

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Partisipasi Perempuan

#### 1. Pengertian Partisipasi

Banyak definisi yang dikemukakan para ahli tentang partisipasi. Namun secara harfiah, partisipasi berarti “turut berperan serta dalam suatu kegiatan”, “keikutsertaan atau peran serta dalam suatu kegiatan”, “peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan”. Partisipasi dapat didefinisikan secara luas sebagai “bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya (interinsik) maupun dari luar dirinya (ekstrinsik) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan.

Secara umum, partisipasi menurut Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997: 650) merupakan perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan dan peran serta.

Menurut Bryant dan White dalam Muluk (2006: 47) partisipasi diartikan sebagai pemungutan suara, keanggotaan dalam partai, kegiatan dalam perkumpulan sukarela, gerakan protes, dan sebagainya.

Partisipasi lebih menitikberatkan pada keterlibatan masyarakat secara aktif, berdasarkan pendapat MS. Wahyu (2005: 225) yang menyatakan:

“Partisipasi adalah pengikutsertaan seluruh anggota masyarakat di dalam seluruh kegiatan pembangunan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan pemanfaatan hasil tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.”

Berdasarkan deskripsi di atas menitikberatkan kepada keterlibatan secara aktif masyarakat baik dalam proses perencanaan sampai dengan pemanfaatannya. Akan tetapi adanya bentuk partisipasi tersebut tidaklah mencederai hak-hak sosial masyarakat, tidak merugikan serta mengorbankan kepentingan masyarakat itu sendiri.

Dalam Sumarto (2009), partisipasi merupakan proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.

Sastropetro (1988) menjelaskan partisipasi adalah keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Allport dalam Sastropetro (1988) menyatakan pendapatnya mengenai partisipasi, yaitu: “*The person who participates is ego-involved instead of merely task involved*”. yang menjelaskan bahwa seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya atau egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja.

Dengan keterlibatan dirinya, berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya. Atau misalnya berpartisipasi atau ikut serta (dapat anda rasakan sendiri), maka anda melakukan kegiatan itu karena menurut pemikiran anda perlu dan bahwa perasaan anda pun menyetujui atau berkenaan untuk melakukannya.

Pola partisipasi perlu ditunjang oleh tingkat kesadaran politik yang tinggi dan ditunjang dengan akses informasi yang luas, yang diartikan sebagai pilihan publik yang menyangkut aspek-aspek pembangunan. Jika hal tersebut sudah dimiliki oleh setiap individu, maka masyarakat dengan sendirinya akan turut aktif dalam mengajukan tuntutan-tuntutan, ikut terlibat dalam memberikan input kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan turut mengevaluasi implementasi dari kebijakan yang telah ditetapkan bersama.

Menurut Bryan dan White (1989) dalam Agustino (2007: 65) untuk mencapai tingkatan kesadaran politik tersebut tidaklah mudah, untuk dapat mencapainya kita perlu mengimplementasikan lima langkah strategi sarana peran serta. Diperlukan perwakilan kelompok dari warga yang mantap; penunjukkan pemuka lokal untuk menduduki posisi resmi; memberikan kemungkinan bagi masyarakat untuk memilih satu di antara beberapa rencana; adanya konsultasi sepanjang proses perencanaan; memasukkan wakil masyarakat dalam dewan pembuatan keputusan dan kontrol masyarakat terhadap biaya pengeluaran.

Selanjutnya pengertian partisipasi menurut Agustino (2007: 59) yang berpendapat bahwa:

“Partisipasi adalah keikutsertaan warga negara biasa (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi proses pembuatan serta pelaksanaan keputusan politik berupa kebijakan publik, dimana publik memiliki 2 kegiatan yakni mempengaruhi isi kebijakan umum dan ikut menentukan pembuat serta pelaksana keputusan politik.”

Agustino dalam konteks ini menggunakan perpektif politik dalam penjelasannya mengenai definisi partisipasi. Ia menguraikan bahwa sesungguhnya masyarakat sebagai warga negara biasa, memiliki peranan dalam mempengaruhi formulasi serta implementasi (bahkan menjadi hakim penentu keberlangsungan *status quo rezim* penguasa) *content* kebijakan pemerintah melalui perilaku partisipasi politiknya.

Selain itu menurut Davis dalam Tangkilisan (2005: 321) memberikan pengertian partisipasi sebagai berikut: “*Participation is defined as an individual as mental and emotional involvement in a group situasiton that encourages him to contribute to group goals and to share responsibility for them.*”

Dari pengertian tersebut, maka pendapat Davis ini mengandung 3 (tiga) unsur pokok, yaitu:

1. Adanya keterlibatan mental dan emosi individu dalam melakukan aktivitas kelompok;
2. adanya motivasi individu untuk memberikan kontribusi tergerak yang dapat berwujud barang, jasa, buah pikiran, tenaga dan keterampilan;
3. Timbulnya rasa tanggung jawab dalam diri individu terhadap aktivitas kelompok dalam usaha pencapaian tujuan.

Berdasarkan yang telah dipaparkan mengenai definisi partisipasi menurut Davis disimpulkan bahwa partisipasi memiliki tiga gagasan penting yakni keterlibatan mental dan emosi, kontribusi tergerak, dan tanggung jawab. Pertama yang paling penting dalam partisipasi yaitu keterlibatan mental dan emosional daripada hanya berupa aktivitas fisik. Dari inisiatif orang itu sendiri yang terlibat bukan hanya keterampilannya. Keterlibatan ini

bersifat psikologi daripada fisik. Seseorang berpartisipasi berarti terlibat egonya daripada hanya terlibat tugas.

Kedua yang penting dalam partisipasi adalah memotivasi orang-orang yang memberikan kontribusi. Mereka diberi kesempatan untuk menyalurkan sumber inisiatif dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan kelompok, dengan demikian partisipasi berbeda dengan “kesepakatan”. Partisipasi lebih dari sekedar upaya untuk memperoleh kesepakatan atas sesuatu yang telah diputuskan. Partisipasi sangat bernilai karena dapat meningkatkan motivasi dan membantu masyarakat untuk memahami dan menjelaskan mereka mencapai tujuan.

Ketiga adalah partisipasi mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok. Ini juga proses sosial yang melaluinya orang-orang menjadi terlibat sendiri dalam pembangunan dan mau mewujudkan keberhasilannya.

Partisipasi menurut Asngari (2007: 144) dalam Sjafari dan Sumaryono, meresmikan pengertian atau makna partisipasi atas enam point:

1. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan;
2. Keterlibatan dalam pengawasan;
3. Keterlibatan dimana masyarakat mendapatkan manfaat dan penghargaan;
4. Partisipasi sebagai proses pemberdayaan (*empoverment*);
5. Partisipasi bermakna kerja kemitraan (*partnership*);
6. Partisipasi sebagai akibat dari pengaruh stakeholder menyangkut pengambilan keputusan, pengawasan dan penggunaan *resource* yang bermanfaat bagi mereka.

