

**ANALISIS GENDER PADA KINERJA DPRD
PROVINSI JAWA TENGAH
PERIODE 2004 - 2009**

(Studi Kasus Pelaksanaan Program DPRD Provinsi Jawa Tengah
pada Bidang Sosial Khususnya Pemberdayaan Perempuan)

Tesis

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S2**

Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro
Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi Magister Administrasi Publik



Oleh :

ANIK AMIKAWATI

D4E006073

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2008**

**ANALISIS GENDER PADA KINERJA DPRD
PROVINSI JAWA TENGAH
PERIODE 2004 - 2009**

(Studi Kasus Pelaksanaan Program DPRD Provinsi Jawa Tengah
pada Bidang Sosial Khususnya Pemberdayaan Perempuan)

Tesis

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S2**

Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro
Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi Magister Administrasi Publik



oleh :

ANIK AMIKAWATI

D4E006073

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2008**

i

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan disuatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebut dalam daftar pustaka.

Semarang, September 2008

Anik Amikawati

ANALISIS GENDER PADA KINERJA DPRD PROVINSI JAWA TENGAH PERIODE 2004 - 2009

(Studi Kasus Pelaksanaan Program DPRD Provinsi Jawa Tengah
pada Bidang Sosial Khususnya Pemberdayaan Perempuan)



Dipersiapkan dan disusun oleh :

ANIK AMIKAWATI

D4E006073

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji :
Pada tanggal : 22 September 2008

Susunan Tim Penguji :

Ketua Penguji / Pembimbing I

Anggota Dewan Penguji

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D.

1. Dr. Sri Suwitri, MSi.

Sekretaris Penguji / Pembimbing II

Drs. Hardi Warsono, MTP

2. Dra. Retno Sunu Astuti, MSi.

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu Persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Sain (MSi)

Tanggal : September 2008
Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro Semarang,

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D.

iii

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur patut penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena Rakhmat dan HidayahNya, tesis ini dapat diselesaikan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna mencapai derajat S2.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian tesis ini semata-mata berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, khususnya kepada :

1. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA., PhD., ditengah kesibukannya sebagai Direktur Pascasarjana dan Ketua Program MAP Undip serta selaku Dosen Pembimbing maupun sebagai Ketua Penguji yang telah mencurahkan perhatian, tenaga serta dorongan kepada penulis sehingga selesainya tesis ini.
2. Bapak Drs. Hardi Warsono, MTP., selaku Dosen Pembimbing maupun sebagai Sekretaris Penguji yang sungguh-sungguh telah memberikan dorongan dan arahan kepada penulis sehingga selesainya tesis ini.
3. Ibu Dr. Sri Suwitri, MSi., dan Dra. Retno Sunu Astuti, MSi., selaku anggota Penguji yang telah memberikan koreksi dan masukan guna perbaikan tesis ini.
4. Bapak Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah, Ketua Komisi E DPRD Provinsi Jawa Tengah, Rekan-rekan Anggota Fraksi Partai Demokrat DPRD Provinsi Jawa Tengah dan Ketua DPD Partai Demokrat Provinsi Jawa Tengah yang telah memberikan

kesempatan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi lanjut (S2) pada Program Pascasarjana Undip.

5. Bapak dan Ibu Anggota Fraksi maupun Komisi di lingkungan DPRD Provinsi Jawa Tengah yang telah memberikan motivasi dan informasi kepada penulis, baik dalam rangka penyelesaian tesis maupun penyelesaian studi lanjut (S2) pada Program Pascasarjana Undip.
6. Bapak dan Ibu pimpinan atau Kepala Dinas di lingkungan Provinsi Jawa Tengah yang telah memberikan data dan informasi kepada penulis dalam rangka penyelesaian tesis.
7. Pimpinan dan Staf yang ada di lingkungan Magister Administrasi Publik (MAP) Undip yang telah memberikan pelayanan dan bantuan selama studi dan penyelesaian tesis ini.
8. Suamiku dan anak-anakku tercinta, yang telah memberikan dorongan, semangat, perhatian dan doa kepada penulis guna menyelesaikan tesis ini.

Tiada sesuatu yang dapat penulis berikan untuk membalas kebaikan Bapak dan Ibu, selain hanya mendoakan agar kepada Bapak dan Ibu tersebut mendapatkan balasan yang berlimpah dari Tuhan Yang Maha Kuasa.

Semarang, September 2008

P e n u l i s

RINGKASAN

Lahirnya Undang-Undang No. 12 tahun 2003 terutama pada pasal 65 ayat (1) yang mengatur tentang keterwakilan 30% kaum perempuan sebagai calon anggota legislatif merupakan puncak perhatian pemerintah terhadap partisipasi perempuan pada bidang politik. Meskipun regulasi tersebut masih bersifat himbauan, namun usaha pemerintah guna memberdayakan kaum perempuan patut mendapatkan penghargaan. Penelitian ini berpijak dari 3 permasalahan utama yakni : (i) Adakah keterkaitan antara konstruksi sosial gender di Jawa Tengah dengan proses rekrutiring anggota DPRD perempuan dibanding laki-laki di Provinsi Jawa Tengah?, (ii). Adakah keterkaitan antara konstruksi sosial gender di Jawa Tengah dengan kinerja anggota DPRD perempuan dibanding laki-laki di Provinsi Jawa Tengah? dan (iii). Apakah peningkatan persentase perempuan berkaitan dengan peningkatan kinerja pada komisi E bidang Sosial khususnya pemberdayaan perempuan”?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif, tidak ada peraturan dan tidak ada kaitan konstruksi sosial gender membedakan antara proses rekrutiring calon anggota laki-laki dan perempuan dalam keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Tengah. Dalam berkinerja tidak ada perbedaan antara anggota dewan laki-laki dan perempuan, namun masih ditemukan praktek-praktek keorganisasian yang bias gender, antara lain : kebiasaan rapat malam hari tidak sejalan dengan konstruksi sosial yang menempatkan waktu malam bukan waktu kerja perempuan, khususnya dalam tradisi Jawa, juga dalam pemilihan dan penempatan posisi strategis organisasi cenderung dipilih anggota laki-laki daripada perempuan. Disimpulkan pula bahwa penambahan jumlah anggota dewan perempuan telah dapat meningkatkan kinerja program pemberdayaan perempuan. Hal ini juga ditunjang oleh jaringan kerja Pengarusutamaan Gender (PUG), baik di legislatif maupun eksekutif.

Mengingat kualitas kinerja anggota dewan tidak hanya ditentukan dari jumlah kaum perempuan yang berhasil menjadi anggota dewan, melainkan juga ditentukan oleh kualitas atau mutu mereka, maka perlu kiranya diupayakan adanya keseimbangan antara pemenuhan jumlah dengan kualitas, meskipun untuk *afirmativ action* faktor jumlah merupakan hal yang penting.

ABSTRAKSI

Anik Amikawati, 2008, Analisis Gender Pada Kinerja Dprd Provinsi Jawa Tengah Periode 2004 – 2009, (Studi kasus pelaksanaan program DPRD Jateng pada bidang Sosial Khususnya Pemberdayaan Perempuan)

Kata kunci : Gender, Kinerja, dan Legislasi

Tujuan penelitian ini adalah. untuk Menjelaskan keterkaitan antara konstruksi social gender di Jawa Tengah dengan proses recruiting, menjelaskan keterkaitan antara konstruksi social gender di Jawa Tengah dengan kinerja legislasi anggota DPRD perempuan dibanding laki-laki di Provinsi Jawa Tengah, dan Mendeskripsikan kecenderungan yang ada akibat penambahan persentase perempuan pada kinerja legislasi (Komisi E bidang Sosial khususnya pada komisi yang membidangi pemberdayaan perempuan di Jateng). Penelitian dilakukan dengan metode kasus yang mengombinasikan berbagai cara pengambilan data untuk membahas 3 topik kasus di atas secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : secara normative tidak ada perbedaan perlakuan pada proses recruiting anggota dewan antara calon anggota perempuan dengan calon anggota laki-laki, Dalam pelaksanaan tugas, tidak terdapat perbedaan perempuan dan laki-laki dalam kinerja legislasi, namun ditemukan tradisi bias gender laki-laki pada kebiasaan dalam mekanisme keorganisasian, misalnya: kebiasaan rapat malam hari yang tidak sensitif gender, dan posisi stratgeis cenderung masih dipercayakan untuk ditempati laki-laki. Penambahan persentase perempuan dalam keanggotaan dewan telah dapat meningkatkan kinerja program pemberdayaan perempuan. Mengingat kualitas kinerja legislasi anggota dewan tidak hanya ditentukan dari jumlah kaum perempuan yang berhasil menjadi anggota dewan, melainkan juga ditentukan oleh kualitas atau mutu mereka, maka perlu kiranya diupayakan adanya keseimbangan antara pemenuhan jumlah dengan kualitas, meskipun untuk *afirmativ action* faktor jumlah merupakan hal yang penting.

ABSTRACT

Anik Amikawati, 2008, A Gender analysis to DPRD province of central java period 2004

- 2009, (A Case Study to the implementation of legislative function of DPRD of central java in particular related to social aspect and women position).

Key words : Gender, Activity and Legislation

The objective of the research is to explain the relation between social gender construction in central java province with recruiting process, to explain the relation social gender construction in central java province with the working activity of female DPRD member compare with male DPRD member in central java province. And to describe a tendency exist as the impact of the percentage addition to the women in legislation (E commission social field particularly). The observation done by using case method which combines to any ways in collecting data to investigate 3 topic case above in descriptive qualitative method. The result of the observation shows that: normatively there is no different in treating at the process of recruiting of legislative member between new candidate of female members and candidate of male members. In doing the job the result shows the same output that there is no different between them in legislation, however, there is gender tradition found on male member related to organizational mechanism habits, habits in holding for a meeting on night for instance, and strategic position in organization usually handled by male. Percentage addition of female member at the council have increased their position at the organization, according to the quality of the council members is not only determined by the quantity of female whom take their succeed in taking part in council but also determined by their quality or grade. It needs to attain a balance between accomplishment of quantity and quality, despite an affirmative action quantity factors is an important matter.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pernyataan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Ringkasan	vi
Abstraksi	vii
Abstract	viii
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	
1. Identifikasi Masalah.....	12
2. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Konsep dan Ideologi Gender.....	15
B. Pendekatan - pendekatan dalam Pemberdayaan Perempuan	
B.1. Pendekatan Persamaan.....	21
B.2. Pendekatan Antikemiskinan.....	23
B.3. Pendekatan Perempuan dalam Pembangunan (WID).....	24
B.4. Pendekatan Perempuan dan Pembangunan (WAD).....	25
B.5. Pendekatan Gender dan Pembangunan (GAD).....	26
B.6. Kajian Gender di Indonesia.....	31
B.7. Feminisme sebagai Kajian Bandingan dalam Memahami Konsep Kesetaraan Gender di Indonesia.....	35
C. Konsep Kinerja Gender di Ruang Publik.....	41
D. Peran dan Kinerja DPRD sebagai Peran Publik Gender	
1. Peran Negara, Sistem Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan.....	45
2. Peran dan Fungsi DPRD.....	49
a. Fungsi Legislasi.....	55
b. Fungsi Anggaran.....	56
c. Fungsi Pengawasan.....	56
3. Perbedaan Gender dan Ketidakadilan dalam Sektor Publik..	57
4. Gender dan Perlindungan Hukum.....	58
E. Analisis dan Pengukuran Kinerja Gender di DPRD.....	60

F. <i>State of The Art</i> Kajian Kinerja DPRD Berprespektif Gender di Jateng.....	66
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Perspektif Pendekatan Penelitian.....	67
B. Fokus Penelitian.....	68
C. Lokasi Penelitian,,,,,.....	70
D. Pemilihan Informan.....	70
E. Instrumen Penelitian.....	71
F. Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	71
G. Analisis Data.....	71
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Profil DPRD Provinsi Jawa Tengah.....	75
2. Kebijakan tentang Kesetaraan Gender.....	85
B. Hasil Penelitian	
1. Keterkaitan Konstruksi Sosial Gender dengan Proses Rekruting DPRD Provinsi Jawa Tengah.....	91
2. Keterkaitan Konstruksi Sosial Gender dengan Kinerja Legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah.....	106
3. Keterkaitan Penambahan Persentase Jumlah Perempuan di DPRD dengan Peningkatan Kualitas Kinerja Legislasi.....	118
C. Pembahasan Hasil Penelitian.....	129
BAB V SIMPULAN DAN SARAN	
A. Simpulan.....	139
B. Saran.....	141

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Persentase Kejadian Kekerasan pada Perempuan di berbagai Negara	4
2. Bukti Masalah Belum Optimalnya Kinerja DPRD	8
3. Perbedaan Seks dan Gender	16
4. Perbandingan Pendekatan Pemberdayaan Perempuan	28
5. Perbandingan Teori Gender	30
6. Perbandingan Berbagai Aliran Feminisme	39
7. Perbandingan Kriteria Pengukuran Kinerja	65

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. State of The Art, Kajian Kinerja DPRD Berperspektif Gender di Jateng	66
2. Proses Pengumpulan dan Analisis Data	73
3. Rancangan Analisis Taksonomi Kinerja DPRD Jateng	74
4. Kebersamaan Perempuan Legislatif dalam Aktivitas Dewan	110
5. Pandangan Sebagai Konco Wingking Tidak Nampak Lagi Dalam Aktivitas Perempuan di Dewan	111
6. Sinergi Antara Perempuan dan Laki-laki akan Menghasilkan Kinerja Dewan Lebih Optimal	115
7. Peningkatan Jumlah Anggota Dewan Perempuan Diharapkan dapat Meningkatkan Kualitas Program Pemberdayaan Perempuan Dewan Lebih Optimal	126
	115

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Program pengarusutamaan gender mendapatkan legalitasnya dengan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Sejak terbitnya Inpres tersebut Kementerian Pemberdayaan Perempuan mulai gencar mengkampanyekan lagi isu kesetaraan gender yang memang belum mencapai kondisi optimal di berbagai bidang kehidupan.

Pada domain *domestic*, keterpurukan peran perempuan sangat terlihat dalam balutan budaya yang menggejala dari generasi ke generasi. Pada bangunan sosiologis masyarakat Jawa misalnya, konstruksi sosial tersebut nampak dari beberapa *stereotype* perempuan sebagai “*kanca wingking, suwarga nunut – neraka katut*”, peran sebatas pada : *macak, masak dan manak*”, dan sebagainya.

Pada ranah kehidupan publik khususnya jabatan politik - strategis, kondisinya tidak jauh berbeda. Puncak perhatian terhadap partisipasi perempuan pada bidang politik nampak dari dicetuskannya tuntutan kuota 30 % calon perempuan untuk kursi legislatif. Tuntutan ini kemudian mendapatkan formalitasnya dengan Pasal 65 Undang-undang No 12 / 2003 tentang Pemilu. Namun apakah ketentuan tersebut secara otomatis dapat terealisasi?. Kebijakan tersebut memang masih harus diperjuangkan terus agar menjadi kenyataan. Pada Pemilu tahun 2004, ternyata di tingkat Nasional hanya 11 % kemunculan calon perempuan. Situasi di daerah hampir sama. Pada waktu itu partai – partai berdalih bahwa tidak tercapainya target perempuan 30 % karena mereka mengalami kesulitan mendapatkan kader perempuan yang berkualitas untuk dicalonkan sebagai wakil rakyat (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2005; 14).

Perjuangan perempuan untuk mendapatkan kesetaraan gender masih menghadapi beribu kendala. Hambatan-hambatan ini seperti jejaring kuat yang membelenggu mulai tingkat

internasional maupun hambatan dalam skala nasional. Dari Konferensi di Beijing (1995), yang diinformasikan oleh kementerian Pemberdayaan Perempuan republik Indonesia, teridentifikasi 12 isu keprihatinan sebagai berikut :

1. masalah perempuan dan kemiskinan terutama dikarenakan kemiskinan struktural akibat kebijakan pembangunan dan sosial budaya yang berlaku,
2. keterbatasan kesempatan pendidikan dan pelatihan bagi kaum perempuan untuk meningkatkan posisi tawar menawar menuju kesetaraan gender
3. masalah kesehatan dan hak reproduksi perempuan yang kurang mendapat perlindungan dan pelayanan yang memadai
4. kekerasan fisik / non fisik terhadap perempuan baik dalam rumah tangga maupun di tempat kerja tanpa mendapat perlindungan secara hukum
5. perempuan di tengah wilayah konflik dan kerusuhan, banyak yang menjadi korban kekejaman dan kekerasan politik yang bertikai. Meskipun hal ini sudah dijamin oleh konvensi Geneva, 1949.
6. terbatasnya akses kaum perempuan untuk berusaha di bidang ekonomi produktif, termasuk mendapatkan modal dan pelatihan usaha.
7. keikutsertaan perempuan dalam merumuskan dan mengambil keputusan dalam keluarga, masyarakat dan negara masih sangat terbatas.
8. terbatasnya lembaga-lembaga dan mekanisme yang dapat memperjuangkan kaum perempuan baik sektor pemerintah maupun non pemerintah (swasta).
9. perlindungan dan pengayoman terhadap hak-hak azasi perempuan secara sosial maupun hukum masih lemah.
10. keterbatasan akses kaum perempuan terhadap media massa, sehingga ada kecenderungan media informasi menggunakan tubuh wanita sebagai media promosi dan eksploitasi murahan.
11. kaum perempuan paling rentan terhadap pencemaran lingkungan seperti air bersih, sampah industri dan lingkungan lainnya.

12. terbatasnya kesempatan dalam mengembangkan potensi dirinya dan kekerasan terhadap anak perempuan

Di ranah domestik, masih banyak ditemui fenomena kekerasan terhadap perempuan (KtP). Data-data berskala dunia ini memperlihatkan betapa KtP meluas di berbagai belahan dunia.

Tabel I.1.
Persentase Kejadian Kekerasan pada Perempuan di berbagai Negara

Riset di Amerika	Riset di Chile	Riset di Jepang
21 % – 30 % dari perempuan mengalami kekerasan yang disebabkan oleh pasangannya, setidaknya satu kali selama hidupnya. Saat ini, setidaknya 1,5 juta perempuan di negara ini menjadi korban kekerasan fisik atau pelecehan seksual.	25 – 35 % dari perempuan telah mengalami kekerasan fisik dan sekitar 43 % dari perempuan melaporkan telah mengalami kekerasan psikologis.	Sekitar 50 % perempuan di negeri ini telah mengalami kekerasan fisik, psikologis maupun pelecehan seksual oleh pasangan terdekat mereka.

Sumber : Modul Pelatihan Pencegahan dan Penanganan KtP untuk Kesehatan, 2006

Sementara itu, pada tingkat nasional khususnya pada bidang politik tercatat : untuk menduduki tempat yang sama, diperlukan persyaratan yang lebih tinggi dibandingkan persyaratan bagi kaum laki-laki. Diskriminasi perempuan pada sektor publik lainnya juga masih banyak dijumpai, misalnya :

1. Undang-undang ketenagakerjaan yang masih bias gender,
2. dalam kesempatan pendidikan, pelatihan dan kesempatan kerja masih dijumpai undang-undang Pendidikan nasional yang bias gender, dan pada keluarga kurang mampu kesempatan pendidikan lebih banyak diberikan kepada anak laki-laki
3. masih banyak anggapan yang merendahkan / meremehkan kaum perempuan, misalnya ungkapan : "Ah kamu, perempuan tahu apa".

Selain diskriminasi dalam sektor publik tersebut, dijumpai bangunan sosial yang memarginalkan posisi perempuan diantaranya, budaya lamaran dengan mas kawin mahal yang mengesankan dan menimbulkan persepsi seperti jual beli perempuan. Contoh lainnya adalah penafsiran ajaran agama yang bercampur aduk dengan budaya yang tidak berpihak pada perbaikan status perempuan, misalnya bapak adalah kepala keluarga, sehingga bapak berkewajiban

memberi nafkah. Hal ini bukan berarti perempuan tidak boleh bekerja mencari nafkah, sehingga perempuan kurang mendapat legitimasi dalam mencari nafkah, dan lain sebagainya.

Optimalisasi peran dan fungsi perempuan di DPRD perlu mendapatkan penguatan. Para anggota DPRD, termasuk anggota DPRD perempuan dipilih melalui pemilu yang merupakan pencerminan demokrasi. Lembaga ini merupakan suatu wahana yang disediakan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dalam menentukan arah kebijakan yang akan di tempuh lima tahun mendatang. Melalui mekanisme pemilu akan tersusun para anggota dewan perwakilan baik pada tingkat nasional maupun daerah yang merupakan representasi rakyat di wilayah yang bersangkutan. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila (pasal I ayat 4 UU Nomor 32 tahun 2004). Oleh karena itu anggota DPRD selaku wakil rakyat harus selalu memperhatikan semua aspirasi masyarakat yang berkembang, serta harus memiliki kinerja yang tinggi sehingga dalam melaksanakan tugasnya dapat memperoleh hasil kerja yang tinggi pula. Bukan hanya anggota DPRD laki-laki yang mengemban tugas berat tersebut, demikian pula anggota DPRD perempuan harus setara dalam kinerja.

Kinerja seseorang sangat di perlukan oleh organisasi, karena kinerja lembaga / organisasi di tentukan oleh besarnya tingkat kinerja dari para anggotanya yang semuanya itu akan berpengaruh terhadap keberhasilan suatu lembaga / organisasi. Hal ini berlaku pula di lingkup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah yang harus terus dapat menciptakan dan meningkatkan kinerja para anggotanya, khususnya apabila dikaitkan dengan fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Fungsi legislasi adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama dengan pemerintah. **Fungsi anggaran** adalah fungsi DPRD bersama – sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD. Sedangkan **fungsi pengawasan** adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang – undang, peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Fungsi legislasi dan anggaran merupakan fungsi yang dilakukan oleh DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahan. Sedangkan fungsi pengawasan merupakan fungsi yang dilakukan oleh DPRD untuk mengawasi jalannya fungsi legislasi dan anggaran. Dengan adanya fungsi pengawasan ini, diharapkan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Paimin Napitupulu (2005) mendeskripsikan fungsi legislasi sebagai fungsi yang mencirikan demokrasi modern. Fungsi ini memberikan nama lembaga DPR sebagai lembaga legislatif atau badan pembuat undang-undang. Disebutkan bahwa kekuasaan perwakilan rakyat adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Proses legislasi tersebut harus menyediakan aturan yang penting bagi legislasi agar terjadi di tengah-tengah kepentingan-kepentingan yang bersaing. Oleh karenanya fungsi ini dipilih menjadi fokus kajian dari perspektif gender (selanjutnya diperjelas dalam bab III).

Kinerja diartikan sebagai tingkat keberhasilan seseorang dalam melaksanakan pekerjaan atau tugas. Diduga pengaruh persepsi gender yang bias, banyak pandangan yang belum seimbang antara kinerja anggota DPRD laki-laki dan perempuan. Ada anggapan bahwa kinerja perempuan di DPRD belum sebaik laki-laki. Apakah sebenarnya sinyalemen ini riil atau sekedar persepsi. Untuk pembuktian ini juga menjadi salah satu alasan yang melatari pengambilan topik tesis ini.

Untuk dapat menghasilkan kinerja yang optimal memang diperlukan serangkaian sarana dan prasarana pendukung yang memadai. Di tengah sorotan “serba lebih”nya sarana, Sukron Huda (seorang mantan anggota DPRD Propinsi Jawa Tengah dan masih aktif sebagai anggota DPRD salah satu Kabupaten di Jateng) dalam tesisnya menemukan beberapa kendala belum optimalnya kinerja DPRD.

Tabel 1.2
Bukti Masalah Belum Optimalnya Kinerja DPRD

No.	Masalah	Bukti Masalah
1.	Ketidakdisiplinan dalam bekerja	<ul style="list-style-type: none"> • Jam kerja tidak tentu • Jarang hadir dalam rapat • Andaikan hadir dalam rapat, selalu terlambat
2.	Finansial kurang memadai	<ul style="list-style-type: none"> • Uang saku kunjungan kerja hanya Rp.

		30.000,00
3.	Belum muncul komitmen yang kuat dalam hal penegakan hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Belum ada sanksi yang tegas bagi anggota dewan yang tidak disiplin dalam bekerja. • Belum ada sanksi yang tegas bagi anggota dewan yang melalaikan tanggung jawabnya atau mangkir dari tugas.
4.	Pimpinan Dewan kurang berperan dalam pengawasan (di bawah pengaruh Eksekutif)	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya intervensi dari pihak Eksekutif dalam pelaksanaan tugas dewan.
5.	Kurang memberikan kesempatan pada anggota dalam hal pengambilan keputusan	<ul style="list-style-type: none"> • Pengambilan keputusan masih tergantung pada pimpinan. • Kurang memberikan kesempatan pada anggota untuk mengemukakan pendapat.
6.	Kurang memperhatikan aspirasi anggota	<ul style="list-style-type: none"> • Lebih mengutamakan kepentingan partai yang dipimpinnya yang kebetulan sebagai partai mayoritas. • .Kurang ada keterbukaan antara pimpinan dan anggota dewan.
7.	Kurangnya kemauan anggota untuk mempelajari hal – hal di luar basik ilmu yang dipelajarinya	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak mau membaca buku – buku pengetahuan maupun peraturan – peraturan yang berkaitan dengan bidang tugasnya.
8.	Kurang merespon adanya pelatihan - pelatihan	<ul style="list-style-type: none"> • Jarang hadir dalam pelatihan – pelatihan yang diadakan khusus bagi anggota dewan
9.	Kurang adanya dukungan dari pihak Eksekutif bagi peningkatan SDM Legislatif	<ul style="list-style-type: none"> • Kurangnya dukungan dana bagi peningkatan SDM Legislatif

Sumber : pengamatan dan wawancara DPRD Kab. Batang Tahun 2006 oleh Sukron Huda, dalam Tesis MAP Undip, 2007

Bukti-bukti di atas memang ditemukan di kelembagaan DPRD Kabupaten. Sebagai bandingan dapat dipertimbangkan dalam mengkaji kinerja legislatif di propinsi Jawa tengah yang kurang lebih menemukan fenomena-fenomena yang hampir sama. Hal ini juga diperkuat bahwa temuan hambatan DPRD tersebut dikemukakan oleh seorang yang telah memiliki pengalaman kerja sebelumnya sebagai anggota DPRD Propinsi Jawa Tengah. Hambatan-hambatan yang ditemukan oleh Sukron Huda di atas berlaku untuk kedua kelompok gender, baik laki-laki, maupun perempuan. Selain masalah-masalah tersebut kaum perempuan anggota legislatif masih sering menangkap kesan "kurang diperlakukan secara proporsional". Namun apakah sebenarnya perbaikan proporsi anggota perempuan membawa perubahan yang berarti dari kinerja legislatif?

Keterwakilan perempuan di DPRD Jawa Tengah juga masih sangat jauh. Pada periode 1999 – 2004, jumlah perempuan hanya 5 dari 100 orang (5 %) anggota DPRD. Kondisi lebih baik ditemukan pada keanggotaan DPRD Jawa Tengah periode 2004-2009, yang mencapai 15 orang dari 100 orang (15 %). Persentase tersebut masih jauh (separoh) dari amanat perundangan.

Kegagalan pemenuhan kuota perempuan di Jawa Tengah bukan disebabkan tidak adanya caleg perempuan yang memenuhi kualifikasi, melainkan lebih disebabkan oleh beberapa sebab. Paling tidak ada 3 penyebab, **pertama**, minimnya kemauan para elite partai untuk menegakkan kesepakatan. Akibatnya banyak caleg perempuan yang ditempatkan pada nomor urut tidak jadi.

Penyebab **kedua** dari tidak terpenuhinya kuota adalah ketentuan kuota di pasal 165 ayat 1 UU Nomor 12/2003 yang tidak tegas. Ketentuan yang disebutkan undang-undang tersebut tidak mewajibkan besaran kuota. Ketentuan dimaksud berbunyi sebagai berikut :

”Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/ Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 %.

Pasal tersebut dikatakan sebagai anjuran karena adanya kata ”dengan memperhatikan” bukannya ”dengan kewajiban”, atau ”dengan keharusan”. Karena hanya anjuran, maka tidak ada sanksi apapun kepada partai yang tidak mengindahkan anjuran tersebut.

Penyebab **ketiga** yang diduga menjadi biang ketidakterpenuhinya ketentuan kuota 30 % perempuan, karena proses rekrutmen yang cenderung dilakukan dengan pendekatan ”asal comot”. Partai cenderung memilih calon yang telah memiliki keunggulan bawaan daripada harus memenuhi ketentuan kuota. Keunggulan bawaan tersebut misalnya, calon yang berasal dari artis yang telah memiliki fans, tokoh agama yang telah memiliki pengikut (misalnya kiai dengan santrinya) ataupun pengusaha besar yang memiliki dana besar, mantan tentara yang masih memiliki sisa-sisa kekuasaan, dan lain sebagainya.

Kuota kembali lagi ke ketentuan kuota tanpa sanksi dan cenderung dihindari karena berbagai alasan. Satu alasan yang diduga kuat juga karena kemampuan perempuan di bidang

politik belum sehebat laki-laki. Bagaimana pula kalau sudah terpilih dan bertugas sebagai anggota DPRD?

Penelitian ini membawa 1 pertanyaan pokok, **apakah membaiknya proporsi perempuan dalam legislatif telah membawa perbaikan kinerja program, khususnya bidang pemberdayaan perempuan (Komisi E) di DPRD Provinsi Jawa Tengah?**

Berbagai kemungkinan dapat terjadi dari perbaikan proporsi perempuan dalam legislatif, antara lain : *pertama*, ada perbaikan kinerja DPRD Jateng (secara umum, atau pada beberapa aspek), *kedua*, tidak ada perbaikan kinerja yang berarti, *ke tiga*, meski belum ada perbaikan tetapi ada perubahan dan *ke empat*, tidak ada perbaikan maupun perubahan dari kinerja DPRD JATENG akibat perbaikan proporsi perempuan. Berbagai kemungkinan beserta implikasi lebih lanjut inilah yang akan dikaji dari penelitian ini.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Dari uraian di atas maka menurut asumsi penulis yang patut diidentifikasi sebagai masalahnya adalah sebagai berikut :

- a. Belum terpenuhinya kuota 30 % perempuan sebagai anggota DPRD karena berbagai alasan.
- b. Masih ada anggapan bahwa kemampuan perempuan di bidang politik masih kalah dengan laki-laki
- c. Secara umum anggota DPRD tidak disiplin dalam bekerja
- d. Belum ada komitmen yang kuat dalam hal penegakan hukum
- e. Pimpinan Dewan kurang berperan dalam pengawasan (di bawah pengaruh Eksekutif)
- f. Kurang memberikan kesempatan pada anggota dalam hal pengambilan keputusan
- g. Kurang memperhatikan aspirasi anggota
- h. Kurangnya kemauan anggota untuk mempelajari hal – hal di luar basik ilmu yang dipelajarinya.
- i. Kurang merespon adanya pelatihan – pelatihan
- j. Kurang adanya dukungan dari pihak Eksekutif bagi peningkatan SDM Legislatif

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1). Adakah keterkaitan antara konstruksi sosial gender di Jawa Tengah dengan proses rekrutings calon anggota DPRD Provinsi Jateng ?
- 2). Adakah keterkaitan antara konstruksi sosial gender di Jawa Tengah dengan kinerja program DPRD Provinsi Jawa Tengah?

