

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Gender dan Politik**

Menurut Deaux & Kite (1987) dan menurut Thomson & Priestley (1996) dalam buku Partini (2013), Gender adalah sebuah konstruksi sosial dan budaya yang pada akhirnya membedakan antara ciri-ciri maskulin dan feminin. Ciri-ciri maskulin dan feminin bersifat relatif karena bergantung pada konteks sosial dan budaya dari masyarakat yang terkait. Konsep gender muncul karena para ilmuwan sosial melihat bahwa subordinasi perempuan merupakan hal yang umum dan telah terjadi selama bertahun-tahun, dengan keuntungan yang biasanya berada di pihak laki-laki sehingga hampir menjadi sebuah ideologi.

Gender merupakan sifat yang melekat pada laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan secara sosial dan budaya (Fakih, 1994). Makna gender mengacu pada atribut dan peluang ekonomi, sosial dan budaya yang terkait dengan menjadi laki-laki atau perempuan (Saguni, 2020). Di sebagian besar masyarakat, menjadi laki-laki maupun perempuan bukan hanya masalah karakteristik biologis dan fisik yang berbeda. Hubungan antara laki-laki dan perempuan baik di dalam keluarga, tempat kerja ataupun ruang publik juga mencerminkan pemahaman tentang bakat, karakteristik dan perilaku yang sesuai untuk perempuan dan laki-laki (Suhra, 2013).

Konsep gender merupakan sifat yang melekat kepada kaum perempuan yang dibentuk oleh faktor-faktor sosial maupun budaya. Oleh karena itu, faktor sosial tersebut membentuk perempuan menjadi dikenal sebagai makhluk yang lemah lembut, cantik emosional maupun keibuan, sedangkan laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa (Guntur, 2019). Ideologi gender merupakan ideologi yang mengkotak-kotakkan peran dan posisi ideal perempuan di dalam rumah tangga dan masyarakat. Peran ideal ini pada akhirnya menjadi sesuatu yang baku dan stereotip (Deaux dan Kite, 1987) dalam buku Partini (2013). Ideologi gender seringkali memojokkan perempuan ke dalam sifat feminin yaitu karaktersitik kepantasan yang dianggap sesuai dengan keperempuanannya. Hal ini berdampak pada segala sesuatu yang sejalan dengan ideologi gender yang mendatangkan perasaan aman bagi sebagian besar laki-laki dan sebagian kecil perempuan. Karakteristik kepantasan yang berlaku di dalam masyarakat dan yang semakin baku ini berkaitan erat dengan kebudayaan di setiap daerah karena gender yang berlaku di dalam suatu masyarakat ditentukan oleh pandangan masyarakat di daerah itu sendiri.

Gender dapat berlangsung di dalam masyarakat karena di dukung oleh sistem kepercayaan gender atau *gender belief system*. Sistem kepercayaan gender ini didasarkan pada sejumlah kepercayaan dan pendapat tentang laki-laki yang maskulin dan perempuan yang feminin. Sistem ini mencakup sikap terhadap peran dan perilaku yang baku dan sesuai bagi laki-laki dan perempuan. Pola baku inilah yang akhirnya membentuk suatu stereotip yaitu

suatu pengkotak-kotakkan peran laki-laki dan perempuan. Sistem kepercayaan gender ini mencakup elemen deskriptif yaitu kepercayaan tentang bagaimana “sebenarnya” laki-laki dan perempuan serta bagaimana “seharusnya” laki-laki dan perempuan bersikap (Deaux dan Kite, 1987) dalam buku Partini (2013).

Perbedaan gender atau *gender differences* antara manusia berjenis kelamin laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang sangat panjang, oleh karena itu terbentuknya perbedaan-perbedaan gender dikarenakan beberapa hal seperti diantaranya dibentuk, disosialisasikan, diperkuat bahkan dikonstruksi secara sosial atau kultural melalui ajaran keagamaan dan negara. Melalui proses yang panjang itu, sosialisasi gender tersebut akhirnya dianggap menjadi ketentuan Tuhan seolah-olah bersifat biologis yang tidak bisa diubah lagi sehingga perbedaan-perbedaan gender dianggap dan dipahami sebagai kodrat laki-laki dan kodrat perempuan.

Deaux dan Kite (1987) dalam buku Partini (2013) menunjukkan bahwa setiap masyarakat memiliki citra yang jelas tentang bagaimana “seharusnya” laki-laki dan perempuan, dan ini dapat dilihat dalam sistem kepercayaan gender yang ada. Meskipun tidak ada kesepakatan umum atau universal tentang gender, tetapi ada generalisasi dalam pandangan kultural yang masih ada. Sebuah penelitian oleh Williams dan Best di 30 negara menunjukkan bahwa pandangan tentang atribut laki-laki dan perempuan relatif sama di berbagai masyarakat. Secara umum, laki-laki dianggap lebih

kuat dan aktif, ingin mencapai sesuatu, dominan, mandiri, dan agresif, sedangkan perempuan dianggap lebih lemah dan pasif, lebih mengalah dan bersifat afiliasi, serta lebih memperhatikan lingkungan.

