

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada hakekatnya manusia diciptakan menjadi laki-laki dan perempuan agar keduanya dapat saling melengkapi guna membangun suatu kekuatan (synergy) dalam segala aspek kehidupan. Dan keduanya diciptakan dalam derajat, harkat dan martabat yang sama. Kalaupun memiliki bentuk dan fungsi yang berbeda, itu semua agar keduanya dapat saling melengkapi. Meskipun dalam perjalanan manusia, banyak terjadi perubahan peran dan status atas keduanya, terutama dalam masyarakat. Poses tersebut lama kelamaan menjadi kebiasaan dan membudaya sehingga berdampak pada perlakuan diskriminatif terhadap salah satu jenis kelamin (terutama terhadap perempuan). Karena itu, masalah stereotip, subordinasi, marginalisasi, beban ganda, dan kekerasan terhadap perempuan seperti pelecehan seksual dan perdagangan perempuan (*trafficking*) telah lama terjadi.

Begitu pula dengan persoalan yang sering dibicarakan oleh publik yang membahas tentang hak-hak perempuan, peran perempuan serta perlindungan bagi kaum perempuan salah satunya di bidang politik karena anggapan yang masih kental bahwa perempuan hanya layak berada di wilayah domestik rumah tangga dan tak patut jika berkecimpung di ranah politik. Memang tidak dipungkiri, Indonesia merupakan Negara yang masih berpaham pada budaya dan berideologi

. . . . .

ini memiliki basis dan nilai dari perempuan, dimana kedudukan serta peran perempuan berada pada subordinat marginalis sehingga patriarki sendiri didominasi dari laki-laki dari pada perempuan.

Sesuai dengan perkembangan peradaban di Dunia Barat dan Timur yang semula tumbuh dalam budaya dan ideologis patriarki, telah meninggalkan dampak negatif di berbagai aspek yang mengakibatkan ketimpangan termasuk ketimpangan gender tersebut. Sehingga yang terjadi di lapangan, budaya patriarki menjadi salah satu penghambat calon perempuan ketika berkompetisi dalam persaingan bebas di ranah politik. Selain itu, ada tiga faktor lain yang menyebabkan kekalahan perempuan: *pertama*, calon laki-laki sudah lama menguasai struktur partai politik; *kedua*, calon laki-laki menguasai dana lebih baik untuk kampanye; *ketiga*, calon laki-laki memiliki standar moral yang lebih rendah sehingga mereka cenderung memanfaatkan semua peluang, termasuk bermain kasar dan melanggar aturan main.<sup>1</sup>

Keadaan ini kemudian menimbulkan banyak kontroversi terutama di kalangan aktivis perempuan yang menginginkan hal lebih yang dianggap memang menjadi hak perempuan. Seiring berkembangnya wacana dan teori kesetaraan gender, perjuangan kaum perempuan untuk dianggap sejajar dengan kaum laki-laki seakan mendapat angin segar yang membuat perjuangan para feminis ini berkembang pesat. Dengan usaha yang dilakukan oleh kaum perempuan, maka optimalisasi dilakukan dengan membentuk kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi yang memiliki kepentingan agar dapat mewujudkan partisipasi

perempuan dalam dunia politik. Dengan adanya gerakan- gerakan yang dibuat oleh kaum perempuan maka perempuan berhak dan berpotensi memberikan kontribusi untuk melakukan paradigma dalam semua sektor kehidupan, terutama dalam sektor politik.

Gerakan perempuan di Indonesia memiliki keterlibatan aktif di bidang politik namun masih ada kesenjangan dalam hal partisipasi dan keterwakilan perempuan di politik formal. Mereka sebenarnya belum terwakili secara setara di lembaga legislative tingkat nasional sejak tahun 1955, ketika perempuan menduduki 5,9 persen kursi di parlemen. Meskipun telah ada kecenderungan meningkat dalam hal keterwakilan perempuan sejak tahun 1971, ada beberapa pengecualian, termasuk pada Pemilu 1977 ketika jumlah perempuan terpilih melorot dari 7,8 persen menjadi 6,3 persen jika dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya (1971) dan kembali mengalami penurunan lagi pada pemilu 1999 menjadi 9 persen jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya sebesar 10,8 persen pada tahun 1997. Meskipun demikian peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI pada dua pemilu terakhir, 11,8 persen pada tahun 2004, dan 18 persen pada pemilu 2009 cukup substantif.

Kecenderungan ini juga mengalami peningkatan dalam hal keterwakilan perempuan di DPD RI dari 22,6 persen pada 2004 menjadi 26,5 persen pada pemilu 2009 juga cukup menggembirakan. Transisi yang dialami Indonesia menuju demokrasi serta perjuangan untuk mensetarakan posisi perempuan dan laki-laki di lembaga parlemen, setidaknya, meningkatkan jumlah anggota DPR

untuk menjamin kesejahteraan perempuan dibuat lembaga ini. Untuk itu, perjuangan perempuan dilakukan dengan mendesak tindakan afirmatif melalui undang-undang pemilu. UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu) memuat penerapan kuota 30 persen bagi calon anggota legislatif perempuan pada Pasal 65 ayat 1 yang menyebutkan : “Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang – kurangnya 30 persen.

Kebijakan affirmative ini berupaya dipenuhi, meskipun perhatian dan orientasi politik perempuan terutama di daerah masih bisa dianggap kurang. Tindakan afirmatif (*affirmative actions*) sendiri adalah perlakuan khusus kepada kelompok minoritas (kaum perempuan) dimana perlakuan tersebut bersifat sementara, sampai kelompok tersebut dianggap sudah memiliki posisi atau kesempatan setara dengan kelompok lain (cenderung pada kaum pria). Akan tetapi, pada pernyataannya pasal ini hanya bersifat anjuran bukan perintah yaitu, setiap Partai Politik peserta pemilu “dapat” mengajukan “calon anggota” DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen. Dengan kata lain pasal ini hanya bersifat menawarkan bagi parpol siapa saja dapat mencalonkan atau tidak keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen

