

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teoritis**

##### **2.1.1 Keterwakilan Perempuan**

Kaum perempuan di Indonesia, seperti halnya dengan kaum laki-laki, merupakan potensi sumber daya pembangunan. Hal ini ditunjukkan oleh populasi perempuan yang hampir seimbang dengan laki-laki yaitu 49,9% perempuan dan 50,1% laki-laki berdasarkan sensus penduduk tahun 2000. (Sastriyani. 2009:168). Lebih jauh lagi, melihat permasalahan yang ada, Keterwakilan perempuan dalam politik, maka gerakan perempuan di Indonesia memiliki keterlibatan aktif di bidang politik, tetapi masih ada kesenjangan dalam hal partisipasi dan keterwakilan perempuan di struktur politik formal. (Warjiyati. 2016:18). Kurangnya keterwakilan perempuan dalam politik tanah air, juga disebabkan turun temurunnya budaya dan pola pikir patriarki yang mengatakan bahwa politik adalah ranah dan ruang lingkupnya laki-laki. (Rasyidin. 2016:47). Berdasarkan ungkapan diatas, maka secara mendasar bahwa ruang gerak perempuan dibatasi oleh konstruksi sosial di masyarakat.

Keterlibatan perempuan dalam politik dari waktu ke waktu terus mengalami peningkatan meskipun pernah mengalami penurunan dari tahun 1992 ke tahun 1999, namun setelah itu mengalami peningkatan (Hardjaloka. 2012. hlm.405). Peningkatan yang terjadi bukan tanpa sebab, runtuhnya rezim orde baru dan masuknya masa reformasi turut serta membuka kran demokrasi di Indonesia, terkhusus pada keterlibatan perempuan di dunia politik yang didorong

oleh perjuangan yang terus menerus untuk mewujudkan hak setiap orang dalam mencapai persamaan dan keadilan, salah satunya dengan melahirkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakan dan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan.

Kurangnya keterwakilan perempuan dalam politik tanah air, juga disebabkan turun temurunnya budaya dan pola pikir patriarki yang mengatakan bahwa politik adalah ranah dan ruang lingkupnya laki-laki. (Rasyidin. 2016:47). Berdasarkan ungkapan di atas, maka secara mendasar bahwa ruang gerak perempuan dibatasi oleh konstruksi sosial di masyarakat.

Urgensi terhadap keterwakilan perempuan di dunia politik Indonesia banyak sekali menemui hambatan. Sistem politik dan partai-partai politik di Indonesia tidak peka terhadap isu gender. Akibatnya, kaum perempuan bersama isu-isu yang melekat pada diri mereka sangat disepelkan. Faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap sistem politik ialah adanya persepsi yang menganggap perempuan hanya pantas menjadi ibu rumah tangga, bukan warga masyarakat apalagi menjadi aktor politik. Anggapan seperti itu jelas sangat menghambat peluang perempuan untuk terlibat aktif di panggung politik. Kinerja parpol di Indonesia pun dianggap menjadi salah satu penyebab terbesar terhadap peran serta perempuan. Masuknya perempuan di dalam partai dan keikutsertaannya ke dalam kontestasi pemilu hanya sebatas pemenuhan syarat semata. Kurangnya peran serta perempuan di dalam politik, terutama lembaga-lembaga politik, secara tak langsung berhubungan dengan faktor-faktor ideologis dan psikologis yang fundamental. Sehingga berdampak pada enggannya perempuan yang berperan aktif untuk memegang posisi pimpinan, karena mereka memandang parpol sebagai arena yang dikuasai oleh laki-laki.

### **Hak Politik Perempuan**

Hak-hak politik selalu menyiratkan partisipasi individu dalam membangun opini publik, baik dalam pemilihan anggota legislatif dalam DPR atau pencalonan diri mereka menjadi

anggota perwakilan tersebut. Cakupan dari hak-hak politik itu adalah pengungkapan pendapat dalam memilih, mencalonkan diri sebagai anggota dewan, hak untuk diangkat menjadi pemimpin ataupun dipilih sebagai presiden dan hal lainnya yang berkaitan dengan dimensi hukum dan politik.