Sistem kepercayaan masyarakat tentang gender lebih kepada asumsi yang kebenarannya dapat diterima sebagian saja karena kepercayaan setiap orang dalam suatu masyarakat tidak selalu dapat menunjukkan kenyataan yang akurat dan yang sesungguhnya. Oleh karena itu, ada kemungkinan mengandung kesalahan interpretasi dan pandangan yang bias. Beberapa aspek stereotip gender dan sistem kepercayaan masyarakat didasarkan pada kenyataan yang dialami atau yang sesungguhnya terjadi di dalam masyarakat. Namun tidak semua aspek ini berlaku untuk masyarakat Indonesia.

Pada era globalisasi, dunia kerja tidak lagi membutuhkan kekuatan fisik, melainkan keahlian berpikir atau otak. Karena semakin banyak kesempatan bagi perempuan untuk menerima pendidikan tinggi, kemampuan berpikir perempuan sama dengan kemampuan berpikir laki-laki, sehingga label feminin dan maskulin menjadi tidak terlalu penting. Meskipun begitu, gender masih berlaku pada pekerjaan produktif terutama dalam promosi karir dan dalam posisi struktural, dimana laki-laki masih lebih sering ditugaskan. Namun, dalam pekerjaan rumah tangga, konsep gender juga mengalami perubahan, karena semakin sulitnya mencari pengganti ibu rumah tangga, laki-laki mulai membantu pekerjaan rumah tangga.

Gender adalah perbedaan peran antara perempuan dan laki-laki yang terbentuk melalui konstruksi sosial dan kebudayaan, bukan karena faktor biologis yang bawaan sejak lahir. Gender terbentuk melalui pemahaman yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Sebagai contoh, dalam kebudayaan tertentu, perempuan diharapkan untuk mengasuh dan merawat anak, sedangkan laki-laki diharapkan untuk mencari nafkah. Hal ini merupakan contoh dari perbedaan gender yang terbentuk melalui konstruksi sosial.

Gender memiliki pengaruh dalam struktur sosial yang dapat dilihat dalam budaya pada suatu masyarakat, realitas yang terjadi saat ini menunjukkan bahwa ketimpangan gender banyak terjadi dan ditemui pada perempuan sebagai suatu bentuk ketimpangan gender seperti adanya kekerasan, beban ganda dalam bekerja, adanya subordinasi, marginalisasi hingga stereotip.

### **2.1.2 Keterwakilan Politik Perempuan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), keterwakilan adalah hal atau keadaan terwakili. (Rasyidin dan Aruni, 2018), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 pasal 46 menjelaskan tentang keterwakilan perempuan di dalam ruang lingkup politik yang menyatakan bahwa:

*“Merupakan sebuah pemberian kesempatan dan kedudukan yang sama bagi wanita untuk melaksanakan peranannya dalam*

*bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, kepartaian dan pemilihan umum menuju keadilan dan kesetaraan gender.”*

Dari pernyataan diatas, penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa keterwakilan perempuan dalam politik merupakan suatu keadaan dimana seorang perempuan ikut serta terlibat dalam kegiatan yang berbau politik. Dalam kaitannya dengan lembaga legislatif yaitu DPRD di Kabupaten Pangandaran yang berarti keikutsertaan perempuan dalam keanggotaan DPRD. Hal ini dilakukan agar dapat menciptakan keadilan antara laki-laki dan perempuan.

Lembaga politik merupakan organisasi yang melaksanakan fungsi-fungsi politik dalam masyarakat, baik itu berbentuk negara ataupun yang timbul akibat kehendak masyarakat. Contoh lembaga politik yang dimaksud meliputi partai politik, parlemen, eksekutif, yudikatif, dan lembaga lain yang fokus pada cara dan tujuan politik di dalam masyarakat. Partai politik, hmas, dan pilar adalah beberapa lembaga politik terkemuka yang bertugas mengukur keterwakilan atau representasi perempuan. (Ramdany, 2016: 15).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa pentingnya adanya perwakilan perempuan di dalam sebuah partai politik dan mengharuskan setiap partai politik memenuhi persyaratan tersebut untuk dapat mengikuti sebuah pemilihan umum. Meskipun keterwakilan perempuan dalam politik telah dibahas dan diterapkan melalui undang-undang pada sebelumnya, namun dalam praktiknya tetap saja masih kurang

dilakukan oleh partai politik. Dalam undang-undang yang mengatur tentang partai politik, regulasi mengenai keterwakilan perempuan di dalam partai politik kini diperketat untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam dunia politik.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada pasal 2 dan pasal 20 tertuang jelas mengenai regulasi atau aturan keterwakilan perempuan. Dalam pasal-pasal tersebut partai politik wajib untuk melihat unsur perempuan di dalam partainya, yaitu:

- a. Pasal 2 ayat 2 berbunyi: pendirian dan pembentukan kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% keterwakilan perempuan.
- b. Pasal 2 ayat 5 berbunyi: kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% keterwakilan perempuan.
- c. Pasal 20 berbunyi: 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% yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing.

