

**DISERTASI**

**KEDUDUKAN PEREMPUAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN  
DESA ADAT  
(Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat)**

**THE POSITION OF WOMEN IN THE TRADITIONAL VILLAGE  
GOVERNMENT SYSTEM  
(A Study of Gender Justice in Customary Law)**

**MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL  
P0400316411**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**KEDUDUKAN PEREMPUAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN  
DESA ADAT**

**(Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat)**

**DISERTASI**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi  
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh:

**MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL  
P0400316411**

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**PENGESAHAN DISERTASI**

**KEDUDUKAN PEREMPUAN DALAM SISTEM  
PEMERINTAHAN DESA ADAT**  
(Suatu Tinjauan Keadilan Gender Dalam Hukum Adat)

Disusun dan diajukan oleh:

**MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL**  
P0400316411

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 22 Juli 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor



**Prof. Dr. A. Suriyaman Mustari Pide, SH., M.Hum.**  
NIP. 196907271998022001

Co-Promotor,

Co-Promotor,



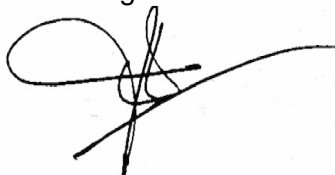
**Prof. Dr. Aminuddin Salle, S.H., M.H.**  
NIP. 194807021975031001



**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196712311991032002

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum



**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP. 196408241991032002



**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196712311991032002

## **PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL

NIM : P0400316411

Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa dalam disertasi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan disuatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Makassar, 2021

yang membuat pernyataan,



MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL

## KATA PENGANTAR

Segala Sebab itu segala Puji dan Syukur sebagai ungkapan rasa terima kasih, patut dinaikkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas berkat dan karunia-Nya-lah penulisan ini dapat terselesaikan.

Disertasi dengan judul: “Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat (Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat)” ini, merupakan suatu persyaratan ilmiah dalam rangka penyelesaian pendidikan Doktor (S3) Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Banyak kendala telah penulis lalui dalam penulisan disertasi ini. Tetapi juga ada banyak dukungan materil maupun moril, kemudahan, ide, saran yang konstruktif dari berbagai pihak memungkinkan dapat terselesainya penulisan disertasi ini. Olehnya itu, dengan rasa hormat yang mendalam, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Pemerintah Republik Indonesia, melalui Lembaga Pengelolaan Dana Pendidikan Kementerian Keuangan, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan dengan beasiswa dari Negara.
2. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar, yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis melaksanakan studi lanjut Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar sejak tahun 2016;

3. Rektor Universitas Pattimura Ambon, yang telah memberikan ijin dalam bentuk Keterangan Belajar kepada penulis, sehingga dapat mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar;
4. Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddian Makassar, yang telah mengimplementasikan kebijakan penerimaan mahasiswa Program Doktor yang memungkinkan penulis dapat diterima mengikuti Program Doktor pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2016;
5. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, baik ketika dipimpin Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH, maupun sekarang dipimpin Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M. Si, yang telah banyak memberikan berbagai kemudahan maupun dorongan untuk menyelesaikan studi.
6. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, yang telah memberikan ruang dan suasana belajar yang memungkinkan penulis mendapatkan tambahan ilmu pengetahuan hukum baik formal maupun informal;
7. Dekan Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, yang telah memberikan ijin sehingga penulis dapat melaksanakan dan menyelesaikan pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar;
8. Secara khusus kepada Tim Promotor, yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Andi Suriayaman Mustari Pide, SH., MH

(promotor); Prof. Dr. Aminuddin Salle, SH., MH (co-promotor); dan Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M. Hum (co-promotor); yang telah banyak meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan, saran maupun masukan sebagai bekal ilmu pengetahuan kepada penulis sejak penyusunan proposal penelitian sampai penulisan Disertasi ini;

9. Rasa terima kasih yang sama disampaikan kepada Tim Penguji, yang terhormat dan maha terpelajar Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M. Si; Prof. Dr. Andi Pangeran Moenta, SH., MH., DFM; Prof. Dr. Alma Manuputty, SH., MH; Dr. Nurfaidah Said, SH., MH., M. Si yang dalam kedudukan sebagai penguji, telah banyak memberikan saran dan masukan kepada penulis mulai dari ujian Proposal Penelitian sampai dirampungkannya penulisan Disertasi ini;
10. Kepada para Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, baik yang memberikan kuliah secara langsung maupun yang tidak memberikan kuliah, penulis perlu menyampaikan rasa terima kasih yang dalam, karena pemikiran dan pemahaman terhadap substansi persoalan hukum, telah banyak penulis dapatkan melalui perkuliahan maupun dalam diskusi informal dalam lingkungan pertemuan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
11. Para pegawai akademik Pa Uli, Pa Hasan, Pa Hakim dan seluruh tenaga kependidikan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang begitu setia dan rela membantu penulis.

12. Bupati dan Walikota di wilayah Administrasi Provinsi Maluku yang telah memberikan kesempatan kepada penulis melakukan penelitian dalam rangka penyelesaian disertasi ini;
13. Kepada teman-teman seperjuangan dalam program doktrol Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2016, terima kasih untuk kebersamaan selama ini.
14. Secara khusus kepada kedua Orang Tua tercinta, Bapak Deddy. Lakburlawal (alm) yang dengan keterbatasan sebagai pegawai kecil telah membesarkan dan menyekolahkan penulis mendorong bahkan memaksa penulis untuk memperjuangkan pendidikan sampai ke jenjang Doktoral, rasa terima kasih tak terhingga kepada mama Juliana Somarwane yang bukan hanya membesarkan penulis tetapi karena doa dan perjuangannya, serta keiklasan dari mama kekasih menemani anak-anak sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan ini dengan tenang.
15. Rasa terima kasih yang sama kepada seluruh adik dan kakak Dorsilla Uniwaly bersama suami dan anak-anak, Johan Lakburlawal, Agustinus Lakburlawal dan Patrick Lakburlawal untuk setiap dukungan dan doa.
16. Rasa terima kasih juga bagi mertua Bapak Kerel Lekipiouw, SH untuk setiap doa, perhatian dan dukungan bagi penulis, terima kasih juga untuk semua saudara ipar, Lea Maria Lekipiouw, S.Sos bersama keluarga, Alexander Lekipiouw bersama keluarga, Dr. Sherlock. H. Lekipiouw, S.H., M.H bersama



keluarga, Roy Lekipiouw bersama keluarga, Ongen Lekipiouw, S.Sos bersama keluar, adik Meike Lekipiouw, S.Pi. Karena dukungan kalian penulis tidak akan sampai ke tahap ini.

17. Penulis juga mengucapkan terima kasih dari dasar hati yang tulus kepada Almarhum Ir. Taslim Azis, yang begitu banyak memberikan bantuan secara moril teteapi juga materi mulai penulis menempuh pendidikan magister sampai saat penulis menempuh pendidikan Doktoral, bapak tidak berhenti memberikan bantuan bagi penulis dan keluarga
18. Ucapan terima kasih yang sama juga bagi ibu Senator Novita Anakotta, S.H., M.H bersama suami Johan Lewerissa, S.H., M.H dan anak-anak untuk setiap bantuan moril maupun materiil,
19. semua keluarga dan teman serta sahabat di Tual Isye Rahayaan dan anak-anak Cecen Let-Let, SH dan Ferdinand Renel, SH, teman-teman kelas IPA Angkatan 2001 SMU Negeri 1 Tanimbar Selatan, keluarga besar di Moa khususnya Adik Akhirma Berkatin JR Untajana, SH beserta Keluarga yang menemani penulis selama penelitian, terima kasih untuk kebersamaan dan bantuaannya
20. Sahabat-Sahabat Penulis Lodwyk Wessy, SH, MH, Aznat Julian Luturmas, SH, MH, Akhirma Berkatin JR Untajana, SH, terima kasih untuk setiap waktu diskusi, cerita dan waktu untuk menemani penulis dalam penelitian, bersyukur memiliki kalian.
21. Rasa terima kasih penuh cinta penulis sampaikan kepada suami tercinta (Boyke Lekipiouw) dan Keempat anak tersayang

(Anggella Lekipiouw, Juliana Lekipiouw, Alexandra Lekipiouw dan Theodore Lekipiouw) yang telah mengizinkan penulis menempuh jenjang pendidikan Doktoral dan merelakan waktu-waktu kebersamaan bersama penulis demi terselesainya penulisan ini.

Penulis menyadari ada banyak pihak juga yang turut memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis hingga terselesainya penulisan ini. Olehnya itu penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah turut membantu penulis dalam penulisan ini.

Akhir kata penulis berharap disertasi ini dapat bermanfaat terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum adat, hukum tata pemerintahan, serta semua pihak yang terus memperjuangkan kesetaraan terhadap perempuan demi terwujudnya keadilan gender terhadap perempuan dalam pembangunan. Terima kasih

Makassar, ....., ....., 2021

PENULIS

## ABSTRAK

**MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL**, Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat (Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat), dibimbing oleh Tim Promotor: Andy Suriyaman Mustari Pide (Promotor), Aminuddin Sale (Ko-Promotor I), Farida Patittingi (Ko-Promotor II)

Tujuan dari penelitian ini adalah 1) menemukan dan menganalisis hakikat Keberadaan kepemimpinan perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat berdasarkan hukum adat di Maluku; 2) menganalisis dan mendeskripsikan peran serta pola kepemimpinan perempuan sebagai pemimpin desa adat dalam pengembangan desa adat yang dipimpinnya; 3) Menganalisis dan mendeskripsikan pengaturan hukum terhadap kepemimpinan perempuan dalam pemerintahan desa adat

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Hukum (Legal Research) yang memadukan dua jenis penelitian yaitu *yuridis normatif* dan *yuridis sosiologis* yaitu kajian terhadap kedudukan perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat sebagai gejala sosial, hukum dan masyarakat. Dengan pendekatan permasalahan perundang-undangan, konseptual dan komparatif. Dengan menggunakan bahan hukum dan data, dimana bahan hukum meliputi bahan hukum primer, sedangkan data melalui penelitian yang dilakukan pada kabupaten dan/atau kota yang berada pada wilayah administrasi Provinsi Maluku. dengan populasi yaitu kepala desa dan tokoh adat serta tokoh perempuan dengan metode penentuan sampel metode *purposive sampling*. Jenis data yang digunakan yaitu data primer data yang diperoleh secara empiris dari penelitian yang telah dilakukan melalui interview atau wawancara langsung kepada responden di lapangan dan Data sekunder, adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*)

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa 1) Pada hakikatnya kepemimpinan perempuan dalam desa adat di Maluku masih dipandang sebagai kepemimpinan alternatif atau pengganti hal ini karena kepemimpinan dalam pandangan masyarakat hukum adat di Maluku adalah kepemimpinan laki-laki. Dengan demikian, hukum, nilai-nilai adat dan budaya dalam masyarakat Maluku masih menempatkan perempuan dalam kesetaraan dan keadilan terutama terkait dengan kedudukan dalam jabatan adat, perempuan berada pada posisi marginal dan stereotipe yang merugikan perempuan. 2) Pada tataran implementasi perempuan telah turut dalam sistem pemerintahan desa adat baik sebagai kepala desa adat, maupun anggota Badan Permusyawaratan Desa, namun dalam jumlah yang masih sedikit dan tidak sebanding dengan keberadaan laki-laki, dalam kepemimpinannya sebagai kepala desa adat, perempuan di Maluku cenderung menerapkan kepemimpinan transformasional feminis dengan gaya kepemimpinan pemerintahan yang demokratis. 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai ketentuan payung tentang desa dan Peraturan Daerah Provinsi Maluku tentang Penataan Desa adat belum mengatur dengan jelas kedudukan perempuan dalam jabatan kepala desa adat yang menunjukkan adanya bias gender secara implisit sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terkait kedudukan perempuan sebagai kepala pemerintahan desa adat

**Kata Kunci** : Kedudukan, Perempuan, Sistem Pemerintahan Desa Adat dan Keadilan Gender

## ABSTRACT

**MAHRITA APRILYA LAKBURLAWAL**, The Position of Women in the Traditional Village Government System (A Study of Gender Justice in Customary Law, guided and supervised by (Andi Suriyaman Mustari Pide, Aminuddin Sale, and Farida Patittingi)).

The purposes of this research are 1) To examine and find the nature of the existence of women's leadership in the customary village government system based on customary law in Maluku; 2) Assessing and analyzing the role and leadership patterns of women as traditional village leaders in the development of the traditional villages they lead; 3) Assessing and describing legal arrangements for women's leadership in customary village governance.

The method used in this research is Legal Research which combines two types of research, namely juridical normative and juridical sociology, namely a study of the position of women in the traditional village government system as a social, legal and community phenomenon. With the approach to statutory problems, conceptual and comparative. By using legal materials and data, where legal materials include primary legal materials, while the data is through research conducted in districts and / or cities that are in the administrative area of Maluku Province. with a population, namely village heads and traditional leaders as well as female leaders with a purposive sampling method of determining the sample. The type of data used is primary data, data obtained empirically from research that has been conducted through interviews or direct interviews with respondents in the field and secondary data, is data obtained from library research which aims to obtain concepts, theories theory and information as well as conceptual thoughts from previous researchers in the form of laws and regulations and other scientific works

The results of this study indicate that 1) In essence, women's leadership in traditional villages in Maluku is still seen as alternative or substitute leadership. This is because the leadership in the view of the customary law community in Maluku is male leadership. Thus, law, customary and cultural values in Maluku society still place women in inequality and injustice, especially related to positions in traditional positions, women are in marginal positions and stereotypes that harm women. 2) At the implementation level, women have participated in the customary village government system, both as traditional village heads, as well as members of the Village Consultative Body, but in small numbers and not comparable to the presence of men, in their leadership as traditional village heads, women in Maluku tend to apply feminist transformational leadership with a democratic government leadership style. 3) Law Number 6 of 2014 concerning Villages as an umbrella provision regarding villages and Maluku Province Regional Regulations concerning Traditional Village Arrangements have not clearly regulated the position of women in the position of traditional village heads which shows an implicit gender bias, causing legal uncertainty regarding the position of women as the head of the traditional village government

**Keywords:** Position, Women, Customary Village Government System and Gender Justice

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>x</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	24
C. Tujuan Penelitian .....	25
D. Manfaat Penelitian .....	25
E. Orisinalitas Penelitian.....	26
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>30</b>
A. Desa Adat .....	30
1. Pengertian Desa dan Desa Adat.....	30
2. Pemerintahan Desa Adat .....	43
3. Pengangkatan dan Wewenang Pemerintahan Desa Adat ..	48
B. Hakikat dan Kedudukan Perempuan.....	50
1. Hakikat Perempuan.....	50
2. Kedudukan dan Peran Perempuan .....	54
a. Kedudukan Perempuan .....	54

b. Peran Perempuan.....	58
C. Pengaturan Hukum Nasional Terhadap Kedudukan Perempuan.....	60
1. Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Perempuan ....	60
2. Pengaturan Tentang Hak Perempuan Dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	73
D. Gender .....	97
1. Definisi Gender .....	97
2. Ketimpangan Gender .....	102
3. Perspektif Gender .....	110
4. Keadilan dan Kesetaraan Gender .....	113
E. Landasan Teori .....	117
1. Teori Hukum Feminisme .....	117
2. Teori Keadilan .....	130
3. Teori Kepemimpinan .....	135
F. Kerangka Pemikiran Teoritis .....	150
G. Bagan Kerangka Pikir.....	155
H. Definisi Operasional.....	156
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>158</b>
A. Jenis Penelitian .....	158
B. Pendekatan Permasalahan .....	159
C. Sumber Bahan Hukum dan Data .....	160
1. Penelitian Hukum Normatif .....	160
2. Penelitian Hukum Empiris .....	161
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dan Data .....	162

E. Teknik Analisis Data.....	164
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>166</b>
A. Hakikat Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Desa Adat di Maluku .....	166
1. Makna Keberadaan Perempuan Sebagai Pemimpin .....	166
2. Jejak Kepemimpinan Perempuan dalam Sejarah Kerajaan Nusantara .....	176
3. Makna Perempuan Menurut Hukum Adat Masyarakat Maluku .....	186
4. Keberadaan Perempuan sebagai Kepala Desa dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat Menurut Hukum adat di Maluku .....	203
a. Gambaran Umum Desa Adat di Maluku .....	203
1) Gambaran Umum Provinsi Maluku.....	203
2) Desa Adat di Maluku .....	206
3) Pemerintahan Desa Adat di Maluku .....	218
b. Perempuan sebagai Kepala Desa Adat Menurut Hukum Adat.....	226
c. Analisis Gender terhadap kedudukan perempuan Sebagai Kepala Pemerintahan Desa Adat .....	237
B. Implementasi Peran Perempuan Sebagai Kepala Pemerintahan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat.....	256
1. Peran Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia .....	256

2. Peran Perempuan sebagai kepala pemerintahan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat .....	284
3. Gaya atau Tipe Kepemimpinan Pemerintahan Perempuan Dalam Pengembangan Desa Adat.....	297
C. Pengaturan Hukum Terhadap Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat .....	312
1. Kepastian Hukum Kedudukan Perempuan Sebagai Kepala Pemerintahan Desa Adat Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	323
2. Keadilan Gender yang bermartabat bagi Perempuan Dalam Pemerintahan Desa Adat.....	345
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>359</b>
A. Kesimpulan .....	359
B. Saran.....	361
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>363</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Hak-hak Konstitusional Perempuan.....	70
Tabel 4.1.	Kedudukan perempuan dalam kepemimpinan pemerintahan desa adat .....	230
Tabel 4.2.	Perkembangan Keterwakilan Perempuan di DPR RI sejak 1950-2019 .....	271
Tabel 4.3.	Menteri Perempuan di Indonesia dari Masa ke Masa .....	273
Tabel 4.4.	Kepala Daerah Perempuan dalam Pemerintahan di Indonesia dari Tahun 2000-2021 .....	277
Tabel 4.5.	Jumlah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menduduki jabatan Struktural berdasarkan jenis kelamin tahun 2019.....	282
Tabel 4.6	Keberadaan Perempuan dalam Lembaga Yudikatif dan BUMN Tahun 2019 .....	283
Tabel 4.7	Perbandingan jumlah kepala desa di provinsi Maluku berdasarkan jenis kelamin tahun 2019 .....	287
Tabel 4.8	Perbedaan jumlah kepala desa berdasarkan jenis kelamin tahun 2014 dan 2019.....	288
Tabel 4.9	Alasan Partisipasi Perempuan untuk Diangkat Menjadi Kepala Desa .....	350

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perempuan sama halnya dengan laki-laki merupakan makhluk ciptaan Tuhan yang sempurna, sehingga perempuan dalam keberadaannya dianugerahi potensi dan kemampuan yang cukup untuk dapat menjalankan tanggung jawab dan beraktifitas baik secara umum maupun secara khusus. Potensi yang sama juga sebagaimana yang dianugerahi terhadap laki-laki.

Perempuan sejatinya diciptakan untuk dapat menjadi teman serta penolong yang sepadan atau pasangan laki-laki sebagaimana seharusnya agar semua hal yang ada di dalam ini berpasang-pasangan untuk dapat saling melengkapi sehingga tidak ada satupun di ala mini yang dapat disebut lengkap tanpa ada yang lainnya. Semua yang telah diciptakan Tuhan dilengkapi dengan kelebihan dan kekurangannya masing-masing, demikian bahwa perempuan diciptakan dari laki-laki dan laki-laki terlahir dari perempuan sehingga baik laki-laki dan perempuan memiliki kelebihan tentu saja juga memiliki kekurangan yang akan dilengkapi oleh pasangannya. Lebih dari itu perempuan dianggap sebagai ibu tempat dimana kehidupan terlahir dan bertumbuh.

Perempuan dapat dipahami dari sudut pandang fisik dan psikisnya. Secara fisik, perempuan didasarkan pada struktur komposisi biologis dan perkembangan unsur kimia tubuh. Artinya

bahwa, secara fisik perempuan dipandang sebagai jenis kelamin yang ditandai dengan kepemilikan alat reproduksi berupa Rahim, sel telur serta payudara yang memungkinkan perempuan untuk hamil, melahirkan dan menyusui yang menjadi kodrat dari perempuan. Sedangkan secara psikis pandangan tentang perempuan didasarkan pada sifat, maskulinitas atau feminitas. Artinya bahwa dalam konteks psikis perempuan disefenisikan sebagai makhluk yang ditandai dengan sifat yang feminis.

Dalam pandangan yang berlaku secara universal, perempuan dianggap berbeda dengan laki-laki perbedaan tersebut tidak hanya terbatas pada perbedaan fisik atau biologis saja, tetapi juga secara psikis bahwa perempuan digambarkan sebagai makhluk yang lemah lembut, tidak tegas, tidak rasional serta cenderung mengalah, berbeda dengan laki-laki yang dipandang sebagai makhluk yang kuat, besar, tegas dan dominan dalam berbagai hal. Adanya dikotomi laki-laki dan perempuan ini kemudian tergambar dalam pembagian kerja, yang cenderung mengarah pada pembagian kerja secara seksual. Pada akhirnya dikotomi antara laki-laki dan perempuan tidak hanya meliputi perbedaan fisik dan psikis saja, tetapi juga berdampak pada kondisi sosial budaya masyarakat.

Adanya pembagian kerja secara seksual memisahkan jenis pekerjaan bagi perempuan dan laki-laki. Terdapat jenis-jenis pekerjaan yang hanya dapat dan pantas dikerjakan oleh laki-laki demikian juga terdapat jenis pekerjaan yang hanya dapat dan

pantas dikerjakan oleh perempuan. Dalam perkembangan kemudian, pada saat ini memang perempuan telah dapat menjalani beberapa bidang yang dulunya dianggap tabu dan tidak pantas dijalani oleh perempuan, namun masih banyak lapangan pekerjaan yang masih dianggap tidak pantas bagi perempuan. Pekerjaan yang dianggap ideal dan pantas bagi perempuan misalnya guru, perawat, sekretaris. Sedangkan bagi laki-laki pekerjaan yang dianggap ideal dan pantas misalnya insinyur, direktur, menteri atau kedudukan yang berhubungan dengan politik. Politik dan perilaku politik dipandang sebagai aktifitas yang maskulin sehingga hanya cocok bagi laki-laki.

Dunia politik identik dengan dunia kepemimpinan, sementara kepemimpinan itu sendiri cenderung identik dengan kekuasaan, sehingga perempuan dianggap tidak pantas untuk terlibat di dunia politik. Hal ini tentu saja merugikan perempuan karena secara kemampuan, sesungguhnya perempuan memiliki kemampuan yang sama dengan laki-laki. Menurut Plato, kaum perempuan bisa memerintah sama efektifnya dengan kaum pria karena alasan sederhana, yaitu bahwa pemimpin mengatur negara akal mereka. Kaum perempuan menurut Plato, memiliki kemampuan penalaran yang sama persis dengan kaum laki-laki, asalkan mereka mendapatkan pelatihan yang sama dan dibebaskan dari kewajiban membesarkan anak dan mengurus rumah tangga<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Diah Y. Suradiredja dan Syafrizaldi Jpang, *Perempuan di Siggasana Lelaki (Atlas pemimpin perempuan Indonesia)*, Gramedia, Jakarta, 2019, hal 37.

Di lingkup politik saat ini perempuan Indonesia telah cukup terlibat aktif namun bukan berarti kesenjangan dalam hal partisipasi telah hilang. Karena masih terdapat kesenjangan dalam hal partisipasi dan keterwakilan perempuan di struktur politik formal, dominasi laki-laki dan pola pikir patriaki menjadi faktor penyebab masih tetap adanya kesenjangan.

Secara konstitusional dalam hal politik dan kepemimpinan, hak perempuan atas kesamaan di depan hukum dan pemerintahan, diakui dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) meliputi Pasal 27 Ayat (1) menjelaskan bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. pasal ini menggunakan istilah “segala warga negara”, yang berarti kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan tidak mengenal pembedaan jenis kelamin dan gender. Artinya bahwa kesempatan untuk duduk dalam pemerintahan merupakan hak setiap warga Negara termasuk perempuan.

Mempertegas Pasal 27 dalam kaitannya dengan pemerintahan, Pasal 28D Ayat (3) menjelaskan bahwa Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pasal ini mempertegas dengan menggunakan istilah “setiap orang” yang berarti bahwa perlakuan yang sama di hadapan hukum maupun pemerintahan berlaku bagi setiap orang, baik pria

maupun wanita tanpa adanya perbedaan berdasarkan jenis kelamin.

Berkaitan dengan upaya untuk mencapai persamaan tersebut, Pasal 28H Ayat (2) menjelaskan setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Sementara mengenai hak untuk bebas dari tindakan diskriminatif Pasal 28I Ayat (2) menjelaskan bahwa setiap orang bebas dari perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut. sehingga seharusnya perempuan sebagai manusia memiliki hak yang sama dengan laki-laki untuk bebas dan mendapat perlindungan atas perlakuan yang bersifat diskriminatif.

Masalah diskriminatif terhadap perempuan telah berlangsung sepanjang sejarah perjalanan manusia dan menjadi permasalahan dunia. Pada tingkat internasional dasar hukum atas hak-hak perempuan tersebut dapat ditemukan dalam *Universal Declaration of Human Right* (DUHAM 1948), walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit tentang adanya jaminan hak asasi terhadap kelompok perempuan secara khusus, namun dalam Pasal 2 DUHAM dimuat bahwa hak dan kebebasan perlu dimiliki oleh setiap orang tanpa diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Terdapat pula dalam Pasal 7 yang menyebutkan bahwa “Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum

yang sama tanpa diskriminasi. Dengan demikian, bila dikaitkan dengan kewajiban Negara untuk memberikan jaminan atas warga negaranya, Negara juga memiliki tanggung jawab untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia kelompok perempuan sama seperti jaminan kepada kelompok lainnya. Karena perempuan merupakan bagian dari kelompok masyarakat yang juga harus dilindungi hak asasinya, maka pelanggaran terhadap hak asasi perempuan harus juga dianggap sebagai pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia secara umum<sup>2</sup>.

secara khusus pengaturan terkait diskriminatif terhadap perempuan diatur dalam CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) yang merupakan perjanjian Internasional PBB tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan mulai berlaku secara internasional mulai 3 Desember 1981 setelah 20 negara meratifikasinya<sup>3</sup>.

Khusus mengenai perlindungan terhadap hak perempuan pedesaan diatur dalam Pasal 14 CEDAW. Pasal ini merupakan sumbangan pemikiran dari delegasi Indonesia bersama dengan delegasi India, yang menekankan agar Negara wajib memperhatikan masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh perempuan di daerah pedesaan, Negara juga wajib membuat

---

<sup>2</sup> Niken Savitri, *HAM Perempuan-Kritik Teori Feminis Terhadap KUHP*, Rafika Aditama, Bandung, 2008, hal 2

<sup>3</sup>Achi Sudiarti Luhulima, *Cedaw Menegakan Hak Asasi Perempuan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hal 8.

peraturan-peraturan yang tepat untuk menjamin penerapan ketentuan-ketentuan konvensi ini bagi perempuan di daerah pedesaan, serta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di daerah pedesaan, dan menjamin bahwa mereka ikut serta dalam dan mengecap manfaat dari pembangunan pedesaan atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan<sup>4</sup>.