Sedangkan partisipasi menurut Suparjan dan Hempri Suyatno (2003: 57), partisipasi sebagai keterlibatan mental dan emosional seseorang dalam

situasi kelompok yang mendorong mereka untuk ikut serta menyumbangkan kemampuan dalam mencapai tujuan kelompok dan ikut bertanggungjawab atas tujuan kelompok tersebut. Partisipasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah keterlibatan perempuan sebagai anggota dewan di Kabupaten Tulang Bawang Barat dalam perumusan peraturan daerah.

## 2. Bentuk-bentuk Partisipasi Politik

Bentuk-bentuk Partisipasi Politik di Indonesia jika mode partisipasi politik bersumber pada faktor “*kebiasaan*” partisipasi politik di suatu zaman, maka bentuk partisipasi politik mengacu pada wujud nyata kegiatan politik tersebut. Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (1994) dalam bukunya “Partisipasi Politik di Negara Berkembang” membagi bentuk-bentuk partisipasi politik menjadi:

1. Kegiatan Pemilihan yaitu kegiatan pemberian suara dalam pemilihan umum, mencari dana partai, menjadi tim sukses, mencari dukungan bagi calon legislatif atau eksekutif, atau tindakan lain yang berusaha mempengaruhi hasil pemilu;
2. Lobby yaitu upaya perorangan atau kelompok menghubungi pimpinan politik dengan maksud mempengaruhi keputusan mereka tentang suatu isu;
3. Kegiatan Organisasi yaitu partisipasi individu ke dalam organisasi, baik selaku anggota maupun pemimpinnya, guna mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah;
4. *Contacting* yaitu upaya individu atau kelompok dalam membangun jaringan dengan pejabat-pejabat pemerintah guna mempengaruhi keputusan mereka, dan
5. Tindakan Kekerasan (*violence*) yaitu tindakan individu atau kelompok guna mempengaruhi keputusan pemerintah dengan cara menciptakan kerugian fisik manusia atau harta benda, termasuk di sini adalah huru-hara, teror, kudeta, pembunuhan politik (*assassination*), revolusi dan pemberontakan.

Kelima bentuk partisipasi politik menurut Huntington dan Nelson telah menjadi bentuk klasik dalam studi *partisipasi politik*. Keduanya tidak membedakan apakah tindakan individu atau kelompok di tiap bentuk partisipasi politik legal atau ilegal. Sebab itu, penyusunan, ancaman, pemerasan, dan sejenisnya di tiap bentuk partisipasi politik adalah masuk ke dalam kajian ini.

Klasifikasi bentuk partisipasi politik Huntington dan Nelson relatif lengkap. Hampir setiap fenomena *bentuk partisipasi politik* kontemporer dapat dimasukkan ke dalam klasifikasi mereka. Namun, Huntington dan Nelson tidak memasukkan bentuk-bentuk partisipasi politik seperti kegiatan diskusi politik, menikmati berita politik, atau lainnya yang berlangsung di dalam skala subyektif individu.

Bentuk-bentuk partisipasi politik yang terjadi di berbagai negara dapat dibedakan dalam kegiatan politik yang berbentuk konvensional dan nonkonvensional termasuk yang mungkin legal (seperti petisi) maupun ilegal (cara kekerasan atau revolusi). Bentuk-bentuk dan frekuensi partisipasi politik dapat dipakai sebagai ukuran untuk menilai stabilitas sistem politik, integritas kehidupan politik, kepuasan atau ketidakpuasan warga negara. Berikut ini adalah *bentuk-bentuk partisipasi politik* menurut Roth dan Wilson (1980: 151-152), kegiatan partisipasi politik secara konvensional mencakup tindakan:

1. Memberikan suara dalam pemilihan umum atau voting
2. Menghadiri rapat (*campaign*)
3. Menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan

4. Mengadakan komunikasi dengan pejabat pemerintah, atau anggota parlemen.

Sedangkan kegiatan partisipasi politik yang berbentuk non konvensional berupa:

1. Pengajuan petisi (tuntutan)
2. Melakukan demonstrasi (seruan bersama di jalan)
3. Melakukan konfrontasi (perlawanan)
4. Melakukan mogok (non action)

Adapun Rush (1997: 124) menjelaskan bentuk-bentuk partisipasi politik adalah sebagai berikut:

1. Menduduki jabatan politik atau administrasi
2. Mencari jabatan politik atau administrasi
3. Keanggotaan aktif suatu organisasi politik
4. Keanggotaan pasif suatu organisasi politik
5. Keanggotaan aktif suatu organisasi semu politik
6. Keanggotaan pasif suatu organisasi semu politik
7. Partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dan lain sebagainya
8. Partisipasi dalam diskusi politik informal
9. Voting (pemberian suara)
10. Apathis total.

Sedangkan Rosenau dalam Nimmo (2000: 47) membagi partisipasi politik ke dalam dua kategori warga Negara yang merupakan khalayak dari partisipasi dalam komunikasi politik, yaitu: pertama adalah orang-orang yang sangat memperhatikan politik, kedua adalah orang-orang yang hanya dimobilisasi untuk kepentingan politik. Selanjutnya, menurut Nimmo (2000: 47) keterlibatan seseorang dalam partisipasi politik dipengaruhi oleh faktor-faktor:

1. Peluang resmi, artinya ada kesempatan seseorang terlibat dalam partisipasi politik karena didukung kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Negara
2. Sumber Daya Sosial, artinya partisipasi ditentukan oleh kelas sosial dan perbedaan geografis. Dalam kenyataannya tidak semua orang memiliki peluang yang sama berkenaan dengan sumberdaya sosial dan sumberdaya ekonomi untuk terlibat dalam partisipasi politik. Berkaitan dengan perbedaan geografis, terdapat juga perbedaan dalam partisipasi seperti usia, jenis kelamin, suku, tempat tinggal, agama, dll.
3. Motivasi Personal, artinya motif mendasari kegiatan berpolitik sangat bervariasi. Motif ini bisa sengaja atau tidak disengaja, rasional atau tidak rasional, diilhami psikologis atau sosial, diarahkan dari dalam diri sendiri atau dari luar, dan dipikirkan atau tidak dipikirkan.

Berdasarkan pengertian partisipasi politik di atas, maka bisa diketahui bahwa partisipasi politik perempuan bisa berbentuk konvensional dan bisa juga non-konvensional. Hanya memang kemudian partisipasi perempuan ini dipengaruhi oleh peluang resmi, apakah perempuan diberikan kesempatan untuk berada di wilayah politik tersebut, sumber daya sosial yang berarti apakah mereka memiliki kemampuan untuk terjun ke wilayah tersebut dan motivasi personal atau kemauan dari perempuan untuk terlibat aktif di dalamnya.

