

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penciptaan sistem tata negara modern telah menciptakan berbagai macam lembaga yang saling terkait di dalamnya terutama dalam membuat satu keputusan penting. Melalui perangkat struktur modern inilah para birokrat berasumsi bahwa kehidupan tata negara ini terorganisasi dan kehidupan organisasi-organisasi ini merupakan wilayah kedaulatan yang secara kolektif membatasi kekuasaannya. Dari sinilah dikenal istilah legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik. Gagasan negara kesatuan ditegaskan secara jelas dan kongkrit dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah ditetapkan dalam berbagai perundang-undangan mengenai hubungan pusat dan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Penjelasan UUD 1945* Pasal 18, tentang Pemerintahan Daerah, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI

Selanjutnya dijelaskan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

yang menegaskan bahwa:

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu *“eenheidstaat”*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *“staat”* juga daerah Indonesia akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtgeenshappen*) atau bersifat administratif belaka, semua menurut aturan yang ditetapkan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan oleh karena di daerahpun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan”.<sup>2</sup>

Untuk melaksanakan ketentuan dari pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 telah dibentuk berbagai Undang-Undang pelaksanaannya seperti Undang-Undang No.5 Tahun 1974 yang kemudian diubah dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 selanjutnya diperbaharui dengan UU no 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dan penyempurnaan dari Undang-Undang yang berlaku sebelumnya.

Dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dinyatakan pula bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”.<sup>3</sup>

Kemudian dalam pasal 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ayat 6 disebutkan bahwa:

“Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah Kesatuan Masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah beserta Juklak, Arkola, 2004, Pasal 2 Ayat (1) hal 6

<sup>4</sup> Ibid, Pasal 1 ayat 6, hal 4

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pasal 19 ayat 2, disebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Di dalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa: dengan kata lain, tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satunya menetapkan kebijakan daerah, kebijakan itu diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), maupun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan tugas pokok Kepala Daerah hanya sebagai pelaksana kebijaksanaan daerah atau administrator. Selain kedua tugas pokok diatas, fungsi DPRD mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah yang dilakukan oleh kepala daerah.

DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah, sebagai aparatur pemerintahan yang pokok di daerah. Keduanya menyelenggarakan segenap kepentingan-kepentingan dari masyarakat di lingkungan wilayah tersebut. UU No. 32 Tahun 2004, pasal 1 ayat 2, tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, menyebutkan:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 45.”<sup>5</sup>

Betapa pentingnya DPR/DPRD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat kita temukan dalam ketentuan konstitusional yang menegaskan bahwa “kedudukan DPR adalah kuat”. Karena itu tuntutan peningkatan peranan dan

---

<sup>5</sup> Ibid, hal. 3

fungsi DPR adalah tuntutan yang selalu bergema dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Secara normative kedudukan perempuan dan laki-laki adalah sejajar. Pasal 28 Undang-Undang tahun 1945 memberikan kebebasan untuk berbicara dan menentukan pilihan-pilihan demokratis dalam menjalankan kehidupan bagi setiap warga negara.

Kebebasan tersebut belum dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh perempuan Indonesia. Hal itu bisa kita lihat dari minimnya perempuan yang duduk sebagai anggota DPR baik ditingkat pusat maupun daerah. Padahal setiap partai politik besar seperti PAN, PDI P dan Golkar dalam AD/ART telah mencantumkan kuota minimal 30% bagi perempuan.

Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 7 UU No.68 Tahun 1959 tentang Konvensi Wanita yang mengatur secara khusus hak-hak politik antara lain:

1. Jaminan persamaan hak untuk memilih dan dipilih
2. Jaminan untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya
3. Memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintah disemua tingkat
4. Berpartisipasi dalam perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik Negara <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Tangkilisan, Hesel Nogi S, 2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Lukman Offset, Yogyakarta. Hal. 42

Dengan UU No.68 Tahun 1956 Pemerintah Indonesia telah pula meratifikasi Konvensi PBB tentang hak-hak politik wanita yang memuat aturan bahwa:

1. Wanita mempunyai hak untuk memberikan suaranya dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat sama dengan pria tanpa suatu diskriminasi (pasal 1)
2. Wanita akan dapat dipilih untuk pemilihan dalam semua badan-badan pilihan umum yang didirikan oleh nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan pria tanpa suatu diskriminasi (pasal 2)
3. Wanita akan mempunyai hak untuk menjabat jabatan umum dan menjalankan semua tugas-tugas umum yang ditetapkan oleh hukum nasional dengan syarat-syarat sama dengan pria tanpa suatu diskriminasi.

Menurut Sunyoto Usman mengatakan bahwa tidak banyak perempuan yang menempati posisi sentral di dalam badan legislative dan eksekutif. Kebanyakan dari mereka berada di pinggiran (*periphery zone*) dan kurang pengaruhnya dalam proses pengambilan keputusan<sup>7</sup>.

Sedikitnya jumlah perempuan yang terjun di dunia politik ini disebabkan oleh banyak faktor, salah satunya adalah kuatnya pandangan subordinat terhadap perempuan. Perempuan diragukan kemampuannya ketika harus memegang jabatan-jabatan politik. Di samping itu, umumnya masyarakat memandang dunia politik sebagai dunia yang penuh dengan

---

<sup>7</sup> Ibid hal 43



“kekerasan”, sebagai *arena struggle of power*”. Akibatnya, banyak yang menganggap dunia politik adalah dunia laki-laki.

Penelitian ini di laksanakan di Kabupaten Kebumen karena kabupaten Kebumen merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia yang dipimpin oleh seorang perempuan selama 2 pereode berturut-turut dengan jumlah anggota DPRD perempuan yang cukup banyak dibanding daerah lain.

Keanggotaan DPRD Kabupaten Kebumen menurut jenis kelamin pada masa bakti 1999-2004, 2004-2009 dan 2009-2014 dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1

Keanggotaan DPRD Kabupaten Kebumen menurut jenis kelamin pada masa bakti 1999-2004, 2004-2009 dan 2009-2014

No	Masa Bakti	Laki- laki	%	Perempuan	%	Jumlah
1.	1999-2004	39	88,64	5	11,36	44
2.	2004-2009	38	84,45	7	15,55	45
3.	2009-2014	38	76,00	12	24,00	50

Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Kebumen, 2009.

Keanggotaan DPRD Kabupaten Kebumen pada masa bakti 1999-2004 terdapat 5 orang anggota DPRD perempuan pada pereode 2004-2009 terdapat 7 orang anggota DPRD perempuan dan pada pereode 2009-2014 terdapat 11 anggota DPRD perempuan. Jumlah anggota DPRD di Kabupaten Kebumen dari pereode ke pereode terus mengalami peningkatan sehingga diharapkan dapat menghasilkan kebijakan yang berpihak kepada perempuan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana partisipasi politik perempuan dalam menjalankan fungsi sebagai anggota DPRD anggota legislatif perempuan Kabupaten Kebumen?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi partisipasi politik anggota legislatif perempuan dalam menjalankan fungsi sebagai anggota DPRD Kabupaten Kebumen periode 2004-2009?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui partisipasi politik anggota legislatif perempuan dalam menjalankan fungsi sebagai anggota DPRD di Kabupaten Kebumen
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi partisipasi politik anggota legislatif perempuan dalam menjalankan fungsi sebagai anggota DPRD Kabupaten Kebumen periode 2004-2009.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai salah satu bahan untuk penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.
2. Sebagai salah satu usaha untuk mengungkap permasalahan-permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat khususnya mengenai feminisme dan peran perempuan dalam bidang politik.