Pada tataran internasional, jaminan perlindungan hak perempuan telah diatur dengan baik dan menjadi kewajiban dari tiap-tiap Negara anggota untuk melaksanakan isi dari konvensi karena merupakan suatu perjanjian. Artinya bahwa Negara anggota wajib menyesuaikan ketentuan hukum nasionalnya sesuai dengan ketentuan yang di atur dalam konvensi.

Indonesia sebagai salah satu negara anggota, meratifikasi CEDAW pada tanggal 24 Juli 1984, yang diimplementasikan lewat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women). Dengan adanya undang-undang ini maka, Indonesia melakukan perbuatan hukum mengikat diri pada perjanjian internasional, menciptakan kewajiban dan akuntabilitas Negara untuk memberikan penghormatan, pemenuhan, perlindungan hak asasi perempuan dan menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal.8



Selain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 yang menjadi tanda Indonesia ikut memperjuangkan perlindungan terhadap hak perempuan, dasar hukum hak-hak perempuan tersebut dapat pula ditemukan dalam instrumen hukum nasional. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, terdapat pula Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPD, DPR dan DPRD yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, serta ketentuan perundang-undangan lainnya yang didalamnya juga mengatur tentang hak perempuan.

Selain itu terdapat juga Inpres Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, memberikan petunjuk adanya keseriusan pemerintah dalam upaya untuk menghilangkan bentuk diskriminasi dalam seluruh sendi kehidupan bernegara. Dalam konsideran Inpres ini disebutkan dua hal, yaitu:

- a) Bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dipandang perlu

melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional;

- b) Bahwa pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah; Inpres ini menjadi dasar adanya berperspektif gender bagi seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional, tanpa kecuali. Baik kebijakan di pusat maupun di daerah haruslah berperspektif gender, apabila tidak maka kebijakan tersebut harus diganti

Dalam hal suatu pemerintahan, sama halnya dengan seorang pria, seorang perempuan juga mempunyai hak yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan. Hak-hak perempuan yang diakui dan dilakukan perlindungan terhadapnya terkait dengan hak-hak perempuan di bidang politik, antara lain:

- a) Hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dengan ikut serta dalam perumusan kebijakan pemerintah dan pelaksanaan kebijakan;
- b) Hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan berkala yang bebas untuk menentukan wakil rakyat di pemerintahan;

Hak untuk ambil bagian dalam organisasi-organisasi pemerintah dan non-pemerintah dan himpunan-himpunan yang berkaitan dengan kehidupan pemerintah dan politik negara tersebut.

Perempuan sebagai suatu bagian dari kelompok masyarakat yang hidup disuatu Negara, merupakan kelompok yang juga wajib mendapatkan jaminan atas hak-hak yang dimilikinya secara asasi, maka pelanggaran terhadap hak asasi perempuan harusnya juga dianggap sebagai pelanggaran ham secara umum.<sup>5</sup> karena itu harus dinyatakan secara eksplisit. Kesadaran akan hal inilah yang kemudian melahirkan banyak pergerakan perempuan untuk memperjuangkan haknya.

Secara yuridis, dalam tataran internasional maupun nasional, Instrumen hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia mengakui tentang adanya prinsip persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Namun, dalam tataran implementasi penyelenggaraan bernegara. Di Indonesia masih ada diskriminasi, ketidakadilan dan ketimpangan gender dengan angka yang tinggi, bahkan untuk Negara-negara setingkat Asia Tenggara, Indonesia masuk dalam peringkat tiga besar dalam hal ketimpangan gender, bersama-sama dengan Laos dan Kamboja<sup>6</sup>.

Kesetaraan gender pada tataran praktis cenderung disandingkan dengan kondisi ketidaksetaraan gender yang selalu dialami oleh perempuan yang berkaitan dengan kondisi diskriminasi yang dialami oleh perempuan, sehingga membicarakan konsep kesetaraan gender menjadi pembahasan yang rumit karena penuh kontroversi. Terdapat pemahaman yang berbeda-beda terkait

---

<sup>5</sup> Niken Savitri, Op Cit, hal 1.

<sup>6</sup> Ristina Yudhanti, *Perempuan Dalam Pusaran Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 4.

kesetaraan gender. Ada pemahaman yang mengartikan kesetaraan gender sebagai kesamaan antara hak dan kewajiban yang tentu saja masih belum jelas, atau ada juga yang mengartikan kesetaraan gender sebagai mitra yang sejajar antara laki-laki dan perempuan, pemahaman ini juga dianggap belum jelas, demikian juga terdapat pemahaman bahwa kesetaraan gender berarti bahwa antara laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama dalam mengaktualisasikan diri, akan tetapi tetap harus sesuai dengan kodratnya masing-masing.

Membicarakan kesetaraan gender sering disebut sebagai keadilan gender berarti membahas mengenai keadilan dalam studi gender. Sedangkan keadilan gender itu sendiri berarti perlakuan adil yang diberikan baik kepada laki-laki maupun perempuan. Keadilan gender menurut USAID menyebutkan bahwa "*Gender Equity is the process of being fair to women and men. To ensure fairness, measure must be available to compensate for historical and social disadvantages that prevent women and men from operating on a level playing field. Gender equity strategies are used to eventually gain gender equality. Equity is the means; equality is the result.*" (keadilan gender merupakan suatu proses untuk menjadi fair baik pada perempuan maupun laki-laki. Untuk memastikan adanya fair, harus tersedia suatu ukuran untuk perempuan dan laki-laki dari berlakunya suatu tahapan permainan. Strategi keadilan

gender pada akhirnya digunakan untuk meningkatkan kesetaraan gender. Keadilan merupakan cara kesetaraan adalah hasilnya)<sup>7</sup>.

Istilah gender pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller (1986) untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada pendedfinisian yang bersifat sosial budaya dengan pendefenisian yang berasal dari ciri fisik biologis. Gagasan ini dapat dilihat sebagai bagian dari rangkaian gagasan yang diperkenalkan oleh Simone de Beauvoir di tahun 1949 dalam bukunya *Le Deuxieme Sexe*. Beauvuir mengemukakan bahwa dalam masyarakat (pada waktu itu) perempuan sama dengan warga Negara kelas dua dalam masyarakat, seperti seorang Yahudi atau Negro. Dibanding laki-laki, maka perempuan adalah warga kelas dua yang sayangnya lebih sering tidak Nampak (*not exist*)<sup>8</sup>.

Pada tataran implementasi, walaupun perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki termasuk hak politik namun kedudukan perempuan dalam masyarakat yang patriarkhi cenderung dibatasi pada daerah domestik, tidak ada kebebasan untuk menentukan pilihan sendiri atau mengambil keputusan sendiri terkait kehidupannya. Kedudukan perempuan selalu lebih rendah daripada laki-laki, perempuan tidak terlibat dalam

---

<sup>7</sup>Herien Puspitawati, 2013, konsep dan teori keluarga, <http://ikk.fema.ipb.ac.id/v2/images/karyailmiah/teori>, diakses tanggal 30 september 2018, pukul 20.08

<sup>8</sup> Riant Nugroho, Op Cit, hal 33.

pengambilan keputusan. Hal ini terjadi karena laki-laki dipandang sebagai pemimpin yang mengambil keputusan.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa banyak perempuan yang dalam lintasan sejarah mampu menjalankan tampuk kepemimpinan dengan bijaksana. Sejarah selalu membuktikan bahwa kuasa kepemimpinan perempuan telah ada sejak berabad-abad silam walaupun cenderung kabur dalam sebuah penulisan sejarah yang lebih didominasi oleh kaum lelaki.

Fenomena kepemimpinan perempuan di dunia ditandai dengan adanya kepala negara wanita yaitu di Pakistan dan Bangladesh. Perdana Menteri (PM) Benazir Bhutto menjadi Kepala Negara Pakistan dua periode yang pertama pada tahun 1988-1990 dan yang kedua pada tahun 1993-1996. Bangladesh, Negara yang memisahkan diri dari Pakistan pada 1971, dipimpin oleh dua kepala negara wanita yaitu Khaleda Zia (1991-2006) dan Sheikh Hasina yang berkuasa dua periode yakni tahun 1996-2001 dan 2009 sampai sekarang. Gloriyal Makapagel Aroyo yang menjadi presiden Filipina, Corri Aquino, Ratu Elizabet yang memimpin kerajaan Inggris, Park Geun-hye presiden Korea Selatan<sup>9</sup>.

Di Indonesia Megawati Soekarnoputri tercatat sebagai Presiden perempuan pertama walaupun sempat ditolak oleh Kongres Umat Islam Indonesia, dengan pertimbangan bahwa

---

<sup>9</sup> Yuminah Rahmatullah, Kepemimpinan Perempuan dalam Islam: Melacak Sejarah Feminisme melalui Pendekatan Hadits dan Hubungannya dengan Hukum Tata Negara, Jurnal Syariah: Jurnal Ilmu Hukum dan Pemikiran, Vol 17 Nomor 1 Juni 2017, <https://media.neliti.com/media/publications/257152-kepemimpinan-perempuan-dalam-islam-aaa8f0f1.pdf>, diakses tanggal 20 November 2018

kepala Negara yang dipegang oleh perempuan dimana penduduknya mayoritas beragama muslim akan cenderung menimbulkan pro dan kontra.

Namun jika melihat sejarah panjang perjalanan nusantara, kepulauan nusantara memiliki pengalaman dipimpin oleh perempuan-perempuan hebat. Diantaranya di Maluku terdapat Ratu Nukila dari kerajaan Ternate sebagai sultanah atau pemimpin perempuan pertama di Kerajaan/kesultanan Ternate<sup>10</sup>.

Di Sulawesi juga pernah dipimpin oleh perempuan adalah daerah Goa yakni Ratu Tumanurung Bainea merupakan Raja Gowa I, beliau adalah seorang putri yang dipercaya masyarakat Gowa turun dari kayangan untuk menyatukan masyarakat Gowa yang saat itu dilanda perang saudara<sup>11</sup>. Selaian Ratu Tumanurung terdapat juga Tenriawaru Pancai tana Besse Kejuara Arung Pone XXVIII<sup>12</sup>. Terdapat pula We Paletai sebagai Rareng tua tahun 1902 dan Hajjah Andi Ninnong tahun 1922 dengan gelar jabatan yaitu Arung Matoa Wajo Lowong<sup>13</sup>.

Bahkan Kerajaan Aceh yang kini menggunakan syariat islam, pernah memiliki tokoh perempuan yang paling banyak dalam bidang pemerintahan, politik dan militer. Tokoh-tokoh itu adalah

---

<sup>10</sup>Dikutip dalam, <https://tirto.id/ratu-nukila-dari-ternate-dikriminalisasi-lalupindah-agama-cHkp>, pada tanggal 18 February 2020, pukul 21.10 WITA

<sup>11</sup>Zainuddin Tika, Muh Ridwan Syam dan Rosdiana Z, *Profil Raja-Raja Gowa*, Perusahaan Daerah Karya Gowa, Gowa, 2006, hal 3

<sup>12</sup>Harun Rasjid Djibe, *Besse Kajuara Srikandi Tangguh dari Timur Ratu Bone XXVIII*, Media Fajar, Makassar, 2007, hal 80

<sup>13</sup>St Aminah P Hamzah, *Hajjah Andi Ninnong Ranreng Tua Wajo*, Percetakan Ujung Pandang, Makassar, 1988, hal 24

Ratu Nur Ilah (wafat 1380) dan Ratu Nahrasiyah (wafat 1428) keduanya dari Kerajaan Samudra Pasai. Kemudian Laksamana Keumalahayati yaitu laksamana Kerajaan Aceh pada masa pemerintahan Sultan Al Mukammil (1589-1604). Terdapat pula empat sultan perempuan berturut-turut dari tahun 1641-1699 yaitu Sultanah Tajul Alam Safiatuddin Syah, Sultanah Nurul Alam, Inayat Syah, dan Kamalat Syah<sup>14</sup>.

Di pulau jawa terdapat pemerintahan Ratu Pramodhawardhani sebagai Raja Mataram Kuno pada pertengahan abad ke-8, Tribhuwana Wijaya Tunggaladewi yang memerintah Majapahit selama dua puluh dua tahun 1328-1350, Ratu Sima dari Kerajaan Kalingga pada abad ke-7 dan Ratu Kalinyamat atau Ratu Jepara, yang memerintah di Jepara pada tahun 1549-1579<sup>15</sup>.

Bercermin pada sejarah Panjang kerajaan-kerajaan Nusantara yang ternyata tidak hanya dipimpin oleh laki-laki tetapi juga diwarnai oleh kehebatan kepemimpinan perempuan, sehingga dapat dikatakan bahwa pada masa lampau perempuan telah berperan penting dalam menjaga kejayaan nusantara. Dengan demikian ketika dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia kemudian perempuan diabaikan dalam kepemimpinan, bahkan dianggap sebagai kelas dua yang tidak pantas memimpin maka dapat diisyaratkan terjadinya suatu kemunduran.

---

<sup>14</sup> Rian Sugiarto, Op cit. Hal 42

<sup>15</sup> Ibid



Masyarakat Indonesia yang masih sangat berpegang pada hukum adat sebagai hukum tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat, dengan landasan budaya patriarki yang kuat dipercaya berpengaruh terhadap kedudukan seseorang sebagai subjek hukum dalam hukum adat. Masyarakat Indonesia yang beragam suku, serta beragam agama, serta tradisi dan adat budaya demikian juga hukumnya (hukum adat) masing-masing, diakui dan dihormati keberadaannya secara konstitusional.

Berkenan dengan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, Pasal 18B ayat(2) UUD 1945 menegaskan, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang". Kemudian di dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa "identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban". Dengan demikian pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat tidak hanya bersifat sosiologis, tetapi juga diakui keberadaannya sebagai subjek hukum penyandang hak dan kewajiban.

Hal ini berarti bahwa bukan hanya hukum negara atau hukum positif yang berlaku dan mengikat setiap warga Negara Indonesia dengan segala konsekuensinya, tetapi juga mengakui keberadaan dan keberlakuan hukum adat dengan segala

konsekuensinya. Hal ini tentunya saja dapat menimbulkan ketidakpastian dalam hal perlindungan terhadap hak perempuan.

Mengenai masyarakat hukum adat di Indonesia, Ter Haar seperti yang dikutip oleh Suriyaman Mustari Pide menyatakan: “Di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia lahir batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal dan orang-orang dalam golongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak seorangpun diantara mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan ini mempunyai pengurus sendiri, harta benda sendiri, milik keduniawian, milik ghaib. Golongan yang demikianlah yang bersifat persekutuan hukum. Dengan kata lain, persekutuan hukum didefenisikan sebagai suatu kelompok/serikat yang mendiami wilayah tertentu yang saling berhubungan sebagai suatu kesatuan susunan yang teratur, bersifat abadi dan memiliki pemimpin serta harta pusaka”<sup>16</sup>.

Keberagaman bentuk masyarakat hukum adat sangat berpengaruh terhadap beberapa aspek dalam hukum adat keluarga, antara lain hukum adat perkawinan yang mencakup bentuk-bentuk perkawinan, cara pelamaran, harta dan akibat

---

<sup>16</sup> Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat Dahulu, Kini dan Akan Datang*, Kencana, Jakarta, 2014, hal 53.

putusnya perkawinan yang sangat tergantung dari tata susunan masyarakatnya, begitu juga dalam hukum adat kekerabatan yang meliputi kedudukan pribadi, pertalian darah, pertalian perkawinan dan pertalian adat, serta hukum adat waris dimana sistem kewarisannya, serta penentuan ahli waris sangat ditentukan oleh tata susunan masyarakat yang berlaku di satu wilayah adat tersebut.

Bahkan lebih jauh keberagaman tersebut juga berpengaruh dalam hukum adat pemerintahan/desa adat yang membedakan serta membatasi kedudukan laki-laki dan perempuan serta hak dan kewajibannya dalam pemerintahan adat, terutama dalam kaitannya dengan jabatan sebagai kepala pemerintahan atau dalam lembaga-lembaga adat dalam desa. Kedudukan laki-laki dan perempuan dalam masyarakat dengan bentuk patrilineal, akan berbeda dengan laki-laki dan perempuan dalam masyarakat dengan bentuk matrilineal atau parental, yang pada akhirnya juga membedakan aturan-aturan adat dalam sistem pemerintahan adat antara satu desa adat dengan desa adat lainnya terutama yang berkaitan dengan jabatan adat.

Persekutuan masyarakat hukum adat kemudian didefinisikan diistilahkan sebagai desa. Desa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) adalah: desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki

batas yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada prinsipnya desa adat merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang terpelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat juga memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul desa sejak desa adat itu terbentuk sebagai suatu komunitas yang asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar territorial yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul yang dimiliki<sup>17</sup>.

Terkait dengan pemerintahan desa adat, terdapat ketentuan khusus, dimana pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan desa adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di desa adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adat dalam prinsip

---

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa (Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi)*, Setara Press, Malang, H.113.

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih daripada itu, pemerintahan desa adat dalam menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan musyawarah desa adat harus sesuai dengan susunan asli desa adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat desa adat<sup>18</sup>. Sedangkan terkait dengan kelembagaan dalam hal ini susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah provinsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 109 UU Desa.

Hal ini berarti bahwa walaupun suatu desa adat dijalankan berdasarkan hak asal usul dan ketentuan-ketentuan hukum adat yang berlaku di desa adat secara turun temurun tanpa adanya suatu aturan tertulis, tetapi undang-undang desa juga memberikan peluang agar penyelenggaraan desa adat ditetapkan dalam suatu peraturan daerah.

Maluku sebagai salah satu wilayah adat di Indonesia yang memiliki keistimewaan-keistimewaan desa adat yang telah ada, dan hidup turun temurun jauh sebelum adanya Negara Kesatuan Republik Indonesia, desa-desa adat di Maluku disebut “Negeri/ Ohoi/ Ohoi Ratshap/ Fenafanan/ Pnue/ Oho/ Leke/ Momor/ Kampong/ Fanua”. Perbedaan istilah tersebut sesuai dengan dasar sejarah dan masing-masing wilayah. Masing-masing negeri memiliki sejarah asal usul serta struktur pemerintahan tersendiri

---

<sup>18</sup> Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara Press, Malang, 2014, hal 53.

yang masih terpelihara sampai sekarang. Negeri berasal dari bahasa sangsekerta yang berarti daerah, kota, kerajaan (suatu wilayah pemerintahan). Negeri-negeri ini memiliki sistem pemerintahan tersendiri untuk mengatur keberlangsungan negerinya. Sistem ini dikenal dengan sistem pemerintahan negeri dan pada umumnya berlaku di wilayah Pulau Ambon dan Maluku Tengah, akan tetapi daerah lain di wilayah Maluku juga menjalankan sistem pemerintahan sendiri yang tidak jauh berbeda.

Pemerintah negeri basis masyarakat hukum adat di Maluku dan memiliki batas wilayah yang jelas baik darat maupun di laut yang biasanya disebut sebagai petuanan negeri dengan sistem pemerintahannya yang bersifat geneologis atau pemerintahan yang ditentukan berdasarkan garis keturunan.

Pada umumnya negeri atau desa adat di Maluku dipimpin oleh seorang raja dan dibantu oleh kepala-kepala *soa* berdasarkan pada waris adat yaitu ditentukan dari garis keturunan. Jabatan raja atau pemerintah diperoleh melalui suatu pemilihan terbatas artinya tidak dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat melainkan dipilih oleh *saniri* lengkap sebagai badan legislatif di negeri, cara pemilihan seperti ini masih dipertahankan akan tetapi sebagian negeri adat telah melakukan pemilihan yang dilakukan secara langsung.

Pemilihan raja dilakukan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan sebagai berikut: Raja yang diangkat sedapat mungkin diambil dari orang yang paling terkemuka karena kelahiran atau

keturunan dan dari golongan keturunan orang-orang pemerintah(*regent*), biasanya dari soa perintah; Jika menurut kebiasaan pemerintah tidak harus diganti secara turun-temurun, tetapi ada hak didahulukan bagi saudara laki-laki bekas pemerintah itu, atau anak-anak itu baru bisa dipilih kalau saudara laki-laki tidak ada, maka harus diperhatikan pula waktu pemilihan, tidak boleh memilih orang selain dari dia. Dalam hal apabila pergantian pemerintah di negeri itu diatur secara turun-temurun, maka pertama sekali pilihan dijatuhkan kepada anak laki-laki, tetapi jika anak laki-laki tidak ada, maka pilihan dijatuhkan kepada saudara laki-laki atau anak laki-laki dari saudara laki-laki dari bekas pemerintah atau raja negeri itu. Jika semua itu juga tidak ada, maka dipilahlah anak laki-laki atau anak laki-laki dari saudara laki-laki dari pemerintah yang memerintah sebelumnya atau yang sebelum-sebelumnya<sup>19</sup>.

Ketentuan tersebut dalam banyak negeri atau desa adat di Maluku masih dipegang teguh. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa yang dapat menjadi raja atau pemerintah negeri adalah anak laki-laki atau saudara laki-laki atau anak dari saudara laki-laki. Ini berarti bahwa perempuan tidak dapat menjadi raja atau pemerintah. Hal ini tentu terjadi sebagai akibat dari bentuk persekutuan yang dianut oleh kelompok masyarakat di Maluku yakni patrilineal, yaitu kelompok masyarakat genealogis yang menarik garis keturunan dari garis ayah secara terus menerus ke atas sehingga pada akhirnya mereka menganggap bahwa mereka

---

<sup>19</sup>*Ibid.*

berasal dari satu ayah/kakek yang sama, perempuan dalam kelompok masyarakat ini bukan merupakan bagian dari anggota persekutuan, sehingga perempuan bukan merupakan ahli waris hanya anak laki-laki yang berhak menjadi ahli waris. Dengan demikian ini tentu saja berpengaruh terhadap penentuan atau pengangkatan raja atau pemerintah.

Pada umumnya desa adat atau negeri-negeri di Maluku menganut bentuk persekutuan atau sistem kekerabatan patrilineal tetapi ada pula desa adat yang memiliki bentuk persekutuan atau sistem kekerabatan yang berbeda yakni sistem Matrilineal. pada masyarakat ini perempuan merupakan ahli waris dan laki-laki berada di luar sistem sehingga laki-laki bukan merupakan ahli waris. Akan tetapi dalam masyarakat yang berbentuk matrilineal pun perempuan tidak pernah diberikan kesempatan untuk diangkat menjadi raja atau pemerintah. Bahkan perempuan dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan pertimbangan dan diwakilkan oleh saudara laki-laki.<sup>20</sup>

Perkembangan yang terjadi kemudian walaupun di beberapa desa adat atau negeri di Maluku, perempuan diangkat menjadi raja atau pemerintah berdasarkan keputusan dari saniri lengkap akan tetapi pengangkatan tersebut juga menyisahkan permasalahan karena dianggap tidak sesuai dengan hukum adat yang dianut oleh

---

<sup>20</sup> Mahrita A. Lakburlawal, 2014, Kedudukan Suami Dalam Sistem Kekerabatan Masyarakat Adat ditinjau dari Perspektif HAK Asasi Manusia (Studi Pada Desa Letwurung Kecamatan Babar Timur Kabupaten Maluku Barat daya) [http://fhukum.unpatti.ac.id/download/jurnal-paper/sasi/JurnalSASI\\_Vol20\\_No.2](http://fhukum.unpatti.ac.id/download/jurnal-paper/sasi/JurnalSASI_Vol20_No.2) 20Juli-20Desember2014



masyarakat Maluku. Sedangkan di sebagian besar desa adat yang lain perempuan tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan, bahkan tidak diizinkan untuk terlibat dalam musyawarah desa selain mengurus konsumsi, dengan demikian tidak dapat juga menduduki posisi kepala desa adat atau Negeri.

Beberapa desa yang dipimpin oleh perempuan seperti Desa Halong dan Desa Rumah Tiga di Kota Ambon, Desa Tananahu, desa Kilmury, desa elpa putih Di Pulau Seram, serta beberapa desa di Kabupaten lainnya seperti Desa Lauran Di Kabupaten Kepulauan Tanimbar, desa Ketti Letpei dan Desa Emplawas di Kabupaten Maluku Barat Daya, Desa Ohoifauw dan Desa Larat Kabupaten Maluku Tenggara.

Walaupun ada beberapa Desa Adat yang dipimpin oleh perempuan namun ini tidak menunjukkan terwujudnya pengakuan dan jaminan terhadap kedudukan perempuan dalam pemerintahan adat di Maluku. Perempuan dalam pemerintahan adat di Maluku pada umumnya dianggap tidak memiliki hak untuk menduduki jabatan raja atau pemerintah walaupun perempuan tersebut berasal dari keturunan yang memerintah ataupun perempuan-perempuan yang berada pada wilayah adat yang tunduk pada bentuk kekerabatan matrilineal.

ketentuan pengangkatan kepala pemerintahan pada desa adat yang mengembalikan berdasarkan ketentuan hukum adat yang berlaku dalam desa adat tersebut menutup kemungkinan bagi

perempuan dalam desa adat di Maluku yang bercirikan patriarki untuk dapat diangkat menjadi pemimpin atau kepala desa adat.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa Hakikat Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Desa Adat Menurut Hukum Adat di Maluku?
2. Sejauhmana implementasi peran perempuan sebagai kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan Desa adat?
3. Bagaimana Pengaturan Hukum Terhadap Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat?

## **C. Tujuan Penulisan**

1. Mengkaji dan menemukan hakikat Keberadaan kepemimpinan perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat berdasarkan hukum adat di Maluku;
2. Mengkaji dan menganalisis peran serta pola kepemimpinan perempuan sebagai pemimpin desa adat dalam pengembangan desa adat yang dipimpinnya;
3. Mengkaji dan mendeskripsikan pengaturan hukum terhadap kedudukan perempuan dalam pemerintahan desa adat.

## **D. Manfaat Penulisan**

1. Manfaat Teoritis: hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, tetapi khususnya hukum adat, Hukum Administrasi Negara, selain juga dapat menjadi rujukan bagi peneliti yang berminat untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang Kedudukan Perempuan dalam Sistem Pemerintahan Adat Di Provinsi Maluku.
2. Manfaat Praktis: hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan yang berarti bagi pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dalam Penyusunan Peraturan Daerah demi penguatan Pemerintahan adat di Maluku dan terutama bagi masyarakat Adat di Maluku.

#### **E. Orisinalitas Penulisan**

Berdasarkan hasil penelusuran penulis, penulis menemukan beberapa penelitian yang berkaitan dengan kajian ini, yakni:

1. Margie Elza Maciline Tahapary, disertasi tahun 2013 di Universitas Hasanuddin, judul Paradigma Perubahan Nilai Tentang Kedudukan Hukum Perempuan Atas Tanah Dati Dalam Perspektif Kesetaraan Gender. Penelitian ini mengkaji permasalahan sejauhmana perubahan nilai terjadi dalam masyarakat hukum adat tentang kedudukan hukum perempuan atas tanah dati serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi terjadinya perubahan nilai tentang kedudukan hukum perempuan

atas tanah dati oleh perempuan. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa terjadi perubahan nilai tentang kedudukan hukum perempuan atas tanah dati dalam kehidupan masyarakat hukum adat di Maluku Tengah yang semula menjunjung kedudukan laki-laki dalam struktur masyarakat mengalami perubahan dengan adanya pengakuan tentang kedudukan perempuan atas tanah dati hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor termasuk dari dalam masyarakat hukum adat itu sendiri.