Pada pemilihan umum pertama kali di Indonesia tahun 1955, semua warga negara baik pria maupun wanita, memiliki hak yang sama untuk dipilih dan memilih. Meski begitu, hasil dari pemilu ini menunjukkan bahwa hanya 17 wanita atau sekitar 6,25% dari total 272 anggota DPR yang

terpilih. Meskipun terpilih, suara mereka hampir tidak terdengar dalam pembuatan kebijakan, dan tidak ada satu pun menteri perempuan dalam susunan kabinet. (Ramdany 2016: 16).

Banyak faktor yang menjadi penyebab mengapa kaum perempuan tertinggal dalam kepengurusan lembaga politik seperti pada partai politik. Salah satu faktornya adalah karena dalam kancah perpolitikan di partai, laki-laki memiliki lebih banyak pilihan untuk menjadi sumber daya manusia yang berkualitas dibandingkan dengan kaum perempuan. Selain itu, peran tradisional perempuan sebagai ibu dan istri dalam rumah tangga juga membuat mereka dianggap kurang sesuai dalam mengurus organisasi politik. Pandangan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan juga mempengaruhi, di mana perempuan lebih cenderung berorientasi pada peran sebagai istri dan ibu yang baik sementara laki-laki lebih ingin berkiprah dalam sosial kemasyarakatan. Selain itu, sifat alami perempuan seperti menstruasi, hamil, dan mengurus anak juga dianggap menghambat partisipasi mereka dalam politik dan pemerintahan. Adanya pandangan bahwa perempuan yang berpolitik dianggap tidak lazim juga menyebabkan banyak perempuan merasa minder dan kurang semangat dalam terlibat dalam politik. Terakhir, superioritas laki-laki dalam beberapa lingkungan juga menyebabkan mereka merasa tidak nyaman jika istrinya terlibat di luar rumah tangga dan merasa terancam. (Agung dan Yuliawati 2013: 5).

Untuk meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, terdapat dua pandangan yang dapat diambil. Pandangan pertama adalah meningkatkan kualitas perempuan untuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif agar mereka dapat bersaing dengan baik dalam pemilihan umum. Untuk mencapai tujuan ini, pendidikan dan pelatihan politik bagi perempuan sangat penting. Artinya, kunci untuk mencapai kesetaraan adalah memberdayakan perempuan. Sementara itu, pandangan kedua menekankan pada penciptaan sistem dan mekanisme pemilu yang memudahkan perempuan untuk terpilih ke parlemen. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan khusus untuk calon anggota legislatif perempuan agar mereka memiliki peluang yang lebih besar dalam pemilihan umum. Kebijakan khusus ini hanya bersifat sementara dan digunakan untuk mengejar ketertinggalan perempuan dalam perpolitikan. Apabila kondisi yang setara telah tercapai, kebijakan ini dapat dihapus karena perempuan sudah memiliki kesempatan yang sama dalam kompetisi politik. Inti dari pandangan ini adalah kebijakan afirmatif atau tindakan khusus sementara (Ramdany 2016: 17).

Angka keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pangandaran cukup tinggi dibandingkan dengan daerah tetangganya seperti Kota Banjar, Kabupaten Ciamis dan Kota Tasikmalaya. Dengan tingginya angka keterwakilan perempuan ini anggota legislatif perempuan diharapkan dapat berpartisipasi secara optimal.

### **Konsep Affirmative Action**

Kebijakan afirmatif atau *affirmative action* adalah sebuah undang-undang dan kebijakan yang memberikan kompensasi dan keistimewaan kepada kelompok tertentu dalam situasi-situasi tertentu untuk mencapai proporsi representasi yang lebih adil di berbagai institusi dan profesi. *Affirmative action* ini merupakan bentuk diskriminasi positif yang bertujuan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Implementasinya harus didasarkan pada hukum dan disertai dengan jaminan pelaksanaannya yang jelas, yang tercantum dalam konstitusi dan undang-undang.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati, diterbitkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan pada bulan Februari 2003 diadopsi kembali kebijakan kuota dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Hal ini dilakukan untuk memperluas partisipasi dan keterwakilan politik perempuan. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik menetapkan fungsi dan kewajiban partai politik dalam mencapai kesetaraan dan keadilan gender serta meningkatkan keterwakilan dan peran perempuan di bidang politik. Sementara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum menekankan bahwa setiap partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan umum harus mengajukan calon anggota legislatif untuk setiap daerah pemilihan, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sebanyak minimal 30%. Dengan menerapkan kuota 30%, diharapkan perempuan dapat

menduduki posisi strategis di lembaga legislatif dan mempengaruhi kebijakan negara. Kuota 30% ini merupakan salah satu bentuk *affirmative action* untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di dunia politik.

Secara umum, *affirmative action* dapat diartikan sebagai tindakan proaktif untuk menghilangkan perlakuan diskriminasi berbasis gender atau ras dan memperbaiki dampak dari perlakuan diskriminatif di masa lalu. Kuota sering kali dikaitkan dengan *affirmative action*, tetapi kesempatan atau *opportunity* adalah fokus utamanya. Pemberian kesempatan harus didasarkan pada kualifikasi tertentu, dan kuota diperlukan untuk mencapai keseimbangan dan representasi yang signifikan, seperti partisipasi perempuan mencapai 30%. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa pandangan dan isu perempuan diintegrasikan dalam kebijakan. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum adalah contoh *affirmative action* dalam politik yang diharapkan dapat meningkatkan keterwakilan dan peran perempuan dalam bidang politik.

