bagas Godang. Dalam mengatur sistem kehidupan, masyarakat Mandailing Natal menggunakan sistem Dalian NaTolu (tiga tumpuan). Artinya, mereka terdiri dari kelompok kekerabatan Mora (kelompok kerabat pemberi anak dara), Kahanggi (kelompok kerabat yang satu marga) dan Anak Boru (kelompok kerabat penerima anak dara). Yang menjadi pimpinan kelompok tersebut biasanya adalah anggota keluarga dekat dari Raja yang menjadi kepala pemerintahan di negeri atau Huta asal mereka. Sebelum Mandailing Natal menjadi sebuah kabupaten, wilayah ini masih termasuk Kabupaten Tapanuli Selatan.

Kemudian, setelah terjadi pemekaran dibentuklah Kabupaten Mandailing Natal berdasarkan Undang- 20 Undang Nomor 12 Tahun 1998, secara formal diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 9 Maret 1999. Pembentukan Daerah Tingkat II Kabupaten Mandailing Natal adalah pemekaran dari Kabupaten Tapanuli Selatan, pada saat berdirinya terdiri dari 8 (delapan) Kecamatan yaitu : 1) Kecamatan Siabu; 2) Kecamatan Panyabungan; 3) Kecamatan Kotanopan; 4) Kecamatan Muarasipongi; 5) Kecamatan Batang Natal; 6) Kecamatan Natal; 7) Kecamatan Batahan; 8) Kecamatan Muara Batang Gadis;

Melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Mandailing Natal Nomor 7 Tahun 2002 kedelapan Kecamatan induk dimekarkan menjadi 9 (sembilan) kecamatan. Akhirnya jumlah kecamatan yang ada menjadi 17 (tujuh belas) kecamatan, dengan rincian sebagai berikut: 1) Kecamatan Bukit Malintang; 2) Kecamatan Panyabungan Utara; 3) Kecamatan Panyabungan Timur; 4) Kecamatan Panyabungan Selatan; 5) Kecamatan Panyabungan Barat 6) Kecamatan Lembah Sorik Marapi; 7) Kecamatan Tambangan; 8) Kecamatan Ulu Pungkut; 9) Kecamatan Lingga Bayu;

Dalam upaya peningkatan pelayanan kepada publik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 Tahun 2007 kembali melakukan pemekaran kecamatan baru, yaitu : 1) Kecamatan Ranto Baik; 2) Kecamatan Huta Bargot; 3) Kecamatan Puncak Sorik Marapi; 4) Kecamatan Pakantan; 5) Kecamatan Sinunukan; Kemudian Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal kembali membentuk Kecamatan Naga Juang, Kecamatan ini merupakan pemekaran dari Kecamatan Bukit Malintang dengan mengesahkan Perda Nomor 49 Tahun 2007, sehingga sejak berdirinya Kabupaten Mandailing Natal Tahun 1998 telah mengalami 3 (tiga) kali pemekaran, jumlah kecamatan yang ada saat itu sebanyak 23 kecamatan. Hal tersebut, dilakukan sebagai perwujudan keinginan masyarakat Kabupaten Mandailing Natal dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mandailing Natal, untuk mewujudkan masyarakat Madina yang Madani sesuai dengan yang kita inginkan bersama.

B. Keadaan Penduduk Kabupaten Mandailing Natal

Kabupaten Mandailing Natal, terdiri dari 23 Kecamatan dan 386 Desa/Kelurahan dengan jumlah penduduk 413.750 jiwa, laki-laki 203,565 jiwa atau 49.20 % dan perempuan 210.185 jiwa atau 50.80 % (data tahun 2006). Dan tingkat pertumbuhan 1,42% pertahun.

1. Mata Pencaharian di Kabupaten Mandailing Natal

a. Perkebunan Kulit Manis

Kulit manis produksi Mandailing Natal memiliki tingkat kualitas yang baik, untuk daerah Sumatera Utara kualitas tersebut merupakan yang terbaik, apabila penanganan panen dan pasca panen semakin ditingkatkan, akan bisa menyaingi kualitas kulit manis produksi Kerinci yang terkenal itu. Dengan tingkat produksi sekitar 1.986 ton lebih setahun, bila jalinan kerjasama bisa dilakukan dengan eksportir akan memberi dampak pada 24 peningkatan harga, kualitas dan tingkat produksi. Hal ini dimungkinkan karena tanaman kulit manis dengan umur diatas 10 tahun masih luas menunggu panen.

b. Jenis tanaman semua sub sektor tanaman pangan:

- 1) Padi.
- 2) Jagung.
- 3) Kedelai.
- 4) Kacang Tanah.
- 5) Kacang Hijau.
- 6) Ubi Kayu.

- 7) Ubi Jalar.
- 8) Kentang.
- 9) Kacang Panjang.
- 10) Cabe Merah.
- 11) Ketimun.

c. Kehutanan

Dari hutan negara 317.825 hektar tersebut 108.000 hektar atau 33,98 % menjadi Taman Nasional Batang Gadis (TNBG) yang merupakan hutan lindung register 4, 5, 27, 28, 29 dan 36. Luas hutan Kab. Mandailing Natal 662.071 hektar, dengan pemanfaatan lahan : a. Hutan Negara : 317.825 hektar, 48,00 %; b. Hutan Rakyat : 42.176 hektar, 6,37 %; c. Hutan Mangrove : 988 hektar, 0,15 %; d. Lahan Perkebunan : 67.707 hektar, 10,23 %; e. Hutan Rawa : 59.976 hektar, 9,06 %; f. Lahan Persawahan : 19.450 hektar, 2,94 %; g. Lahan Perladangan : 42.715 hektar, 6,45 %; h. Pemukiman/Perkantoran : 14.258 hektar, 2,15 %; i. Lain-lain³⁸ : 96.976 hektar, 14,65 %¹³ .

d. Perikanan

Wilayah Laut luas 1.789. Km², dengan pantai sepanjang 170 Km, sedangkan luas lahan tambak 1.500 hektar, prasarana/sarana berupa TPI sebanyak 2 unit dan perahu motor (inboard) < = 30 Gt sebanyak 252 unit. Tingkat produksi tahun 2007, hasil perikanan laut 14.969 ton, hasil perairan

³⁸ ¹³<http://madina.go.id/gambaran-umum-kabupaten-mandailing-natal>, , di akses pada hari Sabtu 27 Juli 2021

umum (ikan tawar) 167 ton dan hasil budidaya 753 ton. Potensi laut diatas akan dapat dikembangkan apabila ketersediaan sarana berupa pengadaan alat tangkap bermotor kapasitas diatas 10 GT, tempat pelelangan ikan, pabrik es serta coldstorage. Untuk budidaya perikanan air tawar, dengan ketersediaan lahan yang cukup luas, pengembangan usaha akan dapat ditingkatkan bila sarana teknologi untuk pembenihan dan pembesaran ikan.

e. Pertambangan.

1) Belerang.

Dengan cadangan 493.000 ton pada lahan 1.500 ha merupakan potensi belerang yang cukup besar. Barang tambang ini berada pada 26 Gunung Sorik Merapi yang berjarak sekitar 20 Km dari Kota Panyabungan dengan kandungan sulfur 86,72% cukup baik digunakan untuk bahan baku industri. Walaupun akses jalan ke lokasi masih membutuhkan pembukaan baru, tetapi tidak memerlukan dana besar lagi karena jalan aspal hotmix telah ada tidak jauh dari lokasi.

2) Serpentin

Bahan campuran pupuk ini memiliki cadangan 315.000.000 ton, membentang pada bukit sepanjang Jln Lintas Natal. Dengan demikian pendirian pabrik pengolah pupuk tidak banyak menyerap dana untuk sarana jalan. Lokasi berada pada 50 Km dari Ibukota Kabupaten (Panyabungan) dan hanya sekitar 40 Km dari pelabuhan laut Natal. Akses jalan ke lokasi merupakan jalan propinsi yang telah dibangun sejak zaman Belanda.