Hak-hak politik dan hukum perempuan selama ini masih semu, artinya terus menerus berada di bawah kekuasaan laki-laki dalam masyarakat Indonesia yang menganut paham patriarkhat. Kondisi ini tercipta karena kebanyakan masyarakat memandang perempuan lebih “hina” dan karenanya harus tunduk kepada laki-laki. Pandangan seperti itu sudah menjadi “hukum alam” yang sulit untuk diformat ulang. Kebijakan-kebijakan politik harus pula dilihat dari perspektif gender. Kalau di dalam praktiknya partai politik menjadi hambatan budaya yang luar biasa terhadap peran formal politik perempuan, maka perlu adanya kuota bagi perempuan di setiap partai politik. Ada anggapan bahwa cukup dengan satu partai politik perempuan saja, anggapan ini sangat tidak arif dan salah besar. Hak politik perempuan pada dasarnya merupakan hak azasi manusia, dan hak azasi manusia merupakan substansi dari kerangka demokrasi.

Penegasan hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasinya Konvensi Hak-Hak Politik Perempuan (*Convention On the Political Rights*). Ketentuan dalam konvensi PBB mengenai hak-hak politik perempuan menjelaskan sebagai berikut :

1. Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa suatu diskriminasi.
2. Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

3. Perempuan berhak untuk memegang jabatan publik dan menjalankan semua fungsi publik, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

Lebih jauh lagi, CEDAW juga mengatur tentang hak politik perempuan, yaitu yang tertuang dalam Pasal 7 dan Pasal 8, yang menentukan bahwa:

1. Hak untuk memilih dan dipilih;
2. Berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya;
3. Memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintah di semua tingkat;
4. Berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan politik dan publik;
5. Mewakili pemerintah pada tingkat internasional;
6. Berpartisipai dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional.

### **2.1.2 Affirmative Action**

*Affirmative action* adalah sebuah kebijakan tindakan sementara untuk memberikan kompensasi terhadap kelompok yang terdiskriminasi serta tidak memiliki sumber daya yang memadai. Kebijakan Affirmatif lahir dari sebuah kesadaran negara terhadap realitas hukum dan pembangunan yang menyisakan kelompok marjinal. Sejalan dengan itu, Tom Campbell seorang profesor yurisprudensi menyatakan bahwa *Affirmative Action* sebagai “kebijakan yang dikeluarkan untuk grup tertentu yang dinilai tidak memiliki representasi secara memadai pada posisi-posisi penting di masyarakat sebagai akibat sejarah diskriminasi” (Sayuti. 2013 hlm. 42)

Dari sudut sejarah, istilah *affirmative action* diaplikasikan di level publik di mana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu, termasuk di dalamnya kebijakan kuota di lembaga-lembaga negara dan publik: parlemen, pemerintahan, institusi pendidikan dan lapangan pekerjaan. Secara teoritis, ditemukan beberapa pandangan dan pemahaman tentang Affirmative Action. Marquita Sykes mendefinisikan “*the set of public policies and initiatives designed to help eliminate past and present discrimination based on race, color, religion, sex, or national origin, is under attack.*” Sementara itu, menurut Stanford Encyclopedia Of Philosophy “*Affirmative action*” means *positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded. When those steps involve preferential selection—selection on the basis of race, gender or ethnicity—affirmative action generates intense controversy.*

Dalam perspektif hukum, negara memiliki kewajiban untuk menghargai dan kewajiban afirmatif dalam rangka mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menjamin pemenuhan hak-hak yang relevan dan kompensasi tertentu. Negara perlu menetapkan pendekatan khusus agar kelompok masyarakat yang selama ini terdiskriminasi dapat menikmati sebesar mungkin hak azasi mereka. Karena itu tindakan afirmatif menjadi begitu signifikan dilakukan oleh negara. Sesuai dengan prinsipnya, yang memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas dan terdiskriminasi, maka untuk konteks Indonesia dalam hal ini kelompok yang rentan akan diskriminasi adalah perempuan dan anak-anak serta kelompok minoritas. Sebab secara faktual kelompok-kelompok tersebut yang selama ini rentan dan kurang mendapatkan perlindungan melalui sistem yang ada.

Penerapan *affirmative action* di Indonesia bukan tanpa tantangan, beban budaya masyarakat patriarki dan struktur politik yang belum betul-betul berpihak “merisaukan” kondisi kelompok minoritas dan terpinggirkan menjadi kendala utama dalam penerapan kebijakan ini, baik ditingkat legislasi apalagi pada tahap implementasi. Maka dari itu, sebagai negara yang memiliki tujuan negara kesejahteraan ke depan patut dipertimbangkan dalam mengambil sebuah kebijakan dan keputusan untuk memperhatikan kelompok terpinggirkan. Dengan demikian politik hukum dari *affirmative action* menjadi hal yang sangat dibutuhkan.