- 3). Apakah penambahan persentase perempuan berkaitan dengan peningkatan kinerja program pemberdayaan perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Menjelaskan keterkaitan antara konstruksi sosial gender di Jawa Tengah dengan proses rekrutiring calon anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah.
- b. Menjelaskan keterkaitan antara konstruksi sosial gender di Jawa Tengah dengan kinerja program DPRD Provinsi Jawa Tengah.
- c. Mendeskripsikan kecenderungan yang ada akibat penambahan persentase perempuan terhadap kinerja program pemberdayaan perempuan pada DPRD Provinsi Jateng.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan informasi bagi pimpinan DPRD dalam rangka pengambilan keputusan yang berhubungan dengan peningkatan kinerja program pemberdayaan perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah.
2. memperkaya khasanah kajian gender khususnya gender di legislatif

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep dan Idiologi Gender

Dengan merujuk pada pengertian yang dikemukakan ilmuan sosial, konsep gender dikemukakan Kementerian Pemberdayaan Perempuan sebagai penjelasan tentang mana perbedaan perempuan dan laki-laki yang bersifat bawaan sebagai ciptaan Tuhan dan mana perbedaan yang merupakan bentukan budaya yang dikonstruksikan, dipelajari dan disosialisasikan (Badan Koordinasi KB Nas dan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2005).

Pembedaan peran kodrati dan peran bentukan budaya ini penting dipahami pada masyarakat, karena dalam prakteknya terjadi pencampuradukan pengidentifikasian ciri-ciri manusia yang bersifat kodrati dan tidak dapat dirubah dan ciri-ciri manusia yang bersifat non kodrati (gender) yang sebenarnya dapat dirubah.

Julia Cleves Mosse (1996;2) menegaskan pengertian mendasar atas perbedaan gender dan jenis kelamin. Jenis kelamin biologis merupakan pemberian; kita dilahirkan sebagai seorang laki-laki atau seorang perempuan. Tetapi, selanjutnya dijelaskan oleh Mosse, bahwa jalan yang menjadikan kita maskulin atau feminin adalah gabungan blok-blok bangunan biologis dasar dan interpretasi biologis oleh kultur kita.

Tabel II.1.
Perbedaan Seks dan Gender

NO	KARAKTERISTIK	SEKS	GENDER
1	Sumber Pembeda	Tuhan	Manusia (masyarakat)
2	Visi, misi	Kesetaraan	Kebiasaan
3	Unsur Pembeda	Biologis (alat reproduksi)	Kebudayaan (tingkah laku)
4	Sifat	Kodrat, tertentu, tidak dapat dipertukarkan	Harkat, martabat dapat dipertukarkan
5	Dampak	Terciptanya nilai-nilai : kesempurnaan, kenikmatan, kedamaian dll., sehingga	Terciptanya norma-norma / ketentuan tentang "pantas" dan "tidak pantas". Laki-laki

		menguntungkan kedua belah pihak.	pantas jadi pemimpin, perempuan pantas dipimpin dll., sering merugikan salah satu pihak, kebetulan adalah perempuan.
6	Keberlakuan	Sepanjang masa, dimana saja, tidak mengenal pembedaan kelas.	Dapat berubah, musiman dan berbeda antara kelas.

Sumber : Unger dalam Handayani, (2006:6)

Gender adalah perbedaan peran laki-laki dan perempuan yang dibentuk oleh kultur. Dibuat dan dikonstruksikan oleh masyarakat dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan jaman. Konsep gender harus dibedakan dengan sex (jenis kelamin). Sex`adalah perbedaan jenis kelamin yang ditentukan secara biologis, yang secara fisik melekat pada masing-masing jenis kelamin, laki-laki dan perempuan secara permanen dan tidak bisa dipertukarkan. Sementara gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam hal : persifatan, peran, fungsi, hak perilaku yang dibentuk oleh masyarakat, dan oleh karenanya berifat relatif, dapat berubah dan dapat dipertukarkan. Perubahan ciri ini dapat terjadi dari waktu ke waktu, dan dari satu tempat ke tempat lain.

Gender sebagai perbedaan perempuan dan laki-laki berdasarkan *social construction* tercermin dalam kehidupan sosial yang berawal dari keluarga. Hal ini juga menunjukkan adanya *social expectation* (ekspektasi sosial) yang berbeda terhadap anak perempuan dan anak laki-laki (Morris, 1987). Sejak dini perempuan disosialisasi bertindak lembut, tidak agresif, halus, tergantung, pasif, dan bukan pengambil keputusan. Sedangkan laki-laki sebaliknya, disosialisasikan harus aktif, agresif, mandiri, pengambil keputusan dan dominan. Kontrol sosial perempuan jauh lebih ketat ketimbang laki-laki (Sihite, 2007; 230).

Di Indonesia, paling tidak ada 3 konsep dalam pemahaman gender, meliputi :

a. ketidakadilan dan diskriminasi gender

ketidak-adilan dan diskriminasi gender merupakan kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial dimana baik perempuan maupun laki-laki menjadi korban dari sistem tersebut. Berbagai perbedaan peran dan kedudukan antara perempuan dan

laki-laki secara langsung berupa perlakuan maupun sikap, maupun tidak langsung berupa dampak suatu peraturan perundang-undangan maupun kebijakan telah menimbulkan berbagai ketidak-adilan yang telah berakar dalam sejarah, adat, norma maupun struktur dalam masyarakat. Bentuk-bentuk ketidak-adilan ini antara lain :

- marjinalisasi perempuan
- sub ordinasi
- pandangan stereotype
- kekerasan
- beban kerja

b. kesetaraan dan keadilan gender

Kesetaraan dan keadilan gender adalah suatu kondisi dimana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis. Kondisi ini dapat terwujud apabila terdapat perlakuan adil antara perempuan dan laki-laki. Penerapan kesetaraan dan keadilan gender harus memperhatikan masalah kontekstual dan situasional, bukan berdasarkan perhitungan secara matematis dan tidak bersifat universal.

c. penerapan pengarusutamaan gender

Penerapan pengarusutamaan gender (PUG) oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan di Indonesia menggunakan prinsip-prinsip berikut :

- 1) pluralistis
- 2) bukan pendekatan konflik
- 3) Melalui proses sosialisasi dan advokasi
- 4) Menjunjung nilai HAM dan Demokratisasi

Pasal 28 i ayat (2) UUD NRI 1945 telah menegaskan bahwa “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.” Sementara itu Pasal 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM telah menegaskan bahwa “...setiap orang

dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat yang sama dan sederajat....” Ketentuan tersebut merupakan landasan hukum yang mendasari prinsip non-diskriminasi di Indonesia, dan diambil dari Pasal 1 Deklarasi Universal HAM. Pencantuman prinsip ini pada awal pasal dari berbagai instrumen hukum yang mengatur HAM pada dasarnya menunjukkan bahwa: a) komunitas internasional telah mengakui bahwa diskriminasi masih terjadi di berbagai belahan dunia; dan b) prinsip non-diskriminasi harus mengawali kesepakatan antar bangsa-bangsa untuk dapat hidup dalam kebebasan, keadilan, dan perdamaian.

Kesetaraan dalam bidang hukum, kesederajatan dalam perlakuan adalah salah satu wujud ideal dalam kehidupan negara yang demokratis. Akan tetapi, berbagai penelitian dan pengkajian menunjukkan bahwa kondisi di Indonesia saat ini belum mencerminkan penerapan asas persamaan di muka hukum (*equality before the law*) secara utuh. Dengan kata lain, hak-hak warga negara ternyata masih belum terjamin, meskipun Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtstaat*), sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD '45. ([Komisi Hukum Nasional](http://www.komisihukum.go.id), <http://www.komisihukum.go.id>)

Diskriminasi adalah setiap tindakan yang melakukan perbedaan terhadap seseorang atau sekelompok orang berdasarkan agama, ras, suku, etnis, kelompok, golongan, status dan kelas sosial-ekonomi, jenis kelamin, kondisi fisik tubuh, usia, orientasi seksual, pandangan ideologi dan politik, serta batas negara dan kebangsaan seseorang. Perlakuan diskriminatif tidak selamanya berpangkal dari hukum positif yang berlaku. Seringkali, nilai-nilai dan kebiasaan dalam masyarakat justru merupakan variable yang lebih signifikan dalam menciptakan dan melestarikan diskriminasi.

Di Indonesia, perlakuan diskriminatif seringkali terjadi berdasarkan jenis kelamin (terhadap perempuan), usia (terhadap anak-anak), bagi mereka yang berasal dari golongan ekonomi-sosial lemah, dan hak-hak masyarakat adat. Fokus tesis ini adalah, diskriminasi terhadap perempuan. Indonesia adalah bangsa yang patriarkhal, yang dalam struktur komunitasnya kaum lelaki yang memegang kekuasaan, dan pula dipersepsi

sebagai struktur yang menderogasi perempuan. Kondisi ini terjadi baik dalam kebijakan pemerintah maupun dalam perilaku masyarakat. Contoh sederhana adalah kecenderungan untuk membayar upah buruh wanita di bawah upah buruh pria, dan perumusan tentang kedudukan istri dalam perkawinan (sebagai ibu rumah tangga) sebagai perbandingan dengan kedudukan suami sebagai kepala keluarga. Hal lain adalah keterlibatan perempuan secara aktif dalam dunia politik. Meskipun saat ini keterlibatan tersebut telah diakomodir dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu terutama pada bagian keterwakilan perempuan 30% di parlemen, namun seringkali masih terdapat pandangan rendah kepada mereka karena lebih menekankan pada peran tradisional perempuan yang hanya mengurus rumah tangga. Kondisi demikian merupakan sebagian refleksi keberadaan perempuan dalam posisi subordinat dibandingkan pria.

B. Pendekatan-pendekatan dalam Pemberdayaan Perempuan

Ada beberapa pendekatan dalam pemberdayaan perempuan. Julia Cleves Mosse (1993) paling tidak mencatat ada 1 pendekatan awal yakni pendekatan persamaan dan 4 pendekatan lainnya, yakni : pendekatan anti kemiskinan, pendekatan perempuan dalam pembangunan (*women in development*), pendekatan perempuan dan pembangunan (*women and development*) dan pendekatan gender dan pembangunan (*gender and development*).

B.1. Pendekatan Persamaan

Pendekatan persamaan merupakan salah satu reaksi atas kegagalan penjelasan pendekatan modernisasi dalam teori pembangunan dunia ke tiga. Sejak tahun 1970 an tampak jelas bahwa strategi modernisasi tidak berhasil menghapus kemiskinan di Selatan. Pada saat itu menjadi sangat jelas dari analisis Boserup (Mosse, 1996) bahwa perempuan – yang tidak tersentuh oleh keuntungan program pembangunan – sebenarnya justru dirugikan oleh program-program tersebut, suatu keadaan yang tidak begitu berhasil dilenyapkan oleh program kesejahteraan. Selama 1970 an, analisis Boserup ini

diberlakukan tidak hanya kepada kaum miskin pada umumnya, tetapi perempuan pada khususnya. Argumen yang mengemuka adalah jika kerja tradisional perempuan tidak diakui sebagai bagian dari perekonomian nasional, diperlukan upaya untuk memberikan kepada mereka pekerjaan yang bisa dinilai : upaya itu hendaknya diintegrasikan ke dalam pembangunan, atau paling tidak ke dalam perekonomian pasar yang menghasilkan barang atau jasa yang menjamin pendapatan bagi mereka dan akan memberikan kontribusi kepada proses pembangunan yang bisa diukur dengan GNP. Pendidikan dan pelatihan ketrampilan serta pelatihan teknis lainnya dilihat sebagai prasyarat penting untuk ini. Perempuan harus diberi kesempatan yang sama dengan laki-laki. Inilah dasar pemikiran liberal atas persamaan hak perempuan dan laki-laki. Ada 3 hal mendasar dari pendekatan persamaan, yaitu :

- a. pengakuan terhadap nilai ekonomi kerja perempuan yang dibayar dan tidak dibayar (yang bernilai sepertiga dari produk ekonomi global tahunan, atau 4.000 milyar dolar dalam tahun 1985)
- b. Ada pengakuan bahwa sebagian besar pembangunan berpengaruh merugikan kepada perempuan
- c. ada argumen bahwa pengejaran persamaan, di pasar dan di rumah akan menyelesaikan masalah ini.

Kritik terhadap pendekatan persamaan inipun juga keras disuarakan. Kritik terutama mengemukakan bahwa pendekatan ini lebih merupakan pendekatan dari atas ke bawah (*Top Down*) dan sebagai refleksi kesuntukan feminis Dunia Pertama terhadap keadilan.

B.2. Pendekatan Antikemiskinan

Akhir tahun 1960 an, terdeteksi bahwa kelompok termiskin dari kelompok miskin tetap miskin. Kebanyakan dari mereka adalah perempuan. Pendidikan dan

pelatihan kejuruan paling—paling hanya menguntungkan segelintir perempuan yang memiliki akses. Pendekatan antikemiskinan terhadap perempuan dalam pembangunan menggunakan kemiskinan sebagai pangkal tolak pemikiran daripada isu subordinasi sebagai sumber ketidakadilan antara perempuan dan laki-laki. Pendekatan antikemiskinan ini dibangun untuk memperbaiki pendapatan kaum perempuan miskin.

Pendekatan antikemiskinan menitikberatkan perhatian pada peningkatan penghasilan bagi perempuan melalui akses yang lebih baik terhadap sumber daya produktif, seperti tanah dan kredit. Pendekatan ini mencerminkan prioritas Bank Dunia dan ILO dengan “strategi kebutuhan pokok”. Sejak tahun 1970 an, proyek peningkatan pendapatan bagi perempuan miskin berkembang bak jamur di musim hujan dan menjadi bentuk paling lazim dari kegiatan pembangunan, khususnya jenis pembangunan yang didukung oleh NGOs.

Beberapa kritik pada pendekatan ini adalah :

- 1). Proyek ini hanya sedikit sekali memepertimbangkan fakta bahwa perempuan telah siap diberi beban kerja yang berlebihan,
- 2). karena mereka tidak mengontrol anggaran belanja keluarga, tabungan merupakan hal yang sangat sulit dilakukan,
- 3). Kebebasan bagi kebanyakan perempuan sangat terbatas
- 4). Kapasitas sektor informal untuk menghasilkan pekerjaan dan pertumbuhan juga terbatas
- 5). Proyek peningkatan pendapatan bagi perempuan jarang diperlakukan seserius proyek bagi laki-laki, meski proyek peningkatan pendapatan juga menawarkan kemungkinan memberdayakan perempuan.

B.3. Pendekatan Perempuan dalam Pembangunan (WID)

Istilan WID berisi dua hal, yakni pertama, peran perempuan dalam pembangunan dan kedua, mengacu ke jenis pendekatan, yakni pendekatan Perempuan dalam

Pembangunan. Pendekatan WID difokuskan pada inisiatif pengembangan teknologi yang lebih baik, lebih tepat yang akan meringankan beban kerja perempuan. WID bertujuan untuk menekankan sisi produktif kerja dan tenaga kerja perempuan – khususnya penghasil pendapatan – dengan mengabaikan sisi reproduktifnya. Konsep ini berasal dari kaum liberal tahun 1970 dan 1980 an. Contoh pendekatan lain yang memperkuat pendekatan WID ini adalah pendekatan efisiensi terhadap perempuan. Dua dokumen satu dari Bank Dunia dan satu lagi dari ODA Inggris. Dalam sebuah penerbitan tahun 1987 berjudul "Pendekatan Baru Bank Dunia terhadap Perempuan dalam Pembangunan", Kepala Unit Women and Development, Barbara Herrz (dalam Julia Cleves Mosse, 1993) mengemukakan sebagai berikut :

Kami ingin memperlihatkan apa yang sebenarnya bisa dilakukan untuk memasukkan perempuan dalam program-program pembangunan dan bagaimana hal itu bisa memberikan sumbangan kepada kinerja ekonomi, mengurangi kemiskinan dan tujuan-tujuan pembangunan lainnya Bank memakai pendekatan baru, pendekatan yang lebih operasional, terhadap perempuan dalam pembangunan..... pendekatan ini menekankan hasil dalam produktivitas ekonomi yang bisa diperoleh melalui keterlibatan perempuan secara lebih efektif dan menitikberatkan kepada cara-cara praktis untuk melibatkan perempuan dalam operasi-operasi normal di bidang pertanian, pendidikan dan PHN (*primary health and Nutrition*)

Pendekatan efisiensi bekerja pada dua aspek yang bertingkat, yakni :

- 1). Memastikan efisiensi dalam proyek pembangunan yang menuntut keterlibatan perempuan karena mereka sering lebih efisien dan setia dibanding laki-laki,
- 2). Kebijakan pembangunan pada tingkat makro yang dikejar oleh pemerintah, yang didukung oleh organisasi seperti Bank Dunia dan IMF, yang juga menuntut efisiensi dan produktivitas dalam program penyesuaian struktural.

B.4. Pendekatan Perempuan dan Pembangunan (WAD)

Perempuan dan pembangunan (WAD) merupakan satu pendekatan feminis neo-Marxis, yang muncul dalam paruh terakhir 1970an yang berasal dari suatu kepedulian terhadap keterbatasan teori modernisasi. Pendekatan ini bukan mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan, tetapi justru menunjukkan bahwa perempuan selalu penting secara ekonomi, dan kerja yang dilakukannya

dalam rumah tangga dan komunitasnya. WAD mengakui bahwa laki-laki miskin juga menjadi korban dari proses pembangunan yang mengabaikan mereka. Pendekatan WAD berasumsi bahwa posisi perempuan akan lebih baik selama dan ketika struktur internasional menjadi lebih adil, dan pendekatan ini cenderung kurang mengindahkan sifat penindasan gender khususnya perempuan. Posisi perempuan dilihat sebagai bagian dari struktur internasional dan ketidakadilan kelas, ketimbang sebagai akibat dari ideologi dan struktur patriarki.

B.5. Pendekatan Gender dan Pembangunan (GAD)

Pendekatan gender dan pembangunan disebut juga pendekatan pemberdayaan. Pendekatan ini merupakan satu-satunya pendekatan terhadap perempuan dalam pembangunan yang **melihat semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan – kerja produktif, reproduktif, privat dan publik – serta menolak upaya apapun untuk menilai rendah pekerjaan mempertahankan keluarga dan rumah tangga**. Pendekatan ini secara umum dikenal sebagai pendekatan gender dan pembangunan (*gender and development*) terhadap perempuan dalam pembangunan.

Pemberdayaan terkait dengan pendekatan dari bawah ke atas ketimbang dari atas ke bawah. Pendekatan ini banyak ditulis oleh kaum feminis dan gerakan perempuan dari Selatan, sehingga pendekatan ini lebih merupakan gerakan kaum perempuan terhadap pembangunan ketimbang pendekatan laki-laki putih di utara.

Pendekatan pemberdayaan ini melacak akar sub ordinasi dalam ras, kelas, sejarah kolonial dan posisi negara-negara selatan dalam tata ekonomi internasional. Pendekatan ini memahami tujuan pembangunan bagi perempuan dalam pengertian kemandirian dan kekuatan internal.

Sementara itu, pendekatan persamaan melihat perlunya melakukan reformasi struktur-struktur, pendekatan ini berbeda dari pemberdayaan dalam hal keyakinannya bahwa perubahan yang dipaksakan dari atas itu lebih efektif.

Pendekatan pemberdayaan melihat pentingnya dua hal, yakni seraya mengakui perlunya pembuatan undang-undang yang bersifat mendukung, berpendapat juga bahwa perkembangan organisasi perempuan, yang mengarah pada mobilisasi publik, peningkatan kesadaran dan pendidikan rakyat, merupakan syarat penting bagi perubahan sosial yang berkelanjutan.

Untuk dapat memperoleh bandingan berikut dipaparkan secara tabelaris perbandingan pokok-pokok pendekatan dalam memberdayakan perempuan :

Tabel II.1. Perbandingan Pendekatan Pemberdayaan Perempuan

Pendekatan	Fokus Perhatian
1. Persamaan	<ul style="list-style-type: none"> • pengakuan terhadap nilai ekonomi kerja perempuan yang dibayar dan tidak dibayar • Ada pengakuan bahwa sebagian besar pembangunan berpengaruh merugikan kepada perempuan • ada argumen bahwa pengejaran persamaan, di pasar dan di rumah akan menyelesaikan masalah ini.
2. Anti Kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> • Lebih pada kemiskinan sebagai pangkal tolak pemikiran daripada isu subordinasi sebagai sumber ketidakadilan antara perempuan dan laki-laki. • Pendekatan antikemiskinan dibangun untuk memperbaiki pendapatan kaum perempuan miskin. • menitikberatkan perhatian pada peningkatan penghasilan bagi perempuan melalui akses yang lebih baik terhadap sumber daya produktif, seperti tanah dan kredit
3. Perempuan dalam Pembangunan (WID)	<ul style="list-style-type: none"> • berprinsip egalitarian, yakni kepercayaan bahwa semua orang sederajat. Konsep ini berasal dari kaum liberal tahun 1970 dan 1980 an. • berasumsi bahwa keterbelakangan kaum perempuan itu masalahnya terletak pada perempuan sendiri, oleh karenanya diperlukan usaha untuk menggarap kaum perempuan ("<i>mainstreaming</i>" dalam pemecahan masalah perempuan) • menitikberatkan pada program yang dapat mengurangi atau menghapus diskriminasi yang dialami perempuan di sektor produksi yang identik dengan sektor publik yang dikuasai laki-laki. • difokuskan pada inisiatif pengembangan teknologi yang lebih baik, lebih tepat yang akan meringankan

	<p>beban kerja perempuan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • bertujuan untuk menekankan sisi produktif kerja dan tenaga kerja perempuan – khususnya penghasil pendapatan – dengan mengabaikan sisi reproduktifnya. • Memastikan efisiensi dalam proyek pembangunan yang menuntut keterlibatan perempuan karena mereka sering lebih efisien dan setia dibanding laki-laki, • Kebijakan pembangunan pada tingkat makro yang dikejar oleh pemerintah, yang didukung oleh organisasi seperti Bank Dunia dan IMF, yang juga menuntut efisiensi dan produktivitas dalam program penyesuaian struktural.
<p>4. Perempuan dan Pembangunan (WAD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • merupakan satu pendekatan feminis neo-Marxis • bukan mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan, tetapi justru menunjukkan bahwa perempuan selalu penting secara ekonomi, dan kerja yang dilakukannya dalam rumah tangga dan komunitasnya. Kata "and" dalam "WAD" menunjukkan kesejajaran antara perempuan dan pembangunan bukan menekankan pengintegrasian perempuan dalam pembangunan seperti dalam WID. • mengakui bahwa laki-laki miskin juga menjadi korban dari proses pembangunan yang mengabaikan mereka. • Sudah ada kesadaran dan pemahaman bahwa antara perempuan dan laki-laki memiliki kedudukan, kesempatan dan peran sejajar. • Posisi perempuan dilihat sebagai bagian dari struktur internasional dan ketidakadilan kelas, ketimbang sebagai akibat dari ideologi dan struktur patriarki. • Menyediakan program intervensi untuk meningkatkan taraf hidup keluarga dengan pendidikan dan ketrampilan bagi perempuan.
<p>5. Gender dan Pembangunan (GAD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Perhatian mencakup semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan – kerja produktif, reproduktif, privat dan publik – serta menolak upaya apapun untuk menilai rendah pekerjaan mempertahankan keluarga dan rumah tangga. • Pendekatan ini secara umum dikenal sebagai pendekatan gender dan pembangunan (<i>gender and development</i>) terhadap perempuan dalam pembangunan. Bukan berfokus pada perbedaan laki-laki dan perempuan lagi, tetapi hubungan sosial antara laki-laki dan perempuan. • Pendekatan pemberdayaan melihat pentingnya dua hal, yakni seraya mengakui perlunya pembuatan undang-undang yang bersifat mendukung, berpendapat juga bahwa perkembangan organisasi perempuan, yang mengarah pada mobilisasi publik,

	<p>peningkatan kesadaran dan pendidikan rakyat, merupakan syarat penting bagi perubahan sosial yang berkelanjutan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salah satu kunci yang mendasar dari kebutuhan analisis gender dan pembangunan adalah : laki-laki dan perempuan. Bukan hanya perempuan saja. • Perempuan diposisikan sebagai <i>agent of change</i>, sehingga berfokus pada relasi gender ketimbang hanya fokus pada perempuan saja.
--	---

Sumber : diolah dari Mosse, 2004 dan Handayani, 2006

Dari berbagai pendekatan yang telah ada dirasakan adanya Kebutuhan dan Kepentingan Gender. Salah satu kunci yang mendasar dari kebutuhan analisis gender dan pembangunan adalah : laki-laki dan perempuan. Bukan hanya perempuan saja. Hal tersebut karena setiap kelompok gender memiliki peran dan kekuasaan gender yang berbeda serta memiliki kepentingan gender yang berbeda pula. Inti dari pergeseran pendekatan ini adalah pergeseran pendekatan perempuan dalam pembangunan dari kesejahteraan menuju pemberdayaan.

Sementara itu juga tercatat beberapa teori gender yang berkembang. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan mencatat paling tidak ada 2 poros teori gender, yakni : **Teori Nurture** dan **Teori Nature**. Dari keduanya kemudian lahir teori penyeimbang, yakni Teori Equilibrium dengan beberapa variannya. Rangkuman dari teori-teori tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel II.2. Perbandingan Teori Gender

NO	TEORI	ESENSI TEORI
1	NURTURE	Adanya perbedaan perempuan dan laki-laki pada hakekatnya adalah hasil konstruksi sosial budaya, sehingga menghasilkan peran dan tugas yang berbeda. Perbedaan ini menyebabkan perempuan termarginalisasi dalam keluarga, masyarakat, berbangsa dan bernegara. Laki-laki lebih superior dan perempuan subordinat. Perjuangan untuk persamaan dipelopori oleh feminisme internasional yang cenderung mengejar persamaan (sameness, 50: 50). Tujuan tersebut dicapai dengan program khusus (<i>affirmative action</i>) untuk merebut posisi yang selama ini dikuasi laki-laki. Perjuangan dilakukan dengan pendekatan sosial konflik. Akibatnya timbul reaksi negatif dari laki-laki yang

		apriori terhadap perjuangan tsb yang dikenal dengan perilaku "male backlash".
2	NATURE	Adanya perbedaan perempuan dan laki-laki adalah kodrat. Perbedaan biologis memberikan indikasi dan implikasi bahwa diantara kedua jenis tsb memiliki peran dan tugas yang berbeda. Ada peran yang dapat dipertukarkan ada yang tidak karena memang berbeda secara kodrati. Terdapat kesadaran bahwa teori nurture tidak membawa kedamaian dan keharmonisan berkeluarga dan bermasyarakat. Manusia memerlukan kemitraan dan kerjasama secara struktural dan fungsional. Aliran ini melahirkan paham struktural fungsional yang menerima perbedaan peran, asal dilakukan secara demokratis dan dilandasi kesepakatan antara laki-laki dan perempuan dalam masyarakat.
3	EQUILIBRIUM	Merupakan teori kompromistis antara teori nurture dan nature. Teori ini menekankan konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan laki-laki, tidak mempertentangkan antara kedua kaum. Oleh karenanya dalam setiap kebijakan dan strategi pembangunan memperhitungkan kepentingan dan peran kedua kelompok secara seimbang. Hubungan bersifat komplementer bukan bertentangan, sehingga saling melengkapi. Hubungan tidak dilandasi konflik dikotomis, bukan pula struktural fungsional, tetapi lebih dilandasi kebutuhan akan kebersamaan guna membangun kemitraan yang harmonis, karena masing-masing pihak memiliki kelebihan dan kelemahan sehingga perlu kerjasama yang setara.

Sumber : Rangkuman dari teori-teori gender dalam Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender, 2005

B.6. Kajian Gender di Indonesia

Budi M. Rahman, Manajer Pendidikan Yayasan Paramadina dan Dosen STF Diryakara menguraikan tentang wacana gender di Indonesia. Wacana gender mulai dikembangkan di Indonesia pada era 80-an, tapi mulai memasuki isu keagamaan pada era 90-an. Isu itu berkembang sejalan dengan masuknya buku-buku terjemahan yang berwawasan gender atau bisa dikategorikan feminis seperti buku-buku Aminah Wadud Muhsin, Fatima Mernissi, Zafrullah Khan. Ketiga buku

tersebut tergolong kontroversial untuk ukuran waktu itu. Buku tersebut diterbitkan oleh Balai Pustaka ITB, kelompok yang garis keislamannya cenderung fundamentalis. Hal ini sangat mengherankan dan menakjubkan tapi itulah yang terjadi di ITB saat itu. Ketika Rifaat Hassan berkunjung pertama kali ke Indonesia, respon terhadap isu gender berkembang sangat cepat saat itu.

Majalah *Ulumul Qur'an* juga terlibat dalam memperkenalkan wacana gender secara besar-besaran dengan memuat artikel-artikel Rifaat Hassan, Ivonne Haddad dan penulis lainnya. Kemudian, yang juga tak bisa dipungkiri adalah sum-bangan Wardah Hafidz, yang mengambil spesialisasi bidang gender dan Islam. Dia yang melakukan rintisan dalam mensosialisasikan wacana tersebut di Indonesia. Selain itu, ada Lies Marcoes. Bisa dikatakan, selama 10 tahun atau 5 tahun terakhir ini perkembangan isu gender sangat pesat dan sangat produktif sekali, jauh lebih pesat dari isu-isu lainnya seperti isu pluralisme, yang juga tak kalah pentingnya.

Banyak orang yang bekerja pada isu gender karena isu tersebut sangat aktual, meski isu pluralisme juga sangat aktual. Isu gender telah mendorong satu kesadaran yang khas bukan hanya semata-mata karena pandangan filosofis atau wacana, tapi punya implikasi praktis yang memang sangat dituntut. Dari segi wacana, isu

ini sudah berkembang sangat pesat dan progresif, bahkan cenderung liberal.

Ulumul Qur'an pernah memunculkan satu nomor khusus tentang isu gender pada tahun 1995, banyak orang antusias. Ada dua kemungkinan yang terjadi dalam hal ini. *Pertama*, isu gender itu tidak sampai ke para petinggi agama seperti kyai, apalagi ke masyarakat. *Kedua*, masyarakat tidak terlalu peduli dengan wacana yang susah-susah. Harus diakui isu gender waktu itu masih berputar di kalangan terpelajar, mahasiswa, dosen dan para peminat studi keilmuan. Fenomena ini terjadi bukan hanya di kalangan Islam saja tapi juga pada masyarakat umum. Lembaga feminis seperti Kalyanamitra banyak memberi sumbangan dalam mempopulerkan isu gender di Indonesia. Termasuk juga yang dilakukan aktivis di Yogyakarta, seperti Rifka Annisa, Yasanti, LSPPA (Lembaga Studi dan Pengembangan Perempuan dan Anak), dan lain-lain. Ada kesadaran baru di kalangan masyarakat tentang isu gender ini. Memang ada kontroversi yang terjadi, tapi tidak setajam ketika Cak Nur melontarkan isu sekularisme, isu yang berhubungan dengan demokrasi dan politik Islam. Isu gender di Indonesia bisa disejajarkan dengan isu Islam dan politik. Ada masa-masa ketika isu tersebut bisa sangat kontroversial. Saya pikir ada baiknya isu gender tidak menjadi sangat kontroversial, tidak sampai menjadi stigma. Meski itu dirasakan juga oleh Wardah, Ruhaini Dzuhayatin, dan kawan-kawan. Farha Ciciek tumbuh pada masa yang

sangat menentukan dalam perkembangan gender. Saat itu, Ciciek bekerja sama dengan UII Yogja, pernah membuat sebuah seminar yang luar biasa tentang isu gender dalam ibadah. Saat itu, hal yang dilakukannya sangat kontroversial, meski sekarang juga masih kontroversi. Isu tersebut hingga kini masih belum dibuka dan dibicarakan secara publik, tapi hanya dibicarakan di kelas-kelas, kelompok diskusi tertentu, di pelatihan-pelatihan gender.