3) Marmer

Dengan cadangan 967.000 ton yang berada pada 3 kecamatan pada jalan Lintas Sumatera, memberikan potensi dan kemudahan pada investor dalam mendirikan pabrik pengolah marmer. Disisi lain kualitas batu yang tersedia cukup baik dan berumur tua yang memberi jaminan kualitas pada hasil produksi. Keberadaan lokasi yang dekat dengan Propinsi Sumatera Barat, akan memberi kemudahan pemasaran melalui jalur laut Pelabuhan Teluk Bayur

C. Letak Geografis Kabupaten Mandailing Natal

Kabupaten Mandailing Natal terletak pada 0°10'-1°50' Lintang Utara dan 98°10'-100°10' Bujur Timur ketinggian 0-2.145 m di atas permukaan laut. Luas wilayah Kabupaten Mandailing Natal ± 6.620,70 km² atau 9,23 persen dari wilayah Sumatera Utara dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

1. Sebelah Utara : Kab.Tapanuli Selatan;
2. Sebelah Selatan : Prop.Sumatera;
3. Barat Sebelah Barat : Samudera Indonesia;
4. Sebelah Timur : Prop.Sumatera Barat;

Iklim Kabupaten Mandailing Natal adalah berkisar antara 23 °C-32 °C dengan kelembaban antara 80-85 %.Sedangkan sumber mata air di kabupaten mandailing natal yaitu Gugusan Bukit Barisan yang mengalir di Kabupaten Mandailing Natal. Ada 6 sungai besar bermuara ke Samudera Hindia diantaranya adalah : Batang Gadis 137,5 Km, Siulangaling 46,8 Km, Parlampungan 38,72

Km, Tabuyung 33,46 Km, Batahan 27,91 Km, Kunkun 27,26 Km, dan sungai-sungai lainnya kira-kira 271,15 Km. Keberadaan sungai- sungai itu membuktikan bahwa daerah Kabupaten Mandailing Natal adalah daerah yang subur dan menjadi lumbung pangan bagi wilayah sekitarnya. Status kepemilikan tanah di Kabupaten Mandailing Natal adalah :

1. Hak Milik 1.885,00 Ha;
2. Hak Guna Bangunan 2,00 Ha;
3. Hak Pakai 9,00 Ha; 4) Hak Guna Usaha 2.392,00 Ha; 23 Daerah

Mandailing Natal terbagi dalam 3 bagian topografi yakni :

- a) Dataran Rendah, merupakan daerah pesisir dengan kemiringan 0° - 2° dengan luas sekitar 160.500 hektar atau 18,68 %.
- b) Dataran Landai, dengan kemiringan 2° - 15° , dengan luas 36.385 hektar atau 4,24 %.
- c) Dataran Tinggi, dengan kemiringan 7° - 40° , dengan luas 662.139 hektar atau 77,08% dibedakan atas 2 jenis yakni : Daerah perbukitan dengan luas 308.954 hektar atau 46,66% dan Daerah pegunungan dengan luas 353.185 hektar atau 53,34%.

Penduduk kabupaten Mandailing Natal dalam kehidupan sehari-hari sangat dipengaruhi oleh ajaran Islam, hal ini disebabkan masyarakatnya mayoritas beragama Islam, sesuai data penduduk pada Badan Pusat Statistik Kabupaten Mandailing Natal, dimana jumlah penduduknya sebanyak 429.889 orang, yang beragama Islam sebanyak 419.368 orang. Sedang yang non Muslim sebanyak 10.521 orang. Dengan persentase 97.6% beragama Islam dan 2.4% beragama Kristen.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Undang – undang nomor 7 tahun 2017 mengatur pemilu.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adanya Pemilihan Umum adalah untuk menentukan wakil rakyat yang berkualitas dan amanah atas keinginan masyarakat nantinya sehingga menjamin kesejahteraan masyarakat sebagai warga negara. Oleh karena itu dalam hal pemilihan umum calon anggota legislatif ini memerlukan masyarakat yang kritis terhadap calon-calon anggota legislatif ini khususnya di Kabupaten mandailing natal. Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara Pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU. Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional. Dalam Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa Tahapan Penyelenggaraan Pemilu meliputi perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu, pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih, pendaftaran dan verifikasi Peserta

Pemilu, penetapan Peserta Pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan. pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota. masa Kampanye Pemilu, Masa Tenang, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu dan pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Tahapan Penyelenggaraan Pemilu dimulai paling lambat 20 (dua puluh) bulan sebelum hari pemungutan suara. Pemilu untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Dalam ikut serta pesta demokrasi ini maka Partai Politik memiliki peran yang sangat penting dalam mengusungkan para kandidat atau calon masing-masing dari setiap Partai Politik tersebut.

Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik disebutkan bahwa Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga Negara Indonesia untuk menjadi bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Waktu dan Tempat Pengajuan Bakal Calon

Pengajuan Bakal Calon dilaksanakan selama 14 (empat belas) hari dengan rincian: tanggal 4 s.d 17 Juli 2018 Waktu Hari Pertama s.d ketiga belas dilakukan pada pukul 08.00 s.d 16.00 WIB Hari terakhir dilakukan pada pukul 08.00 s.d 24.00 WIB Tempat Aula Kantor Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Mandailing Natal Jalan Merdeka No 02 Kayujati Panyabungan.

b. Ketentuan Pengajuan Bakal Calon

Pengajuan bakal calon oleh Partai Politik hanya dilakukan 1 (satu) kali pada masa pengajuan Partai Politik wajib memasukkan data pengajuan bakal calon dan data bakal calon serta mengunggah Dokumen Persyaratan Pengajuan Bakal Calon dan Dokumen Bakal Calon ke dalam Sistem Informasi Pencalonan (SILON).

c. Syarat Pengajuan Bakal Calon

Diajukan oleh Pimpinan Partai Politik yang sah sesuai dengan tingkatannya Jumlah bakal calon paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Dapil Disusun dalam daftar bakal calon yang wajib memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) di setiap Dapil Di setiap 3 (tiga) orang bakal calon pada susunan daftar calon sebagaimana dimaksud pada huruf c, wajib terdapat paling sedikit 1 (satu) orang bakal calon perempuan.

d. Syarat Bakal Calon

Bakal calon anggota DPRD adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

- 1) Telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih terhitung sejak penetapan DCT.
- 2) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- 3) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia.

- 5) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat.
- 6) Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- 7) Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Bukan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, atau korupsi.
- 8) Sehat jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan narkoba, psikotropika dan zat adiktif.
- 9) Terdaftar sebagai pemilih.
- 10) Bersedia bekerja sepenuh waktu.
- 11) Mengundurkan diri sebagai :Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota;Kepala Desa;Perangkat Desa yang mencakup unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam Pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksanaan teknis dan unsur kewilayahan;
 - a) Aparatur Sipil Negara

- b) Anggota Tentara Nasional Indonesia;
- c) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- d) Direksi, Komisaris; dewan pengawas dan/atau karyawan pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- e) mengundurkan diri sebagai Penyelenggara Pemilu, Panitia Pemilu, atau Panitia Pengawas.
- f) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- g) bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan/atau karyawan pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- h) Menjadi anggota partai politik;
- i) Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
- j) Dicalonkan hanya oleh 1 (satu) partai politik;

- k) Dicalonkan hanya di 1 (satu) Dapil, dan
- l) Mengundurkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh Partai Politik yang berada dengan Partai Politik yang diwakili pada Pemilu Terakhir.
- e. Daftar bakal calon disetiap daerah pemilihan sudah diproses dalam aplikasi SILON