Isu *affirmative action* mulai menjadi sangat populer di Indonesia seiring dengan disahkannya Undang-undang No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Materi yang menarik di dalamnya adalah “perintah” UU tentang penetapan keterwakilan perempuan minimum 30 persen dari seluruh calon anggota DPR dan DPRD. Hampir semua kalangan, pada waktu itu, membicarakan tentang *affirmative action*. Kebijakan ini dianggap menjadi sebuah solusi dari permasalahan panjang yang menyangkut keterwakilan perempuan di dalam lembaga politik.

Menghadapi permasalahan minimnya keterwakilan perempuan di dalam struktur politik formal, Pemerintah mengadopsi kebijakan khusus, undang-undang berikutnya menggunakan rumusan kuota minimal 30% keterwakilan perempuan. (Nurcahyo. 2016:29). Angka 30% hadir didasarkan pada kesimpulan studi *United Nations Divisions for the Advancement of Women (UN-DAW)*, bahwa suara dan kepentingan perempuan baru diperhatikan dalam kehidupan publik, apabila mencapai 30%. Maka atas dasar itulah lahir undang-undang nomor 12 tahun 2003 yang mengatur keterwakilan perempuan di dalam kontestasi pemilihan umum. Dalam hal ini, partai politik diberi kepercayaan dalam *affirmative action*, yaitu menguatnya pemberdayaan politik perempuan dengan mendapat perwakilan 30%. (Sastriyani. 2009:174).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan afirmasi (*affirmative action*) terhadap perempuan dalam bidang politik setelah diberlakukannya perubahan atas UUD 1945 dimulai dengan disahkannya UU Nomor 12 tahun 2003 tentang pemilu baik DPR, DPD atau DPRD yang mana memuat agar partai politik peserta pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan paling tidak 30% di dalam mengajukan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pasal 65 ayat 1 UU Nomor 12 tahun 2003). Berkaitan dengan itu, lima tahun kemudian kebijakan tindakan khusus sementara dalam bentuk kuota minimal 30% keterwakilan perempuan diterapkan dalam undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik. (Nurchahyo. 2016:30).

UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (kini UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu) mengatur agar komposisi penyelenggara Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%. Pasal 6 ayat (5) UU tersebut menyatakan bahwa: “Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)”. Pada kelembagaan partai politikpun, tindakan afirmatif dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat. UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik, pada Pasal 2 menyatakan: “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan”. Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa: “Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notari”. Tidak cukup pada pendirian partai politik, tindakan afirmatif juga dilakukan pada semua tingkatan kepengurusan dari pusat hingga kabupaten/ kota. Mengenai pelaksanaan dan

teknisnya, diserahkan aturan masing-masing partai politik. Ketentuan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik: “Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh persen) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing”. Tindakan afirmatif terhadap perempuan pada partai politik, tidak berhenti pada pendirian dan kepengurusan saja. Partai politik baru dapat mengikuti Pemilu jika telah menerapkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusannya di tingkat pusat. Penegasan tersebut diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada Pasal 8 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa: “Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat”.

Bentuk partisipasi politik yang ideal bagi perempuan adalah kelanjutan perjuangan perempuan yang sudah dirintis sejak kongres perempuan 1928 kearah perjuangan kesejahteraan masyarakat dengan tetap berpedoman pada harkat dan martabat perempuan Indonesia berlandaskan norma Agama, sosial dan budaya. (Sastriyani. 2009:68).

### **2.1.3 Perempuan dan Pembangunan**

Diakui selama ini ada anggapan bahwa kualitas perempuan dalam pembangunan masih sangat rendah, yang menyebabkan peran kaum perempuan tertinggal dalam segala hal. Maka untuk mengatasinya diperlukan upaya dan strategi mengintegrasikan gender ke dalam arus pembangunan dengan cara menempatkan perempuan sebagai subjek pembangunan dan menghilangkan faktor kendala yang dihadapi perempuan dalam pembangunan.