Kuota 30% untuk perempuan adalah suatu bentuk tindakan khusus sementara yang diberikan untuk jangka waktu tertentu. Tindakan khusus ini tidak diberlakukan secara terus-menerus, tetapi hanya pada kasus-kasus tertentu dan harus dihentikan ketika kesetaraan telah tercapai. Tujuan substansi selanjutnya adalah untuk mempercepat terciptanya posisi yang sama dan kondisi yang adil bagi perempuan yang terpinggirkan secara sosial dan

politik serta mendorong pengakuan, kesempatan yang sama, dan perlindungan hak-hak asasi perempuan. Substansi ketiga ini berdampak pada pencapaian keadilan dan kesetaraan.

### **2.1.3 Konsep DPRD**

Pokok-pokok pembagian kekuasaan di suatu negara diatur di dalam konstitusi negara bersangkutan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Undang-Undang 1945 sebelum di amandemen menggunakan prinsip pembagian kekuasaan atau *distribution of power* diantara lembaga tinggi negara bukan menggunakan prinsip pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Konsekuensi logisnya terjadi saling pengaruh dan tumpang tindih antara kekuasaan satu lembaga dengan lembaga lainnya. Sistem semacam itu kemudian menjadi latar belakang terbentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan menetapkan peraturan daerah berada di tangan kepala daerah sedangkan DPRD memiliki hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.

Undang-undang tersebut juga menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Eksekutif Daerah atau BED meliputi kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakil dan perangkat daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Badan Legislatif Daerah atau BLD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan alat-alat kelengkapannya yang terdiri dari pimpinan, komisi dan panitia-panitia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di

daerah merupakan sarana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Lembaga DPRD yang berada di daerah yaitu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintah daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan juga menampung aspirasi masyarakat yang diwakili di daerahnya. Keberadaan lembaga legislatif ini berawal dari keinginan masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan di dalam suatu negara yang mulai terpusatkan pada seorang kepala negara yang mendapatkan legitimasi dan juga melembaga dalam lembaga legislatif. Kemudian yang terdapat di dalam lembaga DPRD diantaranya yaitu kursi untuk partai politik, fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat-alat kelengkapan lainnya sebagai alat untuk terselenggaranya pemerintah daerah yang memiliki fungsi utama legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Zakaria, 2021).

Menurut Soeseno (2013) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD kabupaten atau kota terdiri atas anggota partai politik yang merupakan peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten atau kota ini merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten atau kota. DPRD kabupaten atau kota memiliki fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kemudian DPRD kabupaten atau kota ini juga mempunyai wewenang dan tugas diantaranya adalah:

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten atau kota bersama bupati atau walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten atau kota yang diajukan oleh bupati atau walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten atau walikota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati atau walikota dan wakil bupati atau wakil walikota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati atau wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati atau wakil walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah kabupaten atau kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati atau walikota dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten atau kota;

- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2014 pasal 372 dan pasal 373 dijelaskan bahwa anggota DPRD kabupaten atau kota memiliki hak dan kewajiban anggota. Anggota DPRD kabupaten atau kota berhak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten atau kota, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler, keuangan dan administrasi.

#### **2.1.4 Teori fungsi legislatif**

Menurut Indra Perwiran (2006) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan legislatif di daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk lembaga perwakilan rakyat dan lembaga ini biasa disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah

sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, diantaranya adalah:

1. *Polici Making* yaitu merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan daerah;
2. *Regulator* yaitu mengatur seluruh kepentingan daerah baik itu urusan rumah tangga daerah atau otonom maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya kepada daerah;
3. *Budegting* yaitu perencanaan anggaran daerah atau APBD.

Menurut Mardiasmo (2018) dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri sebagai kekuasaan penyeimbang atau *balance power* yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap kepala daerah atau seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut ini:

1. *Representation* yaitu mengartikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
2. *Advokasi* yaitu aspirasi secara komprehensif dan mempejuangkannya melalui negosiasi kompleks serta tawar menawar politik yang sangat kuat. Hal ini dikatakan wajar karena mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan ataupun tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3. *Administratif Oversight* yaitu menilai atau menguji dan jika perlu berusaha mengibah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini maka tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat.

Menurut Yusuf Anwar (2006) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, implementasi dari kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya ke dalam tiga fungsi yaitu:

1. Fungsi legislasi;
2. Fungsi anggaran;
3. Fungsi pengawasan.

Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan hasil sebagai berikut ini:

1. Perda-perda yang aspiratif dan responsif, artinya perda-perda yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud jika mekanisme penyusunan perda bersifat eksklusif dan tertutup. Maka dari itu mekanisme penyusunan perda yang dituangkan dalam peraturan tata tertib DPRD harus dibuat dengan sedemikian rupa supaya mampu menampung aspirasi rakyat yang optimal.
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD yang efektif dan efisien serta terdapat kesesuaian yang masuk akal antara kondisi

kemampuan keuangan daerah dengan pengeluaran hasil kinerja pelayanan masyarakat.