Bagaimanapun, aktivitas-aktivitas di atas memberi penyemaian yang baik sekali. Suatu saat ketika kontroversi itu muncul, orang-orang sudah siap, sudah matang. Isu-isu awal feminisme mengenai teologi penciptaan, seperti yang ditemukan dalam karya Rifaat Hassan. Setelah karya-karya Fatima Mernissi diterjemahkan, isunya menjadi lebih kaya. Orang didorong untuk memikir-ulang hal-hal yang dulu tidak terpikirkan. Misalnya bayangan kita mengenai surga. Hal itu dengan bagus sekali telah diungkapkan oleh Fatima Mernissi. Di sana dia menggugat penafsiran surga yang dilakukan oleh para ulama. Bayangannya surga hanya untuk laki-laki. Di sana ada bayangan mengenai huri, perempuan yang menjadi pasangan di surga. Qur'an sendiri tidak menyebutkan angka berapa, tapi ternyata ulama telah melipat gandakannya sesuai dengan nafsunya sendiri. Dia bikin puisi yang bagus sekali "Perempuan dalam surga kaum muslimin" (Lihat buku *Setara dihadapan Allah*, LSPPA).

B.7. Feminisme sebagai kajian bandingan dalam memahami konsep kesetaraan Gender

Asmaeny Azis (2007) dalam pengantar bukunya menegaskan bahwa kajian feminisme tidak terlalu mendapat porsi yang begitu besar di Indonesia. Konsep ini diusung dari Barat yang menempatkan kajian ini pada posisi strategis dan menjadikannya sebagai kajian yang serius, terutama di kalangan aliran sosial kritis yang dikembangkan oleh beberapa pemikir postmodernitas. Kajian ini tidak dipungkiri memberikan kontribusi besar bagi pengembangan wacana kesetaraan bagi perempuan.

Di Indonesia, membicarakan konsep feminisme akan mendapat tantangan yang hebat, karena pengaruh tradisi ketimuran dan keagamaan yang ketat. Oleh karenanya, feminisme dianggap sebagai ancaman pada kemapanan konsep gender Indonesia.

Gender di Timur Tengah. Pada masa sebelum Islam, posisi perempuan sangatlah rendah. Pada waktu itu, rosululloh melawan kemapanan "konstruksi sosial" masyarakat Arab jahiliyah dengan mengenalkan teologi Islam yang mengharuskan manusia sederajat dan memiliki posisi sosial yang sama. Dari perspektif keagamaan, meski secara umum dianggap sebagai ancaman, jika dilihat dari epistemologi sejarahnya, feminisme justru mendapat dukungan dari tradisi Islam yang menyejarah dan hidup pada masa kenabian (Azis, 2007). Sebelum Al-Qur'an turun, perempuan tidak boleh mendapat warisan sama sekali, bahkan tidak semua laki-laki mendapat warisan. Yang boleh mendapat warisan hanya laki-laki yang kuat mengangkat pedang. Sekalipun laki-laki, tapi masih kanak-kanak atau uzur, maka

dia tidak boleh mendapat warisan. Islam datang dengan ajaran, jangankan laki-laki uzur dan kanak-kanak, perempuan pun boleh mewarisi mekipun satu berbanding dua jatah laki-laki. Dulu perempuan jangan bermimpi akan menjadi saksi dalam suatu perkara, karena saksi itu bagian dari dunia publik. Yang bisa menjadi saksi adalah laki-laki saja. Tapi Islam datang membenarkan perempuan menjadi saksi (Prof Dr Nasarudin Umar, <http://paramadina.wordpress.com/category/isu-gender>).

Kedudukan perempuan pada masa Nabi sering dilukiskan dalam syair sebagai dunia mimpi (*the dream of woman*). Kaum perempuan dalam semua kelas sama-sama mempunyai hak dalam mengembangkan profesinya. Seperti dalam karier politik, ekonomi, dan pendidikan, suatu kejadian yang sangat langka sebelum Islam. Tidak ditemukan ayat atau hadits yang melarang kaum perempuan aktif dalam dunia politik. Sebaliknya al-Qur'an dan hadits banyak mengisyaratkan kebolehan perempuan aktif menekuni berbagai profesi.

Dalam Q., s. al-Tawbah/9:71 dinyatakan:

“Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebagian mereka adalah auliya bagi sebagian yang lain, mereka menyuruh mengerjakan yang ma'ruf, mencegah yang munkar, mendirikan shalat, menunaikan zakat, dan taat kepada Allah dan rasul-Nya. Mereka itu akan diberi rahmat dari Allah, sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana”.

Kata *awliya'* dalam ayat tersebut di atas menurut Quraish Shihab mencakup kerjasama, bantuan, dari penguasaan; sedangkan “menyuruh mengerjakan yang ma’ruf” mencakup segala segi kebaikan, termasuk memberi masukan dan kritik terhadap penguasa. Dalam beberapa riwayat disebutkan betapa kaum perempuan dipermulaan Islam memegang peranan penting dalam kegiatan politik. Q., s. al-Mumtahanah/60:12 melegalisir kegiatan politik kaum wanita. (Nasaruddin Umar, March 16, 2007 dalam *Praktek Kesetaraan Gender pada Masa nabi*, (<http://paramadina.wordpress.com>)).

Di dunia internasional, di Kuwait misalnya, sampai sekarang perempuan tidak punya hak pilih. Apalagi di Afganistan yang Talibanis, perempuan itu tidak boleh bekerja di tempat umum, tidak boleh berpendidikan tinggi. Di situ keluar rumahpun wanita tidak boleh, kecuali ditemani seseorang yang adalah *_muhrimnya_*. (Ibrahim Issa, www.hamline.edu/)

Gender di Barat. Feminisme sebagai istilah, lahir di Barat melalui gerakan perempuan yang telah mengalami titik nadir eksploitasi oleh kapitalisme. Feminisme di Barat merupakan upaya jalan keluar dari bentuk keterpasungan atas budaya patriarkhi dan sikap kapitalistik dalam tradisi sosial. Perempuan merasa harus mendorong gerakan kolektif untuk mengambil kembali hak-hak mereka yang terampas oleh kapitalisme. Yang diinginkan adalah beberapa kelompok gerakan sosial tersebut adalah membangun kesedarajatan, membangun konstruksi kemanusiaan, agar tidak terjadi penumpukan modal oleh kelas tertentu atas kelas yang lain. Konstruksi kelas ini ternyata menyebabkan terjadinya eksploitasi perempuan. Perempuan dianggap sebagai kelas yang dimarginalkan oleh konstruksi kelas sehingga dianggap tidak adil. Karenanya, konstruksi kelas adalah reproduksi

wacana kolonial atas perempuan harus dibebaskan. Dapat dikatakan bahwa feminisme muncul dari kekecewaan atas dominasi kelas kapitalisme tersebut. Dicontohkan oleh Azis (2007), yang gusar melihat perempuan yang menggunakan pakaian ketat dan memperlihatkan lekuk-lekuk tubuhnya. Setelah melakukan perenungan sampailah pengamat pada kesimpulan bahwa perempuan yang menggunakan pakaian-pakaian minim itu adalah iklan kapitalis yang tidak dibayar. Apa yang menyebabkan mereka tidak sadar? Hal tersebut karena kapitalisme sukses mereproduksi pengetahuan eksploitatifnya dengan dorongan dan desakan modal raksasa. Perempuan dan hampir semua komunitas sosial (termasuk laki-laki) tidak menyadari bahwa hal tersebut terjadi akibat konstruksi, settingan dan perbuatan rejim kapitalisme yang disebut oleh Gramsci sebagai hegemoni.

Di Belanda, sebuah partai Kristen gurem, membolehkan partainya merekrut anggota dan dukungan dari kaum perempuan, tetapi dengan tegas melarang perempuan menjabat kedudukan pimpinan dalam partainya. Di dunia masalah hak perempuan sebagai manusia yang sedrajat dengan laki-laki masih soal besar, juga di Indonesia masalah itu masih soal besar. (Ibrahim Issa, www.hamline.edu/).

Gerakan Feminisme memiliki banyak varian antara lain : feminisme liberal, feminisme Marxis Tradisional, feminisme radikal (anakhisme), feminisme sosialisme, feminisme dunia ke-3 dan ekofeminisme.

Tabel II.3. Perbandingan Berbagai Aliran Feminisme

ALIRAN	SUMBER PENINDASAN	PENYELESAIAN	HUBUNGAN GERAKAN PEREMPUAN DNG GERAKAN POLITIK LAIN	KRITIK YANG DILONTARKAN
FEMINISME LIBERAL (awal abad 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Diskriminasi sosial • Sosialisasi yang menekankan jenis kelamin 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesempatan yang ada • Persamaan hak • Reformasi sosial 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendukung pemerintah dan partai politik yang berhaluan liberal 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformasi mengabaikan penindasan ras, kelas dan bangsa
FEMINISME	<ul style="list-style-type: none"> • Masy. Kelas 	<ul style="list-style-type: none"> • sosialisme 	<ul style="list-style-type: none"> • tergolong dalam 	<ul style="list-style-type: none"> • buta terhadap

MARXIS TRADISIONAL (1970)	<ul style="list-style-type: none"> • kapitalisme 		gerakan kelas buruh / pekerja	gender <ul style="list-style-type: none"> • ada kecenderungan menjadikan kelas sebagai penyebab tunggal
FEMINISME RADIKAL / ANARKHISME (1970)	<ul style="list-style-type: none"> • Patriarki • Biologi perempuan • Peranan seks / jenis kelamin, khususnya pemaksaan menjadi ibu (force motherhood) 	<ul style="list-style-type: none"> • Separatisme • Revolusi dalam teknologi reproduksi • Lesbianisme • Androgini • Kebudayaan perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerakan perempuan yang terpisah • Meniadakan struktur politik karena dianggap patriarki 	<ul style="list-style-type: none"> • Subyektif • Tidak punya perspektif sejarah • Determinasi biologi • Mengabaikan penindasan kelas dan ras
FEMINISME SOSIALISME	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitalisme patriarki 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisme "plus" 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerakan perempuan yang otonom 	<ul style="list-style-type: none"> • Penjelasan kaum materialis / marxisme dianggap tidak memadai
FEMINISME DUNIA KE – 3 (1940 – an)	<ul style="list-style-type: none"> • Imperialisme • Penindasan bangsa, kelas • Gender • Ras, etnis 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembebasan nasional 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerakan perempuan yang otonom tapi tidak terpisahkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Bukan feminisme
EKOFEMINISME	<ul style="list-style-type: none"> • Doktrin agama sbg alat legitimasi • Hilangnya nilai & kualitas • Dominan kualitas maskulin 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan universal • Penelitian teologi feminis 		

Sumber : Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender, 2005

Dari rangkaian kajian tentang pendekatan dan gerakan pemberdayaan perempuan di atas dapat disimpulkan bahwa analisis terkini terhadap peran perempuan dapat dengan lebih komprehensif bila didekati tidak secara eksklusif berprespektif perempuan saja, tetapi lebih berprespektif gender, artinya dianalisis pada 2 kelompok gender, yakni perempuan dan laki-laki secara bersamaan. Adapun metode analisisnya adalah analisis : akses dan kontrol.

Analisis akses dan kontrol lazim dipakai dalam analisis gender, baik dalam domain publik maupun domestik. Meskipun tema tesis masuk dalam ranah publik, namun birokrasi warisan Weber yang juga ahli sosiologi tidak menampik bahwa ada pengaruh kultur masyarakat dalam corak birokrasi yang berkembang.

Keterkaitan antara birokrasi dan masyarakat dapat diketahui dari pendapat berikut :

Kehadiran birokrasi sungguh luar biasa besar pengaruhnya pada masyarakat. Pengaruh tersebut adalah : terbentuknya Masyarakat Birokrasi. Burnham (*The managerial Revolution*; 1941 dalam Albrow, 2005) menandakan bahwa tidak ada pemisahan yang tajam antara kelompok manajerial dan pejabat publik. Artinya, antara masyarakat dan birokrasi saling mempengaruhi. **Tipe masyarakat ditentukan oleh sifat kelas yang menguasai.** Oleh karenanya, bila suatu kelas dikuasai kaum birokrat, akan melahirkan masyarakat birokrasi. Jadi bagaimana masyarakatnya, bisa dilihat bagaimana birokrasinya.

Dari sinilah kemudian analisis gender pada kinerja DPRD Jateng ini menggunakan metode analisis akses dan kontrol pada indikator kinerja sesuai dengan fokus organisasi formal atau ranah publik.

C. Konsep Kinerja Gender di Ruang Publik

Data diberbagai instansi menunjukkan bahwa prosentase perempuan yang bekerja di sektor publik berada di bawah laki-laki. Hal tersebut terlihat misalnya penempatan dokter perempuan, pejabat pengambil keputusan, maupun pada bidang-bidang jasa dan manufaktur yang lain.

Setiap individu/ seseorang, kelompok/ unit kerja pada suatu organisasi dituntut untuk mampu mengerjakan sesuatu tugas pokok dan fungsi masing-masing, tanpa mengenal pembedaan kelompok gender. Selain domain domestik pembagian peran gender yang lain adalah ruang publik. Mengerjakan sesuatu artinya memproses, melakukan serangkaian kegiatan yang dapat merubah bahan (*input*) tertentu menjadi keluaran (*output*) yang bernilai tambah dan memberikan manfaat atau dampak (*outcome*) bagi pengguna. Hasil kerja dan ketepatan atau kebenaran pelaksanaan kerja serta

ketepatan penggunaan sumberdaya tidak lepas dari pada mutu pengambilan keputusan di suatu unit kerja maupun organisasi.

Yeremias T. Keban (1995:1) mendefinisikan kinerja sebagai: “tingkat pencapaian hasil (*the degree of accomplishment*) atau dengan kata lain kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi“. Kinerja (*performance*) merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat juga dijadikan *input* bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi.

Pengertian kinerja menurut Bernadin dan Russel pada J.P.G. Sianipar (2000:5) adalah hasil dari fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Sesuai pengertian ini semestinya ada 3 (tiga) aspek yang perlu dipahami setiap anggota DPR dan pimpinannya yakni :

- a. Kejelasan tugas dalam pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya;**
- b. Kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi;**
- c. Waktu yang diperlukan menyelesaikan suatu pekerjaan agar hasil yang diharapkan dapat terwujud.**

Sesuai apa yang dikemukakan oleh John M. Ivancevich (1996:20) menyatakan bahwa :

“Mutu pengambilan keputusan disuatu organisasi tergantung atas pemilihan sasaran yang tepat dan mengidentifikasi cara untuk mencapainya. Dengan integrasi yang baik antara faktor perilaku dan struktur, manajemen dapat meningkatkan kemungkinan tercapainya keputusan yang bermutu tinggi.”

Pemahaman lain dari kinerja ini diberikan oleh Gibson sebagai tingkat pencapaian individu, kelompok dalam organisasi terhadap sasaran yang telah ditetapkan. (Gibson dalam Sumardi Suryabrata; 1997:876). Sementara itu Yeremias T Keban, (2004:193) memberikan penjelasan bahwa pencapaian hasil dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh:

- 1). Individu (kinerja individu);
- 2). Kelompok (kinerja kelompok);
- 3). Institusi (kinerja organisasi);
- 4). Suatu program atau kebijakan (kinerja program/ kebijakan).

Sebenarnya ada 3 tingkatan pengukuran kinerja menurut Swanson dan Holton III. Tingkat-tingkat tersebut menurut Swanson dan Holton III, 1999:73 (dalam Keban, Yeremias T., 2004:193), meliputi :

1. **Kinerja organisasi** – apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik dan budaya yang ada, apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkannya, apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, apakah kebijakan, budaya dan sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan, dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan-kebijakan seleksi dan pelatihan, dan sumberdayanya.
2. **Kinerja proses** – menggambarkan apakah suatu proses yang dirancang dalam organisasi memungkinkan organisasi tersebut mencapai misinya dan tujuan para individu, di desain sebagai suatu sistem, kemampuan untuk menghasilkan baik secara kuantitas, kualitas dan waktu, memberikan informasi dan faktor-faktor manusia yang dibutuhkan untuk memelihara sistem tersebut, dan apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada.
3. **Kinerja individu** – mempersoalkan apakah tujuan dan misi individu sesuai dengan misi organisasi, apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja dan mencapai hasil, apakah para individu mempunyai kemampuan mental, fisik dan emosi dalam bekerja, dan apakah mereka memiliki motivasi tinggi, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman dalam bekerja.

Selanjutnya dijelaskan bahwa kinerja menggambarkan sampai seberapa jauh suatu organisasi mencapai hasil ketika dibandingkan dengan kinerjanya terdahulu (*previous performance*), dibandingkan dengan organisasi lain yang sejenis (*benchmarking*), dan sampai seberapa jauh pencapaian tujuan dan target yang telah ditetapkan. Untuk dapat melakukan perbandingan ini atau pengukuran pencapaian tujuan tersebut, dibutuhkan suatu definisi operasional yang jelas tentang tujuan dan sasaran, *output* dan *outcome* pelayanan, dan pendefinisian terhadap tingkat kualitas yang diharapkan dari output dan outcomes tersebut, secara kuantitatif atau secara kualitatif. Sedangkan John Westerman memaknai kinerja sebagai unjuk kerja seseorang yang dapat diamati dari sisi kedisiplinan dalam

bekerja, ketepatan dalam bekerja, kerjasama dalam mencapai produktifitas kerja yang optimal (John Westerman dalam Suparman,1997:67). Sementara Handoko mengartikan sebagai tingkat efisiensi dan efektivitas seseorang dalam melakukan tugas. (Handoko,1996:13).

Dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa kinerja DPR dapat diartikan sebagai hasil kerja atau kemampuan kerja yang diperlihatkan seseorang/ individu anggota DPR atau sekelompok orang/ unit kerja (Komisi/Pansus/Panmus dsb) atas suatu pekerjaan pada waktu tertentu. Kinerja itu dapat berupa produk akhir (barang dan jasa) dan atau berbentuk perilaku, kecakapan, kompetensi, dan sarana organisasi.

D. Peran dan Kinerja DPRD sebagai peran Publik Gender

1. Peran Negara, sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*)

Abu Daud Busroh, (2002) dan Oswaldo de Rivero (2003) menjelaskan bahwa Jean Bodinlah yang pertama menjelaskan peran negara dari teori Kedaulatan (*souvereiniteit*). Dalam pandangannya, terdapat 5 (lima) sumber kedaulatan, yakni : Teori Kedaulatan Tuhan; Teori Kedaulatan Raja; Teori Kedaulatan Negara; Teori Kedaulatan Hukum; dan Teori Kedaulatan Rakyat.

Teori Kedaulatan Tuhan merupakan teori kedaulatan yang tertua. Teori ini mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara dimiliki oleh Tuhan. Teori teokrasi ini dipelopori oleh Augustinus, Thomas Aquinas dan Marsilius.

Marsilius mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara adalah Raja. Hal ini dikarenakan Raja merupakan perwakilan Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di

dunia. Oleh karenanya, Raja memiliki kekuasaan mutlak. Masa keemasan paham ini terjadi pada jaman Renaissance. Paham ini juga mendapatkan peneguhan oleh perjanjian Westphalia (1648) yang memunculkan konsep modern tentang negara. Konsep ini hampir sama dengan konsep negara monarki, yakni kekuasaan Negara sama dengan kekuasaan Raja.

Perkembangan berikutnya, muncul teori ke tiga, yakni Kedaulatan Negara. Teori ini umumnya mengikuti pemikiran Machiavelli dan Thomas Hobbes yang menyatakan bahwasanya kedaulatan diperlukan untuk mengatur manusia dari sifat kebinatangan. Untuk membebaskan manusia dari sifat kebinatangan dan memberinya jaminan keamanan diperlukan kekuasaan pusat tertinggi yang berupa “absolutisme kerajaan”. Inilah dasar pertama tentang teori kedaulatan Kerajaan/ Negara. Menurut Georg Jellinek, pencipta hukum bukan Tuhan, bukan pula Raja, tetapi Negara. Adanya hukum, karena adanya Negara. Negara merupakan satu-satunya sumber hukum, dan oleh karenanya, kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh Negara.

Teori ke empat adalah teori Kedaulatan Hukum. Teori ini didasarkan pada pendapat Leon Duguit dan Krabbe yang dipengaruhi oleh aliran historis yang dipelopori Von Savigny. Secara garis besar teori ini mengemukakan bahwa:

- Hukum merupakan penjelmaan dari kemauan negara, namun dalam keanggotaannya sendiri negara tunduk pada hukum yang dibuatnya;
- Masih ada faktor yang berada di atas negara, yakni kesadaran hukum dan rasa keadilan;
- Hukum timbul bersama-sama kesadaran hukum masyarakat. Hukum tidak tumbuh dari kehendak/ kemauan negara. Oleh karenanya, berlakunya hukum terlepas dari kemauan negara.

Teori kedaulatan ke lima adalah Kedaulatan Rakyat. Prinsip-prinsip ajaran adalah:

- Semula individu-individu melalui “**kontrak sosial**” atau perjanjian masyarakat untuk membentuk masyarakat;

- Kepada “masyarakat” inilah para individu menyerahkan kekuasaannya, yang selanjutnya masyarakat inilah yang menyerahkan kekuasaannya kepada Raja;
- Raja dengan demikian mendapatkan kekuasaan dari individu-individu;
- Darimana individu mendapatkan kekuasaan? Dari hukum alam. Dengan demikian, kekuasaan Raja dibatasi oleh hukum alam;
- Karena Raja mendapatkan kekuasaan dari Rakyat, maka rakyatlah sesungguhnya yang memiliki kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang berdaulat. Raja, dengan demikian hanya merupakan pelaksana dari apa yang diputuskan dan dikehendaki rakyat. Munculnya konsep Kedaulatan Rakyat dipelopori oleh J.J. Rousseau.

Dalam praktek kenegaraan, konsep Kedaulatan Rakyat ini mendapatkan penguatan oleh kemerdekaan Amerika Serikat tahun 1776 (Oswaldo de Rivero; 2003) dengan konsep dasar negara Republik yang menggunakan prosedur demokratis dan penghargaan terhadap hak sipil dan politik individu. Prinsip ini pula yang diadopsi revolusi Perancis 1789. Rivero menjelaskan bahwa kekuasaan yang dulunya terletak pada Kerajaan (monarki), dipindah ke Negara. Apakah sebenarnya “negara” itu? Negara dalam konsep ini adalah pihak ke tiga atau kehendak umum dari kelompok mayoritas. Konsep inilah yang kemudian memicu perdebatan sepanjang peradaban. Apakah kehendak umum kelompok mayoritas atautkah kehendak umum kelompok etnik dominan, atau kehendak umum kelas sosial terbesar?

Dengan mengikuti alur teori kedaulatan tersebut, negara modern memiliki kedaulatan dari rakyat untuk memenuhi kebutuhan rakyat/ publik (*welfare state*). Makna dari Kedaulatan Rakyat dalam penyelenggaraan negara ini terkait dengan: kesejahteraan dan demokrasi.

Di Indonesia, sejak kemerdekaannya, para pendiri negara secara resmi telah memilih bentuk Republik dan meninggalkan ide Kerajaan. Kedaulatan Rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundangan juga terlihat dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin sistem hukum dan demokrasi.

Dari aspek kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui dua pilihan (Jimly Asshiddiqie, 2005:35) yakni sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahaan kekuasaan bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal; dalam arti perwujudan kekuasaan dibagi secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan rakyat. Selama ini UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Dan sekarang dengan perubahan UUD 1945 prinsip pemisahan secara horisontal mulai dianut. (Perubahan pasal 5 (1) dan pasal 20 (1-5)).

2. Peran dan Fungsi DPRD

Selama ini DPRD percaya bahwa ia mengemban hanya tiga fungsi yakni fungsi **Legislasi**, **Pengawasan** dan **Anggaran**. Itupun seolah-olah masing-masing fungsi tersebut berdiri sendiri-sendiri dan tidak saling terkait. Hal ini jauh berbeda dari konsep parlementerisme yang menggambarkan adanya tiga fungsi (Abracarian dan Masannat dalam Narang, 2002:32) :

- 1). Fungsi Perwakilan – anggota lembaga ini terdiri dari anggota masyarakat yang dipilih oleh rakyat. Sebagai wakil rakyat, anggota-anggota DPR harus mampu memperhatikan, menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat atau konstituen yang mereka wakili. Namun kepentingan dan aspirasi masyarakat sangat beragam karena jumlah populasi yang besar maupun komposisi masyarakat yang majemuk dan masing-masing mempunyai prioritas dan perspektif sendiri. Aspirasi atau kepentingan masyarakat dapat berwujud materiil seperti sandang, pangan, papan dan sebagainya. Selain itu dapat pula berwujud immateriil seperti jasa layanan kesehatan, pendidikan, kebebasan, keadilan dan sebagainya.
- 2). Fungsi Pembuatan Kebijakan – untuk membuat kebijakan yang bersifat mengikat semua unsur masyarakat.
- 3). Fungsi Pengawasan – sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang mengawasi tindakan Pemerintah atau eksekutif.

Ada fungsi yang sangat penting dari anggota Dewan yaitu “Perwakilan” yang sering dilupakan. Pendapat ini diperkuat oleh Thaib (dalam Narang, 2002:26) yang menyatakan bahwa legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki empat peran utama, yaitu:

1. Membuat peraturan perundangan yang merupakan fungsi dan peran pokok dari legislatif.
2. Membuat anggaran penerimaan dan belanja negara.
3. Mengawasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.
4. Menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat yang merupakan fungsi perwakilan rakyat.

Fungsi dan peran lembaga legislatif dipengaruhi oleh budaya politik dan harapan rakyat, konsepsi mengenai kekuasaan pemerintah, struktur hukum tata negara dan tata pemerintahan, tata tertib dan prasyarat penggunaan hak-hak, struktur dan sistem kepartaian, sifat kompetisi pemilihan umum, patronase politik, pengorganisasian kepentingan dan pengelompokan sosial, kematangan psikologis dan karakteristik individual serta faktor-faktor situasional. (Priyatmoko dalam Miriam Budiarjo, 1995:152).

Alvin Lie (dalam tesisnya, 2007) mengemukakan menurut pengalamannya dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPR sejak 1999 menunjukkan bahwa konstituen sangat membutuhkan bantuan anggota DPR dalam beberapa aspek, yakni :

1. Menyampaikan aspirasi kepada pihak-pihak yang berkompeten untuk ditindaklanjuti;
2. Agregasi kepentingan politik;
3. Advokasi;
4. Mediasi antara pihak-pihak yang bermasalah baik itu antara sesama kelompok masyarakat maupun antara masyarakat dengan lembaga pemerintahan;
5. Penyampaian informasi dan pendidikan politik. Terutama dalam hal membantu masyarakat mendapatkan informasi yang utuh, lengkap dan obyektif tentang pertimbangan-pertimbangan dibalik suatu kebijakan dan/ atau suatu peraturan perundangan.

Dalam kenyataannya, DPRD terdiri dari berbagai unsur kekuatan politik yang tergabung dalam fraksi-fraksi, yang tentunya masing-masing mempunyai karakter dan agenda sendiri-sendiri pula dan, bahkan tidak jarang saling berbenturan dengan tingkat rivalitas yang tinggi. Akibatnya, proses-proses di DPRD sering terhambat, atau bahkan menjadi tidak jelas karena harus mengakomodir berbagai kepentingan tersebut.

Sifat DPRD yang sangat majemuk karena berfungsi sebagai wadah bagi berbagai kekuatan politik dan kepentingan, membuat DPR sendiri sering terkesan hanya berputar-

putar dalam lingkaran yang sama, tidak mampu bergerak maju. Perbedaan kepentingan diantara fraksi-fraksi merupakan salah satu kontributor utama terhadap lambannya proses-proses politik di DPRD. Namun itulah konsekuensi dari demokrasi yang sering dilupakan oleh rakyat yang selama Orde Baru mendambakan demokrasi.

Selanjutnya Abracarian dan Masannat menyatakan fungsi lanjut dari DPR adalah :

"Secara tradisional fungsi utama dari legislatif adalah terkait dengan pembuatan kebijakan publik yang mewakili kepentingan publik atau masyarakat. dan kewenangan itu meliputi pengawasan terhadap pihak eksekutif, melakukan penyelidikan, memilih dan mengubah dan memberikan pandangan terhadap perundangan yang berkaitan dengan kepentingan publik, sekaligus memberikan pelayanan dalam konteks mekanisme politik"

(Abcarian dan Masannat dalam Narang, 2002:32)

DPR sebagai lembaga negara yang anggotanya merupakan wakil dari rakyat (sebagai konstituen) harus dapat mencerminkan aspirasi konstituen itu sendiri. Oleh karena itu, kinerja DPR harus dapat menimbulkan rasa aman dan adil sesuai dengan harapan dari konstituen. Sementara itu akuntabilitas kinerja legislatif dinilai oleh rakyat dan hasilnya tercermin pada hasil Pemilihan Umum yang dilakukan setiap lima tahun. (Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku III; 2004: 488).

Peran (*role*) dalam bahasa Indonesia berarti: "Perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat, atau watak peran yang terutama ditentukan oleh ciri-ciri individual yang sifatnya khas dan istimewa". (Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997, *Kamus Bahasa Indonesia (Edisi Kedua)*, Balai Pustaka, Jakarta). Dalam konteks DPR RI, tentunya kata "orang" dalam definisi Peran dapat digantikan dengan kata "lembaga".

Kata Fungsi berasal dari bahasa Inggris "*function*" yang berarti : *the kind of action or activity proper to any person or thing, atau the purpose for which something is designed or exists* (jenis tindakan atau kegiatan yang sesuai bagi orang atau sesuatu, atau tujuan untuk apa sesuatu dibuat). Jika dirunut dari bahasa Belanda, "*functie*" bermakna fungsi, jabatan, wewenang. Sedangkan dalam Kamus Bahasa Indonesia, fungsi berarti jabatan/ pekerjaan

yang dilakukan atau kegunaan suatu hal dan guna. Kamus istilah hukum fungsi adalah jabatan, peranan, kerja, kegunaan, sekelompok pekerjaan yang satu dengan yang lain ada hubungan erat dalam melaksanakan tugas pokok.

Paimin Napitupulu (2005;38) mengemukakan dua peran utama DPR, yakni meliputi :

- (1). Lembaga Pembuat Undang-undang (*a law-making institution*); dan
- (2). Badan perwakilan (*a representative assembly*) yang dipilih untuk membantu menghubungkan antara konstituen dan pemerintah.

Selanjutnya Paimin Napitupulu menyatakan bahwa Burns (1989;290 dalam Napitupulu, 2005) menyebut 6 fungsi lembaga perwakilan rakyat (LPR), yakni :

- (1). *Representation*;
- (2). *Lawmaking*;
- (3). *Consensus building*;
- (4). *Overseeing*;
- (5). *Policy clarification*; and
- (6). *Legitimizing*.