## **E. Kerangka Teori**

### **1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan perwujudan pengikutsertaan rakyat untuk bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Susunan DPRD mencerminkan perwakilan seluruh rakyat suatu daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD diangkat dan resmi menjadi anggota setelah diambil sumpah atau janji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rapat paripurna DPRD.

Pada umumnya keanggotaan DPRD dikelompokkan dalam fraksi-fraksi yang merupakan kekuasaan sosial politik yang mencerminkan sesuatu golongan dalam masyarakat. Setiap anggota DPRD harus menjadi anggota salah satu fraksi. Jumlah anggota fraksi yang satu dengan fraksi yang lainnya tidak sama karena disesuaikan menurut perolehan kursi bagi fraksi yang bersangkutan dalam pemilihan umum.

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan harapan baru bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Untuk itu kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi anggaran, legislasi, pengawasan serta diberikan hak-hak, tugas dan wewenang yang sangat luas sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif di daerah.



DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai tugas dan wewenang tertentu, seperti yang diatur dalam UU No 32 tahun 2004 pasal 42 ayat 1 DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya serta APBD;
- d. Menyusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas Pemilihan Kepala Daerah;

- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemulihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah <sup>8</sup>.

Sedangkan berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan <sup>9</sup>.

Adapun yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya yang dimaksud dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Di samping mempunyai fungsi, tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak dan kewajiban berdasarkan ketentuan dalam Pasal 43,

---

<sup>8</sup> Op Cit hal 33

<sup>9</sup> Ibid

ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Adapun hak-hak dari DPRD Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut :

- a. Interpelasi;
- b. Angket;
- c. Menyatakan pendapat;
- d. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- e. Mengajukan pertanyaan;
- f. Menyampaikan usul dan pendapat;
- g. Memilih dan dipilih;
- h. Membela diri;
- i. Imunitas;
- j. Protokoler; dan
- k. Keuangan dan administratif<sup>10</sup>

Sedangkan kewajiban-kewajiban dari anggota DPRD Kabupaten/Kota menurut pasal 45 UU No 32 tahun 2004 adalah sebagai berikut :

- a. Mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan daerah;

---

<sup>10</sup> Ibid hal 35

- e. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- f. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- g. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- h. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- i. Mentaati kode etik dan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten/Kota; dan
- j. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait<sup>11</sup>.

## 2. Rekrutmen Politik

Berbicara tentang rekrutmen politik, tentu saja kita tidak dapat menghindarkan diri dari diskusi tentang rekrutmen politik menurut disiplin ilmu politik. Menurut Ramlan Surbakti rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi rekrutmen politik amat penting dalam sistem politik suatu negara guna melanggenkan pemerintahannya. Fungsi rekrutmen menurutnya merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik sebab

---

<sup>11</sup> Ibid hal 36

tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam<sup>12</sup>.

Oleh karena itu, untuk melihat betapa penting dan kokohnya sistem politik suatu negara tergantung dari sistem dan proses rekrutmen politik yang berlaku pada negara bersangkutan. Karena rekrutmen politik bersangkut paut dengan distribusi kekuasaan, maka ia dapat menjadi sensitive dan menjadi sorotan orang banyak. Dalam hal ini, menurut Cornelis Lay, proses rekrutmen elit politik menjadi perhatian besar masyarakat karena setidaknya ada tiga pertimbangan: *pertama*, rekrutmen elit merupakan indikator yang positif dalam melihat nilai-nilai distribusi pengaruh politik dalam sebuah masyarakat; *kedua*, pola-pola rekrutmen politik merefleksikan sekaligus mempengaruhi masyarakat. Lewat pemahaman terhadap pola-pola rekrutmen elit politik, bisa diungkapkan sistem nilai, derajat dan tipe keterwakilan politik, struktur dan perubahan peran-peran politik, serta basis dan stratifikasi sosial dalam sebuah masyarakat. Kita juga bisa memahami energi-energi dasar yang menentukan atau melegitimasi partisipasi dan status politik, rasionalitas dibalik perubahan distribusi status dan prestise, dan bahkan rasionalitas dibalik stabilitas atau instabilitas suatu sistem. *Ketiga*, pola-pola rekrutmen elit politik mengungkapkan proses pergeseran ekonomi, infrastruktur politik, serta derajat politisasi dan partisipasi politik masyarakat. Hal ini sangat berguna

---

<sup>12</sup> Tangkilis Op Cit, hal 187

untuk mengukur perbedaan-perbedaan dalam hal pembangunan dan perubahan yang berlangsung dalam suatu masyarakat<sup>13</sup>.

Rekrutmen politik merupakan proses dimana partai mencari anggota baru dan orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik melalui organisasi-organisasi massa yang melibatkan golongan-golongan tertentu, seperti golongan buruh, petani, pemuda, mahasiswa, perempuan, dan sebagainya. Sehingga dapat dikatakan bahwa rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai. Hal ini seperti yang ditegaskan oleh Mochtar Mas'ood bahwa rekrutmen politik (*political recruitmen*) merupakan fungsi penyeleksian rakyat untuk kegiatan politik dan jabatan pemerintahan melalui penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu, pendidikan dan ujian<sup>14</sup>.

Rekrutmen seperti ini dimulai pada saat individu/anggota masyarakat telah mengalami sosialisasi politik yang cukup memadai sehingga dengan begitu ia akan mampu memainkan suatu peranan politik yang disandangnya dalam sistem politik.

Proses rekrutmen dapat menentukan partisipasi politik yang terwakili dalam organisasi yang mengarah pada perwujudan aspirasi/kepentingan, didasarkan oleh mekanisme sistem yang sebenarnya. Sehingga hal ini menurut David Easton bahwa sistem politik sebagai serangkaian struktur dan proses yang saling berkaitan dengan menjalankan

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal: 188

<sup>14</sup> *Ibid*.

“penjataan nilai-nilai” secara sah. Jadi kegiatan-kegiatan lain yang berhubungan dengan penjataan nilai tidak termasuk dalam sistem politik dan dianggap variabel eksternal<sup>15</sup>.

Sistem rekrutmen politik oleh Nazaruddin Syamsudin, dibagi menjadi dua cara: *pertama*, rekrutmen terbuka, yaitu dengan menyediakan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara untuk ikut bersaing dalam proses penyeleksian. Dasar penilaian dilaksanakan melalui proses dengan syarat-syarat yang telah ditentukan, melalui pertimbangan-pertimbangan yang obyektif rasional, dimana setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan baik jabatan politik maupun administrasi atau pemerintahan, *kedua*, rekrutmen tertutup, yaitu adanya kesempatan untuk masuk dan dapat menduduki posisi politik tidaklah sama bagi setiap warga negara, artinya hanya individu-individu tertentu yang dapat direkrut untuk menempati posisi dalam politik maupun pemerintahan. Dalam cara yang tertutup ini orang mendapatkan posisi elit melalui cara-cara yang tidak rasional seperti pertemanan, pertalian keluarga, dan lain-lain<sup>16</sup>..