dan pasal ini juga di

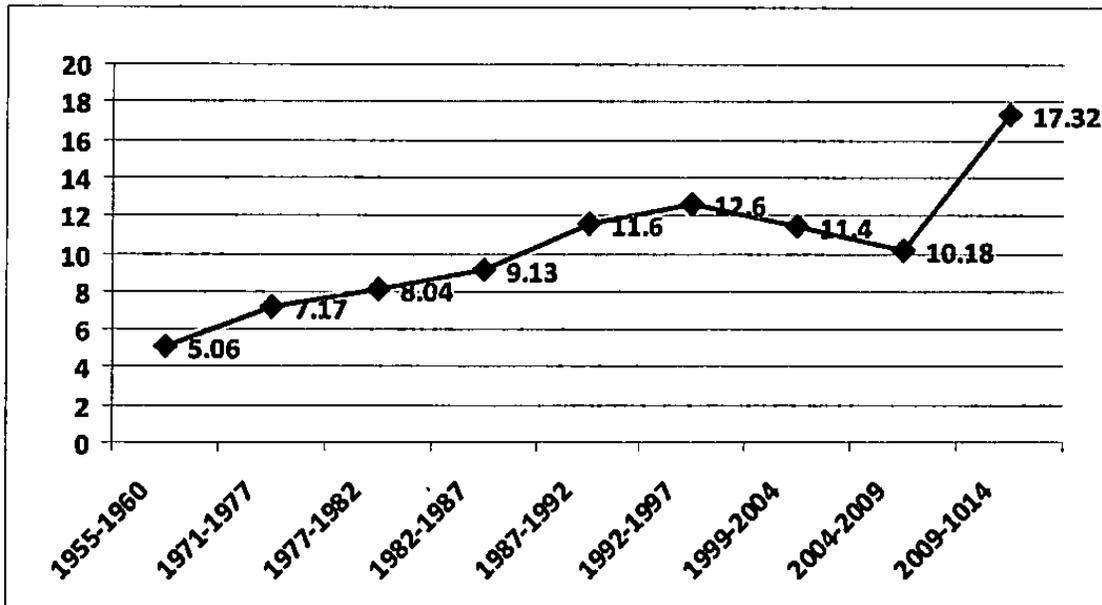
tercantum sanksi bagi partai politik yang tidak mencalonkan perempuan sebagai sesuai dengan kuota yang ditetapkan.

Hasilnya, peningkatan angka tidak signifikan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat sebab apabila dicermati secara lebih mendalam, terutama dalam undang-undang partai politik, kebijakan kuota perempuan ini sebenarnya sangat lemah. Hal itu tercermin dari tidak adanya penekanan secara eksplisit tentang keterlibatan perempuan dalam mengambil keputusan partai. Maka dari itu tidak ada jaminan bahwa penyertaan 30 persen perempuan di dalam keanggotaan partai politik akan secara otomatis mengubah paradigma partai untuk berpihak kepada perempuan. Ketidaktegasan aturan dalam undang-undang tersebut juga membuat menyebabkan angka 30 persen menjadi angka yang meragukan untuk dapat terwujud.

Kebijakan yang hanya berfokus pada angka melalui kuota keterlibatan perempuan tidak akan banyak berarti tanpa diperkuat dengan perluasan akses dan keterlibatan perempuan dalam politik. Sehingga jumlah perempuan dalam parlemen bisa dikatakan belum menunjukkan angka yang signifikan. Perempuan masih dalam posisi yang lemah baik secara kualitas maupun kuantitas. Sebagai gambaran lemahnya partisipasi perempuan dalam politik (keterlibatannya dalam

Gambar 1.1

Kecenderungan dalam Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia<sup>2</sup>



Melihat fenomena kebijakan kuota perempuan dalam parlemen seperti diagram diatas, maka pemerintah kembali memperbaharui undang-undang politik yang mengatur tentang keikutsertaan perempuan dalam partai politik dan juga tentang peluang perempuan dalam pencalonan dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana yang diatur dalam UU No. 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik yang mengatur ketentuan kuota minimal 30 persen bagi perempuan dalam kepengurusan partai politik maupun dalam calon anggota legislative. Dimana setiap tiga nama yang didaftarkan dalam caleg, harus menyertakan satu nama perempuan. Ini tercantum dengan jelas dalam UU No 10 Tahun 2008 dalam pasal 55 ayat (3) yaitu : “didalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat

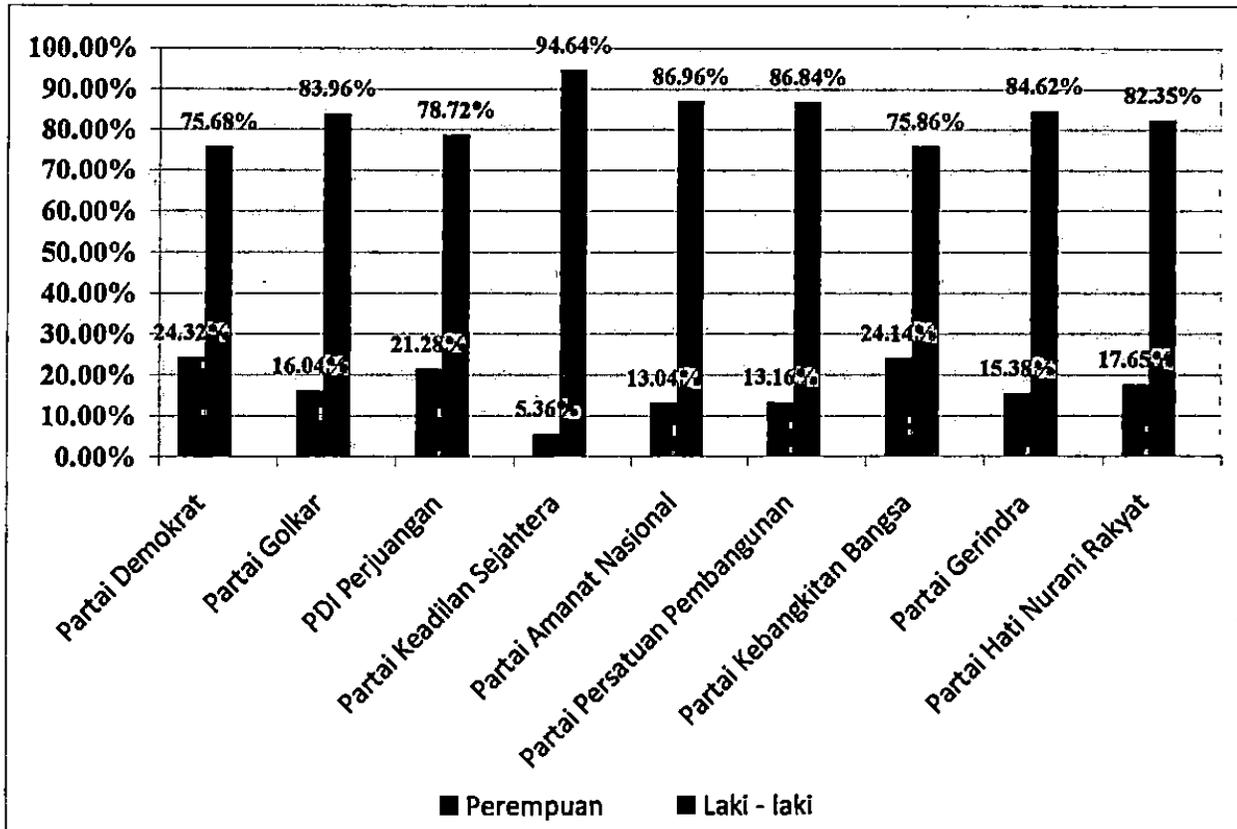
kompetensi sehingga masih belum berdaya jika dibandingkan dengan kebanyakan politisi laki-laki.