3. Dalam fungsi ini diharapkan terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas baik itu di dalam proses pemerintahan ataupun di dalam anggaran.

#### A. Fungsi legislasi

Menurut John M. Echols (1997), fungsi legislasi berasal dari kata legislasi atau *legislation* yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Kemudian kata *legislation* itu merupakan kata asal *to legislate* yang artinya mengatur dan membuat undang-undang. Kemudian dalam (Isra, 2010) menurut Jimly Asshidqie, fungsi legislasi terdapat empat bentuk kegiatan yang diantaranya:

1. Prakarsa pembuatan undang-undang atau *legislative initiation*;
2. Pembahasan rancangan undang-undang atau *law making process*;
3. Menyetujui atas pengesahan rancangan undang-undang atau *law enactment approval*;
4. Memberi persetujuan ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi yang dimiliki anggota DPRD provinsi maupun kabupaten atau kota dalam membentuk peraturan daerah atau perda bersama gubernur atau bupati atau walikota. Seperti dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 150 yang menjelaskan terkait pelaksanaan fungsi pembentukan perda dilakukan dengan cara:

1. Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda;
2. Mengajukan usul rancangan perda;
3. Menyusun program pembentukan perda bersama dengan kepala daerah.

Asas pembentukan dan materi muatan peraturan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip NKRI. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa pembentukan perda mencakup tahapan sebagai berikut ini:

1. Perencanaan, pada tahap ini dilakukan dalam suatu program pembentukan perda atau propemperda dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah dan terpadu.

2. Penyusunan, pada tahap ini merupakan teknik atau cara-cara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini sesuai dengan pasal 64 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa penyusunan Raperda dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
3. Pembahasan, pada tahap pembahasan raperda dilakukan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Adapun dalam hal pembahasan dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
4. Pengesahan atau penetapan, pada tahap ini raperda yang telah disetujui bersama DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi perda.
5. Pengundangan, pada tahap ini perda diundangkan dalam lembaran daerah dimana pengundangan tersebut dilakukan oleh sekretaris daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan yang mengikat sejak tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam perda yang bersangkutan.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi yang secara ideal diharapkan dapat melahirkan perda-perda yang aspiratif dan responsif, artinya perda-perda yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud jika

mekanisme penyusunan perda bersifat eksklusif dan tertutup. Maka dari itu mekanisme penyusunan perda yang dituangkan dalam peraturan tata tertib DPRD harus dibuat dengan sedemikian rupa supaya mampu menampung aspirasi rakyat yang optimal.

#### B. Fungsi Anggaran

Berdasarkan pasal 152 ayat 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan fungsi anggaran DPRD yang dilakukan dengan cara:

1. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD;
2. Membahas rancangan perda tentang APBD;
3. Membahas rancangan perda tentang perubahan APBD;
4. Membahas rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Menurut Hamzah (2014), fungsi anggaran merupakan suatu kegiatan yang dijalankan dalam penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD bersama pemerintah daerah. DPRD dalam menjalankan fungsi ini harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif dan sebagaimana legitimator usulan APBD atas pengajuan pemerintah daerah. Fungsi anggaran DPRD merupakan bentuk tugas yang harus dijalankan oleh DPRD untuk mencapai tujuan pemerintah daerah

yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pemerintah daerah dan DPRD.

Menurut Nafarin (2013) menjelaskan bahwa fungsi anggaran memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi perencanaan, dalam hal ini anggaran digunakan untuk menentukan rencana belanja dan sumber dana yang ada se-efisien mungkin.
2. Fungsi pelaksanaan, dalam hal ini anggaran digunakan sebagai pedoman pelaksanaan pekerjaan yang artinya sebelum pekerjaan dilaksanakan terlebih dahulu mendapat persetujuan yang berwenang terutama dalam hal keuangan.
3. Fungsi pengawasan, dalam hal ini anggaran merupakan alat pengawasan atau pengendalian. Pengawasan yang berarti mengevaluasi atau menilai terhadap pelaksanaan pekerjaan dengan cara yang pertama adalah membandingkan realisasi dengan rencana anggaran, kemudian yang kedua dengan cara melakukan tindakan perbaikan bila dipandang perlu atau apabila terdapat penyimpangan yang merugikan.

Dalam melaksanakan fungsi anggaran yang secara ideal diharapkan dapat melahirkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD yang efektif dan efisien serta terdapat kesesuaian yang

masuk akal antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan pengeluaran hasil kinerja pelayanan masyarakat.