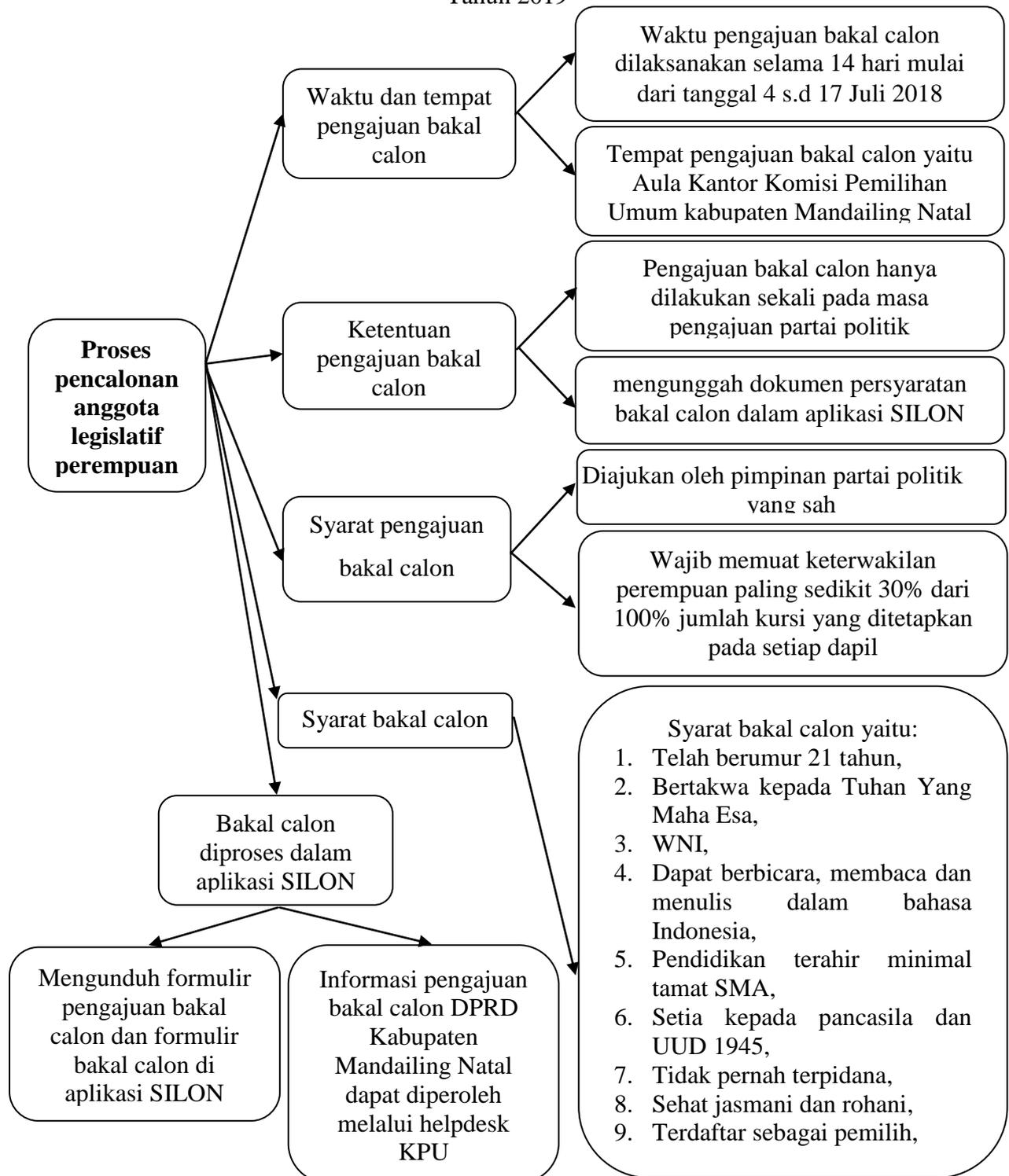
Dokumen Pengajuan Bakal Calon dan Dokumen Bakal Calon Mempedomani ketentuan Pasal 8, Pasal 11, dan Pasal 12 Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, formulir pengajuan bakal calon dan formulir bakal calon dapat diunduh dari aplikasi Sistem Informasi Pencalonan (SILON), seluruh dokumen dibuat dalam 1 (satu) rangkap. dokumen sebagai dimaksud pada huruf c dimasukkan dalam map masing-masing dengan menuliskan nama Partai Politik dan Dapil dengan huruf kapital pada bagian luar map.

Dokumen surat keterangan sehat jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif sebagai pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf I diperoleh dari Puskesmas atau Rumah Sakit Pemerintah serta BNN Kabupaten/Kota BNN Provinsi, atau BNN Pusat yang memenuhi syarat, yang daftarnya dapat diunduh di laman www.kpu.go.id.

Informasi lebih lanjut tentang ketentuan Pengajuan Bakal Calon Anggota DRRD Kabupaten Mandailing Natal dapat diperoleh melalui Helpdesk KPU Kabupaten Mandailing Natal Jalan Merdeka No 02 Kayujati Panyabungan. Data dan Informasi mengenai pelaksanaan tahapan Pencalonan dapat diakses melalui infopemilu.kpu.go.id

1. Proses Pencalonan Anggota Legislatif Perempuan di kabupaten
Mandailing Natal Tahun 2019

Skema :4.1
Proses Pencalonan Anggota Legislatif Perempuan di kabupaten Mandailing Natal
Tahun 2019



B. Faktor penghambat keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif di kabupaten mandailing natal tahun 2019

Banyaknya argumen yang menerangkan pentingnya keterlibatan dan keterwakilan perempuan dalam politik, tetapi kondisi empiris juga menunjukkan banyaknya faktor yang menghambat partisipasi politik perempuan. Center for Asia Pasific Women in Politics mencatat adanya dua faktor utama, yaitu:

1. Pengaruh dari masih mengakarnya peran dan pembagian gender antara laki-laki dan perempuan yang tradisional yang membatasi atau menghambat partisipasi perempuan di bidang kepemimpinan dan pembuat kebijakan atau keputusan,
2. Kendala-kendala kelembagaan (institusional) yang masih kuat atas akses perempuan terhadap kekuasaan yang tersebar dari berbagai kelembagaan sosial-politik, antara lain tipe sistem pemilihan umum (pemilu)³⁹. Selain itu juga ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keterpilihan caleg perempuan. Pertama, partai politik (Parpol).

Parpol memegang peranan penting untuk mendorong kandidat perempuan maju sebagai caleg untuk pertama kalinya. Dari mulai perekrutan, pendanaan, sampai dukungan ketika caleg berkontestasi, parpol menjadi faktor utama pemenangan perempuan. Dengan kata lain, pemilih sebaiknya jeli melihat parpol mana yang mengedepankan ataupun mendukung caleg perempuan tersebut.

³⁹Dessy Arnita, "Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 1 No. 23, (Januari 2016).