Menjadi catatan penting bahwa sistem zipper hanya dapat berlaku ketika disandingkan dengan nomor urut seperti yang diterapkan pada pemilu tahun 2004. Kombinasi sistem hukum ini dianggap mampu meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, setidaknya mensiasati penetapan berdasarkan nomor urut jika tidak ada caleg yang berhasil melampaui BPP (bilangan pembagi pemilih). Namun, aturan hukum tersebut “dipatahkan” oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui keputusannya No 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan pasal 214 huruf a-e UU No.10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa perolehan kursi ditentukan berdasar suara terbanyak. Hal ini berarti menghapuskan sistem urut (sistem terbuka sangat terbatas) dalam penentuan anggota legislative dan digantikan dengan sistem suara terbanyak.

Saat ini keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) meningkat dari angka 11,8 persen di pemilu yang diselenggarakan pada tahun 2004, menjadi 18 persen pada pemilu 2009. Ini adalah angka tertinggi keterwakilan perempuan di sejarah politik Indonesia. Meskipun demikian, terdapat variasi persentase perwakilan perempuan di DPR RI dari berbagai partai politik. Perwakilan perempuan terendah di DPR RI adalah Partai Keadilan Sejahtera yang jumlahnya 5,3 persen, sementara Partai Demokrat

Gambar 1.2

Perempuan di Fraksi DPR RI (2009)<sup>3</sup>



Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) adalah salah satu Partai politik yang ada di Indonesia yang pada pemilu 2009 masih mendapatkan respon positif dari masyarakat, dengan dibuktikan perolehan suara PDIP yang masuk 5 (lima) besar. Hal yang sama terjadi pada pemilu 2009, dimana PDIP mendapatkan peringkat ke 3 dengan perolehan suara sebanyak 14.600.091 suara dan persentase sebesar 14,03 persen.<sup>4</sup> Respon positif dari masyarakat ini tidak terlepas dari persepsi masyarakat bahwa PDIP sebagai partai yang mampu memperjuangkan

<sup>3</sup> UNDP Indonesia, *Analisis Situasi mengenai Perempuan di Bidang Politik dan Pemerintah*, Jakarta; Menara Thamrin. 2010. Hal. 4

<sup>4</sup> A Nizami. *Hasil Perolehan Suara Parpol Pemilu 2009*, dalam

aspirasi rakyat. Selama ini PDIP juga dikenal sebagai partainya wong cilik yang mana harapannya masyarakat kecil atau rakyat kecil ini bisa terpenuhi aspirasinya sebagai bentuk keberpihakan PDIP terhadap wong cilik.

Di Kota Yogyakarta, PDIP masih memiliki perolehan suara mayoritas sehingga kontribusi perempuan dalam mendongkrak suara partai ini seharusnya juga signifikan. Hal lain juga didukung karena partai ini memiliki Ketua Umum seorang perempuan yaitu Ibu Megawati Soekarnoputri, dan seharusnya kontribusi perempuan dalam mengisi jabatan di struktural internal partai dari tingkat Pusat hingga Kabupaten/ Kota tidak diragukan lagi. Dalam sebuah rapat konsolidasi internal cabang partai di Kota Yogyakarta, penulis menemukan hal baru pada susunan kepengurusan partai di DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta bahwa hanya terdapat 2 orang perempuan dari jumlah keseluruhan pengurus DPC PDI Perjuangan sebanyak 15 orang. Jika hal tersebut dipersentasikan, maka keterwakilan perempuan dalam partai ini sebesar 13,33%. Hal tersebut sangat jauh dari komposisi jumlah perempuan yang diamanatkan dalam pasal 20 dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menentukan kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten / kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30 persen yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing.

Hal ini tentu menjadi suatu pertanyaan besar terhadap keberadaan perempuan di dalam kepengurusan DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta. Apakah kondisi ini akibat dari ketidaksiapan perempuan untuk menempatkan diri

laki yang ada didalam kepengurusan partai. Maka dalam penelitian ini penulis mengambil studi kasus di DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Yogyakarta. Karena penulis merasa tertarik melihat faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan di DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta.

Dan adapun yang menjadi judul penelitian adalah : **“FAKTOR - FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP KETERWAKILAN PEREMPUAN DI DPC PDIP KOTA YOGYAKARTA PERIODE TAHUN 2010-2015”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Perumusan masalah merupakan penjelasan mengenai alasan mengapa masalah yang dikemukakan dalam penelitian itu dipandang menarik, penting dan perlu untuk diteliti. Perumusan masalah juga merupakan suatu usaha yang menyatakan pertanyaan – pertanyaan penelitian apa saja yang perlu dijawab atau dicari jalan pemecahannya. Atau dengan kata lain perumusan masalah merupakan pertanyaan yang lengkap dan rinci mengenai ruang lingkup masalah dan pembatasan masalah.<sup>5</sup>

Berdasarkan latar belakang dan persoalan yang telah diuraikan diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

***“Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan di DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta Periode tahun 2010-2015 ?”***

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **a. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah: Untuk melihat serta mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan di DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta Periode tahun 2010-2015.

### **b. Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini ada tiga jenis manfaat penelitian yaitu :

#### **1. Manfaat bagi Penulis**

Manfaat penelitian ini bagi penulis adalah agar dapat menambah wawasan dan pengalaman yang sangat berharga dalam kapasitas kemampuan analisis dalam mengetahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan di DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta.

#### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diharapkan hasil penelitian ini menjadi landasan baru bagi masyarakat khususnya perempuan agar lebih menyadari perannya dalam dunia politik dan juga diharapkan menjadi sebuah sumbangan bagi lembaga/ institusi, yaitu: Partai Politik, LSM, atau institusi lainnya yang berkaitan dengan pengembangan studi tentang perempuan dalam perpolitikan di

### **3. Manfaat Akademis**

Manfaat akademis dari penelitian adalah sebagai sesuatu hal yang baru dalam pengembangan studi bagaimana sebenarnya relevansi teori – teori politik dalam kehidupan nyata, khususnya tentang perempuan dengan kenyataan dilapangan bagi kalangan mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya pada mahasiswa yang tertarik dengan masalah perempuan dalam kehidupan politik.

### **D. Kerangka Dasar Teori**

Adapun kerangka dasar teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah

#### **1. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih atau tidak kurang. Ketika kebijakan public diimplementasikan, maka akan banyak instansi pemerintah yang terkait dengan hal itu sehingga dalam pelaksanaannya mempunyai kepentingan sendiri-sendiri. Sehingga apa yang telah menjadi keputusan pemerintah dalam bentuk program dan rencana kerja yang merupakan output baik ditingkat lokal maupun pusat akan dapat dirasakan oleh publik.

Menurut Charles O. Jones, “mengimplementasikan kebijakan adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya”.<sup>6</sup> Sebelum kebijakan diimplementasikan perlu adanya sosialisasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Ini dilakukan agar

---

<sup>6</sup> Charles O. Jones

masyarakat mendapat dukungan terhadap kebijakan tersebut. Banyak variable dan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan diantaranya adalah struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk (eksekutor) dan tatanan hukum yang berlaku.<sup>7</sup>

Menurut pendapat Marse hasil kutipan Hoogerwef yang menyatakan :

“Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.”<sup>8</sup>

Pengertian Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implemetasi kebijakan, yaitu:

“Didalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang syaratnya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan Negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa”.<sup>9</sup>

Sedangkan udoji menyatakan bahwa “pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari

---

<sup>7</sup> Saptia I, Chandra, *Evaluasi Kebijakan dan Program*. FISIPOL UMY (2007), hal.5

<sup>8</sup> Hoogerwef, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, 1993, hal. 6.

pembuatan kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak diimplementasikan.”<sup>10</sup>

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (intenden) maupun yang tidak diharapkan (negative effects).