Calvin Mackenzie (1986;120-137) selanjutnya menyebut 3 (tiga) fungsi LPR, yakni :

- (1). *Legislation*;
- (2). *Representation*;
- (3). *Administrative oversight*.

Dengan perubahan UUD 1945, pengertian dewan perwakilan di Indonesia meliputi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang kedua-duanya secara bersama-sama kemudian disebut Majelis Permusyawaratan rakyat. Perbedaan antara keduanya terlihat dari hakekat

kepentingan yang diwakilinya. DPR dimaksudkan mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan mewakili daerah-daerah. Pengertian ini penting untuk menghindari "*double representation*".

Peran dan fungsi DPR dapat dirunut secara normatif dari bunyi pasal 20 UUD 1945 dan ketentuan pasal 20A UUD 1945. Pasal 20 UUD 1945 berbunyi :

- (1). DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- (2). Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (3). Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
- (4). Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
- (5). Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tigapuluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Sementara itu bunyi pasal 20A UUD 1945 adalah :

- (1). Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi **legislasi**, fungsi **anggaran** dan fungsi **pengawasan**;

- (2). Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- (3). Selain yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak inisiatif;
- (4). Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Bila digabungkan antara perundangan dan teori yang telah dikemukakan di muka, fungsi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat meliputi 4, yakni :

- (1). Fungsi Legislasi;
- (2). Fungsi Anggaran;
- (3). Fungsi Pengawasan; dan
- (4). Fungsi Representasi/ Perwakilan.

a. Fungsi Legislasi:

Paimin Napitupulu mendeskripsikan fungsi legislasi ini sebagai fungsi yang mencirikan demokrasi modern. Fungsi ini memberikan nama lembaga DPR sebagai lembaga legislatif atau badan pembuat undang-undang. Disebutkan bahwa kekuasaan perwakilan rakyat adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Proses legislasi tersebut harus menyediakan

aturan yang penting bagi legislasi agar terjadi di tengah-tengah kepentingan-kepentingan yang bersaing. Burns (dalam Napitupulu, 2005) menyebutkan bahwa:

Peran utama anggota dewan sebagai pembuat undang-undang (peraturan perundang-undangan), anggota dewan dipengaruhi oleh (a) bagaimana mereka merasakan persoalan utama bangsa dan apa yang dapat dilakukan dengan persoalan tersebut; (b) bagaimana mereka merespons kepentingan-kepentingan konstituen; dan (c) bagaimana mereka mengikuti usulan-usulan dari kolega, staf, istana presiden dan lobi-lobi.

b. Fungsi Anggaran:

Fungsi anggaran atau keuangan. Karena parlemen mewakili rakyat maka badan ini berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang negara yang pada hakekatnya adalah uang rakyat. Meski dalam kenyataan eksekutif mengajukan rancangan pemasukan dan pengeluaran yang diwujudkan dalam anggaran, parlemen tetap mempunyai kewenangan merevisi atau mengubahnya.

c. Fungsi Pengawasan:

Dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat, pengawasan yang dilakukan badan perwakilan berawal dari keputusan yang telah dikeluarkan berupa undang-undang. Eksekutif dan yudikatif sebagai pelaksana perlu dinilai dan diawasi apakah telah cukup patuh dalam melaksanakan kebijakan dan undang-undang. Berbagai bentuk pengawasan politik dilakukan dengan menggunakan hak bertanya, interpelasi, angket dan mosi.

Dalam menjalankan fungsinya DPR tidak lepas dari hubungannya dengan lembaga tinggi lainnya. Empat Faktor yang mempengaruhi hubungan lembaga legislatif dengan rakyat dan *stakeholders* (Sanit ,1985:205). :

1. Integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota (melalui proses rekrutmen anggota);
2. Sistem perwakilan yang berlaku (tujuan lembaga perwakilan);
3. Struktur organisasi badan legislatif (tata tertib);
4. Pengaruh timbal balik antara badan legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lain sebagai unit-unit pemerintahan (kekuasaan politik yang dijalankan).

Spiro dalam Talizidu Draha (2000) mengajukan serangkaian pertanyaan tentang pertanggungjawaban, yakni: apa yang dipertanggungjawabkan, mengapa, kepada siapa, bagaimana, dan jika tidak. Spiro menggunakan pertanggungjawaban dalam arti luas meliputi :

- 1) Akuntabilitas (*accountability*), yakni sejauhmana kuasa atau tugas dilaksanakan dan sasaran tercapai;
- 2) Kewajiban (*obligation*), yakni kewajiban menepati janji;
- 3) Penyebab (*cause*), yakni kesadaran yang mendorong untuk bertindak menurut nurani berdasarkan pilihan bebas.

3. Perbedaan Gender dan ketidakadilan dalam sektor Publik

Subordinasi adalah anggapan bahwa perempuan tidak penting terlibat dalam pengambilan keputusan politik (Handayani, 2006; 16). Perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender sehingga menimbulkan diskriminasi kerja bagi perempuan.

Anggapan sementara bahwa perempuan irrasional atau emosional mengakibatkan perempuan dianggap tidak bisa tampil sebagai pemimpin, dan berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi tidak penting. Agar perempuan tidak tersubordinasi lagi, perempuan harus mengejar berbagai ketinggalan untuk meningkatkan kemampuan, kedudukan, peranan, kesempatan dan kemandirian serta ketahanan mental spiritualnya. Subordinasi terhadap jenis pekerjaan perempuan ini ternyata tidak hanya terjadi di rumah tangga, juga terproyeksi di tingkat masyarakat dan tempat pekerjaan sektor publik.

4. Gender dan Perlindungan Hukum

Ada wacana yang mengemuka bahwa jika dalam masyarakat dibutuhkan perbaikan situasi dan kondisi, yang menjadi sasaran pertama adalah aspek hukumnya (L.M. Gandhi Lopian dalam Luhulima, Ed., 2007;1). Sementara pendapat lain yang memperkuat mempercayai bahwa hukum akan ampuh berfungsi sebagai alat mengubah masyarakat "*Law as tool of social engineering*" (Roscoe Pound, 1944, 1951). Efektivitas wacana tersebut memang masih diragukan, karena ada pula pendapat lain (Hikmahanto, 2004) yakni bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang masih "non Hukum minded".

Di Indonesia, Gandhi- Lopian dalam Luhulima, Ed., 2007, mencatat bahwa perjuangan perempuan untuk perlindungan hukum telah dimulai sejak tahun 1928 pada Kongres I Perempuan. Mereka memfokuskan pada penentangan terhadap Hukum agama dan Hukum Adat yang memperbolehkan poligami dan perkawinan anak-anak. Sikap terhadap isi perjuangan perempuan saat itu beragam. Sejumlah kalangan terutama kaum ibu yang menentang poligami dengan mengungkapkan antara lain dengan berdemo di jalan menentang niat Presiden Sukarno untuk menikah lagi. Perjuangan mereka terbungkam oleh situasi politik saat itu. Ada lagi yang berpendapat bahwa perbaikan nasib harus dilakukan secara bertahap, sehingga yang diperjuangkan adalah adanya ketentuan hukum, yakni undang-undang perkawinan yang mengatur hak pria untuk berpoligami tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang, dan perkawinan anak-anak dilarang. Perjuangan panjang

menghasilkan kompromi pada tahun 1974 dengan diundangkannya Undang-undang Perkawinan No 1 Tahun 1974.

Di tingkat dunia, berkembang pula wacana gender dan hukum baik di negara maju maupun negara berkembang. Di semua masyarakat tersebut perempuan merasakan ketidakadilan yang dikuatkan ketentuan hukum yang berlaku di negara masing-masing. PBB mengakomodasikan situasi dan kesadaran akan ketidakadilan yang dialami perempuan dengan menghasilkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan tahun 1979 yang diratifikasi Indonesia dengan Undang-undang No 7 tahun 1984 (Konvensi Wanita). Konvensi ini mewajibkan semua negara untuk antara lain mempelajari perumusan ketentuan hukum negara masing-masing yang menyangkut status atau hak dan kewajiban perempuan, apakah diskriminatif dan / atau berdampak diskriminatif, serta bagaimana memperbaikinya, dengan tolok ukur Konvensi Wanita.

E. Analisis dan Pengukuran Kinerja Gender di DPRD

Kamus besar Bahasa Indonesia, 2002 Analisis atau analisa memiliki pengertian, diantaranya adalah :

- a. Penyelidikan terhadap suatu peristiwa (Karangan,perbuatan,dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab,duduk perkaranya,dsb)
- b. Penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya
- c. Pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.

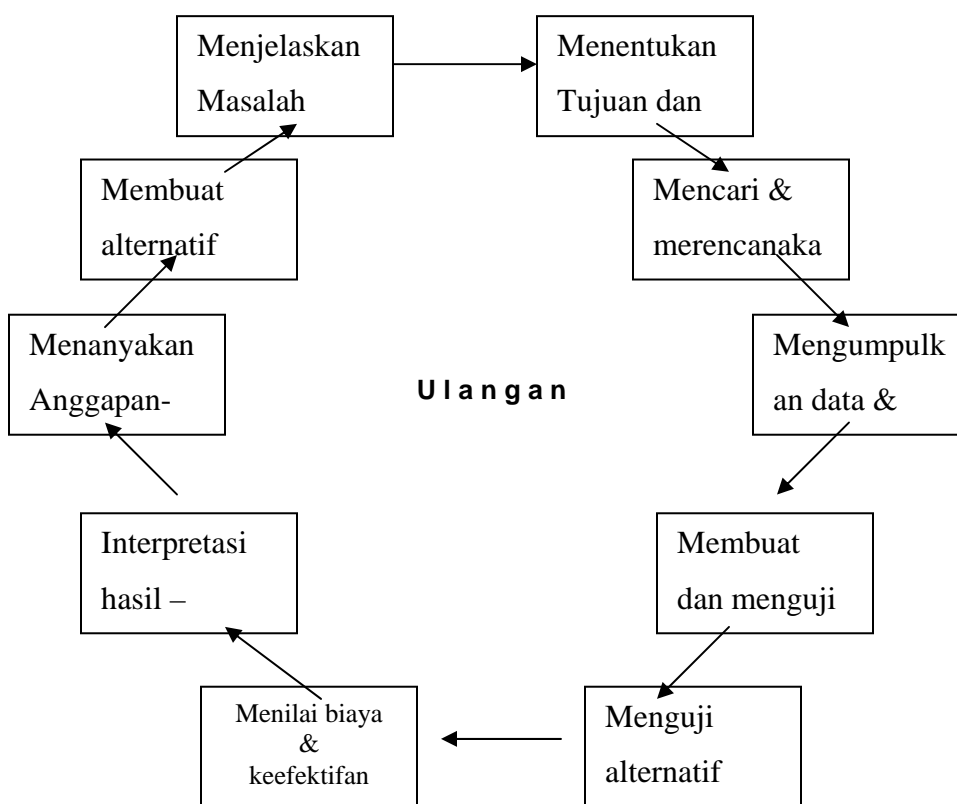
Analisis berarti sebuah penyelidikan terhadap sesuatu peristiwa atau masalah yang dimulai dengan dugaan-dugaan sementara dan dijabaran dengan pengkajian secara seksama untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya. Dalam hal ini pelaksanaan analisis lebih kepada penelitian yang bertalian dengan keadaan yang telah terjadi untuk dapat melihat kemungkinan yang terjadi pada saat itu dan bagaimana keadaan yang akan terjadi kedepan. Penyelidikan yang dilakukan diawali dengan hipotesa-hipotesa yang selanjutnya diolah dengan berbagai cara dan membandingkan dengan keadaan sebenarnya.

Moekijat,1995 berpendapat bahwa Analisis menuntut jauh lebih banyak ketimbang penemuan sesuatu pemecahan secara tertulis untuk memecahkan suatu masalah kebijaksanaan publik yang penting. Ada tugas-tugas tambahan mengkomunikasikan pemecahan kepada orang-orang yang terlibat dan meyakinkan mereka tentang kebenarannya , merencanakan batas-batas yuridiksi dan mengatur sumber-sumber yang diperlukan.

Lebih jauh Moekijat mengatakan , analisis yang sukses bergantung kepada suatu lingkaran (*cycle*) secara terus – menerus dari pada perumusan masalah , pemilihan tujuan-tujuan , perencanaan alternatif-alternatif , pembuatan model-model yang lebih baik , dan seterusnya , sehingga klien merasa puas atau kekurangan waktu atau uang memaksakan suatu penghentian. Proses tersebut digambarkan secara skematis pada gambar dibawah ini, dimana ditunjukkan beberapa kegiatan yang penting .

Gambar II.1.

Hakekat Berulang-ulang dari Analisis (Moekijat,1995)



Sistem penilaian atau pengukuran kinerja membutuhkan kejelasan mengenai:

1. Indikator – apa yang diukur;
2. Standar – tolok ukur kuantitatif dan kualitatif;
3. Metoda – bagaimana dan kapan pengukuran dilakukan;
4. Pelaksana – siapa yang melakukan pengukuran/ penilaian;
5. Tindak lanjut – apa yang akan dilakukan dengan hasil pengukuran kinerja.

Agus Dwijanto menyebut beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu:

1. Produktivitas – konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayanan. *General Accounting Office* mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik tertentu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting;
2. Kualitas Layanan – Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik;
3. Responsivitas – menggambarkan kemampuan organisasi untuk mengenali masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menunjuk kepada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula;
4. Responsibilitas – menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas;
5. Akuntabilitas – konsep akuntabilitas publik digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik konsisten dengan kehendak masyarakat. Kinerja organisasi publik tidak bisa dilihat hanya dari ukuran internal, seperti pencapaian target, namun sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik dinilai memiliki akuntabilitas tinggi jika kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat. (Dwijanto, Agus dkk, 2002:46-49)

Lebih lanjut Kumorotomo mengemukakan beberapa kriteria yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain, adalah:

1. Efisiensi – berdasarkan pertimbangan rasionalitas ekonomis;

2. Efektifitas – erat terkait dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan;
3. Keadilan – mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan. Erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi;
4. Daya tanggap – organisasi publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi publik secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini (Kumorotomo ; 1996 dalam Dwiyanto, Agus dkk, 2002:50).

Menurut pandangan Kramar, McGraw & Schuler, parameter pengukuran kinerja mencakup (Kramar, McGraw & Schuler, 1997 dalam Keban, Yeremias T., 2004) :

1. Kuantitas kerja;
2. Kualitas kerja;
3. Kerjasama;
4. Pengetahuan tentang kerja;
5. Kemandirian kerja;
6. Kehadiran dan ketepatan waktu;
7. Pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi;
8. Inisiatif dan penyampaian gagasan-gagasan yang sehat;
9. Kemampuan supervisi dan teknis.

Selanjutnya Kramar memberikan penekanan pada salah satu parameter dengan mengungkapkan bahwa parameter yang digunakan tergolong kriteria umum, artinya semua pelaku diukur dengan kriteria yang sama, kecuali kemampuan melakukan supervisi.

Sedangkan McDonald & Lawton (1977:21) Kinerja dapat diukur dari *output oriented measured throughput, efficiency and effectiveness*. Sementara itu menurut Selim & Woodward kinerja dapat diukur dari beberapa indikator, antara lain: beban kerja (*workload*), tuntutan (*demand*), ekonomi, efisiensi efektifitas dan keadilan (*equity*). Selim & Woodward (1992:38)

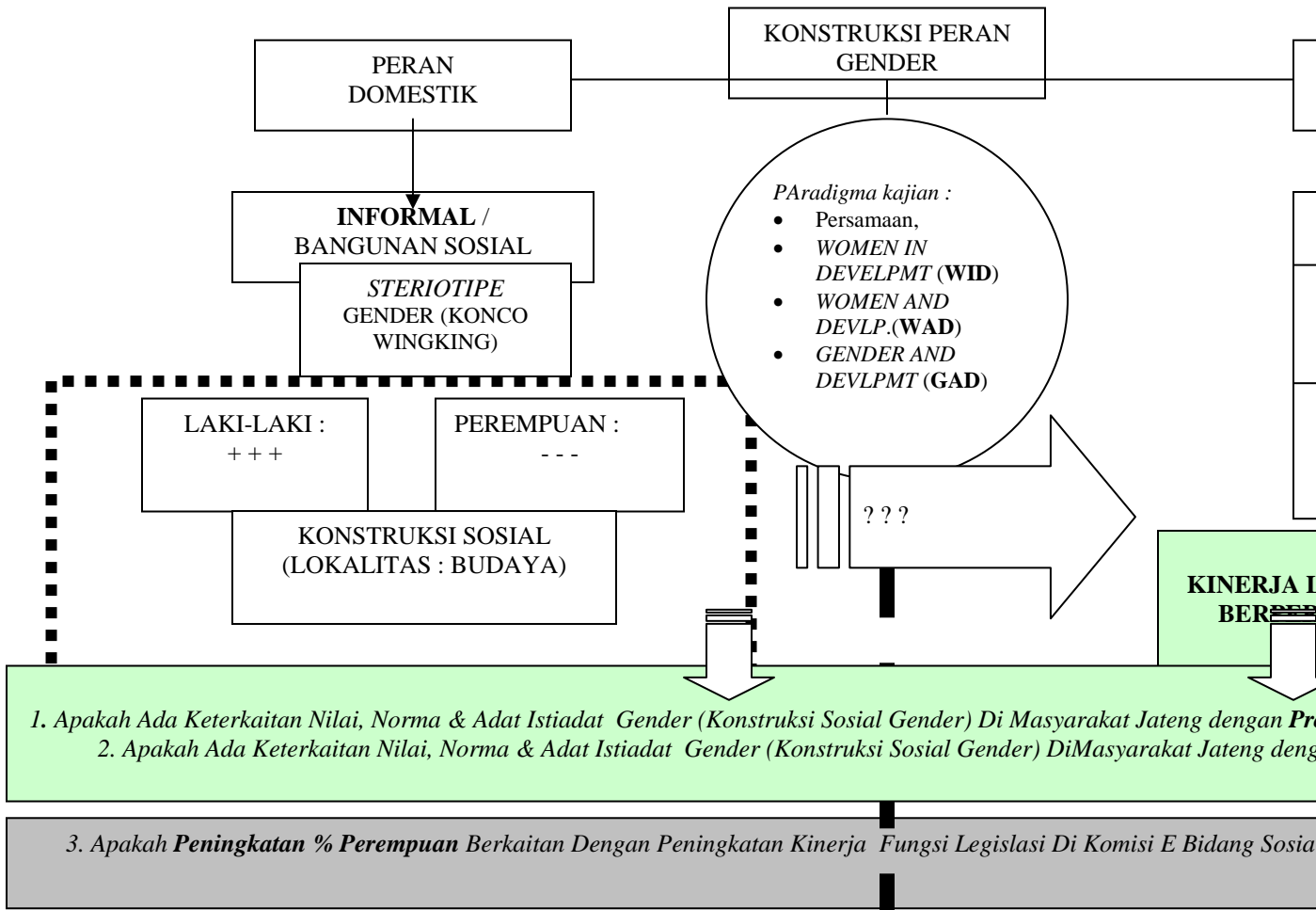
Tabel II.2. Perbandingan Kriteria Pengukuran Kinerja

Agus Dwijanto (2002)	Kumorotomo (1996)	Kramar (1997)	McDonald & Lawton (1977)	Selim & Woodward (1992)
1. Produktivitas 2. Kualitas Layanan 3. Responsivitas 4. Responsibilitas 5. Akuntabilitas	1. Efisiensi 2. Efektifitas 3. Keadilan 4. Daya tanggap	1. Kuantitas kerja; 2. Kualitas kerja; 3. Kerjasama; 4. Pengetahuan tentang kerja; 5. Kemandirian kerja; 6. Kehadiran dan ketepatan waktu; 7. Pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi; 8. Inisiatif dan penyampaian gagasan-gagasan yang sehat; 9. Kemampuan supervisi dan teknis.	1. <i>Output oriented</i> 2. <i>Measured throughput,</i> 3. <i>Fficiency and</i> 4. <i>Effectiveness</i>	1. Beban kerja (<i>workload</i>), 2. Tuntutan (<i>demand</i>) 3. Ekonomi, 4. Efisiensi dan 5. Efektifitas dan 6. Keadilan (<i>equity</i>)

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Dari berbagai kriteria tersebut, maka dalam penelitian ini akan dipergunakan kriteria Kramar dengan mempertimbangkan beberapa kriteria dari para ahli lain seperti Agus Dwijanto maupun Kumorotomo.

F. STATE OF THE ART KAJIAN KINERJA DPRD BERPERSPEKTIF GENDER DI JAWA TENGAH



PROSES REKRUITING

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Singarimbun dan Effendi (1986) menyebutkan bahwa salah satu tujuan tipe penelitian deskriptif adalah mendeskripsikan secara terinci tentang fenomena sosial tertentu seperti interaksi sosial, sistem kekerabatan, dan sebagainya. Dalam penelitian ini akan dilakukan eksplorasi terhadap fenomena interaksi sosial antar *stakeholders* yang ada dalam memahami dan memaknai fungsi DPR. Guna memahami fenomena secara lebih mendalam, digunakan metode kualitatif.

Menurut Usman dan Akbar (1996:81) metode kualitatif dilakukan dalam situasi yang wajar dan data yang dikumpulkan umumnya data kualitatif. Selain itu disebutkan bahwa metode kualitatif berusaha memahami peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri. Di lain pihak, Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2001:3) menyebutkan bahwa metode deskriptif kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dan perilaku yang diamati selanjutnya diinterpretasikan oleh peneliti. Lebih lanjut Danim (1997:187) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif bersifat deskriptif, dimana data yang dikumpulkan berbentuk kata – kata, gambar, dan bukan angka – angka. Angka – angka yang ada sifatnya hanya sebagai penunjang. Data yang diperoleh meliputi transkrip wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan lain – lain.

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan Model Interpretif Geertz yang merupakan bagian dari pendekatan Fenomenologis, dimana peneliti berupaya mencari “makna” bukan mencari “hukum”, berupaya memahami, bukan mencari teori dari fenomena (Muhadjir, 2000:119). Dengan pendekatan Interpretif Geertz ini, peneliti ingin mencari makna dari apa yang disampaikan informan dan berupaya memahami interaksi yang terjadi ketika seseorang memahami dan memaknai fungsi DPR melalui pertanyaan dan ekspresi informan.

Dengan pemilihan rancangan penelitian deskriptif kualitatif, peneliti akan melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian dalam situasi yang wajar dalam arti menggali informasi sesuai dengan persepsi peneliti dan informan dan dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam prose wawancara. Peneliti senantiasa menginterpretasikan makna yang tersurat dan tersirat dari penjelasan yang diberikan oleh informan, hasil observasi lapangan serta catatan pribadi.

Sebagai pengkayaan, digunakan survai dalam studi kasus untuk melihat persepsi masyarakat Semarang pada kinerja DPR.

B. Fokus Penelitian:

Penelitian tentang kinerja DPRD dengan perspektif gender ini difokuskan pada pelaksanaan salah satu fungsinya yakni : **fungsi Legislasi**. Fungsi ini dipilih dengan penguatan yang diberikan oleh pakar, yakni : Paimin Napitupulu (2005) yang mendeskripsikan fungsi legislasi ini sebagai fungsi yang mencirikan demokrasi modern. Fungsi ini yang memberikan nama lembaga DPR sebagai lembaga legislatif atau badan pembuat undang-undang. Selanjutnya fokus dipersempit lagi dalam Legislasi **Bidang Sosial**. Pemilihan bidang lebih disebabkan oleh karena bidang ini yang paling banyak mewadahi kegiatan pemberdayaan perempuan sebagai basis perjuangan gender. Adapun rincian fenomena yang akan diamati adalah :

1. Komparasi gender pada pelaksanaan rekrutiring calon anggota DPRD Jateng :
 - proses penjaringan
 - proses pencalonan
 - proses penetapan
2. Komparasi gender pada kinerja program DPRD Provinsi Jateng. Menelusuri keterkaitan nilai, norma dan adat masyarakat Jateng pada kinerja anggota laki-laki dan perempuan DPRD Jateng yang terjabar ke dalam fenomena :
 - Kuantitas kerja;

- Kerjasama;
 - Pengetahuan tentang kerja;
 - Kemandirian kerja;
 - Kehadiran dan ketepatan waktu;
 - Inisiatif dan penyampaian gagasan-gagasan yang sehat;
 - Kemampuan supervisi dan teknis.
3. Tujuan 3 : komparasi kondisi sebelum dan sesudah penambahan porsi anggota perempuan terhadap kinerja program pemberdayaan perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah. Penelusuran ini dilakukan dengan fenomena antara lain :
- intensitas pada program kerja yang berprespektif gender (tidak bias gender)
 - Intensitas program kerja yang berorientasi pemberdayaan perempuan

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada DPRD Jateng.

D. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian yaitu pendapat dari Pimpinan dan Anggota DPRD serta para Pimpinan SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang diperoleh dari hasil wawancara

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari data dokumentasi dan arsip DPRD dan SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, serta perundang-undangan dan dokumen lain yang mendukung penelitian.

E. Pemilihan Informan

Kriteria yang digunakan untuk memilih informan adalah: Taraf pemahaman, dan kelibatan informan dalam mengikuti permasalahan seputar kinerja DPRD Jateng. Adapun informan

utama anggota DPRD, sementara yang diperkirakan dapat dimintai penjelasan lanjut atas fenomena yang diamati adalah birokrat yang terkait dengan bidang kerja DPRD Jateng.

F. Instrumen Penelitian

Seperti pada penelitian kualitatif pada umumnya, instrumen utama dari penelitian ini adalah diri peneliti dengan segala kemampuan menangkap dan memaknai fenomena. Namun demikian, peneliti menggunakan dukungan alat bantu untuk mengoptimalkan penangkapan makna melalui:

- Panduan wawancara sebagai pedoman melakukan wawancara mendalam;
- Alat rekam gambar

G. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan *purposive sample* yaitu sampel yang dipilih tidak secara acak tetapi sampel bertujuan (Moleong, 2001:165). Adapun prosesnya secara *snowballing* yaitu proses pengambilan informan yang tidak mempersoalkan dari mana atau dari siapa ia mulai, tetapi bila hal itu sudah berjalan, maka pemilihan berikutnya bergantung pada apa keperluan peneliti (Moleong, opcit. Hal 166).

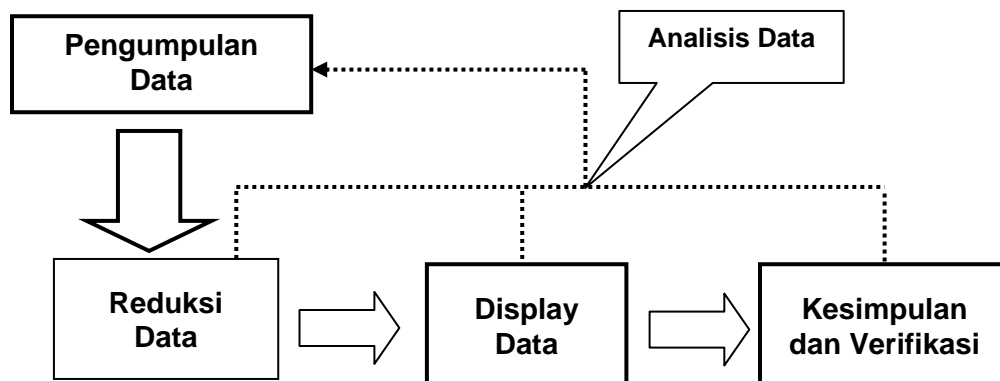
H. Analisa Data

Usman dan Akbar (2001:86 – 87) mengemukakan langkah – langkah umum yang dilakukan dalam pengolahan dan analisis data kualitatif adalah :

1. **Reduksi data**, yaitu tahapan analisis data yang segera dilaksanakan setelah pengumpulan data dengan memilih hal – hal pokok yang terkait dengan fokus penelitian, kemudian dicari tema atau kategori data dimaksud. Data – data yang telah direduksi memberi gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengumpulan data :
 - deskripsi dan analisis mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah oleh DPRD;
 - deskripsi dan analisis pelaksanaan fungsi DPRD dalam penjangkaran aspirasi masyarakat.

2. **Display Data**, adalah penyajian data yang lebih sistematis seperti dalam bentuk *network*, grafik, diagram alur, dan sebagainya yang mempermudah peneliti memahami pola umum dari data atau informasi yang diperoleh.
3. **Pengambilan Keputusan dan Verifikasi**, pada hakekatnya adalah memberi makna dari data yang diperoleh.

Sejak pengumpulan data awal, peneliti berusaha mencari makna data yang diperoleh dengan cara mencari pola, model, tema, hubungan, persamaan, hal – hal yang sering muncul. Pada awalnya kesimpulan masih kabur, tetapi semakin lama kesimpulan akan semakin jelas setelah dalam proses selanjutnya didukung oleh data yang semakin banyak. Verifikasi bertujuan untuk memperjelas kesimpulan dengan cara mengumpulkan data baru dengan langkah-langkah sebagai berikut :



Proses Pengumpulan dan Analisis Data
 Sumber : Diadaptasi dari Usman dan Akbar, 2001

Dua teknik analisis data pada penelitian kualitatif adalah: analisa domain dan analisa taksonomi. Analisa domain digunakan bila tujuan penelitian bersifat eksploratif, yakni

analisis data penelitian hanya menargetkan untuk memperoleh gambaran seutuhnya dari obyek yang diteliti, tanpa bermaksud merinci secara detail unsur-unsur yang ada dalam keutuhan obyek penelitian. Sementara itu, bila domain umum sudah dapat ditemukan dan bermaksud merinci detail, lebih disarankan untuk menggunakan analisa taksonomi. Dengan mempertimbangkan kedua argumen di atas, penelitian ini menggunakan analisa taksonomi.

Domain penelitian ini didasarkan pada :

1. domain 1 : komparasi gender pada pelaksanaan rekrutiring calon anggota DPRD Jateng
2. domain 2 : Komparasi gender pada kinerja program DPRD Jateng. Menelusuri keterkaitan nilai, norma dan adat masyarakat Jateng pada kinerja anggota laki-laki dan perempuan DPRD Jateng
3. domain 3 : komparasi kondisi sebelum dan sesudah penambahan porsi anggota perempuan terhadap kinerja program pemberdayaan perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah.

Dengan menggunakan domain- domain tersebut, maka rencana analisa taksonomi dari upaya pencarian jawab dari rumusan masalah penelitian yang pertama adalah :

Domain Utama:	Analisa Taksonomi	
1. Rekrutiring	<p>Anggota DPRD Perempuan</p>	<p>Anggota DPRD Laki - laki</p>
2. Kinerja Legislasi	<p>Anggota DPRD Perempuan</p>	<p>Anggota DPRD Laki - laki</p>
3. Legislasi Pemberdayaan Perempuan	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Sebelum ada penambahan porsi</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">Setelah ada penambahan porsi</div>

Tabel III.1. Rancangan Analisa Taksonomi Kinerja DPRD Jateng

Taksonomi ini dilakukan secara bertingkat yakni pada DPRD Jateng secara keseluruhan dan tahap kedua khusus di Komisi E yang membidangi Pemberdayaan Perempuan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah

a. DPRD Provinsi Jawa Tengah Sebelum Orde Baru

Perkembangan DPRD Provinsi Jawa Tengah, tidak terlepas dari sejarah perkembangan parlemen di Indonesia yang diawali dengan dibentuknya *Volksraad* pada tahun 1918 oleh Belanda yang beranggotakan mayoritas non pribumi. Meskipun dibentuk oleh Belanda, kemunculan lembaga ini tidak terlepas dari gerakan-gerakan nasional yang muncul di berbagai daerah, di samping juga sebagai akibat terjadinya perubahan mendasar terhadap tata pemerintahan di seluruh dunia seusai Perang Dunia I (1914 – 1918).