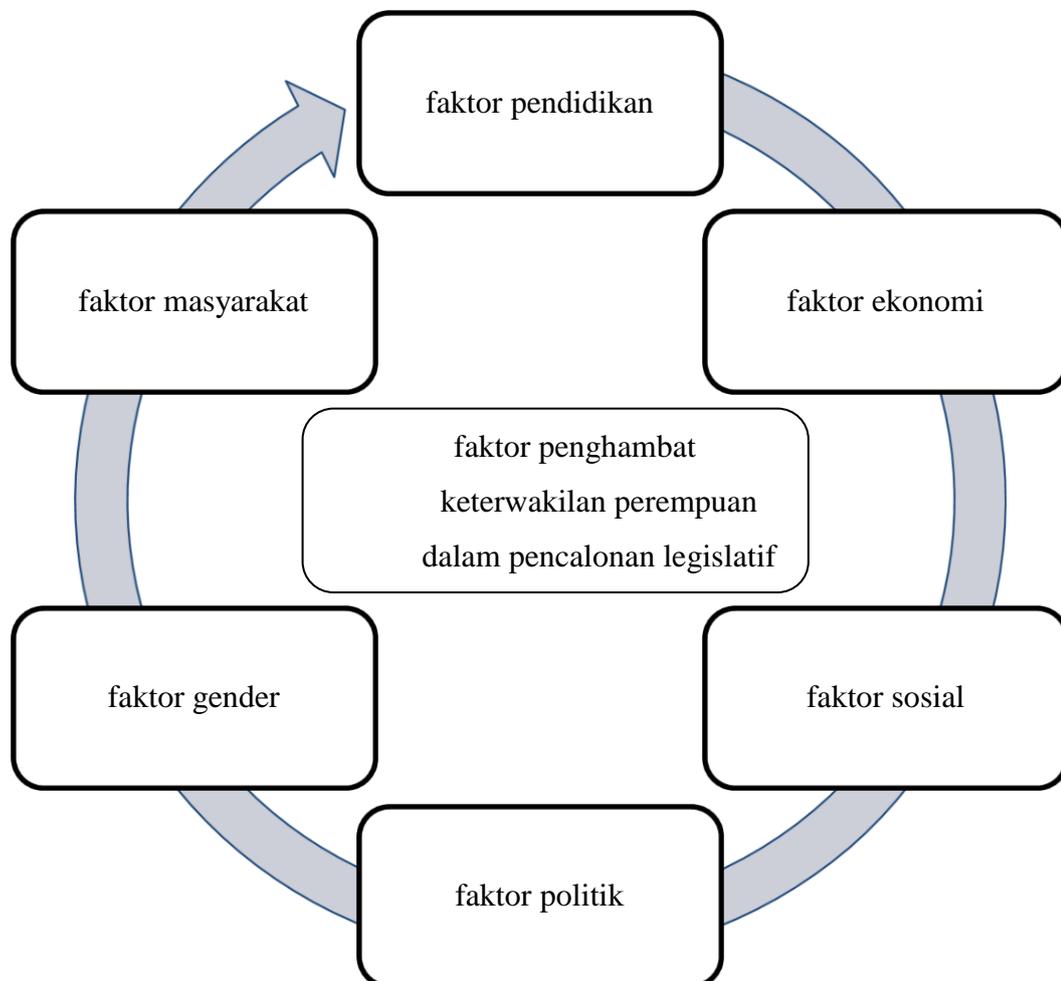
Kedua, kontetasi di level nasional akan lebih sulit bagi caleg perempuan ketimbang (DPRD Provinsi ataupun Kabupaten). Mendominasinya laki-laki dalam wajah politisi nasional tentu berkontribusi lebih besar bagi kemenangan mereka di parlemen. Oleh karena itu, caleg perempuan di daerah sebaiknya lebih agresif mendekati calon pemilih. Ketiga, pemilih cenderung menjatuhkan pilihan pada nama dan wajah yang fameliar bagi mereka⁴⁰. Begitu juga yang terjadi pada pemilihan legislatif periode 2019-2024 di Kabupaten Mandailing Natal keterwakilan perempuan semakin mengalami kemunduran. Kurangnya keterwakilan perempuan di parlemen baik itu ditingkat pusat maupun ditingkat daerah disebabkan oleh serangkaian faktor hambatan yang membatasi kemajuan perempuan, baik itu dari segi faktor ekonomi terkhusus tentang dana kampanye. Kaum laki-laki paling mendominasi dalam segi perekonomian seperti memberikan bantuan untuk pembangunan di masyarakat dan sebagainya. Kuatnya perekonomian dari kaum laki-laki memberikan kelemahan bagi kaum perempuan, kemudian dari segi pendidikan, kebanyakan dari kaum laki-laki pendidikannya lebih tinggi dari kaum perempuan. Sehingga masyarakat mengarah kependidikan yang lebih meyakinkan menjadi wakil rakyat, mitos yang berkaitan dengan sosial budaya, stereotip, segregasi gender dalam bidang pekerjaan dan peran media yang berperan penting dalam membangun opini publik mengenai pentingnya representasi perempuan dalam parlemen, serta kurangnya pemahaman tentang partai politik dan distribusi kaum perempuan masih belum maksimal dikarenakan

⁴⁰ Sarah Arifin, “ Pentingnya memilih Caleg Perempuan dalam Pemilu 2019”, dalam www.magdalene.com (diakses pada 28 Juli 2021)

dominannya distribusi dari kaum laki-laki. Kaum laki-laki justru sangat berpengaruh dimasyarakat⁴¹.

a. Skema Faktor Penghambat Keterwakilan Perempuan dalam
Pencalonan Legislatif

Skema: 4.2
Faktor Penghambat Keterwakilan Perempuan dalam Pencalonan Legislatif



⁴¹ Tri Marhaeni Pudji, "Citra Perempuan dalam Politik," *Jurnal Studi Gender & Anak*, Vol. 3 No. 1, (Januari-Juni 2008), hal. 5.

Di Kabupaten Mandailing Natal faktor terhambatnya perempuan juga terjadi dalam perekrutan beberapa partai seperti yang sulit mencari anggota perempuan. Hasil wawancara dengan salah satu Komisioner KPU Mandailing Natal Muhammad Yasir Nasution mengatakan *“bahwa kurangnya pemahaman dan kesadaran perempuan sangat sulit mencari kader perempuan baik itu dari sumber daya manusia, sehingga perempuan berpikir apatis terhadap partai dengan beranggapan untuk apa ikut partai, tidak ada gunanya ikut partai, tidak menyukai partai beranggapan siapapun yang masuk dalam partai politik adalah orang yang sangat tidak baik dan kotor”*⁴². Sedangkan alasan lainnya ada beberapa perempuan yang memiliki kesadaran namun tidak banyak. Hal ini juga pastinya dirasakan oleh partai-partai lainnya yang merasa sulit merekrut perempuan, karena nanti saat pemilu akan diminta untuk tampil di depan umum. Untuk merekrut perempuan seperti menjemput bola dengan membangun kesadaran untuk melengkapi 30 persen karena sedikit sekali perempuan yang memiliki kesadaran untuk berpartisipasi dalam partai politik. Perlunya upaya untuk meningkatkan kesadaran bagi caleg perempuan, bahwa mereka ada dalam posisi yang strategis. Caleg perempuan hadir bukan hanya memenuhi kuota, tetapi harus berperan, terpilih menjadi anggota legislatif dan membuat kebijakan pro perempuan. Begitu juga faktor penghambat kurangnya ketidak terpilihan perempuan disebabkan beberapa faktor seperti sumbangsi individu maupun kelompok terhadap individu atau kelompok lainnya berupa barang dan jasa yang berpengaruh dalam kehidupannya. seperti yang dijelaskan Zubaidah Naution salah

⁴² Hasil wawancara dengan Muhammad Yasir Nasution, Komisioner KPU Mandailing Natal, tanggal 04 Agustus 2021 jam 13:40 WIB.

satu anggota DPRD Kabupaten Mandailing Natal yang terpilih dalam pemilu 2019: *“kurangnya keterwakilan perempuan dalam anggota DPRD di Kabupaten Mandailing Natal bukan karena tidak ada perempuan yang mencalonkan diri, tapi karena tidak terpilihnya perempuan. Permasalahan ini terdapat pada masyarakat yang memilih, karena sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur 30 persen keterwakilan perempuan baik dalam partai agar dapat ikut dalam pemilu. Tapi kembali lagi kepada masyarakat kita yang memilih. Kebetulan saya dalam masyarakat aktif sebagai ketua pengajian desa, kalau masalah masa ataupun dukungan dari masyarakat karena kita sudah menanam dan sudah berbuah dimasyarakat sejak tahun 2005 kita mengabdikan dimasyarakat dalam bidang keagamaan, pendidikan dan sosial baik saat ada keluhan dimasyarakat seperti apa permasalahan apa yang dibutuhkan masyarakat seperti ingin mengadakan penyuluhan terkait pertanian, infrastruktur, pengajian dan lainnya, tentunya jika terkait dengan masa masyarakat sangat mendukung”*⁴³. jika ditelaah dari penjelasan di atas faktor penghambat keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten Mandailing Natal disebabkan beberapa faktor karena kurangnya pendidikan politik yang dimiliki oleh caleg perempuan sehingga minimnya kesadaran perempuan untuk bergabung di dalam pengambil keputusan di lembaga publik. Hal ini yang menyebabkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap politisi perempuan. Selain itu faktor penghambat ketidak terpilihan perempuan disebabkan kurangnya ketersediaan dana dan biaya kampanye dalam mempromosikan dirinya. Kemudian Zubaidah Nasution menuturkan lebih lanjut

⁴³Hasil wawancara dengan Zubaidah Nasution, Anggota DPRD Kab. Mandailing Natal, 5 Agustus 2021 jam 10:00 WIB

bahwa, *“didalam masyarakat kita tidak cukup hanya berbuat baik untuk orang banyak jika tidak memiliki finansial yang memadai.karena masyarakat saat ini hanya tahu yang penting si A memberikan saya uang jadi ya dia yang saya pilih, ini penyakit yang sudah nasional tidak hanya dimasyarakat daerah kita saja”*⁴⁴.Masih marak nya politik uang atau money politics di dalam kampanye menjadi faktor ketidak terpilihan caleg perempuan. Para caleg perempuan juga mengeluh pemilih yang kini secara terbuka menanyakan berapa dana yang disediakan untuk membeli suara mereka. Dan kurangnya kemampuan caleg perempuan dalam membangun jejaring politik masih kurang dibandingkan caleg laki-laki.