### C. Fungsi Pengawasan

Berdasarkan pasal 153 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan terkait fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan perda dan peraturan kepala daerah;
2. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Menurut Aminuddin (2015) Fungsi DPRD adalah sebagai lembaga pengawasan politik. DPRD sebagai struktur politik akan mewujudkan pola berlaku sebagai bentuk perwujudan melaksanakan demokrasi sesuai dengan tugasnya, salah satunya yaitu melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang melekat pada DPRD selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran. DPRD duduk dan dipilih oleh rakyat semata-mata sebagai wakil daripada masyarakat dalam menjangkau aspirasi. Fungsi pengawasan yang digadag-gadangkan tersebut diharapkan bisa berjalan efektif

sesuai dengan harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Kedudukan yang sejajar antara DPRD dengan pemerintah daerah sesuai dengan pendelegasian UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dengan begitu perlunya melakukan pengawasan satu sama lain secara efektif dan efisien melalui mekanisme check and balance yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, sehingga fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan oleh lembaga DPRD. Dalam fungsi pengawasan ini diharapkan terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas baik itu di dalam proses pemerintahan ataupun di dalam anggaran.

### **2.1.5 Konsep Peran**

Menurut Soekanto (2017) peran merupakan aspek dinamis kedudukan atau status. Jika seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran. Perbedaan antara peran dan kedudukan merupakan kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya itu tidak dapat dipisahkan karena salah satunya tergantung pada yang lain dan juga sebaliknya. Peran yang sudah melekat pada individu dalam kondisi sebuah masyarakat ini kadang menimbulkan ketidaksesuaian yang diakibatkan tidak dijalankannya peran tersebut oleh individu yang bersangkutan.

Keterpisahan antara individu dengan perannya terkadang ditimbulkan dengan ketidakmampuan individu dalam melaksanakan peran yang diberikan oleh masyarakat. Setiap individu yang menjalankan peran cenderung tidak sendiri dalam melaksanakan peran sosialnya. Soekanto (2017) menyebut bahwa ada lingkaran sosial yaitu tempat yang dimana seseorang mendapatkan dan melaksanakan peran sosialnya. Peran itu tentunya mengaitkan banyak pihak yang terkait pada peran yang dilaksanakan tergantung dari besar atau tidaknya peran yang diberikan. Pada suatu kondisi tertentu terdapat kecenderungan untuk lebih mementingkan kedudukan daripada melaksanakan peran yang dibebankan oleh masyarakat. Kondisi tersebut terkadang ditimbulkan karena hasutan kebutuhan material sehingga status sosial atau prestise dengan tinggi rendahnya terkadang ditentukan dengan seberapa besar jabatan ataupun pangkat yang dimiliki seseorang dan juga jika kita memasukkan variabel kemewahan dalam posisi yang dimiliki tersebut. Maka dari itu tidak heran apabila peran mendapat tempat yang lebih rendah daripada kedudukan dan pada akhirnya para pemilik kedudukan tersebut lebih banyak meminta kepada masyarakat berupa penghargaan walaupun dengan peran yang sangat minim.

Menurut Soerjono Soekanto dalam Kusumasturi (2014) terdapat beberapa unsur peranan diantaranya adalah:

1. Aspek dinamis dari kedudukan.
2. Perangkat hak-hak dan kewajiban.

3. Perilaku sosial dari pemegang kedudukan.
4. Bagian dari aktivitas yang dimainkan seseorang atau tindakan yang dilakukan seseorang.

Hubungan-hubungan sosial yang terdapat di dalam masyarakat merupakan hubungan antara peranan-peranan individu atau seseorang dalam masyarakat. Sementara itu, peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat. Kemudian seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat dengan menjalankan suatu peranan. Menurut Soerjono Soekanto, terdapat syarat-syarat dalam peran yang mencakup tiga hal penting yaitu:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Dalam hal ini peranan merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan adalah sebuah konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh seseorang atau individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat didefinisikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Menurut J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto (2010), peranan dapat membimbing individu atau seseorang dalam berperilaku karena fungsi peran itu sendiri adalah sebagai berikut:

1. Memberi arah pada proses sosialisasi;

2. Pewarisan tradisi, kepercayaan, nilai-nilai, norma-norma dan pengetahuan;
3. Dapat mempersatukan kelompok atau masyarakat;
4. Menghidupkan sistem pengendalian dan control sehingga dapat melestarikan kehidupan masyarakat.

Di dalam masyarakat, peranan sosial dapat diklasifikasikan dengan berbagai macam cara sesuai dengan banyaknya sudut pandang. Berdasarkan pelaksanaannya, peranan sosial dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

1. Peranan yang diharapkan atau *excepted roles*, yang artinya cara ideal dalam pelaksanaan peran menurut penilaian masyarakat. Dalam hal ini masyarakat menghendaki peranan yang diharapkan dapat dilaksanakan dengan cermat dan peranan ini tidak dapat ditawar dan juga harus dilaksanakan seperti yang sudah ditentukan;
2. Peranan yang disesuaikan atau *actual roles*, yang artinya cara bagaimana sebenarnya peranan itu dapat dijalankan. Dalam peranan ini, pelaksanaannya lebih mudah disesuaikan atau luwes karena dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi tertentu. Peranan yang disesuaikan ini mungkin tidak cocok dengan situasi pada setempat tetapi kekurangan yang muncul dapat dianggap wajar oleh masyarakat setempat.

