

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kekerasan yang terjadi terhadap perempuan merupakan wujud realitas global dalam kehidupan manusia. Di Indonesia, kekerasan terhadap perempuan menjadi masalah krusial dalam masyarakat yang memerlukan upaya dari berbagai pihak untuk dibenahi. Kekerasan terhadap perempuan merupakan aktivitas yang mengakibatkan luka fisik, mental atau seksual kepada perempuan. Kekerasan terhadap perempuan ada dua jenis, yaitu dalam ranah publik maupun domestik, yang angkanya makin tinggi dari waktu ke waktu dan karenanya perempuan memerlukan perlindungan hukum yang kuat.¹

Kondisi ini sangat memprihatinkan, kaum perempuan menjadi objek kekerasan baik di ranah publik maupun domestik. Seperti yang ditunjukkan oleh pertemuan-pertemuan aktivis perempuan, kekerasan terhadap perempuan adalah kekerasan berbasis gender. Kekejaman yang dialami perempuan terjadi karena adanya kontras dalam orientasi relasi yang tidak disesuaikan. Kekerasan berbasis gender adalah efek lanjutan dari koneksi sosial yang terjadi dalam tatanan sosial yang berpusat pada manusia.² Kekerasan menjadi masalah sosial dan filantropi yang perlu dipertimbangkan, korban tindak kekerasan umumnya perempuan.

¹Ina Salmah Febriany, "Pencegahan Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak dalam Ekologi Keluarga," *Harkat*, Vol. 12 No. 1 (2016), hal. 26-33.

²Rudi Harnoko, "Dibalik Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan," *Muwâzâh*, Vol. 2 No. 1 (Juli, 2010), hal. 181-182.

Jawa Tengah menempati posisi tertinggi di Indonesia untuk jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan mengalahkan Jawa Timur dan Sulawesi Selatan di posisi kedua dan ketiga. Secara berturut-turut dari 2017-2019, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan di Jawa Tengah adalah 2.044 kasus, 1.017 kasus dan 1.649 kasus. Jumlah ini sesuai catatan Komisi Perlindungan Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak (KPK2BGA) Jawa Tengah yang diperoleh dari Kementerian PPA.³

Telah terdapat Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur perlindungan perempuan dan anak sebab adanya kekerasan pada mereka, yakni Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009. Perda ini pada tahun 2020 mengalami proses revisi. Ketua Pansus Raperda, Sri Marnyuni menyebutkan bahwa alasan revisi adalah tingginya kasus kekerasan pada perempuan.⁴ Keterangannya menyiratkan, tingginya kasus kekerasan pada perempuan disebabkan oleh kelemahan Perda tersebut. Fakta rendahnya jumlah perempuan dalam DPRD Jawa Tengah diduga menyumbang kelemahan Perda tersebut.

Meski sudah diberlakukan kebijakan aksi afirmasi dalam pemilunya, masih terdapat kesenjangan atau ketidakseimbangan jumlah perwakilan dalam parlemen. Dari semua pemilu yang sudah diselenggarakan, capaian jumlah anggota perempuan DPRD Jawa Tengah tertinggi adalah hasil Pemilu 2014 yang persentasenya sebesar 24% namun, mengalami penurunan pada Pemilu

³Hanung Soekendro, "Kasus Kekerasan Perempuan di Jateng Tertinggi, Dewan Prioritaskan Raperda," <https://www.suaramerdeka.com/news/nasional/233091-kasus-kekerasan-perempuan-di-jateng-tertinggi-dewan-prioritaskan-raperda> (akses 25 September 2020).

⁴Hanung Soekendro, *Loc.Cit.*

2019 yang persentasinya sebesar 18,33%. Terdapat sejumlah hambatan pada perempuan untuk menduduki kursi parlemen. Hambatan tersebut di antaranya adalah masalah kebudayaan, agama, sifat patriarki, dan stereotip gender.⁵

Keterwakilan perempuan dalam parlemen di perlukan untuk memberikan pandangan terhadap kualitas kebijakan legislasi yang dihasilkan dengan perspektif perempuan dalam menyelesaikan berbagai permasalahan publik. Keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi penting untuk pembentukan peraturan daerah provinsi yang memenuhi kebutuhan dan kepentingan perempuan (responsif gender).