Menurut Mitfah Thoha bahwa ada tiga sistem yang sering digunakan dalam proses rekrutmen yaitu<sup>17</sup> :

a. Sistem patronit (*patronage system*)

---

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> *Ibid*, hal: 189

Sistem patronit dikenal sebagai sistem kawan, krnd asar pemikirannya dalam proses rekrutmen berdasarkan kawan, dimana dalam mengangkat seseorang untuk menduduki jabatan, baik dalam bidang pemerintahan maupun politik dengan pertimbangan yang bersangkutan masih kawan dekat, sanak famili dan ada juga karena asal daerah yang sama. Sistem kawan ini juga didasarkan atas dasar perjuangan politik karena memiliki satu aliran politik, ideology dan keyakinan yang sama tanpa memperhatikan keahlian dan ketrampilan.

b. Sistem merita (*merit system*)

Sistem ini berdasarkan atas jasa kecakapan seseorang dalam usaha mengangkat atau menduduki pada jabatan tertentu sehingga sistem ini lebih bersifat obyektif karena atas dasar pertimbangan kecakapan. Dengan dasar pertimbangan seperti ini, maka acapkali sistem ini di Indonesia dinamakan sistem jasa. Penilaian obyektif tersebut pada umumnya ukuran yang dipergunakan ialah ijazah pendidikan, sistem ini sering dikenal dengan "*spoil system*"

c. Sistem karir (*career system*)

Sistem ini sudah lama dikenal dan dipergunakan sevara luas untuk menunjukkan pengertian suatu kemajuan seseorang yang dicapai lewat usaha yang dilakukan secara dini dalam kehidupannya baik dunia kerja maupun politik.

Berdasarkan ketiga sistem tersebut, maka dalam proses rekrutmen diharapkan memperhatikan sistem yang dipergunakan, agar pengaruh yang



positif dengan mengarah kepada obyektifitas anggota sesuai dengan kemampuan dan keahlian, tingkat pendidikan, pengalaman berorganisasi (kinerja) dan profesionalisme.

Pola rekrutmen yang dipraktekkan oleh suatu sistem politik dapat dipandang sebagai cerminan dari masyarakat dimana sistem politik itu berlaku dan sekaligus juga dapat mempengaruhi masyarakat itu sendiri. Sebagai faktor yang mempengaruhi masyarakat, pola rekrutmen adalah merupakan jalan bagi masyarakat untuk dapat hidup berperan serta dalam sistem politik, mempengaruhi kebijakan yang akan diambil, mempercepat stabilitas sistem. Sedangkan sebagai faktor yang dipengaruhi pola rekrutmen dapat menjadi cerminan nilai masyarakat, tingkat konsistensi dan kontradiksinya, derajat dan tipe perwakilan, basis stratifikasi sosial dan bentuk artikulasinya dengan sistem politik. Dengan demikian melalui pola rekrutmen elit yang dilakukan oleh suatu sistem politik, kita dapat melihat tingkat perkembangan masyarakat.

Berkaitan dengan itu maka untuk menciptakan rekrutmen yang sehat berdasarkan sistem politik yang ada sehingga membawa pengaruh pada elit politik terpilih, membutuhkan adanya mekanisme yang dapat menyentuh semua lapisan, golongan serta kelas sosial masyarakat.

Oleh karena itu, Seligman memandang rekrutmen sebagai suatu proses yang terdiri dari<sup>18</sup> :

---

<sup>18</sup> *Op.cit.*, hal: 188

- a. Penyaringan dan penyaluran politik yang mengarah pada eligibilitas (pemenuhan syarat pencalonan).
- b. Pencalonan atau proses dua tahap yang mencyaratkan inisiatif dan penguatan.
- c. Seleksi, yakni pemilihan calon elit politik yang sebenarnya.

Rekrutmen politik diharapkan agar memperhatikan mekanisme yang berlaku karena penting dalam hal pengambilan keputusan atau pembuatan kebijaksanaan. Pada umumnya elit politik yang direkrut biasanya orang-orang yang memiliki latar belakang sosial, budaya disamping memiliki prosedur-prosedur yang dilaksanakan oleh tiap-tiap sistem politik berbeda-beda satu dengan yang lainnya, namun terdapat suatu kecenderungan bahwa individu-individu yang berbakat yang dicalonkan untuk menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintah mempunyai latar belakang yang sama, yaitu bahwa mereka berasal dari kelas bawah, tetapi mereka merupakan orang-orang yang telah memperoleh pendidikan yang memadai<sup>19</sup>.

Untuk mencapai sistem politik yang kokoh maka mekanisme dan prosedur rekrutmen harus benar-benar dilakukan berdasarkan aturan yang benar pula, dengan memperhatikan elemen-elemen tertentu. Pemenuhan persyaratan tersebut membawa dampak terhadap figur yang dikehendaki dengan harapan dapat menyiasati kehendak atau aspirasi dari masyarakat atau kelompoknya. Hal penting yang mempengaruhi dan diprioritaskan

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hal: 18

adalah latar belakang pendidikan, kemampuan, keahlian, bakat serta memiliki dedikasi yang tinggi serta profesionalisme.

### 3. Partisipasi Politik Perempuan

Partisipasi adalah pernyataan mental emosi seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk mengembangkan daya pikiran dan perasaan mereka, demi tercapainya tujuan organisasi dan tanggung jawab terhadap organisasi<sup>20</sup>.

Partisipasi adalah menyangkut kekompakan, keterlibatan mental dan emosi yang merupakan dasar bagi seorang untuk turut serta atau setia untuk membantu program kegiatan masyarakat baik berupa pemikiran, tenaga ataupun dana guna mencapai tujuan bersama.

Menurut Keith mengemukakan bahwa : Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental atau pikiran dan emosi atau perasaan seseorang di dalam suatu kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha-usaha yang bersangkutan<sup>21</sup>

Dari definisi-definisi diatas ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam partisipasi:

- a. Partisipasi atau peran serta/keterlibatan/keikutsertaan, sesungguhnya merupakan suatu keterlibatan mental emosional lebih dari semata-mata atau hanya keterlibatan secara jasmaniah.

<sup>20</sup> Tjokrowinoto Moeljarto, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2004 hal 21

<sup>21</sup> Sunyoto Usman *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003 hal 71

- b. Unsur-unsur kesediaan membantu, memberi suatu sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok. Terdapat rasa senang dan kesukarelaan untuk membantu kelompok.
- c. Unsur tanggungjawab. Tanggung jawab yang dimaksud adalah pelaksanaan dari semua komitmen atau janji yang telah diberikan secara tepat dan teratur.

Selama ini, ada kesan bahwa dunia politik adalah dunia laki-laki. Kesan ini muncul akibat adanya *image* yang mungkin tidak sepenuhnya tepat tentang kehidupan politik, bahwa politik itu kotor, keras, penuh intrik dan semacamnya. Akibatnya, di belahan dunia manapun jumlah perempuan yang terjun di dunia politik relatif kecil, termasuk di negara-negara yang tingkat demokrasi dan persamaan hak asasinya cukup tinggi. Namun, seiring dengan perkembangan tingkat modernisasi dan globalisasi informasi serta keberhasilan gerakan imansipasi perempuan dan feminimisme, sikap dan peran perempuan khususnya yang memiliki pandangannya tentang dunia politik mulai mengalami pergeseran. Perempuan tidak lagi hanya berperan sebagai ibu rumah tangga yang menjalankan fungsi reproduksi, mengurus anak dan suami dan sebagainya, tetapi sudah aktif berperan di berbagai bidang kehidupan, baik sosial, ekonomi maupun politik.

#### 4. Kesetaraan Gender

Istilah gender tidak dapat dilepaskan dari kemitrasejajaran. Apakah Gender itu? Gender adalah perbedaan-perbedaan sifat perempuan dan laki-laki yang tidak mengacu pada perbedaan biologis, tetapi pada nilai-nilai sosial budaya yang menentukan peranan perempuan dan laki-laki dalam kehidupan pribadi dan masyarakat. Jadi masyarakat sangat besar pengaruhnya dalam menentukan peranan perempuan dan laki-laki<sup>22</sup>.