Adapun yang membedakan dengan penelitian penulis adalah bahwa penelitian penulis melihat aspek kesetaraan dan keadilan gender dalam aspek publik yakni kedudukan perempuan dalam pemerintahan desa adat, dengan lokasi penelitian tidak hanya di Maluku Tengah tapi meliputi Maluku secara keseluruhan.

2. Mustari, disertasi tahun 2013 di Universitas Hasanuddin, judul Perlindungan Hukum Bagi Pemenuhan Hak-Hak Pekerja Perempuan Dalam Peningkatan Kesejahteraan. Disertasi ini mengkaji tentang pelaksanaan prinsip-prinsip hukum dalam ketentuan perundang-undangan yang seharusnya memenuhi prinsip persamaan atau kesetaraan dan prinsip keadilan gender yang diatur dalam DUHAM, Kovenan Ekosob, CEDEW serta Konstitusi, terutama bagi pemenuhan hak-hak pekerja perempuan. Sementara itu, penelitian penulis adalah membahas tentang hak perempuan dalam keberadaannya sebagai anggota masyarakat hukum adat serta haknya untuk dapat menjadi kepala pemerintahan adat. Namun penelitian Mustari dapat dijadikan

bahan rujukan dalam kaitannya dengan pengaturan hak-hak perempuan dalam instrument hukum nasional maupun internasional.

3. Andreas Deny Bakarbesy, Disertasi Tahun 2014 di Universitas Hasanuddin, dengan judul Kedudukan Desa Ditinjau Dari Konstruksi Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Di Provinsi Maluku). Penelitian ini mengkaji tentang relevansi kedudukan desa di Maluku dengan adanya penyelenggaraan otonomi daerah. Sementara itu, dasar dari penelitian ini juga meliputi desa yang dalam hal ini adalah desa adat namun terkait dengan sistem pemerintahannya serta hak perempuan untuk menduduki jabatan tersebut. Sehingga disertasi dari Andreas Deny Bakarbesy ini dapat dijadikan rujukan bagi pengembangan penelitian ini, terutama tentang kedudukan desa adat di Maluku.
4. I Nyoman Sukiadah, Disertasi tahun 2017 di Universitas Udayana, dengan judul Pergulatan Politik Perempuan di Lembaga Legislatif Kabupaten Jemberan Pada Era Reformasi. Penelitian ini mengkaji upaya serta tantangan perempuan bali memperjuangkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislative sebagai upaya mempercepat kesetaraan gender. Sementara itu, dasar dari penelitian ini adalah memperjuangkan terciptanya kesetaraan gender namun dalam lingkup hukum adat terutama hak untuk duduk dan terlibat dalam pemerintahan adat.

5. R.R. Cahyowati, Disertasi tahun 2011 di Universitas Brawijaya dengan judul Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (ditinjau dari Prinsip Keadilan, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi). Penelitian ini menitikberatkan pada menemukan upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di DPR RI sesuai dengan prinsip keadilan, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi, serta memberikan alternatif pemecahan untuk menata keterwakilan perempuan di DPR RI di masa yang akan datang minimal 30 persen dapat diwujudkan.

Sementara penelitian ini walaupun sama halnya dengan penelitian dari saudara R. R. Cahyowati yaitu mengupayakan terciptanya kesetaraan gender secara kelembagaan, namun penelitian ini menitikberatkan pada kelembagaan adat. Yakni mengupayakan terciptanya kesetaraan gender dalam hukum adat terutama dalam sistem pemerintahan adat.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Desa Adat

##### 1. Pengertian Desa dan Desa Adat

Istilah “desa” secara etimologis berasal dari bahasa sansekerta yaitu kata “*swadesi*” yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom. Sejalan dengan itu Sutardjo Kartohadikoesoemo menyatakan bahwa: perkataan “desa”, “dusun”, “*desi*” (merujuk pada kata *swadesi*), seperti juga halnya dengan perkataan “Negara”, “nagari”, “negeri”, “negari”, “negory” (dari perkataan *negarom*), juga berasal dari bahasa sansekerta yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Demikian pula dengan yang disampaikan oleh Ateng Syarifudin yang juga memberikan informasi tentang istilah yang digunakan sebagai kesamaan istilah “desa” yakni “*swagarma, dhisamarga, nagari, mukim, kuria, tumenggungan, negory, wanua* atau *negoriy, manoa, banjar dan penanian*”<sup>21</sup>.

Desa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan dalam beberapa arti yaitu sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa),

---

<sup>21</sup>Ateng Syarifudin, Suprin Na'a, *Republik Desa (Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern DAlam Desain Otonomi Desa*, Alumi, Bandung, 2010, hal. 2

kelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan, udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai awan kota), tanah, tempat, daerah<sup>22</sup> . Desa juga dapat didefenisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul, adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Selain itu desa juga berarti suatu wilayah atau daerah tempat tinggal bersama suatu komunitas sosial yang secara sosiologis terbentuk oleh dorongan faktor-faktor seperti kodrati manusia sebagai makhluk sosial, faktor psikologis, faktor ekobiologis, faktor kepentingan bersama dan faktor keamanan.<sup>23</sup>

terkait pengertian pengertian desa, para ahli memberikan defenisi berbeda-beda, seperti halnya yang dikemukakan oleh R. Bintaro yang dikutip dari buku karangan Hanif Nurcholis, desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomi, politis dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain.<sup>24</sup>

Sedangkan menurut P. J. Bournen desa ialah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu

---

<sup>22</sup><https://kbbi.web.id/desa>, diakses pada 9 Februari 2021, pukul 21.32 Wita

<sup>23</sup> Sayogya, *Sosiologi Pedesaan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2002, hal 13

<sup>24</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hal 4



orang, dimana hampir semuanya saling mengenal kebanyakan orang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam, dan tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan dan kaidah-kaidah sosial. Sejalan dengan itu I Nyoman Beratha mengatakan desa ialah desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “badan pemerintahan”, yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkupinya.<sup>25</sup>

Menurut Sutardjo Hadikusuma desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa mungkin hanya terdiri dari tempat kediaman masyarakat saja atau terdiri dari pedukuhan-pedukuhan yang tergabung menjadi induk desa.<sup>26</sup>

Menurut Mashuri Maschab<sup>27</sup>, apabila membicarakan “desa” di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. Pertama, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Darsono Wisadirina, *Sosiologi Perdesaan*, UMM, Malang, 2004, hal 18.

<sup>27</sup> Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Cetakan I, PolGov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, hal 1-2.

dalam suatu lingkungan dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung pada banyak kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial, dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relative rendah dan lain sebagainya.

Kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan suatu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Ketiga, pengertian secara politik, dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri<sup>28</sup>.

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebelumnya desa merupakan organisasi komunitas lokal

---

<sup>28</sup> Ibid

yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut sebagai *self-governing community*. Sedangkan sebutan desa sebagai masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda<sup>29</sup>. Sebagai bukti keberadaannya, penjelasan pasal 18 UUD Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan, bahwa “dalam territory Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut memiliki susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.”<sup>30</sup>

Sejatinya desa adalah “Negara kecil” atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorps republiek*, karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu Negara: teritori, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*), dan pemerintahan. Dengan sebutan lain, pemerintah desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukum suatu masyarakat

---

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, Op cit, hal. 33.

<sup>30</sup> Moch Sulekhan, Loc cit, hal. 33

hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada diwilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, dimana pun ia berada<sup>31</sup>.

Sebagai Undang-Undang yang saat ini sedang berlaku, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan pengertian tentang Desa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Angka 1 adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian-pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa desa adalah sebuah wilayah yang mempunyai kesatuan hukum dan mempunyai batas-batas wilayah dan juga mempunyai kekuatan hukum.

Adapun desa dalam keberadaannya menurut Sutarjo Kartohadikusumo haruslah memiliki unsur-unsur penting yaitu<sup>32</sup>:

1. Daerah

Dalam unsur daerah ini terdiri dari tanah yang produktif, lokasi, luas dan batas merupakan lingkungan geografis.

---

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, Op Cit, hal 34-35

<sup>32</sup> Sutardjo Kartihadikusumo, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hal 35

## 2. Penduduk

Dalam unsur penduduk ini terdiri dari jumlah penduduk, penambahan penduduk, persebaran penduduk dan mata pencaharian penduduk.

## 3. Tata Kehidupan

Dalam unsur tata kehidupan ini, pola tata pergaulan dan ikatan-ikatan pergaulan warga desa termasuk seluk beluk kehidupan masyarakat desa.

Dalam pelaksanaannya ketiga unsur ini tidak bisa terlepas antara satu dan lainnya, artinya tidak berdiri sendiri melainkan merupakan satu kesatuan. Unsur daerah, penduduk dan tata kehidupan merupakan satu kesatuan hidup, penduduk menggunakan kemungkinan yang disediakan oleh daerah itu guna mempertahankan hidup. Tata kehidupan, dalam artian yang baik memberikan jaminan akan ketentraman dan keserasian hidup bersama di desa.<sup>33</sup>

Lebih lanjut, dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, dalam keberadaannya desa telah mengalami perkembangan dalam berbagai bentuk, sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam

---

<sup>33</sup>Made Suwandi, *Otonomi, dan Kewenangan Desa*, Bina Aksara, Jakarta, 1999, hal 46

melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Bentuk-bentuk desa diseluruh Indonesia itu dalam kenyataannya berbeda dikarenakan beberapa faktor antara lain sebagai berikut:

- a. wilayah yang ditempati penduduk, ada wilayah yang sempit ditempati penduduk yang padat dan ada wilayah yang luas ditempati penduduk yang jarang.
- b. Susunan masyarakat hukum adat, ada masyarakat adat (desa) yang susunannya berdasarkan ikatan ketetanggaan dan ada yang susunannya berdasarkan ikatan kekerabatan (genealogis) dan atau berdasarkan ikatan keagamaan.
- c. Sistem pemerintahan adat dan nama-nama jabatan pemerintahan adat yang berbeda-beda dan penguasaan harta kekayaan desa yang berbeda-beda.

Sedangkan pemerintahan desa sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut

dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa<sup>34</sup>.

Pasal 202 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan, (1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. (2) perangkat desa terdiri sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. (3) sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan dari pasal 202 ini menyatakan dalam ayat (1) bahwa desa yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk antara lain negeri di Sumatera Barat, Gampong di propinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Ayat (2) yang dimaksud dengan perangkat desa lainnya dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu kepala desa yang terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Ayat (3) sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan pegawai negeri sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya desa tidak hanya meliputi desa secara administratif, tetapi juga desa yang terikat dan tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat sehingga desa menurut Undang-

---

<sup>34</sup> Soetardjo Karto Hadi Koesoemo, *Desa*, Sumur, Bandung, 2000, hal 1

Undang Desa adalah: desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada awalnya yang dimaksud dengan desa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa, hanyalah desa akan tetapi dalam pelaksanaannya disana-sini terdapat pengaruh dari bentuk-bentuk desa lama yang dalam hal ini desa menurut hukum adat, dengan demikian dalam perubahannya kemudian desa dikategorikan sebagai desa dan desa adat atau dengan penamaan yang lainnya.

Sejalan dengan itu dalam Titik Triwulan dan Gunadi Widodo Pengertian desa bukan hanya desa tetapi juga termasuk desa adat. Menurut mereka pengertian desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat hak asal usui, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik



Indonesia. Istilah desa dipakai karena untuk kesatuan masyarakat yang terendah istilah desa telah menjadi istilah umum. Dalam perspektif sosiologis, desa adalah komunitas yang menempati wilayah tertentu dimana warganya saling mengenal satu sama lain dengan baik, bercorak homogeny dan banyak bergantung pada alam.<sup>35</sup>

Desa adat atau disebut juga dengan *nagari*, *huta*, marga dan lain-lain adalah unit pemerintahan (politik), sosial, ekonomi dan budaya masyarakat hukum adat. Desa adat adalah susunan asli yang mempunyai hak-hak asal usul berupa hak mengurus wilayah (hak ulayat) dan mengurus kehidupan masyarakat hukum adatnya. Dalam menjalankan pengurusan tersebut, desa adat mendasari diri pada hukum adat untuk mengatur dan mengelola kehidupan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya.

Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat

---

<sup>35</sup> Titik Triwulan dan Gunai Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta, 2011, hal 250.

hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul.<sup>36</sup>

Desa adat menurut undang-undang Desa, adalah pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan, yaitu menetapkan unit sosial masyarakat hukum adat seperti nagari, huta, kampong, mukim dan lain-lain sebagai badan hukum publik.

Dalam hal desa dapat dikategorikan dan ditetapkan sebagai desa adat, Pasal 96 Undang-undang Desa menegaskan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Kemudian dalam Pasal 97 ayat (1) ditegaskan penetapan desa adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:

- a. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, geneologis, maupun yang bersifat fungsional;

---

<sup>36</sup> Zudan Arif Fakrulloh, Kedudukan Dan Penetapan Desa Dan Desa Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Jurnal Hukum 'Inkracht', Volume I, Nomor 1, Nopember 2014, [http://download.portalgaruda.org/article.php?article=418269&val=8155&title=KEDUDUKAN DAN PENETAPAN DESA DAN DESA ADAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA](http://download.portalgaruda.org/article.php?article=418269&val=8155&title=KEDUDUKAN%20DAN%20PENETAPAN%20DESA%20DAN%20DESA%20ADAT%20BERDASARKAN%20UNDANG-UNDANG%20NOMOR%206%20TAHUN%202014%20TENTANG%20DESA) , diakses tanggal 30 Juni 2018

- b. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
- c. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam hal kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf a, harusnya tidak terlepas dari kenyataan bahwa harus juga memiliki wilayah dan sekurang-kurangnya memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:

- a. masyarakat yang warganya memiliki suatu perasaan bersama dalam kelompok;
- b. adanya pranata pemerintahan adat;
- c. memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat;
- d. dan/atau memiliki perangkat norma hukum adat sebagai pedoman hidup bersama.

Kesatuan masyarakat hukum adat dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat sebagaimana yang dimaksud pada huruf b, apabila:

- a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-

undang yang bersifat umum maupun yang bersifat sektoral;  
dan

- b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

Dalam kaitannya dengan suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang di atur dalam huruf C, apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang: a) tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan b) substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Pemerintahan Desa Adat**

Membicarakan tentang pemerintahan adat pembahasannya tidak dapat dilepaskan dari hukum adat ketatanegaraan. Menurut Hilman Hadikusuma dalam Tolib setiady, bahwa yang dimaksud dengan hukum adat ketatanegaraan adalah <sup>37</sup>:

---

<sup>37</sup> Tolib setiady, *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfabeta, Bandung, 2009, hal 377

Aturan-aturan hukum adat yang mengatur tentang tata susunan masyarakat adat, bentuk-bentuk masyarakat (persekutuan) hukum adat (desa) alat-alat perlengkapan desa, susunan jabatan dan tugas masing-masing anggota perlengkapan desa, majelis kerapatan desa, dan harta kekayaan desa.

Lembaga adat merupakan istilah yang merujuk pada pola perilaku manusia yang mapan terdiri dari interaksi sosial dan memiliki struktur dalam suatu kerangka nilai yang dianggap relevan. Selanjutnya lembaga adat berdasarkan ilmu budaya diartikan sebagai suatu bentuk organisasi adat yang tersusun secara relatif tetap atas pola-pola kelakuan, peranan-peranan dan relasi-relasi yang terarah dan mengikat individu, serta mempunyai otoritas formal dan sanksi hukum adat guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan dasar. Sedangkan pengertian lainnya menyebutkan bahwa lembaga adat adalah suatu organisasi kemasyarakatan adat yang dibentuk oleh suatu masyarakat adat tertentu, mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan adat<sup>38</sup>.

Undang-undang Desa sebagaimana kemudian dipertegas dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Dan Lembaga Adat Desa (selanjutnya disebut Permendagri No 18 Tahun 2018) menyatakan dalam ketentuan umum bahwa lembaga adat desa atau sebutan

---

<sup>38</sup><http://repositori.kemdikbud.go.id/10904/1/Peran%20Lembaga%20Adat.pdf>, diakses pada 9 Februari 2021, pukul 21. 50 Wita

lain yang selanjutnya disingkat LAD adalah lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat desa. Keberadaan lembaga adat desa bertugas membantu pemerintah desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat desa.

Dalam hal melaksanakan tugas tersebut, fungsi lembaga adat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Ayat (2) Permendagri Nomor 18 Tahun 2018, berfungsi untuk<sup>39</sup>:

- a. Melindungi identitas budaya dan hak tradisional masyarakat hukum adat termasuk kelahiran, kematian, perkawinan dan unsur kekerabatan lainnya;
- b. Melestarikan hak ulayat, tanah ulayat, hutan ulayat dan harta dan/atau kekayaan adat lainnya untuk sumber penghidupan warga, kelestarian lingkungan hidup dan mengatasi kemiskinan desa;
- c. Mengembangkan musyawarah mufakat untuk pengambilan keputusan dalam musyawarah desa;
- d. Mengembangkan nilai adat istiadat dalam penyelesaian sengketa pemilikan waris, tanah dan konflik dalam interaksi manusia;
- e. Pengembangan nilai adat istiadat untuk perdamaian, ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- f. Mengembangkan nilai adat untuk kegiatan kesehatan, pendidikan masyarakat, seni dan budaya lingkungan dan lainnya, dan
- g. Mengembangkan kerja sama dengan LAD lainnya.

Ciri yang tergambar dalam pelaksanaan sistem pemerintahan dibawahnya merupakan gambaran dari struktur pemerintahan diatasnya. Masing-masing sistem pemerintahan desa

---

<sup>39</sup>Permendagri 18 Tahun 2018, <https://peraturan.bpk.go.id>, diakses pada 9 Februari 2021, pukul 21. 55 Wita

terutama desa adat dalam hal ini nagari/negeri/huta dan sebutan lainnya sangatlah berbeda, walaupun karena regulasi sebelumnya hampir diseragamkan, sebagai bentuk aktualisasi desa, nagari dan negeri.

Sistem pemerintahan saat ini dalam pelaksanaannya lebih merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, perubahan kedua Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dimana dalam penerapannya, sangat penting untuk memahami apa dan bagaimana sistem itu dapat dilaksanakan dan melaksanakannya sehingga seharusnya dipahami beberapa kelengkapan lembaga pemerintahan yang terdapat dalam sistem pemerintahan desa adat.

Pasal 202 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan, (1) Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. (2) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. (3) Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Penjelasan Pasal 202 UU Nomor 32 Tahun 2004 ini menyatakan dalam, Ayat (1) Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Ayat (2) Yang dimaksud dengan "Perangkat Desa Lainnya" dalam ketentuan ini adalah perangkat

pembantu Kepala Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Ayat (3) Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan.

Kepala desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala pemerintahan desa/desa adat yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa/desa adat memiliki peran penting dalam kaitannya dengan kedudukannya sebagai perpanjangan tangan Negara yang sangat dekat dengan masyarakat, selain juga keberadaannya sebagai pemimpin masyarakat. Dalam posisi demikian itu, prinsip pengaturan tentang kepala desa/desa adat adalah<sup>40</sup>:

- a. Sebutan kepala desa/desa adat disesuaikan dengan sebutan lokal;
- b. Kepala desa/desa adat berkedudukan sebagai kepala pemerintahan desa/desa adat dan sebagai pemimpin masyarakat;
- c. Kepala desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat, kecuali bagi desa adat dapat menggunakan mekanisme lokal;
- d. Pencalonan kepala desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga kepala desa dilarang menjadi pengurus partai politik.

Dalam kaitannya dengan desa adat di Maluku kepala desa adat ditentukan berdasarkan keturunan dari mata rumah/marga/klan yang berhak memerintah walaupun terdapat

---

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, Op cit, hal 121.



desa adat juga yang penentuan kepala desanya dilakukan melalui pemilihan langsung. Kepala desa adat sendiri disebut *raja/rat/orang kai/orang kaya/marna/mangsompe/mangapfayak*.

### **3. Pengangkatan dan Wewenang Pemerintahan Desa Adat**

Jabatan kepala desa adat atau yang disebut dengan nama lain berdasarkan ketentuan pada masing-masing wilayah diangkat atau ditentukan berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam masing-masing wilayah adat tersebut. Namun apabila terjadi kekosongan jabatan maka dapat menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk menentukan pejabat yang berasal dari masyarakat desa adat tersebut. Hal ini sebagaimana yang dimaksudkan dalam penjelasan umum undang-undang desa. Sedangkan dalam hal pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa adat, berlaku ketentuan hukum adat di desa adat sepanjang masih dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya terkait kewenangan dari desa adat di atur dalam Pasal 103 Undang-undang Desa yang menyatakan bahwa, Desa adat sebagai badan hukum publik mempunyai kewenangan tertentu berdasarkan hak asal usul, yaitu:

1. Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli atau dengan kata lain pemerintahan berdasarkan

struktur dan kelembagaan asli, seperti nagari, huta, marga dan lain-lain,

2. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat,
3. Pelestarian nilai sosial dan budaya adat,
4. Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat yang selaras dengan Hak Asasi Manusia,
5. Penyelenggaraan sidang perdamaian desa adat yang sesuai dengan UU yang berlaku,
6. Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat,
7. Pengembangan kehidupan hukum adat.

Selain kewenangan yang melekat sebagai konsekuensi dari adanya hak asal-usul tersebut, desa adat juga menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. Urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Jelas bahwa terdapat 4 (empat) tipe kewenangan yang dimiliki oleh desa, yakni: pertama ; kewenangan originair (asli), sering disebut hak atau kewenangan asal usul yang melekat pada

desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*selfgoverning community*); kedua ; kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang melekat kepada desa karena posisinya ditegaskan sebagai pemerintahan lokal (*local self-governing*); ketiga, kewenangan distributive, yaitu kewenangan desa dalam bidang pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada desa; kewenangan negatif, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan dari pemerintah jia tidak disertai pendukungnya atau jika tugas itu tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat<sup>41</sup>. Sehingga dapat dikatakan bahwa desa adat adalah perpaduan unit sosial suatu kesatuan masyarakat adat, dengan unit pemerintah. Dalam konteks ini maka desa adat merupakan kuasi-negara.

## **B. Hakikat dan Kedudukan Perempuan**

### **1. Hakikat Perempuan**

Penggunaan perempuan ataukah wanita sebagai suatu kata yang tepat belum terdapat kesepatan terhadap hal itu. pengertian perempuan secara etimologi berasal dari kata “empu” yang mempunyai arti dihargai. Demikian pula yang dikemukakan oleh Hamka dikatakan bahwa ‘empu’ sebagai empu jari menjadi penguat

---

<sup>41</sup> Ateng Syarifudin, Suprin Na’a, Op Cit, hal 46-47

dari jari; jari tidak dapat menggenggam erat, memegang teguh kalua empu jarinya tidak ada<sup>42</sup>

Sedangkan kata wanita dalam Bahasa sansekerta, berasal dari kata “wan” yang berarti nafsu, sehingga kata wanita mempunyai arti “yang dinafsui” atau merupakan objek nafsu<sup>43</sup>. Sehingga apabila mengubah kata wanita menjadi perempuan, maka secara simbolik terjadi perubahan dimana yang awalnya perempuan adalah objek berubah menjadi perempuan adalah subjek, walaupun perubahan tersebut sulit untuk dilakukan.

Kata wanita menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti perempuan dewasa: kaum wanita, atau kaum putri (dewasa)<sup>44</sup>. Sedangkan kata perempuan mempunyai arti orang (manusia) yang mempunyai vagina, dapat menstruasi, hamil, melahirkan anak, dan menyusui, perempuan juga diartikan sebagai wanita;istri;bini. Misalnya perempuannya sedang mengandung. Maka kata perempuannya disini berarti istrinya atau bininya yang sedang mengandung. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata perempuan juga cenderung disematkan pada hal-hal yang buruk atau berkonotasi negatif, misalnya “perempuan geladak” yang berarti perempuan pelacur, perempuan jahat; yang berarti perempuan

---

<sup>42</sup>Zaitunah Subhan, *Tafsir Kebencian (Studi Bias Gender dalam Tafsir Qur'an)*, LKis Pelangi Aksara Yogyakarta, 2016, hal 17.

<sup>43</sup>*Ibid*, hal 19

<sup>44</sup><https://kbbi.web.id/wanita>, diakses pada 15 Februari 2021, pukul 14.00 wita

yang buruk kelakuannya atau perempuan nakal, perempuan jalan yang sama dengan pelacur, serta istilah-istilah buruk lainnya<sup>45</sup>.

Pandangan lain tentang pengertian wanita terdapat dalam buku *Kakawin Arjunawiwaha XXXII* sebagaimana yang dikutip oleh Zaitunah Subhan dalam bukunya *Tafsir Kebencian*, bahwa kata wanita berasal dari Bahasa Kawi yang sepadan dengan kata *Priya* atau perempuan. Dalam Bahasa Jawa (Jawa Dosok), kata wanita berarti “wani ditata” artinya berani ditata. Ungkapan ini dapat ditafsirkan menjadi: berani bila diatur (tidak membantah/melawan atau “bersedia” diatur) dan berani atau tidak ragu bila diatur, atau menurut saja (patuh) bila diatur. Keseluruhannya memiliki arti yang sama<sup>46</sup>.

Terhadap pengertian tersebut terdapat pandangan lain menurut para ahli. Seperti halnya menurut Toeti Heraty Noerhadi. Menurutnya kata wanita dianggap lebih lembut, halus dan indah sehingga sesuai dengan kodratnya. Sedangkan kata perempuan menurutnya agak kasar dan biasanya dikaitkan dengan kedudukan sosial yang rendah, seolah dalam kata perempuan tersirat sifat yang kurang baik sehingga tidak sesuai dengan kodratnya. Pandangan ini juga berbeda dengan kalangan feminis yang cenderung menggunakan kata “perempuan”. Menurut Mernisi, kata

---

<sup>45</sup>Ibid

<sup>46</sup>Zaitunah Subhan, *Op Cit*, hal. 20

wanita adalah kata halus dalam Bahasa Indonesia, tetapi kata perempuan merupakan kata halus dalam Bahasa melayu<sup>47</sup>.

Namun jika pertanyaan apakah perempuan itu? Seperti yang ditulis dalam pengantar *second sex* kehidupan perempuan karya Simone De Beauvoir "*Tota mulier in utero*" artinya perempuan adalah rahim, perempuan memiliki ovarium dan uterus dan kehususan ini menurutnya memenjarakan perempuan dalam subjektifitasnya. Selanjutnya dia menguraikan bahwa bagi mereka yang memegang teguh filsafat pencerahan rasionalisme, nominalisme, perempuan tak lebih dari sekedar makhluk manusia yang didesain dengan sewenang-wenang oleh kata perempuan<sup>48</sup>.