Studi dengan subjek kajian perempuan di lembaga legislatif sudah cukup banyak dilakukan, sebut saja studi kualitatif oleh Aisah Putri Budiatri (2011)⁶ dan penelitian survey oleh *Women Research Institute* (WRI) tahun 2012⁷ dan 2014⁸ yang subjeknya perempuan anggota DPR RI. Hal yang sama penelitian dengan subjeknya perempuan anggota DPRD kabupaten/kota juga banyak dilakukan, misalnya tesis Hairul Anwar (2018) di DPRD Sumenep.⁹ Namun hasil penelusuran literatur di internet, ditemukan dalam jumlah lebih terbatas studi untuk DPRD provinsi, hal yang sama mengenai objek yang

⁵UNDP, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintahan* (Jakarta : UNDP Indonesia, 2010), hal. 3-4.

⁶Aisah Putri Budiatri, "Perbandingan Peran dan Kinerja Anggota Legislatif Laki-laki dan Perempuan dalam Proses Legislasi Undang-undang yang Responsif Gender," *Kajian*, Vol. 16 No. 3 (September, 2011), hal. 465-492.

⁷Lihat Ayu Anastasia dkk, "Perempuan Anggota DPR-RI dan Proses Pembuatan Kebijakan Publik: Rancangan Perubahan Undang-undang tentang Pemilihan Umum," (Laporan Penelitian, Women Research Institute, Jakarta, 2012).

⁸Lihat juga Ayu Anastasia dkk, "Representasi Politik Perempuan: Rancangan Undang-undang Kesetaraan dan Keadilan Gender," (Laporan Penelitian, Women Research Institute, Jakarta, 2014).

⁹Hairul Anwar, "Perempuan Dan Politik : Keterwakilan Politik Perempuan di Lembaga Legislatif dalam Menjalankan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 2014-2019," (Tesis, Program Studi Magister Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, 2018).

menjadi kajian penelitian ini yakni mengenai pembentukan Perda Kekerasan Berbasis Gender. Studi Ratih dkk (tanpa tahun)¹⁰ memang sepintas meneliti hal yang sama, namun fokus kajiannya pada pengawasan penerapannya bukan pada pembentukan Perda.

Fokus penelitian ini mengenai peran strategis anggota perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam proses revisi Perda tersebut. Dalam teori David Easton tentang sistem politik, proses ini disebut sebagai konversi yang melibatkan lembaga legislatif dan eksekutif. Bagaimana anggota perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah dilibatkan dan terlibat?. Penulis memilih lokasi DPRD Provinsi Jawa Tengah dikarenakan anggota perempuannya diduga memiliki peran dalam revisi Perda Kekerasan Berbasis Gender dengan posisi anggota perempuan DPRD menjadi ketua pansusnya. Namun perlu kajian lebih mendalam mengingat jumlah mereka kecil (18,33%), sementara anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya terbagi dalam berbagai alat kelengkapan, fraksi dan panitia-panitia.

¹⁰Ratih Permatasari, Dian Eka Rahmawati dan Eko Priyo Purnomo, "Peran Legislator Perempuan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Menangani Permasalahan Kekerasan Perempuan dan Anak di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016-2017," diakses dari <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/29382/NASKAH%20PUBLIKASI.pdf?sequence=11&isAllowed=y> (akses 22 Desember 2020).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar pada latar belakang dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa muatan perubahan dalam Raperda revisi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak?
2. Bagaimana keterlibatan anggota perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam proses pembentukan dan pembahasan Raperda revisi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan muatan perubahan, proses pembentukan dan pembahasan Raperda revisi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak
2. Untuk mengidentifikasi bentuk keterlibatan anggota perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam pembentukan Perda dan pembahasan Raperda revisi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian bisa menambah literatur studi gender, terutama objek studi peran anggota perempuan DPRD dalam mengawal isu strategis perempuan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian bisa menjadi sumber informasi pihak pembuat kebijakan untuk keterlibatan perempuan dalam penyusunan kebijakan isu strategis perempuan dan menjadi dasar penelitian lanjutan yang lebih luas lingkup substansi maupun areanya.