Istilah gender berbeda dengan seks. Perbedaan antara gender dan seks adalah bahwa istilah seks digunakan untuk mengacu pada 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. Gender sebagai perbedaan jenis kelamin 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. Caplan *The Cultural Construction of Sexuality*

---

<sup>22</sup> *Op.cit*, hal: 191

menegaskan bahwa perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan selain secara biologis, sebagian besar justru terbentuk melalui proses sosial dan cultural. Oleh karena itu gender berubah dari waktu ke waktu, dari tempat ke tempat bahkan dari kelas ke kelas, sementara jenis kelamin biologis (sex) akan tetap tidak berubah<sup>23</sup>.

Perbedaan gender (*gender difference*) yang selanjutnya melahirkan peran gender (*gender role*) sesungguhnya tidaklah menimbulkan masalah atau tidak perlu digugat. Jadi, kalau secara biologis (kodrat) kaum perempuan dengan organ reproduksinya bisa hamil, melahirkan dan menyusui, dan kemudian mempunyai peran gender sebagai perawat, pengasuh dan pendidik anak, sesungguhnya tidak ada masalah dan tidak perlu digugat. Persoalannya adalah ternyata peran gender tradisional perempuan dinilai lebih rendah dibandingkan peran gender laki-laki. Selain itu, ternyata peran gender melahirkan masalah yang perlu digugat, yakni “ketidakadilan” yang ditimbulkan oleh “peran gender” dan “perbedaan gender” tersebut<sup>24</sup>.

Berbagai manifestasi ketidakadilan yang ditimbulkan oleh adanya asumsi gender adalah sebagai berikut: *pertama*, terjadi marginalisasi (kemiskinan ekonomi) terhadap kaum perempuan. Meskipun tidak setiap marginalisasi dalam analisis gender adalah marginalisasi yang disebabkan oleh perbedaan gender. Misalnya banyak perempuan desa tersingkir dan menjadi miskin akibat dari program pertanian Revolusi Hijau yang hanya

---

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> *Ibid*, hal: 192

memfokuskan pada petani laki-laki. Hal ini karena asumsinya adalah bahwa petani itu identik dengan petani laki-laki atas dasar itu, banyak petani perempuan tergesur dari sawah dan pertanian, bersamaan dengan tergesurnya ani-ani, kredit untuk petani yang artinya petani laki-laki, serta training pertanian yang hanya ditujukan pada petani laki-laki. Jadi, yang dipermasalahkan adalah kemiskinan petani perempuan akibat dari bias gender. Di luar dunia pertanian banyak sekali pekerjaan yang dianggap sebagai pekerjaan perempuan “Guru Taman Kanak-kanak” ataupun “Sekretaris” yang dinilai lebih rendah dibandingkan pekerjaan laki-laki, dan seringkali berpengaruh terhadap perbedaan gaji antara kedua jenis pekerjaan tersebut<sup>25</sup>.

*Kedua*, terjadinya subordinasi pada salah satu jenis seks, yang umumnya pada kaum perempuan. Dalam rumah tangga, masyarakat, maupun negara, banyak kebijakan dibuat tanpa “menganggap penting” kaum perempuan. Misalnya, anggapan “karena perempuan toh nantinya akan ke dapur, mengapa harus sekolah tinggi-tinggi?” adalah bentuk subordinasi tersebut dari waktu ke waktu dari tempat ke tempat berbeda. Misalnya, karena anggapan bahwa perempuan itu “emosional”, dia tidak tepat untuk memimpin partai atau menjadi manajer. Hal ini adalah proses subordinasi dan diskriminasi yang disebabkan oleh gender. Selama berabad-abad atas alasan agama kaum perempuan tidak boleh memimpin apapun, termasuk masalah keduniawian, tidak dipercaya untuk

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hal: 192

memberikan kepercayaan, bahkan tidak mendapat warisan. Timbulnya penafsiran agama yang mengakibatkan subordinasi dan marginalisasi kaum perempuan itulah yang dipersoalkan.

*Ketiga*, adalah pelabelan negatif (*stereotype*) terhadap jenis kelamin tertentu, terutama terhadap kaum perempuan dan akibat dari *stereotype* itu terjadi diskriminasi serta berbagai ketidakadilan lainnya. Dalam masyarakat banyak sekali *stereotype* yang dilabelkan dalam kaum perempuan yang akibatnya membatasi, menyulitkan, memiskinkan, dan merugikan kaum perempuan. Karena adanya keyakinan masyarakat bahwa laki-laki adalah pencari nafkah (*Bread winner*) misalnya, setiap pekerjaan yang dilakukan oleh perempuan dinilai hanya sebagai "tambahan" dan oleh karenanya perempuan boleh dibayar lebih rendah. Itulah makanya lebih tinggi dibandingkan pembantu rumah tangga (peran gender perempuan), meskipun tidak ada yang bisa menjamin bahwa pekerjaan sopir lebih berat dan lebih sulit dibandingkan memasak dan mencuci.

*Keempat*, kekerasan (*violence*) terhadap jenis kelamin tertentu, umumnya perempuan, karena perbedaan gender. Kekerasan disini mulai dari kekerasan fisik seperti pemerkosaan dan pemukulan, sampai kekerasan dalam bentuk yang lebih halus seperti pelecehan (*sexual harassment*) dan penciptaan ketergantungan. Banyak sekali kekerasan terjadi pada perempuan yang ditimbulkan oleh adanya *stereotype* gender. Perbedaan gender dan sosialisasi gender yang amat lama mengakibatkan kaum perempuan secara fisik lemah dan kaum laki-laki umumnya lebih



kuat. Hal itu tidak menimbulkan masalah sepanjang anggapan lemahnya perempuan tersebut tidak mendorong laki-laki boleh dan bisa seenaknya memukul dan memperkosa perempuan. Banyak terjadi pemerkosaan justru bukan karena unsur kecantikan tetapi kekuasaan dan karena stereotype gender yang dilabelkan pada kaum perempuan.

*Kelima*, karena peran gender perempuan adalah mengelola rumah tangga, banyak perempuan menanggung beban kerja domestik lebih banyak dan lebih lama (*Burden*). Dengan kata lain "peran gender" perempuan yang menjaga dan memelihara kerapian tersebut telah mengakibatkan tumbuhnya tradisi dan keyakinan masyarakat bahwa mereka harus bertanggung jawab atas terlaksananya keseluruhan pekerjaan domestik. Sosialisasi peran gender tersebut menjadikan rasa bersalah bagi perempuan jika tidak melakukan, sementara bagi kaum laki-laki, tidak saja merasa bukan tanggung jawabnya, bahkan di banyak tradisi dilarang untuk berpartisipasi. Beban kerja tersebut menjadi dua kali lipat terlebih-lebih bagi kaum perempuan yang juga bekerja di luar rumah. Mereka selain bekerja di luar juga masih harus bertanggung jawab untuk keseluruhan pekerjaan domestik. Namun, bagi mereka yang secara ekonomi cukup, pekerjaan domestik ini kemudian dilimpahkan marginalisasi, subordinasi, dan beban kerja (*Burden*) ini dari isteri ke pembantu rumah tangga yang menimbulkan banyak masalah.

