

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Pada dasarnya penelitian kualitatif bertumpu pada sebuah fenomena yang dijadikan sebagai landasan. Tema disini berarti esensi dari serangkaian peristiwa yang dapat dikelompokkan menjadi sebuah konsep yang sama dan dapat direpresentasikan dengan rangkaian kalimat yang sama. Landasan yang digunakan dalam mengungkap fenomena dalam penelitian kualitatif, juga bersumber dari penelitian yang sudah ada sebelumnya. Penelitian mengenai representasi politik perempuan bukanlah sesuatu yang baru. Namun penelitian yang spesifik membahas mengenai representasi substantif anggota legislative perempuan di tingkat lokal nampaknya relative jarang. Berikut ini adalah beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai representasi perempuan di Lembaga legislative:

Penelitian yang dilakukan oleh Audra Jovani (2018), tentang Potret Keterwakilan Perempuan Anggota Legislatif di DPRD NTT pada Pemilu 2014. Penelitian ini mendeskripsikan mengenai potret perempuan anggota legislatif di DPRD Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang terpilih dalam pemilihan umum legislatif tahun 2014. Dalam kerangka implementasi *affirmative action* (kuota 30 persen) mengenai keterwakilan perempuan di parlemen sudah dilakukan sejak tahun 2004, dan penelitian ini menjelaskan bagaimana keterwakilan perempuan NTT di lembaga legislatif dilihat dari latar belakang

dan motivasi perempuan dalam mengikuti pemilu. Dengan menggunakan metode studi kasus dan analisis melacak proses, hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perempuan NTT yang berpartisipasi dalam pemilu 2014 mampu berkontribusi dalam mewujudkan keterwakilan perempuan di dalam partai politik dan parlemen, walaupun dalam perjalanannya, banyak menghadapi tantangan, baik internal maupun eksternal.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Satria Muchayar dan Effendi Hasan (2018) tentang Hak Politik Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Perannya dalam Alat Kelengkapan Dewan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam politik bukanlah dimaksudkan untuk menjatuhkan, menurunkan atau merebut kekuasaan dari tangan laki-laki melainkan dimaksudkan agar bisa menjadi mitra sejajar laki-laki. Peran serta perempuan dalam politik di parlemen sebenarnya cukup menunjang. Keberadaan perempuan di sektor politik tidak hanya dipandang sebagai kaum subordinat (pelengkap) melainkan kaum yang layak dan patut menjadi politisi sejati. Pemahaman yang ada di masyarakat tentang perempuan di parlemen dirasakan dan dilatarbelakangi oleh kultur masyarakat yang lebih kental terhadap sifat patriarki, yaitu struktur kekuasaan dan kekuatan laki-laki, dimana semua hubungan dipahami dalam superioritas dan inferioritas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan Aceh dalam politik dan pemerintah bukanlah suatu hal yang baru, melainkan jauh sebelum peraturan-peraturan tentang keikutsertaan perempuan dalam

dunia perpolitikan diciptakan, perempuan Aceh sudah memperoleh kedudukan yang setara dengan laki-laki dalam segala urusan. Selain dalam bidang pemerintahan, perempuan Aceh juga diikutsertakan dalam lembaga lainnya. Disamping itu, keterlibatan perempuan dalam politik serta kehebatan perempuan Aceh dalam menjalankan misi politik juga tercermin melalui peran perempuan dalam politik masa kini. Kerangka politik demokrasi di Indonesia telah berubah dan upaya pembaharuan sistem keterwakilan tengah berlangsung. Sebagai lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, diharuskan menyesuaikan diri dengan berbagai prasyarat baru dalam tata demokrasi. Upaya untuk memperkuat partisipasi politik perempuan di Indonesia, khususnya di Aceh harus ditempatkan dalam konteks transisi yang tengah dialami bangsa Indonesia menuju ke sistem politik yang lebih demokratis. Dapat ditarik kesimpulan dalam penelitian ini adalah perempuan mempunyai hak politik di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh setara dengan apa yang diperoleh oleh anggota lainnya. Tidak ada perbedaan khusus dalam mengambil kebijakan dalam Alat Kelengkapan Dewan tersebut melainkan bagaimana menyikapi setiap persoalan di parlemen Aceh sehingga perempuan tidak dikatakan kaum subordinat.