Partisipasi politik perempuan berdasarkan pengkategorian Milbarth terdiri dari: (1) *apatist*, yaitu tidak aktif, dan menarik diri dari proses politik; (2) *spectator*, yaitu pernah memilih dalam pemilihan umum; (3) *gladiator*, yaitu terlibat dalam proses politik; dan (4) *pengeritik*, yaitu dalam bentuk partisipasi tidak konvensional. Sedangkan menurut Olsen dalam Surbahdi (1999: 143) partisipasi politik termasuk di dalamnya perempuan yaitu: (1) pemimpin politik; (2) aktivis politik; (3) komunikator; (4) warga Negara biasa; (5) marginal; dan (6) orang yang terisolasi.

Melihat tinggi rendahnya kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah, mengikuti pembagian Paige, partisipasi politik perempuan bisa dibagi kedalam empat tipe, yaitu:

1. Aktif, yaitu apabila seseorang memiliki kesadaran politik, dan kepercayaan kepada pemerintah tinggi;
2. Apatis (pasif-tertekan), yaitu apabila kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah.
3. Militan radikal, yaitu apabila kesadaran politik tinggi, kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah;
4. Pasif, yaitu apabila kesadaran politik rendah, dan kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi.

Partisipasi politik, sebagai suatu aktivitas, tentu banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor. Banyak pendapat yang menyoroti faktor-faktor yang mempengaruhi *partisipasi politik*. Ada yang menyoroti faktor-faktor dari dalam diri seseorang, ada yang menyoroti faktor-faktor dari luar dan ada yang menggabungkannya.

Surbakti menyebutkan dua variabel penting yang mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat partisipasi politik seseorang:

- Pertama, adalah aspek kesadaran politik seseorang yang meliputi kesadaran terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara. Misalnya hak-hak politik, hak ekonomi, hak mendapat perlindungan hukum, hak mendapatkan jaminan sosial, dan kewajiban-kewajiban seperti kewajiban dalam sistem politik, kewajiban kehidupan sosial, dan kewajiban lainnya.
- Kedua, menyangkut bagaimanakah penilaian dan apresiasinya terhadap pemerintah, baik terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksanaan pemerintahannya.

Weimar (Sastroadmodjo, 1995) menyebutkan paling tidak ada 5 faktor yang mempengaruhi partisipasi politik:

- Modernisasi, Modernisasi di segala bidang berimplikasi pada komersialisasi pertanian, industrialisasi, meningkatnya arus urbanisasi,

peningkatan tingkat pendidikan, meluasnya peran media massa dan media komunikasi. Kemajuan itu berakibat pada meningkatnya partisipasi warga negara, terutama di perkotaan, untuk turut serta dalam kekuasaan politik. Mereka ini misalnya kaum buruh, para pedagang dan para profesional.

- Terjadinya perubahan-perubahan struktur kelas esensial. Dalam hal ini adalah munculnya kelas menengah dan pekerja baru yang semakin meluas dalam era industrialisasi. Kemunculan mereka tentu saja dibarengi tuntutan-tuntutan baru pada gilirannya akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah.
- Pengaruh kaum intelektual dan meningkatnya komunikasi massa. Ide-ide nasionalisme, liberalisme, dan egaliterisme membangkitkan tuntutan-tuntutan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.
- Adanya konflik di antara pemimpin-pemimpin politik. Pemimpin politik yang saling memperebutkan kekuasaan, seringkali untuk mencapai kemenangan dilakukan dengan cara mencari dukungan massa. Dalam konteks ini seringkali terjadi partisipasi yang dimobilisasikan.

Adanya keterlibatan pemerintah yang semakin meluas dalam urusan sosial, ekonomi dan kebudayaan. Meluasnya ruang lingkup aktivitas pemerintah ini seringkali merangsang tumbuhnya tuntutan yang terorganisasi untuk ikut serta dalam mempengaruhi perbuatan keputusan politik. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari perbuatan pemerintah dalam segala bidang kehidupan.

### **3. Hambatan (kendala) Partisipasi Perempuan**

Secara teori Leo Agistino (20017: 231) menjelaskan tentang kendala dalam mewujudkan partisipasi perempuan khususnya dalam ruang publik. Adapun kendala atau hambatan bagi partisipasi perempuan dalam ruang publik adalah :

#### **1. Kendala Politik**

Keberadaan model politik/institusi/perilaku yang diformulasikan sekaligus didominasi oleh kaum pria menyebabkan perempuan

menolak budaya politik bergaya pria. Dewasa ini, lebih dari 95 persen Negara-Negara di dunia menjamin dua hak demokratis yang paling dasar bagi kaum perempuan, yakni : *right to vote* dan *right to stand for elections*. Menurut teori ini, hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, untuk menjadi kandidat, dan melakukan pemilihan, didasarkan pada hak pilih atau *right to vote*. Namun dalam kenyataannya hak perempuan dibatasi karena pada dasarnya hanya calon pria yang umumnya mempunyai hak pilih. Hal ini bukan saja terjadi di Negara-negara berkembang tetapi juga berlangsung pada model demokrasi yang sudah mapan. Tingkat representasi perempuan yang rendah di beberapa parlemen di Eropa menjadi alasan adanya pelanggaran hak azasi terhadap hak-hak fundamental tersebut di atas (Rule and Zimmerman: 1994. Dalam Leo Agustino:2007)

Adapun dalam konteks ke-Indonesiaan beberapa kendala utama politik yang dihadapi kaum perempuan, diantaranya:

- Politik kaum pria yang terlalu dominatif. Pria sangat dominan dalam memformulasikan aturan-aturan permainan politik dan pria pulalah yang sering mendefinisikan standar untuk evaluasi dalam ruang publik tersebut, sehingga pada akhirnya kehidupan politik sering diatur sesuai dengan norma, nilai, dan ketentuan yang dimiliki oleh kaum pria. Dengan demikian tidak ada lagi politik berdasar atas saling menghormati, kolaborasi, dan konsensus. Ketika perempuan berpartisipasi dalam berpolitik

perempuan cenderung melakukannya dengan setengah hati. Selain itu perbedaan warna politik pria dan perempuan juga muncul berkenaan dengan isi dan prioritas pembuatan keputusan yang biasanya ditentukan oleh kepentingan, latar belakang, dan pola kerja kedua jenis kelamin ini. Perempuan cenderung memberikan prioritas pada masalah-masalah kemasyarakatan, seperti: jaminan sosial, pelayanan kewargaan, kesehatan masyarakat, isu anak dan seterusnya. Sedangkan pria memberikan prioritas pada *high politics*.