Kesemua manifestasi ketidakadilan gender tersebut di atas adalah saling berkaitan dan secara dialektika saling mempengaruhi. Manifestasi

ketidakadilan itu “tersosialisasi” kepada baik kaum laki-laki maupun perempuan secara mantap, yang lambat laun akhirnya baik laki-laki maupun perempuan menjadi terbiasa dan akhirnya percaya bahwa peran gender itu seolah-olah menjadi kodrat. Lambat laun terciptalah suatu struktur dan sistem ketidakadilan gender yang diterima dan sudah tidak lagi dapat dirasakan adanya sesuatu yang salah. Persoalan ini bercampur dengan kepentingan kelas itulah mengapa justru banyak kaum perempuan kelas menengah yang sangat terpelajar justru ingin mempertahankan sistem dan struktur tersebut.

Menurut Sugiyah bahwa pembangunan di bidang perempuan dewasa ini menggunakan konsep GAD (*Gender and Development*/Gender dan Pembangunan), yaitu pembangunan yang berwawasan gender. Konsep ini menitikberatkan pada usaha kemampuan perempuan dalam hubungannya dengan laki-laki, perempuan bukan satu-satunya sasaran pembangunan. Sehubungan dengan itu perlu adanya pengenalan atau pemasyarakatan gender sehingga masyarakat menjadi sadar gender<sup>26</sup>.

Wawasan *Gender and Development* (GAD) menurut Moeljarto bahwa GAD mendekati permasalahannya dari prespektif holistic, dengan melihat bagaimana masyarakat diorganisir, baik secara ekonomi, politis, maupun cultural. Fokus perhatiannya adalah pada konstruksi sosial gender,

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal: 194

yang mengatur alokasi peranan, atribut, hak, kewajiban, tanggung jawab maupun harapan baik pada laki-laki maupun pada perempuan<sup>27</sup>.

Konsep gender dan pembangunan ini melihat bahwa konstruksi sosial yang membentuk konsepsi dan harapan serta mengatur hubungan antara laki-laki dan perempuan, baik dalam fungsi produksi maupun reproduksinya, seringkali merupakan penyebab dari rendahnya kedudukan dan status perempuan relatif terhadap laki-laki. Pertanyaan mendasar yang diajukan adalah mengapa perempuan secara sistematis selalu ditempatkan pada posisi inferior dan sekunder dibandingkan dengan laki-laki. Wawasan ini melihat bahwa pembangunan gender harus ditujukan untuk merubah hubungan gender yang eksploitatif atau merugikan salah satunya, menjadi hubungan yang seimbang, selasar dan serasi.

Menurut Khofifah Indar Parawangsa, artinya kesadaran gender dalam pembangunan adalah sebagai berikut<sup>28</sup>:

- a. Wanita adalah sebagai wakil dari setengah jumlah penduduk
- b. Pembangunan melibatkan pria dan wanita sesuai potensinya
- c. Tidak hanya kesehatan, gizi, dan kesehatan anak, tetapi juga meliputi kawasan pendidikan, industri/produksi, sosial budaya, dan lain-lain secara proporsional.
- d. Peningkatan dan pengembangan pengalaman, kesadaran diri, serta kreatifitas wanita dan pria

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hal: 188

<sup>28</sup> *Ibid*, hal: 194

- e. Wanita dan pria diikutsertakan sebagai peserta dan pengambil keputusan.

Uraian berikut membahas secara lebih rinci masing-masing manifestasi ketidakadilan gender<sup>29</sup>.

a. Gender dan Marginalisasi Perempuan

Proses marginalisasi, yang mengakibatkan kemiskinan, sesungguhnya banyak sekali terjadi dalam masyarakat dan negara yang menimpa kaum laki-laki dan perempuan, yang disebabkan oleh berbagai kejadian, misalnya penggusuran, bencana alam atau proses eksploitasi. Namun ada salah satu bentuk pemiskinan atau satu jenis kelamin tertentu, dalam hal ini perempuan, disebabkan oleh gender. Ada beberapa perbedaan jenis dan bentuk, tempat dan waktu serta mekanisme proses marginalisasi kaum perempuan karena perbedaan gender tersebut. Dari segi sumbernya bisa berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsiran agama, keyakinan tradisi dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan.

Banyak studi telah dilakukan dalam rangka membahas program pembangunan pemerintah yang menjadi penyebab kemiskinan kaum perempuan. Misalnya, program swasembada pangan atau revolusi hijau (*green revolution*) secara ekonomis telah menyingkirkan kaum perempuan dari pekerjaannya sehingga memiskinkan mereka. Di Jawa misalnya, program revolusi hijau dengan memperkenalkan jenis padi

---

<sup>29</sup> Mansour Fakih, 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal: 13.

unggul yang tumbuh lebih rendah dan pendekatan panen dengan sistem tebang menggunakan sabit, tidak memungkinkan lagi *panenan* dengan *ani-ani*, padahal alat tersebut melakat dan digunakan oleh kaum perempuan. Akibatnya banyak kaum perempuan miskin di desa termarginalisasi, yakni semakin miskin dan tersingkir karena tidak mendapatkan pekerjaan di sawah pada musim panen. Berarti program revolusi hijau dirancang tanpa mempertimbangkan aspek gender.

Marginalisasi kaum perempuan tidak saja terjadi di tempat pekerjaan, 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. Misalnya banyak diantara suku-suku di Indonesia yang tidak memberi hak kepada kaum perempuan untuk mendapatkan waris sama sekali. Sebagian tafsir keagamaan memberi hak waris setengah dari hak waris laki-laki terhadap kaum perempuan.

b. Gender dan Subordinasi

Pandangan gender ternyata bisa menimbulkan subordinasi terhadap perempuan. Anggapan bahwa perempuan itu irrasional atau emosional sehingga perempuan tidak bisa tampil memimpin, berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak penting.

Subordinasi karena gender tersebut terjadi dalam segala macam bentuk yang berbeda dari tempat ke tempat dan dari waktu ke waktu. Di Jawa, dulu ada anggapan bahwa perempuan tidak perlu sekolah tinggi-tinggi, toh akhirnya akan ke dapur juga. Bahkan, pemerintah pernah memiliki peraturan bahwa jika suami akan pergi belajar (jauh dari keluarga) dia bisa mengambil keputusan sendiri. Sedangkan bagi istri yang hendak tugas belajar ke luar negeri harus seizin suami. Dalam rumah tangga masih sering terdengar jika keuangan keluarga sangat terbatas, dan harus mengambil keputusan untuk menyekolahkan anak-anaknya maka anak laki-laki akan mendapatkan prioritas utama. Praktik seperti itu sesungguhnya berangkat dari kesadaran gender yang tidak adil.

c. Gender dan Stereotype

Secara umum stereotype adalah pelabelan atau penandaan terhadap suatu kelompok tertentu. Celaknya stereotype selalu merugikan dan menimbulkan ketidakadilan. Stereotype yang diberikan kepada suku bangsa tertentu, misalnya Yahudi di Barat, Cina di Asia Tenggara, telah merugikan suku bangsa tersebut. Salah satu jenis stereotype itu adalah yang bersumber dari pandangan gender. Banyak sekali ketidakadilan terhadap jenis kelamin tertentu, umumnya perempuan, yang bersumber dari penandaan (*stereotype*) yang dilekatkan kepada mereka. Misalnya, penandaan yang berawal dari asumsi bahwa perempuan bersolek adalah dalam rangka memancing

perhatian lawan jenisnya, maka tiap ada kasus kekerasan atau pelecehan seksual selalu dikaitkan dengan stereotipe ini. Bahkan jika ada pemerkosaan yang dialami oleh perempuan, masyarakat berkecenderungan menyalahkan korbannya. Masyarakat memiliki anggapan bahwa tugas utama kaum perempuan adalah melayani suami. Stereotipe ini berakibat wajar sekali jika pendidikan kaum perempuan dinomorduakan. Stereotipe terhadap kaum perempuan ini terjadi dimana-mana. Banyak peraturan pemerintah, aturan keagamaan, kultur dan kebiasaan masyarakat yang dikembangkan karena stereotipe tersebut.