Peran dan juga definisinya memberikan pemahaman bahwa di dalam setiap individu dituntut untuk menjalankan perannya masing-masing.

Kesinambungan sistem sosial tentu saja dipengaruhi oleh berjalannya peran-peran dari setiap individu. Kemudian lemahnya sistem peran akan sangat berpengaruh pada sistem sosial sebuah masyarakat. Apabila salah satu dari sistem peran itu tidak berjalan maka sistem peran yang lainnya akan terpengaruhi oleh sistem peran yang tidak berjalan tersebut. Maka dari itu tidak jarang yang menimbulkan persoalan sosial di dalam masyarakat. Peran tidak akan terlepas kaitannya dengan status dan kedudukan dari seseorang atau lembaga, oleh karena itu di dalam setiap pembahasan mengenai peran selalu saja dikaitkan dengan kedudukan dan posisi dari lembaga atau seseorang tersebut.

Menurut Scott et al, terdapat lima aspek penting peran diantaranya yaitu:

- a. Peran memiliki sifat impersonal yang artinya harapan ditentukan oleh posisi peran itu sendiri.
- b. Peran mempunyai kaitan dengan perilaku kerja atau *task behavior* yang artinya suatu perilaku yang diinginkan dalam pekerjaan tertentu.
- c. Peran itu adalah *role clarity* dan *role ambiguity* yang artinya sulit untuk dikendalikan.
- d. Peran itu mampu menghasilkan beberapa perubahan perilaku utama apabila dipelajari dengan cepat.

- e. Peran dan sebuah pekerjaan itu bukan sesuatu yang dapat disamakan yang artinya seseorang memiliki pekerjaan tertentu bisa jadi memainkan perannya lebih dari satu bukan hanya pekerjaan itu saja, contohnya seperti ia seorang dokter dan juga seorang ayah. Peranan disini tidak hanya menjadi seorang dokter, tetapi juga menjadi seorang ayah.

Menurut Biddle dan Thomas, teori peran digolongkan pada empat jenis diantaranya yaitu:

- a. Seseorang yang memperoleh bagian dari interaksi sosial.
- b. Perilaku yang timbul akibat interaksi sosial.
- c. Kedudukan seseorang dalam berperilaku.
- d. Hubungan antara orang dan perilaku.

Hakikatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan. Peran terdiri dari tiga komponen menurut Sutarto (2009) yaitu:

- a. Konsepsi peran, artinya kepercayaan seseorang tentang apa yang dilakukan dengan suatu situasi tertentu.
- b. Harapan peran, artinya harapan orang lain terhadap seseorang yang menduduki posisi tertentu mengenai bagaimana ia seharusnya bertindak.

- c. Pelaksanaan peran, artinya perilaku seseorang yang berada pada suatu posisi tertentu.

Jika dari ketiga komponen tersebut berlangsung dengan sesuai dan serasi, maka interaksi sosial akan terjalin secara berkesinambungan.

Menurut Soekanto (2001), peran dibagi menjadi tiga yaitu:

- a. Peran aktif, yaitu peran yang diberikan oleh anggota kelompok karena kedudukannya di dalam kelompok sebagai aktivitas kelompok seperti pejabat, pengurus dan lain sebagainya.
- b. Peran partisipatif, yaitu peran yang diberikan oleh anggota kelompok kepada kelompoknya dengan memberikan sumbangsih yang sangat berguna untuk kelompok itu sendiri.
- c. Peran pasif, artinya sumbangan anggota kelompok yang bersifat pasif dimana anggota kelompok ini menahan diri untuk memberikan kesempatan kepada fungsi-fungsi lain dalam kelompok sehingga dapat berjalan dengan baik.

### **Peran perempuan**

Pada saat ini, paradigma tentang perempuan telah mengalami pergeseran makna yang cukup signifikan. Peran merupakan praktik dari kedudukan dimana seseorang melakukan aktivitasnya dengan hak dan kewajiban yang sesuai dengan kedudukannya. Peran ini menekankan pada fungsi, adaptasi diri dan suatu proses.

Sejak setengah abad sebelumnya sampai dengan tahun 1970, keadaan kaum perempuan yang semula perhatian tertuju pada soal persamaan hal dalam konteks peranan perempuan sebagai istri dan ibu, kemudian mulai tahun 1970 ini berkisar soal integrasi perempuan dalam konteks peranan perempuan sebagai sumber daya manusia. Status, peran dan partisipasi ekonomi perempuan memakan porsi yang cukup besar pada waktu itu. Definisi peran perempuan dalam pembangunan mulai dimasukkan dalam dokumen garis-garis besar haluan negara atau GBHN.

Pada era orde baru peran perempuan dirumuskan dalam panca dharma wanita, rumus ini mengadopsi nilai-nilai tradisi, agama, dan budaya *petite bourgeoise* Eropa yang membatasi tugas perempuan pada peran-peran. Pertama, perempuan sebagai istri pendamping suami. Kedua, perempuan sebagai ibu pendidik dan pembina generasi muda. Ketiga, perempuan sebagai pengatur ekonomi rumah tangga. Keempat, perempuan sebagai pencari nafkah. Kelima, perempuan sebagai anggota masyarakat terutama organisasi wanita, badan-badan sosial dan lain sebagainya. Rumusan tersebut memperlihatkan peran sebagai istri menduduki peringkat primer setelah itu baru ibu. Perempuan apabila bekerja atau menjadi anggota organisasi tetap tidak boleh melupakan tugas utamanya sebagai istri sebagai pendamping suami dan ibu yang melayani kebutuhan seluruh anggota keluarganya.