Namun tidak jarang jurang terdapat pandangan-pandangan para filsuf menempatkan perempuan pada posisi terpinggirkan, dianggap sepele dan termarginalkan dalam pergulatan sejarah Panjang filsafat dan ilmu pengetahuan. Pandangan ini disebut misoginis. Para filsuf yang menempatkan posisi perempuan misoginis dalam filsafat seperti Aristoteles yang mengatakan bahwa "perempuan adalah perempuan dengan sifat khususnya yang kurang berkualitas" ujarnya "kita harus memandang sifat perempuan yang dimilikinya sebagai ketidaksempurnaan alam". Sedangkan St. Thomas menganggap perempuan sebagai "laki-laki yang tidak sempurna", "makhluk yang tercipta secara tidak sengaja

---

<sup>47</sup>Ibid, hal 21.

<sup>48</sup>Simon De Beauvoir, *Second Sex (buku ke-II Kehidupan Perempuan)*, Narasi-Pustaka Promethea, Yogyakarta, 1999, hal iv-vii

tercipta". Dengan demikian, kemanusiaan adalah laki-laki dan laki-laki mendefinisikan perempuan bukan sebagai dirinya tetapi sebagai kerabatnya; perempuan dianggap bukan sebagai makhluk yang mandiri<sup>49</sup>.

Hal ini menunjukkan bahwa perdebatan tentang apakah perempuan itu, dan definisi perempuan itu sendiri telah menemoatkan perempuan sebagai makhluk yang rendah sejak dahulu kala. Penulis sendiri cenderung memilih menggunakan kata perempuan dengan pengertian perempuan yang berarti dihargai karena bagi penulis perempuan adalah ibu dari semua makhluk yang sudah seharusnya dihargai. Namun apapun istilahnya apakah perempuan ataukah wanita kedua kata tersebut mengarah pada adanya suatu citra bahwa wanita atau perempuan itu lemah-lembut, cantik, menarik, mesra, atau hangat serta menjadi mitra laki-laki yang pada akhirnya mengarah pada peran ganda.

## **2. Kedudukan dan Peran Perempuan**

### **a. Kedudukan perempuan**

Dalam sistem sosial kedudukan dan peran merupakan unsur baku dan memiliki arti penting dalam sistem lapisan. Adapun sistem sosial yang dimaksud disini adalah pola-pola yang mengatur hubungan timbal balik antar individu dalam masyarakat dan antar

---

<sup>49</sup>Ibid.

individu dengan masyarakat, dan tingkah laku individu itu sendiri.<sup>50</sup> Kedudukan dan peran menjadi penting karena berkaitan dengan hubungan-hubungan yang dibangun dalam masyarakat. Namun apa itu sesungguhnya yang dimaksud dengan kedudukan dapat dilihat dalam pengertian.

Menurut Simantik kata, “kedudukan” dipersamakan dengan kata susunan, persemayaman, taraf, jawatan, dan konstruksi.<sup>51</sup> Sesuai dengan kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)<sup>52</sup> kedudukan diartikan sebagai, tempat kediaman, tempat pegawai (pengurus perkumpulan) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya, letak atau tempat suatu benda, tingkatan atau martabat, keadaan sebenarnya (tentang perkara), status (keadaan atau tingkat orang, badan atau Negara).

Sedangkan menurut Shanty Delyana<sup>53</sup>,  
Yang dimaksud dengan kedudukan (status) ialah kumpulan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu yang dimiliki oleh seseorang dalam menghadapi atau berinteraksi dengan orang lain, sedangkan yang dimaksudkan dengan peranan (role) ialah tingkah laku yang diwujudkan sesuai dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban suatu kedudukan tertentu.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto,<sup>54</sup>  
“Kedudukan (status) adalah tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial atau dapat dikatakan

---

<sup>50</sup> Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, , 2014, hal 207

<sup>51</sup> <http://www.artikata.com/arti-362920-kedudukan.html>, diakses tanggal 07 september 2017

<sup>52</sup> Kamus besar bahasa Indonesia online, <https://kbbi.web.id/alih> diakses tanggal 07 september 2017

<sup>53</sup> Shanty Delyana, *Anak dan Wanita Di Mata Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hal 110

<sup>54</sup> Soerjono Soekanto, Op Cit, Hal 208



kedudukan merupakan tempat seseorang secara umum dalam masyarakat sehubungan dengan orang lain, dalam artian lingkungan pergaulannya, dan hak-hak serta kewajiban-kewajibannya”.

Secara abstrak kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu pola tertentu. Seseorang dalam masyarakat biasanya memiliki beberapa kedudukan yang dimiliki seseorang timbul pertentangan-pertentangan atau konflik. Apabila dipisahkan dari individu yang dimilikinya, kedudukan hanya merupakan kumpulan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya.

Adapun dalam kaitannya dengan perempuan, kedudukan perempuan sangat mempengaruhi peran yang dapat dilakukan oleh seorang perempuan demikian juga bahwa kedudukan perempuan dipengaruhi oleh peranannya dalam usaha untuk memperbaiki kedudukannya. Pada umumnya kedudukan dan peran perempuan dapat dibagi sebagai berikut<sup>55</sup>:

- a. perempuan sebagai istri dan ibu rumah tangga dan keluarga, yang disebut sebagai fungsi intern
- b. perempuan sebagai warga Negara dan anggota masyarakat yang bergerak dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, yang dapat disebut sebagai fungsi ekstern.

Penjelasan Soekanto tersebut relevan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan perempuan di Maluku tentang status

---

<sup>55</sup> Ibid

mereka sebagai bagian dari manusia Maluku yang juga memiliki hak atas suatu jabatan dalam pemerintahan adat. Kedudukan dapat pula diartikan sebagai suatu posisi jabatan seseorang dalam kekuasaan. Artinya seseorang yang memiliki kekuasaan akan berpengaruh pada kedudukan atau statusnya di lingkungan empat seseorang tersebut tinggal.

Sementara dalam konsep status sosial dalam masyarakat menjelaskan pada umumnya terdapat tiga macam kedudukan yaitu<sup>56</sup>:

- a. Ascribed status, yaitu kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan rohaniah dan kemampuan. Kedudukan tersebut diperoleh karena kelahiran, misalnya kedudukan anak seorang bangsawan adalah bangsawan pula. Pada umumnya ascribed-status dijumpai pada masyarakat dengan sistem lapisan tertutup, misalnya masyarakat feodal, atau masyarakat tempat sistem lapisan bergantung pada perbedaan rasial.
- b. Achieved status, yaitu kedudukan yang dicapai oleh seseorang dengan usaha-usaha yang disengaja. Misalnya, setiap orang dapat menjadi seorang dokter asalkan memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan tersebut bergantung pada yang bersangkutan bisa atau tidak menjalaninya. Apabila yang bersangkutan tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut, ia tidak akan mendapat kedudukan yang diinginkan
- c. Assigned status, merupakan kedudukan yang diberikan kepada seseorang. Kedudukan ini mempunyai hubungan yang erat dengan achieved status. Artinya, suatu kelompok atau golongan memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada seseorang yang berjasa yang telah

---

<sup>56</sup>Soerjono Soekanto, Memperkenalkan Sosiologi, Rajawali, Jakarta, 1992 hal 25-26

memperjuangkan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat

Dalam kaitannya dengan kedudukan perempuan terutama dalam hukum adat, budaya patriarki menempatkan kedudukan perempuan selalu berada di bawah kedudukan laki-laki. Setinggi apapun pendidikan yang diperoleh perempuan dalam budaya patriarki kedudukannya selalu berada dibawah laki-laki, demikian pula dalam masyarakat matrilineal.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa kedudukan perempuan dalam suatu masyarakat termasuk di Maluku lebih ditentukan oleh faktor-faktor eksternal dari luar dirinya, dan dalam hal ini bagaimana seharusnya perempuan dikontrol dan diatur oleh masyarakat berdasarkan norma-norma yang telah ditentukan bersama. Pembentukan jati diri perempuan oleh masyarakat yang patriarki ini, cenderung membuat perempuan mengabaikan kehendaknya sendiri dan meletakkan suatu kepentingan yang dianggap lebih besar dari pada kepentingannya sendiri

#### **b. Peran perempuan**

Istilah peran cenderung diucapkan dan dihubungkan dengan status atau posisi atau kedudukan seseorang. Namun peran juga cenderung dikaitkan dengan sesuatu yang dimainkan oleh aktris atau actor dalam drama atau film. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata peran berarti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang

diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan pada peserta didik<sup>57</sup>.

Ketika dikaitkan dalam lingkup dunia kerja maka istilah peran berarti seseorang yang diberikan pekerjaan atau kedudukan atau posisi tertentu, seharusnya dapat melakukan perannya sesuai dengan perintah pekerjaan tersebut.

Menurut Soekanto peran atau peranan (role) merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran. Setiap orang mempunyai macam-macam peran yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Peran menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peran adalah karena ia mengatur perilaku seseorang. Peran menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu seseorang dapat menganalisis perbuatan-perbuatan orang lain. Orang yang bersangkutan akan dapat menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang-orang sekelompoknya. Hubungan-hubungan sosial (*social relationships*) yang ada dalam masyarakat merupakan hubungan antar peran-peran individu dalam masyarakat. Peran diatur oleh norma-norma

---

<sup>57</sup><https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peran>, diakses pada 9 Februari 2021, pukul 2041 Wita

yang berlaku. Seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peran<sup>58</sup>.

Dalam kaitannya dengan peran perempuan, perempuan memiliki peran penting sebagai ibu dan istri yang berhubungan dengan kodrat. Namun tuntutan ekonomi serta perubahan zaman kemudian membuat perempuan harus turut bekerja diluar rumah sehingga memainkan peran yang lain. Akan tetapi dalam jangka waktu yang begitu lama perempuan dianggap hanya dapat memainkan perannya dalam pekerjaan-pekerjaan tertentu yang hanya berhubungan dengan kodratnya tersebut misalnya sebagai guru, perawat atau pelayan. Perempuan dianggap tidak pantas berperan pada wilayah-wilayah publik yang lebih maskulin seperti militer, bisnis, atau politik. Namun dalam perkembangan kemudian perempuan kemudian tidak hanya berperan pada wilayah-wilayah privat saja, tetapi juga meliputi wilayah-wilayah publik

### **C. Pengaturan Hukum Nasional Terhadap Kedudukan Perempuan**

#### **1. Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Perempuan**

Hak asasi manusia serta adanya jaminan penegakannya, merupakan salah satu unsur yang harus ada pada konsep negara hukum. Sedangkan hak asasi manusia itu sendiri merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang sejak dia dilahirkan atau hak dasar

---

<sup>58</sup>Soerjono Soekanto, *Op Cit.*

yang melekat pada diri manusia sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu hak ini perlu dihormati, dijaga, dilindungi, baik oleh setiap individu, masyarakat, termasuk juga oleh hukum dan pemerintah dan negara.

Sebagai bentuk penghargaan, jaminan dan perlindungan negara terhadap hak asasi manusia dilakukan melalui adanya peraturan perundang-undangan, termasuk mengaturnya dalam konstitusi negara yang merupakan hukum dasar negara tersebut.

Konstitusi dalam Negara modern tidak hanya berhenti memberikan regulasi pada tataran yang sempit sebagai instrumen penting untuk membatasi tindakan-tindakan menyimpang pemerintah atau sekedar menentukan kewenangan Negara pada tataran operasional. Akan tetapi, jauh melampaui itu konstitusi juga menjelma sebagai alat penjamin bagi hak-hak dari pihak yang diperintah<sup>59</sup>. Dengan kata lain adanya konstitusi tidak hanya bertujuan untuk pemerintah dalam hal ini untuk membatasi kekuasaan pemerintah, tetapi lebih dari itu konstitusi suatu Negara juga memiliki dimensi hubungan antara Negara dengan warga negaranya, dalam hal ini kewenangan Negara berhadapan dengan hak-hak konstitusional rakyat.

Oleh sebab itu pada hakikatnya suatu konstitusi atau hukum dasar suatu Negara mengatur bagaimana pemegang mandat

---

<sup>59</sup> Ahsin Thohari, Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia, Erlangga, Jakarta, 2016, hal 5.

rakyat selaku pemilik kedaulatan rakyat menyelenggarakan pemerintahan yang berpihak pada rakyat. Sehingga setiap konstitusi atau hukum dasar suatu Negara yang dibentuk haruslah memiliki tujuan tertentu, memiliki fungsi dan unsur yakni: 1) Mengatur pembatasan kekuasaan penyelenggaraan Negara atau lembaga Negara, sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik; 2) Merupakan landasan bagi penyelenggara kekuasaan Negara dan warga Negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 3) Memastikan agar pengaturan hak asasi manusia (HAM) bagi warga Negara atau rakyat selaku pemilik kedaulatan Negara, benar-benar secara konstitusional mendapat jaminan untuk dilindungi, dihargai, dan dilaksanakan oleh penyelenggara Negara atau lembaga Negara selaku pemegang mandate kekuasaan<sup>60</sup>.

Fungsi substansial dari suatu konstitusi atau hukum dasar suatu Negara, sebagai berikut<sup>61</sup>:

1. Merupakan patokan dasar bagi kekuasaan pemerintah dan lembaga Negara agar kekuasaan yang diberikan tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang
2. Merupakan piagam mengenai terbentuknya suatu Negara yang berdaulat agar diakui oleh Negara lain dengan batas wilayah dan penduduk yang jelas

---

<sup>60</sup>Marwan Mas, Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hal 14.

<sup>61</sup>Ibid.

3. Sumber hukum tertinggi suatu Negara dan dijadikan sebagai acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Sedangkan suatu kontitusi dianggap sebagai konstitusi yang baik apabila dapat memnuhi unsur-unsur atau isi konstitusi yang baik, antara lain harus memuat:

1. Hak asasi manusia dan kewajiban warga Negara
2. Bentuk dan kedaulatan Negara
3. Bentuk pemerintahan
4. System pemerintahan
5. Pembagian kekuasaan Negara
6. Alat-alat kelengkapan Negara
7. Tugas alat-alat perlengkapan Negara
8. Hubungan tata kerja alat perlengkapan Negara.

Mencermati tujuan, fungsi dan unsur dari suatu konstitusi, maka apabila itu diterapkan dalam konstitusi Indonesia yang dalam hal ini adalah UUD NRI tahun 1945, maka sesungguhnya sebagai hukum dasar yang telah disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang diusun secara berurut, terutama setelah HAM diatur secara khusus, seharusnya sudah dapat memenuhi unsur suatu konstitusi yang baik, dan walaupun tidak sempurna, namun



semangat dan ketulusan dari penyelenggara Negara dalam menjalankan konstitusi, maka kekurangan yang ada dalam rumusan pasal-pasal UUD tidak menjadi kendala dalam penyelenggaraan Negara demikian pula dalam hal pemenuhan dan penegakan hak warga Negara tanpa adanya diskriminasi terhadap perempuan, menuju terwujudnya cita-cita bangsa berdasarkan Pancasila.

Pemuatan hak asasi manusia dalam konstitusi memiliki arti penting, terutama dalam menciptakan keseimbangan antara penyelenggara kekuasaan dalam Negara dan melindungi hak-hak dasar warga Negara<sup>62</sup>. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap warga Negara, karena warga Negara merupakan rakyat yang memegang kedaulatan tertinggi. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi haruslah memiliki jaminan perlindungan atas hak-hak dasarnya, sedangkan pemerintah yang menjalankan kekuasaan, harus tercantum dengan jelas batasan kewenangan yang dimilikinya, sehingga seharusnya keseluruhan hak tersebut harus dicantumkan dalam konstitusi.

UUD 1945 sejak ditetapkannya pada tanggal 18 Agustus 1945 telah mengandung beberapa muatan hak asasi manusia.

---

<sup>62</sup>Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal 74.

Namun sebagai konstitusi saat itu tidak semua hak asasi manusia dimasukkan sebagai hak asasi yang diatur dalam konstitusi.

Hal ini berarti bahwa secara istilah dan ruang lingkup haknya, terdapat perbedaan mendasar antara hak asasi manusia dan hak konstitusional. Hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi disebut sebagai hak konstitusional. Namun tidak semua hak asasi manusia dimasukkan sebagai norma dalam konstitusi yang dalam hal ini untuk Indonesia adalah UUD tahun 1945. Sehingga tidak semua hak asasi manusia adalah atau sama dengan hak konstitusi, hanya hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi sajalah yang disebut sebagai hak konstitusi, dengan demikian hak konstitusi adalah hak asasi manusia tetapi belum tentu hak asasi manusia adalah juga merupakan hak konstitusional.

Hak asasi manusia merupakan kristalisasi dari berbagai sistem nilai dan filsafat tentang manusia dan seluruh aspek kehidupannya. Fokus utama dari hak asasi manusia adalah kehidupan dan martabat manusia. Martabat manusia akan terganggu ketika mereka menjadi korban penyiksaan, menjadi korban perbudakan, atau pemiskinan, termasuk jika hidup tanpa kecukupan pangan, sandang dan perumahan. Pasal 1 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa *"All human being are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act toward one*

*another in a spirit of brotherhood*" (semua manusia dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam semangat persaudaraan<sup>63</sup> .

Artinya bahwa penggunaan istilah hak hak asasi manusia, memiliki spektrum yang universal dengan cakupan yang lebih luas apabila dibandingkan dengan istilah hak konstitusional. Hak konstitusional memiliki lingkup domestik yang berlaku dalam hukum positif sebuah negara. Perkembangan hak asasi manusia di tingkat internasional memberi dorongan bagi pengakuan keberadaannya di tingkat nasional sebagai hak konstituusional<sup>64</sup>.

Walaupun terdapat perbedaan antara hak asasi manusia dan hak konstitusional, namun sesungguhnya apabila dikaji dari fungsi, substansi dan struktur, terdapat kesamaan yang membuat tidak terdapat garis batas dikotomis antara keduanya. Fungsi dari hak asasi manusia dan hak konstitusional yaitu sama-sama ada untuk membatasi kekuasaan pemerintah serta melindungi hak-hak dasar setiap warga Negara. Sedangkan bila dilihat dari substansinya yaitu bahwa keduanya memuat hak-hak dasar seperti hak sipil, politik, ekonomi, social dan budaya, selain juga meliputi perlindungan terhadap hak-hak dari kelompok minoritas, dan

---

<sup>63</sup>Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional dan Nasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hal. 8

<sup>64</sup>I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal 131.

perlindungan terhadap lingkungan. Serta kesamaan berdasarkan struktur, yaitu bahwa, terdapat perbedaan antara hak-hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*) dan tidak dapat dibatasi (*non-derogable rights*) atau dikurangi unsur pemenuhannya.

Dalam konstitusi Indonesia saat ini, terdapat banyak sekali hak asasi manusia yang telah menjadi hak konstitusional warga negara karena telah diatur dalam konstitusi, termasuk hak-hak asasi manusia yang merupakan ratifikasi dari instrument internasional hak asasi manusia. Namun apabila kita membuka kembali catatan sejarah, sejak berdirinya negara ini dan masa-masa awal pembentukan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, terdapat sejarah perdebatan pengaturan tentang hak asasi manusia.

Sebelum dilakukan amandemen, hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945 (18 Agustus 1945) sangat terbatas dan sangat sedikit, meliputi beberapa hal sebagai berikut. Pertama, Bab X warga Negara Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa “segala Warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Hak konstitusional ini dapat dikategorikan sebagai hak atas kewarganegaraan. Kedua, Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa “tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal

ini dikategorikan sebagai hak atas kerja dan penghidupan yang layak. Ketiga, Pasal 28 menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang”. Pasal ini dapat dikategorikan sebagai hak untuk memperjuangkan hak. Keempat, Pasal 29 ayat (2) menyatakan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Pasal ini termasuk dalam kategori hak atas kemerdekaan pikiran dan kebebasan memilih. Kelima, Pasal 30 ayat (1) menyatakan bahwa “tiap-tiap warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan Negara”. Pasal ini termasuk dalam kategori hak kewarganegaraan. Keenam, Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran.” Pasal ini termasuk dalam kategori hak atas kemerdekaan pikiran dan kebebasan memilih, serta hak untuk mengembangkan diri. Ketujuh, Pasal 34 menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.” Merupakan hak atas perlindungan<sup>65</sup>.

Gerakan reformasi tahun 1998 mejadi tonggak sejarah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, termasuk dalam hukum. Peristiwa reformasi memunculkan desakan untuk

---

<sup>65</sup>Ahsin Thohari, Op Cit hal63

melakukan perubahan terhadap konstitusi. Perubahan ini muncul dari kesadaran tentang pentingnya konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM dan otonomi daerah. Sehingga jaminan dan perlindungan HAM agar sesuai dengan perkembangan paham HAM dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu Negara hukum menjadi salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui perubahan UUD.

Pada akhirnya dengan dimasukkannya rumusan hak asasi manusia dalam batang tubuh UUD 1945 menjadi satu langkah maju yang menjadikan UUD 1945 menjadi konstitusi yang modern dan semakin demokratis. Selain itu dengan adanya rumusan hak asasi manusia yang lebih lengkap dalam UUD 1945 menjadi jaminan bahwa secara konstitusional hak asasi setiap warga Negara dan penduduk Indonesia, termasuk didalamnya hak asasi perempuan sebagai warga negara telah dijamin. Jaminan ini memberi harapan bagi warga negara bahwa pada tataran implementasi, rumusan hak asasi manusia tersebut seharusnya dapat diterapkan secara konsisten, baik oleh Negara maupun rakyat, sehingga laju peningkatan kualitas peradaban, demokrasi dan kemajuan Indonesia jauh lebih cepat dan jauh lebih mungkin jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang tidak

memuat rumusan jaminan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemajuan HAM.

Hak konstitusional dalam UUD 1945 pasca perubahan dapat digambarkan dalam table sebagai berikut:

**Tabel 2.1: Hak-Hak Konstitusional Perempuan**

<b>Rumpun Hak</b>	<b>Hak</b>
I. Hak Atas Kewarganegaraan	1. Hak atas status kewarganegaraan Pasal 28D Ayat (4) 2. Hak atas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1) dan 28D Ayat (3)
II. Hak atas hidup	3. Hak untuk hidup serta mempertahankan hidup serta kehidupannya Pasal 28A, Pasal 28I ayat (1) 4. Hak atas kelangsungan hidup tumbuh dan berkembang Pasal 28B Ayat (2)
III. Hak mengembangkan diri	5. Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, mendapat Pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya Pasal 28C Ayat (1) 6. Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri sebagai manusia yang bermartabat Pasal 28H Ayat (3) 7. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan diri dan lingkungan sosial Pasal 28F 8. Hak mendapat Pendidikan Pasal 31 Ayat (1) dan Pasal 28C Ayat (1)
IV. Hak atas kemerdekaan pikiran dan kebebasan memilih	9. Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani Pasal 28I Ayat (1) 10. Hak atas kebebasan meyakini Kepercayaan Pasal 28E Ayat (2) 11. Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya Pasal 28 E Ayat (1), Pasal 29 Ayat (2) 12. Hak untuk bebas memilih Pendidikan dan pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal Pasal 28E Ayat (1) 13. Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul Pasal 28E Ayat (3) 14. Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani Pasal 28E Ayat (2)
V. Hak atas informasi	15. Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki,

	menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia Pasal 28F
VI. Hak atas kerja dan Penghidupan yang layak	16. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan Pasal 27 Ayat (2) 17. Hak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja Pasal 28D Ayat (2) 18. Hak untuk tidak diperbudak Pasal 28I Ayat (1)
VII. Hak atas kepemilikan dan perumahan	19. Hak untuk mempunyai hak milik pribadi Pasal 28H Ayat (4) 20. Hak untuk bertempat tinggal Pasal 28H Ayat (1)
VIII. Hak atas Kesehatan dan lingkungan sehat	21. Hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin Pasal 28H Ayat (1) 22. Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat Pasal 28H Ayat (1) 23. Hak untuk memperoleh pelayanan Kesehatan Pasal 28H Ayat (1)
IX. Hak berkeluarga	24. Hak untuk berkeluarga Pasal 28B Ayat (1)
X. Hak atas kepatian hukum dan keadilan	25. Hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil Pasal 28D ayat (1) 26. Hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum Pasal 28D Ayat (1), Pasal 27 Ayat (1) 27. Hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum Pasal 28I Ayat (1) 28. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut Pasal 28I Ayat (1)
XI. Hak untuk bebas dari ancaman, diskriminasi dan kekerasan	29. hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi Pasal 28G ayat (1) 30. hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia Pasal 28G Ayat (2), Pasal 28I Ayat (1) 31. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun Pasal 28I Ayat (2) 32. Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kemudahan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan Pasal 28H Ayat (2)
XII. Hak atas perlindungan	33. Hak atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawah kekuasaannya



	Pasal 28G Ayat (1) 34. Hak untuk mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif Pasal 28I Ayat (2) 35. Hak atas perlindungan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban Pasal 28I Ayat (3) 36. Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi Pasal 28B Ayat (2), Pasal 28I Ayat (2) 37. Hak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain Pasal 28G Ayat (2)
III. Hak memperjuangkan hak	38. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif Pasal 28C Ayat (2) 39. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat Pasal 28, Pasal 28E Ayat (3)
XIV. Hak atas Pemerintahan	40. Hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Sumber: Ashin Thohari, 2016, Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia, Erlangga, Jakarta, H. 103-106

Berdasarkan tabel 2.1 dan uraian di atas terlihat jelas bahwa hak konstitusional warga Negara ialah HAM yang diatur dalam konstitusi Indonesia dalam hal ini tertuang dalam UUD 1945 dalam Pasal 28A sampai Pasal 28J, walaupun sesungguhnya hak konstitusional tidak identik dengan HAM. Hak konstitusional warga Negara hanya berlaku bagi orang-orang yang berstatus sebagai warga Negara.

Hak konstitusional berdasarkan kesimpulan yang dibuat oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap perempuan (Komnas Perempuan), meliputi 40(empat puluh) hak konstitusional warga Negara Indonesia, yang terbagi dalam 14 (empat belas) rumpun, yang meliputi hak atas kewarganegaraan, hak atas hidup, hak untuk mengembangkan diri, hak atas kemerdekaan pikiran dan

kebebasan memilih, hak atas informasi, hak atas kerja dan penghidupan yang layak, hak atas kepemilikan dan perumahan, hak atas kesehatan dan lingkungan yang sehat, hak berkeluarga, hak atas kepastian hukum dan keadilan, hak bebas dari ancaman, diskriminasi dan kekerasan, hak atas perlindungan, hak atas memperjuangkan hak dan hak atas pemerintah<sup>66</sup>.

Mencermati tabel 1 maupun kesimpulan yang dibuat oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap perempuan (Komnas Perempuan), terlihat jelas bahwa hak perempuan sama halnya dengan hak laki-laki sebagai warga negara yang telah dijamin oleh negara dalam konstitusi Indonesia, oleh karena itu seharusnya pada tataran implementasi terutama terkait keterlibatan dalam pemerintahan dalam hal ini pemerintahan desa terkhususnya desa adat perempuan memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan laki-laki sebagai warga negara.