Sebenarnya *Volksraad* lebih tepat disebut sebagai Dewan Penasihat atau semacam DPA di masa sekarang. Mengingat tugas-tugasnya lebih banyak memberikan nasihat dan masukan kepada Gubernur Jenderal daripada menyuarakan aspirasi rakyat. Dua hak yang lazim dimiliki parlemen yaitu hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara juga tidak dimiliki *Volksraad*.

Ketika Belanda meninggalkan Indonesia menyusul kedatangan tentara Jepang (Maret 1942), lembaga *Volksraad* bubar dengan sendirinya. Semula Jepang tidak menghendaki adanya parlemen. Jika kemudian mereka membentuk lembaga ini pada September 1943, fungsinya juga tidak lebih sebagai dewan penasihat dan keanggotaannya juga tanpa melalui pemilihan. Di pusat lembaga ini disebut sebagai Tyuuo Sangi-in, sedangkan di daerah disebut Sangi-in.

Kebutuhan untuk memiliki parlemen lokal mulai dirasakan seusai Proklamasi Kemerdekaan RI. Namun mengingat kondisi saat itu belum memungkinkan dibentuk MPR, DPR dan DPRD, maka pemerintah membentuk Komite Nasional Pusat (KNP) yang berfungsi sebagai parlemen dan beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat dari berbagai daerah dan golongan, termasuk sejumlah mantan anggota PPKI. Sedangkan

acara pelantikan anggota KNP yang berlangsung pada tanggal 29 Agustus 1945 kemudian diperingati sebagai hari jadi DPR.

Setelah KNP terbentuk, maka daerah-daerah segera membentuk KND (Komite Nasional Daerah) yang semula dimaksudkan untuk mempercepat proses pemindahan kekuasaan dari tangan Jepang ke Pemerintah RI. Proses selanjutnya setelah semua pemerintahan daerah bisa dikuasai kembali oleh Pemerintah RI, maka KND diubah menjadi badan perwakilan rakyat daerah. Dalam hal ini KND Kawedanan dan Kecamatan dibubarkan, sedangkan KND Karesidenan dan KND Kabupaten berubah nama menjadi DPRD Karesidenan dan DPRD Kabupaten.

Meskipun statusnya berubah menjadi DPRD, para anggota belum dipilih melalui pemilu, melainkan melalui penunjukan/pengangkatan. Perkembangan selanjutnya pada tanggal 19 Desember 1948 atau ketika Belanda melancarkan Agresi Militer II, DPRD untuk sementara dibekukan karena negara dalam keadaan perang gerilya. Meski demikian para anggotanya tetap mendampingi residen dan bupati dalam memimpin perjuangan rakyat membela dan mempertahankan Kemerdekaan RI. Baru setelah pasukan Belanda ditarik dari pusat-pusat pendudukan sekitar pertengahan tahun 1949, pemerintah daerah kembali difungsikan seperti semula termasuk DPRD Karesidenan dan Kabupaten.

Pada saat DPRD Karesidenan dan Kabupaten dibekukan oleh karena Agresi Militer II oleh Belanda, maka pada saat itu juga Belanda telah membentuk DPR Jawa Tengah Sementara yang diketuai dr. RV. Sudjito. Meskipun pada dasarnya rakyat Jawa Tengah tidak menyetujui adanya DPR Jateng Sementara itu, karena pada hakekatnya itu bagian dari strategi Belanda untuk memecah-belah negara Kesatuan RI menjadi bagian-bagian atau terpisah-pisah sehingga mudah dikuasai.

Kemudian menyikapi aspirasi masyarakat, maka DPR Jawa Tengah Sementara bentukan Belanda dalam sidang pleno tanggal 28 November 1949 mengambil mosi untuk mengembalikan Jawa Tengah ke lingkungan RI secepat mungkin. Keinginan itu

akhirnya terwujud pada tanggal 24 Maret 1950 dan sehari kemudian DPR Jawa Tengah Sementara Dibubarkan.

Selanjutnya setelah Agresi Militer II Belanda berakhir, maka segera diterbitkan PP No. 39/1950 tentang Pembentukan DPRD Sementara serta UU No. 10 tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah. Dan berdasarkan peraturan tersebut daerah-daerah kabupaten, kota besar dan kota kecil di provinsi ini segera membentuk DPRD Sementara (DPRD-S). Daerah yang pertama kali membentuk adalah Pemalang (14 September 1950), sedangkan terakhir kali adalah Surakarta (19 Januari 1951). Setelah semua daerah mempunyai badan perwakilan rakyat, barulah dibentuk DPRD-S Jawa Tengah yang diketahui oleh Mulyadi Djojomartono dan Siswadi Djojosurono (saat itu Bupati Blora) sebagai Sekretaris DPRD-S serta dilantik pada tanggal 13 Maret 1951 di Pendapa Kabupaten Semarang oleh Sekjen Kementerian Dalam Negeri Djanu Ismadi, dan dihadiri oleh Gubernur R. Budiono.

Dalam waktu tidak terlalu lama, kinerja DPRD-S Jawa Tengah terus menunjukkan peningkatan yang patut dibanggakan, meskipun situasi dan kondisi politik serta perekonomian saat itu amat terbatas. Salah satu keputusan fenomenal saat itu adalah adanya keinginan untuk segera mengadakan pemilu di Jawa Tengah, dengan harapan bisa membentuk DPRD yang sesungguhnya. Tetapi karena masih harus dikonsultasikan ke pusat yang berencana mengadakan pemilu secara serentak di seluruh Indonesia, keinginan itu tidak sempat terwujud.

Akhirnya, meskipun melalui proses panjang selama 10 tahun, pemilu yang dinantikan rakyat terlaksana juga, meski berlangsung secara sederhana. Pemilu dilaksanakan dua kali, yaitu tanggal 19 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante.

Penyelenggaraan Pemilu 1955 menyisakan satu pertanyaan besar di daerah: *kapan pemilihan anggota DPRD bisa digelar ?* Menyadari hal itu, Pemerintah mengeluarkan UU No. 14/1956 tentang Pembentukan DPRD Peralihan dan DPD (Dewan Pemerintahan Daerah) Peralihan di daerah-daerah. Dalam UU ini dijelaskan,

pembagian kursi DPRD Peralihan dilakukan atas dasar perimbangan jumlah suara yang diperoleh partai politik dalam Pemilu 1955.

Dijelaskan pula bahwa DPRD Peralihan akan dibubarkan sesuai pelantikan DPRD hasil pemilu atau paling lambat satu tahun setelah UU No. 14/1956 diundangkan. Karena UU ini ditetapkan tanggal 17 Juli 1956 maka masa jabatan DPRD Peralihan hanya sampai 17 Juli 1957. Tahun itu juga pemerintah pusat mengeluarkan UU No. 19/1956 tentang pemilihan anggota DPRD.

Karena pemilihan anggota DPRD tidak pernah terlaksana juga, masa jabatan anggota DPRD Peralihan itu diperpanjang hingga DPRD hasil pemilu dilantik. Pembentukan DPRD melalui pemilu makin terkatung-katung ketika pemerintah mengeluarkan sejumlah Penetapan Presiden yang membatalkan sebagian ketentuan pasal UU terdahulu, termasuk Penpres No. 4/1960 tentang Pembentukan DPR Gotong Royong (DPR-GR) dan Penpres No. 5/1960 yang mengatur DPRD-GR dan Sekretariat Daerah.

Lima bulan kemudian, tepatnya tanggal 10 Februari 1961, peraturan ini disempurnakan lagi dengan Penpres No. 5/1960 (Disempurnakan). Penpres yang telah disempurnakan ini terdiri atas tujuh bab dan 23 pasal. Disebutkan bahwa jumlah anggota DPRD Tingkat I (Provinsi) minimal 30 orang dan maksimal 75 orang, dimana setiap 200.000 penduduk memiliki seorang wakil di lembaga legislatif itu.

b. DPRD Provinsi Jawa Tengah pada Masa Orde Baru

Setelah lama tidak menyelenggarakan pemilu, pemerintah di bawah rezim Orde Baru yang berkuasa sejak 1966 mampu secara rutin menggelar "*pesta demokrasi*" – istilah ini dipopulerkan oleh politisi senior Sabam Sirait (PDI) menjelang Pemilu 1977. Meskipun diwarnai dengan manuver-manuver penguasa yang ingin melanggengkan kekuasaan, tercatat enam pemilu dapat diselenggarakan pada masa Orde Baru, dimulai dari Pemilu 1971. Bahkan Pemilu bisa diselenggarakan lima tahun sekali kecuali Pemilu 1977 yang berjarak enam tahun dari pemilu sebelumnya.

Persiapan untuk menggelar Pemilu 1971 membutuhkan waktu cukup lama, yaitu lima tahun sejak penyelenggaraan Sidang Umum MPRS tanggal 20 Juni – 5 Juli 1966. Dalam salah satu keputusannya yaitu Ketetapan (TAP) No. XI/MPRS/1966, Majelis telah memberi arahan supaya pemilu dapat diselenggarakan pada 5 Juli 1968. Tetapi agenda ini terus menerus mengalami penundaan, termasuk perubahan terhadap sejumlah perangkat perundang-undangan dan baru dapat dilaksanakan pada tahun 1971.

Hal terpenting yang terjadi menjelang Pemilu 1971 adalah kebijakan penyederhanaan partai oleh penguasa baru, termasuk keikutsertaan Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) sebagai salah satu kontestan. Kebijakan ini menyebabkan hanya ada sembilan partai, ditambah Golkar yang berhak mengikuti pemilu. Dua tahun kemudian dilakukan penyederhanaan partai babak kedua, di mana partai-partai berasas Islam harus meleburkan diri (fusi) ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) serta partai-partai nasionalis dan /atau non Islam berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Kedua partai politik bersama Golkar terlibat dalam kompetisi yang tak seimbang sejak Pemilu 1977 hingga 1997. Meski persentase perolehan suara dalam setiap pemilu mengalami fluktuasi, Golkar selalu menjadi mayoritas tunggal, tidak terkecuali di Jawa Tengah. Hal ini terlihat pula dari komposisi kursi di DPR yang selalu paling banyak dengan PPP dan PDI selalu menempati peringkat kedua dan ketiga.

Adanya mayoritas tunggal – selain faktor penguasa yang sentralistik, otoritarian dan militeristik – menyebabkan DPRD di seluruh tingkatan di Indonesia tidak mampu berbuat banyak dalam mewarnai kehidupan demokrasi di Tanah Air.

c. DPRD Provinsi Jawa Tengah pada Masa Reformasi

Kekuasaan Orde Baru mulai runtuh ketika gelombang demonstrasi yang dilancarkan kalangan mahasiswa berhasil memaksa Soeharto mundur dari jabatannya

selaku presiden pada tanggal 21 Mei 1998, meskipun yang bersangkutan kemudian menunjuk Wakil Presiden BJ. Habibie sebagai penggantinya. Penunjukkan Habibie yang dilakukan tanpa melalui mekanisme sidang MPR ini memunculkan ketidakpuasan bagi para aktivis prodemokrasi.

Menjelang Sidang Istimewa (SI) MPR 1998, beberapa tokoh nasional seperti KH. Abdurrahman Wahid, Amien Rais, Megawati Soekarnoputri dan Sri Sultan Hamengku Buwono X mengadakan pertemuan di Ciganjur, yang antara lain menyepakati percepatan pelaksanaan pemilu dan penghapusan dwifungsi ABRI secara bertahap, terutama mengurangi jumlah kursi ABRI yang kemudian diubah menjadi TNI/Polri di parlemen. Kedua usulan ini segera direspon peserta SI MPR, melalui penerbitan Ketetapan-Ketetapan yang terkait.

Pemilu yang seharusnya baru diselenggarakan pada tahun 2002 akhirnya dipercepat menjadi 7 Juni 1999. Proses demokrasi pasca Orde Baru memang mulai berjalan, meski di sisi lain menimbulkan beberapa dampak negatif yang perlu segera diantisipasi. Dalam dua pemilu pertama di masa reformasi, PDI-P selalu meraih kemenangan di Jawa Tengah. Ketika Partai Golkar bisa menduduki kembali peringkat pertama nasional pada Pemilu 2004, setelah lima tahun sebelumnya di posisi kedua, PDI-P tetap berjaya di Jawa Tengah. Kemenangan ini sekaligus menjadikan PDI-P menguasai kursi DPRD Jawa Tengah.

Keudukan DPRD pada masa awal reformasi memang jauh lebih berdaya daripada sebelumnya, apalagi ada jaminan legal formal berupa UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32/2004, juga UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang kemudian direvisi menjadi UU No. 23/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Di sisi lain, kekuasaan legislatif yang cukup kuat kurang diimbangi dengan adanya kinerja yang baik dari institusi dan /atau sebagian anggota DPRD Jawa Tengah. Penilaian ini dihimpun dari berbagai pendapat masyarakat, baik melalui aksi unjuk rasa

atau melalui media massa. Merebaknya aksi demonstrasi berkaitan dengan kasus KKN, dugaan penyimpangan dana APBD dan berbagai persoalan lainnya mewarnai hari-hari kerja para anggota DPRD Jawa Tengah. Namun semua itu harus dianggap sebagai bagian dari proses panjang yang harus dilalui oleh lembaga perwakilan rakyat dimanapun, apalagi ketika bangsa ini mengalami proses transisi menuju demokrasi.

d. Komisi pada DPRD Provinsi Jawa Tengah

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD dengan tugas antara lain :

- 1) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI dan Daerah.
- 2) Melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Keputusan DPRD.
- 3) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing.
- 4) Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Gubernur dan masyarakat kepada DPRD.
- 5) Menerima, menampung, membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- 6) Melakukan kunjungan kerja Komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD,
- 7) Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat
- 8) Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi.
- 9) Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas Komisi.

Adapun Komisi dan bidang tugasnya pada DPRD Provinsi Jawa Tengah antara lain :

- 1) **Komisi A**, Bidang Pemerintahan, meliputi: Pemerintahan, Ketertiban dan Keamanan, Kependudukan, Informasi dan Komunikasi, Hukum/Perundang-

undangan, Perizinan, Pertanahan, Kepegawaian/Aparatur, Sosial Politik dan Organisasi Masyarakat.

- 2) **Komisi B**, Bidang Perekonomian, meliputi : Perindustrian, Perdagangan, Pertanian, Perikanan dan Kelautan, Peternakan, Perkebunan, Kehutanan, Ketahanan Pangan, Logistik, Koperasi, Pariwisata, Dunia Usaha dan Badan Penanaman Modal.
- 3) **Komisi C**, Bidang Keuangan, meliputi : Keuangan Daerah, Perpajakan, Retribusi, Perbankan, Perusahaan Daerah, Perusahaan Patungan dan Penanaman Modal.
- 4) **Komisi D**, Bidang Pembangunan, meliputi : Bina Marga, Permukiman dan Tata Ruang, Pengelolaan Sumber Daya Air, Perhubungan dan Telekomunikasi, Pertambangan dan Energi, Perumahan Rakyat dan Lingkungan Hidup.
- 5) **Komisi E**, Bidang Kesejahteraan Rakyat, meliputi : Ketenagakerjaan, Pendidikan, IPTEK, Kepemudaan dan Olah Raga, Agama, Kebudayaan, Sosial, Kesehatan dan KB, Peranan Wanita, Transmigrasi dan Permuseuman dan Cagar Budaya, Badan Penelitian dan Pengembangan.

2. Kebijakan tentang Kesetaraan Gender

Dengan diundangkannya UU No. 7 tahun 1984 dan Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) sebagai ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita yang dilandasi oleh Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing tahun 1995 merupakan suatu lompatan besar pemerintah terhadap upaya penghapusan yang menuju pada kesetaraan gender di segala kehidupan.

Landasan Aksi Beijing menyebutkan bahwa isu kesenjangan gender yang dialami perempuan ditengarai terjadi pada 12 bidang kehidupan perempuan yaitu gender dan kemiskinan, pendidikan, kesehatan (terutama reproduksi), ekonomi dan ketenagakerjaan, kekerasan terhadap perempuan, konflik bersenjata, hak asasi perempuan, proses pengambilan keputusan, mekanisme institusional untuk kemajuan perempuan, lingkungan hidup, media dan anak perempuan.

Berdasarkan data statistik gender yang disusun oleh Badan (dahulu Biro) Pemberdayaan Perempuan Provinsi Jawa Tengah tahun 2006, dijumpai masih banyak terjadi kesenjangan gender yang dialami perempuan, terutama pada indikator-indikator Gender Development Index (GDI) seperti rata-rata lama sekolah, melek huruf, usia harapan hidup dan akses pada ekonomi. Demikian pula pada indikator Gender Empowerment Measure (GEM) yang terdiri dari komposit (partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga pengambilan keputusan). Selain itu kasus kekerasan terhadap perempuan juga masih menjadi isu penting yang harus mendapatkan perhatian.

Kesenjangan gender tersebut terjadi disebabkan oleh berbagai hal berkaitan dengan sosial budaya, intepretasi agama, struktur ekonomi, hukum dan perundang-undangnya. Hal itu terimplementasi dalam berbagai kebijakan dan program-program pembangunan di segala bidang yang selama ini dirancang untuk semua orang tanpa memperhatikan adanya perbedaan permasalahan, aspirasi, pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan, termasuk akibat-akibatnya bagi perempuan dan laki-laki sehingga kebijakan dan program tersebut menjadi netral gender.

Konsep dasar yang perlu diperhatikan dalam Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana dimaksudkan oleh Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tersebut adalah bahwa setiap proses pembangunan di pusat dan daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi harus mengintegrasikan pengalaman, aspirasi, masalah, dan kebutuhan antara perempuan dan laki-laki yang memang berbeda. Selain itu untuk mengeliminasi diskriminasi yang dialami perempuan dan untuk menjamin adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, maka di dalam setiap tahapan pembangunan perempuan dan laki-laki harus :

- a. Mempunyai akses yang sama pada sumber daya pembangunan
- b. Berpartisipasi yang sama dalam proses pengambilan keputusan
- c. Memiliki kontrol yang sama atas sumber daya pembangunan dan
- d. Memperoleh manfaat yang sama atas hasil pembangunan

Untuk itu setiap kebijakan, program dan kegiatan juga harus memperhatikan kebutuhan praktis dan strategis gender. Kebutuhan praktis gender merupakan kebutuhan yang bersifat jangka pendek dan untuk pemenuhan kebutuhan yang mendesak harus dipenuhi dan biasanya memberikan kemudahan bagi perempuan untuk menjalankan peran gendernya. Sedangkan kebutuhan strategis gender, bersifat jangka panjang dan merupakan upaya untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan, atau untuk mengubah posisi gender perempuan agar lebih setara dengan laki-laki.

Beberapa langkah perlu diperhatikan oleh setiap tingkatan pemerintahan dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender, **Pertama**, harus adanya komitmen politik yang kuat dari pemerintah, termasuk pemerintah daerah untuk memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender yang dituangkan dalam berbagai dokumen negara seperti Undang-Undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan lain-lain. **Kedua**, adanya kebijakan, program dan kegiatan yang jelas menunjukkan keberpihakan pada upaya kesetaraan dan keadilan gender yang dituangkan dalam dokumen perencanaan seperti Propeda, Repetada dan lain-lain. **Ketiga**, adanya kelembagaan pemerintah daerah atau unit kerja fungsional yang berfungsi mengkoordinasikan pelaksanaan pengarusutamaan gender. Menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk berupaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia agar lebih memiliki sensitivitas gender dan mengembangkan sistem pemerintahan yang mampu mengembangkan peran serta masyarakat dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. **Keempat**, perlunya pemerintah menyusun berbagai instrumen pengarusutamaan gender seperti modul, panduan dan lain-lain. **Kelima**, perlunya analisis gender dalam setiap proses perencanaan pembangunan.

Semua langkah-langkah tersebut di atas harus terintegrasi ke dalam semua kebijakan dan program-program dan secara fungsional dilaksanakan oleh semua lembaga-lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah, tidak terkecuali oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang secara legal formal telah mendapatkan payung hukum dari UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu. Di dalam pasal 65 ayat 1 disebutkan bahwa *“setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD*

Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”.

Melalui landasan tersebut, diharapkan peran dan akses perempuan di dalam memperjuangkan aspirasi, baik untuk masyarakat, bangsa dan negara serta dirinya sendiri agar setara dengan kaum laki-laki semakin mudah melalui jalur legislasi, meskipun sampai saat ini tingkat keterwakilan perempuan di legislasi untuk tingkat pusat baru tercapai 11%. Sedangkan untuk DPRD tingkat Provinsi periode 1999-2004 baru mencapai 5% dari 100 orang anggota, dan baru mencapai 15% atau 15 orang dari 100 orang anggota pada periode 2004 –2009. Angka pencapaian tersebut masih lebih kecil apabila dibandingkan dengan keterwakilan perempuan di lembaga eksekutif. Menurut Wakil Gubernur Jawa Tengah pada acara sambutan pembukaan seminar sehari menggagas strategi peningkatan keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif di Jawa Tengah pada Pemilu 2009 disebutkan bahwa angka keterwakilan perempuan pada Pemprov. Jawa Tengah eselon II mencapai 22,5% dan untuk eselon III jumlahnya lebih besar lagi yaitu telah mencapai 30%.

Angka keterwakilan perempuan di legislasi sebelum diterbitkannya UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu dan lebih khusus tentang keterwakilan 30% perempuan di parlemen, sebenarnya sudah diakomodasi dengan baik oleh DPRD Provinsi Jawa Tengah. Hal tersebut terbukti dari jumlah perempuan yang duduk dalam anggota DPRD periode 1982-1987 yang sebesar 15 (20%) orang dari 75 anggota. Lalu pada periode 1987-1992 jumlahnya meningkat menjadi 17 (17%) dari 100 orang anggota dan agak sedikit turun menjadi 16 orang (16%) dari 100 orang anggota pada periode 1992-1997.

Dengan melihat perkembangan komposisi keterwakilan perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah mulai periode 1982, sebenarnya peran perempuan dalam DPRD tidak terlalu terpuruk sekali, dalam arti mereka tetap mendapatkan akses untuk dapat mensejajarkan diri dengan kaum laki-laki. Namun bedanya pada DPRD periode sebelum 1997, nuansa Orde Baru nya sangat kental, di mana mereka hanya menjadi “pemanis” saja dan hanya “nurut” apa yang diinginkan oleh penguasa. Sehingga peran mereka tidak terlalu dirasakan oleh masyarakat yang aspirasinya harus diperjuangkan.

Adapun kegagalan pemenuhan kuota perempuan 30% pada DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 1999-2004 dan 2004-2009 bukan disebabkan oleh tidak adanya caleg perempuan yang memenuhi kualifikasi, melainkan lebih disebabkan oleh beberapa hal, antara lain :

- a. Minimnya kemauan para elit partai untuk menegakkan kesepakatan. Akibatnya banyak caleg perempuan ditempatkan pada nomor urut tidak jadi.
- b. Ketidaktegasan ketentuan kuota sebagaimana diatur pada pasal 65 ayat 1 UU No. 12 tahun 2003. Pada pasal tersebut hanya dikatakan sebagai anjuran karena adanya kata “dengan memperhatikan” bukannya “dengan mewajibkan” atau “dengan keharusan”. Karena hanya anjuran, maka tidak ada sanksi apapun kepada partai yang tidak mengindahkan anjuran tersebut.
- c. Proses rekrutmen yang cenderung dilakukan dengan pendekatan “asal comot”. Partai cenderung memilih calon yang telah memiliki keunggulan bawaan daripada harus memenuhi ketentuan kuota. Keunggulan bawaan tersebut misalnya, calon yang berasal dari artis yang telah memiliki fans, tokoh agama yang memiliki pengikut ataupun pengusaha besar yang memiliki dana besar, mantan tentara yang masih memiliki sisa-sisa kekuasaan dan lain sebagainya.

B. HASIL PENELITIAN

1. Keterkaitan Konstruksi Sosial Gender dengan Proses Rekrutmen calon

Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah

Konsep gender tidak bisa disamakan dengan jenis kelamin, karena gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam hal persifatan, peran, fungsi, hak perilaku yang dibentuk oleh kultur dan masyarakat dan oleh karenanya bersifat relatif, dapat berubah dan dapat dipertukarkan.

Gender juga diterjemahkan sebagai perbedaan perempuan dan laki-laki berdasarkan *social construction*, tercermin dalam kehidupan sosial yang berawal dari keluarga. Hal ini juga menunjukkan adanya *social expectation* yang berbeda terhadap anak perempuan dan anak

laki-laki (Morris, 1987). Sejak dini perempuan disosialisasikan bertindak lembut, tidak agresif, halus, tergantung, pasif dan bukan pengambil keputusan. Sedangkan laki-laki sebaliknya, disosialisasikan harus aktif, agresif, mandiri, pengambil keputusan dan dominan (Sihite, 2007:230).

Di dalam memahami konsep gender, terdapat 3 pendekatan yang dapat dijadikan acuan antara lain :

- 1). Ketidakadilan dan diskriminasi gender yang merupakan kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial baik secara langsung berupa perlakuan maupun sikap dan tidak secara langsung berupa dampak suatu perundang-undangan maupun kebijakan, dimana baik perempuan maupun laki-laki menjadi korban dari sistem tersebut dan telah berakar dalam sejarah, adat, norma maupun struktur dalam masyarakat. Adapun bentuk ketidakadilan ini antara lain marjinalisasi perempuan, subordinasi, pandangan stereotype, kekerasan dan beban kerja.
- 2). Kesetaraan dan keadilan gender yang merupakan kondisi dimana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis. Kondisi ini dapat terwujud apabila terdapat perlakuan adil antara perempuan dan laki-laki. Penerapannya harus memperhatikan masalah kontekstual dan situasional bukan berdasarkan perhitungan secara matematis dan tidak bersifat universal.
- 3). Penerapan pengarusutamaan gender (PUG) dengan prinsip-prinsip pluralistis, bukan pendekatan konflik, melalui proses sosialisasi dan advokasi serta menjunjung nilai HAM dan demokratisasi.

Dengan mendasarkan pada ketiga pendekatan tersebut di atas, maka seharusnya peran antara laki-laki dan perempuan di dalam berbagai segi kehidupan tidak boleh ada perbedaan. Apalagi berdasarkan pasal 28 i ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*". Sementara itu pasal 3 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM telah ditegaskan bahwa "*.....setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat yang sama dan sederajat.....*". Akan tetapi yang

terjadi di Indonesia dan mungkin pada negara-negara yang sedang berkembang belumlah seperti yang tercantum di dalam kedua regulasi di atas. Hak-hak warga negara ternyata masih belum terjamin di dalam semangat kesetaraan antara peran laki-laki dan perempuan, meskipun Indonesia merupakan negara hukum dan bukan negara kekuasaan sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Diskriminasi atau perbedaan terhadap seseorang atau sekelompok berdasarkan agama, ras, suku, etnis, kelompok, golongan, status dan kelas sosial ekonomi, jenis kelamin, kondisi fisik tubuh, usia, orientasi seksual, pandangan ideologi dan politik serta batas negara dan kebangsaan seseorang. Adanya perbedaan atau diskriminasi tersebut juga dipicu oleh kebiasaan dalam masyarakat yang justru merupakan variabel dominan dalam menciptakan dan melestarikan diskriminasi.

Di Indonesia yang pola budayanya masih bersifat patriarkhal yaitu yang dalam struktur komunitasnya menganggap kaum laki-laki berada di atas perempuan yaitu sebagai pemegang kekuasaan, sedangkan kaum perempuan hanya pendamping yang hanya mengurus rumah tangga merupakan refleksi keberadaan kaum perempuan dalam posisi subordinat dibandingkan laki-laki.

Subordinat adalah anggapan bahwa perempuan tidak penting terlibat dalam pengambilan keputusan politik (Handayani, 2006:16). Menurut pandangan tersebut, perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender sehingga menimbulkan diskriminasi kerja bagi kaum perempuan.

Anggapan sementara bahwa perempuan irrasional atau emosional memunculkan sikap yang menempatkan perempuan pada posisi tidak penting dan bahkan mengakibatkan perempuan dianggap tidak bisa tampil sebagai pemimpin. Padahal apabila peluang dan kesempatan diberikan secara adil dalam arti kesetaraan maka subordinasi sebagaimana anggapan tersebut di atas tidak akan terjadi. Buktinya banyak kedudukan atau jabatan yang sebelumnya hanya diperuntukkan bagi kaum laki-laki, saat ini sudah banyak diduduki oleh kaum perempuan. Contoh yang paling prestius di level puncak kepemimpinan, pada saat

Megawati Soekarnoputri diangkat menjadi wakil presiden dan kemudian menjadi presiden menggantikan KH. Abdurrahman Wahid.

Terlebih dengan diterbitkannya UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilu, yang secara khusus mengacu pada pasal 65 ayat (1) disebutkan bahwa “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”. Ketentuan tersebut meski masih kurang tegas yaitu hanya menghimbau dan bukan mewajibkan, namun sudah merupakan langkah maju dalam mengupayakan terjadinya kesetaraan antara kaum laki-laki dan perempuan pada ranah publik, khususnya untuk memanfaatkan peluang dan kesempatan berpartisipasi pada bidang politik bagi kaum perempuan.

Sebenarnya sebelum UU No. 12 tahun 2003 diberlakukan, keterwakilan kaum perempuan di lembaga legislatif khususnya pada DPRD Provinsi Jawa Tengah sudah terakomodir dengan baik oleh DPRD Provinsi Jawa Tengah. Hal tersebut terbukti dari jumlah perempuan yang duduk dalam anggota DPRD periode 1982-1987 yang sebesar 15 (20%) orang dari 75 anggota. Lalu pada periode 1987-1992 jumlahnya meningkat menjadi 17 (17%) dari 100 orang anggota dan agak sedikit turun menjadi 16 orang (16%) dari 100 orang anggota pada periode 1992-1997. Meski dari jumlah sempat terjadi kenaikan, namun dari persentase mengalami penurunan.

Melihat perkembangan komposisi keterwakilan perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah mulai periode 1982, sebenarnya peran perempuan dalam DPRD tidak terlalu terpuruk sekali, dalam arti mereka tetap mendapatkan akses untuk dapat mensejajarkan diri dengan kaum laki-laki. Namun bedanya pada DPRD periode sebelum 1997, nuansa Orde Baru nya sangat kental, di mana mereka hanya menjadi “pemanis” saja dan hanya “nurut” apa yang diinginkan oleh penguasa. Sehingga peran

mereka tidak terlalu dirasakan oleh masyarakat yang aspirasinya harus diperjuangkan (sumber : DPRD Jawa Tengah, dulu, sekarang dan ke depan, 2005).

Adapun kegagalan pemenuhan kuota perempuan 30% pada DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 1999-2004 dan 2004-2009 bukan disebabkan oleh tidak adanya caleg perempuan yang memenuhi kualifikasi, melainkan di samping minimnya kemauan elit partai menempatkan kaum perempuan pada nomor urut jadi serta ketidaktegasan regulasi yang mengatur tentang keterwakilan 30% perempuan di parlemen adalah yang sangat mendasar adalah pada proses rekrutmen, dimana partai politik di dalam merekrut caleg dari kaum perempuan dilakukan 'asal comot' saja, dan tidak dilakukan dengan mekanisme yang benar dalam arti memperhatikan kemampuan, ketokohnya dimasyarakat, integritasnya dan hal-hal obyektif lainnya.