Caleg perempuan dinilai tidak mampu mengikuti determinasi gerakan politik yang dilakukan caleg laki-laki.Sehingga, seringkali kalah strategi dengan caleg laki-laki.Nomor urut juga menjadi polemik meskipun tidak menentukan kemenangan kursi.Mayoritas caleg perempuan ditempatkan di nomor urut bawah oleh setiap partai.Sistem proposional terbuka memaksa caleg mencari suara sebanyak-banyaknya.Juga ada persoalan biaya tinggi.Perempuan mayoritas tidak mandiri secara ekonomi, begitu juga caleg perempuan. Lalu Zubaidah Nasution kembali menjelaskan pentingnya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif *“sangat penting sekali perempuan terlibat dalam pengambilan keputusan karena perempuan itu makhluk yang bekerja dengan hati selayaknya fitrahnya, yang mampu menjalankan semua pekerjaan tanpa keluhan dalam semua aspek perempuan dapat melakukan, contohnya saya tidak hanya seorang istri, seorang*

⁴⁴Hasil wawancara dengan Zubaidah Nasution, Anggota DPRD Kab. Mandailing Natal, 5 Agustus 2021 jam 10:00 WIB

ibu tetapi juga dapat bekerja baik itu sebagai ketua pengajian di masyarakat dan bahkan sebagai anggota dewan, tentunya semua pekerjaan sekaligus ini hanya bisa dilakukan oleh perempuan dan perempuan mampu melihat permasalahan sampai hal terkecil sekalipun”⁴⁵. Representasi keterwakilan perempuan perlu diperhitungkan tidak hanya di dalam lingkungan keluarga, tetapi peran dan kiprah perempuan di lingkungan sosial juga terus harus diperhitungkan. Pentingnya perempuan duduk di dalam partai politik dapat mengubah sudut pandang dan agenda partai, kebijakan yang dikeluarkannya tidak menghasilkan kebijakan yang tumpang tindih karena perempuan mempunyai kepentingan dan sudut pandang politik yang berbeda dari laki-laki, hal ini dapat diperhatikan perempuan lebih dominan pada bidang sosial. Keterwakilan 30 persen perempuan sangat penting dalam mengambil keputusan karena akan terjadinya perluasan cakupan politik ke arah masalah-masalah dan isu-isu yang semula dianggap bukan isu politik seperti kesejahteraan anak, perlindungan reproduksi perempuan, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), pencabulan terhadap anak, angka buta huruf dan banyak isu-isu lain yang dianggap bukan isu politik. Melalui pemilu, perempuan bisa menjadi pembuat kebijakan.

Pileg menjadi instrumen untuk menunjukkan eksistensi politik perempuan sebagai aktor dan subjek yang bisa mewujudkan perubahan melalui tawaran aktivitas politik yang lebih etis dan egaliter. Kehadiran perempuan secara positif membawa aura politik yang memiliki pendekatan penyelesaian masalah secara holistik, karena cenderung lebih memahami persoalan-persoalan fundamental

⁴⁵Hasil wawancara dengan Zubaidah Nasution, Anggota DPRD Kab. Mandailing Natal, 5 Agustus 2021 jam 10:00 WIB

yang ada dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Penguasaan mereka pada isi perempuan dan anak diyakini akan menjadikan agenda kebijakan lebih humanis dan berkeadilan. Kehadiran perempuan politik dalam praktik pemilu juga dilekati beban untuk merekonstruksi pemahaman publik soal kepemimpinan “Kaum Hawa”. Disisi lain, harus konsisten memperjuangkan isu-isu yang menyangkut kepentingan perlindungan perempuan dan anak, serta berbagai program kemanusiaan yang bisa berkontribusi bagi keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Keterlibatan perempuan di lembaga legislatif perlu ditingkatkan terutama dari segi kuantitas. Jika banyak perempuan yang berkontribusi di dalam pengambilan kebijakan, politik akan menjadi lebih stabil, tentram, serta humanis ketika mayoritas dipenuhi “Kaum Hawa”. Hal ini dapat dilihat dari karakter perempuan yang cenderung sabar, teliti, berperilaku lembut serta konfrontatif. Dengan begitu akan memberikan warna dalam legislatif dan membuat Indonesia semakin maju. Kontestasi pileg merupakan momentum bagi caleg perempuan lebih proaktif menyampaikan rekam jejak, integritas, dan kapabilitasnya ke publik⁴⁶.

⁴⁶Esti Tri Pusparini, “*Pacu Eksistensi Perempuan di Parlemen*”, dalam <http://m.harnas.co/2019/03/04/pacu-eksistensi-perempuan-di-parlemen> (diakses pada 7 Agustus 2021).

a. Tabel keterwakilan perempuan dalam Pileg 2004-2019

Tabel: 4.1
Daftar Calon Tetap DPRD Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2004-2019

No	PARTAI POLITIK	JUMLAH DAERAH PEMILIHAN DALAM DCT	JUMLAH CALON DALAM DCT	JENIS KELAMIN		PERSENTASE PEREMPUAN
				L	P	
1	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA	5	35	20	15	42,86
2	PARTAI GERINDRA	5	39	25	14	35,90
3	PARTAI PDI PERJUANGAN	5	39	24	15	38,46
4	PARTAI GOLONGAN KARYA	5	40	25	15	37,50
5	PARTAI NASDEM	5	39	23	16	41,03
6	PARTAI GARUDA	4	22	14	8	36,36
7	PARTAI BERKARYA	5	30	18	12	40,00
8	PARTAI KEADILAN SEJAHTERA	5	39	24	15	38,46
9	PARTAI PERSATUAN INDONESIA	5	37	22	15	40,54
10	PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN	5	39	24	15	38,46
11	PARTAI SOLIDARITAS INDONESIA	-	-	-	-	-
12	PARTAI AMANAT NASIONAL	5	38	24	14	36,84
13	PARTAI HANURA	5	36	23	13	36,11
14	PARTAI DEMOKRAT	5	40	25	15	37,50
15	PARTAI BULAN BINTANG	2	10	6	4	40,00
16	PARTAI KEADILAN DAN PERSATUAN INDONESIA	5	21	11	10	47,82
JUMLAH		71	504	308	196	38,89

Sumber Data: KPU Madina

b. Tabel Daftar Calon Terpilih Anggota DPRD Kabupaten

Mandailing Natal Pemilu Tahun 2019

Tabel 4.2
Daftar Calon Terpilih Anggota DPRD Kabupaten Mandailing Natal Pemilu Tahun 2019

Nama Anggota	Partai Politik	Daerah Pemilihan	Suara Sah	Keterangan
Miftahul Falah	PKB	Mandailing Natal 1	3.037	
Zubeir Lubis	PKB	Mandailing Natal 2	2.872	
Edi Anwar	PKB	Mandailing Natal 3	3.047	
Melatinur	PKB	Mandailing Natal 4	1.926	