Perempuan yang memiliki kualitas kehidupan yang baik juga berperan penting dalam menciptakan generasi bangsa yang lebih baik pada masa mendatang melalui peran mereka sebagai ibu dalam mendidik dan membesarkan anak-anak mereka. Karena itu, untuk memperkuat dan meningkatkan posisi dan peran perempuan dalam pembangunan berkeadilan. Peran perempuan dalam pembangunan yaitu memberdayakan potensi dirinya dan mengaktualisasikan motivasi intelektualnya. Perempuan bukan hanya sekedar agen tetapi penggerak pembangunan.

Program pemberdayaan perempuan dan mengatasi isu gender telah dilakukan melalui berbagai pendekatan mulai dari *pendekatan women in development (WID)*, kemudian *women and development (WAD)*, dan sampai pada pendekatan *gender and development (GAD)* yang dilengkapi dengan strategi pengarusutamaan gender (*gender meintreaming*).

1. Women in Development (WID).

Women in Development (WID) didasarkan pada teori modernisasi dan feminis liberal yang bertujuan untuk mengintegrasikan wanita dalam proses pembangunan. Perspektif WID berlanjut eksistensi seiring dengan paradigma modernisasi, dimana negara berkembang mengadopsi teknologi, kelembagaan dan nilai-nilai barat. Perspektif WID menekankan persamaan kesempatan untuk wanita. *liberal perspective on feminism*. Untuk membentuk keberadaan wanita dalam proses pembangunan, Kebijakan berorientasi wanita diperlukan dengan ambisi untuk meningkatkan efisiensi dan kemajuan pembangunan ekonomi. Dalam pendekatan WID lebih menekankan posisi produktif dalam tenaga kerja wanita.

Pendekatan *women in development (WID)* atau peningkatan peran wanita dalam pembangunan berpijak dari dua sasaran yaitu: pentingnya prinsip egalitarian dan menitikberatkan pada pengadaan program yang dapat mengurangi atau menghapuskan diskriminasi yang dialami

oleh para perempuan di sektor produksi. Program-program yang dapat diterapkan untuk pelaksanaan pendekatan WID adalah yang dapat menghasilkan pendapatan bagi perempuan dan juga mendorong perempuan memasuki dunia publik. Pendekatan WID dianggap mengalami kegagalan dalam membebaskan perempuan dari diskriminasi dan ketidakadilan.

Atas dasar itulah suatu pendekatan baru *gender and development* muncul sebagai suatu pendekatan yang sepenuhnya menggunakan analisis gender dan tidak menyalahkan korban ketidakadilan serta memberi perhatian pada ideologi yang dianut oleh baik laki-laki maupun perempuan yang sangat berpengaruh dalam kebijakan pembangunan, yakni bias gender dalam pembangunan. Strategi WID banyak mendapat kritik terutama dari kelompok feminis dengan menekankan tiga asumsi dasar, yaitu :

- a. Strategi ini diasumsikan sebagai agenda dari negara dunia pertama terhadap negara dunia ketiga.
- b. Diasumsikan strategi ini memiliki bias kepentingan dari kelompok feminisme liberal yang diwakili oleh perempuan kulit putih yang dipandang tidak memiliki kepentingan dengan pembebasan para perempuan di dunia ketiga
- c. Diasumsikan bahwa strategi ini lebih mengarah pada pengekan terhadap para perempuan dan bukan merupakan upaya pembebasan..

Kritik lain yang dilancarkan untuk strategi pemberdayaan ini adalah strategi ini lebih menekankan atau fokus pada peran seseorang dan mengabaikan hubungan dan relasi social antara laki-laki dan perempuan. Sehingga strategi ini dipandang belum mampu menjamin perempuan memperoleh manfaat pembangunan.

Ungkapan perempuan dalam pembangunan sedikit banyak menyimpulkan pemikiran pertama mengenai peran perempuan dalam pembangunan dan pendekatannya.

Ungkapan itu diciptakan pada awal 1970an oleh Women's Commite of the Washington D.C Chapter of the Society for International Development sebagai bagian dari strategi cermat. (Mosse. 1993:205). WID menjadi pendekatan dominan dalam pemecahan persoalan perempuan dunia ketiga, gagasan ini dianggap menjadi jalan satu-satunya dalam memperbaiki nasib berjuta-juta perempuan di negara dunia ketiga tersebut dengan agenda utama program WID adalah bagaimana melibatkan kaum perempuan dalam kegiatan pembangunan. (Fakih. 2013:60).