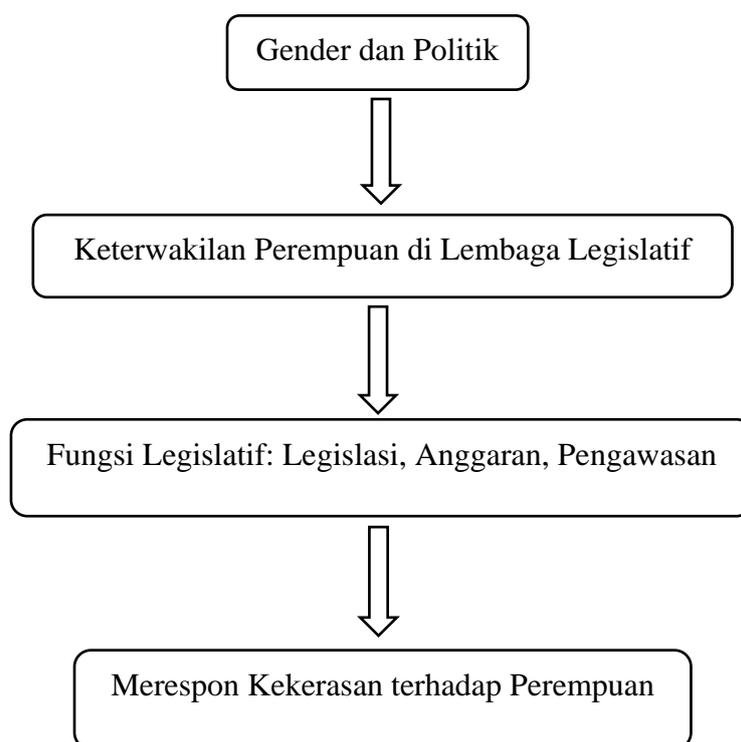
Berdasarkan perspektif kedudukan, peran perempuan dibagi menjadi dua perspektif yaitu peran domestik dan peran publik. Peran domestik atau yang biasa dikenal dengan peran tradisi ini merupakan peranan yang menjadi urusan atau pekerjaan seorang perempuan. Konsep ini masih sangat melekat dalam struktur sosial masyarakat kita, dimana senantiasa menempatkan perempuan sebagai aktor yang lemah dan tidak berdaya. Menurut pandangan tersebut perempuan dijadikan sebagai aktor yang harus senantiasa berada dirumah dan tidak diberikan kesempatan untuk melakukan kegiatan lain selain dirumah. Peran publik merupakan suatu aktivitas yang dilakukan oleh perempuan diluar pekerjaan domestik. Peran publik ini menyangkut hubungan sosial kemasyarakatan, peningkatan ekonomi, pengembangan diri dan kegiatan sektor lainnya. Peran perempuan di ranah publik ini memunculkan suatu konsep baru dimana perempuan sudah diberi kesempatan untuk dapat melakukan aktivitas diluar rumah melalui kegiatan-kegiatan lain diluar sektor domestik (Mutmainah, 2020).

Peran perempuan yang dahulunya hanya dipandang sebagai aktor dalam level domestik atau mengurus rumah tangga kini mengalami pergeseran makna sampai tingkat pemenuhan kebutuhan. Keterlibatan peran perempuan dalam sektor publik tentu tidak dapat dilepaskan dari adanya tuntutan peningkatan ekonomi yang dialami oleh banyak kalangan seiring dengan dinamika percepatan pertumbuhan masyarakat.

Persoalan ini menurut Nitimiharjo, yaitu menempatkan perempuan dalam peran ganda yaitu sektor domestik dan sektor publik.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan alur pikir penulis yang dijadikan skema pemikiran atau dasar-dasar pemikiran untuk memperkuat indikator yang melatarbelakangi penelitian ini. Dalam kerangka pemikiran ini, peneliti akan mencoba menjelaskan masalah pokok penelitian. Penjelasan yang disusun akan menggabungkan antara teori dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini.



**Gambar 2.1** : Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dimulai dari teori gender dan politik sebagai *grand theory* yang membahas tentang persoalan posisi

perempuan dalam dunia politik. Teori gender dan politik yang secara keseluruhan menghasilkan berbagai kajian ataupun analisis terhadap keterwakilan perempuan. Dari gender dan politik ini kemudian diuraikan melalui teori keterwakilan perempuan. Kemudian dari teori keterwakilan perempuan ini pada akhirnya mengerucut pada teori fungsi legislatif yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan pada anggota legislatif perempuan. Dari teori fungsi legislatif ini menghasilkan bagaimana peran anggota legislatif perempuan dalam merespon kekerasan terhadap perempuan.