Erwin Efendi Lubis	 Gerindra	Mandailing Natal 1	4.782	Ketua DPRD
Zainuddin Nasution	 Gerindra	Mandailing Natal 1	3.112	
Hidayah Erlina	 Gerindra	Mandailing Natal 2	2.297	
Syaiful Gozali Lubis	 Gerindra	Mandailing Natal 3	2.769	
Suhandi	 Gerindra	Mandailing Natal 4	1.115	
Izhar Helmi	 Gerindra	Mandailing Natal 5	2.360	
Muhammad Rifaldi Nasution	 Gerindra	Mandailing Natal 5	2.234	
Teguh Wahyudi Hasahatan Nasution	 PDI-P	Mandailing Natal 4	2.391	
Sobir Lubis	 Golkar	Mandailing Natal 1	2.465	
Erwin Efendi Nasution	 Golkar	Mandailing Natal 2	3.653	Wakil Ketua DPRD
H. Syariful Sarling Lubis	 Golkar	Mandailing Natal 3	1.650	
Arsidin Batubara	 Golkar	Mandailing Natal 4	1.487	
Zubaidah Nasution	 Golkar	Mandailing Natal 5	1.541	
Sainal Abidin Nasution	 NasDem	Mandailing Natal 3	2.344	
Muharuddin	 Berkarya	Mandailing Natal 4	1.140	
Ahmad Budiman Borotan	 PKS	Mandailing Natal 1	2.190	
Awaluddin Nasution	 PKS	Mandailing Natal 3	1.840	
Sarkawi Ahmad	 PKS	Mandailing Natal 4	2.460	
Amdani	 PKS	Mandailing Natal 5	1.556	
Hj. Leli Artati	 Perindo	Mandailing Natal 2	2.413	
Khoirun	 Perindo	Mandailing Natal 5	1.453	
H. Zulfahri Batubara	 PPP	Mandailing Natal 1	1.559	
Muhammad Yasir Nasution	 PPP	Mandailing Natal 3	1.764	
Safaruddin Ansyari Nasution	 PAN	Mandailing Natal 1	4.247	
Nis'at Sidik Nasution	 PAN	Mandailing Natal 2	2.529	
Asmaruddin Nasution	 PAN	Mandailing Natal 5	2.118	
Irfan Syukri Tanjung	 Hanura	Mandailing Natal 1	2.610	
Syamsir M. N.	 Hanura	Mandailing Natal 2	1.134	
Eveline Sago	 Hanura	Mandailing Natal 4	2.876	
H. Maraganti Batubara	 Hanura	Mandailing Natal 5	1.822	
Dodi Martua	 Demokrat	Mandailing Natal 1	3.771	
Rahmad Risky	 Demokrat	Mandailing Natal 2	2.999	
Harminsyah Batubara	 Demokrat	Mandailing Natal 3	2.964	Wakil Ketua DPRD
Hj. Juwita Asmara	 Demokrat	Mandailing Natal 4	1.659	
Syafriz Siregar	 Demokrat	Mandailing Natal 5	2.797	
H. Bakhri Efendi	 PKPI	Mandailing Natal 5	2.024	

Sumber Data: KPU Madina

C. Perspektif fiqh Siyasah tentang keterwakilan perempuan pada pencalonan anggota legislatif di kabupaten Mandailing Natal tahun 2019.

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan al-sulthah al-tasyri'iyah, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam wacana fiqh siyasah, istilah al-sulthah al-tasyri'iyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfidiyah) dan kekuasaan yudikatif (al-sulthah al-qadhiyah). Dalam konteks ini kekuasaan legislative (al-sulthah al-tasyri'iyah) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam.⁴⁷

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa penelitian ini dapat digolongkan dalam kajian fiqh siyasah tasyri'iyah karena siyasah tasyri'iyah lebih cenderung digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang sejalan dengan tugas dan wewenang badan legislatif. Menurut siyasah tasyri'iyah orang yang menjalankan lembaga legislatif terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa serta para pakar dari berbagai bidang. Selain itu jika dilihat dari segi unsur-unsur fiqh siyasah tasyri'iyah memiliki kesamaan dengan

⁴⁷Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Persada 2001), hal. 62.

badan legislatif yang dijalankan di Indonesia dimana unsur-unsur fiqh siyasah tasyri'iyah ialah:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakan.
3. Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai dasar syari'at Islam.

Para ulama fiqh menyebut untuk seseorang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka adalah Ahlu al-Halli wa al- 'Aqdi yaitu dapat diartikan sebagai orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat, dengan kata lain adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat atau juga Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi menurut Al-Mawardi sebagai ahl al-ikhtiyar (golongan yang berhak memilih). Secara substansional mayoritas ulama mempunyai pemahaman yang sama tentang definisi dari Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi, diantara yaitu:

1. Sekelompok orang memilih imam atau kepala Negara. Istilah lain dari Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi adalah Ahl al-ijtihad dan ahl al-khiyar.
2. Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
3. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalahmasalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang

berpengalaman dengan urusan masyarakat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku atau golongan.

4. Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan masyarakat.
5. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para amir, hakim, ulama, militer dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.

Dari uraian definisi menurut tokoh ulama diatas dapat disimpulkan bahwa Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi adalah sebuah lembaga perwakilan yang menampung dan meyalurkan aspirasi atau suara masyarakat yang terdiri dari berbagai kalangan dan profesi atau disebut juga dengan siyash tasyri’iyah.

Adapun tugas Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi disamping itu punya hak pilih, menurut ridha juga berhak menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya. Berikut adalah tugas dari Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi yaitu:

- a. Memilih dan membaiai pemimpin.
- b. Mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat.
- c. Membuat Undang-Undang yang mengikat seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadist.
- d. Mengawasi jalannya pemerintahan. Tugas Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi juga bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan,

mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan kemaslahatan umat dan tidak bertabrakan dengan suatu dasar dari dasar-dasar syariat islam yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin.

Tetapi tugas mereka juga mencakup melaksanakan peran pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap hak-hak Allah SWT. Dan untuk pembahasan kali ini mengenai keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif menurut Fiqh Siyasah, banyak pendapat para ulama mengenai keterwakilan perempuan didalam kepemimpinan khususnya didalam lembaga legislatif, Namun mayoritas ulama mensyaratkan ‚laki - laki‘ dalam kepemimpinan besar berdasarkan Nash hadist yang berbunyi:

لن يفلح قوم ولّوا أمرهم امرأة

“Tidak akan beruntung suatu kaum, jika yang mengurusinya perkara mereka itu perempuan.(HR. Bukhari bab kitab al-naby saw. ila kisra wa qaysar, hadis nomor 4163).⁴⁸

Hadist diatas termasuk hadist-hadist ahad (hadis yang hanya diriwayatkan dengan satu riwayat) yang mempunyai bentuk kalimat yang tidak jelas (zhanni)”. Hadist ini disabdakan bertepatan dengan satu kejadian historis tertentu, yakni ketika sampai kepada Rasulullah SAW berita bahwa Persia yang saat itu dalam krisis politik dan dekadensi moral yang saat itu diperintah oleh seorang ratu yang

⁴⁸(HR. Bukhari bab kitab al-naby saw. ila kisra wa qaysar, hadis nomor 4163).

otoriter dan kejam. Pertentangan-pertentangan kekuasaan sampai pada batas perang saudara terus terjadi, sementara peperangan mereka dengan bangsa arab belum berakhir. Mereka (bangsa Persia) menyerahkan perkara kepemimpinan dan kerajaan mereka kepada anak perempuan kiswa, karena berpegang dengan khayalan-khayalan paganisme, bukan berdasarkan pendapat dan musyawarah, hadist ini gambaran bagi keadaan Persia yang sedang krisis, juga merupakan firasat hati dalam ketentuan Ilahi berdirinya sebuah Negara dan kehancurannya.

Mengangkat dari hadist bahwasanya tidak ada nash nya secara jelas melarang bahwa keterwakilan perempuan didalam lembaga politik. Adapun yang diperintahkan adalah menyerahkan perkara kepada ahlinya dan mendahulukan orang yang lebih kempeten daripada yang kurang kompeten, kecuali ada penengah yang bisa disahkan. Ulama-ulama madzab Maliki juga membolehkan perempuan menjadi orang yang diwasiatkan dan orang yang diwakili, dan tidak ada nash yang melarang perempuan untuk memimpin atau mengatur urusan-urusan. Jika pendapat-pendapat para ulama fikih berbeda-beda seputar keabsahan perempuan ikut serta bersama laki-laki dalam mengerjakan urusan-urusan politik dan pengaturan perkara-perkara Negara berdasarkan dalil-dalil dalam Alquran dan Sunnah, itu karena dalil-dalil tersebut adalah dalil-dalil zhanni (tidak pasti dan tidak baku) yang mengandung beberapa pemahaman berbeda. Hal semacam ini memang ada secara syara' dan logika.