Selain itu, Leviane Jackelin, Hera Lotulung, dan Deddy Mulyana (2018) juga melakukan penelitian tentang Perempuan dan Politik di Sulawesi Selatan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kuantitas dari partisipasi perempuan di bidang politik dan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Utara sudah memadai.

Secara angka Sulawesi Utara juga cukup menonjol jika dibandingkan secara nasional dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Naiknya angka keterlibatan perempuan itu karena didukung oleh faktor sosial budaya termasuk agama bahkan keberpihakan undang-undang pada partisipasi perempuan di politik dan pemerintahan. Apalagi calon legislator perempuan yang memiliki kedekatan khusus dengan pimpinan partai politik dan penguasa. Meski begitu, para legislator perempuan masih mengalami kendala klasik ketika menjadi legislator yakni harus mengikuti aturan fraksi. Fraksilah yang menentukan keterlibatan legislator dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai anggota DPRD di Provinsi Sulawesi Utara. Dalam prakteknya di DPRD, satu legislator perempuan yang menjadi ketua fraksi. Dua legislator perempuan dipercaya menjadi ketua Komisi yang strategis yakni Komisi II Bidang Ekonomi dan Keuangan dan Komisi III Bidang Pembangunan dan Infrastruktur. Badan Anggaran dan Badan Kehormatan, masing-masing diketuai oleh legislator perempuan.

Sedangkan Dwi Windyastuti dan Budi Hendrarti (2017) melakukan penelitian tentang Perempuan dalam Kontestasi Politik: Representasi Deskriptif Perempuan Pada Pileg 2014 dan Pilkada 2015. Penelitian ini mencoba untuk mengidentifikasi representasi deskriptif perempuan dalam pemilu legislatif 2014 dan pemilihan kepala daerah 2015. Penelitian ini dilakukan karena kuota 30% perempuan terpenuhi pada pemilihan legislatif 2014, dan perempuan terlibat dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

Penelitian ini dilakukan dengan mengambil dokumen di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Banyuwangi, Kediri dan Lamongan tentang keikutsertaan perempuan pada pileg 2014 dan pilkada 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa representasi perempuan secara deskriptif tetap penting dikarenakan: 1) kuota perempuan berkontribusi terhadap representasi perempuan karena punya daya paksa penominasian terhadap partai politik; 2) perempuan telah asertif terhadap kekuasaan dengan merebut jabatan-jabatan politik melalui sebuah kontestasi dan memiliki elektabilitas; 3) akseptabilitas pemilih terhadap perempuan caleg menghasilkan banyak wakil perempuan dalam legislatif dan kepala daerah, yang membawa dampak pada terakomodasinya kepentingan perempuan dalam agenda kebijakan pemerintah.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Aris Arif Mundayat dan Siany Indria Liestyasari (2011:27-44), penelitiannya melihat dinamika partisipasi politik perempuan di Kota Surakarta (2009-2010) dalam konteks hambatan struktural dan kultural yang dialaminya. Secara struktural, anggota legislatif perempuan tidak bisa berbuat banyak karena dia harus mengikuti kebijakan fraksi. Sedangkan secara kultural, kebanyakan masyarakat masih peyoratif terhadap perempuan bahkan menilai negatif figur perempuan yang vokal di depan publik, karena kuatnya budaya patriarki. Temuan penelitian ini menegaskan bahwa partisipasi politik para anggota legislative perempuan dan perempuan Surakarta pada umumnya masih mengalami kendala struktural dan

kultural, tanpa perhatian lebih jauh tentang dinamika linkage politik yang dijalankan oleh para anggota legislatif perempuan.