Partai cenderung memilih calon yang telah memiliki keunggulan bawaan daripada harus memenuhi ketentuan kuota. Keunggulan bawaan tersebut misalnya, calon yang berasal dari artis yang telah memiliki fans, tokoh agama yang memiliki pengikut ataupun pengusaha besar yang memiliki dana besar, mantan tentara yang masih memiliki sisa-sisa kekuasaan dan lain sebagainya. Meskipun dalam pemilu legislatif DPRD Provinsi Jawa Tengah tahun 2009 ada kecenderungan masih menggunakan para artis untuk menarik suara sebanyak-banyaknya bagi partainya, namun sudah ada kesungguhan dari para elit partai yang mengedepankan aspek kelayakan dan kualitas dalam arti lebih mengutamakan kemampuannya, ketokohnya, dan memiliki moral dan akhlak baik serta tidak tercela. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh H. Murdoko, SH., Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah yang mengatakan bahwa :

“kredibilitas dan kapabilitas 16 orang kaum perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, sudah memenuhi tuntutan dan harapan tugas serta fungsi kedewanan. Dampak yang langsung dirasakan salah satunya adalah terakomodasinya bidang sosial khususnya pemberdayaan perempuan. Bidang sosial, khususnya pemberdayaan perempuan dari periode ke periode menunjukkan adanya peningkatan peran di masing-masing SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), dimana pembahasannya berada di tiap-tiap Komisi, mulai dari Komisi A, B, C, D dan E”.

Pendapat tersebut diperkuat dengan pernyataan Dr. Drs. H.M. Iqbal Wibisono, SH.,

MHum., Ketua Komisi E DPRD Provinsi Jawa Tengah, yang mengatakan bahwa :

“Sebagai *leading sector* bidang sosial khususnya pemberdayaan perempuan, kami merasakan kualitas dan kemampuan anggota dewan dari kaum perempuan telah mampu meningkatkan fungsi dan peran Komisi E, sehingga pemberdayaan perempuan telah terakomodasi dan menunjukkan adanya peningkatan peran di masing-masing SKPD yang terkait dengan Komisi E, yaitu pada Dinas Pendidikan, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Sosial, Dinas Budaya dan Pariwisata dan Dinas Pemberdayaan Perempuan”.

Selanjutnya untuk mendapatkan calon legislatif yang mampu dan kredibel sebagaimana telah dikemukakan oleh H. Murdoko, SH. Ketua DPRD Jateng dan Dr. Drs. H.M. Iqbal Wibisono, SH., MHum., Ketua Komisi E DPRD Jateng, maka harus dilihat dari proses atau prosedur penjangkaran dan pencalonannya. Terkait dengan hal tersebut menurut Dra. Hj. Siti Aisyah Dahlan, anggota Komisi E DPRD Provinsi Jawa Tengah dan aktivis PKS pada wawancara yang dilakukan pada tanggal 7 Juli 2008 dikatakan :

“Tentang prosedur pencalonan seorang aktivis partai sampai menjadi anggota DPRD adalah melalui tahapan pemilu internal, di mana dalam pemilu internal tersebut terdapat yang namanya kader inti dan kader pendukung. Di partai saya seluruh kader inti memiliki hak untuk memilih seluruh bakal calon termasuk menempatkannya sesuai dengan Daerah Pemilihan (DP) yang dikehendaki. Orang ini cocoknya di tempatkan di DP disini. Kemudian berdasarkan masukan tersebut baru diproses menjadi calon legislatif. Di dalam Kader inti tersebut di buat 3 (tiga) form untuk memilih dan menetapkan nomor urut Caleg, yaitu :

1. Berdasarkan DP nya. “Daerah Pemilihan ini akan diletakkan siapa”.
2. Berdasarkan prioritas atau berdasarkan urutan nomornya, kemudian
3. Kalau harus mencalonkan kader dari luar itu siapa?

Di dalam proses penjangkaran tersebut juga diinformasikan ke khalayak atau ke masyarakat lewat media. Dan kalau ada calon dari eksternal partai sudah ada kualifikasinya, artinya dari DPW (Dewan Pimpinan Wilayah) sudah menetapkan beberapa nama yang akan

dijaring. Jadi bukan mereka yang mencalonkan tetapi dicalonkan oleh DPW dengan mendasarkan pada potensinya di masyarakat, ketokohnya, kredibilitasnya, integritasnya, berkepemimpinan baik, dapat sebagai penarik suara (*vote getter*), dan mereka harus menandatangani kontrak politik meski sudah dicalonkan oleh DPW”.

Dari apa yang diungkapkan tersebut terkandung makna bahwa mereka yang akan dijaring dan dicalonkan menjadi anggota legislatif dalam DPRD Provinsi Jawa Tengah lebih menekankan pada ketokohnya, kredibilitas, integritas dan kepemimpinannya guna menarik suara dan tidak hanya mendasarkan pada kepopuleran semata.

Adapun penjaringan, pencalonan dan penetapan yang berlaku di PKS antara lain :

“PKS tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan di dalam proses penjaringan calon anggota DPRD. Justru kader perempuan lebih dominan jumlahnya. Demikian juga di struktur partai juga tidak memisahkan kader perempuan dan laki-laki. Di masing-masing bidang ada perempuannya. Di PKS tidak melihat pada gender nya tetapi lebih melihat pada kapasitasnya. “orang ini lebih tepat ditempatkan dimana?”. Di internal PKS sebenarnya tidak mempermasalahkan pimpinan puncak di duduki oleh perempuan. Namun sebagai partai yang berbasic agama harus mengakomodasi keinginan atau pola pikir warga masyarakat yang diwakili. Dan sebageian besar masyarakat muslim masih beranggapan bahwa pimpinan pada tingkatan paling tinggi ada hadistnya yang menyebutkan dilarang diduduki oleh perempuan.

a. Proses pencalonan

Lewat pemilu internal yaitu melalui kader inti dan berdasarkan penjenjangan. Mereka yang dapat dicalonkan menjadi bakal calon adalah yang berasal dari kader inti dengan tingkatan atau jenjang tertentu. Jadi tidak semua kader inti bisa dicalonkan. Tetapi mereka berhak memilih. Dan untuk bisa masuk ke kader inti ada 10 (sepuluh) kriteria antara lain kredibel, ketokohan, potensi, integritas dll.

b. Proses penetapan

Penetapan calon anggota legislatif mengacu pada Undang-undang. Kalau UU mensyaratkan harus 30% yang harus dipenuhi maka PKS selalu memenuhi. Jadi kalau dari 3 nomor itu pasti ada 1 yang perempuan. Sedangkan urutannya sesuai dengan perolehan suara dan pertimbangan atau acuan dari partai. Dengan demikian maka mereka yang terpilih untuk ditetapkan menjadi calon legislatif adalah yang sudah terbukti kinerjanya dan ketokohnya sudah diuji. Karena aktivitas mereka untuk ditetapkan menjadi bakal calon sudah dipantau sejak awal, sehingga tidak ada kader karbitan atau membayar untuk dipilih di PKS tidak ada”.

Deskripsi sebagaimana disebutkan di atas sangat jelas bahwa pada Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di dalam proses penjaringan, pencalonan dan penetapan tidak membedakan antara kaum laki-laki dan perempuan. Artinya kaum laki-laki dan perempuan diberi kesempatan dan peluang yang sama. Dan berdasarkan informasi tersebut, PKS selalu mampu memenuhi keterwakilan 30% keterwakilan perempuan di parlemen, bahkan kader perempuan lebih mendominasi daripada kader laki-laki. Namun sebagai partai yang berbasis agama tetap harus mengakomodasi warga masyarakat yang diwakili terutama terkait dengan hadist yang

mengatakan bahwa kaum laki-laki yang berhak menduduki jabatan sebagai pemimpin pada level tertinggi.

Dari ketiga proses tersebut (penjaringan, pencalonan dan penetapan) oleh Siti Aisyah Dahlan dikatakan bahwa “di dalam PKS tidak ada tahapan yang dirasakan berat bagi perempuan apabila harus bersaing dengan laki-laki dalam proses pencalonan menjadi anggota DPRD. Karena dasar PKS bukan pada kelaki-lakiannya atau perempuannya tetapi lebih mengacu pada kinerjanya. Dan di PKS itu berlangsung secara fair, karena calon laki-laki dan perempuan berimbang. Dan karena kinerjanya baik serta terlihat oleh kader sehingga banyak kader perempuan yang terpilih.

Selanjutnya terkait dengan prosedur pencalonan, oleh Dra. Hj. Zuhar Mahsum, MSi., Sekretaris Komisi B DPRD Provinsi Jawa Tengah dan aktivis PKB dikatakan :

“Tatacara dan prosedur pencalonan seorang aktivis partai sampai menjadi calon anggota DPRD di Jawa Tengah yang berlaku di PKB adalah melalui seleksi internal dan eksternal partai. Untuk seleksi internal partai melalui 3 proses, yaitu :

a. Penjaringan, yaitu lewat tim mantap meliputi :

- 1) skoring riwayat hidup. Bagi yang pernah menduduki ketua di Ormas di lingkungan institusi seperti KPPI, KNPI mendapat skor 50, wakil 40 dan sekretaris 25. Kemudian skor tsb dijumlah dan di ranking.
- 2) *fit and proper test* secara terbuka yaitu dengan membuat makalah serta dinilai oleh internal partai, NU dan *stakeholder* yang punya visi sama dengan PKB.
- 3) Moralitas, dinilai oleh tim mantap. Tim mantap terdiri dari ketua dan sekretaris dewan syuro, ketua dan sekretaris dewan tanfidz serta dipilih oleh pleno dari unsur perempuan

Ketiga variabel tersebut dijumlah dan diprosentase. Misalnya di skoring prosentasinya 40%, *fit and proper test* 40% dan moralitas hanya mendapat skor 20% oleh tim mantap. Namun karena ini menyangkut moralitas, maka meski hanya mendapat skor 20% namun sangat menentukan.

b. Penentuan nomor urut

Penentuan nomor urut di partai berdasarkan skoring. Meski di skoring tinggi tapi jika tidak dikenal dan tidak duduk dalam pengurus harian partai ada penilaian sendiri.

Sedangkan melalui eksternal partai dilakukan dalam hal penetapan khusus dari perempuan. Dimana masih ada seleksi yang harus dilalui. Penjaringan dengan skor, *fit and proper test* dan moralitas adalah seleksi internal partai. Setelah lulus, dia masih harus berkompetisi dengan sesama anggota partai yang tidak hanya kaum perempuan tapi juga dengan kaum laki-laki. Akses perempuan agak di bawah laki-laki, baik akses permodalan. Secara jujur saya katakan bahwa untuk kampanye butuh biaya banyak. Selama ini dari segi ekonomi, perempuan masih lemah dibanding laki-laki. Sehingga kaum perempuan bersaing ketat dengan kompetitor laki-laki untuk bisa berkampanye. Dan hal ini merupakan salah satu penentu suksesnya kita berkompetisi. Padahal untuk bersosialisasi saja butuh biaya apalagi berkampanye.

Di samping seleksi di internal dan eksternal partai, yang ketiga adalah seleksi di konstituen atau di masyarakat, sejauhmana keterkenalan kita, sejauhmana strategi kampanye kita atau pembentukan tim kita sehingga menentukan kita sukses atau tidak”.

Meski masih terdapat beberapa kelemahan pada diri perempuan, namun dalam ketentuan yang digariskan dalam tubuh partai, PKB senantiasa memberlakukan ketentuan dalam suasana keterbukaan, transparansi yang dapat dilihat dan diakses oleh semua kader dan simpatisan partai di dalam menjaring kadernya, baik untuk kader laki-laki maupun perempuan guna dicalonkan menjadi anggota DPRD, yaitu melalui seleksi internal eksternal yang terdiri dari skoring, *fit and proper* test, moralitas dan penetapan nomor urut.

Selanjutnya berkaitan dengan proses penjaringan, pencalonan dan penetapan dikatakan :

“Di PKB tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan di dalam proses penjaringan calon anggota DPRD. Namun masih ada kelemahan yaitu soal akses untuk perempuan masih lemah dibanding laki-laki, karena kultur yang dibangun di partai bernuansa laki-laki. Contoh pertama, aktivitas atau kegiatan rapat-rapat yang dilakukan partai pada waktu malam hari, lalu yang kedua misalnya soal penempatan perempuan di kepengurusan atau dimana-mana (bagian) setelah laki-laki. Contoh untuk pos-pos yang strategis diutamakan untuk laki-laki. Baru setelah itu untuk perempuan. Contoh bendahara, wakil bendahara, wakil sekretaris atau di biro-biro untuk perempuan. Jarang perempuan ditempatkan di posisi pengambil kebijakan. Ini kondisi faktual partai. Ini akan berpengaruh ketika ada seleksi internal partai. Siapa-siapa yang dicalonkan banyak laki-laki, untuk perempuan nanti dulu, meski secara skoring sama. Tapi ketika nomor urut yang nomor satu untuk laki-laki dan perempuan di nomor dua. Dan jujur sampai dengan sekarang kondisi tsb masih ada di partai saya. ***Namun hal tersebut terjadi karena kultur yang dibangun dan bukan ketentuan partai.*** Di PKB keterwakilan 30% telah terpenuhi. Dari 15 orang 3 diantaranya perempuan dan saya berada di nomor urut pertama, karena kebetulan saya lolos di tim mantap dan dipilih oleh tim pleno gabungan. Tapi proses ini kan tidak mudah dimana harus menempatkan diri sebagai perempuan dan harus dibangun sejak dini. Sedangkan dalam proses pencalonan dan penetapan dilakukan lewat tim mantap, lalu diskor, dan ditetapkan nomor urut. Kemudian ketiga variabel tersebut ditotal dan itu menjadi pertimbangan tim mantap untuk menentukan penempatan. Meski tim mantap hanya berbobot 20% tapi karena menyangkut moralitas maka sangat menentukan karena di partai saya masalah moral merupakan prioritas”.

Lebih tegas lagi Zuhar Mahsum mengatakan bahwa di dalam ketentuan dan kebijakan partai pada saat proses penjaringan, pencalonan dan penetapan tidak membedakan antara kader perempuan dan kader laki-laki. Namun diakuinya dari segi kultural partai masih ada pandangan dari segelintir elit partai yang masih membiasakan dan membudayakan adanya

aktivitas atau kegiatan yang masih mengedepankan kaum laki-laki. Contohnya rapat partai dilakukan pada malam hari setelah jam kerja atau yang kedua misalnya soal penempatan perempuan di kepengurusan atau pada biro atau bagian setelah laki-laki. Contoh untuk pos-pos yang strategis diutamakan untuk laki-laki. Baru setelah itu untuk perempuan. Contoh bendahara, wakil bendahara, wakil sekretaris atau di biro-biro untuk perempuan. Jarang perempuan ditempatkan di posisi pengambil kebijakan.

Sedangkan terkait dengan tahapan yang dirasakan berat bagi perempuan apabila bersaing dengan laki-laki dalam proses pencalonan, oleh Zuhar Mahsum dikarenakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Tahap penentuan nomor urut pada internal partai. Untuk dapat nomor yang bagus atau nomor urut satu harus mampu melakukan komunikasi dan lobi politik dengan elit partai dan
- b. Dana.
Setelah dapat nomor urut, perempuan masih harus berjuang untuk membuat tim kampanye dimana di dalamnya menyangkut masalah pendanaan.

Terkait dengan proses penjaringan oleh H. Minardi, BBA, SH. Anggota Komisi C DPRD Provinsi Jawa Tengah dan aktivis Partai Golkar dikatakan

“Tentang prosedur pencalonan seorang aktivis partai sampai menjadi calon anggota DPRD di Jawa Tengah yang berlaku di Golkar dimulai dari kaderisasi dengan tidak melihat apakah dia itu laki-laki atau perempuan. Kader dapat berasal dari masyarakat atau tokoh masyarakat yang memiliki kedekatan pada partai. Setelah memiliki nomor pokok anggota barulah dapat dicalonkan dengan melihat perjuangan mereka di struktur kepengurusan partai dan ormas partai tsb. Akan tetapi lebih dekat kalau masuk lewat struktur kepengurusan. Jadi pendeknya untuk dapat dicalonkan diseleksi secara selektif dengan mempertimbangkan :

- a. Lamanya pengabdian di organisasi hingga masuk dalam struktur pengurus.
- b. Berdasarkan PDLT (Prestasi, Dedikasi, Loyalitas dan Tidak Tercela).

Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa pada Partai Golkar dalam proses penjaringan, pencalonan dan penetapan berlaku ketentuan sebagai berikut:

- a. Proses penjaringan
Pada dasarnya tidak ada perbedaan dalam proses penjaringan antara laki-laki maupun perempuan. Karena perempuan juga memiliki kemampuan berpolitik. Yang membedakan hanya kodratnya saja. Adapun prosesnya 1) dengan melakukan inventarisasi kader perempuan potensial yang ada dalam kepengurusan partai maupun dalam ormas partai Golkar, 2) tim caleg menentukan 30% dari jumlah calon yang akan diajukan ke KPU
- b. Proses pencalonan
 - 1) Partai membentuk tim penyusunan caleg
 - 2) Tim mengadakan inventarisasi kader partai dari semua unsur (pengurus, penasehat, ormas pendukung, kesatuan pendukung partai maupun tokoh masyarakat lainnya (fungsional: pengusaha, ulama, pendidik, pekerja, petani, petani, wanita dll)
 - 3) Tim memilah/menetapkan kurang lebih 2 kali jumlah kursi di DPR /

- DPRD – sekaligus menempatkan dalam DP dengan nomor urutnya
- 4) Di sempurnakan oleh partai dan ditetapkan dalam DCS – DCT dan dikirim ke KPU dengan syarat-syarat administrasi yang ditetapkan.
- c. Proses penetapan
- 1) Apabila selama proses DCS tidak ada perubahan lalu ditetapkan dalam DCT.
 - 2) Bila ada perubahan yang berasal dari KPU akan diperbaiki oleh partai dan dikirim kembali ke KPU
 - 3) DCT sudah tidak dapat dirubah lagi sampai hasil pemungutan suara

Berdasarkan pernyataan dan pendapat beliau, maka di tubuh Partai Golkar pun yang sudah malang melintang di dunia percaturan perpolitikan Indonesia juga mempunyai garis kebijakan dan ketentuan partai yang sama dengan partai lain di dalam hal melihat gender dalam suasana kesetaraan. Artinya, apabila seorang kader perempuan memiliki prestasi, dedikasi, loyalitas, tidak tercela dan sudah berada pada struktur kepengurusan partai maupun ormas *onderbouw* nya partai dapat dicalonkan. Bahkan masalah keterwakilan perempuan 30% di parlemen, Partai Golkar lebih tegas lagi, yaitu harus dipenuhi karena itu perintah Undang-Undang. Dalam arti di tiap-tiap Daerah Pemilihan harus ditempatkan kader perempuan dalam nomor urut jadi.

Sedangkan tentang tahapan yang dirasakan berat oleh kaum perempuan jika bersaing dengan laki-laki dalam proses pencalonan dipandang oleh Minardi sebagai sesuatu yang tidak menimbulkan masalah sepanjang tiga hal berikut ini dilakukan, yaitu:

- 1) Pada dasarnya semua caleg harus membina DP nya masing-masing secara all out sejak ditetapkan sebagai caleg sd masa kampanye.
- 2) Yang paling dirasa berat biasanya masalah fisik karena harus selalu aktif membina wilayah pada DP nya mulai dari Kabupaten, Kecamatan, dan desa-desa yang jumlahnya sangat banyak
- 3) Sedikit banyak terkait dengan kodratnya sebagai wanita yang di samping sebagai anggota dewan, kaum perempuan juga harus mengatur rumah tangga, ngurusi suami dan anak-anak dll di luar kedinasannya.

Lebih jauh terkait dengan prosedur pencalonan seorang aktivis menjadi anggota DPRD, oleh R. Ngt. Sri Mulyani politikus dan aktivis Partai PAN serta anggota Komisi D DPRD Provinsi Jawa Tengah dikatakan :

“Bahwa untuk nomor urut dalam pencalegan berdasarkan skoring. Misal pendidikan berpengaruh, latar belakang kehidupan kami berpengaruh utamanya tentang integritas. Jabatan di partai berpengaruh. Di PAN perempuan kurang seperti di partai lain. Bukan berarti karena perempuan PAN bodoh. Cuma ada yang bisa mengutarakan, ada yang tidak bisa, ada yang suaminya rela ada yang tidak rela. Ada lho suami yang takut kesaing oleh istrinya. Padahal jabatan kita di anggota dewan itu jabatan politik. Perlu disadari

bahwa untuk pencalegan, biayanya tidak sedikit. Jika masih gadis, penghasilannya juga akan terbatas. Lalu ibu rumah tangga karena keterbatasan wanita sebagai seorang istri dan kodratnya untuk bergerak agar kurang bebas. Lalu kalau perempuan karier mau terjun ke politik akan mikir, kalau mereka dari PNS kan harus keluar. Ya kalau jadi, kalau tidak?. Seandainya jadi ya kalau sampai lanjut, kalau tidak? “.

Dari pernyataan tersebut di atas, diperoleh suatu gambaran bahwa ternyata di tubuh Partai PAN pun juga menerapkan keterbukaan dan transparansi di dalam merekrut kader terbaiknya dan tidak membatasi apakah dia seorang laki-laki atau perempuan. Kalau memiliki kemampuan dan integritas yang baik siapapun orangnya, apakah laki-laki atau perempuan bisa dicalonkan menjadi anggota dewan.

Demikian pula perlakuan Partai PAN terhadap keikutsertaan perempuan dalam setiap tahapan perekrutan calon anggota DPRD Provinsi Jateng tidak membedakan antara laki-laki maupun perempuan sebagaimana diutarakan di bawah ini :

“Ya seperti yang saya sampaikan dalam proses pencalegan di PAN. Jadi sebenarnya di PAN tidak membedakan antara perempuan dan laki-laki. Semua diperlakukan sama. Karena perempuan sekarang memiliki kualitas yang sejajar dengan kaum laki-laki”.

Selanjutnya terkait dengan tahapan yang dirasa paling berat bagi perempuan apabila bersaing dengan kaum laki-laki dalam proses pencalonan dan penetapan dipandang oleh Sri Mulyani bukan suatu masalah.

“Menurut saya, tidak ada tahapan yang dirasakan berat bagi perempuan apabila harus bersaing dengan laki-laki dalam proses pencalonan menjadi anggota DPRD”.

Berdasarkan berbagai pendapat, pernyataan dan pandangan para aktivis partai politik dan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, dapat dikemukakan bahwa di dalam proses penjangkaran, pencalonan dan penetapan yang dilakukan oleh para partai politik untuk merekrut seseorang menjadi anggota legislatif pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah, tidak terjadi bias atau timpang gender. Para informan tersebut dengan jelas dan tegas menyatakan bahwa secara prinsip partai

politik dimana yang bersangkutan mengabdikan memberi kesempatan dan peluang yang sama baik bagi kaum laki-laki maupun kaum perempuan untuk menunjukkan eksistensi, kemampuan, kredibilitas. Kepemimpinan dan integritasnya guna direkrut, dipilih dan ditetapkan sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah. Meskipun demikian mereka juga mengakui dan menyadari bahwa dalam diri perempuan ada sesuatu yang tidak bisa dihindari yaitu kodratnya sebagai seorang perempuan yang harus melahirkan, sebagai isteri dan ibu rumah tangga.

Oleh karena itu sesuai dengan hasil analisis tersebut di atas, peneliti menyimpulkan bahwa meskipun secara kultur atau budaya, gender yang berdasarkan konstruksi sosial membedakan peran antara laki-laki dan perempuan, namun di dalam proses rekrutiring anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah perbedaan peran dalam arti masih adanya ketidakadilan dan diskriminasi antara kaum laki-laki dan perempuan **secara formal** tidak terbukti atau tidak ada. Karena di dalam proses rekrutiring untuk bisa dicalonkan, dipilih dan ditetapkan menjadi anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah lebih menekankan dan mengedepankan aspek kemampuan, kredibilitas. Kepemimpinan dan integritasnya. Namun untuk akses pada posisi-posisi strategis, dan kebiasaan memilih waktu rapat masih dijumpai ketidakadilan.

2. Keterkaitan Konstruksi Sosial Gender dengan Kinerja Program DPRD Provinsi Jawa Tengah

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD dituntut mampu menunjukkan kinerjanya yaitu mampu menyerap dan memperjuangkan sampai berhasil

aspirasi masyarakat atau rakyat yang diwakilinya melalui fungsinya dibidang legislasi, anggaran dan pengawasan.

Untuk dapat menunjukkan dan meningkatkan kinerja organisasi (DPRD) tentu saja tidak terlepas dari kinerja individu yaitu kinerja sebagai anggota dewan maupun kinerja sebagai kelompok dalam hal ini berupa alat kelengkapan dewan yaitu Komisi. Mengingat kinerja menurut Gibson (dalam Suryabrata, 1997:876) diartikan sebagai tingkat pencapaian individu, kelompok dalam organisasi terhadap sasaran yang telah ditetapkan. Sedangkan kinerja menurut Yeremias T. Keban (1995:1) diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau dengan kata lain kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi.

Berdasarkan pengertian di atas, maka yang dimaksudkan kinerja DPRD adalah hasil kerja atau kemampuan kerja yang diperlihatkan atau ditunjukkan oleh seseorang/individu anggota dewan maupun sekelompok orang/unit kerja (komisi/fraksi/pokja/pansus) atas suatu pekerjaan pada waktu tertentu, terkait dengan fungsi DPRD di bidang fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, dan kinerja tersebut dapat berupa produk akhir (barang dan jasa) dan atau berbentuk perilaku, kecakapan, kompetensi dan sarana organisasi.

Sedangkan fungsi legislasi adalah fungsi yang dimiliki oleh DPRD untuk membentuk atau membuat peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif atau pemerintah. Adapun pengertian legislasi menurut Paimin Napitupulu diartikan sebagai fungsi yang mencirikan demokrasi modern. Fungsi ini memberikan nama lembaga DPR sebagai lembaga legislatif atau badan

pembuat undang-undang. Dalam proses legislasi tersebut DPRD harus mampu membuat dan menyediakan aturan yang penting bagi legislasi agar terjadi di tengah-tengah kepentingan-kepentingan yang bersaing.

Terkait dengan relevansi antara konstruksi sosial gender dengan kinerja anggota DPRD berikut ini akan dipaparkan beberapa pendapat sebagaimana diungkapkan oleh beberapa aktivis partai politik maupun anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 2004-2009. Menurut Dra. Hj. Siti Aisyah Dahlan, anggota Komisi E DPRD Provinsi Jawa Tengah dan aktivis PKS pada wawancara yang dilakukan pada tanggal 7 Juli 2008 dikatakan :

“Menurut saya nilai-nilai masyarakat yang masih “timpang gender”, tidak berpengaruh pada kinerja kaum perempuan dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada anggota DPRD Jawa Tengah karena masyarakat sekarang sudah semakin kritis dengan melihat bahwa perempuan yang sudah mendapat *backup* UU tentang keterwakilan 30% perempuan di dewan harus mampu membuktikan dan meningkatkan kinerjanya agar tidak mengecewakan aspirasi masyarakat yang diwakili. Jangan sampai sudah terlanjur memilih perempuan tetapi mereka tidak berbuat apa-apa”.

Berikut beberapa aktivitas perempuan dalam kegiatan di lembaga legislatif.



Pendapat senada juga disampaikan oleh H. Minardi, BBA., SH., anggota Komisi C DPRD Jateng dan aktivis Partai Golkar, yang mengatakan :

“Bahwa meskipun nilai-nilai yang berkembang di masyarakat masih memandang kaum perempuan hanya “konco wingking”, “surgo nunut, neroko katut” namun saya melihat dan merasakan bahwa kinerja kaum perempuan tidak kalah dengan kaum laki-laki. Bahkan kita acungi jempol bagi kaum perempuan, di sela-sela harus melaksanakan kodrat nya sebagai wanita, mereka masih mampu mengatur dan mengelola waktu untuk tetap berkarier”.



Demikian pula pandangan R. Ngt. Sri Mulyani, anggota Komisi D DPRD Jateng dan aktivis Partai PAN yang menyatakan “Bahwa nilai-nilai masyarakat yang masih “timpang gender”,

tidak berpengaruh pada kinerja kaum perempuan dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada anggota DPRD Jawa Tengah". Secara lengkap dan lugas beliau menambahkan :

"Keinginan saya untuk minta mutasi ke komisi D bukan apa-apa. Saya ingin buktikan sebenarnya seberat apa pekerjaan di Komisi D itu. Ternyata memang di Komisi D berkaitan dengan fisik dan jika kita tidak punya *background* tentang hal-hal yang berhubungan dengan infrastruktur, bidang kontraktor memang agak kesulitan diajak bicara. Tetapi itu semua kan bisa dipelajari karena kita kan tidak berhubungan dengan membuat tetapi berkaitan dengan kebijakan.

Lalu hal-hal yang bersifat fisik sudah saya tes dengan diajak turun ke sungai, dijalan yang terjal-terjal. Kenyataannya banyak Bapak-bapak yang tidak mampu tetapi perempuan mampu. Jadi kita buktikan bahwa perempuan itu mampu, punya kekuatan, keahlian, punya kemampuan, kepandaian yang disimpan di lubuk hati namun kurang mendapat kesempatan yang berkembang dan seimbang. Makanya perempuan harus berjuang keras untuk memenuhi kuota 30% karena perempuan lebih banyak berpikir dengan pikiran yang jernih, bisa mengendalikan emosi rata-rata dibanding kaum laki-laki, lebih hati-hati, teliti. Sebelum di Komisi D, ada di Komisi A dan aturannya di dewan maksimal 2,5 tahun harus pindah ke komisi lain atau bisa diperbarui SK nya jika di komisi tersebut dianggap cocok. Untuk mutasi, pengajuannya tergantung pada partai atau pimpinan.

Dengan banyaknya perempuan di Komisi D, para bapak-bapak berterima kasih dengan adanya isu-isu yang masuk, mereka yang awalnya agak ogah-ogahan ada perasaan malu karena kita disiplin waktu. Biasanya habis kunjungan dari proyek para bapak-bapak pada ngloyor sendiri-sendiri. Sekarang mereka malu dan mau tidak mau harus ngikuti karena kita satu rombongan. Dan yang lebih penting, dengan banyaknya perempuan di Komisi D, kinerjanya semakin baik dan meningkat".

Dari pendapat tersebut di atas dengan jelas dapat dipahami, bahwa meskipun perempuan didalam melakukan aktivitasnya masih mendapatkan diskriminasi, di samping secara kodrat juga menjadi kendala tersendiri, namun dengan kecakapan yang dimiliki mampu mengelola dirinya, sehingga di dalam meniti karier yang *nota bene* lebih banyak dilakukan oleh kaum laki-laki sebagaimana fungsi dan tugas di Komisi D, ternyata dapat dilakoni oleh R. Ngt. Sri Mulyani dengan sangat baik, bahkan dapat melampaui kinerja kaum laki-laki.