Suatu implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil, karena pada prinsipnya suatu kebijakan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat. Tetapi terkadang proses pelaksana suatu kegiatan tidak berjalan sesuai dengan yang ingin di implementasikan sesuai yang diharapkan dan sering menimbulkan kegagalan, serta muncul pertanyaan tentang sebab-sebab munculnya kegagalan tersebut berkaitan dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi yang ada.

Isi kebijakan dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaannya karena samar-samarnya isi kebijakan atau tujuan-tujuan dari isi

kebijakan tidak terperinci. Hal ini akan mengakibatkan kurangnya pegangan bagi pelaksana, yang akan mempebesar kemungkinan perbedaan pandangan isi kebijakan. Kebijakan yang ingin dijalankan ada kalanya bertentangan dengan kebijakan yang lain. Ini merupakan salah satu penyebab dari suatu pelaksanaan kebijakan yang tidak berhasil, yaitu terletak pada kurangnya sumber-sumber pendukung antara lain waktu, uang dan tenaga ahli. Berhasil diantara actor-aktor yang terlibat, struktur dari organisasi pelaksana dapat juga mengakibatkan masalah. Hal ini apabila pembagian dan wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas dan ditandai dengan pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Setelah mengetahui definisi dari Implementasi kebijakan, maka untuk menambah penjelasan mengenai konsep ini, akan dipaparkan mengenai proses implementasi kebijaksanaan. Proses implementasi kebijaksanaan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan kedalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil, seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Ada bermacam-macam model proses implementasi kebijakan yang

a. D.S. Van Meter dan Van Horn

Pada model ini menerangkan mengenai sumber-sumber dari kebijaksanaan dipengaruhi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang mana sangat berpengaruh sekali dalam menciptakan karakter atau ciri dari badan pelaksana. Perlu dipahami guna mengukur dari tujuan kebijaksanaan diperlukan komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, dimana komponen ini saling mempengaruhi pada ciri badan pelaksana. Setelah itu ciri antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan mempengaruhi sikap panitia pelaksana yang mana hasil akhir yang hendak dicapai yaitu prestasi kerja, sejalan dengan tujuan yang menjadi target dari badan pelaksana.<sup>11</sup>

b. William N. Dunn

Mengartikan implementasi kebijakan sebagai sebuah disiplin sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argument untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.<sup>12</sup>

c. George C. Edwards

Menurut Edward terdapat 3 uraian yang dapat disimpulkan dalam suatu kebijakan harus memperhatikan factor-faktor yang

---

<sup>11</sup> D.S. Van Meter dan Van Horn, *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framen Work, Administration and Society*, 1975

<sup>12</sup> .....

memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Faktor-faktor tersebut sebagai : *Komunikasi*, terjadinya informasi mengenai pelaksanaan suatu program atau informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksana sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut. *Sumber daya*, pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksananya. *Disposisi atau sikap*, sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat Utama yang diperlukan untuk lancarnya suatu program. Struktur birokrasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksana kebijakan sehingga struktur birokrasi ini harus jelas.<sup>13</sup>

## 2. Gender

Istilah Gender tidak terlepas dari kemitsejajaran. Gender adalah perbedaan-perbedaan sifat perempuan dan laki-laki yang tidak mengacu kepada perbedaan biologis, tetapi pada nilai-nilai sosial budaya yang menentukan peran perempuan dan laki-laki dalam kehidupan pribadi dan masyarakat. Jadi masyarakat sangat besar pengaruhnyabdalam menentukan peran perempuan dan laki-laki.<sup>14</sup>

Istilah gender berbeda dengan seks. Perbedaan antara gender dan seks adalah bahwa istilah seks digunakan untuk mengacu pada

---

<sup>13</sup> Amir Santoso, *Pengantar analisis Kebijakan Negara*. Rhineka Cinta Jakarta 1999 hal 0

fenomena biologis, sedangkan gender menunjuk pada atribut sosial. Jadi, dapatlah dikatakan bahwa perbedaan antara laki-laki dan perempuan hanyalah pada fungsi reproduksi saja. Kata gender sendiri adalah kata inggris yang berarti suatu pemahaman sosial budaya tentang apa dan bagaimana laki-laki dan perempuan seharusnya berperilaku. Oakley (1972), dalam memberi makna gender sesuai perbedaan jenis kelamin yang bukan biologis dan bukan kodrat Tuhan. Perbedaan biologis jenis kelamin (sex) merupakan kodrat Tuhan dan oleh karenanya secara permanen dan universal berbeda. Sementara gender adalah behavioral difference antara laki-laki dan perempuan yang socially constructed, yakni perbedaan yang bukan kodrat atau bukan ciptaan Tuhan, melainkan diciptakan oleh kaum laki-laki dan perempuan melalui proses sosial dan budaya yang panjang.

Perbedaan gender (*gender defference*) yang selanjutnya melahirkan peran gender (*gender role*) sesungguhnya tidaklah menimbulkan masalah atau tidak perlu digugat. Secara biologis (kodrat) kaum perempuan dengan organ reproduksinya bisa hamil, melahirkan, menyusui dan kemudian mempunyai peran sebagai perawat, pengasuh dan mendidik anak yang sesungguhnya bukanlah suatu permasalahan. Akan tetapi, faktanya peran gender tradisional perempuan dinilai lebih rendah dibandingkan peran gender laki-laki. Sehingga menimbulkan

Manifestasi ketidakadilan gender terjadi dalam bentuk marginalisasi ekonomi, subordinasi, kekerasan, stereotype, dan beban kerja. Marginalisasi tersebut terjadi diberbagai tingkatan *Pertama*, manifestasi ketidakadilan gender tersebut terjadi di tingkat Negara maupun organisasi antar negara seperti PBB. Banyak kebijakan Negara dan hukum Negara, perundang-undangan serta program kegiatan uang masih mencerminkan sebagian dari manifestasi ketidakadilan gender. Demikian juga banyak kebijakan PBB dan pendekatan pembangunan yang dilakukan oleh PBB dianggap mencerminkan manifestasi ketidakadilan gender. *Kedua*, manifestasi tersebut juga terjadi di tempat kerja, organisasi maupun dunia pendidikan. Banyak aturan kerja, manajemen, kebijakan keorganisasian, serta kurikulum pendidikan yang masih mempertahankan ketidakadilan gender tersebut. *Ketiga*, manifestasi ketidakadilan gender juga terjadi dalam adat istiadat masyarakat di banyak kelompok etnik, dalam kultur suku-suku atau dalam tafsiran keagamaan. *Keempat*, manifestasi ketidakadilan gender juga terjadi di lingkungan rumah tangga. Bagaimana proses pengambilan keputusan, pembagian kerja dan interaksi antar anggota keluarga dalam banyak rumah tangga sehari-hari dilaksanakan dengan menggunakan asumsi bias gender. *Kelima*, bagian ini yang paling sulit diubah yakni ketidakadilan gender tersebut telah mengakar di dalam keyakinan dan menjadi ideologi kaum

mulai dari keyakinan masing-masing orang, keluarga, hingga pada tingkat Negara yang bersifat global.<sup>15</sup>

Hingga kini, perkembangan wacana perempuan dan politik masih terjebak dalam pedebatan tentang partisipasi dan representasi gender, yang mengarah pada indikator normative kuantitatif. Kuota 30 persen untuk representasi politik perempuan merupakan salah satu indikator tersebut. Faktanya, tuntutan kuota bersumber dari realitas sejarah panjang pendiskriminasian terhadap perempuan, melalui proses yang sistemik yang tidak akan berakhir.