1.5 Kerangka Teori

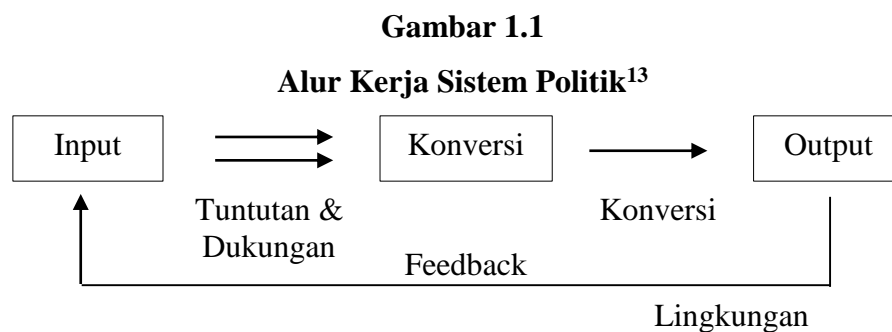
1.5.1 Penyusunan Kebijakan Publik dari Sistem Politik David Easton

Pembentukan Perda sebagai kebijakan publik dapat mewujudkan hasil yang ingin diperoleh. Kebijakan publik merupakan bentuk kewenangan yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan permasalahan publik yang ada. Perkembangan studi kebijakan publik saat ini semakin kuat. Meningkatnya rasionalitas masyarakat memunculkan tantangan baru untuk mewujudkan kualitas kebijakan yang lebih baik. Selain itu, keinginan untuk mewujudkan otonomi daerah yang baik juga menjadikan pemerintah daerah meningkatkan

kemampuan mereka dalam perumusan dan perencanaan kebijakan serta program pembangunan.¹¹

Penyusunan kebijakan publik merupakan hal yang tidak mudah. Akibatnya, beberapa ahli telah menciptakan model perumusan kebijakan untuk memeriksa proses perincian strategi dengan tujuan agar lebih jelas. Salah satunya adalah David Easton, ia mengembangkan proses penyusunan kebijakan melihat pada model sistem politik. Untuk situasi ini, pembuat kebijakan dipandang tugasnya dalam mengatur dan mengorganisir untuk mengamati pengaturan dan jawaban atas masalah yang ada, akan memanfaatkan bantuan internal dan eksternal, memenuhi permintaan lingkungan, dan secara eksplisit memenuhi keinginan pembuat kebijakan.

Menurut David Easton komponen yang ada di dalam sistem politik meliputi *input*, konversi (proses), *output*, dan *feedback*.¹² Secara sederhana alur kerja sistem politik dapat di deskripsikan dengan gambar berikut :



Sumber : Ikhsan Darmawan, dkk, 2018.

¹¹Sholeh Muadi, Ismail MH, dan Ahmad Sofwani, "Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik," *Jurnal Review Politik*, Vol. 6 No. 2 (Desember, 2016), hal. 196.

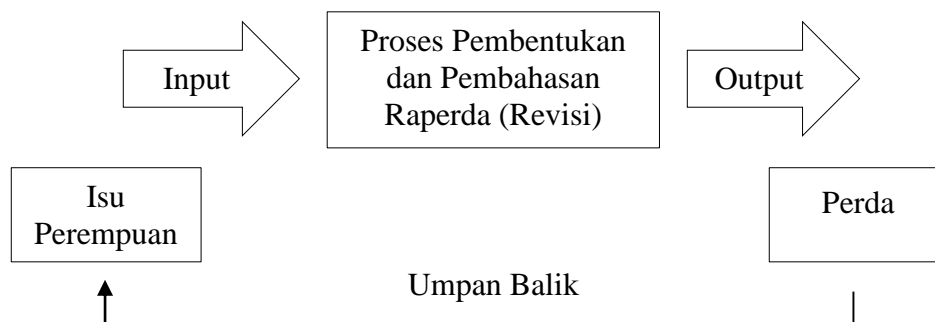
¹²David Easton, *Aproaches to The Study of Politics* (New York : Macmillan Publishing Company, 1992), hal. 193-195.