Selanjutnya Dra. Hj. Zuhar Mahsum, MSi. Politisi PKB yang juga Sekretaris Komisi B DPRD Jateng mengatakan bahwa :

"Menurut saya nilai-nilai masyarakat yang masih "timpang gender", tidak berpengaruh pada kinerja kaum perempuan dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada anggota DPRD Jawa Tengah karena perempuan tidak kalah dengan laki-laki dalam berkinerja. Masalahnya atau justru ini tantangan untuk perempuan yaitu bagaimana merubah paradigma di masyarakat yang bias gender dan saya rasa masyarakat sekarang sudah fair, dimana di masyarakat sudah tidak membedakan lagi perempuan dan laki-laki asal mereka bisa berkomunikasi dengan masyarakat dan punya kredibilitas, aspiratif terhadap persoalan masyarakat".

Demikian pula dengan pendapat Zuhar Mahsum, meskipun nilai-nilai yang berkembang di masyarakat masih menganggap adanya diskriminasi antara peran laki-laki dan perempuan,

namun hal itu tidak menjadi kendala untuk berkinerja dengan baik, karena kaum perempuan sudah menyadari arti pentingnya meningkatkan kemampuan, kredibilitas dan integritas, apabila mereka menghendaki adanya kesetaraan dalam keadilan.

Dari berbagai pendapat dan pandangan para politisi partai politik dan anggota dewan, semuanya mengatakan bahwa meskipun nilai-nilai masyarakat terhadap kaum perempuan masih “bias gender” namun mereka menyatakan tidak berpengaruh terhadap kinerjanya sebagai anggota DPRD dalam kaitannya menjalankan fungsi legislasi. Dengan demikian maka kinerja legislasi tidak ditentukan oleh gender. Siapapun dia, apakah laki-laki atukah perempuan memiliki kesetaraan untuk menunjukkan kinerjanya masing-masing.

Selanjutnya berikut ini akan dipaparkan penjelasan para politisi dan anggota dewan serta dari kalangan pejabat atau eksekutif yang secara rinci memberikan penilaian terhadap kinerja anggota dewan di dalam menjalankan fungsi legislasi sebagaimana mengacu pengukuran kriteria menurut Kramar sebagai berikut.

Dra. Hj. Siti Aisyah Dahlan, anggota Komisi E DPRD Jateng dan politisi PKS memberikan penilaian tentang rincian kinerja anggota dewan di bidang legislasi antara laki-laki dan perempuan sebagai berikut :

- “ a. Tentang kuantitas kerja
Kuantitas antara laki-laki dan perempuan sama, namun perempuan lebih rajin
- b. Tentang kemampuan kerjasama
saya menilai kemampuan kerjasama antara laki-laki dan perempuan sama
- c. Mengenai pengetahuan tentang bidang legislasi
Tergantung dari pribadi masing-masing dan kesempatan yang diberikan oleh partai.
- d. Tentang kemandirian kerja
Antara laki-laki dan perempuan sama saja
- e. Mengenai kehadiran dan ketepatan waktu dalam kegiatan legislasi
Menurut saya perempuan lebih disiplin dan tepat waktu dibanding dengan laki-laki,
- f. Sedangkan dalam hal inisiatif dan penyampaian gagasan
Menurut saya perempuan agak kurang karena faktor keberaniannya”.

Oleh Dra. Hj. Zuhar Mahsum, MSi. Sekretaris Komisi B DPRD Jateng dan politisi dari PKB, kinerja anggota dewan di bidang legislasi antara laki-laki dan perempuan dirinci sebagai berikut :

- “a. Tentang kuantitas kerja

- Antara laki-laki dan perempuan sama, namun perempuan lebih telaten, punya semangat dan lebih tekun ketimbang laki-laki
- b. Tentang kemampuan kerjasama
saya menilai kemampuan kerjasama antara laki-laki dan perempuan sama
 - c. Mengenai pengetahuan tentang bidang legislasi
Antara laki-laki dan perempuan sama. Cuma nilai plus perempuan lebih teliti dll, tapi masih harus terus dipacu untuk memiliki keberanian mengungkap
 - d. Tentang kemandirian kerja
Antara laki-laki dan perempuan sama.
 - e. Mengenai kehadiran dan ketepatan waktu dalam kegiatan legislasi
Menurut saya perempuan lebih disiplin, karena perempuan dapat *memanage* waktu baik sebagai isteri, ibu dan sebagai wanita karier atau sebagai pekerja itu sudah biasa sehingga no problem bagi perempuan.
 - f. Sedangkan dalam hal inisiatif dan penyampaian gagasan
Menurut saya perempuan perlu didorong, dilatih untuk punya keberanian mengungkap termasuk berpendapat mengungkap pikiran. Karena belum terbiasa atau ewuh pekewuh dan biasanya diserahkan terlebih dulu ke Bapak-bapak atau laki-laki dulu”.



Gambar IV.3. Sinergi Antara Perempuan dan Laki-laki Akan Menghasilkan Kinerja Dewan lebih Optimal

Selanjutnya menurut H. Minardi, BBA., SH., anggota Komisi C DPRD Jateng dan aktivis Partai Golkar berpendapat tentang kinerja anggota dewan dalam bidang legislasi antara laki-laki dan perempuan sebagai berikut :

- a. Tentang kuantitas kerja
Antara laki-laki dan perempuan sama, meski secara kodrati sering menghambat perempuan, namun dengan kelebihannya *manage* permasalahan rumah tangga pandai mengatur keuangan keluarga dll. Di luar kedinasan sehingga kaum perempuan tidak kalah dengan kaum laki-laki.
- b. Tentang kemampuan kerjasama
saya menilai kemampuan kerjasama antara laki-laki dan perempuan tidak ada kesenjangan kerjasama secara tim.
- c. Mengenai pengetahuan tentang bidang legislasi
Pada hakekatnya sama, Cuma bidang tugasnya beda berdasarkan komitmennya masing-masing.
- d. Tentang kemandirian kerja
Antara laki-laki dan perempuan sama, karena soal kemandirian kerjasama tidak harus didampingi yang laki-laki.
- e. Mengenai kehadiran dan ketepatan waktu dalam kegiatan legislasi
Menurut saya sama, karena sudah ada aturan atau tata tertib tentang jam hadir. "Iha wong di dalam siding jamnya sudah ada' siding jam 9 maka mereka wajib hadir tepat waktu antara laki-laki dan perempuan
- f. Sedangkan dalam hal inisiatif dan penyampaian gagasan
Pada dasarnya sama antara laki-laki dan perempuan. Kalau beda hanya karena pengalaman dan tingkat intelektualitasnya saja."

Lebih lanjut menurut R. Ngt. Sri Mulyani, anggota Komisi D DPRD Jateng dan aktivis PAN berpandangan tentang kinerja anggota dewan dalam bidang legislasi antara laki-laki dan perempuan sebagai berikut :

- a. Tentang kuantitas kerja
Antara laki-laki dan perempuan sama, karena seperti yang sudah saya buktikan, perempuan juga bisa bekerja secara fisik.
- b. Tentang kemampuan kerjasama
Saya menilai antara laki-laki dan perempuan sama, karena kerja kita saling mendukung dan melengkapi serta saling membaur, tidak ada diskriminasi
- c. Mengenai pengetahuan tentang bidang legislasi
Tergantung dari pribadinya masing-masing dan kesempatan. Karena di Komisi D memang sesuai dengan *background* yakni harus ngerti masalah-masalah teknis.

Namun di Komisi D dan anggota dewan harus sesuai Tupoksi yaitu kebijakan pengawasan, Meski ngerti dalam pekerjaan ada penyimpangan atau tidak memenuhi standard kita tidak punya kewenangan atau tidak punya hak dan hanya melaporkan kepada pihak yang lebih berhak.

- d. Tentang kemandirian kerja
Antara laki-laki dan perempuan sama
- e. Mengenai kehadiran dan ketepatan waktu dalam kegiatan legislasi
Perempuan lebih disiplin dan tepat waktu dibanding dengan laki-laki, karena perempuan sudah teruji di dalam mengatur waktu, baik untuk rumah tangga maupun untuk pekerjaan atau kedinasan.
- f. Sedangkan dalam hal inisiatif dan penyampaian gagasan
Menurut saya sebenarnya sama, namun perempuan agak kurang berani mengungkapkannya mungkin karena susah ngomog”.

Dari keempat anggota dewan dan politisi partai politik tersebut, rata-rata mereka menilai bahwa pada prinsipnya kinerja legislasi anggota dewan antara laki-laki dan perempuan memiliki kinerja tidak jauh berbeda. Ada beberapa hal yang membedakan antara laki-laki dan perempuan. Misalnya dalam hal kuantitas kerja kaum perempuan lebih teliti dan telaten. Terkait dengan kehadiran dan ketepatan waktu kaum perempuan lebih tepat waktu. Sedangkan mengenai pengetahuan di bidang legislasi dan menyampaikan inisiatif pada hakekatnya relatif sama, hanya saja untuk kaum perempuan tergantung dari pribadinya dan kesempatan serta peluang yang diberikan oleh partai politik dimana mereka mengabdikan.

Untuk mendapatkan gambaran secara utuh dan lengkap, maka perlu kiranya membandingkan pendapat atau penilaian dari anggota dewan atau politisi partai politik dengan para pejabat di lingkungan birokrasi yang juga memberikan pendapat tentang kinerja legislasi antara kaum laki-laki dan perempuan.

Oleh Heri Subandono, SH., Kepala Bagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD Jawa Tengah dikatakan :

“Menurut saya kinerja legislasi, baik anggota DPRD perempuan maupun laki-laki terutama dalam hal kemampuan melakukan supervisi dan teknis relatif sama, tergantung pada tingkat pendidikan dan pengalaman atau masa kerja mereka”.

Sedangkan menurut Endang Sabarsih, SH. Kepala Sub Bagian Hukum dan HAM pada Biro Hukum Setda Provinsi Jawa Tengah, dikatakan :

“Bahwa kemampuan maupun kualitas antara laki-laki dan perempuan baik di legislasi tidak jauh berbeda atau dengan kata lain perempuan tidak kalah dengan laki-laki. Bahkan perempuan lebih tekun, cermat dan hati-hati dibandingkan dengan laki-laki. Namun karena perempuan punya kodrat sehingga hal itu yang membedakannya. Sebagai contoh: sebenarnya perempuan ingin kerja lembur sama seperti laki-laki, namun karena harus menyiapkan segala sesuatu untuk suami dan anak-anak maka hal tersebut menjadikan keterbatasannya”.

Lebih jauh oleh Dra. Ema Rahmawati, Mhum., Kasubdin. Pengarusutamaan Gender pada Badan Pemberdayaan Perempuan, dan KB Provinsi Jawa Tengah dikatakan bahwa :

“Kemampuan supervisi antara perempuan dan laki-laki tergantung individunya. Kalau perempuan diberi akses yang sama akan sama. Namun persoalannya yang tidak bisa dilepaskan perempuan kadang-kadang di rumah diliputi oleh budaya mereka. Ketika dia harus bersaing ada yang harus dipikirkan di rumah. Misal jika orang lain bisa lembur, dia sebenarnya bisa lembur tapi terkendala dengan yang dipikirkan di rumah yaitu mengurus ini dan itu. Apalagi jika akan dipromosikan ke luar kota. Dan budaya kerjanya belum budaya yang responsif gender. Oleh karena itu bias gender sering terjadi karena tidak memberi akses yang sama antara perempuan dan laki-laki. Ada 4 indikator dalam melihat program itu bias gender dan sering disebut APKM yaitu Akses, Program, Kontrol dan Manfaat. Jadi kalau program tsb untuk jenis kelamin tertentu itu bukan bias gender. Misal program pemberian kondom atau vasektomi untuk laki-laki itu bukan bias gender. Tapi kalau ada program yang bersifat umum untuk laki-laki dan perempuan namun menutup akses salah satunya, itu bias gender. Misal ada program pelatihan teknologi pertanian petani untuk laki-laki”.

Berdasarkan pendapat dari para pejabat di lingkungan eksekutif atau birokrasi tersebut di atas, secara prinsip masing-masing memberikan penilaian yang tidak jauh berbeda bahwa kinerja legislasi anggota dewan antara laki-laki dan perempuan relatif sama. Artinya kaum perempuan juga memiliki kemampuan dan kualitas yang tidak kalah bagus dan hebatnya dengan kaum laki-laki kalau mereka diberikan akses dan peluang serta kesempatan yang sama. Karena harus disadari bahwa kodrati perempuan yang harus melahirkan, sebagai istri

dan ibu rumah tangga, merupakan suatu kendala bagi kaum perempuan, meskipun bisa dikelola atau di-*manage*.

Mengacu berbagai pendapat, pernyataan dan pandangan para aktivis partai politik dan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah serta para pejabat eksekutif atau birokrat, dapat dikemukakan bahwa kinerja legislasi anggota dewan baik laki-laki maupun perempuan tidak menunjukkan perbedaan meskipun di kalangan masyarakat masih ditemui adanya “timpang gender”. Artinya, bahwa kaum laki-laki maupun perempuan, telah mampu menunjukkan kinerja yang relatif sama asalkan mereka diberikan peluang, kesempatan dan akses yang sama.

Oleh karena itu sesuai dengan hasil analisis tersebut di atas, peneliti menyimpulkan bahwa meskipun secara kultur atau budaya, masih ada sebagian besar masyarakat yang sampai saat ini masih menganggap bahwa kaum laki-laki jauh lebih unggul daripada perempuan atau meskipun angka diskriminasi dan ketidakadilan terhadap kaum perempuan masih cukup tinggi, namun hal tersebut tidak menjadikan kinerja mereka menjadi terganggu khususnya bagi kaum perempuan yang meniti karier di bidang politik khususnya yang menjadi anggota dewan pada DPRD Jateng. Bahkan untuk beberapa indikator kinerja tertentu seperti kuantitas kerja, maupun kehadiran dan ketepatan hadir tepat waktu, ternyata kaum perempuan jauh mengungguli kaum laki-laki.

Pencapaian tersebut dapat dilakukan dan bahkan dilampaui untuk beberapa indikator, oleh karena kaum perempuan telah menyadari arti pentingnya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan di dalam memanfaatkan akses, kesempatan dan peluang, baik melalui pendidikan formal, informal maupun non formal dan kegiatan

atau aktivitas lain yang menjadikan kaum perempuan dapat duduk sama rendah, berdiri sama tinggi dengan kaum laki-laki.

3. Keterkaitan Penambahan Persentase Jumlah Perempuan dengan Peningkatan Kualitas Kinerja Program Pemberdayaan Perempuan DPRD Provinsi Jateng

Diterbitkannya UU No. 12 tahun 2003 yang mengatur tentang pemilu, merupakan angin segar bagi perkembangan dunia legislatif di Indonesia. Lebih khusus lagi bagi kaum perempuan, karena sebagaimana diatur dalam pasal 65 ayat (1) yang berbunyi “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”, jelas-jelas akan berdampak pada perjuangan kaum perempuan untuk mampu mensejajarkan dan menyetarakan dalam suasana keadilan dengan kaum laki-laki.

Di sisi lain, dapatlah diartikan bahwa munculnya pasal 65 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003 merupakan buah perjuangan kaum perempuan, melalui para aktivisnya, baik yang duduk di lembaga resmi pemerintahan seperti lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, serta mereka yang berada di luar jalur pemerintahan seperti KPPI (Kaukus Perempuan Politik Indonesia) yang dengan gigih tanpa mengenal lelah terus berjuang menuju kesetaraan antara kaum laki-laki dan perempuan.

Angka keterwakilan sebagaimana tercantum dalam pasal 65 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003 tersebut bukanlah perjuangan akhir kaum perempuan, melainkan titik awal kebangkitan perempuan, khususnya yang berjuang di bidang legislasi. Mengingat

sampai saat ini angka keterwakilan sebesar 30% bukan merupakan suatu kewajiban bagi partai politik untuk mendudukkan kaum perempuan dalam nomor urut jadi dalam pencalegan, melainkan hanya sebatas himbauan sehingga angka keterwakilan tersebut sampai sekarang belum bisa dipenuhi, meskipun dari periode ke periode angkanya menunjukkan kenaikan.

Di tingkat nasional berdasarkan data KPPI, disebutkan bahwa angka keterwakilan perempuan pada DPR periode 2004 hanya mampu dipenuhi 11 % atau 64 orang, sedangkan untuk anggota DPD hanya mampu dipenuhi 21% atau 27 orang, meskipun angka ini jauh lebih tinggi dari hasil pemilu 1999 yaitu untuk anggota DPD hanya mampu dipenuhi 8,83%. Dan partai politik yang tidak ada keterwakilan kaum perempuannya di tingkat nasional adalah PBB (Partai Bulan Bintang) yang memperoleh 11 kursi di DPR.

Sedangkan untuk DPRD Jawa Tengah periode 2004 – 2009 mengalami kenaikan yang cukup baik angka keterwakilan kaum perempuannya yaitu sebanyak 15 orang (15%) dari 100 jumlah anggota. Jumlah ini meningkat dari periode sebelumnya (1999 – 2004) yang hanya berjumlah 5 (5%) dari 100 jumlah anggota.

Angka keterwakilan perempuan di legislasi sebelum diterbitkannya UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu dan lebih khusus tentang keterwakilan 30% perempuan di parlemen, sebenarnya sudah diakomodasi dengan baik oleh DPRD Provinsi Jawa Tengah. Hal tersebut terbukti dari jumlah perempuan yang duduk dalam anggota DPRD periode 1982-1987 yang sebesar 15 (20%) orang dari 75 anggota. Lalu pada periode 1987-1992 jumlahnya meningkat menjadi 17 (17%) dari 100 orang anggota dan agak sedikit turun menjadi 16 orang (16%) dari 100 orang anggota pada periode 1992-1997.

Terkait dengan jumlah atau angka keterwakilan perempuan dalam dewan sampai saat ini masih menjadi bahan perdebatan antara lebih penting yang mana dulu antara jumlah dan kualitas. Ada yang mementingkan jumlah dulu baru kualitas. Namun ada juga yang mengutamakan kualitas dulu baru jumlah.

Dra. Hj. Zuhar Mahsum, MSi. dari PKB mengatakan bahwa “menurut saya yang terpenting adalah kualitas dulu. Apakah artinya jumlah kalau kehadiran mereka tidak mampu menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi dari masyarakat atau konstituen yang diwakilinya”.

Pendapat senada juga disampaikan oleh Dra. Hj. Siti Aisyah Dahlan dari PKS yang juga menyatakan “bahwa jumlah bukanlah ukuran utama. Menurut saya kualitas dulu baru kemudian berpikir tentang jumlah. Apakah artinya jumlah kalau mereka semua hanya duduk, datang dan diam, akan mengecewakan yang memilih mereka”.

Hal berbeda terkait dengan jumlah dulu atau kualitas dulu, berikut ini ada pandangan menarik dari Dra. Ema Rahmawati, Mhum. Kasubdin Pengarusutamaan Gender (PUG) pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB Provinsi Jawa Tengah yang mengatakan “Menurut saya jumlah saja belum cukup. Jumlah banyak tapi hanya diam dan tidak berkualitas?. Memang harus jumlah dulu untuk mengejar *affirmative action*, baru kualitas. Jadi jumlah 30% keterwakilan perempuan di DPRD adalah penting”.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa antara jumlah dulu atau kualitas dulu, kedua-duanya sama pentingnya dan harus dapat dilakukan secara bergantian atau simultan. Artinya kalau untuk kepentingan *affirmative action* harus mengejar jumlah dulu. Dan guna meningkatkan peran dan kinerja maka kualitas yang harus didahulukan. Memang akan lebih baik apabila dalam jumlah tertentu semuanya mempunyai kualitas yang sangat baik.

Selanjutnya terkait dengan keterkaitan antara penambahan persentase jumlah perempuan di DPRD dengan peningkatan kualitas kinerja legislasi, berikut ini akan dipaparkan beberapa pandangan, pendapat dan pernyataan, baik dari anggota DPRD, aktivis partai politik maupun pejabat birokrasi atau eksekutif.

Dra. Hj. Siti Aisyah Dahlan, Politisi Partai Keadilan Sejahtera yang juga anggota Komisi E DPRD Provinsi Jawa Tengah mengatakan bahwa adanya penambahan jumlah anggota DPRD Jateng, khususnya dari kaum perempuan jelas akan membawa peningkatan kinerja legislasi dewan. Secara lengkap, beliau menyatakan :

“Menurut saya ada peningkatan karena dengan bertambahnya jumlah perempuan di legislatif jelas akan berpengaruh terhadap program pemerintah bidang sosial khususnya tentang pemberdayaan perempuan. Mengingat dengan jumlah perempuan yang semakin bertambah maka akan semakin dapat menyeimbangkan dan menyetarakan gender di dalam setiap aspeknya khususnya program pemerintah di bidang sosial lebih khusus tentang pemberdayaan perempuan”.

Pendapat senada, tentang peningkatan jumlah perempuan di legislatif akan meningkatkan kinerja legislasi secara signifikan juga dinyatakan oleh Endang Sabarsih, SH. Kasubbag. Hukum dan HAM pada Biro Hukum Setda Provinsi Jawa Tengah.

“Dengan adanya peningkatan jumlah perempuan di legislatif khususnya pada DPRD Provinsi Jawa Tengah, menurut saya akan dapat meningkatkan kinerja program pemberdayaan perempuan DPRD khususnya sebagai pengendali, baik terhadap emosi maupun perilaku”

Demikian pula dengan pendapat Heri Subandono, SH. Kepala Bagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah.

“Dengan bertambahnya anggota dewan khususnya DPRD Provinsi Jateng, menurut saya akan mempengaruhi kinerja program pemberdayaan perempuan di dalam menjalankan fungsi legislasinya. Kalau yang dahulu ada bias atau ketimpangan sebab kaum laki-laki lebih banyak dan mendominasi di pemerintahan, tetapi sekarang sudah hampir seimbang. Sekarang Asisten berasal dari kaum perempuan dan di Setwan DPRD juga banyak dari kaum perempuan”.

Berdasarkan ketiga pendapat tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa dengan adanya penambahan jumlah anggota dewan dari kaum perempuan yang tadinya hanya berjumlah 5 orang pada DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 1999 – 2004, menjadi 15 orang dari 100 orang anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah pada periode 2004 – 2009 maka akan dapat

meningkatkan kinerja mereka dalam hal legislasi atau didalam menjalankan fungsinya sebagai pembuat Undang-undang atau Peraturan Daerah bersama-sama eksekutif.

Tentu saja dengan bertambahnya anggota dewan dari kaum perempuan yang tadinya hanya berjumlah 5 orang menjadi 15 orang dengan rata-rata pendidikan mereka sarjana jelas akan dapat menambah keragaman baik dalam hal memberikan pendapat, saran maupun masukan terutama terkait dengan fungsi legislasi. Kalau tadinya hanya dipikir oleh 5 orang saja, sekarang dipikul oleh 15 orang, pasti akan meningkat kinerja mereka secara signifikan.

Pendapat agak sedikit berbeda dikemukakan oleh Dra. Ema Rahmawati, Mhum. Kepala Subdin Pengarusutamaan Gender (PUG) pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan KB Provinsi Jawa Tengah.

“Menurut saya jumlah saja belum cukup untuk meningkatkan kinerja anggota dewan. Jumlah harus disertai adanya komitmen. Kalau dulu teman-teman perempuan Parpol belum pernah berjaringan dan bekerja sendiri-sendiri. Tetapi sekarang sudah semakin banyak dan berjaringan dan dalam jaringan mereka membahas isu-isu perempuan. Contoh, ketika mereka di Komisi B membahas gender tentang PUG di bidang koperasi, kan tidak harus di Komisi E. Namun menurut saya jumlah saja belum cukup. Jumlah banyak tapi hanya diam dan tidak berkualitas?. Memang harus jumlah dulu baru kualitas. Jadi jumlah 30% itu penting. Jadi untuk *afimative action* kita ngejar jumlah dulu. Setelah jumlah terpenuhi baru ngejar kualitas”.

Sesuai dengan pendapat di atas, dikatakan oleh beliau bahwa ternyata jumlah atau kuantitas belumlah dapat menjamin adanya peningkatan yang signifikan terhadap kinerjanya di bidang legislasi jika tidak diimbangi komitmen mereka untuk meningkatkan kualitas mereka melalui upaya yang dilakukan, diantaranya dengan membuka jaringan antar anggota, antar Komisi. Karena persoalan gender kan tidak hanya di Komisi E saja, melainkan harus dibudayakan menjadi komitmen bersama di seluruh Komisi yang ada di DPRD Provinsi Jawa Tengah.

Selanjutnya tentang keterkaitan peningkatan jumlah anggota dewan dari kaum perempuan terhadap peningkatan kinerja legislasi secara signifikan berikut ini pendapat Dra. Hj. Zuhar Mahsum, MSi. politisi dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang juga sebagai Sekretaris Komisi B DPRD Provinsi Jawa Tengah sebagai berikut :

“Menurut saya dengan adanya penambahan jumlah perempuan di dewan khususnya DPRD Provinsi Jawa Tengah jelas akan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja mereka. Contohnya adanya peningkatan eselon suatu instansi di lingkungan eksekutif yaitu Badan PP yang tadinya Biro PP dinaikan eselonnya menjadi Badan PP. Perubahan SOTK

tersebut tidak saja sebagai hasil kerja birokrat saja, tetapi juga buah kerja anggota dewan, yang nota bene di dalamnya terdapat kaum perempuan yang jumlahnya dari periode ke periode mengalami peningkatan atau penambahan”.

Pendapat sejenis juga dikemukakan oleh H. Minardi, BBA., SH., politikus dari Partai Golkar dan anggota Komisi C DPRD Provinsi Jawa Tengah.

“Menurut saya, dengan adanya penambahan jumlah anggota dewan dari kaum perempuan yang tadinya hanya berjumlah 5 orang menjadi 15 orang jelas akan dapat meningkatkan kinerja mereka di bidang legislasi. Lha wong tadinya hanya dipikir oleh segelintir orang, nah sekarang dipikul bareng-bareng oleh lima belas orang, jelas akan berpengaruh terhadap kinerja mereka. Contoh hasil kinerja mereka adalah adanya persetujuan terhadap peningkatan eselon yang tadinya Biro PP menjadi Badan PP”.

Demikian pula dengan pendapat R. Ngt. Sri Mulyani, anggota Komisi D DPRD Provinsi Jawa Tengah yang juga pengurus Partai Amanat Nasional.

“Menurut saya ada peningkatan karena dengan bertambahnya jumlah perempuan di legislatif jelas akan berpengaruh terhadap program pemerintah bidang sosial khususnya tentang pemberdayaan perempuan. Mengingat dengan jumlah perempuan yang semakin bertambah maka akan semakin dapat menyeimbangkan dan menyetarakan gender di dalam setiap aspeknya khususnya program pemerintah di bidang sosial lebih khusus tentang pemberdayaan perempuan”.



Berdasarkan pendapat dari H. Minardi dan R. Ngt. Sri Mulyani, yang secara jelas dan tegas mengatakan bahwa peningkatan jumlah perempuan di anggota dewan khususnya pada DPRD

Provinsi Jawa Tengah jelas akan mempengaruhi kinerja mereka terutama dalam menjalankan fungsinya di bidang legislasi.

Selanjutnya, mengingat tugas anggota dewan di bidang legislasi akan selalu bersinggungan dengan pihak eksekutif, maka perlu kiranya diketahui kinerja anggota dewan khususnya DPRD Provinsi Jawa Tengah di dalam upayanya meningkatkan program Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bidang sosial khususnya Pemberdayaan Perempuan dikaitkan dengan adanya penambahan jumlah kaum perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah.

Menurut Dra. Ema Rahmawati, Mhum. Kasubdin PUG pada Dinas Pemberdayaan Perempuan Provinsi Jawa Tengah dikatakan:

“Intensitas program di Provinsi Jateng trendnya mengalami peningkatan. Itu tergantung dengan kelembagaan, terlebih dengan SOTK yang baru saya belum tahu. Prediksi saya, di SOTK yang baru akan mengalami perubahan. Karena kalau dulu kita bisa mendesak. Jika di dinas lewat Renbang-renbangnya, di perencanaannya. Nah sekarang kan sudah jadi Subdin sendiri dan dengan adanya perubahan SOTK saya belum melihat petanya. Mudah-mudahan biasa tetap dan bisa meningkat. Misalnya di Dinas Pendidikan saya dulu lewat Renbang. Nah sekarang jika tidak ada Renbang dan Renbang menjadi Subbag Program, maka siapa yang akan menangani. Beruntung di Dinas Pendidikan sudah jadi TUPOKSI dan di Dikdas serta Dikmen sudah masuk di PLS. Oleh karena itu gender sangat tergantung pada kondisi kebijakan mikro Provinsi dan makro pemerintah pusat. Jadi kelembagaan itu sangat mempengaruhi juga. Jika dilihat dari indikator, PUG Jateng menduduki urutan 11 dari 33 Provinsi. Jumlah ini telah meningkat dari sebelumnya ranking 15, terus 13 dan sekarang urutan 11. Peningkatan tajam ada di angka partisipasi angkatan kerja dan melek huruf serta rata-rata lama sekolah.

Adapun kendala PUG di Jateng ada di budaya dan kemiskinan. Misalnya dalam keluarga miskin yang hanya punya uang yang cukup untuk satu orang sedangkan mereka punya 2 anak laki-laki dan perempuan. Maka yang akan disekolahkan yang laki-laki dulu. Karena dalam budaya dia yang harus mencari nafkah untuk keluarganya adalah laki-laki. Jadi itu pilihan yang sangat sulit untuk keluarga miskin, terutama dalam pendidikan. Nah sekarang sedang kita pikirkan strategi yang dapat mengintegrasikan gender dalam penanggulangan kemiskinan. Karena di dalam strategi nasional, penanggulangan kemiskinan terdapat beberapa indikator yang masuk tentang gender.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikemukakan bahwa ternyata peningkatan jumlah anggota dari kaum perempuan pada DPRD Provinsi Jawa Tengah menurut Dra. Ema Rahmawati, Mhum. tidak serta merta akan dapat mempengaruhi kinerja lembaga lain khususnya dengan mitra kerjanya yaitu pihak birokrat atau eksekutif. Karena ternyata untuk mengubah suatu budaya yang telah mengakar tidak hanya bisa diselesaikan dengan menambah jumlah persentase kaum perempuan yang ada di dewan. Terlebih apabila dikaitkan

dengan penduduk miskin yang sampai saat ini masih sangat sulit dikendalikan di Provinsi Jawa Tengah.

Lebih jauh terkait dengan hal tersebut di atas, H. Minardi, BBA., SH. dari Partai Golkar dan R. Ngt. Sri Mulyani dari Partai Amanat Nasional mengatakan :

“Menurut saya dengan adanya penambahan jumlah anggota dewan dari kaum perempuan akan berpengaruh pula pada peningkatan intensitas program pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan. Perlu saya sampaikan pula dan perlu diketahui bahwa sejak lama di tubuh partai Golkar sendiri hal tersebut sudah dilakukan dan tercermin di dalam program yang ditangani baik oleh partai maupun ormas seperti KPPG (Kesatuan Perempuan Partai Golkar), HWK (Himpunan Wanita Karya), Al Hidayah dll dengan program antara lain berupa kaderisasi, penyuluhan, pemberian ketrampilan yang tidak bias gender”, kata H. Minardi, BBA., SH. dari Partai Golkar dan Anggota Komisi C DPRD Provinsi Jawa Tengah.