## **2. Pengaturan Hak Perempuan dalam Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan**

Pengaturan hukum tentang hak-hak perempuan dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan penulis adalah hukum secara normatif, yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif) yang dibentuk oleh lembaga negara yang

---

<sup>66</sup>I Dewa Gede Palguna, Op cit, H. 14

berwenang, terkait dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar perempuan.

Hak-hak perempuan telah diatur dengan baik dalam Konstitusi Indonesia, didalamnya termuat hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Didalamnya termuat sejumlah hak yang perberlakuannya sama bagi setiap individu warga negara baik laki-laki maupun perempuan. Namun pada kenyataannya pengaturan sejumlah hak tersebut dalam UUDNRI Tahun 1945, belum cukup untuk dapat mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan untuk dapat sejajar dengan kaum laki-laki, kenyataan bahwa perempuan pernah memimpin bangsa ini sebagai presiden yakni Presiden Megawati Soekarno Putri dan bahkan telah banyak perempuan yang juga menduduki jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan, tidak serta merta menghapus ketidakadilan gender dan ketertinggalan kaum perempuan. Sampai saat ini kaum perempuan masih tetap mengalami ketertinggalan, diskriminasi dan berada pada keadaan termarjinalkan dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam hukum dan pemerintahan.

ketidakadilan gender dan ketertinggalan kaum perempuan masih belum teratasi sebagaimana yang diharapkan. Kaum perempuan tetap saja termagjinalkan dan tertinggal dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam. Oleh karena itu, Untuk menjamin terwujudnya pemenuhan dan perlindungan terhadap hak-

hak konstitusional perempuan tersebut perlu dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan-perundangan. walaupun ada pula sejumlah regulasi yang mendiskriminasikan perempuan. Diantara Peraturan Perundang-undangan yang mengandung muatan perlindungan hak perempuan adalah:

a. **Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 Tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak Politik Perempuan (*Convention on the Political Rights of Women*).**

Pasal 1: Perempuan harus dapat memberikan suara dalam semua pemilihan, setara dengan laki-laki tanpa diskriminasi apapun.

Pasal 2: Perempuan harus dapat dipilih dalam pemilihan untuk duduk dalam lembaga publik yang didasarkan atas pemilihan, yang tidak ditentukan oleh perundang-undangan nasional, setara dengan laki-laki tanpa diskriminasi;

b. **Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*)**

CEDAW (*Convention on the Elimination All Forms of Discrimination Against Women*) merupakan instrument internasional tunggal yang dirancang khusus untuk peningkatan dan perlindungan hak-hak perempuan dan dianggap sebagai “Bill of Rights” perempuan. Konvensi ini menempatkan hak perempuan

dan persoalan gender menjadi inti dan pusat dalam teori dan praktik HAM. Dasar Konvensi CEDAW adalah prinsip persamaan atau kesetaraan antara laki-laki dan perempuan yang menjamin bukan hanya kesetaraan yang ditentukan secara formal dalam ketentuan hukum (kesetaraan formal atau *De Jure*), tetapi juga *de Facto*, dan substantive, yaitu kesadaran yang sesungguhnya, hasilnya benar-benar secara nyata dinikmati<sup>67</sup>.

Indonesia sebagai salah satu negara yang turut menandatangani Konvensi CEDAW, keikutsertaan Indonesia menjadi penegasan atas sikap Indonesia untuk turut serta dalam menegakkan keadilan tanpa adanya diskriminasi terhadap suatu kelompok tertentu, termasuk perempuan. Komitmen Indonesia dalam menegakkan keadilan gender tersebut kemudian dilanjutkan dengan turut meratifikasi konvensi ini dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*).

Pasal 1: Untuk tujuan Konvensi yang sekarang ini, istilah 'diskriminasi terhadap wanita' berarti setiap pembedaan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang

---

<sup>67</sup> L. M. Gandhi Lopian, Loc.cit.

mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Remomendasi Umum Komite CEDAW No. 19, 1992 tentang Kekerasan terhadap perempuan menentukan bahwa (a) Defenisi 'diskriminasi terhadap perempuan' seperti ditentukan Pasal 1 Konvensi CEDAW termasuk juga kekerasan berbasis gender, yaitu kekerasan yang langsung ditujukan terhadap perempuan, karena dia adalah perempuan, atau tindakan-tindakan yang memberi akibat pada perempuan secara tidak proporsional. Tindakan-tindakan tersebut termasuk tindakan-tindakan yang mengakibatkan kerugian atau penderitaan fisik, mental dan seksual atau ancaman-ancaman seperti itu, paksaan dan perampasan lainnya kebebasan lainnya; (b) Kekerasan berbasis gender yang merusak, menghalangi dan meniadakan penikmatan oleh perempuan atas hak asasinya dan kebebasan fundamental berdasarkan hukum internasional atau berdasar konvensi hak asasi manusia adalah diskriminasi dalam pengertian Pasal 1 Konvensi.

**c. Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia**

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Undang-Undang HAM) merupakan bentuk penghormatan kepada manusia sebagai Makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dengan segala harkat dan martabatnya, termasuk sejumlah hak yang melekat pada dirinya sebagai manusia.

Terkait hak perempuan, dalam Pasal 45 Undang-Undang HAM menyebutkan bahwa Hak wanita dalam undang-undang ini adalah hak asasi manusia. Sedangkan Hak Asasi Manusia sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang HAM bahwa Hak Asasi Manusia seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan Martabat manusia.

Dengan adanya Undang-Undang HAM maka terdapat jaminan terkait pemenuhan dan perlindungan, termasuk dalam hukum. Artinya bahwa ketentuan-ketentuan lain yang akan dikeluarkan harus sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan HAM yang diatur dalam Undang-Undang ini, diantaranya penghapusan

diskriminasi berdasarkan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.

**d. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Partai Politik**

Partai politik menjadi ruang bagi masyarakat untuk mengekspresikan keterbukaan dan kebebasan berdemokrasi, selain itu partai politik juga menjadi tempat menyalurkan ide-ide yang pada akhirnya memiliki implikasi pada terwujudnya kesetaraan gender. Oleh karena itu ketentuan tentang partai politik perlu mengatur hak perempuan guna mewujudkan pemenuhan hak perempuan dalam politik.

Pengaturan terkait keterwakilan perempuan dalam partai politik diatur dalam pasal-pasal dibawah ini, yaitu:

Pasal 2 ayat (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi. Ayat (2) pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan

Pasal 20: Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2)



dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing

Pengaturan keterwakilan 30% (tiga puluh persen) perempuan dalam kepengurusan Partai Politik membuka peluang bagi perempuan untuk terlibat dalam partai politik. Keterwakilan perempuan dengan segala potensi dan kemampuannya ini tanpa membedakan status gender, sebagai bentuk pemenuhan hak konstitusional warga negara terkhusus hak konstitusional perempuan.

**e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diubah sampai saat ini dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

Selain Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Partai Politik yang mengatur tentang keterwakilan perempuan dalam politik, terdapat pula Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah diubah sampai saat ini dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, jaminan akan pemenuhan hak politik perempuan terkait untuk terlibat dalam pemilihan umum, diatur dalam Pasal 52 dan 53, yang menyatakan bahwa:

#### Pasal 52

- 1) Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 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.

#### Pasal 53

“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.” Lebih lanjut Pasal diatas dipertegas dengan Pasal 55 ayat (2) yang berbunyi: “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”.

Selain itu, Undang-Undang nomor 10 Tahun 2008 juga mengatur tentang penerapan zipper system, yakni ketentuan yang mensyaratkan bahwa setiap 3 bakal calon legislatif, terdapat minimal satu bakal calon legislatif perempuan, menjadi pengaturan lainnya tentang perempuan dalam Undang-Undang ini, demi mendorong keterwakilan perempuan dalam politik.

Contoh dari penerapan zipper system tersebut, jika suatu partai politik menetapkan bakal calon nomor urut 1 hingga 3, maka salah satu di antaranya harus seorang bakal calon perempuan. Seorang perempuan harus diletakkan pada nomor urut 1, 2, atau 3 dan tidak di bawah nomor urut tersebut. Demikian selanjutnya, dari nomor urut 4 hingga 7, misalnya, maka seorang perempuan harus diletakkan di antara nomor urut 4 hingga 6.

Akan tetapi sistem ini menjadi tidak efektif ketika adanya pemberlakuan sistem proporsional murni atau penentuan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan suara terbanyak setelah putusan Mahkamah Konstitusi Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan berlakunya Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e di mana ketentuan Pasal 214 Huruf a,b,c,d, dan e, para caleg perempuan harus berjuang lebih ekstra, sama dengan para caleg lainnya, karena yang dibutuhkan pada sistem pemilu ini adalah setiap caleg berusaha untuk memperoleh sebanyak-banyaknya dari konstituennya. Karena dengan batalnya pasal 214

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, caleg terpilih tidak lagi berdasarkan suara 30 % bilangan pembagi pemilih (BPP) melainkan berdasarkan suara terbanyak.

Mencermati pelaksanaan ketentuan keterwakilan 30% (tiga puluh persen) perempuan dalam kepengurusan partai politik sebagai syarat wajib yang harus dipenuhi sebagai calon peserta pemilu sebagai mana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang ternyata belum dapat memenuhi harapan adanya keterwakilan 30%(tiga puluh persen) perempuan, maka diundakannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengaturannya mempertegas kembali tentang kuota perempuan untuk lebih aktif terlibat dalam kegiatan politik melalui kepengurusan partai. sehingga keterwakilan perempuan lebih dipertegas kembali dengan adanya aturan mengenai keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik tingkat pusat untuk memenuhi persyaratan partai politik sebagai peserta pemilu. sebagaimana diatur dalam Pasal 173 ayat (2) huruf e, yang menyatakan bahwa syarat untuk menjadi calon peserta pemilu

partai politik dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.

Persyaratan sebagaimana dimaksud pada Pasal 173 Ayat (2) huruf e tersebut harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen pendukung berupa surat keterangan dari pengurus pusat partai politik yang berisi pernyataan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti yang diamanatkan pada Pasal 177 huruf d.

Dalam hal pengajuan bakal calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu juga memastikan adanya keterwakilan perempuan dalam bakal calon legislatif. Seperti yang diatur dalam Pasal 245 bahwa Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). Sehingga keterwakilan perempuan yang diatur dalam Undang-Undang ini tidak hanya sebatas pada keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai peserta pemilu saja, tetapi juga meliputi keterwakilan perempuan dalam daftar susunan calon anggota legislatif yang akan maju dalam pemilu.

Selanjutnya untuk tugas pengawasan terhadap partai politik terkait keterwakilan perempuan, menjadi tanggung jawab KPU.

KPU akan melakukan Verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon selain juga melakukan verifikasi terhadap pemenuhan keterwakilan perempuan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 248: (1) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). (2) KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. (3) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Keterwakilan 30% Perempuan atau yang disebut sebagai *affirmative action* merupakan suatu kebijakan yang bersifat diskriminatif positif. Pemberlakuan *affirmative action* bertujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender ataupun profesi) memperoleh

peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama.<sup>68</sup>

Affirmative action atau ketentuan keterwakilan kuota perempuan minimal 30% (tiga puluh persen) dalam politik dan pemilu, menjadi pintu masuk yang cukup leluasa bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam politik, hal ini ditandai dengan adanya peningkatan keterwakilan perempuan, baik sebagai pengurus dan anggota partai, maupun sebagai anggota legislatif maupun instansi formal politik lainnya ditingkat pusat maupun daerah. Namun peningkatan tersebut, belum memberikan harapan yang baik bagi keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia.

**f. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga**

KDRT sebagaimana yang dirumuskan oleh Undang-Undang PKDRT dalam Pasal 1 ayat (1) menentukan rumusan pengertian kekerasan dalam rumah tangga yaitu: Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan,

---

<sup>68</sup> Isyrofah Amaliyah, Penguatan Keterwakilan Perempuan, *Jurist-dictoin Law Journal Airlangga* Volume 1 Nomor 1 September 2018, <https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/download/9734/5442>, diakses pada 12 November 2020, Pukul 14.30 Wita

pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

Pasal 3: Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. penghormatan hak asasi manusia;
- b. keadilan dan kesetaraan gender;
- c. nondiskriminasi; dan
- d. perlindungan korban.

g. **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)**

Pengaturan hak perempuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) diatur dalam Pasal 3: Negara pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menjamin persamaan bagi laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang tercantuk dalam Kovenan ini.

h. **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik)**



Pengaturan hak perempuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik) diatur dalam Pasal 3: Negara pihak Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan ini.

**i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan**

Undang-Undang Kewarganegaraan dibuat dengan berlandaskan asas khusus, diantaranya adalah asas non diskriminatif, yaitu tidak membedakan perlakuan dalam hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar agama, suku, ras, golongan/kelompok, jenis kelamin dan gender. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia juga menjadi dasar pembentukan Undang-Undang ini, sehingga dalam segala hal ihwal tentang warga negara harus dapat menjamin, melindungi dan menghormati hak asasinya dan hak warga negaranya.

**j. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang**

Terkait dengan perdagangan perempuan dan anak, dalam Konsideran Undang-Undang tersebut dinyatakan antara lain:

Bahwa perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak, merupakan tindakan yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia dan melanggar hak asasi manusia, sehingga harus diberantas.

**k. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

Saat ini pengaturan tentang Desa, diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5497). Undang-Undang Desa juga mengatur tentang keterwakilan perempuan, terutama dalam salah satu Lembaga penting yang ada di desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Badan Permusyawaratan Desa sebagai Lembaga perwakilan desa yang memiliki beberapa fungsi, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Desa dalam Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Untuk dapat menjadi anggota BPD, terdapat beberapa persyaratan yang harus dimiliki sebagaimana yang ditentukan oleh Undang-Undang Desa dalam Pasal 57 yaitu, Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Dalam hal keterwakilan perempuan dalam BPD diatur dalam Pasal 58 Ayat (1) Undang-Undang Desa bahwa Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.

Adanya unsur perempuan dalam BPD tidak hanya untuk memenuhi hak perempuan dalam pemerintahan terutama dalam pemerintah desa, tetapi juga untuk memperjuangkan kepentingan perempuan, serta untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam pembangunan desa.

#### **I. Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional**

Inpres Nomor 9 Tahun 2000 ini menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam upaya untuk menghilangkan bentuk diskriminasi dalam seluruh sendi kehidupan bernegara. Konsep

pengarusutamaan gender tidak hanya berarti mengintegrasikan permasalahan gender sebagai salah satu aspek dalam pembangunan, tetapi juga berarti upaya untuk membuat program pembangunan menjadi lebih peka dan responsive gender. Program pembangunan untuk meningkatkan kualitas hidup rakyat dapat dan seharusnya memberikan keuntungan bagi seluruh komunitas perempuan dan laki-laki. Berdasarkan pemahaman ini, pengarusutamaan gender merupakan strategi utama untuk menjamin agar perempuan dan laki-laki mendapat akses yang sama terhadap dan berpartisipasi secara setara manfaat dari pembangunan.<sup>69</sup>

Pengarusutamaan gender sebagaimana yang didefinisikan oleh Dewan ekonomi dan sosial PBB sebagai Proses penilaian terhadap dampak suatu kegiatan pembangunan termasuk dampak dari suatu pembuatan peraturan, kebijakan dan program bagi laki-laki dan perempuan disemua area dan semua tingkatan. Pengarusutamaan gender adalah strategi agar kebutuhan perempuan dan laki-laki dapat diintegrasikan dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi dari program yang dibuat sehingga perempuan dan laki-laki memperoleh manfaat yang sama<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Asmaeny Azis, Loc.cit. H. 94-95

<sup>70</sup>Ibid

Instruksi presiden ini menyatakan bahwa semua departemen termasuk birokrasi di daerah, harus menetapkan pengarusutamaan gender. Dalam pertimbangan diterbitkannya Instruksi Presiden No.9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, dinyatakan:

Butir a. Bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dipandang perlu melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional.

Butir b. Bahwa pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah.

Menginstruksikan kepada: (1) Menteri, (2) Kepala Lembaga Non-Departemen, (3) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, (4) Panglima Tentara Nasional Indonesia, (5) Kepala Kepolisian Republik Indonesia, (6) Jaksa Agung Republik Indonesia, (7) Gubernur, (8) Bupati/Walikota.

Untuk: Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program

pembangunan program pembangunan nasional yang berperstif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.

m. **Kerpres No. 181 Tahun 1998 tentang Pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atau Komnas Perempuan yang diperkuat dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2005**

Komnas perempuan dibentuk melalui keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998, pada tanggal 9 Oktober 1998, yang diperkuat dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 dan tumbuh menjadi salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM), sesuai dengan kriteria-kriteria umum yang dikembangkan dalam *The Paris Principles*. Kiprah aktif Komnas Perempuan menjadikan lembaga ini contoh berbagai pihak dalam mengembangkan dan meneguhkan mekanisme HAM untuk pemajuan upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan baik di tingkat lokal, nasional, kawasan, maupun internasional.

Adapun kerangka kerja dari Komnas Perempuan yaitu:

- 1). Konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2). Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW)

- 3). Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam atau tidak Manusiawi (CAT)
- 4). Deklarasi Internasional tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, serta kebijakan-kebijakan lainnya tentang hak asasi manusia.

Sedangkan pembentukan Komnas Perempuan ini, untuk memenuhi tujuan, yaitu:1. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi manusia perempuan di Indonesia; 2. Meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan.

Mandat dan kewenangan yang dimiliki oleh Komnas Perempuan, antara lain:1. Menyebarkan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan, serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan; 2. Melaksanakan pengkajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi perempuan; 3. Melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap

perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, serta penyebarluasan hasil pemantauan kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan;

1. Memberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan, serta perlindungan HAM penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan
2. Mengembangkan kerja sama regional dan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

Sedangkan dalam kaitannya dengan mandat dan kewenangan Komnas Perempuan tersebut, dilaksanakan untuk memenuhi perannya, yaitu:

1. Pemantau dan pelapor tentang pelanggaran HAM berbasis gender dan kondisi pemenuhan hak perempuan korban;
2. Pusat pengetahuan (*resource center*) tentang hak asasi perempuan;
3. Pemicu perubahan serta perumusan kebijakan;
4. Negosiator dan mediator antara pemerintah dengan komunitas korban dan komunitas pejuang hak asasi perempuan, dengan menitikberatkan pada pemenuhan tanggung jawab negara



pada penegakan hak asasi manusia dan pada pemulihan hak-hak korban;

5. Fasilitator pengembangan dan penguatan jaringan di tingkat lokal, nasional, regional dan internasional untuk kepentingan pencegahan, peningkatan kapasitas penanganan dan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

**n. Permendagri No. 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah**

Upaya memperkecil kesenjangan gender dalam hal partisipasi dan pemanfaatan hasil pembangunan sebagai upaya mewujudkan pembangunan yang berkeadilan bukan hanya terhadap laki-laki tetapi juga terhadap perempuan, sebagaimana yang telah diamanahkan dalam berbagai regulasi yang berkaitan dengan gender. Salah satu ketentuan yang berfungsi untuk menjamin terwujudnya keadilan gender yakni dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Salah satu alasan dikeluarkannya ketentuan ini yaitu dengan pertimbangan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah masih diperlukan peningkatan pengintegrasian gender melalui penguatan kelembagaan, perencanaan, penyusunan, pelaksanaan,

penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan yang responsif gender.

Berdasarkan ketentuan ini, Pengarusutamaan Gender di daerah yang selanjutnya disebut PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi laki dan perempuan. Sedangkan gender dalam ketentuan ini diartikan sebagai konsep yang mengacu pada perbedaan peran, fungsi dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.

Langkah penting yang perlu dilakukan Untuk dapat mengungkapkan akar permasalahan terjadinya ketimpangan kedudukan, fungsi, peran dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan, berdasarkan ketentuan ini yaitu melalui analisis gender. Analisis gender itu sendiri adalah proses analisis data gender secara sistematis tentang kondisi laki-laki dan perempuan khususnya berkaitan dengan tingkat akses, partisipasi, kontrol dan perolehan manfaat dalam proses pembangunan.

Tingkat akses, partisipasi, kontrol dan perolehan manfaat merupakan indikator yang digunakan dalam ketentuan ini, tidak hanya untuk menganalisis tingkat kesetaraan gender di daerah, tetapi juga merupakan salah satu ukuran dalam menentukan ketentuan perundang-undangan yang responsive gender.

## D. Gender

### 1. Defenisi gender

Kata gender dalam istilah bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Inggris, yaitu “*gender*”. Jika dilihat dalam kamus bahasa Inggris, istilah “*gender*”, tidak membedakan secara tegas kata seks dan gender. Sering kali gender dipersamakan dengan seks (jenis kelamin laki-laki dan perempuan) Untuk dapat memahami konsep gender, maka perlu untuk membedakan kata seks dan gender. Proses pembagian peran dan tanggung jawab yang terjadi bertahun-tahun bahkan berabad-abad antara laki-laki dan perempuan, maka sulit dibedakan pengertian antara seks (laki-laki dan perempuan) dengan gender<sup>71</sup>.

Istilah gender pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller (1986) untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada pendedfinisian yang bersifat sosial budaya dengan pendefenisian yang berasal dari ciri fisik biologis. Gagasan ini dapat dilihat sebagai bagian dari rangkaian gagasan yang diperkenalkan oleh Simone de Beauvoir di tahun 1949 dalam bukunya *Le Deuxieme Sexe*. Beauvoir mengemukakan bahwa dalam masyarakat (pada waktu itu) perempuan sama dengan warga Negara kelas dua dalam masyarakat, seperti seorang Yahudi atau Negro. Dibanding laki-laki, maka perempuan adalah

---

<sup>71</sup>Riant Nugroho, *Gender dan Strategi Pengarusutamaannya di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal 7-8

warga kelas dua yang sayangnya lebih sering tidak Nampak (*not exist*)<sup>72</sup>.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Stoller, Ann Oakley mengartikan gender sebagai konstruksi sosial atau atribut yang dikenakan pada manusia yang dibangun oleh kebudayaan manusia<sup>73</sup>.

Gender memiliki pengertian yang berbeda dengan jenis kelamin. Gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam peran, fungsi, hak, tanggung jawab dan perilaku yang dibentuk oleh tata nilai sosial, budaya dan adat istiadat<sup>74</sup>.

Di Indonesia kata gender belum masuk atau belum dapat diartikan dalam kamus Bahasa Indonesia. Kata gender dalam kamus Bahasa Indonesia digolongkan sebagai kelamin, namun gender bukan menunjukkan sex tetapi merupakan ciri-ciri peran dan tanggung jawab yang dibebankan pada perempuan dan laki-laki, yang ditentukan secara sosial dan bukan berasal dari pemberian Tuhan atau kodrat.

Dalam *women's studies encyclopedia* sebagaimana yang dikuti oleh Siti Homzah, dijelaskan bahwa gender adalah suatu konsep kultural yang berupaya membuat perbedaan (*distinction*) dalam peran, perilaku, mentalitas dan karakter emosional antara

---

<sup>72</sup> Riant Nugroho, I, Loc Cit, Hal 33.

<sup>73</sup> Riant Nugroho, II, Op cit.

<sup>74</sup> Maidi Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hal 76.

laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat. Dengan demikian gender merupakan harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan (*culture expectations for women and men*). Konsep gender secara mendasar berbeda dengan jenis kelamin biologis. Jenis kelamin biologis; laki-laki atau perempuan merupakan faktor yang sifatnya kodrati (pemberian dari Tuhan), sedangkan jalan yang menjadikan seseorang memiliki sifat feminitas dan maskulinitas adalah gabungan antara faktor biologis dan interpretasi biologis oleh kultur sosial<sup>75</sup>.

Konsep gender adalah hasil konstruksi sosial yang diciptakan oleh manusia, yang sifatnya tidak tetap, berubah-ubah serta dapat dialihkan dan dipertukarkan menurut waktu, tempat dan budaya setempat dari satu jenis kelamin kepada jenis kelamin lainnya. Konsep gender juga termasuk karakteristik atau ciri-ciri laki-laki dan perempuan yang diciptakan oleh keluarga dan atau masyarakat, yang dipengaruhi oleh budaya dan interpretasi agama<sup>76</sup>. Misalnya, secara umum, pekerjaan memasak, mengurus anak, mencuci selalu disebutkan hanya sebagai pekerjaan perempuan. Pandangan seperti ini merupakan ciptaan masyarakat dari budaya tertentu, padahal pekerjaan tersebut dapat juga dipertukarkan dengan laki-laki atau dapat dikerjakan oleh laki-laki.

---

<sup>75</sup> Munandar Sulaiman dan Siti Homzah, *Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Perspektif Gender (Dalam Buku Kekerasan Terhadap Perempuan- Tinjauan Dalam Berbagai Disiplin Ilmu dan Kasus Kekerasan)*, Rafika Aditama, Bandung, 2010, hal 2.

<sup>76</sup> Sulistyowati Irianto, *Perempuan & Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Yayasan Obor Indonesia, Anggota YAKI DKI Jaya, Jakarta, 2006, hal 17

Namun pandangan ini bisa saja berbeda dari satu budaya dengan budaya yang lain.

Karakteristik atau ciri-ciri ini menciptakan perbedaan antara laki-laki dan perempuan yang disebut perbedaan gender. Ini sering mengakibatkan peran sosial yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Peran ini dipelajari dan berubah-ubah dari waktu ke waktu dan dari suatu tempat ke tempat lain. Peran sosial atau yang sering disebut peran gender ini berpengaruh terhadap pola relasi kuasa antara perempuan dan laki-laki yang sering disebut sebagai relasi gender.

Konsep gender ini sering disamakan dengan konsep seks atau jenis kelamin. Gender dan seks dapat diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai gender tidak terlepas dari jenis kelamin. Namun kedua konsep ini sangat berbeda makna dan pengertiannya. Konsep jenis kelamin adalah kenyataan secara biologis yang membedakan antara manusia dimana lebih diidentikkan dengan perbedaan tubuh laki-laki dan perempuan<sup>77</sup>.

Sementara itu, Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Indonesia memberikan pengertian gender adalah peran-peran sosial yang dikonstruksikan oleh masyarakat, serta tanggung jawab dan kesempatan laki-laki dan perempuan yang

---

<sup>77</sup> <http://gendernews88.wordpress.com/2010/09/07/konsep-dan-teori-gender/> , diakses tanggal 9 September 2017

diharapkan masyarakat agar peran-peran sosial tersebut dapat dilakukan oleh keduanya (laki-laki dan perempuan).<sup>78</sup>

Berdasarkan berbagai defenisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa gender sesungguhnya bukan bawaan lahir, tetapi merupakan suatu konstruksi atau bentuk sosial, sehingga dapat dibentuk atau diubah tergantung dari tempat, waktu/zaman, suku/ras/bangsa, budaya, status sosial, pemahaman agama. Demikian bahwa oleh karena gender bukan kodrat Tuhan melainkan hanyalah hasil ciptaan manusia sehingga dapat dipertukarkan dan bersifat relatif.