Selain itu, ada juga Lovenduski (2008) yang melakukan kajian tentang feminisasi politik. Kajian ini menjelaskan soal proses dan tantangan dalam upaya meningkatkan jumlah keterwakilan politik kaum perempuan di Inggris. Lovenduski pada kajian ini juga mengulas bagaimana strategi-strategi yang dimanfaatkan untuk mengatasi tantangan-tantangan yang ada, di mana strategi quota menjadi alternatif yang paling populis di berbagai Negara, memperlihatkan bagaimana peningkatan kehadiran perempuan di dalam politik mampu memberikan perubahan yang signifikan. Sekecil apapun jumlah kehadiran perempuan akan memberikan warna konfigurasi politik yang berbeda. Selain itu, kajian ini juga berusaha menjelaskan posisi yang berbeda antara feminisme kesetaraan (*equality*) dan feminisme perbedaan (*difference*) dalam memahami representasi politik perempuan. Kajian yang hampir senada juga dilakukan oleh Sarah Childs (2008) yang membahas mengenai perempuan dan partai politik di Inggris.

Penelitian lain dari Adrianus Jocubus (2014) yang mengkaji tentang peranan perwakilan rakyat daerah perempuan dalam merespon kepentingan perempuan di kabupaten Kepulauan Siau Tagulandan Biaro. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, masih kurangnya peranan anggota perempuan dalam mengakomodir kepentingan perempuan melalui pembuatan regulasi seperti peraturan daerah, serta anggarannya yang diatur oleh anggaran pendapatan dan

belanja daerah Kabupaten Siau Tagulandang Biaro, hal ini disebabkan oleh yang pertama, dari segi kuantitas anggota perempuan kalah jumlah dengan anggota lakilaki, yang kedua, tidak diberikan kesempatan dalam berbagai hal karena pimpinan fraksi dan komisi di dominasi oleh kaum laki-laki, dan yang ketiga adalah inisiatif dari anggota perempuan itu sendiri dalam mengusulkan regulasi yang mengatur tentang kepentingan perempuan.

Selanjutnya penelitian dari Dirga Ardiansa (2016) dengan judul penelitian Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam representasi Politik di Indonesia. Dalam penelitiannya Ardiansa mencoba merespons tiga diskursus utama perkembangan studi representasi politik belakangan ini. Pertama, representasi politik tidak akan menghadirkan representasi kepentingan dan identitas secara sempurna, hanya separuh atau sebagian sehingga representasi adalah tentang klaim semata bukan sebuah fakta representasi. Kedua, representasi politik yang demokratis terjadi jika mereka yang kepentingannya dipengaruhi atau tersentuh oleh sebuah keputusan mempunyai kapasitas untuk terlibat dan memengaruhi pembuatan keputusan tersebut. Ketiga, representasi politik dapat dihasilkan dari proses electoral dan non-electoral. Proses electoral menghasilkan representasi politik formal pada ranah jabatan eksekutif dan legislatif di parlemen. Dalam proses non-electoral representasi politik hadir dalam bentuk gerakan politik oleh kelompok, serikat, komunitas, atau organisasi masyarakat sipil.

Selanjutnya, Penelitian dari Ratnia Solihah dan Siti Witianti (2016), yang mengkaji tentang pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014 dengan permasalahan dan cara mengatasinya. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa fungsi optimalnya fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR ditengarai oleh beberapa hal, mulai dari rekrutmen calon anggota legislatif oleh partai politik yang kurang memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, kurangnya kemampuan atau skill SDM anggota legislatif dalam memahami substansi UU, belum dipahami dan dilaksanakannya mekanisme kerja DPR dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugasnya sebagai anggota DPR, serta belum maksimalnya pemanfaatan fasilitas teknis dan administratif oleh anggota DPR dalam menjalankan proses legislasi. Selain itu faktor kerjasama di antara anggota DPR dalam menyusun dan membentuk kebijakan, terjadinya tarik menarik kepentingan dalam proses legislasi dalam DPR serta ketentuan UU No. 17 tahun 2014 yang mengatur tentang tugas Badan Legislasi, dengan hilangnya salah satu tugas wewenang Badan Legislasi dalam mengajukan usulan RUU, yang juga berimbas pada kurangnya produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR.