- Kurangnya dukungan partai. Seperti diketahui bahwa perempuan memainkan peran penting dalam kampanye dan memobilisasi dukungan di partai-partai politik dukungannya, tetapi mereka tidak memperoleh keuntungan dari kegiatan yang mereka lakukan. Sebagai contoh pada saat proses seleksi dan nominasi dalam partai politik sangat bias terhadap kepentingan dan keikutsertaan perempuan. Dominasi dan penekanan karakteristik pria berakibat kepada penyingkiran struktural terhadap kaum perempuan yang berniat untuk andil dalam ruang publik politik. Seringkali juga perempuan hanya dicantumkan dalam daftar partai yang kemungkinan besarnya tidak akan terpilih, perempuan hanya dijadikan sebagai daya pikat bagi para calon pemilih dan terkesan bahwa partai perduli terhadap perempuan.

## 2. Kendala Ideologis

Salah satu jargon ideologis yang mengekang aktivis perempuan ialah adanya ungkapan yang mengatakan, “ketika perempuan menjadi politisi, ia berhenti menjadi (seorang) ibu”. Kendala-kendala ideologis dan psikologis bagi perempuan dalam memasuki ruang publik bukan hanya berupa jargon semata, tetapi juga ialah, sebagai berikut:

*Pertama*, kondisi siso-kultural yang mengekang. Menurut logika seorang patriarki peran utama perempuan ialah sebagai seorang Ibu dan Istri. Menurut persepsi sistem patriarki, perempuan tidak harus memainkan peran selain sebagai “Ibu atau istri”. Bila mereka melanggar kodrat sebagai ibu dan atau istri (dalam ruang domestik), dan masuk dala dunia kerja (ruang publik), maka secara umum mereka akan mendapat upah yang rendah dan perlakuan yang tidak adil sebagai “ganjaran sosial”. Apabila terdapat seorang perempuan yang berkehendak untuk ikut andil dan aktif dalam ruang publik politik, maka “*image-nya*” dituntut untuk bersifat aseksual dalam berbagai sikap dan pernyataan maka ia akan semakin berperilaku “jantan”.

*Kedua*, kurangnya kepercayaan. Kurangnya rasa kepercayaan diri adalah salah satu penyebab utama atas kurang keterwakilan perempuan dalam ruang publik politik: Parlemen, yudikatif, pemerintahan, hingga partai-partai politik. Adapun penyebab ketidakpercayaan perempuan tersebut disebabkan oleh, *pertama*: argumen yang mengatakan bahwa perempuan adalah makhluk yang lemah dan harus dilindungi. Oleh

karena lemahnya perempuan, maka pekerjaan yang cocok bagi mereka adalah pekerjaan dirumah domestik-rumah tangga. Argument *kedua*, karena perempuan adalah “mahluk yang tidak lengkap”, sehingga mereka tidak percaya diri untuk bersaing dengan kelompok laki-laki yang diistilahkan oleh Caroline Whitback disitilahkan dengan “jiwa-yang-tak-lengkap”, atau dalam bahasa Sigmund Freud diteoremakan dalam pemahaman *penis-envy*--, sehingga manakala mereka diberi pekerjaan yang sama dengan kaum pria mereka tidak cukup mampu dalam mengerjakannya. Oleh sebab itu perempuan hanya baik dan sukses apabila dia menjalankan kodratnya sebahagai mahluk reproduksi semata, dan bukan bekerja di domain pemerintahan, *the nature theory* (Budiman, 1981).

*Ketiga*, adanya persepsi bahwa “politik” sama dengan permainan “kotor”. Banyak orang menganggap politik sebagai “permainan kotor”. Adagium ini telah mengendurkan rasa percaya diri perempuan atas kemampuannya untuk berhadapan dengan proses politik. Persoalan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) dan macam sebagainya menjadi permainan kotor yang inheren dalam domain politik. Faktor-faktor yang saling terkait ini mengimbinasikan ketakutan perempuan dan memprovokasi ketakutan mereka sebagai mahluk bersih, terhormat, dan tak bercela, dan menghalangi keterlibatan mereka dalam berkompetisi diruang publik politik.

*Keempat*, peran media massa yang masih kurang mendorong peran perempuan dalam konteks ruang publik politik. Media massa pantas disebut sebagai pilar keempat demokrasi (Four-Estate) karena pengaruhnya yang besar terhadap opini dan kesadaran publik. Media massa diberbagai media mempunyai dua peran, *pertama*, sebagai pencatat rangkaian peristiwa yang sedang terjadi, dan *kedua*, sebagai pemberi informasi mengenai opini publik.

Namun peran media massa ini dapat menjadi penghambat ketika media massa lebih konsen terhadap isu yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat bias gender dan meningkatkan *stereotype* tentang “kedudukan perempuan”, dan kecenderungan lain di media massa adalah mereka hanya menggambarkan perempuan sebagai objek kecantikan. Jika paradigma media massa dapat di balik justru media massa akan dapat menjadi factor pendorong bagi perempuan untuk dapat terlibat aktif dalam ruang publik. Jadi tergantung kepada media massa itu sendiri opini apa yang akan dibangun.

### 3. Kendala Sosio ekonomi

Kondisi sosio-ekonomi memainkan peranan yang menentukan dalam rekrutmen anggota legislatif perempuan pada ruang publik politik-baik dalam demokrasi yang baru berkembang maupun pada demokrasi yang sudah mapan. Partisipasi perempuan di Indonesia dalam ruang publik politik dibatasi oleh kemiskinan, kurangnya pendidikan, dan kurangnya akses informasi. Harus diakui bahwa sulit bagi perempuan

untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik ketika perhatian utamanya adalah kelangsungan hidup keluarga. Mereka tidak mempunyai pilihan kecuali untuk meluangkan lebih banyak waktunya guna mengusahakan pemenuhan kebutuhan dasar keluarga. Kaum perempuan tak mampu memikirkan bagaimana mereka turut serta dalam ruang-ruang publik oleh karena disibukan dengan kegiatan karitatif mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Kaum perempuan terjebak dalam kondisi ketidak berfikiran, *thoughtlessness*. (meminjam istilah Martin Heidenger; dalam leo: 236 ).

#### **4. Pengertian Perempuan**

Dalam Fitria (2008: 34) perbedaan makna kata wanita dan perempuan dalam konteks kebahasaan sehari-hari memang belum jelas, apalagi bagi kaum awam. Untuk mendudukan posisi tiap kata, kapan orang seharusnya menggunakan kata wanita dan kapan seharusnya orang menggunakan kata perempuan, perlu penelaahan secara mendalam.

Dalam pandangan masyarakat Indonesia, kata perempuan mengalami degradasi semantik, atau peyorasi, yakni penurunan nilai makna kata, dimana makna kata sekarang lebih rendah daripada makna kata yang dahulu.

Pengertian khusus tentang perempuan identik dengan perbedaan jenis kelamin secara biologis. Dalam Nugroho (2008: 2) disebutkan bahwa:

“Perempuan merupakan manusia yang memiliki alat reproduksi, seperti rahim, dan saluran untuk melahirkan, mempunyai sel telur, memiliki vagina, dan mempunyai alat untuk menyusui, yang

semuanya secara permanen tidak berubah dan mempunyai ketentuan biologis atau sering dikatakan sebagai kodrat (ketentuan Tuhan).”