Hal ini dapat dikatakan bahwa gender hanya merujuk pada pola pembedaan pada laki-laki dan perempuan berdasarkan bentukan sosio-kultural gender yaitu bahwa laki-laki dan perempuan dibedakan berdasarkan nilai sosio-kultural. Prinsipnya mereka dilahirkan sudah dalam perbedaan: laki-laki dan perempuan punya hak yang sama, hanya saja dalam proses yang terus berjalan perempuan menjadi tertinggal.

## **2. Ketimpangan gender**

Pada uraian sebelumnya terlihat bahwa terdapat perbedaan jelas antara gender dan jenis kelamin. yaitu bahwa gender bukanlah sesuatu yang mutlak sejak kita lahir tetapi terbentuk dalam konstruksi sosial budaya sedangkan jenis kelamin atau sex sesuatu yang kodrati. Namun dalam kenyataannya sampai saat ini

---

<sup>78</sup>Rian Nugroho, Op Cit, Hal 33.

peminggiran atas dasar perbedaan jenis kelamin masih terus terjadi. Artinya bahwa perbedaan jenis kelamin pada akhirnya menimbulkan perbedaan gender yang membedakan laki-laki berdasarkan sifat-sifat yang lebih menonjol misalnya laki-laki itu kuat, perkasa dan memiliki pemikiran yang rasional sehingga lebih baik dan tepat dalam hal pengambilan keputusan sedangkan perempuan dianggap lemah lembut, terlalu emosional dan tidak rasional sehingga dianggap tidak mampu untuk memutuskan atau mengambil keputusan-keputusan yang baik.

Pada dasarnya adanya perbedaan gender tidak menimbulkan permasalahan apabila tidak berakibat pada timbulnya ketidakadilan gender. Namun pada kenyataannya perbedaan gender selalu menimbulkan berbagai bentuk ketidakadilan gender baik bagi kaum perempuan maupun laki-laki. Pada umumnya ketidakadilan gender selalu terjadi atas kaum perempuan, sebagai akibat dari kodrat perempuan yang memiliki organ reproduksi yakni dapat hamil, melahirkan dan menyusui menempatkan perempuan pada peran tertentu yang hanya berputar pada peran merawat, mengasuh dan mendidik. Hal ini juga seharusnya tidak menjadi suatu persoalan apabila adanya peran tersebut tidak menimbulkan struktur atau kelas tertentu dalam pola kehidupan. Sayangnya perbedaan peran yang lahir dari perbedaan jenis kelamin tersebut menimbulkan perbedaan struktur atau kelas dalam kehidupan sosial yang berujung pada perbedaan gender dan mengakibatkan ketimpangan gender. Sehingga ketimpangan gender adalah



kondisi dimana tidak terdapat kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai aspek kehidupan, baik keluarga, masyarakat berbangsa dan bernegara.

Ketimpangan gender atau sering disebut sebagai ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur dimana kaum laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Ketidakadilan gender termanifestasi dalam berbagai bentuk yaitu:

a. Marginalisasi

Marginalisasi (proses peminggiran/pemiskinan) banyak terjadi pada masyarakat dalam Negara berkembang seperti pengusuran dari kampung halaman, bencana alam dan eksploitasi. Namun dalam kitannya dengan pemiskinan atas perbedaan perempuan dan laki-laki yang disebabkan oleh jenis kelamin yang berbeda, merupakan salah satu bentuk ketidakadilan yang disebabkan oleh gender. Ada beberapa perbedaan jenis dan bentuk, tempat dan waktu serta mekanisme proses marginalisasi kaum perempuan karena perbedaan gender tersebut. Dari sumbernya dapat berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsiran agama, keyakinan tradisi dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan. Misalnya, banyak pekerja perempuan yang tersingkir dan menjadi miskin sebagai akibat program revolusi hijau yang hanya memfokuskan pada petani laki-laki saja, dengan asumsi bahwa petani itu hanya identik dengan jenis kelamin laki-laki sehingga banyak petani perempuan yang harus tersingkir dari sawah. Selain itu juga perkembangan teknologi menyebabkan apa

yang awalnya dikerjakan oleh perempuan kemudian dikerjakan oleh mesin dan pengawasannya dilakukan oleh laki-laki<sup>79</sup>.

Marginalisasi kaum perempuan tidak saja terjadi di tempat pekerjaan, tetapi juga terjadi dalam rumah tangga, masyarakat atau kultur dan bahkan Negara. Marginalisasi terhadap perempuan sudah terjadi sejak di rumah tangga dalam bentuk diskriminasi atas anggota keluarga yang laki-laki dan perempuan. Marginalisasi juga diperkuat oleh adat istiadat maupun tafsir keagamaan<sup>80</sup>.

Misalnya banyak diantara suku-suku yang hidup di Indonesia yang sama sekali tidak memberikan hak kepada kaum perempuan untuk mendapatkan waris sama sekali bahkan dianggap sebagai bagian dari harta warisan. Sedangkan tafsir keagamaan memberikan hak waris yang berbeda antara laki-laki dan perempuan.

#### b. Subordinasi

Subordinasi pada prinsipnya adalah keyakinan yang menganggap salah satu jenis kelamin lebih penting atau lebih utama dibandingkan jenis yang lain. Subordinasi timbul sebagai akibat pandangan gender yang menempatkan kaum perempuan lebih rendah atau tidak penting. Hal ini muncul dari adanya anggapan bahwa perempuan itu emosional atau irrasional sehingga perempuan tidak bisa tampil memimpin. Proses subordinasi yang disebabkan oleh gender terjadi dalam segala

---

<sup>79</sup>Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hal.14.

<sup>80</sup>Ibid, Hal. 15

bentuk dan mekanisme yang berbeda dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat. Dalam kehidupan di rumah tangga, masyarakat, dan bernegara, banyak kebijakan yang dikeluarkan tanpa menganggap penting kaum perempuan.

Banyak kasus dalam tradisi, tafsiran ajaran agama maupun dalam aturan birokrasi yang meletakkan kaum perempuan sebagai subordinasi dari kaum laki-laki. Kenyataan menunjukkan bahwa masih ada nilai-nilai dalam masyarakat yang membatasi ruang gerak perempuan dalam kehidupan.

c. Kekerasan

Kekerasan merupakan terjemahan dari *violence* artinya suatu serangan terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang yang dilakukan terhadap jenis kelamin tertentu, namun umumnya terhadap perempuan sebagai akibat adanya perbedaan gender. Bentuk dari adanya kekerasan ini seperti pemerkosaan, dan pemukulan hingga pada bentuk yang lebih halus seperti; pelecehan dan penciptaan ketergantungan. Kekerasan terhadap perempuan cenderung terjadi karena stereotype gender. Pemerkosaan sebagai salah satu bentuk kekerasan yang sering sekali terjadi bukan hanya disebabkan oleh karena kacamatan saja tetapi juga terjadi karena adanya kekuasaan dan stereotype gender yang diletakkan pada kaum perempuan. Kekerasan gender pada dasarnya disebabkan oleh ketidaksetaraan kekuatan yang ada dalam masyarakat

d. Stereotipe

Adalah pelabelan atau pandangan negatif terhadap kelompok atau jenis tertentu. Atau dengan kata lain stereotype adalah citra baku tentang individu atau kelompok yang tidak sesuai dengan kenyataan empiris yang ada. Pelabelan negatif secara umum selalu melahirkan diskriminasi dan berbagai ketidakadilan. Salah satu bentuk stereotip ini adalah bersumber dari pandangan gender. Banyak sekali bentuk stereotip yang terjadi di masyarakat yang diletakan pada umumnya kaum perempuan sehingga berakibat menyulitkan, membatasi, memiskinkan dan merugikan kaum perempuan.

Misalnya pandangan terhadap kaum perempuan yang tugas dan fungsinya hanya melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan pekerjaan domestik atau kerumahtangaan. Label perempuan sebagai ibu rumah tangga menjadi merugikan ketika perempuan hendak aktif dalam kegiatan yang meliputi ruang lingkup laki-laki seperti politik, bisnis atau birokrat. Sedangkan laki-laki adalah pencari nafkah sehingga apapun yang dilakukan oleh perempuan hanyalah merupakan tambahan atau sambilan saja yang cenderung tidak diperhitungkan, sehingga pekerja perempuan boleh saja dibayar lebih rendah dari laki-laki. Hal seperti ini tidak hanya terjadi dalam lingkup keluarga tapi juga masyarakat bahkan dalam kehidupan bernegara.

Demikian pula apabila laki-laki marah akan dianggap menunjukkan ketegasan sikap, berbeda dengan itu apabila perempuan marah atau menunjukkan ketersinggungan maka

perempuan dianggap emosional dan tidak dapat menahan diri. Terdapat standar nilai yang berbeda terhadap perempuan dan laki-laki, yang dalam banyak hal standar nilai tersebut merugikan perempuan.

e. Beban kerja ganda

Bentuk lain diskriminasi dan ketidakadilan gender adalah beban ganda yang harus oleh salah satu jenis kelamin tertentu secara berlebihan. Peran gender dalam anggapan masyarakat luas adalah mengelola rumah tangga sehingga banyak perempuan yang harus menanggung beban kerja domestik yang lebih banyak dan lebih lama dibandingkan laki-laki. Anggapan bahwa kaum perempuan memiliki sifat memelihara dan rajin sehingga menjadi tidak cocok menjadi kepala rumah tangga, mengakibatkan semua pekerjaan domestik rumah tangga menjadi tanggung jawab perempuan. Bahkan bagi kalangan keluarga miskin, beban yang harus ditanggung perempuan menjadi dua kali lebih berat, apabila perempuan itu juga harus melakukan pekerjaan lain di luar, sehingga harus menanggung beban kerja yang ganda.

Adanya beban kerja yang diakibatkan dari adanya bias gender tersebut terkadang diperkuat oleh keyakinan/pandangan di masyarakat bahwa pekerjaan yang dianggap masyarakat sebagai jenis pekerjaan perempuan, seperti semua pekerjaan domestik, dianggap dan dinilai lebih rendah apabila dibandingkan dengan jenis pekerjaan yang dianggap sebagai pekerjaan laki-laki, selain

juga dianggap sebagai pekerjaan yang tidak produktif sehingga tidak diperhitungkan dalam statistic ekonomi Negara. Sedangkan kaum pria tidak diwajibkan secara kultural untuk menekuni jenis pekerjaan domestik. Keseluruhan hal ini telah memperkuat pelanggaran secara kultural dan structural beban kerja perempuan.

Ketidakadilan gender yang termanifestasikan dalam berbagai bentuk tersebut, dapat terjadi pada berbagai tingkatan dalam kehidupan masyarakat, yaitu<sup>81</sup>:

1. Pada tingkat Negara, ketidakadilan gender di tingkat Negara terjadi baik pada satu Negara maupun organisasi antar Negara. Banyak kebijakan dan hukum Negara, Perundang-undangan serta program kegiatan yang masih mencerminkan sebagian dari wujud ketidakadilan gender.
2. Pada tempat kerja, organisasi, dan dunia pendidikan, ketidakadilan gender tergambar pada banyak aturan kerja, manajemen, kebijakan keorganisasian dan kurikulum pendidikan yang masih melanggar ketidakadilan gender tersebut.
3. Dalam adat istiadat, kultur maupun dalam tafsiran keagamaan dibanyak kelompok etnik masyarakat, wujud ketidakadilan gender ini pun terjadi mekanisme interaksi dan pengambilan

---

<sup>81</sup>Riant Nugroho, Op Cit hal 17-18.

keputusan di masyarakat masih banyak mencerminkan ketidakadilan gender.

4. Di lingkungan rumah tangga, mulai dari proses pengambilan keputusan, pembagian kerja, hingga interaksi antar anggota keluarga, di dalam banyak rumah tangga sehari-hari, asumsi bias gender ini masih digunakan. Dengan demikian rumah tangga pun menjadi tempat yang kritis dalam sosialisasi ketidakadilan gender.
5. Ketidakadilan gender yang sudah mengakar di dalam satu keyakinan dan menjadi ideology bagi kaum perempuan maupun laki-laki, hal seperti ini sudah sangat sulit diubah.

Dari uraian diatas tergambar bahwa manifestasi ketidakadilan gender ini telah mengakar mulai dari keyakinan di masing-masing orang, keluarga, hingga pada tingkat Negara yang bersifat global. Semua manifestasi ketidakadilan gender tersebut secara dialektika saling memengaruhi dan saling terkait. Manifestasi ketidakadilan itu tersosialisasi kepada kaum laki-laki dan perempuan secara mantap, yang akhirnya lambat laun baik laki-laki maupun perempuan menjadi terbiasa dan pada akhirnya diyakini bahwa peran gender itu seolah-olah merupakan suatu kodrat. Struktur dan sistem ketidakadilan gender yang diterima lambat laun mulai tercipta dan sudah tidak ada lagi dirasakan ada sesuatu yang salah<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup>Ibid

### 3. Perspektif gender

Penelitian ini melihat kedudukan perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat dalam perspektif keadilan gender. Sehingga perlu untuk mengetahui tentang perspektif dan perspektif gender serta perspektif keadilan gender. Namun sebelum itu perlu untuk mengetahui tentang perspektif.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kata perspektif dalam dua arti yaitu yang pertama, perspektif berarti “cara melukiskan suatu benda pada permukaan yang mendarat sebagaimana yang terlihat oleh mata dengan tiga dimensi (panjang, lebar, dan tingginya)”, dan yang kedua, perspektif berarti sudut pandang; pandangan<sup>83</sup>. Sedangkan Perspektif jika diartikan dalam bahasa Inggris adalah Perspective dan merupakan kata dari bahasa Latin “persipocere” yang artinya “melihat melalui/ untuk melihat”<sup>84</sup>.

Sedangkan seperti yang telah dijelaskan terkait gender, gender merupakan tata nilai konstruksi sosial atas perilaku, tanggung jawab dan peran dari laki-laki dan perempuan. Namun gender merupakan hal yang berbeda dari jenis kelamin dalam arti secara fisiologis, walaupun berkaitan dengan jenis kelamin. Sehingga pandangan tentang gender yang berlaku dalam suatu masyarakat sangat bergantung pada pandangan masyarakat

---

<sup>83</sup><https://kbbi.web.id/perspektif>, diakses pada 23 Februari 2021, pukul 20.02 Wita

<sup>84</sup><https://www.antotenanan.com/2020/07/apa-itu-perspektif-berikut-pengertian.html>, diakses pada 23 Februari 2021, Pukul 20.10 wita



tersebut tentang bagaimana seharusnya seorang laki-laki dengan unsur kekelakiannya dan bagaimana seharusnya perempuan dengan unsur keperempuanannya.

Perspektif gender menurut The United Nation Development Fund for Women (UNIFEM) bukan saja berarti bahwa secara istilah kita harus membedakan istilah seks dan gender, dimana “seks” berarti perbedaan biologis dan kodrati antara laki-laki dan perempuan, sedangkan “gender” berarti perbedaan peran, atribut dan sikap tindak perilaku, yang dianggap masyarakat pantas untuk laki-laki dan perempuan. Tetapi berperspektif juga gender berarti bahwa kita<sup>85</sup>:

- a. Mengacu dan merujuk pada status dan kedudukan laki-laki dan perempuan, serta ketidaksetaraan yang merugikan perempuan dalam masyarakat, dan bahwa kenyataan ini bukan hanya ditentukan secara biologis tetapi secara sosial.
- b. Mengakui bahwa penilaian rendah atau kurang terhadap peran-peran perempuan, marginalisasi perempuan dari hak memiliki, mengakses, menikmati dan mengontrol atas harta keluarga atau harta benda perkawinan seperti tanah, rumah, dan penghasilan, serta sumber non-material seperti waktu untuk mengembangkan diri sendiri atau partisipasi dalam bidang politik.
- c. Mempertimbangkan interaksi antar gender dan kategori sosial lain, seperti kelas, suku. Seperti halnya ungkapan bahwa isteri dari buruh yang hidup dibawah upah minimum dianggap budak dari seorang budak.
- d. Meyakini bahwa karena ketidaksetaraan gender terkondisi secara sosial, oleh karena itu dapat diubah baik dalam tingkat individual maupun tingkat sosial, ke arah keadilan (justice), kesebandingan atau kepatutan (equity) dan kesetaraan serta kemitraan antara laki-laki dan perempuan.

---

<sup>85</sup> L. M. Ghandi Lopian, *Loc Cit*, hal. 23

Selanjutnya untuk dapat menuju pada keadilan, keseimbangan atau kepatutan, dan kesetaraan serta kemitraan antara laki-laki dan perempuan, maka intervensi hukum menjadi jalan keluar yang untuk dapat merubah dan mengontrol kedudukan perempuan dalam masyarakat. Namun intervensi hukum yang mengatur status perempuan itu sendiri belum tentu sensitif gender. Olehnya itu perspektif gender atau perspektif feminis tentang hukum memerlukan<sup>86</sup>:

- a. Deskripsi dan evaluasi tentang hukum
- b. Identifikasi dukungan hukum, apakah lemah atau kuat, dan identifikasi vakum hukum yaitu masalah yang belum dicakup, disentuh atau diatur oleh hukum
- c. Diskusi tentang apa dan bagaimana hukum yang memerlukan transformasi, apakah ketentuan hukum perlu dihapus, dikurangi, diperluas atau diubah.

Dalam kaitannya dengan penulisan ini, melalui hukum terutama hukum pemerintahan desa, terdapat kesetaraan dan keadilan gender bagi perempuan desa terutama terkait akses perempuan desa untuk menduduki posisi sebagai kepala desa adat, baik dalam tataran yuridis tetapi juga pada tataran empiris.

#### **4. Keadilan dan Kesetaraan Gender**

Keadilan merupakan hal yang menjadi kunci dalam studi gender. Dalam kaitannya dengan itu. Lajian menyatakan bahwa

---

<sup>86</sup>Ibid, hal 25.

studi feminisme lahir semata-mata dalam rangka memperjuangkan bagi kaum perempuan yang tertindas<sup>87</sup>. Seperti halnya juga yang disampaikan oleh Stevi Jackson dan Jackie Jones bahwa teori feminis berusaha menganalisis berbagai kondisi termasuk juga di dalamnya budaya yang telah membentuk kehidupan perempuan. Pentingnya mempertanyakan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, berawal dari pandangan kaum feminis yang menolak anggapan bahwa ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan merupakan hal yang bersifat alamiah dan takterelakan<sup>88</sup>.

Pasal 1 Angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah menyebutkan bahwa Keadilan gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan. Sedangkan kesetaraan gender dalam Angka 3 menyebutkan kesetaraan gender sebagai kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.

---

<sup>87</sup>Ibid, hal 226

<sup>88</sup>Stevi Jackson dan Jacki Jones, (ed), Op Cit.

Istilah kesetaraan gender dalam tataran praktis, hampir selalu diartikan kondisi ketidaksetaraan yang dialami oleh perempuan. Maka istilah kesetaraan sering terkait dengan istilah-istilah diskriminasi terhadap perempuan. Konsep kesetaraan gender merupakan konsep yang rumit karena mengandung banyak kontroversi. Ada yang mengatakan bahwa kesetaraan yang dimaksud adalah kesamaan hak dan kewajiban, yang tentunya masih belum jelas. Ada pula yang mengartikannya dengan konsep mitra kesejajaran antara laki-laki dan perempuan, yang juga belum jelas artinya. Kadang pula diartikan bahwa antara laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama dalam melakukan aktualisasi diri, namun harus sesuai dengan kodratnya masing-masing.

Bahasan mengenai keadilan dalam studi gender, lebih dikenal dengan istilah “kesetaraan/keadilan gender”. Keadilan gender adalah perlakuan adil yang diberikan baik kepada perempuan maupun laki-laki. Keadilan gender menurut USAID menyebutkan bahwa “*Gender Equity is the process of being fair to women and men. To ensure fairness, measure must be available to compensate for historical and social disadvantages that prevent women and men from operating on a level playing field. Gender equity strategies are used to eventually gain gender equality. Equity is the means; equality is the result.*” (keadilan gender merupakan suatu proses untuk menjadi fair baik pada perempuan maupun laki-

laki. Untuk memastikan adanya fair, harus tersedia suatu ukuran untuk perempuan dan laki-laki dari berlakunya suatu tahapan permainan. Strategi keadilan gender pada akhirnya digunakan untuk meningkatkan kesetaraan gender. Keadilan merupakan cara kesetaraan adalah hasilnya)<sup>89</sup>.

Untuk dapat mengukur terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender, maka perlu dilakukan analisis gender sebagai proses analisis data gender secara sistematis tentang kondisi laki-laki dan perempuan khususnya yang berkaitan dengan tingkat akses, partisipasi, kontrol dan perolehan manfaat dalam proses pembangunan untuk mengungkapkan akar permasalahan terjadinya ketimpangan kedudukan, fungsi, peran dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan, sebagaimana yang diatur dalam Permendagri Nomor 67 Tahun 2011.

Uraian sebelumnya telah membedakan antara jenis kelamin (seks) dengan perbedaan gender. Pada kenyataannya perbendaan jenis kelamin justru menimbulkan perbedaan gender (*gender differences*) dimana kaum perempuan itu dipandang tidak rasional, emosional, dan lemah lembut; sedangkan laki-laki memiliki sifat rasional, kuat atau perkasa. Perbedaan gender sesungguhnya tidak menjadi suatu permasalahan sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan gender. Namun, menjadi permasalahan karena pada

---

<sup>89</sup>Herien Puspitawati, 2013, konsep dan teori keluarga, <http://ikk.fema.ipb.ac.id/v2/images/karyailmiah/teori>, diakses tanggal 30 september 2018, pukul 20.08

kenyataannya perbedaan gender ini menimbulkan berbagai ketidakadilan, baik terhadap kaum laki-laki tetapi utamanya bagi kaum perempuan.

Adapun ketidakadilan gender adalah proses marginalisasi dan pemiskinan khususnya bagi kaum perempuan. Ketidakadilan gender dapat terjadi karena beberapa hal: kebijakan pemerintah, keyakinan tradisi, tafsir agama, kebiasaan dan asumsi ilmu pengetahuan.

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Hukum Feminis**

Aliran *Feminist jurisprudence* melahirkan teori hukum feminis atau *Feminist Legal Theory* yang dimulai di Amerika Serikat pada akhir 1960-an dan selama 1970-an sebagai bagian dari pergerakan feminis. Aliran ini muncul dan berkembang karena adanya realitas semakin meningkatnya perempuan Amerika yang masuk fakultas hukum dan peran para sarjana hukum dan mahasiswa fakultas hukum inilah yang mendorong lahirnya aliran hukum feminis. Selain itu alasan lain yang mendasari lahirnya aliran ini diantaranya mengikuti/akibat dari Gerakan perempuan, pengaruh perjuangan anti diskriminasi terhadap negro, bantuan hukum kepada

perempuan dalam kasus-kasus tenaga kerja, kehamilan, kekerasan terhadap perempuan, serta pengaruh *critical legal studies*<sup>90</sup>.

Feminis yurisprudensi secara mendasar menentang beberapa asumsi dalam teori hukum konvensional dan juga beberapa kebijakan konvensional dalam penelitian hukum kritis yang dianggap tidak memiliki kontribusi terhadap permasalahan perempuan. Banyak feminis telah menunjukkan bahwa patriarki merupakan penyebab lemahnya kedudukan perempuan. Gerakan ini telah mengerahkan upayanya untuk mengurangi budaya patriarki melalui hukum dengan melihat dan mengambil pengalaman-pengalaman yang dialami oleh kaum perempuan.

Kaum feminis berpandangan bahwa sejarah ditulis dari sudut pandang pria dan tidak menyuarakan peran perempuan dalam menciptakan sejarah dan membentuk struktur masyarakat. Sejarah yang ditulis oleh kaum laki-laki telah menciptakan bias dalam konsep kodrat manusia, potensi dan kemampuan gender, serta dalam pengaturan masyarakat. Demikian juga dengan Bahasa, logika dan struktur hukum juga diciptakan oleh laki-laki sehingga memperkuat nilai kelelakian. Kaum feminis menentang dan membongkar kepercayaan atau mitos bahwa laki-laki dan perempuan begitu berbeda sehingga perilaku tertentu bisa dibedakan atas dasar perbedaan gender. Gender menurut kaum

---

<sup>90</sup> Niken Savitri, *Loc Cit*, hal 26-27.

feminis diciptakan atau dibentuk secara sosial, bukan secara biologis. Seks menentukan penampilan fisik dan kapasitas reproduksi, tetapi tidak menentukan ciri-ciri psikologis, moral atau sosial<sup>91</sup>.

kaum feminis juga memiliki pemikiran yang terutama memberikan yang intinya memberikan tekanan pada kelompok kontemporer seperti *National Organization for women* terutama dalam kaitannya dengan hukum bahwa subordinasi perempuan berakar dari serangkaian hambatan berdasarkan adat kebiasaan dan hambatan hukum, yang membatasi masuknya-serta keberhasilan-perempuan pada apa yang disebut dunia publik<sup>92</sup>.

pemikiran yang salah tentang perempuan bahwa pada dasarnya perempuan dianggap tidak secerdas dan sepintar laki-laki, telah meminggirkan perempuan berbagai aspek publik, akibat dari adanya pemikiran seperti ini potensi-potensi yang dimiliki oleh perempuan tidak teroptimalkan.

Dalam dokumen yang dikeluarkan oleh Australian Law Reform Commission (ALRC), ditegaskan bahwa dalam implementasi

---

<sup>91</sup> Khotibul Umam, Rimawati dan Suryana Yogaswara, *Materi Pokok Filsafat Hukum dan Etika Profesi Hukum*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, , 2019, Hal 3.40-3.41

<sup>92</sup> Rosemarie Putnam Tong, *Feminist Thought*, Jalasutra, Jakarta, 2004, hal 2.



prinsip *equality before the law*, terindikasi adanya ketidaksetaraan gender seperti berikut<sup>93</sup>:

- 1) Kontribusi perempuan dalam komunitas kurang dihargai (*women's contribution to the community is undervalued*)
- 2) Perempuan memiliki akses ke sumber keuangan yang lebih sedikit dibanding laki-laki (*women have less access to financial resources than men*)
- 3) Kaum perempuan menderita diskriminasi di tempat kerja (*women suffer inequality in the workplace*)
- 4) Pembatasan peran perempuan di Lembaga hukum dan politik (*women are restricted in contributing to legal and political institution*)
- 5) Kaum perempuan mendapat perlakuan kekerasan (*women experience violence*)

Berdasarkan uraian di atas, maka *feminist legal theory* atau *feminist jurisprudence* atau teori hukum feminis dapat disebut sebagai pendekatan hukum dengan perspektif perempuan adalah falsafah hukum yang didasarkan pada kesetaraan gender di bidang politik, ekonomi dan sosial. Teori ini didasarkan pada pandangan Gerakan feminis bahwa dalam sejarah, hukum merupakan

---

<sup>93</sup> Moch Fakhri, Jurnal Muwazah Vol7 Nomor 2 Desember 2015, <http://e-journal.iainpekalongan.ac.id/index.php/muwazah/article> , diakses tanggal 21 Oktober 2020 pukul 13.30 wita

instrument yang melanggengkan subordinasi laki-laki atas kaum perempuan.