Penelitian yang relevan lainnya yaitu Beth Reingold (2000), mengkaji perilaku anggota legislatif di Arizona dan California, serta membandingkan keduanya. Reingold menjelaskan bagaimana perbedaan antara anggota legislatif perempuan dan laki-laki ketika berbicara mengenai keprihatinan yang



dialami oleh perempuan. Anggota legislatif perempuan menurutnya jauh lebih faham tentang keprihatinan yang dialami oleh perempuan dibanding dengan anggota legislatif laki-laki. Reingold juga menguraikan bagaimana advokasi kebijakan yang dilakukan oleh para anggota legislatif ini terkait masalah yang dihadapi oleh kelompok perempuan. Begitupun juga Sawyer, Tremblay dan Trimble (2006) melakukan kajian tentang representasi politik perempuan di parlemen dengan membandingkan kasus di empat negara; Inggris, Australia, Kanada, dan Selandia Baru. Seperti halnya juga Leslie A. Schwindt-Bayer (2010) melakukan kajian tentang anggota legislatif perempuan di Amerika Latin.

Secara ringkas penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini penulis rangkumkan pada tabel 2.1 berikut:

**Tabel 2.1**  
**Kajian Pustaka**

<b>No.</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Judul</b>	<b>Hasil</b>
1.	Audra Jovani (2018)	Potret Keterwakilan Perempuan Anggota Legislatif di DPRD NTT pada Pemilu 2014	Penelitian ini menyimpulkan bahwa perempuan NTT yang berpartisipasi dalam pemilu 2014 mampu berkontribusi dalam mewujudkan keterwakilan perempuan di dalam partai politik dan parlemen, walaupun dalam perjalanannya, banyak menghadapi tantangan, baik internal maupun eksternal
2.	Satria Muchayar dan	Hak Politik Perempuan di	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam

	Effendi Hasan (2018)	Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Perannya dalam Alat Kelengkapan Dewan	politik bukanlah dimaksudkan untuk menjatuhkan, menurunkan atau merebut kekuasaan dari tangan laki-laki melainkan dimaksudkan agar bisa menjadi mitra sejajar laki-laki
3.	Leviane Jackelin, Hera Lotulung, dan Deddy Mulyana (2018)	Perempuan dan Politik di Sulawesi Selatan	Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kuantitas dari partisipasi perempuan di bidang politik dan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Utara sudah memadai. Secara angka Sulawesi Utara juga cukup menonjol jika dibandingkan secara nasional dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia.
4.	Dwi Windyastuti dan Budi Hendrarti (2017)	Perempuan dalam Konstestasi Politik : Representasi deskriptif Perempuan pada Pileg 2014 dan Pilkada 2015	Penelitian menunjukkan bahwa representasi perempuan secara deskriptif tetap penting dikarenakan: 1) kuota perempuan berkontribusi terhadap representasi perempuan karena punya daya paksa penominasian terhadap partai politik; 2) perempuan telah asertif terhadap kekuasaan dengan merebut jabatan-jabatan politik melalui sebuah kontestasi dan memiliki elektabilitas; 3) akseptabilitas pemilih terhadap perempuan caleg menghasilkan banyak wakil perempuan dalam legislatif dan kepala daerah, yang membawa dampak pada terakomodasinya kepentingan perempuan dalam agenda kebijakan pemerintah.
5.	Aris Arif Mundayat dan Siany Indria Liestyasari (2011)	Dinamika Partisipasi Politik Perempuan di Kota Surakarta (2009-2010)	Penelitian yang berfokus pada partisipasi politik perempuan di Kota Surakarta (2009-2010) dalam konteks hambatan struktural dan kultural yang dialaminya ini mendapatkan kesimpulan bahwa secara struktural, anggota legislatif perempuan tidak bisa berbuat banyak karena dia harus mengikuti kebijakan fraksi. Sedangkan secara kultural, kebanyakan masyarakat masih peyoratif terhadap perempuan.
6.	Lovenduski (2008)	<i>Politic Feminism</i>	Penelitian ini menjelaskan soal proses dan tantangan dalam upaya meningkatkan jumlah keterwakilan politik kaum perempuan di Inggris, bagaimana strategi-strategi yang dimanfaatkan untuk mengatasi tantangan-tantangan yang ada, di mana strategi kuota menjadi alternatif