¹³Ikhsan Darmawan dkk, *Sistem Politik Indonesia (rev.ed.;* Tangerang Selatan : Universitas Terbuka, 2018), hal. 5.

Adanya *input* terhadap jenis tuntutan dan dukungan tersebut kemudian dikonversi menghasilkan *output*, berupa kebijakan. Setelah itu, ada kritik melalui lingkungan yang kembali masuk ke *input*.¹⁴ Dengan demikian, *output* yang berupa kebijakan akan selalu mempengaruhi *input* yang berupa tuntutan dan dukungan.

Skema formulasi kebijakan publik dari sistem politik David Easton tersebut digunakan untuk menjelaskan sejauh mana proses revisi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009 melibatkan anggota DPRD perempuan dan sejalan dengan preferensi perempuan.

Gambar 1.2
Alur Kerja Pansus Raperda (Revisi)



Berdasarkan gambar diatas, dapat dilihat alur kerja Pansus Raperda revisi. *Input* berupa isu perempuan diproses dalam pembentukan Raperda revisi. *Input* berupa isu perempuan diproses dalam pembentukan Raperda revisi dan menghasilkan *output* berupa Perda. Kemudian Perda yang telah direvisi ada kritik melalui lingkungan yang akan kembali masuk ke *input*.

¹⁴*Ibid.*

1.5.2 Keterwakilan Politik Ide dan Kehadiran Anne Phillips

Konsep keterwakilan politik tidak luput menjadi salah satu kajian teori alternatif dalam isu politik. Terdapat beberapa teori yang berkaitan dengan keterwakilan politik di antaranya adalah teori dari Anne Phillips. Menurut Anne Phillips, keterwakilan politik terdiri dari dua bentuk yaitu politik ide dan politik kehadiran. Anne Phillips menjelaskan bahwa keterwakilan politik yang ada berasal dari bentuk politik ide dimana wakil politik hadir dengan gagasan dari yang diwakilkan. Namun, yang terjadi adalah wakil di parlemen seringkali tidak menyampaikan gagasan dari masyarakat, tapi lebih mementingkan kepentingan golongan yang terikat dengan identitas dirinya, termasuk identitas jenis kelamin. Kondisi ini jelas merugikan perempuan karena memiliki sedikit wakil di parlemen. Adanya hal tersebut membuat Anne Phillips memunculkan gagasan bentuk keterwakilan lain yaitu politik kehadiran. Politik kehadiran menempatkan keterwakilan di parlemen sesuai komposisi penduduknya.¹⁵ Selain itu, politik kehadiran membuat gagasan dari masyarakat dapat disampaikan dengan baik.

Anne Phillips dalam Anis Maryuni Ardi menjelaskan hadirnya perempuan dalam politik menjadi jawaban dari permasalahan keterwakilan politik yang ada dengan menjalankan peran nyata yang terwujud dalam entitas politik perempuan.¹⁶ Peran perempuan dalam mengambil keputusan di parlemen akan berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan perempuan

¹⁵Anne Phillips, *The Politics of Presence* (New York : Oxford University Press Inc., 1998), hal. 1-2.

¹⁶Anis Maryuni Ardi, "Perempuan di Legislatif : Advokasi Perempuan Legislatif bagi Kepentingan Dapil di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Timur," *Jurnal Politik Muda*, Vol. 3 No. 3 (Agustus, 2014), hal. 311.

Indonesia. Peranan tersebut penting mengingat perempuan sering ditempatkan dalam kondisi yang marginal.¹⁷ Semakin banyak anggota parlemen perempuan hadir semakin isu (ide) perempuan terwakili.