Pendapat senada dinyatakan oleh R. Ngt. Sri Mulyani, anggota Komisi D dan politikus PAN:

“Menurut saya penambahan persentase jumlah perempuan di DPRD Provinsi Jateng akan berdampak pada peningkatan institusi lain khususnya mitra kami yaitu pihak eksekutif atau birokrat. Karena di setiap instansi atau SKPD sudah dibudayakan untuk memasukkan PUG di dalam setiap program-programnya. Apalagi lebih khusus sudah ada Badan yang menanganinya yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan”, ungkap R. Ngt. Sri Mulyani.

Lebih jauh Dra. Hj. Zuhar Mahsum, MSi., pengurus DPW Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Jawa Tengah dan Sekretaris Komisi B DPRD Provinsi Jawa Tengah mengatakan :

“Dengan adanya peningkatan jumlah kaum perempuan di dewan menurut saya akan dapat meningkatkan intensitas program pemerintah khususnya dalam memberdayakan perempuan namun signifikasinya masih sedikit karena saya lihat di institusi itu dalam menyertakan program pemberdayaan perempuan masih sangat sedikit. Karena itu diiringi dengan anggaran budgeting di bidang PP. Saya kira dibanding dengan kemampuan APBD belum sebanding, karena keinginan kita sebenarnya ingin mengejar ketertinggalan kaum perempuan guna meningkatkan kualitasnya. Untuk itu maka konsekuensinya harus meningkatkan alokasi anggaran dengan atau untuk melakukan pelatihan, ketrampilan, mengkoordinasi dan mensinergikan. Namun dibanding dulu, anggaran sudah baik tapi masih harus ditingkatkan, dengan cara : a) Dengan menata SDM perempuan dulu tentang bagaimana melakukan pelatihan baik itu legislatif, budgeting maupun pengawasan, b) kita harus responsif terhadap persoalan mendasar perempuan, utamanya di Jateng masih banyak perempuan yang harus diberdayakan, c) membangun komunikasi antar institusi, antar elemen perempuan. Kalau ini sudah terbangun dengan harmonis, tampaknya harapan perempuan Jateng Insya Allah dapat tercapai”.

Menurut Zuhar Mahsum, peningkatan penambahan jumlah kaum perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah, ternyata belum mempunyai signifikansi yang diharapkan di dalam mendongkrak kinerja eksekutif meskipun sudah ada peningkatan walau sedikit. Karena sebagai mitra kerja, maka kinerja birokrasi dalam kondisi tertentu juga dapat dikatakan juga

sebagai kinerja legislatif. Oleh karena itu perlunya penataan SDM yang responsif gender serta pentingnya membangun jaringan antar institusi baik yang berada pada lingkungan eksekutif, legislatif maupun di luarnya itu.

Selain itu beliau juga berharap, bahwa dengan bertambahnya jumlah perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah dari 5 menjadi 15, tidak hanya meningkatkan kinerja di dalam menjalankan fungsi legislasinya saja, namun juga harus mampu mengembangkan dan meningkatkan citra dirinya sebagai perempuan maupun citra kelembagaannya.

“Saya berharap perempuan mampu sejajar atau setara dengan kaum laki-laki. Namun belum sepenuhnya perempuan di DPR **a)** peka terhadap persoalan mendasar perempuan. Ke depan partai harus benar-benar melakukan seleksi secara ketat terhadap perempuan yang punya kepekaan dan mau berjuang dan tidak asal hanya memenuhi UU tentang keterwakilan 30% tapi harus punya kepekaan, kualitas dan kontribusi. Kalau kualitas itu sudah terpenuhi maka tidak perlu ada kuota, karena dengan sendirinya perempuan dan laki-laki akan sejajar. Dan kuota itu sebenarnya akan membatasi perempuan yang berkualitas, **b)** terkait dengan kerjasama. Dan masalah kerjasama itu perlu ditingkatkan guna meningkatkan kinerja individu dan lembaganya dan **c)** berhubungan dengan kodrat perempuan yang kadang-kadang kalau perempuan tidak bisa memanage dengan baik akan menjadi kendala”.

Mengacu berbagai pendapat, pernyataan dan pandangan para pejabat di lingkungan birokrasi atau eksekutif maupun para aktivis partai politik dan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, dapat dikemukakan bahwa dengan adanya penambahan persentase jumlah perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah yang dalam periode 1999 – 2004 hanya berjumlah 5 orang menjadi 15 orang pada periode 2004 – 2009 akan berpengaruh atau akan dapat meningkatkan kinerja di dalam menjalankan fungsi legislasinya anggota dewan sebagai pembuat Peraturan Daerah yang dilakukan bersama pihak eksekutif.

Sebagaimana telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya tentang kelebihan-kelebihan kaum perempuan yang duduk di legislatif terutama dalam hal kuantitas kerja

dan kehadiran maka apabila kalau yang tadinya hanya berjumlah 5 orang saja dengan berbagai kelebihan tersebut akan dapat meningkatkan kinerja legislasinya, apalagi jumlah peningkatan tersebut dibarengi dengan tingkat pendidikan yang memadai dan minimal sarjana, maka jelas akan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja legislasinya.

Dan berdasarkan pendapat di atas, ternyata peningkatan kinerja tidak hanya dalam hal menjalankan fungsi legislasinya, melainkan juga berdampak pada peningkatan kinerja intensitas program kerja pemerintah, khususnya dalam bidang sosial yaitu terkait dengan pemberdayaan perempuan.

Oleh karena itu sesuai dengan hasil analisis tersebut di atas, peneliti menyimpulkan bahwa meskipun secara kultur atau budaya, masih ada sebagian besar masyarakat yang sampai saat ini masih mendiskriminasikan antara kaum laki-laki dan perempuan dan kaum laki-laki selalu paling unggul daripada kaum perempuan yang selalu berada pada subordinat, namun ternyata upaya mereka untuk meningkatkan perjuangan bagi kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara melalui penambahan kuota atau jumlah mereka telah membuahkan hasil. Yaitu apabila pada periode 1999 – 2004 hanya berjumlah 5 orang maka pada periode 2004 – 2009 jumlahnya meningkat menjadi 15 orang.

Dengan adanya penambahan jumlah tersebut dibarengi dengan kelebihan-kelebihan kaum perempuan dalam hal kuantitas kerja dan kehadiran tepat waktu sebagai anggota dewan serta kemampuan *memanage* kodratinya sebagai suatu kekuatan, maka pengaruhnya tidak hanya peningkatan kinerja di bidang legislasi saja melainkan juga berpengaruh terhadap peningkatan intensitas program pemerintah bidang

sosial, khususnya tentang pemberdayaan perempuan.

C. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Dalam bagian pembahasan ini peneliti menghubungkan temuan yang diperoleh dari hasil wawancara dengan para informan, baik dari kalangan pimpinan dan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah maupun dari pimpinan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan teori ataupun aturan-aturan kebijakan dan perundang-undangan yang melandasi penelitian ini.

Gender, di kalangan sebagian masyarakat masih dipahami sebagai konsep dan nilai-nilai yang masih mendudukkan kaum laki-laki di atas kaum perempuan dalam segala aspek kehidupan. Sehingga tidak jarang di dalam menjalankan perannya antara laki-laki dan perempuan masih banyak dijumpai adanya ketidakadilan dan diskriminasi. Hal tersebut terjadi sebagai akibat dari sistem dan struktur sosial maupun sebagai dampak suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang telah berakar dalam sejarah, adat, norma. Adapun bentuk-bentuk ketidakadilan tersebut antara lain 1) sub ordinasi, 2) pandangan stereotype, 3) kekerasan dan 4) beban kerja.

Oleh Sihite (2007:230) dikatakan bahwa sejak dini perempuan disosialisasi bertindak lembut, tidak agresif, halus, tergantung, pasif dan bukan pengambil keputusan. Sedangkan laki-laki sebaliknya disosialisasikan harus aktif, agresif, mandiri, pengambil keputusan dan dominant. Kontrol social perempuan jauh lebih ketat ketimbang laki-laki. Dalam ranah domestik perempuan masih dianggap sebagai “konco wingking”, “suargo nunut, neroko katut”, sedangkan pada ranah publik, keterlibatan kaum perempuan baik dalam lembaga pemerintahan maupun swasta masih kalah jauh dibandingkan kaum laki-laki.

Berdasarkan pendapat tersebut **Julia Cleves Mosse (1993)** menawarkan 1 pendekatan awal yaitu pendekatan persamaan yang menekankan bahwa perempuan harus diberi kesempatan yang sama dengan laki-laki. Pendekatan persamaan tersebut didasarkan pada 3 hal yaitu 1) pengakuan terhadap nilai ekonomi kerja perempuan yang dibayar dan tidak dibayar, 2) ada pengakuan bahwa sebagian besar pembangunan berpengaruh merugikan

perempuan dan 3) ada argumen bahwa pengejaran persamaan di pasar dan di rumah akan menyelesaikan masalah diskriminasi dan ketidakadilan. Sedangkan 4 pendekatan lainnya, yaitu **1) pendekatan anti kemiskinan** yang menitikberatkan pada peningkatan penghasilan bagi perempuan melalui akses yang lebih baik terhadap sumberdaya produktif seperti tanah dan kredit. **2) pendekatan perempuan dalam pembangunan (*Women in Development*)** yang difokuskan pada inisiatif pengembangan teknologi yang lebih baik, lebih tepat yang akan meringankan beban kerja perempuan, dengan tujuan untuk meningkatkan sisi produktif kerja dan tenaga kerja perempuan, khususnya penghasil pendapatan, dengan mengabaikan sisi reproduktifnya. **3) pendekatan perempuan dan pembangunan (*Women and Development*)** dengan asumsi bahwa posisi perempuan akan lebih baik selama dan ketika struktur internasional menjadi lebih adil. dan **4) pendekatan gender dan pembangunan (*Gender and Development*)** yang melihat semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan, kerja produktif, reproduktif, privat dan publik serta menolak upaya apapun untuk menilai rendah pekerjaan mempertahankan keluarga dan rumah tangga.

Mengacu pada kondisi tersebut di atas serta mendasarkan pada pasal 28 i ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjamin setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Di samping itu mengacu pada pasal 3 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM telah menegaskan bahwa “.....setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat yang sama dan sederajat.....”. Serta dengan mendasarkan pada Landasan Aksi Beijing tahun 1995, pemerintah telah meratifikasinya sebagai kemauan politik (*political will*) dengan mengeluarkan regulasi berupa Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender, sebagai sebuah strategi untuk memasukkan isu, pengalaman dan kebutuhan perempuan dan laki-laki ke dalam suatu dimensi yang integral di dalam rancangan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi kebijakan dan program dalam setiap bidang supaya perempuan dan laki-laki mendapat manfaat yang sama dengan sasaran akhir kesetaraan gender.

Dalam ranah publik pemerintah telah melakukan terobosan besar guna semakin memberdayakan perempuan yaitu dengan mengeluarkan UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilu, khususnya pada pasal 65 ayat (1) tentang keterwakilan 30% kaum perempuan dalam legislatif. Meskipun pasal tersebut hanya berupa himbauan dan bukan suatu kewajiban bagi elit partai untuk memenuhi keterwakilan 30% perempuan di legislatif, namun sudah merupakan langkah maju yang harus terus didorong untuk lebih memberdayakan perempuan, agar mereka (kaum perempuan) mampu menjawab tantangan yang diberikan oleh pemerintah tentang keterwakilan tersebut melalui kompetensi, kredibilitas dan integritasnya, meskipun tingkat keterwakilan kaum perempuan di lembaga legislatif untuk tingkat pusat baru mencapai 11% dan untuk tingkat Provinsi pada periode 1999 – 2004 hanya 5% dan baru pada periode 2004-2009 meningkat menjadi 15% dari 100 orang anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah. Dengan adanya regulasi yang meminta elit partai memenuhi keterwakilan kaum perempuan di legislatif sebesar 30% tersebut, maka proses rekrutmen calon legislatif sudah tidak lagi mempersoalkan apakah calon dari kaum perempuan atau laki-laki. Yang terpenting calon legislatif memiliki kompetensi, kemampuan, kecakapan, berintegritas tinggi dan ketokohnya diterima oleh masyarakat.

Dari hasil wawancara dengan para informan dapat disimpulkan bahwa sebagian besar para elit partai di dalam melakukan rekrutmen bagi anggotanya untuk menjadi calon legislatif tidak melihat apakah mereka laki-laki atau perempuan. Asal mereka memiliki kredibilitas, kapabilitas, kepemimpinan yang bagus dan moralitas yang tidak tercela dan lolos dalam penjurangan dan pencalonan dapat dijadikan sebagai calon legislatif. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya peningkatan jumlah kaum perempuan yang duduk di DPRD Provinsi Jawa Tengah. Jika pada tahun 1999 – 2004 jumlah perempuan di DPRD Jateng hanya berjumlah 5 orang, jumlahnya meningkat menjadi 15 orang pada tahun 2004 - 2009.

Dengan adanya peningkatan sebesar 10% tersebut ternyata diperkirakan akan dapat membawa peningkatan kinerja secara organisasi maupun secara individu. Hal tersebut seiring dengan definisi kinerja sebagaimana dikemukakan oleh **Yeremias T. Keban (1995:1)** yang mendefinisikan kinerja sebagai tingkat pencapaian hasil atau dengan kata lain kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi, yang dapat dilihat dari individu, kelompok, institusi maupun suatu program atau kebijakan. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD merupakan hasil kerja atau kemampuan kerja yang diperlihatkan seseorang/individu anggota atau sekelompok orang/unit kerja (Komisi/Pansus/Panmus dsb) atas suatu pekerjaan pada waktu tertentu, dimana hasil akhirnya dapat berupa barang atau jasa, misalnya berbentuk perilaku, kecakapan, kompetensi dan sarana organisasi. Adapun untuk mengetahui kinerja anggota dewan, peneliti menggunakan pengukuran kinerja sebagaimana dikemukakan **Kramar (1997)** dengan mempertimbangkan pendapat pakar lainnya, yang terdiri dari 1) kuantitas kerja, 2) kualitas kerja, 3) kerjasama, 4) pengetahuan tentang kerja, 5) kemandirian kerja, 6) kehadiran dan ketetapan waktu, 7) pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi, 8) inisiatif dan penyampaian gagasan-gagasan yang sehat dan 9) kemampuan supervisi dan teknis.

Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan dan mengacu pada pengukuran sebagaimana dikemukakan oleh Kramar, dapat disimpulkan bahwa dengan adanya penambahan jumlah anggota dewan perempuan dari 5 orang pada periode 1999-2004 menjadi 15 orang pada periode 2004-2009 ternyata kinerja kaum perempuan tidak kalah dengan kaum laki-laki, meskipun dalam hal-hal tertentu masih didominasi oleh kaum laki-laki seperti dalam hal berinisiatif. Di samping itu terkait dengan kinerja anggota dewan, peneliti perlu mengemukakan adanya temuan yang berhubungan dengan peran kaum perempuan, baik secara kultural atau budaya masih sering dijumpai di Jawa Tengah, maupun secara agamawi masih ditemukan pada partai yang bernaifaskan agama khususnya di PKS (Partai Keadilan Sejahtera). Adat yang masih dipegang atau berlaku pada masyarakat Jawa Tengah adalah tidak patut kaum perempuan pulang larut malam atau menghadiri pertemuan/rapat di malam hari. Adapun ketentuan yang masih berlaku pada Partai Keadilan Sejahtera adalah yang berhubungan dengan larangan kaum perempuan untuk menjadi pemimpin pada level puncak. Hal menonjol lain dari kinerja anggota dewan adalah dengan ditingkatkannya institusi yang menangani pemberdayaan perempuan dari semula Biro eselon II menjadi Badan eselon I, maupun adanya kesadaran pentingnya memasukkan aspek kesetaraan gender dalam setiap program.

Selanjutnya untuk melihat adanya perubahan, mengarah pada peningkatan kinerja DPRD Provinsi Jawa Tengah, berikut ini akan disajikan data tentang perbandingan kinerja DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 1999 – 2004 dengan periode 2004 – 2009.

PERBANDINGAN KINERJA DPRD PROVINSI JAWA TENGAH

PERIODE 1999 – 2004 DENGAN PERIODE 2004 - 2009

No.	Ukuran	Uraian / Deskripsi	
		DPRD Jateng Periode 1999 - 2004	DPRD Jateng Periode 2004 - 2009
1.	Kuantitas	5 orang	15 orang
2.	Proses Rekrutmen	Belum menitikberatkan kemampuan, kapasitas, kepemimpinan dan integritas yang tinggi	Kemampuan, kapasitas, kepemimpinan dan integritas tinggi menjadi syarat wajib menjadi caleg
3.	Kinerja DPRD	Kinerja laki-laki lebih unggul daripada perempuan Biro Pemberdayaan Perempuan hanya eselon II	Kinerja laki-laki dan perempuan sama, hanya untuk inisiatif kaum perempuan masih kurang berani Biro PP ditingkatkan dari Eselon II menjadi eselon I (Badan PP)
4.	Kinerja Program Pemberdayaan Perempuan	Program Pemberdayaan Perempuan belum masuk ke SKPD	Program Pemberdayaan Perempuan sudah masuk ke SKPD, a.l. sbb: a. Dinas Pendidikan, Dg alokasi anggaran Rp 168,916 milyar b. Badan PP dg. alokasi anggaran 5,04 milyar c. Dinas Sosial, dengan alokasi anggaran 77,37 milyar d. Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi & Kependudukan, dg alokasi Anggaran 33,25 milyar e. Bapermasdes dengan alokasi anggaran 12,18 milyar

Sumber : Informan penelitian dan Bagian Dokumentasi DPRD Jateng

Lebih lanjut berikut ini disajikan taksonomi proses rekrutmen calon anggota legislatif yang diawali dari proses penjangkaran, pencalonan dan penetapan yang merupakan dasar dari meningkat tidaknya kinerja anggota dewan.

TAKSONOMI

REKRUITMEN CALON ANGGOTA DPRD PROVINSI JAWA TENGAH

NO.	PROSES	PARTAI POLITIK				SIMPULAN
		PKS	PKB	P.GOLKAR	PAN	
1.	<p>Rekrutmen</p> <p>a. Penjangkaran</p> <p>b. Pencalonan</p> <p>c. Penetapan</p>	<p>Melalui pemilu internal, yaitu lwt kader inti dan kader pendukung</p> <p>Di informasikan ke masy. lewat media massa</p> <p>Tidak membedakan antara kaum pria dgn wanita yg terpenting pd kapasitasnya</p> <p>Ada kontrak politik</p> <p>Melalui proses penjangkaran</p> <p>Harus dari kader Inti</p> <p>Harus memenuhi 10 kriteria</p> <p>Mengacu keten tuan UU termasuk 30% keterwakilan perempuan</p> <p>Penetapan nomor urut sesuai dengan perolehan suara dari DP nya</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama. Perempuan lebih teliti</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p>	<p>Melalui pemilu internal, yaitu lwt kader inti dan kader pendukung</p> <p>Di informasikan ke masy. lewat media massa</p> <p>Tidak membedakan antara kaum pria dgn wanita yg terpenting pd kapasitasnya</p> <p>Ada kontrak politik</p> <p>Melalui proses penjangkaran</p> <p>Harus dari kader Inti</p> <p>Harus memenuhi 10 kriteria</p> <p>Mengacu keten tuan UU termasuk 30% keterwakilan perempuan</p> <p>Penetapan nomor urut sesuai dengan perolehan suara dari DP nya</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama. Perempuan lebih teliti</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan</p>	<p>Menginventarisasi kader yang punya potensi dg memperhatikan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lamanya pengabdian di partai dan ormas Golkar - PDLT (Prestasi, Dedikasi, Loyalitas, Tdk tercela) <p>Tidak membedakan antara pria & wanita</p> <p>Membentuk tim penyusunan caleg</p> <p>Menginventarisasi daftar calon</p> <p>menetapkan DCS</p> <p>Menetapkan DCS</p> <p>DCS ditetapkan Menjadi DCT jika tidak ada perubahan</p> <p>DCT dikirim ke KPU sampai hsl pemungutan suara</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p>	<p>Mendasarkan pada skoring:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tk. pendidikan - integritas dan - jabatan di partai <p>Tidak membedakan antara pria dan wanita</p> <p>Mendasarkan pada skoring:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tk. pendidikan - integritas dan - jabatan di partai <p>Tidak membedakan antara pria dan wanita</p> <p>Menetapkan no. urut</p> <p>Menetapkan DCS</p> <p>Menetapkan DCT</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan</p>	<p>Di dalam rekrutmen mulai dari penjangkaran, pencalonan dan penetapan tidak melihat apakah kader seorang perempuan atau laki-laki. Yang terpenting adalah kemampuan, kredibilitas, kapabilitas kepemimpinan dan integritas tinggi</p> <p>Pada dasarnya kinerja perempuan tidak kalah dengan laki-laki. Namun untuk inisiatif, perempuan</p>
2	<p>Kinerja DPRD</p> <p>a. Kuantitas</p> <p>b. Kerjasama</p>	<p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p>	<p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan</p>	<p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p>	<p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan perempuan sama</p> <p>Laki-laki dan</p>	<p>Pada dasarnya kinerja perempuan tidak kalah dengan laki-laki. Namun untuk inisiatif, perempuan</p>

	c. Pengetahuan ttg. Legislasi	Laki-laki dan perempuan sama	perempuan sama	Laki-laki dan perempuan sama	perempuan sama	masih perlu didorong agar berani mengungkapkan pendapatnya
	d. Kemandirian Kerja	Perempuan lebih tepat waktu	Perempuan lebih tepat waktu	Laki-laki dan perempuan sama	Laki-laki dan perempuan sama	
	e. Ketepatan waktu	Perempuan agak kurang berani	Perempuan agak kurang berani	Laki-laki dan perempuan sama	Perempuan lebih tepat waktu dan disiplin	
	f. Inisiatif	Peningkatan Eselon Biro PP Menjadi Badan PP	Perempuan perlu didorong agar berani mengeluarkan pendapat	Adanya perubahan Biro PP dari eselon II menjadi eselon I	Laki-laki dan perempuan pada dasarnya sama namun perempuan masih kurang berani	
3.	Peningkatan Kualitas Kinerja Program DPRD bidang sosial khususnya pemberdayaan perempuan akibat penambahan jml anggota DPRD perempuan		Dijadikannya Biro PP Menjadi Badan PP		Ditingkatkannya Biro PP menjadi Badan PP	Dengan penambahan jml perempuan di DPRD akan meningkatkan kualitas kinerja program DPRD bidang sosial khususnya pemberdayaan perempuan

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana telah dikemukakan atau diuraikan sebelumnya, maka simpulan terhadap fokus penelitian tentang analisis gender pada kinerja DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 2004 – 2009 khususnya pada pelaksanaan fungsi

legislasi pada bidang sosial, terkait dengan pemberdayaan perempuan, antara lain sebagai berikut :

1. Konstruksi Sosial Gender dengan Proses Rekruting Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah

Meskipun secara kultur atau budaya, gender yang berdasarkan konstruksi sosial membedakan peran antara laki-laki dan perempuan, namun di dalam proses rekruting anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah perbedaan peran dalam arti masih adanya ketidakadilan dan diskriminasi antara kaum laki-laki dan perempuan secara normatif tidak terbukti atau tidak ada, meski secara praktikal dalam ranah kultural/budaya atau adat sebagaimana diungkapkan informan dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) masih dijumpai adanya rapat dilakukan pada malam hari yang menurut adat masyarakat Jawa Tengah dianggap tidak patut. Hal tersebut terjadi karena di dalam proses rekruting untuk bisa dicalonkan, dipilih dan ditetapkan menjadi anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah lebih menekankan dan mengedepankan aspek ketokohnya dalam arti dikenal oleh masyarakat, kemampuannya dalam arti memiliki kecakapan atau kompetensi pada bidang yang menjadi profesinya, kredibilitasnya dalam arti dapat dipercaya. Kepemimpinannya mampu mengakomodasi semua kepentingan dan integritasnya baik dalam arti tidak atau belum tercemar oleh hal-hal negatif baik moral maupun non moral.

2. Konstruksi Sosial Gender dengan Kinerja Program DPRD Provinsi Jawa Tengah

Walaupun berdasarkan kultur atau budaya, masih ada sebagian besar masyarakat yang sampai saat ini masih menganggap bahwa kaum laki-laki jauh lebih unggul daripada perempuan atau meskipun angka diskriminasi dan ketidakadilan terhadap kaum perempuan masih cukup tinggi, namun hal tersebut tidak menjadikan kinerja mereka menjadi terganggu khususnya bagi kaum perempuan yang meniti karier di bidang politik khususnya yang menjadi anggota

dewan pada DPRD Jateng. Bahkan untuk beberapa indikator kinerja tertentu seperti kuantitas kerja, maupun kehadiran dan ketepatan hadir tepat waktu, ternyata kaum perempuan jauh mengungguli kaum laki-laki. Pencapaian tersebut dapat dilakukan dan bahkan dilampaui untuk beberapa indikator, oleh karena kaum perempuan telah menyadari arti pentingnya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan di dalam memanfaatkan akses, kesempatan dan peluang, baik melalui pendidikan formal, informal maupun non formal dan kegiatan atau aktivitas lain yang menjadikan kaum perempuan dapat duduk sama rendah, berdiri sama tinggi dengan kaum laki-laki.

3. Penambahan Persentase Perempuan dan Kinerja Program

Pemberdayaan Perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah:

Meskipun masih ada sebagian besar masyarakat yang sampai saat ini masih menganggap bahwa kaum laki-laki selalu paling unggul daripada kaum perempuan, namun ternyata upaya mereka untuk meningkatkan perjuangan bagi kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara melalui penambahan kuota atau jumlah mereka telah membuahkan hasil. Yaitu apabila pada periode 1999 – 2004 hanya berjumlah 5 orang maka pada periode 2004 – 2009 jumlahnya meningkat menjadi 15 orang.

Dengan adanya penambahan jumlah tersebut dibarengi dengan kelebihan-kelebihan kaum perempuan dalam hal kuantitas kerja dan kehadiran tepat waktu sebagai anggota dewan serta kemampuan *manage* kodratinya sebagai suatu kekuatan, maka pengaruhnya tidak hanya peningkatan kinerja di bidang legislasi saja melainkan juga berpengaruh terhadap peningkatan intensitas program pemerintah bidang sosial, khususnya tentang pemberdayaan perempuan.

B. Saran

Sesuai dengan simpulan di atas, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Agar tidak mengecewakan konstituen atau masyarakat yang diwakili, maka di dalam proses penjurangan, pencalonan dan penetapan caleg anggota legislatif harus tetap mengedepankan kompetensi atau kecakapan/kemampuan, ketokohnya, kredibilitasnya, kepemimpinannya maupun integritasnya. Terlebih bagi perempuan yang memenuhi kriteria seperti tersebut di atas harus diakomodasi tidak hanya menjadi anggota dewan tetapi sebagai pimpinan dewan, pimpinan komisi, pimpinan pansus maupun pimpinan panmus.
2. Meskipun dalam beberapa segi kaum perempuan lebih unggul daripada kaum laki-laki di dalam menjalankan fungsi legislasinya, namun dalam hal-hal yang tadinya didominasi kaum laki-laki, banyak kaum perempuan yang belum mampu mengambil alih, seperti dalam hal menyampaikan inisiatif. Untuk itu kepada kaum perempuan perlu terus didorong dan dimotivasi guna meningkatkannya baik melalui pelatihan maupun melalui pendidikan formal, agar di masa mendatang kesetaraan di dalam keadilan benar-benar dapat dicapai secara bulat dan utuh.
3. Mengingat kualitas kinerja program pada Komisi E bidang sosial khususnya pemberdayaan perempuan tidak hanya ditentukan dari jumlah kaum perempuan yang berhasil menjadi anggota dewan, melainkan juga ditentukan oleh kualitas atau mutu mereka, maka perlu kiranya diupayakan adanya keseimbangan antara

pemenuhan jumlah dengan kualitas, meskipun untuk *afirmativ action* faktor jumlah merupakan hal yang penting.

DAFTAR PUSTAKA

- Azis, Asmaeny, 2007, *Feminisme Profetik*, Kreasi Wacana, Yogyakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UI Press, Jakarta
- Abu Daud Busroh, 2002, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Yogyakarta
- Budiarjo, Miriam, 1995, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bungin, Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Rajawali Press, Jakarta
- Dwiyanto, Agus dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universiats Gadjah Mada.
- Farid, Muhammad (Ed.), 1999, *Perisai Perempuan : Kesepakatan Internasional untuk Perlindungan Perempuan* (terjemahan Alex Irwan), LBH APIK bekerjasama dengan Ford Foundation, Jakarta
- Handoko, T Hani, 1987, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta
- Handayani, Trisakti, dkk., 2006, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, UMM Press, Malang
- Hikmahanto, Yuwana, 2004, *Tantangan Reformasi Hukum Indonesia dalam Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005*, Fakultas Hukum UI, Jakarta
- Irmim, Soejitno, dkk, 2004, *Menjadi Anggota Dewan yang Positif atau Negatif*, Bayumedia, Malang
- Keban, Yeremias T., 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Gava Media, Jogjakarta
- Luhulima, Achie Sudiarti (Ed.) 2007, *Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Moleong, J. Lexy, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mosse, Julia Cleves, 2004, *Gender & Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Morris, Allison, 1987, *Women Crime and Criminal Justice*, New York : Basic Black Well Ltd.
- Napitupulu, Paimin, 2004, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta)*, Penerbit Alumni, Bandung

- Oswaldo de Rivero, 2003, "*The Myth of Development*", *The Non Viable Economies of The 21st Century*, Zed Book Ltd., New York
- Pusat Kajian Gender UI, 2004, *Hak Azasi Perempuan instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Swanson dan Holton III, 1999:73 dalam Keban, Yeremias T., 2004:193, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Gava Media, Jogjakarta
- Sihite, Romany, 2007, *Perempuan, Kesetaraan & Keadilan, Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Robbins, Stephen P., 2003:123, *Organizational Behavior*, Prentice Hall, Pearson Education International.
- Soetomo, 2006, *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV, Rajawali, Jakarta.
- Tjiptono, Fandy, dkk, 2000, *Total Quality mangement*, Andi, Yogyakarta
- , 2006, *Modul Pelatihan Pencegahan dan Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan (PP-KtP) di Bidang Kesehatan*, DepKes RI dengan Yayasan Putih serta United Nations Population Fund, Jakarta
- , 2003, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku I Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta
- (---, 2004:488, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku III Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta)
- , 2005, *DPRD Jawa Tengah, dulu, sekarang dan ke depan*, Kelompok Diskusi Wartawan dan Setwan DPRD Jateng, Semarang
- , 2005, *Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*, Badan Koordinasi KB Nas dan Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan, Jakarta
- , 2005, *Buku Panduan Untuk Fasilitator Pelatihan Membangun Kepekaan Terhadap Kekerasan dalam Rumah tangga*, Kalyanamitra, United Nations Population Funds, Badan Koordinasi KB Nas dan Kementrian Pemberdayaan Perempuan, jakarta
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997, *Kamus Bahasa Indonesia (Edisi Kedua)*, Balai Pustaka, Jakarta.

<http://paramadina.wordpress.com/category/isu-gender/>

<http://www.rahima.or.id/sr/01-01/Opini.htm>

<http://www.hamline.edu>

<http://www.psik-paramadina.org/>

<http://www.depdagri.go.id>

<http://www.psik-paramadina.org/>

<http://www.komisihukum.go.id/>