### **3. Partai Politik**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2008 yang dimaksud dengan partai politik adalah ;

Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara serta memelihara keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pancasila dan UUD 1945.<sup>16</sup>

Selanjutnya dalam pendirian dan pembentukannya, Partai Politik didirikan oleh paling sedikit lima puluh orang warga Negara yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaries. Pendirian dan pembentukan Partai Politik juga tidak terlepas dari penyertaan komposisi 30 persen keterwakilan perempuan didalamnya dan pengaturannya akan diserahkan kepada setiap AD-ART masing-

masing Partai Politik. Setelah itu Partai Politik harus didaftarkan ke Departemen untuk menjadi badan hukum. Oleh karena itu, Partai Politik mempunyai akta notaris pendirian, nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak memiliki persamaan dengan Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Partai Politik memiliki kantor tetap dan jumlah kepengurusan paling sedikit 60 persen dari jumlah provinsi, 50 persen dari jumlah kabupaten/ Kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25 persen dari jumlah kecamatan pada setiap Kabupaten/ Kota yang bersangkutan.

Partai Politik mempunyai tujuan baik secara umum maupun secara khusus. Adapun tujuan umum Partai Politik yang dimaksud dalam UU No.2 tahun 2008 Tentang Partai Politik adalah:<sup>17</sup>

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan

Selanjutnya, Tujuan Khusus Partai Politik yang dimaksud dalam UU No.2 tahun 2008 Tentang Partai Politik adalah:<sup>18</sup>

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan
- b. memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selain memiliki tujuan, Partai Politik juga memiliki fungsi sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Pendirian politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan

---

<sup>18</sup> Ibid, Pasal 10 ayat 2

<sup>19</sup> Ibid, Pasal 11

- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dari wacana tujuan dan fungsi partai politik diatas maka dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya partai politik merupakan mesin politik yang dapat digunakan untuk mencapai kedudukan dalam pemerintah namun kedudukan itu tidak semata-mata hanya menjadi wakil partai politik saja dalam ikut serta membuat keputusan. Tetapi wakil tersebut merupakan representative dari masyarakat yang harus berjuang untuk menyampaikan aspirasi masyarakat dengan mengelola pendapat masyarakat secara umum dan menjadi suatu kebijakan yang tepat. Selanjutnya, teori partai politik ini digunakan oleh perempuan untuk ikut berpartisipasi dan terlibat dalam partai politik agar ikut serta dalam pengambilan kebijakan partai yang mewakili aspirasi golongannya dan memperoleh akses untuk menjadi anggota badan legislative sebagai lembaga perwakilan rakyat.

#### **4. Representasi Politik**

Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar. Anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai

*representation*).<sup>20</sup> Perwakilan juga diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan yang terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili,<sup>21</sup> yang ditulis dalam tulisan Alfred de Grazio yang membahas mengenai Teori Perwakilan Politik.

Perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan baik diperuntukkan yang diperuntukkan bagi maupun yang mengatasnamakan pihak lain.<sup>22</sup> Keketerwakilan politik diartikan sebagai mewakilkan atau mengamanatkan kepentingan perseorangan atau kelompok (anggota masyarakat) oleh wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga legislatif.

Dalam sistem perwakilan politik seorang warga Negara mewakilkan dirinya sebagai yang berdaulat kepada seorang calon wakil rakyat atau partai politik yang dipercaya melalui pemilu. Dan secara konseptual keterwakilan politik berawal dari pemilihan umum. Yang berarti pemilihan umum yang diadakan merupakan proses seleksi pemimpin akan menumbuhkan rasa keterwakilan politik dikalangan masyarakat luas. Partai politik juga turut andil di dalam proses keterwakilan, dalam merekrut, mencalonkan dan berkampanye

---

<sup>20</sup> Miriam Budiardjo, *Op.cit.* hal 175.

<sup>21</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*. Jakarta: CV. Rajawali. 1985. Hal 1.

<sup>22</sup> Arbi Sanit, *Ibid.* hal 23.

untuk memilih pejabat pemerintah, menyusun program kebijakan untuk pemerintah jika mereka menjadi mayoritas, menawarkan kritik dan kebijakan alternative jika mereka menjadi oposisi, menggalang dukungan bagi kebijakan umum diantara berbagai kelompok kepentingan, menyediakan struktur dan aturan debat politik masyarakat. Dan teori keterwakilan politik ini digunakan karena keterwakilan perempuan dalam badan perwakilan rakyat merupakan sesuatu yang penting dalam demokrasi.

Hanna Fenichel Pitkin (1969) mengemukakan bahwa "*the representative system is the modern form of democracy*" yang berarti bahwa representasi adalah layak dalam politik modern. Dalam konsepsi representasi dari Hanna Pitkin, ada empat cara memandang representasi politik (1967; Kymlicka dan Norman, 1999). *Pertama*, dalam perspektif otorisasi, representasi sebagai pemberian dan pemilikan kewenangan oleh wakil sebagai person yang diberi kewenangan untuk bertindak. Ini menyiratkan bahwa wakil diberi hak untuk bertindak, yang sebelumnya tidak dimilikinya.

*Kedua*, representasi deskriptif, seseorang dapat berpikir tentang representasi sebagai "*standing for*" segala sesuatu yang tidak ada. Person bisa berdiri demi orang lain, menjadi substitusi untuk orang lain, atau mereka cukup meyerupai orang lain. Representasi deskriptif menggambarkan bahwa wakil mendeskripsikan konstituen, biasanya ditandai dengan karakteristik yang nampak seperti warna kulit, gender,

kelas sosial. Model ini dipahami sebagai kesamaan deskripsi antara wakil dengan yang diwakili. Ciri pandangan ini kebanyakan dikembangkan di antara yang membela representasi proporsional, bahkan pandangan ini dianggap sebagai prinsip fundamental representasi proporsional yang berupaya menjamin bahwa badan perwakilan mencerminkan hitungan matematis "*more or less*". Proporsionalitas wakil ini berkait dengan komposisi komunitas, sebagai kondensasi dari keseluruhan, sehingga proporsionalitas wakil ini menghendaki metapora peta. Badan perwakilan sebagai peta yang ditarik dari skala konfigurasi fisik dan sebagai keseluruhan *copy* yang selalu memiliki proporsi yang sama sebagaimana yang asli.