d. Gender dan Kekerasan

Kekerasan (*violence*) adalah serangan atau invasi (*assault*) terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang. Kekerasan terhadap sesama manusia pada dasarnya berasal dari berbagai sumber, namun salah satu kekerasan terhadap satu jenis kelamin tertentu yang disebabkan oleh anggapan gender. Kekerasan yang disebabkan oleh bias gender ini disebut *gender-related violence*. Pada dasarnya, kekerasan gender disebabkan oleh ketidaksetaraan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Banyak macam dan bentuk kejahatan yang bisa dikategorikan sebagai kekerasan gender, diantaranya :

*Pertama*, bentuk pemerkosaan terhadap perempuan, termasuk perkosaan dalam perkawinan. Perkosaan terjadi jika seseorang

melakukan paksaan untuk mendapatkan pelayanan seksual tanpa kerelaan yang bersangkutan. Ketidakrelaan ini seringkali tidak bisa terekspresikan disebabkan oleh berbagai faktor, misalnya ketakutan, malu, keterpaksaan baik ekonomi, sosial maupun kultural, tidak ada pilihan lain.

*Kedua*, tindakan pemukulan dan serangan fisik yang terjadi dalam rumah tangga (*domestic violence*). Termasuk tindakan kekerasan dalam bentuk penyiksaan terhadap anak-anak (*children abuse*).

*Ketiga*, bentuk penyiksaan yang mengarahkan kepada organ alat kelamin (*genital mutilation*) misalnya penyunatan terhadap anak perempuan. Berbagai alasan diajukan oleh suatu masyarakat untuk melakukan penyunatan ini. Namun salah satu alasan terkuat adalah, adanya anggapan dan bias gender di masyarakat, yakni untuk mengontrol kaum perempuan. Saat ini, penyunatan perempuan sudah mulai jarang kita dengar

*Keempat*, kekerasan dalam bentuk pelacuran (*prostitution*). Pelacuran merupakan bentuk kekerasan terhadap perempuan yang diselenggarakan oleh suatu mekanisme ekonomi yang merugikan kaum perempuan. Setiap masyarakat dan negara selalu menggunakan standar ganda terhadap pekerja seksual ini. Di satu sisi pemerintah melarang dan menangkapi mereka, tetapi di lain pihak negara juga menarik pajak dari mereka. Sementara seorang pelacur dianggap



rendah oleh masyarakat, namun tempat pusat kegiatan mereka selalu saja ramai dikunjungi orang.

*Kelima*, kekerasan dalam bentuk pornografi. Pornografi adalah jenis kekerasan lain terhadap perempuan. Jenis kekerasan ini termasuk kekerasan non fisik, yakni elecehan terhadap kaum perempuan dimana tubuh perempuan dijadikan objek demi keuntungan seseorang.

*Keenam*, kekerasan dalam bentuk pemaksaan sterilisasi dalam Keluarga Berencana (*enforced sterilization*). Keluarga Berencana dibanyak tempat ternyata telah menjadi sumber kekerasan terhadap perempuan. Dalam rangka memenuhi target mengontrol pertumbuhan penduduk, perempuan seringkali dijadikan korban demi program tersebut, meskipun semua orang tahu bahwa persoalannya tidak saja pada perempuan melainkan berasal dari kaum laki-laki juga. Namun, lantaran bias gender, perempuan dipaksa sterilisasi yang seringkali membahayakan baik fisik ataupun jiwa mereka.

*Ketujuh*, adalah jenis kekerasan terselubung (*molestation*), yakni memegang atau menyentuh bagian tertentu dari tubuh perempuan dengan berbagai cara dan kesempatan tanpa kerelaan si pemilik tubuh. Jenis kekerasan ini sering terjadi di tempat pekerjaan ataupun di tempat umum, seperti dalam bis.

*Kedelapan*, tindakan kejahatan terhadap perempuan yang paling umum dilakukan di masyarakat yakni yang dikenal dengan pelecehan seksual atau *sexual and emotional harassment*. Ada banyak

bentuk pelecehan, dan yang umum terjadi adalah *unwanted attention from men*. Banyak orang membela bahwa pelecehan seksual itu sangat relatif karena sering terjadi tindakan itu merupakan usaha untuk bersahabat. Tetapi sesungguhnya pelecehan seksual bukanlah usaha untuk bersahabat, karena tindakan tersebut merupakan sesuatu yang tidak menyenangkan bagi perempuan.

e. Gender dan Beban Kerja

Adanya anggapan bahwa kaum perempuan memiliki sifat memelihara dan rajin, serta tidak cocok untuk menjadi kepala rumah tangga, berakibat bahwa semua pekerjaan domestik rumah tangga menjadi tanggung jawab kaum perempuan. Konsekuensinya, banyak kaum perempuan yang harus bekerja keras dan lama untuk menjaga kebersihan dan kerapian rumah tangganya, mulai dari membersihkan dan mengepel lantai, memasak, mencuci, mencari air untuk mandi hingga memelihara anak. Di kalangan keluarga miskin beban yang sangat berat ini harus ditanggung oleh perempuan sendiri. Terlebih-lebih jika si perempuan tersebut harus bekerja, maka si perempuan tersebut harus bekerja, maka ia memikul beban kerja ganda.

Bias gender yang mengakibatkan beban kerja tersebut seringkali diperkuat dan disebabkan oleh adanya pandangan atau keyakinan di masyarakat bahwa pekerjaan yang dianggap masyarakat sebagai jenis "pekerjaan perempuan", seperti semua pekerjaan domestik, dianggap dan dinilai lebih rendah dibandingkan dengan jenis

pekerjaan yang dianggap sebagai "pekerjaan lelaki", serta dikategorikan sebagai "bukan produktif" sehingga tidak diperhitungkan dalam statistik ekonomi negara. Sementara itu kaum perempuan, karena anggapan gender ini, sejak dini telah disosialisasikan untuk menekuni peran gender mereka. Di lain pihak kaum lelaki tidak diwajibkan secara kultural untuk menekuni berbagai jenis pekerjaan domestik itu. Kesemuanya ini telah memperkuat pelanggaran secara kultural dan struktural beban kerja kaum perempuan.

Bagi kelas menengah dan golongan kaya, beban kerja itu kemudian dilimpahkan kepada pembantu rumah tangga (*domestic workers*). Sesungguhnya, mereka ini telah menjadi korban dari bias gender di masyarakat. Mereka bekerja lebih lama dan berat, tanpa perlindungan dan kejelasan kebijakan negara. Selain belum adanya kemauan politik untuk melindungi mereka, hubungan feodalistik dan bahkan bersifat perbudakan tersebut memang belum bisa secara transparan dilihat oleh masyarakat luas.