## 2. Women and Development (WAD).

Perempuan dan pembangunan (WAD) merupakan satu pendekatan feminis neo-marxis, yang muncul dalam paruh terakhir 1970an yang berasal dari kepedulian terhadap keterbatasan teori modernisasi. Pendekatan ini menunjukkan bahwa perempuan selalu penting secara ekonomi, dan kerja yang dilakukannya dalam rumah tangga dan komunitasnya sangat mendasar untuk mempertahankan masyarakat mereka. WAD mengakui bahwa laki-laki miskin menjadi korban dari proses pembangunan yang mengabaikan mereka, tetapi proses itu cenderung mengelompokkan perempuan tanpa menganalisis pembagian kelas, ras, dan etnis diantara mereka secara memadai. Pendekatan WAD berasumsi bahwa posisi perempuan akan lebih baik selama dan ketika struktur internasional menjadi lebih adil, dan dalam hal ini, pendekatan itu cenderung kurang mengindahkan sifat penindasan gender khususnya pada perempuan. Pendekatan WAD cenderung menitikberatkan kepada kegiatan yang mendatangkan pendapatan dan kurang mengindahkan tenaga perempuan yang disumbangkan dalam memepertahankan keluarga dan rumah tangga. (Mosse. 1993:208).

Salah satu kritik terhadap pendekatan ini adalah bahwa WAD gagal menganalisa dalam skala penuh, antara patriarki dan subordinasi perempuan. Bagi WAD, ini

berimplikasi bahwa partisipasi wanita akan semakin baik jika ada perubahan dalam struktur kelembagaan. Walau mungkin dapat berlangsung, WAD telah menggiring kepada pergeseran dimana wanita semakin produktif atas dasar korbanan sisi reproduktif dari kerja dan kehidupannya.

### 3. Pendekatan Gender and Development (GAD).

Akar teori dari model GAD adalah feminisme sosialis yang melihat sektor produksi dan reproduksi sebagai basis penindasan perempuan. Artinya pembebasan perempuan tidak hanya pada sektor reproduksi (domestik), tetapi juga pada bidang-bidang produktif (publik). GAD (Gender and Development) memandang pentingnya partisipasi negara dalam menunjang emansipasi perempuan dan negara memiliki tugas untuk menyediakan jasa sosial yang selama ini disediakan oleh perempuan secara individual seperti peralatan anak dan kesehatan.

Dengan demikian pendekatan tersebut memperbaiki pendekatan sebelumnya dengan mengakui pentingnya analisis kelas, ras, gender, dan pembangunan, sebagai masalah yang harus menjadi pusat perhatian. Ini berarti mode GAD tidak hanya memperhatikan perempuan, tetapi pada konstruksi sosial gender dan pemberian peran tertentu pada perempuan dan laki-laki. Lebih jauh model ini melihat perempuan lebih sebagai agen perubahan dari perubahan sosial dan bukan hanya sebagai penerima bantuan pembangunan yang pasif. Dengan cara ini dapat dicari penyelesaian masalah bersama melalui metode-metode yang demokratis, bukan sekedar penyuluhan-penyuluhan yang bersifat top down. Transformasi sosial semacam ini hanya bisa terjadi lewat pembentukan solidaritas perempuan yang terorganisir.

Bagi strategi GAD letak persoalannya bukanlah pada kaum perempuan sebagaimana diasumsikan semula, akan tetapi pada bagaimana menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan gender. Strategi kedua ini menitikberatkan pada pemberdayaan (*empowerment*)

dan perubahan struktur gender inilah yang dikenal dengan pendekatan *Gender and Development* (GAD) yang sebelumnya berubah menjadi strategi WAD (*Women and Development*) setelah tidak berhasilnya strategi WID. Berbeda dengan WID yang melahirkan proyek-proyek peningkatan peran perempuan seperti proyek peningkatan penghasilan perempuan dan didirikannya kementerian peranan wanita, maka puncak keberhasilan strategi ketiga ini menghasilkan kebijakan global yang monumental bagi perjuangan kaum perempuan ini, yakni dengan diterimanya secara global *konvensi anti segala bentuk diskriminasi terhadap kaum perempuan* yang dikenal dengan CEDAW (*Convention on the Elimination of all Form of Discrimination Against Women*) tersebut.