*Ketiga*, representasi simbolik berarti merepresentasikan sesuatu yang bukan merepresentasikan fakta. Ide person dapat direpresentasikan tidak dengan peta atau potret, tetapi dengan simbol, dengan disimbolkan atau diwakili secara simbolik. Meskipun sebuah symbol merepresentasikan "*standing for*" segala sesuatu, tetapi tidak menyerupai apa yang diwakili. Symbol memiliki ciri yang membantu merasionalisasi signifikansi simboliknya, sehingga symbol mensubstitusi yang diwakili dan symbol mensubstitusi apa yang disimbolkan.<sup>23</sup>

## 5. Representasi Politik Perempuan

Representasi perempuan berarti keterwakilan perempuan melalui wakil-wakil yang dipilih melalui mekanisme pemilihan guna memilih eksekutif dan legislatif. Perlu digarisbawahi bahwa keterwakilan perempuan bukan hanya sebatas apa saja keterwakilan jenis kelamin perempuan di legislative maupun eksekutif, namun juga ditinjau keterwakilan dari isu-isu yang berhubungan dengan hak perempuan.

Ada tiga argumentasi yang mendasari perlunya representasi spesial bagi kelompok perempuan. *Pertama*, bahwa semakin banyak jumlah wakil perempuan maka akan lebih banyak kepentingan perempuan yang akan teragregasikan dan terakomodasikan. Lebih banyak wakil perempuan biasanya akan menghasilkan lebih banyak informasi dan pandangan yang terkait dengan preferensi perempuan, sehingga kebijakan yang dihasilkan akan menjadi lebih legitimate. *Kedua*, kelompok yang tidak diuntungkan perlu lebih banyak wakil untuk menghasilkan *critical mass*. Ada kebutuhan untuk menghasilkan kemauan di antara wakil untuk menyatakan posisinya yang berbeda dari posisi kelompok mayoritas di lembaga perwakilan. Artinya bahwa semakin banyak jumlah wakil perempuan maka perempuan sebagai “kelompok minoritas” bisa mengafirmasikan diri kepada kelompok dominan bahwa perspektif atau *insight* mereka sangat dirasakan didalam kelompok minoritas. *Ketiga*, karena isi dan jangkauan

wakil diperlukan untuk merepresentasi jangkauan pandangan yang diwakili. Ada perbedaan pengalaman dan komitmen di antara jenis kelamin sehingga ketika preferensi kepentingan perempuan direpresentasi oleh jenis kelamin lain, maka wakil tersebut selalu dibayang-bayangi oleh komitmen dan pengalamannya yang berbeda dengan komitmen dan pandangan perempuan. Adanya perbedaan pengalaman, komitmen dan pandangan mengakibatkan yang terwakili akan dibawa kepada kepentingan wakil (Kymlicka dan Norman, 1999).<sup>24</sup>

## 6. Affirmative Action

Affirmative action dapat diartikan sebagai "*A policy or a program that seeks to redress past discrimination through active measures to ensure equal opportunity, as in education and employment.*"<sup>25</sup> (Kebijakan atau program yang berusaha untuk memperbaiki tindakan diskriminasi yang terjadi pada masa lalu melalui tindakan aktif untuk menjamin kesempatan yang sama, seperti dalam pendidikan dan pekerjaan). Istilah *affirmative action* juga dikenal dengan sebutan *reservation* di India, *positive discrimination* di United Kingdom dan *employment equity* di Kanada.<sup>26</sup>

*Affirmative action* merupakan kebijakan khusus yang bersifat sementara dari sekian banyak kebijakan untuk meningkatkan peran

---

<sup>24</sup> <http://ceresindonesia.org/index.php?p=detilberita&id=37>. Di akses pada tanggal 10 November 2011

<sup>25</sup> <http://www.answers.com/topic/affirmative-action>, Diakses tanggal 16 November 2011

<sup>26</sup> ...

serta perempuan dalam dunia sosial, ekonomi dan politik. Sebenarnya masih ada banyak hal yang bisa dilakukan terkait kebijakan *affirmative action* bidang politik, antara lain seperti yang diterangkan Pippa Norris, bahwa kebijakan *affirmative* selain menempatkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif sebagai calon potensial, bisa juga dilakukan dengan memberikan pelatihan khusus, dukungan pendanaan dan publikasi berimbang terhadap calon perempuan tersebut.<sup>27</sup> Tentu saja terminal akhir dari *affirmative action* itu adalah meningkatkan keterwakilan politik perempuan dan tercapainya kesetaraan gender.

*Affirmative action* berarti langkah-langkah positif yang diambil untuk meningkatkan representasi perempuan dan kaum minoritas dalam bidang pekerjaan, pendidikan, dan bisnis yang sudah menjadi permasalahan dari dulu. Ketika langkah-langkah tersebut melibatkan pilihan-pilihan khusus berdasarkan ras, gender, atau etnis tertentu, maka langkah-langkah tersebut menimbulkan kontroversi.

Dalam sejarahnya, kebijakan *affirmative action* muncul pertama kali di Amerika Serikat sebagai reaksi atas praktik-praktik diskriminasi yang terjadi pada masa lalu, terutama di bidang pendidikan dan pekerjaan. Presiden John F. Kennedy pada 1961 mengeluarkan *executive order* untuk menjamin agar setiap orang diperlakukan setara tanpa melihat ras, etnik, jender, agama, atau asal-usul kebangsaan untuk masuk universitas atau melamar pekerjaan. Sebagaimana

---

<sup>27</sup> Pippa Norris dalam Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, dalam Jurnal

diungkapkan oleh Ani Widyani.<sup>28</sup> bahwa pada awalnya *affirmative action* dirancang untuk menanggapi kondisi ekonomi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Tujuannya saat itu adalah untuk memperbaiki posisi dan kedudukan ekonomi perempuan atau kelompok kulit berwarna di Amerika sebagai dampak dari kebijakan segregasi dan diskriminasi yang menimpa mereka.

Implikasi atas berbagai macam diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang terjadi selama kurun waktu yang relatif lama itu telah menyebabkan mereka tertinggal dalam segala aspek baik di bidang ekonomi maupun partisipasi di bidang politik. Untuk mengakselerasi dan menciptakan kesetaraan kelompok marginal tersebut akibat ketidakadilan yang dialaminya, maka berbagai macam hal dilakukan. Termasuk diantaranya adalah dengan mengeluarkan kebijakan *affirmative action* yaitu memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas agar mampu sejajar kedudukannya dengan kelompok-kelompok lain dalam jangka waktu tertentu sampai kesetaraan itu terjadi.