Manifestasi ketidakadilan gender dalam bentuk marginalisasi ekonomi, subordinasi, kekerasan, stereotipe dan beban kerja tersebut terjadi di berbagai tingkatan<sup>30</sup>. Pertama, manifestasi ketidakadilan gender tersebut terjadi di tingkat negara maupun organisasi antar negara seperti PBB. Banyak kebijakan dan hukum negara, perundang-

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hal: 22

undangan serta program kegiatan yang 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 melanggengkan 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. Bagaimanapun mekanisme interaksi dan pengambilan keputusan di masyarakat masih banyak mencerminkan ketidakadilan gender tersebut. Keempat, manifestasi ketidakadilan gender itu juga terjadi di lingkungan rumah tangga. Bagaimana proses pengambilan keputusan, pembagian kerja dan interaksi antaranggota keluarga dalam banyak rumah tangga sehari-hari dilaksanakan dengan menggunakan asumsi bias gender. Oleh karenanya rumah tangga juga menjadi tempat kritis dalam mensosialisasikan ketidakadilan gender. Yang terakhir dan yang paling sulit diubah adalah ketidakadilan gender tersebut telah mengakar di dalam keyakinan dan menjadi ideologi kaum perempuan maupun laki-laki. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa manifestasi ketidakadilan gender ini telah mengakar mulai dalam

keyakinan di masing-masing orang, keluarga hingga pada tingkat negara yang bersifat global.

## 5. Feminisme

Perkembangan sejarah manusia pada masa lalu telah menciptakan mitos-mitos hubungan antara pria dan yang pada akhirnya cenderung menempatkan wanita pada posisi terbelakang. Beberapa pakar mencoba menggali akar historis dan akar struktural dari keterbelakangan ini antara lain: pertama adanya dikotomi maskulin/feminim peranan manusia sebagai akibat dari determinasi biologis, seringkali mengakibatkan proses marginalisasi wanita, kedua adanya dikotomi peran publik/peran domestik yang berakar dari sindroma bahwa "peran wanita adalah di rumah" pada gilirannya melestarikan pembagian antara fungsi produktif dan fungsi reproduksi antara pria dan wanita, ketiga adanya konsep "beban kerja ganda" yang melestarikan wawasan bahwa tugas wanita terutama adalah di rumah sebagai ibu rumah tangga, cenderung menghalangi proses aktualisasi potensi wanita secara utuh dan keempat adanya sindroma subordinasi dan peran marginal wanita telah melestarikan wawasan bahwa peran dan fungsi wanita dalam masyarakat adalah bersifat sekunder<sup>31</sup>.

Secara normatif, kedudukan pria dan wanita adalah sejajar tetapi dalam kehidupan nyata sering kali terendap apa yang lazim disebut istilah *gender stratification* yang menempatkan status wanita dalam tatanan

---

<sup>31</sup> Tjokrowinoto Moeljarto 2004, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta. Hal: 590

hierarkis pada posisi sub ordinan atau tidak persis sejajar posisi kaum pria. Tatanan hierarkis demikian antara lain ditandai oleh kesenjangan ekonomi dan sekaligus kesenjangan politik<sup>32</sup>.

Gerakan perjuangan perempuan di Indonesia sampai terbangunnya organisasi-organisasi perempuan yang dimulai pada tahun 1912, sesungguhnya berawal dari pemikiran R.A. Kartini. Namun kegiatan-kegiatan kaum wanita pada saat itu hanya menekankan pada sisi pendidikan yang bertujuan untuk membuka cakrawala kaum perempuan.

Di zaman Kartini, budaya patriarki secara tegas telah membedakan kedudukan laki-laki dan perempuan secara anarkis sehingga terjadi diskriminasi sosial pada kaum perempuan. Hal ini menggerakkan Kartini untuk berbuat sesuatu yang bisa mengubah tradisi tersebut. Kartini menginisiasi dari pandangan bahwa perempuan memiliki karakter pasif, inferior dan arasional dianggap bukan suatu yang given dan final, namun merupakan hasil dari konstruksi budaya yang disosialisasikan dalam lingkungan keluarga dan komunitas.

Dengan kata lain, perbedaan tersebut bukan sesuatu yang kodrati, karena laki-laki dan perempuan memiliki potensi yang sama dan karena itulah perempuan pun bisa melangkah jauh dan menonjol bila diberi peluang yang serupa seperti yang diberikan kepada laki-laki.

Pergerakan perempuan yang dimulai oleh Kartini serta tokoh-tokoh perempuan yang lain sebenarnya merupakan gugatan perempuan ketika

---

<sup>32</sup> Usman Sunyoto, 2003, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar Yogyakarta. Hal: 114

mencari pengakuan yang sama dengan laki-laki. Kemudian populerlah istilah “emansipasi wanita” yang menekankan bahwa kaum perempuan sederajat dengan kaum laki-laki. Kualitas kesadaran gerakan kaum perempuan di Indonesia mengkrystal dalam kesadaran politik yang dinyatakan dalam Kongres Perempuan I di Yogyakarta Kongres ini berpendapat bahwa persamaan derajat akan dicapai dalam susunan masyarakat yang tidak terjahat<sup>33</sup>.

Setelah proklamasi kemerdekaan diumumkan, kaum perempuan dengan organisasi masing-masing bahu-membahu bersama pejuang lain mempertahankan kemerdekaan. Tetapi kemerdekaan politik untuk bangsa dan negara belum memperlihatkan perubahan tatanan masyarakat yang mau mendudukan perempuan dan laki-laki secara lebih setara.

Orientasi organisasi perempuan yang mapan cenderung mengadakan perubahan pada lembaga-lembaga formal. Hal ini memberi ciri reformatif pada gerakan perempuan Indonesia. Namun demikian tujuan atau sasaran yang hendak dicapai oleh organisasi kadangkala melampaui advokasi reformatif, misalnya tujuan untuk mentransformasikan institusi-institusi masyarakat dan pemerintahan agar berspektif gender.

Tentu hal ini tidak akan dicapai dengan sekedar program *training* dan pembenahan aturan perundang-undangan. Menjadi tidak jelas apakah

---

<sup>33</sup> Rahayu, Ruth Indah, 2004, *Politik Gender Orde Baru*, Dalam Liza Hadiz, *Perempuan Dalam Wacana Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta. Hal: 67

perubahan dapat dicapai dengan memperbaiki institusi masyarakat ataukah perlu dilakukan transformasi terhadap struktur masyarakat.

Reaksi terhadap organisasi perempuan yang mulai meluas dan terkooptasi muncul dalam berbagai bentuk sekitar tahun 1980-an. Lahirnya Yayasan Annisa Swasti (Yasanti) pada tahun 1982 di Yogyakarta dengan program membina buruh dan petani perempuan. Sejak itulah mulai menjamurnya organisasi-organisasi perempuan yang melakukan kegiatan dengan buruh perempuan lalu memposisikan organisasi di kalangan menengah dan secara khusus memberi *supporting* informasi analisis persoalan perempuan ke jaringan LSM. Selain itu terbentuk jaringan yang memberi identitas Gender seperti forum setara, kelompok sadar Gender Surakarta, kelompok kerja Gender Jaringan Timur, Kelompok studi Gender Yogyakarta, kelompok kerja Transformasi Gender (Aceh).

Rosemarie Tong dalam Murniawati membuat antara berbagai teori feminisme sebagai berikut<sup>34</sup>:

a. Feminisme liberal

Dasar pemikiran feminisme liberal perempuan hak-haknya di bidang hukum karena pendidikannya. Oleh karena itu asumsinya apa bila pendidikan perempuan meningkat, mereka akan mudah diajak untuk menyadari hak-haknya.

b. Feminisme Marxist

---

<sup>34</sup> Murniawati Nunuk P, 2004, *Getar Gender*, Yayasan Indonesia Tera, Magelang. Hal: 125.