Allah SWT berfirman dalam surat An-Naml ayat 32-35:

قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ

تَشْهَدُونَ

حَتَّىٰ أَمْرًا قَاطِعَةً كُنْتُ مَا أَمْرِي ۖ فِي ۖ أَفْتُونِي الْمَلُؤَايَا أَيُّهَا قَالَتْ

تَتَهَدُّونَ

Berkata dia (Balqis): "Hai para pembesar berilah aku pertimbangan dalam urusanku (ini) aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis (ku)".

مَاذَا فَاَنْظُرِي إِلَيْكَ وَالْأَمْرُ ه ۖ شَدِيدٌ بِأَس ۖ وَأُولُوا قُوَّةً أُولُوا نَحْنُ قَالُوا

تَأْمُرِينَ

Mereka menjawab: "Kita adalah orang-orang yang memiliki kekuatan dan (juga) memiliki keberanian yang sangat (dalam peperangan), dan keputusan berada di tanganmu; maka pertimbangkanlah apa yang akan kamu perintahkan".

أَذَلَّةً أَهْلِهَا ۖ أَعِزَّةً وَجَعَلُوا ۖ أَفْسَدُوا قَرْيَةً دَخَلُوا إِذَا الْمُلُوكُ إِنَّ قَالَتْ

يَفْعَلُونَ ۖ وَكَذَلِكَ

Dia berkata: "Sesungguhnya raja-raja apabila memasuki suatu negeri, niscaya mereka membinasakannya, dan menjadikan penduduknya yang mulia jadi hina; dan demikian pulalah yang akan mereka perbuat.

الْمُرْسَلُونَ يَرْجِعُ ۖ بِمَ فَنظِرَةً بِهِدِيَّةٍ إِلَيْهِمْ مُرْسِلَةٌ وَإِنِّي

Dan sesungguhnya aku akan mengirim utusan kepada mereka dengan (membawa) hadiah, dan (aku akan) menunggu apa yang akan dibawa kembali oleh utusan-utusan itu.⁴⁹

⁴⁹(QS. An-Naml (27): 32-35).

Ketika ratu telah membacakan surat Nabi Sulaiman as. kepada mereka, ia pun bermusyawarah dengan mereka tentang urusan tersebut dan apa [kira-kira] yang akan terjadi. Untuk itu ia berkata, yaa ayyuHal mala-u aftuunii fii amrii maa kuntu qaathi'atan amran hatta tasyHaduun (Hai para pembesar, berilah aku pertimbangan dalam urusanku (ini), aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis(ku)).yaitu hingga kalian datang dan mengemukakan pendapat kalian. Allah SWT berfirman: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat

(QS. An-Nisa' (4): 58).

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا

Artinya :*Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.*⁵⁰

⁵⁰(QS. An-Nisa' (4): 58).

Ayat diatas ditujukan dengan keumumannya kepada laki-laki dan perempuan. perlu di singgung mengenai hukum tentang pengangkatan perempuan menjadi pemimpin atau wakil rakyat yang diberi mandat untuk ikut andil agar kesejahteraan rakyatnya, menarik dari kejadian bangsa Persia bukan terletak pada pengangkatan perempuan menjadi wakil rakyat melainkan dari rusaknya sistem hukum mereka (penduduk Persia) dan tidak menyampaikan amanah kepada orang yang berhak menerimanya, menyerahkan perkara mereka kepada anak perempuan kiswa yang tidak layak untuk dijadikan pemimpin. Diantara ulama itu adalah Ibnu Hazim, Dia berkata: ,Boleh saja perempuan memegang suatu hukum (wewenang), dan ini juga dikatakan oleh Imam Abu Hanifah, jika ada yang berkata: Bukankah Rasulullah SAW telah bersabda: Tidak akan beruntung suatu kaum yang memberikan apa kira-kira yang akan terjadi. Untuk itu ia berkata, yaa ayyuHal mala-u aftuunii fii amrii maa kuntu qaathi'atan amran hatta tasyHaduun (Hai para pembesar, berilah aku pertimbangan dalam urusanku iniaku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelisku yaitu hingga kalian datang dan mengemukakan pendapat kalian. Allah SWT berfirman: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan skripsi diatas penulis dapat mengambil kesimpulan untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu pada Pasal 245 mengenai keterwakilan perempuan dilembaga legislatif harus memuat paling sedikit yaitu 30% (tiga puluh persen) perlu ditingkatkan kembali agar pada pemilu 2024 yang akan datang dapat mencapai apa yang telah diatur oleh pemerintah dan juga harus memenuhi syarat untuk mencalonkan anggota legislatif yang telah ditentukan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 240 mengenai persyaratan pencalonan anggota legislatif. Dan agar untuk kesenjangan antara kaum laki-laki dan perempuan tidak ada lagi, khususnya didalam lembaga politik.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang keterwakilan perempuan diparlemen sebanyak 30% telah diterapkan sebagai formalitas administrasi persyaratan Dilihat dari 4 (empat) indikator yaitu : Kebijakan implementasi yang mengharuskan kouta perempuan sebanyak 30% diparlemen sudah dilaksanakan dengan memuat kepentingan kelompok sasaran berdasarkan persyaratan administrasi pencalonan oleh KPU Kabupaten Mandailing Natal dengan membuat selebaran yang ditempel di papan pengumuman di KPU Kabupaten

Mandailing Natal terhadap partai politik dan perubahan terkait kebijakan yang menghasilkan manfaat dari implementasi kebijakan. Lingkungan implementasi kebijakan dalam hal ini sudah merespon baik maupun dari KPU Kabupaten Mandailing Natal, Partai Politik dan masyarakat terkait kebijakan.

3. Menurut Fiqh siyasah untuk keterwakilan perempuan didalam lembaga legislatif, diantara ulama itu adalah Ibnu Hazm, dia berkata: Boleh saja perempuan memegang suatu hukum (wewenang), dan ini juga dikatakan oleh Imam Abu Hanifah. Ulama-ulama mazhab Maliki juga membolehkan perempuan menjadi orang yang diwasiatkan dan orang yang mewakili, dan tidak ada nash yang melarang perempuan untuk memimpin atau mengatur urusan-urusan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti memberikan saran pada pihak-pihak yang berkaitan berdasarkan permasalahan yang terjadi antara lain:

1. Penulis berharap agar pada pemilu legislatif 2024 yang akan datang representasi keterwakilan perempuan dapat meningkat dari pemilu sebelumnya pada periode 2019 lalu yang belum mencapai target yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pasal 245 tentang pemilu yang mewajibkan keterwakilan perempuan paling sedikit harus memenuhi kuota sebanyak 30%.
2. Partai politik lebih memperhatikan keterwakilan perempuan dalam pencalonan legislatif dari berbagai aspek baik itu segi pendidikan,

pengalaman dalam politik serta menyerap aspirasi masyarakat tentang perempuan yang dicalonkan.

3. Perlunya pendidikan politik terhadap anggota partai politik agar keterwakilan perempuan terpenuhi dan perlu adanya sosialisasi terhadap masyarakat mengenai pentingnya peran wanita dalam anggota legislatif agar aspirasi perempuan diparlemen dapat diperjuangkan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Asror, Mustaghfiri. 1983. *Emansipasi Wanita Dalam Syari'at Islam*. Semarang: C.V. Toha Putra Semarang.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*. Jakarta: BPHN.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- Assiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Atmosudirjo, Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Busroh, Abu Daud. 1989. *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Departemen Pendidikan Nasional. 1997. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Diantha, I Made Pasek. 2017. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Efendi, Jonaedi. 2018. *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Harahap, Basyral Hamidy. 2004. *Madina Yang Madani*. Panyabungan: Pemda Mandailing Natal.
- Indar Parawansa, Khofifah. 2002. *Hambatan Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia, dalam Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah, Internasional IDEA*. Jakarta: data Sekretariat Jenderal DPR dan Komisi Pemilihan Umum.