Kebijakan diskriminatif positif yang bersifat sementara ini dibolehkan oleh hukum sebagaimana bunyi Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menetapkan, "*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang*

---

*sama guna mencapai persamaan dan keadilan*” dan Pasal 4 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) yang menegaskan bahwa:

“Penggunaan langkah sementara yang dilakukan pemerintah untuk memacu kesetaraan laki-laki dan perempuan secara *de facto* tidak dianggap diskriminasi. Tetapi hal itu tidak boleh dilanggengkan karena sama dengan memelihara ketidaksetaraan dan standar yang berbeda. Langkah itu harus segera dihentikan ketika tujuan dari kesetaraan, kesempatan dan tindakan telah tercapai”<sup>29</sup>.

Secara teoritik, kebijakan afirmasi ini tidak ada yang menentanginya. Namun dalam praktek sering muncul perdebatan terutama bila kebijakan *affirmative action* itu diterjemahkan menjadi penentuan kuota tertentu. Memang ketika berbicara *affirmative action*, maka persoalan yang terkait di dalamnya adalah persoalan kuota yang di banyak negara banyak dipakai sebagai salah satu cara untuk mengejewantahkan adanya kebijakan *affirmative action* ini. Para pejuang dan pembela hak-hak perempuan menganggap bahwa kebijakan kuota bisa menjadi salah satu alternatif yang efektif bagi terciptanya kesetaraan kaum minoritas (perempuan) di parlemen.

Penegasan tentang prosentasi kuota bagi perempuan dianggap adil karena berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh perempuan akibat perlakuan diskriminatif membuat perempuan tidak bisa berkompetisi dengan laki-laki dengan *start* yang bersamaan. Sehingga kuota diperlukan untuk menutupi kekurangan tersebut.

Dan salah satu upaya yang dilakukan di dalam ranah politik adalah memasukkan ketentuan affirmative action dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 55 ayat 2 UU Pemilu berbunyi “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Bahkan UU ini telah memberikan keistimewaan kepada kaum hawa sejak proses pengajuan daftar bakal calon legislatif (caleg) oleh partai politik peserta pemilu yang menganjurkan bagi setiap Parpol untuk memenuhi 30% calegnya harus berasal dari perempuan. Selengkapnya Pasal 53 nya menyebutkan “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendorong kesetaraan keterwakilan perempuan dan laki-laki di parlemen.

## **7. Faktor – Faktor Politik Perempuan**

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (*politics*) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau Negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem tersebut untuk melaksanakan tujuan-tujuan tersebut. Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari masyarakat (*public goals*), dan bukan

kegiatan-kegiatan berbagai kelompok termasuk partai politik dan kegiatan seseorang (individu).<sup>30</sup> Dan adapun kata politik yang digunakan dalam penulisan yang mewakili politik perempuan disini dikutip Sugiarti, dkk, dimana politik adalah segala usaha, kegiatan, dan upaya yang bertujuan mempengaruhi proses kebijakan dan perundangan yang berkaitan dengan persoalan perempuan.

Sesuai dengan perkembangan peradaban di Dunia Barat dan Timur, banyak kelompok feminis memunculkan beberapa teori yang secara khusus menyoroti kedudukan perempuan dalam kehidupan masyarakat. Kaum feminis berusaha dan berupaya menggugat kemapanan *patriarki*<sup>31</sup> dan berbagai stereotip gender lainnya yang berkembang di dalam masyarakat. Dalam pandangan kelompok feminisme liberal menghendaki agar perempuan diintegrasikan secara total di dalam semua peran, termasuk bekerja di luar rumah. Dengan demikian tidak ada lagi satu kelompok jenis perempuan yang lebih dominan. Kelompok ini beranggapan bahwa tidak mesti dilakukan perubahan struktural secara menyeluruh, tetapi cukup melibatkan perempuan di dalam peran sosial, ekonomi dan politik. Dan organ reproduksi bukanlah merupakan sebuah penghalang bagi perempuan terhadap peran-perannya.

---

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.2000. Hal.8

<sup>31</sup> Patriarki berasal dari kata Yunani/ Latin, *pater* yang artinya bapak dan *arche* yang artinya kekuasaan. Patriarki merupakan kekuasaan bapak (Kaum laki-laki) yang mendominasi, mensubordinasikan dan mendeskriminasikan kaum perempuan. Dominasi kekuasaan itu didukung oleh ideologi...

Dan perkembangan konsep mengenai kekuasaan perempuan (*women power*) yang berbeda dengan kekuasaan laki-laki yang selama ini menjadi acuan semua pihak. Kekuasaan dalam konsep feminim, adalah kekuasaan yang penuh dilimpahi kasih sayang dan tidak berpusat pada diri sendiri, melainkan lebih diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Sidney Verba dari Universitas Harvard menegaskan bahwa sumbangan terpenting perempuan di dunia politik adalah mereka lebih berminat mengerjakan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat dari pada memperluas lingkup kekuasaan mereka sendiri.<sup>32</sup> Mengapa perempuan harus ikut andil dalam kehidupan politik dan proses pengambilan kebijakan karena perempuan sendirilah yang akan lebih baik mengetahui dan memahami persoalan apa yang dihadapi oleh perempuan dan lebih mengerti bagaimana memperjuangkan kepentingan perempuan.

Dari hasil diskusi yang digelar dalam Konferensi Nasional Pemberdayaan Perempuan yang disponsori oleh IDEA-CETRO mengidentifikasi beberapa faktor yang menghambat peran serta kaum perempuan ke dalam bidang politik, sosial-ekonomi, ideologi dan psikologi. Dari bidang politik dimaksud dengan adanya faktor-faktor politik adalah kurangnya dukungan partai politik. Secara lebih spesifik hasil diskusi ini menuding bahwa sistem politik dan partai-partai politik Indonesia sangat tidak peka jender. Akibatnya, kaum

perempuan berikut isu-isu yang menyangkut diri mereka sangat disepelekan. Bahkan, topik mengenai sistem pemilu dibahas dengan minat yang tinggi manakala pasal UU Pemilu yang menyangkut kaum perempuan. Jenis-jenis sistem Pemilu yang dibahas selama lokakarya dan konferensi itu antara lain ialah sistem mayoritas, sistem proporsional dan sistem campuran. Para peserta diskusi memandang sistem proporsional paling menguntungkan kaum perempuan, apabila dalam sistem dilengkapi dengan rambu-rambu untuk melindungi mereka.

Faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap sistem politik ialah faktor budaya dimana adanya persepsi yang menganggap perempuan hanya pantas menjadi ibu rumah tangga, bukan warga masyarakat, apalagi aktor politik. Pemikiran seperti itu jelas sangat membatasi peluang perempuan untuk berperan aktif di panggung politik. Kinerja parpol di Indonesia pun dianggap sebagai salah satu kendala terbesar terhadap peran serta perempuan. Banyak peserta lokakarya yakin bahwa penunjukan dan pengangkatan tokoh perempuan di dalam tubuh parpol kerap dihambat. Struktur politik Indonesia dibangun di atas jaringan yang sangat eksklusif, yang didominasi oleh kaum lelaki. Kepemimpinan dalam struktur politik pun didominasi oleh laki-laki. Di samping itu, kurangnya transparansi dalam pemilihan pemimpin partai sangat membatasi peluang kaum perempuan dalam upaya

diskusi menyebut loyalitas pribadi, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sebagai kumpulan penyakit yang menggerogoti sistem politik saat ini. Sehingga keengganan parpol untuk memasukkan agenda perempuan juga disebut sebagai salah satu kendala besar.