GAD menjadi satu-satunya pendekatan terhadap perempuan dalam pembangunan yang melihat semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan. (Mosse. 1993:204). Pendekatan GAD ini mengedepankan nilai yang sama antara laki-laki dan perempuan serta kaitannya dengan pekerjaan, maka pendekatan ini juga populer dikenal dengan istilah pemberdayaan terhadap perempuan.

Pemberdayaan lebih terkait dengan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) ketimbang pendekatan dari atas kebawah (*top-down*), dan kebanyakan pemikiran tentang pemberdayaan datang dari tulisan feminis dan gerakan perempuan yang muncul dari selatan.

#### **2.1.4 Perkembangan Perempuan dan Politik di Indonesia**

##### **A. Perkembangan Perempuan dan Politik di Indonesia pada Masa Kemerdekaan**

Sumbangsih kaum perempuan dalam membangun peradaban di Indonesia tidak bisa dianggap sepele. Sejarah mencatat bahwa dalam pasang surut proses Indonesia menjadi bangsa

besar hampir tidak luput dari perempuan di dalamnya. Kontribusi dan perjuangan yang dilakukan oleh perempuan menjadi kian dinamis sebab permasalahan-permasalahan yang ada hampir tidak lepas dari aspek perempuan. Seperti misalnya, permasalahan pendidikan pada masa pra kemerdekaan, dimana kaum perempuan bergerak untuk mendapatkan kesempatan pendidikan yang setara dengan laki-laki. Di Indonesia, permasalahan-permasalahan fundamen hampir tidak bisa dilepaskan dengan cara pandang masyarakat terhadap perempuan hal ini dipengaruhi oleh sudut pandang masyarakat yang masih berpegang pada nilai patriarki.

Setidaknya pada tahun 1928 menjadi tonggak awal berdirinya organisasi-organisasi perempuan, yakni dengan diselenggarakannya kongres pertama perempuan yang lebih tepatnya diselenggarakan pada 22 Desember 1928 yang dikemudian hari tanggal tersebut dijadikan sebagai hari ibu. Bagi kaum perempuan, titik tolak kemerdekaan mereka bukanlah dengan melihat bahwa perempuan sebagai sosok yang mandiri dan terpisah dari lingkungannya, melainkan sebagai pribadi yang terkait dengan kemajuan masyarakatnya. R.A Kartini menjadi simbol gerakan perempuan di tanah air. Selain Kartini dan tokoh perempuan lainnya. Terdapat juga organisasi-organisasi perempuan yang juga hadir pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia. Organisasi-organisasi tersebut berupaya untuk memperbaiki keadaan kaum perempuan dan mengubah tatanan yang menyebabkan kaum perempuan tertindas. Sebut saja Poetri Mardika, sebagai organisasi perempuan pertama pada masa kolonial yang berdiri pada tahun 1912. (Wieringa, 1998:3).

Gerakan perempuan yang terjadi pada akhir abad ke-18 sampai awal abad ke-20 banyak memusatkan perhatiannya pada upaya memperoleh ruang publik yang lebih luas dengan keterlibatan perempuan di dalam wilayah politik dan ekonomi, maka belakangan ini tuntutan yang memuncak dan meluas adalah penghilangan batasan wilayah publik dan pribadi dalam

masalah perempuan. Gerakan perempuan yang terjadi saat ini lebih kritis memandang asal-usul munculnya penindasan terhadap mereka. Menurut Syahfitri Anita dalam artikelnya yang berjudul "Gerakan Perempuan: Kajian Teoritis", wacana gerakan perempuan yang dihadirkan sejak awalnya merupakan suatu usaha untuk mengangkat posisi perempuan. Ini berangkat dari asumsi bahwa peran perempuan dalam kehidupan masyarakat atau ranah kebijakan publik di berbagai belahan dunia dari waktu ke waktu terus berkembang, khususnya di Indonesia. Perkembangan ini tentunya mengarah kepada terciptanya ruang yang memberikan kesetaraan bagi perempuan baik secara individual maupun perempuan sebagai komponen masyarakat (Syahfitri Anita, 2006: 3).