Hal serupa dikemukakan oleh Sulaeman dan Homzah (2010) dalam sudut pandang biologis, perempuan seringkali diidentikan dengan bejana yang mudah pecah seperti, halus, lemah dan tidak berdaya. Secara kultural berdasarkan Nugroho, perempuan itu dikenal lemah lembut, cantik, emosional dan keibuan. Sedangkan dalam tinjauan etimologis berdasarkan Sudarwati dan Jupriono kata perempuan bernilai cukup tinggi, tidak dibawah tetapi sejajar, bahkan lebih tinggi daripada kata lelaki. Hal ini bisa dilihat dari uraian singkat di bawah ini:

1. Secara etimologis, kata perempuan berasal dari kata empu yang berarti tuan, orang yang mahir/berkuasa, atau pun kepala, hulu, atau yang paling besar.
2. Kata perempuan juga berhubungan dengan kata ampu sokong, memerintah, penyangga, penjaga keselamatan, bahkan wali; kata mengampu artinya menahan agar tidak jatuh atau menyokong agar tidak runtuh; kata mengampukan berarti memerintah (negeri); ada lagi pengampu yakni penahan, penyangga, penyelamat.
3. Kata perempuan juga berakar erat dari kata empuan; kata ini mengalami pemendekan menjadi puan yang artinya sapaan hormat pada perempuan, sebagai pasangan kata tuan yang merupakan sapaan pada lelaki.

Dari pemaparan teori-teori di atas maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa kata perempuan dapat diartikan sebagai sosok yang tangguh, mandiri, aktif, berperan dan berdaya, sehingga peneliti menilai kata perempuan pantas disandingkan dengan kata pembangunan yang juga perlu peran aktif dari seluruh masyarakat.

Berdasarkan uraian-uraian di atas dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan partisipasi perempuan adalah suatu bentuk keterlibatan perempuan

secara mental dan emosional dalam suatu kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan baik dalam bentuk tenaga, fikiran maupun materiil guna tercapainya suatu tujuan tertentu yang akan dicapai.

Tokoh pergerakan kemerdekaan Indonesia R.A. Kartini dalam buku yang berjudul “Habis Gelap Terbitlah Terang” secara umum menghendaki peningkatan harkat dan martabat perempuan dengan menuntut hak-hak perempuan yang memang menjadi haknya. Sebenarnya perempuan bisa berbuat apa saja seperti apa yang bisa dilakukan oleh laki-laki, tetapi harus disesuaikan dengan kodrat, harkat dan martabat perempuan itu sendiri.

M. Amin Rais (2003:103) mengatakan “Kiprah perempuan dalam berbagai sektor termasuk dalam pemerintahan patut dipertimbangkan merupakan kenyataan bahwa dalam berbagai isu sosiokultural kaum perempuan nyaris selalu dalam posisi terpinggirkan. Sebagian besar korban kekerasan domestik adalah perempuan. Berbagai persoalan yang diakibatkan ketimpangan dan kemiskinan di daerah perkotaan lebih banyak memakan korban kaum buruh migran perempuan sampai banyaknya insiden pelecehan seksual kepada kaum perempuan. Bahkan ketimpangan sosial pada umumnya menempatkan perempuan sebagai pihak yang lemah dan terpinggirkan”.

Fenomena semacam itu perlu mendapat perhatian. Secara politik, persoalan semacam itu dapat diselesaikan dengan mempromosikan kebijakan-kebijakan sosial ekonomi yang sadar gender. Kebijakan yang secara afirmatif dan tegas memihak kepada kepentingan kaum perempuan. Selama ini kebijakan semacam itu tidak banyak diacu dalam suasana politik yang didominasi oleh semangat dan nilai maskulin.

Dengan adanya peran perempuan dalam perumusan kebijaksanaan diharapkan segala aspirasi perempuan dapat terakomodasi. Karena selama

ini masih banyak produk hukum yang isinya masih bersifat diskriminatif dan belum mampu mengakomodasi seluruh aspirasi kaum perempuan. Masih banyak masalah-masalah perempuan yang belum dapat diselesaikan seperti maraknya perdagangan perempuan, kekerasan domestik, kesehatan dan pendidikan yang rendah, kemiskinan perempuan.

Keberhasilan kuota merupakan bentuk konkrit dari kebijaksanaan afirmatif (affirmative action) yang dibutuhkan dalam masyarakat yang memiliki kemajuan yang sangat timpang antara laki-laki dan perempuan. Justifikasi dari tindakan pemerintah ini adalah:

1. Implementasi dari konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*the Convention on the elimination of all forms of Discrimination Against Women*) yang telah diratifikasi Indonesia;
2. Dalam konferensi perempuan di Beijing 1995, Indonesia juga telah menyatakan komitmennya untuk mengambil langkah-langkah yang jika kita perhatikan, hakikat dari kuota adalah pembatasan, penempatan jumlah. Secara etimologis, kuota bertentangan dengan hakikat kebebasan yang selama ini diperjuangkan oleh para aktivis perempuan. Di samping adanya pembatasan, dalam memenuhi kuota pun, perempuan akan menghadapi tantangan dari pihak laki-laki yang merasa terancam dengan adanya kuota. Selain itu, karena kuota lebih berorientasi kepada kuantitas, berarti dapat membuka peluang bagi perempuan untuk memasuki arena politik tanpa harus mempertimbangkan kualitas dirinya.

Dengan semakin banyaknya perempuan yang menempuh pendidikan tinggi, membuat mereka dapat memasuki semua profesi yang selama ini hanya digeluti oleh laki-laki termasuk menjadi pemimpin dalam setiap lembaga. Kurangnya peran perempuan dalam perumusan kebijakan di tingkat pimpinan ternyata memang sebanding dengan kurang terakomodasinya aspirasi mereka, sehingga banyak sektor kehidupan yang melibatkan perempuan di dalamnya terabaikan.

Memang selama ini perempuan hampir selalu identik dengan kehidupan keluarga (*domestic*) sedangkan laki-laki hampir selalu pula identik dengan kehidupan umum (*publik*). Pembagian peran itu sangat besar pengaruhnya terhadap keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan khususnya keputusan-keputusan dalam kehidupan bermasyarakat.

Menurut Murniati (1982): “Dalam menentukan tatanan kehidupan bermasyarakat atau dalam memecahkan masalah-masalah sosial kemasyarakatan, dominasi masih ada pada kaum laki-laki. Perempuan jarang, bahkan tidak pernah diajak bermusyawarah dan mufakat dalam pengambilan keputusan mengenai hal-hal semacam tersebut di atas”.