Sehingga *feminist legal theory* atau teori hukum feminis adalah teori hukum yang lahir dari pemikiran kaum feminis, yaitu suatu Gerakan atau orang-orang utamanya perempuan, yang memiliki keyakinan dan/atau pandangan bahwa perempuan mengalami ketidakadilan karena jenis kelaminnya dan karenanya berupaya untuk menghapusnya dengan meningkatkan otonomi perempuan dan advokasi hak-hak perempuan.

Konsep dari teori hukum menurut Margaret Davies, mengatakan bahwa pengaturan yang dipengaruhi oleh pendekatan positivistic sangat bersifat patriarkis, *male orientied* dan *male dominated*, serta hanya merefleksikan cara pandang laki-laki baik dalam pengaturannya maupun dalam interpretasinya dalam penyelesaian kasus-kasus terkait. Teori hukum feminis menyatakan bahwa teori hukum (khususnya *common law theory*) atau *positivism* cenderung patriakhat atau didukung oleh ideologi maskulin secara implisit. Namun beberapa kecenderungan memperlihatkan adanya bukti atas argument tersebut. Argument bahwa Western Jurisprudence dan hukum pada umumnya adalah patriakhi tersebut dapat memiliki banyak pengertian yang tidak berkaitan satu sama lain<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup>Niken Safitri, Loc.cit, hal 16

Pertama, dikatakan bahwa secara empiris hukum dan teori hukum adalah domain dari laki-laki. Singkatnya dapat dikatakan bahwa laki-lakilah yang menulis hukum dan teori hukum. Hal ini tampak dari para ahli teori hukum yang mengemukakan teorinya, yang hampir didominasi oleh laki-laki. Kedua, hukum dan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh teori hukum adalah refleksi dari nilai-nilai maskulin. Laki-lakilah yang membuat dunia hukum melalui imaji mereka dan mempertanyakannya dengan kebenaran yang menurut mereka absolut. Dalam kaitannya dengan hal itu permasalahan kemudian muncul yaitu berkaitan bukan hanya dengan kelompok yang terpinggirkan dalam pembuatan keputusan dan teori-teori hukum tersebut, namun juga pada adanya kesulitan yang melekat pada nilai-nilai yang ada pada sistem dan budaya yang diterapkan oleh kelompok-kelompok tertentu tersebut. Bila nilai-nilai tertentu secara kultural melekat pada laki-laki yang dengan demikian melekat pada nilai-nilai hukum, tidak heran bila hukum seakan-akan berbicara untuk laki-laki dalam kultur maskulin yang dominan tersebut. Sehingga ia tidak berbicara atas nama perempuan atau kelompok terpinggirkan lainnya<sup>95</sup>.

Margaret Davies mengatakan bahwa bentuk ideologi secara umum dari patriarki direproduksi dalam hukum itu sendiri, dimana substansi dari kategori hukum telah mengabaikan perhatian yang

---

<sup>95</sup> *ibid*

diperlukan oleh hukum. Ketiga, dengan melihat kenyataan bahwa secara tradisional hukum adalah patriarki karena ia sering kali berisikan sesuatu yang menggambarkan karakter umum dari hukum. Hukum itu sendiri tidak netral dan kenyataan bahwa hukum dapat digunakan oleh orang yang berpengalaman yang menggunakannya sebagai untuk menekan orang lain, tidak menjadi pertimbangan bagi pembuat hukum. Juga tidak menjadi pertimbangan bahwa banyak orang dalam kasus dipengaruhi pesan tertentu dari hukum dan kultur yang ada, sehingga hanya kekuatan dari ideologi yang besar saja yang dapat memenangkan persengketaan tersebut<sup>96</sup>.

Pada intinya secara kritis teori hukum feminis berpendapat bahwa hukum yang dimaknai melalui positivism hukum akan berdampak tidak sesuai dengan perspektif perempuan, yang tidak terwakili oleh putusan-putusan yang dibuat berdasarkan pertimbangan penguasa yang memiliki pola pikir patriarkis<sup>97</sup>.

Menurut Barlett, feminis yang berhubungan dengan hukum paling tidak memfokuskan pada tiga faktor. Pertama, bertanya pada perempuan, yaitu apa yang perlu ditanyakan sering kali dengan suara bisu (*silence*), suara yang ditinggalkan. Hal ini menyebabkan permukaan hukum untuk mengidentifikasi implikasi aturan gender dan asumsi tidak mengekalkan subordinasi perempuan<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibid*

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> Otje Salman dan F Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hal 135

Kedua, metode ini mengistimewakan suatu “pemahaman praktis feminis” yang dapat mencakup semua aspek logika deduktif, tetapi mempertimbangkan logika pengalaman-pengalaman kongkret dan unit dari yang tertekan. Pendekatan ini tidak menganggap suatu gambaran fenomena satu dimensi, tetapi memandang mereka “sebagai dilemma dengan sudut pandang kontradiksi dan ketidakkonsistenan yang beragam”. Pendekatan ini bertentangan dengan dikotomisasi yang diberlakukan oleh pengadilan, yaitu pertanyaan ya atau tidak dalam proses persidangan. Metode ini sifatnya kontekstual, tetapi situasi yang baru menampilkan kemungkinan yang lebih besar untuk pemahaman serta “integrasi dan rekonsiliasi imajinatif”<sup>99</sup>.

Aspek yang ketiga adalah munculnya kesadaran. Tujuannya adalah individual dan pemberdayaan kolektif, bukan untuk dendam pribadi. Sekali lagi, kesadaran ini didapat dengan integrasi pengalaman kongkret dari yang tertekan, refleksi diri, dan teori. Selalu sensitif untuk mengadakan bentuk-bentuk kesadaran dalam eksistensi. Intinya penawaran Barlett tentang metode legal feminis difokuskan, baik pada dekonstruksi maupun rekonstruksi<sup>100</sup>.

Adapun bidang yang dipengaruhi oleh feminis yurisprudensi adalah pemikiran hukum dalam setiap bidang hukum, diantaranya hubungan rumah tangga (*domestic Relation*), seperti perkawinan,

---

<sup>99</sup>*Ibid*  
<sup>100</sup>*Ibid*

perceraian, keluarga, kekerasan dalam rumah tangga, pekerjaan, pelecehan seksual, hak-hak sipil, perpajakan, hak asasi manusia, hak-hak reproduksi.

Walaupun kaum feminis mempunyai komitmen yang sama, yaitu kesetaraan antara pria dan wanita, namun pendekatan perjuangan dalam feminis yurisprudensi tidak seragam. Setidaknya ada tiga mazhab pemikiran besar dalam aliran ini, yaitu:

#### 1. Mazhab Tradisional atau Liberal

Dengan cukup beralasan dapat dikatakan bahwa Lembaga-lembaga sosial dan politik kontemporer di dunia barat pelbagai nilai dan prinsip Liberal, terutama untuk Lembaga-lembaga politik dan hukum. Karen itu tidaklah mengherankan jika asal-usul strategi hukum feminis (dan bentuk strategi yang saat ini dominan) mengikuti warisan liberal. Hal ini berarti bahwa pelbagai tuntutan atas kebebasan, kesetaraan dan kemandirian dari dominasi laki-laki hanya diajukan dengan longgar tanpa perlu secara sadar menerima seluruh ajaran teori liberal<sup>101</sup>.

Dengan berlandaskan pada cita-cita bahwa laki-laki dan perempuan adalah individu yang setara, dan bahwa kesetaraan ini seharusnya dijamin, diakui serta dilindungi oleh hukum, ketiadaan perempuan dalam undang-undang sebelumnya dipandang sebagai suatu bentuk penghapusan dan kekeliruan yang harus diperbaiki

---

<sup>101</sup>Stevi Jackson, Op Cit hal.108

dengan “menambahkan dan memasukan perempuan”. Pada dasarnya pendekatan ini membiarkan hukum sebagaimana adanya, namun berusaha menemukan cara paling sukses untuk memaksakan kepentingan perempuan melalui pemerintah dan hukum<sup>102</sup>.

Kesadaran bahwa hukum hanya menerima tuntutan perempuan jika tuntutan itu sesuai dengan paradigma yang sudah ada sebelumnya, mendorong para feminis untuk mempertanyakan watak dasar hukum itu sendiri. Perhatian mereka bergerak dari pengucilan perempuan yang eksplisit dan beralih ke pelbagai hambatan implisit dalam rancangan hukum dan pelaksanaannya<sup>103</sup>.

Pada intinya mazhab ini berpandangan bahwa rasionalitas perempuan sama dengan laki-laki sehingga mereka seharusnya mempunyai kesempatan yang sama untuk menentukan pilihannya. *Liberal Feminist* menentang dan mempertanyakan asumsi otoritas kaum lelaki dan memperjuangkan penghapusan perbedaan yang didasarkan pada perbedaan gender yang terdapat dalam hukum sehingga kaum perempuan lebih diberdayakan dalam persaingan di masyarakat. Dengan demikian isu utama mazhab ini adalah ketimpangan gender<sup>104</sup>.

## 2. Mazhab Cultural Feminist

---

<sup>102</sup> *Ibid*, H. 109

<sup>103</sup> *Ibid*

<sup>104</sup> Khotibul Umam, Rimawati dan Suryana Yogaswara, *Op Cit*, hal 3.42

*Mazhab cultural feminist* atau feminisme budaya sesungguhnya merupakan kritik feminis terhadap rasio. Kritik ini mengungkapkan bahwa koherensi yang tampak dalam rasio sebenarnya bergantung pada pengucilan dan penindasan atas pelbagai ciri yang berkaitan dengan sifat feminis. Hal ini khususnya berlaku pada penalaran hukum yang memperoleh legitimasi dari sifat abstrak dan universalnya<sup>105</sup>.

Mazhab ini memfokuskan diri pada perbedaan antara kaum laki-laki dan perempuan serta merayakan perbedaan tersebut. Aliran ini mendasarkan pada hasil riset psikolog. Carol Gilligan pada tahun 1970-an<sup>106</sup> yang inintinya bahwa perempuan mementingkan hubungan (*relationship*) konteks dan rekonsiliasi antar pribadi yang berkonflik, sedangkan kaum laki-laki menekankan pada prinsip-prinsip abstrak tentang hak-hak dan logika. Sasaran dari mazhab pemikiran ini adalah memberikan pengakuan yang setara pada suara moral kaum perempuan dalam nilai-nilai kepedulian dan komunal (*caring and communal values*) sehingga isu utama dalam aliran ini adalah perbedaan gender<sup>107</sup>.

### 3. Mazhab Radikal (*Dominant Feminism*)

Mazhab Radikal berawal dari pandangan Catherine MacKinnon. MacKinnon mengolah kembali gagasan Marxis tentang kekuasaan yang membuat perempuan “diperkosa” (secara

---

<sup>105</sup> Stevi Jackson dan Jackie Jones, *Op Cit*, hal 110

<sup>107</sup> Khotibul Umam, Rimawati dan Suryana Yogaswara, *Op Cit*.



metafisik maupun harafiah) oleh sistem. Negara secara kategoris adalah laki-laki; negara mengesahkan dominasi laki-laki dengan menerapkan epistemologinya melalui hukum. Perempuan dalam hukum (dan masyarakat) didefinisikan oleh perampasan seksualitasnya; laki-laki menyetubuhi perempuan, subjek-katakerja-objek. Identitas gender perempuan diberikan atau dipaksakan padanya sebagai akibat dari perampasan (biasanya dengan kekerasan) atas seksualitasnya. Status perempuan yang dijadikan objek merupakan kebenaran atau realitas perempuan. Seksualitas “kita” adalah seperti apa yang dilihat, diobjekkan, dan difantasiakan oleh laki-laki. Hukum menguatkan dan mengesahkan objektivikasi tersebut. Hukum tidak bersifat netral (seperti yang diklaim banyak orang) Ketika berhadapan dengan pembagian gender; maka hukum itu laki-laki. Pandangan radikal terhadap hukum merupakan antithesis gagasan liberal dalam hal ia mengasumsikan ketidaksetaraan, bukan kesetaraan. Kenyataan bahwa perempuan tidak setara dilihat bukan sebagai soal perbedaan namun sebagai soal pembagian kekuasaan yang tidak setara: gender merupakan persoalan dominasi bukan perbedaan. Perbedaannya adalah bahwa laki-laki memiliki kekuasaan, sementara perempuan tidak<sup>108</sup>.

Pada intinya aliran ini menyatakan bahwa kaum lelaki sebagai suatu kelas dalam masyarakat telah mendominasi kaum

---

<sup>108</sup>Stevi Jackson dan Jackie Jones, *Op Cit*, hal 113-114

perempuan sehingga menciptakan ketidaksetaraan gender. Bagi feminis radikal, masalah gender adalah masalah kekuasaan. Feminis radikal menolak pandangan tradisional, yang mengambil refensi atas kelelakian. Mereka bersikeras bahwa kesetaraan gender harus dikonstruksi atas dasar perbedaan perempuan dari laki-laki dan tidak hanya mengakomodasi perbedaan tersebut. Dengan demikian, isu utama aliran ini adalah penindasan gender<sup>109</sup>.

Kaum feminis yurisprudensi pada masa posmodernisme memandang perlu untuk mengenali Batasan-batasan yang mengecualikan perempuan dari proses negosiasi mengenai tempat mereka dalam hukum dan masyarakat. Menurut Drucilla Cornell, ditandai sebagai perempuan berarti tidak diberi kesempatan untuk melakukan imajinasi demikian jika memikirkan pelbagai gambaran tentang perempuan dalam sistem hukum, semua gambaran itu bersifat merendahkan martabat dan bersifat stereotip. Cornell juga mendukung perbedaan antara hukum sebagai serangkaian aturan yang memaksa dan keadilan yang harus dipertahankan sehingga keadilan tidak dapat direduksi menjadi ideologi lain yang bertujuan mencari kekuasaan. Selanjutnya dia menuturkan bahwa, hukum sebagai aturan yang bersifat memaksa digunakan untuk menjamin kondisi-kondisi minimum hal ini akan membiarkan perempuan

---

<sup>109</sup> Khotibul Umam, Rimawati dan Suryana Yogaswara, *Op Cit*, hal 3.42-3.43

memiliki kesempatan yang setara untuk turut dalam pertarungan menjadi seorang pribadi. Kondisi minimum tersebut meliputi integritas tubuh, perlindungan wilayah imajiner, dan akses yang memadai terhadap sumber daya linguistic untuk menduduk proyek menjadi seorang pribadi<sup>110</sup>

## **2. Teori Keadilan**

Masalah keadilan bukanlah merupakan permasalahan baru akan tetapi telah menjadi bahan perbincangan sejak Aristoteles samapai dengan saat ini. Bahkan masing-masing ahli di zamannya memiliki pandangan yang berbeda-beda tentang konsep keadilan. Masalah keadilan (kesebandingan) merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk indonesia. Hal ini karena keadilan merupakan tujuan yang harus dicapai oleh hukum, untuk memperoleh kesebandingan hukum, selain juga mencapai terciptanya kepastian hukum.

Pada prinsipnya keadilan merupakan tujuan hukum dalam setiap Negara hukum. Prinsip ini menghendaki agar dalam bertindak, setiap badan atau pejabat administrasi Negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran, selain juga menuntut adanya tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang.

---

<sup>110</sup>Stevi Jackson dan Jackie Jones, Op Cit, hal120-121

Teori keadilan dalam bahasa Inggris disebut dengan “*Theory of Justice*” sedangkan dalam bahasa Belandanya disebut dengan “*Theorie van rechtvaardigheid*”, yang berasal dari kata adil yakni “*justice*” bahasa Inggris dan “*rechtvaardig*” bahasa Belandanya. Adil diartikan sebagai dapat diterima secara objektif, sedangkan keadilan dimaknakan sebagai sifat (perbuatan, perlakuan) yang adil<sup>111</sup>.

Keadilan merupakan kebijakan yang utama dalam suatu institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak memberikan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warganegara dianggap mapan; hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau kalkulasi kepentingan

---

<sup>111</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis (buku Kedua)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hal 25.

sosial. Ketidakadilan bisa dibiarkan hanya ketika ia butuh menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak dapat diganggu gugat<sup>112</sup>. Teori keadilan yang tepat dipergunakan dalam membedah permasalahan penelitian ini, terutama permasalahan pertama dan permasalahan kedua adalah teori keadilan Pancasila atau teori keadilan bermartabat.

Teori Keadilan bermartabat menurut Teguh Prasetyo yakni teori keadilan yang mencari akar pemikiran dari dalam bumi Indonesia yakni dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Hukum dibangun dari filsafat yang mana dalam filsafat tersebut terdapat nilai-nilai luhur suatu bangsa yang diyakini kebenarannya. Sehingga keadilan dalam hukum tersebut juga didasari atau dilandasi oleh falsafah tersebut. Sehingga konsep keadilan di Indonesia dilandasi oleh dua sila Pancasila yaitu sila kedua, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima yaitu keadilan sosial. Pancasila sebagai falsafah bangsa dalam perspektif hukum berarti bahwa pancasila sebagai landasan untuk menilai suatu keadilan, karena pada prinsipnya dalam filsafat hukum adalah untuk menilai suatu keadilan.

---

<sup>112</sup> John Rawls, 2011, *Teori Keadilan (Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara)* terjemahan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal. 4

Keadilan hukum dalam perspektif Pancasila adalah keadilan yang dilandasi oleh sila kedua yaitu adil dan beradab.<sup>113</sup> Menurut teori keadilan bermartabat, keadilan yang wajib disediakan oleh setiap sistem hukum adalah keadilan yang berdimensi spiritual, yang berada di kedalaman konsep kemerdekaan itu sendiri. Kemerdekaan adalah tiang pokok dalam seluruh sistem hukum di dunia. Seandainya saja Tuhan tidak memberikan berkat rahmatnya kepada bangsa Indonesia, yaitu kemerdekaan sebagai hak segala bangsa, maka tidak akan pernah ada rasa keadilan itu<sup>114</sup>.

Istilah adil dan beradab sebagaimana yang dimaksud sila kedua Pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, oleh Notonagoro dimaknai dengan rasa kemanusiaan yang adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama manusia, terhadap Tuhan atau *causa prima*. Di sini terkandung prinsip perikemanusiaan atau internasionalisme dan terlaksananya penjelmaan daripada unsur-unsur hakekat manusia, jiwa raga, akal-rasa, kehendak serta sifat kodrat perseorangan dan makhluk sosial. Semua ini dikarenakan kedudukan kodrat pribadi diri sendiri dan makhluk Tuhan Yang Maha Esa sebagai *causa prima* dalam kesatuan majemuk tunggal (monopluralis) itu adalah bentuk penyelenggaraan hidup yang bermartabat setinggi-tingginya. Dengan berlandaskan pada sila kemanusiaan yang adil dan beradab, menurut Teguh Prasetyo

---

<sup>113</sup>Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2015, hal 106

<sup>114</sup>Ibid, hal 107

keadilan hukum yang dimiliki oleh bangsa Indonesia adalah keadilan yang bermartabat atau keadilan yang memanusiakan manusia, yang menyeimbangkan antara hak dan kewajiban. Keadilan yang bukan hanya secara material melainkan juga secara spiritual, yang selanjutnya material mengikutinya secara otomatis. Keadilan bermartabat menempatkan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang dijamin hak-haknya<sup>115</sup>.

Kemanusiaan yang adil dan beradab menurut Sunarjo Wreksosuhardjo menyatakan bahwa kenyataan seorang manusia adalah penjelmaan dari hakikatnya. Sehingga apabila seseorang menganggap dirinya seperti Tuhan sehingga orang lain harus tunduk dan patuh kepadanya maka hal itu bertentangan dengan realitasnya. Setiap orang adalah sama dalam artinya merupakan penjelmaan dari hakikat kemanusiaanya yaitu senyawa kodrat monodualis “jiwa-raga”, manusia bersifat kodrat monodualis “individual-sosial”, dan dihadapan Tuhan manusia berkedudukan kodrat monodualis “makhluk Tuhan-pribadi mandiri, manusia juga diciptakan sama-sama memiliki tridaya jiwa yaitu “cipta, rasa dan karsa”, secara jasmani manusia memiliki tritunggal anasir “anorganis, vegetative, animal”. Selain juga bahwa manusia memiliki nafsu-nafsu rohani dan jasmaniah<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup>Ibid, Hal 109.

<sup>116</sup>Sunarjo Wreksosuhardjo, *Filsafat Pancasila Secara Alamiah dan Aplikatif*, ANDI, Yogyakarta, 2004, hal 38.

Artinya bahwa manusia tidak dapat memperbendakan dirinya atau orang lain termasuk perempuan, mematikan perasaannya, atau pikirannya, atau mematikan kehendaknya termasuk orang orang lain, demikian juga dengan perempuan karena hal tersebut tentu saja akan bertentangan dengan realitas kemanusiaanya. Dengan demikian juga akan bertentangan dengan sila ke dua Pancasila. Manusia hendaknya merealisasikan pertumbuhan dan perkembangan intelektualnya perasaannya, kemauannya, jasmaniahnya, sosialitasnya, religiusitasnya, kepribadiannya, serta potensi-potensi lainnya sehingga menjadi manusia yang adil dan beradab<sup>117</sup>.

Dalam konteks perempuan Indonesia, ketika perempuan dengan sadar telah ditempatkan menjadi makhluk kelas dua yang dibatasi perasaannya, pikirannya, serta kehendaknya, maka sesungguhnya perempuan telah ditempat bertentangan dengan realitas hakikat kemanusiaanya.

### **3. Teori Kepemimpinan**

Kepemimpinan menyentuh berbagai aspek kehidupan manusia, seperti cara hidup kesempatan berkarya, bertetangga, bermasyarakat bahkan bernegara. Jika demikian maka apa sesungguhnya pemimpin dan kepemimpinan itu sehingga dapat

---

<sup>117</sup>Ibid, hal 39



ditelah dengan kenyataan bagaimana peran perempuan dalam kepemimpinan tersebut.

Secara etimologi kepemimpinan dapat diartikan sebagai berikut<sup>118</sup>:

1. Berasal dari kata dasar “pimpin” (dalam Bahasa Inggris “lead”) berarti bombing atau tuntun, dengan begitu di dalamnya ada dua pihak yaitu yang dipimpin (umat) dan yang memimpin (imam).
2. Setelah ditambah awalan “pe-” menjadi “pemimpin” (dalam Bahasa Inggris “leader”) berarti orang yang mempengaruhi pihak lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu.
3. Jika ditambah akhiran “-an” menjadi “pimpinan” artinya orang yang mengepalai. Antara pemimpin dan pimpinan, dapat dibedakan yaitu pimpinan (kepala) cenderung lebih otokrasi, sedangkan pemimpin (ketua) cenderung lebih demokratis.
4. Setelah dilengkapi awalan “ke-” menjadi “kepemimpinan” (dalam Bahasa Inggris “leadership”) berarti kemampuan dan kepribadian seseorang dalam mempengaruhi serta membujuk pihak lain agar melakukan tindakan pencapaian tujuan bersama, sehingga dengan demikian yang

---

<sup>118</sup>Inu Kencana Syafii'ie, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hal 1

bersangkutan menjadi awal struktur dan pusat proses kelompok.

Jika kepemimpinan merupakan awal struktur dan pusat proses kelompok, maka tepatlah jika keberhasilan suatu organisasi baik sebagai suatu kelompok maupun secara keseluruhan, sangat dipengaruhi oleh kualitas kepemimpinan yang terdapat dalam organisasi tersebut. Maka tidak dapat disangkal bahwa kualitas kepemimpinan dalam suatu organisasi menjadi faktor yang lebih dominan dalam hal penentuan keberhasilan organisasi tersebut dalam menyelenggarakan kegiatannya.

Beberapa ahli memberikan pengertian yang berbeda-beda tentang kepemimpinan<sup>119</sup>:

1. Menurut C. N. Cooley (1902): *"The leader is always the nucleus or tendency, and on the other hand, of social movement, closely examined will be found to consist of tendencies having such nucleus"*.

(maksudnya: pemimpin itu selalu merupakan titik pusat dari suatu kecenderungan, dan pada kesempatan lain, semua Gerakan sosial kalau diamati secara cermat akan ditemukan kecenderungan yang memiliki titik pusat.)

---

<sup>119</sup> *Ibid*

2. Menurut Ordway Tead (1929): "*Leadership as combination of traits wich enableson individual to induce others to accomplish a given task*".

(maksudnya: kepemimpinan sebagai perpaduan perangai yang memungkinkan seseorang mampu mendorong pihak lain menyelesaikan tugasnya.)

3. Menurut G. U Cleeton dan C. W. Mason (1934): "*Leadership indicates the ability to influence men and secuire results through emotional appeals rather than trough the exersice of authority*".

(maksudnya: kepemimpinan menunjukkan kemampuan mempengaruhi orang-orang dan mencapai hasil melalui himbauan emosional dan ini lebih baik dibandingkan dengan melalui penggunaan kekuasaan.)

4. Menurut P. Pigors (1935) *Leadership is a process of mutual stimulation which by the successful interplay of individual differences, controls human energy in the pursuit of common cause.*

(maksudnya: kepemimpinan adalah suatu proses saling mendorong melalui keberhasilan interaksi dari perbedaan-perbedaan individu, mengontrol daya manusia dalam mengejar tujuan bersama.)

dapat diartikan sebagai cara seseorang memimpin orang lain. Dapat juga diartikan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan

yang dimiliki seseorang untuk mempengaruhi, mengerahkan, dan mengarahkan orang lain untuk dapat mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian kepemimpinan adalah proses mempengaruhi aktifitas seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu. Mereka yang memimpin disebut disebut “pemimpin” dari yang terendah hingga ke level nasional<sup>120</sup>.

Dengan kata lain kepemimpinan menurut penulis adalah kemampuan yang dimiliki seseorang yang memungkinkan untuk mempengaruhi dan mendorong orang lain melalui himbauan emosional dengan interaksi antar individu yang berbeda-beda demi mencapai tujuan bersama.

Seorang pemimpin adalah seorang yang sanggup mendayagunakan organisasi secara optimal untuk mencapai apa yang diinginkannya. Yang paling klasik dari kepemimpinan adalah batasan yang mengatakan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan yang dimiliki seseorang untuk menggerakkan sumberdaya secara optimal untuk mencapai tujuan. Salah satu dimensi kepemimpinan yang penting saat ini, baik di dunia bisnis maupun politik, adalah dimensi kemampuan manajerial. Artinya seorang pemimpin selain memang harus berpikir besar, mestinya juga memiliki kemampuan untuk bertindak benar. Dan bertindak

---

<sup>120</sup>Marsetio, *Kepemimpinan Nusantara (Archipelago Leadership)*, Universitas Pertahanan, Bogor, 2019, hal 13-14,

benar adalah tunutan pertama seorang manajer. Dengan demikian, pada prinsipnya seorang pemimpin adalah seorang manajer<sup>121</sup>.