Teori ini didasari *histories materialism*, manusia menciptakan dirinya sendiri secara individu dan kelompok. Tugas produksi diserahkan pada laki-laki dan reproduksi diserahkan kepada kaum perempuan. Pembagian tugas ini dilihat sebagai satu persoalan oleh kaum feminis Marxist. Feminisme Marxist percaya bahwa keadaan sosial ditentukan secara sadar sehingga secara sadar pula dapat dirubah.

c. Feminisme Radikal

Teori feminisme radikal mempersoalkan fungsi reproduksi dan melakhirkan, serta perbedaan sex dan gender merampas kekuasaan perempuan. Teori ini mempermasalahkan fungsi reproduksi bagi perempuan merupakan sebuah anugrah atau kutukan. Mengapa fungsi reproduksi perempuan justru menjadi sebab bagi alienasi bagi perempuan. Oleh karena itu revolusi terhadap kelas ini juga berarti revolusi terhadap seks.

d. Feminisme Psikoanalitik

Teori feminisme ini berangkat dari teori Sigmund freun yang mengatakan bahwa perempuan adalah makhluk yang tidak lengkap. Perempuan merasa dirinya *inferior*, karena cemburu tidak memiliki penis. Perkembangan manusia merupakan kelanjutan dari perkembangan seks secara biologis. Peran gender merupakan hasil pendewasaan seks. Oleh karena pengalaman seksual biologis berbeda maka proses pendewasaan juga berbeda.

Teori ini mencampur adukkan yang biologis dan sosiologis, dianalisis secara psikologis. Feminisme psikoanalitik menolak teori Freud tentang penentuan biologis manusia sebagai dasar perbedaan seks.

e. Feminisme Sosialis

Teori ini merupakan usaha menggabungkan teori feminisme Marxist, feminisme radikal dan psikoanalitik. Pendekatan teori ini menggambarkan penindasan perempuan melalui cara lain. Sistem budaya patriarki dan sistem kapitalisme membentuk relasi yang timpang secara terpadu.

f. Feminisme Eksistensialis

Teori feminisme eksistensialis menganalisis sejarah manusia dari data biologisnya. Setelah lepas dari tubuh dan berada diluar seperma telah menjadi obyek baginya. Berbeda dengan telur yang terlepas dari ovum, ia tetap bersama dan tumbuh sebagai kehidupan baru. Tetapi mengapa justru perempuan teralienasi dan dianggap sebagai obyek? Kenyataan biologis ini yang mendasari teori ini agar perempuan menyadari keberadaan dirinya, khususnya mereka yang melahirkan.

g. Feminisme Postmodern

Feminisme postmodern menolak kemutlakan, menolak pandangan biner patriarkhis dan memberi tekanan dari sisi positif tentang pandangan *therness*.



## **F. Definisi Konseptual dan Operasional**

### **1. Definisi Konseptual**

Agar tidak menimbulkan kerancuan pengertian perlu ditegaskan batasan-batasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini, konsep itu adalah:

#### **a. DPRD**

DPRD adalah salah satu lembaga tinggi daerah yang merupakan lembaga perwujudan keikutsertaan rakyat untuk bertanggungjawab dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

#### **b. Partisipasi politik**

Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental atau pikiran dan emosi atau perasaan seseorang di dalam kegiatan politik suatu kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha-usaha yang bersangkutan.

### **2. Definisi Operasional**

a. Partisipasi perempuan sebagai anggota DPRD diukur dengan indikator:

#### **1). Fungsi legislasi**

- Peran dalam pemandangan umum fraksi-fraksi
- Peran dalam rapat komisi
- Pendapat akhir fraksi
- Peranan dalam penetapan peraturan daerah

## 2) Fungsi anggaran

- Peran dalam pemandangan umum fraksi-fraksi
- Peran dalam rapat komisi
- Pendapat akhir fraksi
- Peranan dalam penetapan APBD

## 3) Fungsi pengawasan

- Pengawasan terhadap peraturan daerah
- Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD
- Pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi perempuan dalam menjalankan fungsi sebagai anggota DPRD di Kabupaten Kebumen diukur dengan indikator:

1. Peran ganda perempuan
2. Pandangan subordinal perempuan

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh tentang Partisipasi perempuan sebagai anggota legeslatif di Kabupaten Kebumen. Untuk itu peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

Untuk mendapatkan kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejalanya yang menginterpretasikan

masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.<sup>35</sup>

Adapun karena tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapakan fenomena sosial secara jelas dan cermat, maka metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Hadari Nawawi memberikan pengertian metode deskriptif sebagai suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seorang, lembaga, kelompok/masyarakat) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>36</sup>

Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri metode penelitian deskriptif diatas, maka operasionalnya berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, dan ditafsirkan. Selanjutnya data yang telah diolah tersebut diberi makna yang rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan-kesimpulan yang bersifat kritis.

## 2. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Perempuan. Dalam melakukan penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Kebumen. Adapun responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Tokoh Masyarakat yaitu Rurtriningsih.
- b. LSM Perempuan yaitu aktivis KPPI (Kaukus Perempuan Politik Indonesia) yaitu saudara Rini.

<sup>35</sup> Lexy J. Moelong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2002, hal. 3

<sup>36</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gadjah Mada University Press, 2001, hal. 63

- c. Anggota DPRD perempuan yaitu Sri Hasmini Sidi Adianto, Halimah Nur Hayati, Sri Hari Susanti, Dian Lestari Subekti Pertiwi, Stevani Dwi Ariningsih, Nur Widowati, dan Rusminingsih.
- d. Anggota DPRD laki-laki yaitu Bpk Maijan dan Bpk Mukhsinun
- e. Ketua partai besar yaitu Ketua DPC PDIP Kabupaten Kebumen Bp. Rustriyanto.
- f. Ketua DPRD yaitu Bpk. Budi Hianto Susanto

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai bentuk penelitian kualitatif dan jenis sumber data yang dimanfaatkan, maka teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

#### a. Wawancara mendalam (*in-depth-interviewing*)

Wawancara jenis ini bersifat lentur dan terbuka, tidak terstruktur ketat, tidak dalam suasana formal, dan dilakukan berulang pada responden yang sama. Wawancara ditujukan kepada ketua, anggota laki-laki maupun anggota legislatif perempuan DPRD Kabupaten Kebumen serta aktivis LSM.

#### b. Dokumentasi

Teknik ini akan dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen dan arsip yang terdapat Di lokasi penelitian.

### 4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif dari Milles dan Huberman. Dalam teknik ini

ketiga komponen utama yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan yang dilakukan serentak dengan proses pengumpulan data, dalam bentuk siklus selama proses penelitian. Untuk lebih jelasnya tiga komponen dalam model analisa interaktif dari Milles dan Huberman dapat dijelaskan dibawah ini yaitu sebagai berikut :

a. Reduksi Data (Pengumpulan data)

Merupakan proses seleksi dan penyederhanaan data yang diperoleh di lapangan. Teknik ini digunakan agar data dapat digunakan sepraktis dan seefisien mungkin, sehingga hanya data yang diperlukan dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian. Tahap ini berlangsung terus-menerus dari tahap awal sampai tahap akhir.

b. Data Display (Penyajian data)

Merupakan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan.

c. *Conclusion Drawing* (Penarikan kesimpulan)

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah mulai mengerti apa arti dari hal-hal yang ditemui. Dari data yang diperoleh di lapangan maka dapat diambil suatu kesimpulan hasil akhir penelitian tersebut<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Sutopo, H.B, *Penelitian Kualitatif*, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2002