Pada tahun 1928 Kongres perempuan yang dilaksanakan di Yogyakarta memberikan tanda positif untuk kesadaran berpolitik bagi kaum perempuan Indonesia. Kemudian banyak bermunculan sejumlah organisasi perempuan sampai pada masa kemerdekaan, seperti perwari dan kowani. Partisipasi nyata dan dijaminnya hak-hak politik perempuan. Pada pemilu tahun 1955, perempuan Indonesia mulai memainkan peran dalam dunia politik dimana pada saat itu perempuan berhak untuk dipilih dan memilih dalam kontestasi pemerintahan. Partisipasi politik perempuan sampai saat ini semakin dibutuhkan dalam upaya pengintegrasian kebutuhan gender dalam berbagai kebijakan politik, pada awal abad ke-20 yang merupakan cikal-bakal perjuangan perempuan dalam mendapatkan hak-hak sebagai seorang perempuan Indonesia. Gerakan perempuan di Indonesia sudah seharusnya memperjuangkan bagaimana perempuan menjadi pemimpin atau *how to be a leader*, sudah saatnya meningkatkan kepercayaan diri dan kemampuan perempuan, jika dilihat dalam historis keadaan perempuan pada masa itu, dapat diketahui bahwa kekuatan dan ketabahan seorang perempuan dari awal perjuangan bangsa Indonesia hingga mencapai kemerdekaan, adalah keikutsertaan mereka dalam mewalan dan

merebut kemerdekaan Indonesia yang bisa terbebas dari penderitaan dan tekanan kolonialisme dan mengantarkan pada masyarakat madani.

Gerakan nasionalisme juga berkobar pada kalangan organisasi perempuan. Pada tanggal 22 desember 1928 diadakan kongres perempuan Indonesia I di Yogyakarta. Kongres ini merupakan tonggak awal pergerakan modern kaum perempuan di Indonesia. Tujuan dari kongres adalah untuk mempersatukan cita-cita memajukan perempuan Indonesia. Hasil yang dicapai adalah terbentuknya federasi atau gabungan perkumpulan perempuan yang bernama perserikatan perempuan Indonesia (PPI). PPI beralih nama menjadi PPII (Perserikatan perhimpunan isteri Indonesia) pada tahun 1929. PPII menghasilkan dua agenda utama: pertama, meningkatkan harkat perempuan; dan kedua, ikut memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Selama masa pergerakan nasional tema-tema perjuangan perempuan juga mencakup isu-isu pendidikan bagi kaum perempuan, keadilan dan poligami. Kongres perempuan Indonesia II diadakan di Jakarta tahun 1935. Kongres tersebut membicarakan tentang perburuhan perempuan, pemberantasan buta huruf dan perkawinan. Isu nasionalisme dan politik pun juga muncul. Dan perempuan terlibat aktif dalam gerakan perjuangan kemerdekaan. Motivasi utama yang mendorong gerakan kemerdekaan Indonesia adalah kekecewaan terhadap kekuasaan colonial yang paternalistic dan berwatak menindas laki-laki, akan tetapi sebaliknya perempuan berat mengalaminya, baik dalam kehidupan public maupun pribadi. Penindasan ini mendorong perempuan berpartisipasi aktif dalam gerakan kemerdekaan. Pada tanggal 23-28 juli 1938 diadakan kongres III, dan memutuskan pada tanggal 22 desember menjadi hari ibu.

## B. Perkembangan Perempuan dan Politik Pasca Kemerdekaan



Pada masa pasca proklamasi kemerdekaan kaum perempuan mulai bergerak dan ikut andil dalam berbagai kegiatan dan politik yang dijalankan oleh negara. Partisipasi nyata dan dijaminnya hak-hak politik perempuan tercermin pada pemilu tahun 1955 dimana perempuan Indonesia berhak untuk dipilih dan memilih. Hak politik yang sama antara laki-laki dan perempuan dengan lahirnya UU No. 80 Tahun 1958 yang menjamin adanya prinsip pembayaran yang sama untuk pekerjaan yang sama antara perempuan dan laki-laki. Mereka tidak dibedakan dalam sistem pengajian. Demikian juga dengan terpilihnya Maria Ulfah menjadi menteri sosial pada kabinet Syahrir II (1946) dan SK. Trimurti menjadi Menteri perburuhan pada kabinet Amir Sjarifuddin (1947- 1948). (Fathurrosi. 2018).