Dalam masyarakat yang kehidupan publiknya telah dipisahkan dari kehidupan domestik serta menempatkan laki-laki dalam puncak hirarki, tujuan politik, yakni berusaha mempengaruhi laki-laki yang memiliki kekuasaan dan kewenangan. Seperti yang diungkapkan oleh Louise Lamphere dalam Ardi Koesoema (2000:35) : *”Thus, wives have subtle methods of changing the minds of husbands, mothers build loyalty in thier sons, neighborhood groups or women use gossip to affect the decisions of community males, wives play male kindsmen against their husbands in setting grievances”*.

Sedangkan Sanday dalam Michele Z Rosaldo and Louis Lamphere (1983) mengemukakan sebagai berikut: *“There is evidence that both men and women have power and authority in the publik domain. However, in the majority of cases males clearly have higher publik status”*. Jadi walaupun sama-sama memiliki kekuatan dan kewenangan dalam bidang publik,

ternyata di hampir semua latar sosial budaya, laki-laki lebih memiliki status publik daripada perempuan.

Masyarakat tradisional melekatkan partisipasi perempuan pada kaum laki-laki lebih tinggi daripada kaum perempuan. Tidak jarang kaum perempuan menempatkan diri sendiri sebagai sekadar penarik atau pelengkap dari kegiatan-kegiatan politik.

## **B. Gender**

### **1. Pengertian Gender**

Dalam Nugroho (2008: 2) istilah, ‘gender’ pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller (1968) untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada definisian yang bersifat sosial budaya dengan pendefinisian yang berasal dari ciri-ciri fisik biologis. Stoller mengartikan gender sebagai konstruksi sosial atau atribut yang dikenakan pada manusia yang dibangun oleh kebudayaan manusia.

Oakley (1972) dalam Nugroho, mengemukakan hal yang sama yaitu:

“Gender merupakan *behavioral differences* (perbedaan perilaku) antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial, yakni perbedaan yang bukan ketentuan Tuhan melainkan diciptakan oleh manusia (bukan kodrat) melalui proses sosial dan kultural yang panjang”.

Suzanne Williams, Janet Seed dan Adelina Mwau (1994) dalam *The OXFAM Gender Training Manual*, yang di kutip Nugroho (2008: 4) mengartikan gender sebagai berikut:

“... manusia dilahirkan dan dididik sebagai bayi perempuan dan laki-laki supaya kelak menjadi anak perempuan dan laki-laki serta berlanjut sebagai perempuan dewasa dan laki-laki dewasa. Mereka dididik tentang bagaimana cara bersikap, berperilaku, berperan, dan melakukan pekerjaan yang sepantasnya sebagai perempuan dan laki-laki dewasa. Mereka dididik bagaimana berelasi diantara mereka, sikap-sikap yang dipelajari inilah yang pada akhirnya membentuk identitas diri dan peranan gender mereka dalam masyarakat.”

Sementara itu, *Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia* dalam Nugroho, mengartikan gender sebagai berikut:

“Gender adalah peran-peran sosial yang dikonstruksikan oleh masyarakat, serta tanggung jawab dan kesempatan laki-laki dan perempuan yang diharapkan masyarakat agar peran-peran sosial tersebut dapat dilakukan oleh keduanya (laki-laki dan perempuan.”

Pada prinsipnya gender tidak bersifat universal namun bervariasi dari masyarakat yang satu ke masyarakat yang lain dari waktu ke waktu. Walaupun demikian ada pula prinsip gender yang sifatnya universal, menurut Gallery (1987) dalam Sulaeman dan Hamzah (2010: 14) ada dua elemen prinsip gender yang bersifat universal, yaitu: 1) Gender tidak identik dengan jenis kelamin; 2) Gender merupakan dasar dari pembagian kerja di semua masyarakat.”

Istilah gender menurut Sugandi (1996:1) dalam Anwar (2007:84) adalah suatu sistem hubungan antara laki-laki dan perempuan yang tidak ditetapkan secara biologik, kodrati atau alami, melainkan merupakan rekayasa sosial berdasar nilai sosial budaya yang hidup dalam masyarakat, dan dipengaruhi oleh faktor ekonomi, sosial, politik, budaya, hankam, dan Iptek.

Dalam Najlah (2005: 26), istilah gender dipakai untuk pengertian jenis kelamin secara nonbiologis, yaitu secara sosiologis dimana perempuan direkonstruksikan sebagai makhluk yang lemah lembut sedangkan, laki-laki sebagai makhluk yang perkasa (*gender stereotype*).

Berdasarkan pendapat Nugroho (2008) yang menyimpulkan definisi gender sebagai berikut:

“Gender adalah suatu konstruksi atau bentuk sosial yang sebenarnya bukan bawaan lahir sehingga dapat dibentuk atau diubah tergantung dari tempat, waktu/zaman, suku/ras/bangsa, budaya, hukum, dan ekonomi. Oleh karenanya gender bukanlah kodrat Tuhan melainkan buatan manusia yang dapat dipertukarkan dan memiliki sifat relatif. Hal tersebut bisa terdapat pada laki-laki maupun pada perempuan.”

Sedangkan menurut penjelasan Nugroho gender dan jenis kelamin (seks) adalah berbeda. Jenis kelamin (seks) merupakan kodrat tuhan (ciptaan Tuhan) yang berlaku dimana saja dan sepanjang masa yang tidak dapat berubah dan dipertukarkan antara jenis kelamin laki-laki dan perempuan.

Sama halnya dalam Agustino (2007) dijelaskan secara sederhana seks adalah jenis kelamin, sedangkan gender memiliki banyak definisi yaitu:

1. Gender merupakan konstruksi sosial;
2. Gender merupakan pembeda struktur setiap aspek kehidupan kita dengan kerangka yang tak terbantahkan. Perbedaan gender ini merupakan sistem yang kompleks yang mempertegas dominasi laki-laki;
3. Gender merupakan suatu hal yang berkaitan dengan harapan;
4. Gender merupakan produk relasi sosial berkaitan dengan seksualitas karena sistem hubungan persaudaraan berdasarkan pada perkawinan;
5. Gender merupakan pandangan masyarakat tentang perbedaan peran, fungsi, dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan yang merupakan hasil konstruksi sosial (yaitu kebiasaan yang tumbuh dan disepakati dalam masyarakat) dan dapat diubah sesuai perkembangan zaman.”

Di kemukakan beberapa pengertian mengenai gender dalam Agustino (2007: 229) yang mana gender juga memiliki pengertian-pengertian lain tergantung darimana sudut pandang setiap orang melihat gender itu sendiri.

Masih dalam Agustino, menurut Fakih (1996) konsep gender didefinisikan sebagai berikut:

“Gender merupakan semua hal yang dapat dipertukarkan antara sifat perempuan dan laki-laki yang bisa berubah dari waktu ke waktu serta berbeda dari tempat ke tempat yang lainnya, maupun berbeda dari suatu kelas ke kelas lain.”

Dalam Sasongko (2009: 30), gender adalah “perbedaan peran, fungsi, dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan yang merupakan hasil konstruksi sosial dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan jaman”.