Kelompok feminis mengidentifikasi bahwa negara sebagai pemilik kekuasaan yang mampu membuat dan mengubah sebuah kebijakan, akan mempengaruhi hak dan kedudukan perempuan.¹⁸ Perempuan yang aktif dalam proses pembuatan kebijakan tidak dapat disangkal diandalkan untuk mencapai berbagai perubahan dalam setiap kebijakan yang dihasilkan. Namun, harus disadari bahwa tidak hanya kuantitas yang menjadi hal terpenting dalam keterwakilan politik, tapi kualitas pada setiap tindakan politik ketika menjadi anggota wakil dalam politik juga penting.¹⁹ Dengan demikian, antara kuantitas dan kualitas harus seimbang dalam keterwakilan politik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah kualitatif deskriptif. Penelitian ini merupakan kumpulan informasi dalam suatu setting karakteristik dengan tujuan menguraikan dan menggambarkan fenomena yang terjadi dengan peneliti sebagai instrumen kuncinya.

¹⁷Ayu Anastasia dkk, "Perempuan Anggota...", *Op.Cit.*, hal. 14.

¹⁸Aisah Putri Budiatri, "Perbandingan Peran...", *Op.Cit.*, hal. 468.

¹⁹Indah Devitasari, "Peran Anggota DPRD Perempuan dalam Pembuatan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Sulawesi Selatan," *Jurnal The Politics*, Vol. 3 No. 2 (Juli, 2017), hal. 110.

1.6.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ada di Jawa Tengah. Adapun pemilihan Jawa Tengah pada penelitian ini karena Jawa Tengah menempati posisi tertinggi di Indonesia untuk jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan.²⁰

1.6.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian berkaitan erat dengan individu atau kelompok yang dapat memberikan sumber data penelitian. Adapun subjek penelitian kualitatif disebut sebagai informan. Adapun subjek pada penelitian ini adalah :

1. Ketua/Anggota Pansus Gender DPRD Provinsi Jawa Tengah
2. Pejabat pada Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Provinsi Jawa Tengah
3. Kepala Bagian Persidangan Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah
4. Kepala Sub Bagian Perundang-undangan dan Pengkajian Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah

1.6.4 Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data dalam penelitian ini berasal dari data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh di lapangan secara langsung.²¹ Dalam penelitian ini berasal dari individu yang terlibat

²⁰Hanung Soekendro, *Loc.Cit.*

dalam pembentukan dan pembahasan Raperda revisi Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung.²² Dalam penelitian ini berasal dari dokumen resmi DPRD Jawa Tengah dan hasil penelusuran internet.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara wawancara, dokumentasi dan studi kepustakaan.

1. Wawancara

Wawancara merupakan perbincangan yang dilakukan oleh penanya kepada orang atau kelompok yang memberikan jawaban. Dalam penelitian, penulis melakukan wawancara dengan orang atau kelompok yang sudah ditentukan.

2. Dokumentasi

Pengumpulan data informasi dengan dokumentasi berarti metode untuk mengumpulkan dokumen yang terkait dengan fokus penelitian yaitu dokumen Raperda revisi dan risalah rapat anggota Pansus Raperda.

²¹Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D* (Bandung : Alfabeta, 2008), hal. 137.

²²*Ibid.*

1.6.6 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui tahapan : reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

1. Reduksi Data

Mereduksi data artinya menyesuaikan data terhadap topik penelitian dan menyingkirkan data yang tidak diperlukan.²³ Dengan demikian, peneliti melakukan reduksi data bertujuan untuk memastikan data yang ada berkaitan dengan ruang lingkup penelitian.

2. Penyajian Data

Penyajian data adalah menyuguhkan sekelompok data terorganisir dan memberikan kesempatan untuk membuat kesimpulan. Penyajian data dilakukan untuk melihat situasi dari awal hingga akhir atau bagian tertentu. Pada tahap ini peneliti mencoba untuk mengkarakterisasi dan menyajikan data informasi seperti yang ditunjukkan dalam masalah penelitian.²⁴

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dimaksudkan untuk mengamati pentingnya informasi yang telah terkumpul dengan mencari koneksi, kemiripan, atau perbedaan.²⁵ Tahap ini dilakukan dengan memadankan data penelitian dengan konsep-konsep yang ada dalam penelitian.

²³Sandu Siyoto dan Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian* (Yogyakarta : Literasi Media Publishing, 2015), hal. 122-123.

²⁴*Ibid.*, hal. 123.

²⁵*Ibid.*, hal. 124.