			yang paling populis di berbagai Negara. Ia pun memperlihatkan bagaimana peningkatan kehadiran perempuan di dalam politik mampu memberikan perubahan yang signifikan. Sekecil apapun jumlah kehadiran perempuan akan memberikan warna konfigurasi politik yang berbeda.
7.	Adrianus Jocus (2014)	Peranan Perwakilan Rakyat Daerah Perempuan dalam Merespon Kepentingan Perempuan di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa, masih kurangnya peranan anggota perempuan dalam mengakomodir kepentingan perempuan melalui pembuatan regulasi seperti peraturan daerah, serta anggarannya yang diatur oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Siau Tagulandang Biaro, hal ini disebabkan oleh yang pertama, dari segi kuantitas anggota perempuan kalah jumlah dengan anggota laki-laki, yang kedua, tidak diberikan kesempatan dalam berbagai hal karena pimpinan fraksi dan komisi di dominasi oleh kaum laki-laki, dan yang ketiga adalah inisiatif dari anggota perempuan itu sendiri dalam mengusulkan regulasi yang mengatur tentang kepentingan perempuan.
8.	Dirga Ardiansa (2016)	Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam representasi Politik di Indonesia.	Penelitian ini melihat praktik representasi politik perempuan di Indonesia dalam ketiga diskursus yaitu pertama, representasi politik tidak akan menghadirkan representasi kepentingan dan identitas secara sempurna, hanya separuh atau sebagian sehingga representasi adalah tentang klaim semata bukan sebuah fakta representasi. Kedua, representasi politik yang demokratis terjadi jika mereka yang kepentingannya dipengaruhi atau tersentuh oleh sebuah keputusan mempunyai kapasitas untuk (terlibat) memengaruhi pembuatan keputusan tersebut. Ketiga, representasi politik dapat dihasilkan dari proses elektoral (pemilu) dan non-elektoral. Proses elektoral menghasilkan representasi politik formal pada ranah jabatan eksekutif dan legislatif di parlemen. serta

			menawarkan gagasan dan rekomendasi bagi upaya meningkatkan angka representasi perempuan juga bagi upaya menghadirkan kepentingan perempuan.
9.	Ratnia Solihah dan Siti Witianti (2016)	Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014 dengan Permasalahan dan Cara Mengatasinya.	Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa kurang optimalnya fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR disebabkan oleh beberapa hal yaitu rekrutmen calon anggota legislatif oleh partai politik yang kurang memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, dan kurangnya kemampuan atau skill SDM anggota legislatif dalam memahami substansi UU.
10,	Beth Reingold (2000)	Perilaku Anggota Legislatif di Arizona dan California	Menjelaskan bagaimana perbedaan anggota legislative laki-laki dan perempuan ketika berbicara mengenai keprihatinan yang dialami oleh perempuan dan hasil penelitian menunjukkan bahwa anggota legislatif perempuan lebih memahami keprihatinan yang dialami oleh perempuan.

Berdasarkan hasil penelitian-penelitian terdahulu sebagaimana disebutkan diatas menunjukkan adanya hubungan dengan penelitian ini, namun yang membedakan dengan penelitian ini yaitu penelitian-penelitian diatas berfokus pada representasi deskriptif atau hanya berfokus pada “jumlah” anggota legislative perempuan apakah sudah mencapai harapan dari kuota afirmasi atau belum, sedangkan penelitian ini berfokus pada representasi substantif, yang menjadi parameter bukan hanya jumlah perempuan yang duduk di kursi legislative tapi juga bagaimana anggota legislative perempuan menjalankan tugasnya sebagai representasi dari perempuan di Kota Tidore Kepulauan.

Setelah ditelaah, penelitian sejenis belum pernah dilakukan di Kota Tidore Kepulauan, dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru.