Dalam permasalahan gender terdapat beberapa istilah yang perlu diperhatikan mengenai diskriminasi gender. Diskriminasi Gender adalah pembedaan perlakuan, fasilitas, prioritas, hak, kesempatan yang diberikan kepada laki-laki karena ia laki-laki atau yang diberlakukan pada perempuan karena ia perempuan.”

Menurut Agustino (2007) dalam perihal ilmu politik berdasarkan khasanah ilmu-ilmu sosial, istilah gender diperkenalkan untuk mengacu pada perbedaan-perbedaan antara perempuan dengan laki-laki tanpa konotasi-konotasi yang sepenuhnya bersifat biologis. Dalam Agustino gender sering diartikan sebagai kelompok laki-laki atau perempuan yang dibentuk bukan oleh perbedaan biologis manusia tetapi dibentuk karena perbedaan konstruksi sosial.

Konsep tentang gender harus terlebih dahulu dipisahkan mana istilah seks (Jenis kelamin) mana yang dimaksud gender. Leo Agustino (2007:231) memberikan penjelasan sederhana perbedaan antara seks dan gender. Penjelasan sederhana perbedaan tersebut pada table berikut :

Tabel

Seks (jenis kelamin)	Gender
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak dapat diubah</li> <li>• Tidak dapat dipertukarkan</li> <li>• Berlaku sepanjang jaman</li> <li>• Berlaku di mana saja</li> <li>• Merupakan kodrat Ilahi (ciptaan Tuhan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat berubah</li> <li>• Dapat dipertukarkan</li> <li>• Tergantung waktu</li> <li>• Tergantung budaya setempat</li> <li>• Bukan merupakan kodrat Tuhan (buatan manusia)</li> </ul>

Teori tentang gender menurut Edward Wilson dalam Sasongko (2009: 17) mengenai masalah kesetaraan dan keadilan gender membagi perjuangan kaum perempuan secara sosiologis atas dua kelompok besar, yaitu konsep *nurture* (konstruksi budaya) dan konsep *nature* (alamiah). Disamping kedua aliran tersebut, terdapat paham kompromistis yang dikenal dengan *equilibrium* (keseimbangan) yang ketiganya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Teori *nurture*, menjelaskan adanya perbedaan perempuan dan laki-laki pada hakikatnya adalah hasil konstruksi sosial budaya sehingga menghasilkan peran dan tugas yang berbeda. Perbedaan tersebut menyebabkan perempuan selalu tertinggal dan terabaikan peran dan kontribusinya dalam hidup berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Teori *nature*, menjelaskan adanya perbedaan perempuan dan laki-laki adalah kodrat sehingga tidak dapat berubah dan bersifat universal. Perbedaan biologis ini memberikan indikasi dan implikasi bahwa di antara kedua jenis tersebut memiliki peran dan tugas yang berbeda.

3. Teori *equilibrium*, paham ini menekankan pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan laki-laki. Pandangan ini tidak mempertentangkan antara kaum perempuan dan laki-laki karena keduanya harus bekerjasama dalam kemitraan dan keharmonisan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat dan berbangsa.

Nugroho (2004: 233)) memberikan pemahaman pokok mengenai gender dalam kesetaraan. Gender adalah perbedaan laki-laki dan perempuan namun dalam konteks sosio-kultural. Jika seks adalah perbedaan lelaki dan perempuan dari jenis kelamin, maka gender adalah bahwa lelaki dan perempuan berbeda karena masyarakat memang sengaja membedakan.

Nugroho (2004: 23), mengutip pendapat Kohlberg dalam buku yang ditulis oleh Janet Shibley, yang berjudul *Half the Human Experience*, mengungkapkan bahwa terbentuknya identitas gender dapat dijelaskan berdasarkan tiga teori psikologi, yaitu teori Freud (Psikoanalisis), teori Sosialisasi, dan teori Perkembangan Kognitif. Secara konseptual dijelaskan sebagai berikut:

1. Teori Psikoanalisis, menjelaskan bahwa perilaku seseorang terkait dengan faktor biologis, seperti, evolusi, gene dan anatomi;
2. Teori Sosialisasi (*social learning*), menjelaskan berdasarkan konsep nature-nurture dan melihat bahwa perbedaan gender merupakan hasil dari tuntutan dan harapan lingkungan;
3. Teori Perkembangan Kognitif, merupakan teori interaksi yang menekankan pada interaksi antara keadaan organism atau perkembangan kognitifnya dengan informasi yang ada dalam lingkungan budaya. Perilaku yang khas bagi salah satu gender (*gender specific behavior atau traits*) adalah interaksi antara pengetahuan kognitif di dalam diri seseorang dengan informasi yang diperoleh dari lingkungan.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti menarik kesimpulan bahwa konsep gender mengacu pada perbedaan peran dan tanggung jawab laki-

laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat sesuai dengan perkembangan jaman. Perempuan dan laki-laki memang berbeda namun tidak untuk dibeda-bedakan.

## **2. Kestaraan Gender**

Kestaraan adalah istilah yang perlu penjelasan. Menurut Coleman dalam Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia (2005: 35), istilah ini telah sering digunakan dalam berbagai konteks, pada suatu ketika mengacu kepada kestaraan di depan hukum, kestaraan kesempatan, atau kestaraan di dalam menikmati hasil pembangunan.

Dalam pembangunan kestaraan gender adalah isu pembangunan yang paling mendasar dari tujuan pembangunan itu sendiri. Meningkatkan kestaraan gender adalah bagian penting dari strategi pembangunan yang mengupayakan pemberdayaan semua orang (perempuan maupun laki-laki) untuk meningkatkan taraf hidup. Nugroho (2008 : 29) menyatakan bahwa:

“Kestaraan gender dapat juga berarti adanya kesamaan kondisi bagi laki-laki maupun perempuan dalam memperoleh kesempatan serta hak-hak sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan keamanan nasional (hankamnas) serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.”

Menurut Nugroho (2008: 29) terwujudnya kestaraan gender dan keadilan gender ditandai dengan tidak adanya diskriminasi antara perempuan dan laki-laki sehingga dengan demikian antar perempuan dan laki-laki

memiliki akses, kesempatan berpartisipasi, dan control atas pembangunan serta memperoleh manfaat yang setara dan adil dari pembangunan.

Kesetaraan gender dalam pandangan Nugroho (2004: 233) merupakan sebuah pemahaman sederhana, bahwa laki-laki dan perempuan (termasuk anak laki-laki dan perempuan adalah berbeda namun tidak untuk dibedakan, laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama untuk memilih jalan kehidupan masing-masing atau bersama-sama yang sesuai dengan kaidah-kaidah moral.

Dalam Sasongko (2009: 30), kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.