Kurangnya peran serta perempuan dalam politik, terutama di lembaga-lembaga politik, secara tidak langsung berhubungan dengan faktor-faktor ideologis dan psikologis yang fundamental. Para peserta lokakarya menggarisbawahi pentingnya pengaruh faktor-faktor ini. Bahkan kaum perempuan yang aktif bergerak di lembaga politik pun enggan memegang peran sebagai pimpinan, karena mereka memandang parpol sebagai arena yang dikuasai lelaki. Sidang-sidang partai yang sarat konflik dan sesekali diwarnai kekerasan fisik, serta pergulatan tanpa henti untuk memperebutkan kedudukan dan kekuasaan merupakan beberapa hal yang menciutkan nyali mereka. Mereka lebih suka menjauhkan diri dari politik kotor seperti itu.

Kurangnya sistem pendukung dan basis dukungan bagi kaum dan kelompok-kelompok perempuan juga disoroti sebagai kendala besar terhadap partisipasi politik perempuan. Di samping itu, tak ada satupun organisasi yang bisa berperan mengkoordinir pembentukan basis dukungan ini. Minimnya dukungan juga sangat berpengaruh terhadap kualitas kerja perempuan di lembaga-lembaga politik serta upaya untuk merekrut kader politik perempuan. Terlebih lagi, rendahnya koordinasi-

mempengaruhi tingkat kesiapan kaum perempuan dalam menyambut pemilu yang akan datang, di mana salah satu prasyarat utamanya ialah mengidentifikasi kandidat politisi perempuan.

## **E. Definisi Konsepsional**

### **1. Partai Politik**

Partai Politik adalah sebuah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara serta memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD.

### **2. Representasi Politik**

Representasi politik adalah keterwakilan seseorang ataupun sekelompok orang yang dipilih melalui mekanisme pemilu guna memilih eksekutif dan legislative.

### **3. Representasi Politik Perempuan**

Representasi Politik Perempuan adalah keterwakilan perempuan melalui wakil-wakil yang dipilih melalui mekanisme pemilu guna memilih eksekutif dan legislative.

### **4. Faktor-faktor Politik Perempuan**

Faktor-faktor politik perempuan adalah faktor yang dapat berpengaruh

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu konsep dapat diukur dengan menggunakan indikator konkrit. Dengan kata lain, definisi operasional berbicara tentang bagaimana menurunkan gagasan-gagasan konsep abstrak ke dalam indikator empiris yang mudah diukur. Dengan kata lain, definisi operasional merupakan outline umum dari tulisan secara keseluruhan, yang akan menjadi dasar dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian dan mengumpulkan data.

Indikator-indikator implementasi kebijakan UU No. 2 Tahun 2008 tentang partai politik mengenai pasal 20 tentang keterwakilan perempuan dalam politik adalah sebagai berikut :

1. Indikator mengukur keterwakilan perempuan dalam politik berdasarkan UU No 2 Tahun 2008 :
  - a. Proses rekrutmen terhadap perempuan dalam kepengurusan partai
  - b. Mekanisme Kaderisasi Perempuan
  - c. Upaya Peningkatan Peranan Perempuan oleh Partai Politik
2. Faktor-faktor penghambat keterwakilan perempuan dalam politik
  - a. Kurangnya minat perempuan terhadap partai politik
  - b. Stereotipe negatif tentang politik
  - c. Kurangnya dukungan dari partai politik
3. Faktor-faktor pendorong keterwakilan perempuan dalam politik
  - a. Kesadaran perempuan tentang politik karena adanya pendidikan

- b. Ajakan dari kader-kader di Partai Politik
- c. Latar belakang individu, pendidikan dan loyalitas

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Alasan penulis disini karena dalam penelitian ini penulis mengangkat tentang fenomena sosial yang akan penulis jelaskan dan diselesaikan dengan pendekatan kualitatif. Selain itu, dimaksudkan karena penulis ingin mendapatkan gambaran yang lebih cermat, lengkap, dan mendalam tentang objek penelitian, yang dalam hal ini mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan di DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta.

### **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi tempat penelitian adalah di Kantor DPC (Dewan Perwakilan Cabang) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kota Yogyakarta yang beralamat di Jl. Hos Cokroaminoto No. 113, Yogyakarta. Alasan memilih tempat lokasi penelitian ini karena penulis ingin lebih mengetahui lebih detail faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta. Selain itu, PDIP yang juga merupakan salah satu partai di Indonesia yang dibuktikan dengan perolehan 5 (lima) besar juga masih

disayangkan karena pada kenyataannya DPD PDIP belum menunjukkan keberhasilannya dalam memenuhi kuota ketewakilan perempuan sebesar 30%.

### **3. Jenis data dan Sumber Data**

Jenis data pada penelitian ini adalah :

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh dari responden yang berupa keterangan dari pihak-pihak terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian.
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, media massa, makalah, dokumentasi, serta arsip tentang implementasi undang-undang mengenai keterwakilan perempuan dalam politik.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini jenis dari sumber data yang digunakan yaitu jenis data primer yang diperoleh dengan teknik wawancara dan data sekunder yang diperoleh dengan teknik dokumentasi. Wawancara atau *interview* merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan kepada responden atau sumber informasi.

#### **a. Wawancara (*interview*)**

Adalah metode pengumpulan data dimana penyelidik mengumpulkan data dengan jalan komunikasi langsung dengan

buatan.<sup>33</sup> Wawancara dilakukan dengan Ketua partai politik, pengurus dan anggota baik laki-laki maupun perempuan untuk memperoleh data-data tentang keterwakilan perempuan di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan DPD Kota Yogyakarta.

**b. Teknik Dokumentasi**

Dengan teknik ini, penulis mengumpulkan data yang berasal buku-buku, arsip, website, dan catatan-catatan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian. Data yang yang diperoleh dari dokumentasi ini di klasifikasikan ke dalam data sekunder. Data yang diambil antara lain meliputi data profil PDIP, AD/ART, susunan kepengurusan di DPC Kota Yogyakarta dan sebagainya.

**5. Teknik Analisis Data**

Menurut Moleong analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian besar sehingga dapat ditemukan tema dan dirumuskan hipotesis seperti yang dirumuskan oleh data.<sup>34</sup>

Dalam menganalisa data penelitian ini penulis menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana Setelah data yang diperoleh telah memadai untuk mendukung proses analisis, maka tahap selanjutnya adalah analisis data. Didalam analisis data ini, data yang telah terkumpul akan diolah kemudian dianalisis untuk dapat dirumuskan. Metode analisis data dalam penulisan ini adalah metode deskriptif yaitu metode

---

<sup>33</sup> Winarno Surachmad, 1982, *Pengantar Penelitian*, Tarsito, Bandung. Hal 174

dimana data yang diperoleh, disusun dan kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap masalah-masalah yang aktual berdasarkan data-data yang sudah terkumpul.