### C. Perkembangan Perempuan dan Politik pada Masa Orde Baru

Pada masa orde baru yang menjadi target penting telah dilakukan oleh seluruh lembaga pemerintahan yaitu dengan memberlakukan kebijakan politik perempuan dan ekonomi berorientasi pada pembangunan sebagai refleksi kebijakan pemerintahan pada masa orde lama yang lebih menekankan pada pembangunan ideology dan politik. Perempuan telah ditempatkan sebagai partner dalam pembangunan, itu artinya. Perempuan mulai dianggap penting dalam ranah pemerintahan dan pembangunan nasional. Hal ini dapat dilihat betapa pentingnya posisi perempuan bagi negara Indonesia sehingga ditetapkan dalam GBHN Tahun 1998 yang menetapkan bahwa “perempuan memiliki hak, kewajiban, kesempatan yang sama dengan laki-laki untuk ikut serta dalam kegiatan pembangunan”<sup>4</sup> . Kebijakan pemerintah Orde baru telah membentuk kementerian khusus urusan wanita, bahkan Dharma wanita di pegang langsung oleh

presiden dan wakil presiden sebagai Pembina utama dan isterinya sebagai penasehat utama dan PKK yang menjadi suatu proyek kegiatan Menteri Dalam Negeri. Kelahiran kedua organisasi tersebut secara umum tidak terlepas dari situasi sosial politik, dan kepengurusannya didasarkan pada jabatan structural dari suami di pemerintahan. Otonomi individu dalam menentukan nasib sendiri terabaikan dan secara bebarengan telah disubordinasikan dalam mendukung penuh kepentingan suami. Orde baru telah menciptakan fondasi untuk politik gender yang secara mendasar mendelegitimasi partisipasi perempuan dalam kegiatan-kegiatan politik. Untuk mengkonstruksikan ideology gender yang mendasar “ibuisme” yaitu suatu paham yang melihat kegiatan ekonomi perempuan sebagai bagian dari perannya sebagai ibu dan partisipasinya dalam politik menjadi hal yang tidak layak. (Fathurrosi.2018)

#### D. Perkembangan Politik dan Perempuan pada Masa Reformasi

Gerakan perempuan menjadi suatu bagian yang tidak terpisahkan dari gerakan reformasi untuk demokrasi. Hal ini ditandai dengan terpilihnya presiden perempuan pertama untuk Indonesia pada tahun 2001, yaitu Megawati Soekarno Putri; dan demikian juga telah ditetapkan Undang-undang No 12 Tahun 2003 yang menetapkan kuota 30% keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif (pasal 65 ayat 1). Dengan disepakatinya kuota 30% bagi perempuan untuk duduk di parlemen, di satu sisi merupakan agenda besar bagi perempuan untuk menetapkan langkahnya berpartisipasi dan turut serta dalam proses pengambilan keputusan di bidang politik, dan menyuarakan aspirasi perempuan yang selama ini terpinggirkan dan juga mengubah kondisi masyarakat ke arah yang lebih baik dan demokratis. Tantangan berat bagi perempuan Indonesia selama ini masih adanya keraguan di kalangan masyarakat tertentu apakah perempuan siap dan mampu menjalankan fungsi dan peran di kancah politik. Persoalan yang dihadapi perempuan lebih disebabkan kendala nilai social budaya yang tidak memberi akses dan kesempatan

menduduki posisi sentral di lembaga-lembaga elite, kendatipun aspek kemampuan intelegensi, manajerial dan kemampuan kepemimpinan perempuan Indonesia memiliki kualitas yang memadai. (Fathurrosi. 2018).

## **2.2 Kerangka Berfikir**

Anggota dewan atau anggota legislatif merupakan pejabat publik atau elite politik termasuk di dalam DPRD Kabupaten Kuningan merupakan elite atau politisi atau pejabat publik yang tentunya memiliki tugas, peran dan fungsinya, termasuk anggota dewan perempuan DPRD Kuningan yang jika dilihat dari aspek kuantitas tidak memenuhi kuota afirmasi sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang. Untuk itu dapat dilihat sebagai sebuah keunggulan yakni partisipasi dari anggota dewan tersebut. Dalam perumusan rancangan peraturan daerah ketahanan keluarga di Kabupaten Kuningan, tentu ada andil bagian dari anggota dewan perempuan, baik dari pansus perda ketahanan keluarga maupun dari badan pembentukan peraturan daerah ataupun pihak lain yang turut berkontribusi besar dalam pembentukan perda ketahanan keluarga di Kabupaten Kuningan.

**Gambar 2.1. : Kerangka Pemikiran**