Jika kepemimpinan adalah kemampuan yang dimiliki oleh seseorang untuk dapat memengaruhi, mengarahkan atau mengerahkan orang lain, maka dapat dikatakan bahwa setiap pemimpin memiliki jenis kepemimpinan dan gaya kepemimpinan masing-masing. Dalam menjalankan suatu organisasi, perusahaan atau bahkan suatu kelompok tertentu, seorang memerlukan gaya kepemimpinan yang tepat, sehingga fungsi dan tujuan kepemimpinan dapat berlangsung dan dapat diterima oleh seluruh lapisan organisasi yang dipimpinnya. Oleh karena itu, selain bahwa untuk dapat menjalankan kepemimpinan dengan baik seseorang harus dapat mengenali kepribadian dan potensi dirinya sendiri, serta kondisi lingkungan yang dipimpinnya, maka seorang juga harus memilih salah satu teori kepemimpinan yang tepat yang akan diaplikasikan dalam kepemimpinannya. Teori-teori tersebut antara lain: teori orang hebat (*Great Men Theories*), teori sifat (*trait theories*), teori gaya dan Prilaku (*Style and Behaviour Theories*), teori kepemimpinan situasional (*Situational Theories*), teori Transaksional (*Transactional Theory*), teori Transformasional

---

<sup>121</sup>Modul Jilid 1 Kepemimpinan Perempuan di Desa, Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia 2017, <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/5a70e-modul-kepemimpinan-perempuan-di-des-a-jilid-1.pdf>, diakses pada 18 November 2020

(Transformational Theory). teori kontingensi (*Contingency Theories*), teori servant<sup>122</sup>.

Pemimpin cenderung fokus untuk memenuhi kebutuhan pengikut dan membantu mereka menjadi lebih mandiri dan berwawasan lebih luas. Terdapat banyak sekali teori kepemimpinan yang bervariasi dalam berbagai literatur olehnya itu penulis membatasi hanya pada delapan teori diatas yang lebih sering digunakan dan relevan dalam penulisan ini tentang kedudukan perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat, yang berhubungan dengan bagaimana kepemimpinan perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat, Namun dalam penulisan ini penulis menggunakan teori kepemimpinan transformasional untuk mengkaji gaya kepemimpinan perempuan dalam pemerintahan desa adat.

Menurut teori kepemimpinan transformasional, pemimpin dapat mengoptimalkan kekuatan dan pengaruhnya melalui karisma yang dimiliki dan inspirasi yang diberikan. Staf, anak buah, pengikut, anggota dalam sebuah organisasi maupun perkumpulan atau paguyuban boleh jadi tidak hanya sekedar menganggap pemimpin mereka hanyalah sebatas simbol. Padahal aspek-aspek pemodelan peran dalam pertimbangan seorang pemimpin dan motivasi kognitif yang ia miliki bisa saja dipicu dan dimoderasi oleh stimulasi intelektual. Secara umum pemimpin transformasional

---

<sup>122</sup> Veithzal Rivai, 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta, PT Grafindo persada, h.10-11

adalah sebuah “agen perubahan” bagi organisasi maupun anggotanya<sup>123</sup>.

Pada umumnya semua pemimpin transformasional memiliki kesamaan perilaku yaitu; memberikan rumusan masa depan yang diinginkan; menimbulkan kegairahan; menimbulkan minat akan hal-hal baru; memberikan bimbingan satu persatu; serta bekerja melalui kelompok kerja. Melekat pada kepemimpinan transformasional adalah mereka selalu memiliki visi dan misi yang kuat, gambaran bagi organisasinya di masa depan jika semua tujuan-tujuannya telah dicapai. adalah hubungannya dengan bawahan didasarkan pada azas saling menguntungkan<sup>124</sup>.

Menurut Robbins dan Judge, pemimpin transformasional adalah pemimpin yang menginspirasi para pengikutnya untuk mengenyampingkan kepentingan pribadi mereka demi kebaikan organisasi dan mereka mampu memiliki pengaruh yang luar biasa pada diri para pengikutnya. Mereka menaruh perhatian terhadap kebutuhan pengembangan diri para pengikutnya, mengubah kesadaran para pengikut atas isu-isu yang ada dengan cara membantu orang lain memandang masalah lama dengan cara yang baru, serta mampu menyenangkan hati dan menginspirasi para pengikutnya untuk bekerja keras guna mencapai tujuan-tujuan bersama. Menurut Robbins dan Judge dan Cavazotte, terdapat

---

<sup>123</sup> *Ibid*

<sup>124</sup> *ibid*

empat indikator kepemimpinan transformasional, yaitu: 1. Idealized Influence (Pengaruh Ideal) 2. Inspirational Motivation (Motivasi Inspirasional) 3. Intellectual Stimulation (Stimulasi Intelektual) 4. Individualized Consideration (Pertimbangan Individual). Sehingga kepemimpinan transformasional membawa keadaan menuju kinerja tinggi pada organisasi yang menghadapi tuntutan pembaruan dan perubahan<sup>125</sup>.

Adapun karakteristik dan pendekatan pemimpin transformasional yaitu<sup>126</sup>:

1. Karisma, yaitu: memberikan visi dan misi, memunculkan rasa bangga, mendapatkan respek dan kepercayaan.
2. Inspirasi, yaitu: mengkomunikasikan harapan tinggi, menggunakan symbol simbol untuk memfokuskan usaha, mengekspresikan tujuan penting dalam cara yang sederhana.
3. Stimulasi intelektual, yaitu: menunjukkan inteligensi, rasional, pemecahan masalah secara hati-hati.
4. Memperhatikan individu, yaitu: menunjukkan perhatian terhadap pribadi, memperlakukan karyawan secara individual, melatih, menasehati.

---

<sup>125</sup>Aldisal Aranda, Pengaruh Kepemimpinan Transformasional, Budaya Organisasi, Dan Kepuasan Kerja Terhadap Komitmen Organisasi Pada Perawat Rumah Sakit Islam Ibnu Sina Pekanbaru, JOM Fekon, Vol. 4 No. 1 (Februari) 2017, <https://media.neliti.com/media/publications/132931-ID-pengaruh-kepemimpinan-transformasional-b.pdf>, diakses pada 27 Februari 2021, pukul 20.45 wita

<sup>126</sup>Ibid.



Terkait dengan penulisan ini tentang kepemimpinan pemerintahan desa, Menurut Sutoro Eko ada tiga tipe kepemimpinan kepala desa. Pertama, kepemimpinan regresif yakni karakter kepemimpinan yang mundur ke belakang, bahkan bermasalah. Sebagian besar desa parokhial dan sebagian desa-desa korporatis menghasilkan karakter kepemimpinan kepala desa yang regresif ini. Mereka berwatak otokratis, dominatif, tidak suka BPD, tidak suka partisipasi, anti perubahan dan biasa melakukan capture terhadap 35 sumberdaya ekonomi. Jika desa dikuasai kepala desa seperti ini maka desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera sulit tumbuh. Kedua, kepemimpinan konservatif-involutif yang ditandai dengan hadirnya kepala desa yang bekerja apa adanya (taken for granted), menikmati kekuasaan dan kekayaan, serta tidak berupaya melakukan inovasi (perubahan) yang mengarah pada demokratisasi dan kesejahteraan rakyat. Para kepala desa ini pada umumnya menikmati kekuasaan yang dominatif dan menguasai sumberdaya ekonomi untuk mengakumulasi kekayaan. Mereka tidak peduli terhadap pelayanan publik yang menyentuh langsung kehidupan dan penghidupan warga. Di sisi lain, sebagian besar kepala desa yang berkuasa di desa-desa korporatis juga menampilkan karakter konservatif-involutif. Mereka hanya sekadar menjalankan rutinitas sehari-hari serta menjalankan instruksi dari atas. Ketiga, kepemimpinan baru yang inovatif-progresif yang pro perubahan. Di berbagai daerah, kami menemukan banyak

kepala desa yang relatif muda dan berpendidikan tinggi (sarjana), yang haus perubahan dan menampilkan karakter inovatif-progresif. Mereka tidak antidemokrasi, sebaliknya memberikan ruang politik (political space) bagi tumbuhnya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Mereka mempunyai kesadaran baru bahwa komitmen kades terhadap nilai-nilai baru itu menjadi sumber legitimasi bagi kekuasaan yang dipegangnya. Pembelajaran dan jaringan mereka dengan dunia luar semakin menempa kapasitas dan komitmen mereka, sehingga mereka berperan besar mengubah desa korporatis menjadi desa sipil atau desa sebagai institusi publik yang demokratis. Mereka memperbaiki pelayanan publik, mengelola kebijakan dan pembangunan secara 36 demokratis, serta menggerakkan elemen-elemen masyarakat untuk membangkitkan emansipasi lokal dan membangun desa dengan aset-aset lokal.<sup>127</sup>

Sedangkan menurut Mochammad Zaini Mustakim. Berdasarkan pembagian tipe kepemimpinan di Desa, sikap atau pola dari pembagian tipe Kepala Desa dalam melakukan kepemimpinan meliputi, Pertama: Kepemimpinan dalam pelaksanaan kewenangan lokal sekala desa, Kedua: Kepemimpinan dalam musyawarah desa, Ketiga: Kepemimpinan dalam gerakan usaha ekonomi desa.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup>Eko, Sutoro. 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UndangUndang Desa*. Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, H. 185-187

<sup>128</sup>Mochammad Zaini Mustaqim, 2015, *Kepemimpinan Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Jakarta, H. 13

Selanjutnya mustakim juga menyatakan bahwa sikap atau pola yang akan dilakukan perihal kepemimpinan kepala desa dalam melaksanakan kewenangan lokal skala Desa dapat dilihat dari keempat unsur sebagai berikut;1. Bidang Pemerintahan Desa. 2. Bidang Pembangunan Desa. 3. Kemasyarakatan Desa. 4. Pemberdayaan Masyarakat Desa.<sup>129</sup>

Dalam pemerintahan, tidak hanya terdapat pemimpin laki-laki tetapi juga terdapat pemimpin perempuan walau dalam jumlah yang masih tergolong sedikit jika dibandingkan dengan laki-laki. Dalam kaitannya dengan kepemimpinan perempuan, masing-masing orang memiliki gaya kepemimpinan tersendiri, baik laki-laki maupun perempuan.

Dalam menggambarkan kepemimpinan dalam kaitannya dengan gender, menurut Loden (1985) terdapat dua gaya kepemimpinan yaitu maskulin dan feminis. Loden menyatakan laki-laki cenderung mempunyai model kepemimpinan maskulin sedangkan perempuan cenderung kepemimpinan feminim. Ciri-ciri dari gaya kepemimpinan maskulin adalah kompetitif, otoritas hirarki, kontrol tinggi bagi pemimpin, tidak emosional, dan analisis dalam mengatasi masalah. Sedangkan ciri-ciri gaya kepemimpinan feminim yaitu

---

<sup>129</sup> *ibid*

koperatif, kolaborasi dengan manajer dan bawahan, kontrol rendah bagi pemimpin dan mengatasi masalah berdasar intuisi dan empati<sup>130</sup>.

Kedua gaya kepemimpinan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut<sup>131</sup>:

#### 1. Gaya Kepemimpinan Maskulin

Kepemimpinan maskulin merupakan kepemimpinan yang bernuansa power over yang memiliki arti gaya kepemimpinannya menonjolkan kekuasaan untuk memimpin para bawahannya (Thesaurus of Oxford Dictionary, 1995). Menurut Engen, Rien, dan Willemsen (2001), gaya kepemimpinan maskulin memiliki dua dimensi yang paling menonjol, yaitu:

##### a. Assertive

Ketegasan adalah kualitas yang menjadi yakin pada diri sendiri dan percaya diri tanpa menjadi agresif. Dorland Medical Dictionary mendefinisikan ketegasan sebagai: "suatu bentuk perilaku yang ditandai dengan deklarasi percaya diri atau penegasan dari pernyataan tanpa perlu bukti, ini menegaskan hak atau sudut pandang orang tersebut tanpa tindakan agresif yang mengancam hak orang lain (dengan asumsi posisi dominasi) atau secara patuh mengizinkan orang lain untuk mengabaikan atau

---

<sup>130</sup> Situmorang, N.Z. (Oktober, 2011). Gaya kepemimpinan perempuan. Proceeding PESAT Vol. 4.

<sup>131</sup>Melyn Rosintan dan Roy Setiawan, ANALISIS GAYA KEPEMIMPINAN PEREMPUAN DI PT. RUCI GAS SURABAYA, AGORA Vol. 2, No. 2, (2014), <https://media.neliti.com/media/publications/35959-ID-analisis-gaya-kepemimpinan-perempuan-di-pt-ruci-gas-surabaya.pdf>, diakses pada 19 November 2020.

menolak hak seseorang atau sudut pandang orang lain. Menurut Reid (2000) dan Virkler (2009), kerangka perilaku dari asertive adalah: 1) ekspresif, 2) Mereka mengerti haknya, 3) dapat mengendalikan emosi, 4) dapat berkompromi dengan orang lain, 4) dalam menjalin hubungan, mereka memilih hubungan yang saling menguntungkan.

b. Task oriented

Menurut Griffin (2010) dan Manktelow (2012), pemimpin yang berorientasi pada tugas akan lebih fokus untuk mencari langkah-langkah dalam memncapai tujuan tertentu. Mereka kurang memberikan perhatian terhadap karyawan atau bawahannya, karena menurut mereka penyelesaian tugas secara optimal adalah yang utama. Menurut Bass (1990), kerangka perilaku dari task oriented adalah: 1) memberikan fasilitas kerja yang optimal demi hasil yang maksimal, 2) fokus pada struktur, peraturan, dan tugas. 3) Menghasilkan hasil yang diinginkan adalah prioritas, 4) penekanan pada penetapan tujuan dan rencana yang jelas untuk mencapai tujuan tersebut, 5) menggunakan sistem reward-punishment.

2. Gaya Kepemimpinan Feminim

Menurut Humm (1989), kepemimpinan feminim merupakan satu bentuk kepemimpinan aktif. Kepemimpinan semacam ini merupakan satu dari sebuah proses dimana pemimpin adalah

pengurus bagi orang lain, penanggung jawab aktivitas (steward) atau pembawa pengalaman (carrier of experience). Menurut Fusun dan Altintas (2008), kepemimpinan feminim terdiri dari empat unsur, yaitu:

a. *Charismatic* atau *value based*

Pemimpin perempuan mungkin menunjukkan atribut kepemimpinan transformasional. Kerangka perilaku dari charismatic adalah: 1). Visionary Pemimpin memiliki pandangan ke depan (plans ahead). 2). Inspirational Pemimpin adalah orang yang percaya diri, antusias, dan motivational.

b. *Team oriented*

Pemimpin perempuan bertindak lebih demokratis dan kolaboratif daripada pemimpin laki-laki. Kerangka perilaku dari team oriented adalah: 1) *collaborative team orientation* Pemimpin merupakan pribadi yang group oriented, kolaboratif, dan loyal. 2). Team integrator Pemimpin merupakan orang yang komunikatif dan melakukan koordinasi di dalam perusahaan.

c. *Self-protective*

Pemimpin perempuan memiliki lebih banyak orientasi berdasarkan hubungan dan tingkat keegoisan yang rendah dalam organisasi. Kerangka perilaku dari selfprotective adalah: 1). Self-centered Pemimpin merupakan orang yang tidak mudah dalam bersosialisasi (asosial) dan non participative. 2). Procedural atau bureaucratic Pemimpin merupakan orang yang prosedural dan formal.

Saat ini di Indonesia, telah banyak perempuan yang menduduki jabatan sebagai pemimpin, walaupun demikian untuk mencapai posisi tersebut perempuan menghadapi banyak kendala-kendala yang seolah tidak terlihat yang merintangikan langkah perempuan termasuk isu gender. Faktanya bahwa semakin tinggi jabatan maka semakin sulit untuk perempuan meraih posisi pemimpin pada jabatan tersebut. dalam pemerintahan desa adat yang sangat lekat dengan adat dan budaya, perempuan cenderung dianggap tidak memiliki kemampuan untuk memimpin. Selain kemampuan pada umumnya, diperlukan pengetahuan dan pemahaman terhadap adat dan budaya, sehingga dalam kodratnya sebagai perempuan, dengan segala sifat yang melakat pada perempuan, seperti keibuan, lemah lembut, mendengarkan, tetapi juga tegas menjadi model kepemimpinan tersendiri dari perempuan.

#### **F. Kerangka Pemikiran Teoritis**

Penelitian ini dimulai berdasarkan latar belakang yang secara umum menguraikan tentang isu kedudukan perempuan yang cenderung dibatasi dalam wilayah publik terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan adat. Adanya opini dalam masyarakat tentang perempuan dalam sejarah peradaban manusia, kapan dan dimanapun selalu memandang perempuan sebagai makhluk rendah yang pada akhirnya meremehkan

martabat perempuan dan memandangnya sebagai kelas dua setelah kaum pria, membatasi perempuan untuk berkembang di wilayah publik termasuk dalam hal ini sebagai kepala persekutuan dalam desa adat.

Walaupun ketentuan Pasal 27 UUD 1945 jelas menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan, yang berarti bahwa tidak ada batasan jenis kelamin apakah laki-laki atau perempuan untuk dapat terlibat dalam pemerintahan, namun konstitusi juga mengakui adanya keberadaan hukum adat sebagai tata kelakuan yang berlaku di masyarakat, dimana hukum adat itu sendiri dalam beberapa aspek termasuk dalam pemerintahan adat menempatkan kedudukan perempuan lebih rendah dibandingkan laki-laki.

Dilain sisi undang-undang Desa tidak mengatur secara eksplisit tentang keterwakilan perempuan sebagai kepala desa adat. Undang-Undang Desa mengembalikan pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan desa adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di desa adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat, adapun yang berkaitan dengan pengisian jabatan, masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat dapat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.



Dengan demikian apabila dikembalikan menurut ketentuan hukum adat yang berlaku dimasyarakat sesuai hak asal usul maka perempuan akan sulit untuk memiliki peran dalam pemerintahan adat tidak hanya berlangsung dalam masyarakat patrilineal, bahkan dalam masyarakat matrilineal yang menarik garis keturunan berdasarkan garis ibu dengan demikian berdasarkan hak asal usul ini seharusnya perempuan memiliki hak sebagai ahli waris untuk duduk dalam pemerintahan adat, dan tidak harus menyerahkan haknya kepada saudara laki-laki.

Emansipasi perempuan Indonesia yang bertujuan mendorong untuk memperoleh kedudukan dan kesempatan yang sama dengan laki-laki disegala bidang, masih terhalang oleh faktor sosiologis, adat dan budaya yang merupakan nilai hidup dan makna kesusilaan. Untuk menemukan konsep dalam mengembangkan dan membangun Negara hukum Indonesia yang demokratis terutama dalam hal perlindungan terhadap hak perempuan, maka penelitian ini disajikan dalam tiga tataran teori yaitu *Grand theory*, *Midle range theory* dan *Applied theory*. Pada tataran *Grand theory* ditampilkan teori dibidang epistemology. Teori tersebut menyajikan suatu model penalaran.

Dalam model penalaran tersebut terdapat pola-pola penalaran.<sup>132</sup> Tataran *Grand theory* ini memberikan dasar pemahaman tentang pola-pola penalaran ilmu pada umumnya (*law reasoning*). Dalam hal ini teori penalaran yang dipilih adalah teori (model penalaran) Hermeneutika dan Konstruktivisme kritis, karena pada dasarnya keduanya saling berhubungan. Pada tataran *middle range theory*, dipilih suatu kerangka orientasi berpikir yuridis dari salah satu aliran filsafat hukum yakni hukum sebagai suatu tata hukum, sedangkan pada tataran *applied theory*, dipilih teori *sociological Jurisprudance*.

Alasan dipilihnya teori keadilan sebagai *grand theory*, berdasarkan pada pemahaman bahwa setiap manusia tanpa dibatasi oleh budaya, adat, agama atau bahkan keberadaannya berdasarkan jenis kelamin sekalipun seharusnya memiliki hak yang sama dan berhak untuk diperlakukan sama dalam hukum dan juga pemerintahan, bahwa perempuan dengan hakekatnya sebagai manusia juga memiliki hak yang sama dengan laki-laki untuk ada dan terlibat secara langsung dalam suatu sistem pemerintahan termasuk juga dalam hal ini sistem pemerintahan menurut hukum ada. Teori keadilan ditunjang dengan teori hukum feminis, pada *middle range theory* berdasarkan pemahaman bahwa peraturan

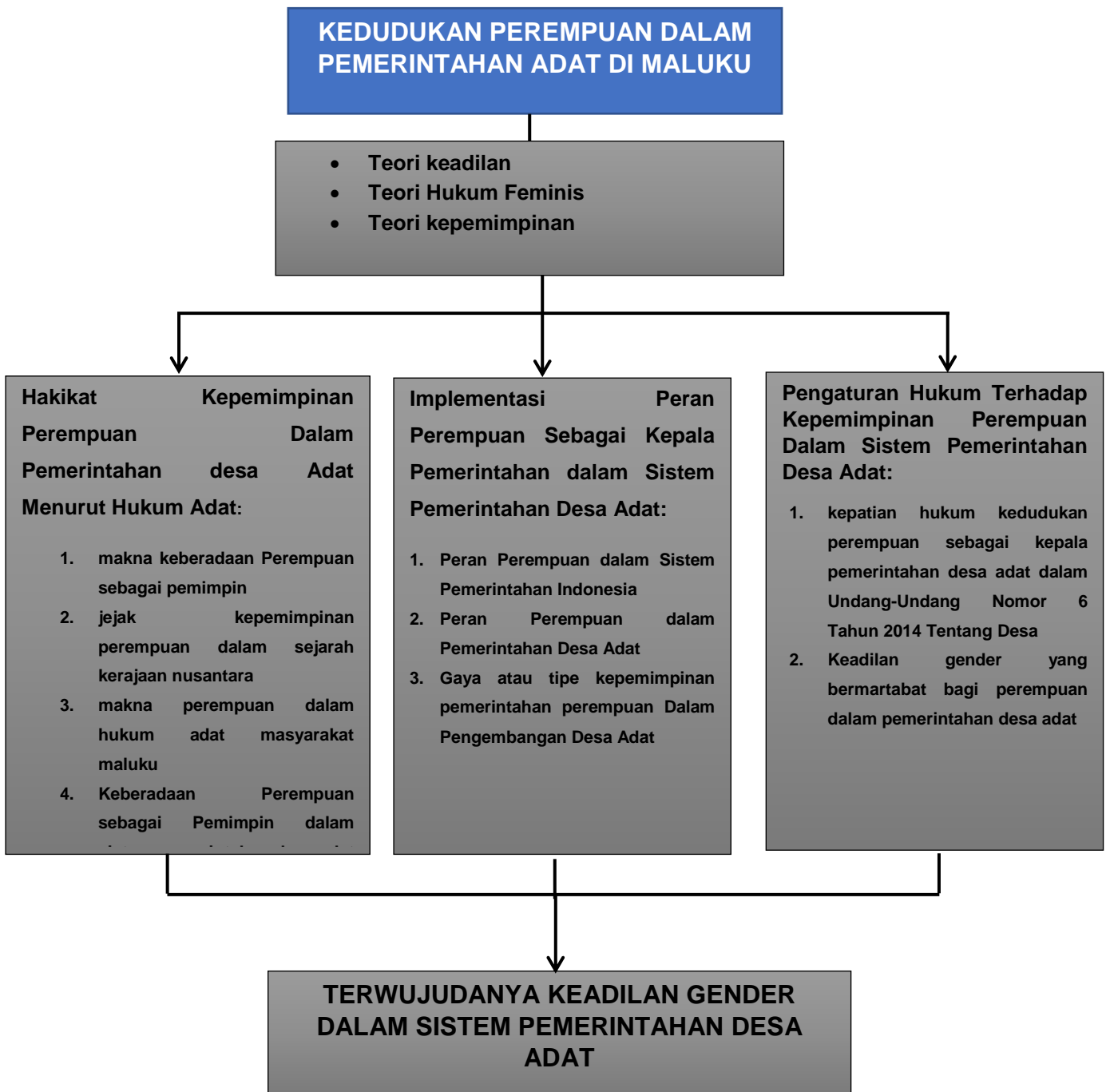
---

<sup>132</sup> Shidarta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum. Buku I Akar Filosofi*, Genteng Publishing, Yogyakarta, H. 15.

perundang-undangan telah sangat jelas mengatur tentang kedudukan perempuan dan laki-laki dalam hukum dan perundang-undangan. Perundang-undangan juga telah mengatur tentang hak perempuan, akan tetapi dalam kaitannya dengan itu Indonesia juga menganut beberapa sistem hukum yang berbeda sehingga menjadi penting untuk memastikan dilaksanakannya jaminan atas hak perempuan tersebut dalam sistem hukum yang beragam, serta untuk menganalisis norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah mengatur dengan jelas kedudukan dan hak perempuan dalam sistem pemerintahan desa adat. Teori kepemimpinan dipilih untuk menganalisis model kepemimpinan perempuan dalam kepemimpinan desa adat.

## G. Bagan Kerangka Pikir

Berbeda dengan konsep penelitian sebelumnya maka penelitian ini disketsakan sebagai berikut:



## H. Defenisi Operasional

Suatu Penelitian Hukum sebagaimana digariskan dalam penulisan, berisi konsep-konsep pikir yang berkesinambungan dan digunakan untuk menyelesaikan masalah yang ditemukan, dapat memenuhi persyaratan penulisan dalam konteks kajian ilmiah. Dapat dijelaskan penggunaan kajian istilah yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1. Hakikat kepemimpinan perempuan adalah:** dasar atau pokok atau intisari atau juga kenyataan sebenarnya dari keberadaan perempuan sebagai pemimpin, berdasarkan kualitas diri yang dimiliki oleh perempuan untuk mempengaruhi orang lain yang dalam hal ini adalah anggotanya untuk mengambil keputusan atau untuk bertindak dalam penelitian ini yaitu sebagai seorang kepala persekutuan hukum adat atau yang disebut desa adat atau sebutan lain.
- 2. Kedudukan perempuan adalah:** tempat atau posisi perempuan dalam kehidupan sosial budaya kemasyarakatan, dimana kedudukan atau posisi perempuan adalah sama secara kodrati sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, tetapi dalam kenyataannya kedudukan atau posisi perempuan selalu dianggap lebih rendah dari laki-laki

3. **Peran perempuan adalah:** tindakan yang dilakukan perempuan untuk menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukan sosial yang melekat pada perempuan.
4. **Gaya kepemimpinan perempuan adalah:** cara atau mode atau metode yang khas atau dari seorang pemimpin perempuan yang membedakannya dari kepemimpinan laki-laki dalam hal menggerakkan dan mempengaruhi para pengikutnya.
5. **Sistem pemerintahan desa adat adalah:** susunan atau tatanan kelembagaan adat yang terdiri dari pemerintah desa adat atau yang disebut dengan nama lain dan badan permusyawaratan desa adat, Lembaga kemasyarakatan desa adat dan Lembaga adat
6. **Keadilan gender adalah:** proses dan perlakuan adil terhadap laki-laki dan perempuan yang ditandai dengan tidak adanya tindakan diskriminasi terhadap laki-laki maupun perempuan sehingga baik laki-laki maupun perempuan dapat memiliki akses, kesempatan berpartisipasi, kontrol yang sama atas pembangunan serta bersama-sama menikmati manfaat yang adil dan setara dari hasil pembangunan tersebut.