- Iqbal, Muhammad. 2001 *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Persada.
- Kelompok Kerja Convention Watch. 2012. *Hak Azasi Perempuan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Nadezha, Shedova. 2002. *Kendala-Kendala Terhadap Partisipasi Perempuan Dalam Parlemen*. Jakarta: IDEA.
- Pudji, Tri Marhaeni. 2008. "Citra Perempuan dalam Politik." *Jurnal Studi Gender & Anak*.
- Purnomowati, Dwi Reni. *Implementasi Sistem Parlemen Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Republik Indonesia. 2002. Pasal 13 Ayat (3) UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.
- Republik Indonesia. 2003. Pasal 65 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu.
- Republik Indonesia. 2017. *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*.
- Republik Indonesia. UU No. 68 Tahun 1958 *Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan*.
- Subhan, Zaitunah. 2004. *Perempuan Dan Politik Dalam Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren.
- Sutjianingsih, Sri. 1992. *Peranan Wanita Indonesia Dalam Masa Pergerakan Nasional*. Jakarta: Pemimpin Proyek Inventarisasi Dan Dokumentasi Sejarah Nasional.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3).
- Undang-Undang Republik Indonesia. 2012. No. 8 Tahun 2012.
- UUD Negara republik Indonesia tahun 1945.

B. Penelitian

Hasil wawancara dengan Muhammad Yasir Nasution, Komisioner KPU Mandailing Natal, Agustus 2021 jam 13:40 WIB.

Hasil wawancara dengan Zubaidah Nasution, Anggota DPRD Kab. Mandailing Natal, 5 Agustus 2021 jam 10:00 WIB

C. Jurnal

Ariany, Lies.2009. *Partispasi Perempuan Di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Diprovinsi Kalimantan Selatan*, Jurnal Konstitusi.

Arnita, Dessy. 2016. “Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019,” Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM.

Dahlerup, Drude. 2002. “Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan”, dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, IDEA.

Kurniawan, Nalom. 2014. “Keterwakilan perempuan Di Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008”. Jurnal Konstitusi.

Winarto, Sulistyio Adi. 2010. *Peranan Perempuan dalam Politik dan Jabatan Publik*. Jember: Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember.

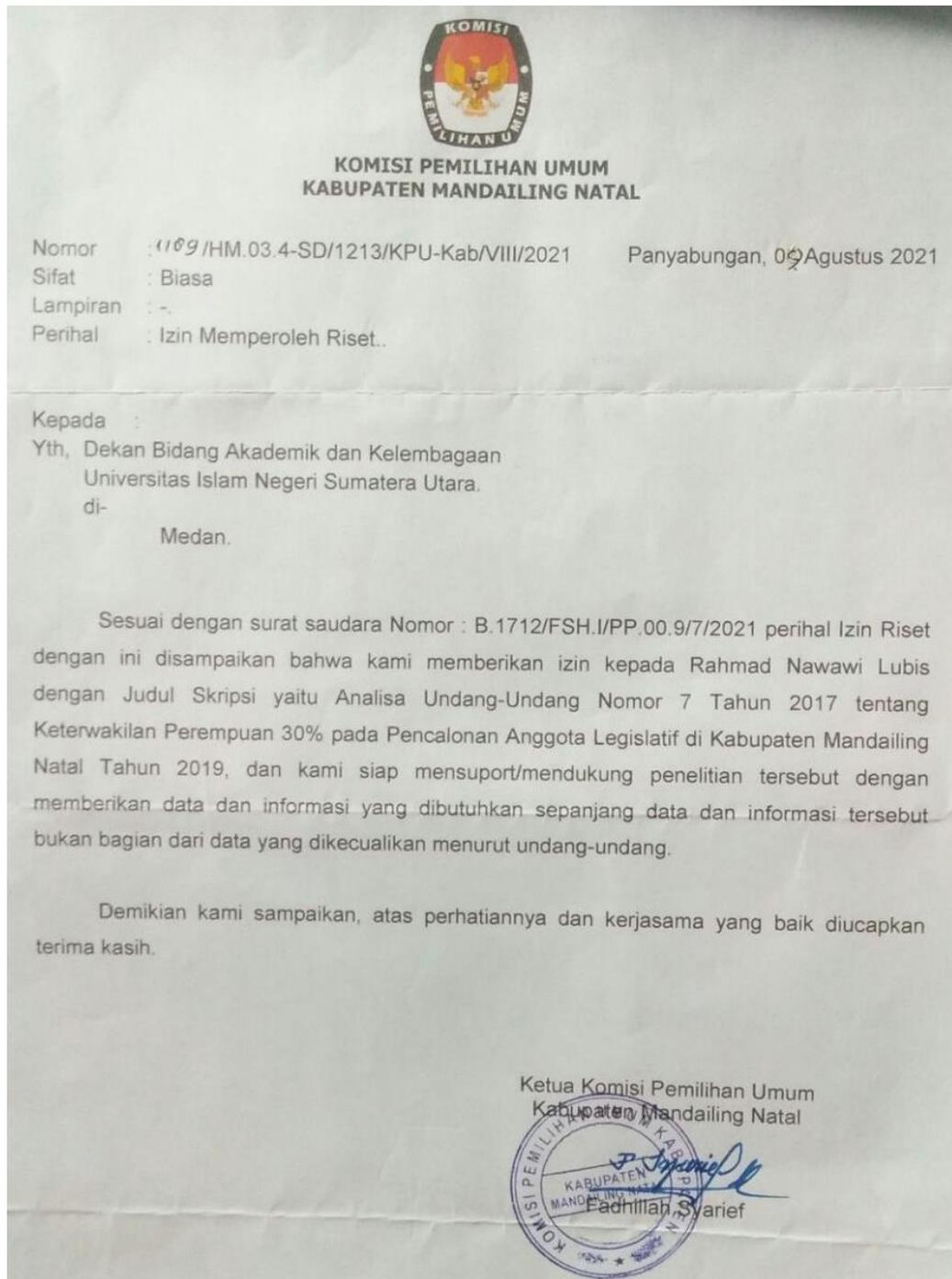
D. Website

Arifin, Sarah. 2021. “Pentingnya memilih Caleg Perempuan dalam Pemilu 2019”. dalam www.magdalene.com (diakses pada 28 Juli 2021).

<https://madina.go.id/gambaran-umum-kabupaten-mandailing-natal>.di akses pada hari Sabtu 27 Juli 2021.

Pusparini, Esti Tri.2021. “Pacu Eksistensi Perempuan di Parlemen” dalam <http://m.harnas.co/2019/03/04/pacu-eksistensi-perempuan-di-parlemen> (diakses pada 7 Agustus 2021).

LAMPIRAN



Surat balasan izin riset



Wawancara dengan Bapak Muhammad Yasir Nasution (komisioner KPU)

RIWAYAT HIDUP



Rahmad Nawawi Lubis, Dilahirkan di Kabupaten Mandailing Natal tepatnya di desa Tamiang Kecamatan Kotanopan pada Tanggal 7 Desember 1993. Anak ke enam dari enam bersaudara pasangan dari Bapak Sakti Lubis dan Ibu Suharni. Peneliti menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar di SD N 142658 Tamiang

kabupaten Mandailing Natal pada tahun 2006. Pada tahun itu juga peneliti melanjutkan pendidikan di MTs Musthafawiyah Purba Baru Kecamatan Lembah Sorik Marapi dan Tamat pada tahun 2009 kemudian melanjutkan sekolah di MA Musthafawiyah Purba Baru Kecamatan Lembah Sorik Marapi dan selesai pada tahun 2012. Pada tahun 2014 peneliti melanjutkan pendidikan di perguruan tinggi negeri, tepatnya di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UINSU) Fakultas Syariah dan Hukum pada program studi Hukum Tata Negara (Siyasah). Peneliti menyelesaikan kuliah strata satu (S1) pada tahun 2021.