Menurut Dadang S, Anshori, Engkos Kosasih, dan Farida Sarimaya dalam Nugroho (2008: 35), upaya-upaya yang paling tepat dilakukan untuk mensosialisasikan kesetaraan gender ini, yaitu dengan cara:

- “1. Pembakuan istilah gender dengan acuan pada keberadaan segala sesuatu yang ada di masyarakat secara tradisi, dengan mempertimbangkan, berbagai muatan sosial budaya, ekonomi, dan politik dalam konteks akses terhadap berbagai muatan pembangunan;
2. Pendekatan analisis gender tidak lagi sekedar merujuk pada pembedaan biologis atau seks (laki-laki atau perempuan) atau sifat perseorangan (maskulin-feminin) akan tetapi mengacu pada perspektif gender menurut dimensi sosial-budaya;
3. Perencanaan pembangunan perlu dilakukan dengan mempertimbangkan perbedaan peran gender dan ketergantungan antara laki-laki dan perempuan sebagai sesuatu hal yang dapat diubah dan akan mengalami perubahan sesuai kondisi sosial-budaya masyarakat bersangkutan. Jika cara ini dilakukan maka

dapat diharapkan proses pemudaran stereotip pembagian peran seks (biologis) yang bersifat rigid dapat berlangsung.”

Dalam mencapai kesetaraan gender tidaklah mudah, kesulitan untuk mewujudkan kesetaraan laki-laki dan perempuan menurut Singarimbun dalam Nugroho (2008: 156), disebabkan karena adanya beberapa alasan, yakni:

1. Kurangnya komitmen politik;
2. Salah arah kebijakan;
3. Ketidak efisienan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dilapangan.”

Singarimbun menjelaskan kendala-kendala yang berasal dari nilai-nilai ideologi yang dominan, yakni ideologi patriarki juga memberi kontribusi cukup besar, sebagai faktor yang mempersulit upaya untuk mewujudkan kesetaraan antara kaum perempuan dan laki-laki.

Dengan demikian sosialisasi kesetaraan gender tidak lepas dengan sendirinya dari kepedulian kaum perempuan maupun laki-laki. Namun, hal ini bukan berarti dalam konteks ketergantungan atau pendominasian. Pemahaman mengenai kesetaraan gender ini akan membawa hikmah besar pada kaum perempuan dalam menyinergikan segala persoalan lebih seimbang dan sistematis. Sedangkan bagi kaum laki-laki akan membantu dalam memahami dan mengantisipasi kemungkinan pergeseran peran perempuan itu sendiri dimasa yang akan datang, dalam konteks yang lebih adil dan setara. Harapan kesetaraan gender ini digunakan untuk menuntut

keberanian para perempuan dan kerelaan laki-laki dalam melaksanakan perannya menurut gender.

## **C. Peraturan Daerah**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Peraturan daerah) adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”.

Definisi lain tentang Peraturan daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota”. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan

otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Peraturan daerah dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan. Peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Peraturan daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Peraturan daerah dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Peraturan daerah. Ada berbagai jenis Peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- 1.Pajak Daerah;
- 2.Retribusi Daerah;
- 3.Tata Ruang Wilayah Daerah;
- 4.APBD;
- 5.Rencana Program Jangka
- 6.Menengah Daerah;
- 7.Perangkat Daerah;
- 8.Pemerintahan Desa;
- 9.Pengaturan umum lainnya.

## 2. Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan produk legislasi pemerintahan daerah, yakni Kepala Daerah dan DPRD. Sesuai Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Peraturan daerah merupakan hak legislasi konstitusional Pemda dan DPRD. Rancangan Peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota (Pasal 140 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Rancangan Peraturan daerah harus mendapat persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Tanpa persetujuan bersama, rancangan Peraturan daerah tidak dibahas lebih lanjut.

Rancangan Peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan daerah. Penyampaian rancangan Peraturan daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama (Pasal 144 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Dalam hal rancangan Peraturan daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu paling lama 30 hari maka rancangan Peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan daerah dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah. Dalam hal

keabsahan rancangan Peraturan daerah dimaksud, rumusan kalimat pengesahannya berbunyi 'Peraturan daerah dinyatakan sah', dengan mencantumkan tanggal sahnya (Pasal 144 ayat (4), (5) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Peraturan daerah disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama 7 hari setelah ditetapkan (Pasal 145 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

### **3. Partisipasi Perempuan dalam Perumusan Peraturan Daerah**

Partisipasi perempuan merupakan hak asasi manusia dijamin dalam UUD 1945 pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: "Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya itu dengan tidak ada kecualinya". Berarti UUD telah menjamin persamaan hak dan kewajiban tiap warga Negara termasuk laki-laki dan perempuan. Amanat itu diperkuat dengan Pasal 28d ayat (3) yang berbunyi: "Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan", dan Pasal 28i ayat 2 yang berbunyi: "Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) melalui UU No. 7 Tahun 1984. CEDAW memiliki tiga prinsip utama yakni: prinsip persamaan, prinsip non diskriminasi dan prinsip kewajiban Negara. Prinsip

persamaan menuju persamaan substantif hak laki-laki dan perempuan. Prinsip non diskriminasi terutama diskriminasi berdasarkan jenis kelamin dalam pemenuhan kebebasan-kebebasan dasar dan hak asasi manusia. Prinsip kewajiban negara bahwa negara peserta adalah aktor utama yang memiliki tanggungjawab untuk memastikan terwujudnya persamaan hak lelaki dan perempuan dalam menikmati semua hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik.

Selain CEDAW, ada kebijakan ataupun kesepakatan internasional lainnya untuk mendorong partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan, yakni *Internasional Conference on Population and Development (ICPD)* tahun 1994 yang dilangsungkan di Kairo tahun 1994, diikuti 179 negara termasuk Indonesia, merupakan komitmen negara Indonesia dalam pembangunan yang berwawasan kependudukan. Selain itu, *Beijing Platform for Action (BFPA)* tahun 1995 yang mempunyai arti penting karena memuat dokumen strategis pemberdayaan dan kemajuan perempuan, penegakan hak asasi manusia dan pembangunan yang mendorong perempuan untuk mengorganisir diri, bertindak dan mencari alternatif-alternatif. Kesepakatan internasional lainnya ialah *Millenium Development Goals (MDGS)* tahun 2000. Tujuan ke-3 MDGs yakni mendorong tercapainya kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, dengan indikator pencapaian 12, yakni proporsi perempuan yang duduk dalam lembaga parlemen nasional meningkat. Keempat kebijakan internasional itu melekat satu dan lainnya serta harus menjadi dasar hukum dalam lahirnya suatu kebijakan.

Melalui Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan, Presiden mengintruksikan kepada Menteri; Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen; Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; Panglima Tentara Nasional Indonesia; Kepala Kepolisian Republik Indonesia; Jaksa Agung Republik Indonesia; Gubernur; Bupati/Walikota, untuk:

1. Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.
2. Memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender Ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender di Indonesia terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan, mendorong dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, seperti disebutkan dalam bagian “menimbang”: “Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintergrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah.”