## **2.2.Kajian Teori**

### 2.2.1.Teori Representasi / Keterwakilan

Representasi merupakan suatu gagasan yang cukup kompleks dan sarat dengan perdebatan (Törnquist dalam Törnquist, Webster, dan Stokke, 2009). Perdebatan-perdebatan tersebutlah yang kemudian menghasilkan konstruksi konsep representasi yang lebih variatif, dan menghasilkan tipologi-tipologi yang beragam. Secara literal, representasi ini bisa diartikan sebagai upaya menghadirkan kembali (*a making present again*) (Pitkin, 1967). Dalam bahasa yang sederhana, representasi atau perwakilan politik ini dapat dipahami sebagai relasi antara seorang wakil dengan yang diwakili, berbasiskan kepentingan-kepentingan (baik wakil maupun yang terwakili), di dalam konteks politik tertentu (Marijan, 2011). Dari sini dapat diketahui bahwa esensi dari sistem representasi adalah adanya kewenangan (*authorization*) yang dimiliki seorang wakil disertai dengan pertanggungjawaban mereka (*accountability*) pada yang diwakilinya.

Harus diakui bahwa gagasan tentang representasi ini cukup penting dalam diskursus demokrasi. Melalui bidang representasi inilah kualitas demokrasi bisa diukur. Ketika ada perbaikan dibidang representasi tentu mimpi untuk menuju demokrasi yang lebih substantif dapatlah terwujud. Sistem representasi (perwakilan) yang ideal adalah representasi yang mampu menjamin

terakomodasinya semua kelompok kepentingan, khususnya kelompok kepentingan yang termarginal secara politik (misalnya perempuan). Sebagai kelompok yang marginal, terbukanya kesempatan yang sama (*equal opportunity*) terkadang belum menjadi jaminan terwakilinya kepentingan perempuan secara memadai. Oleh karena itu, langkah-langkah alternatif dibutuhkan untuk memastikan terlaksananya pembangunan daerah yang adil gender.

Ketika berbicara tentang sistem perwakilan, maka setidaknya hal tersebut akan terkait dengan empat elemen utama; wakil, yang diwakili, sesuatu yang diwakili, dan konteks politik (Törnquist dan Warouw dalam Samadhi dan Warouw, 2009). Pertama, wakil adalah sekelompok orang yang mewakili baik di lembaga perwakilan formal (anggota legislative perempuan) maupun informal (organisasi masyarakat sipil dll). Kedua, adanya sekelompok orang yang diwakili di mana mereka bisa menjadi konstituen atau klien. Ketiga, adanya kepentingan, pendapat ataupun preferensi politik tertentu sebagai sesuatu yang diwakili. Keempat adalah konteks politik yang mendasari adanya perwakilan tersebut. Empat hal ini merupakan dimensi penting dalam melihat bekerjanya fungsi representasi politik perempuan.

Dalam berbagai studi tentang representasi politik perempuan, sebagian besar dari mereka (seperti Childs, 2008; Lovenduski, 2008; Sawyer, Tremblay dan Trimble, 2006; Reingold, 2000; Stokes, 2005; Bayer, 2010) meminjam

konseptualisasi representasi yang dibuat oleh Hanna F. Pitkin. Dalam konsepsi Pitkin, representasi dibedakan dalam empat kategori;

- a. Representasi formal (*formalistic representation*), Representasi formal dipahami sebagai perwakilan politik yang berlangsung di dalam lembaga-lembaga perwakilan formal (seperti parlemen)
- b. Representasi substantif (*substantive representation*), Representasi substantif dipahami sebagai model representasi di mana seorang wakil bertindak untuk (acts for) mereka yang diwakili.
- c. Representasi deskriptif (*descriptive representation*), Sedangkan representasi deskriptif dipahami sebagai bentuk representasi di mana seorang wakil berdiri untuk (stands for) orang-orang yang secara objektif serupa.
- d. Representasi simbolik (*symbolic representation*), jika wakil berdiri untuk (*stands for*) mereka yang diwakili namun dalam pengertian kesamaan identitas dan kebudayaan, maka ini adalah representasi simbolik.

Tipologi yang dibuat oleh Pitkin tersebut, pada dasarnya tidaklah berdiri sendiri, karena satu sama lain bisa saling berpadu dan terintegrasi. Sangat mungkin model representasi deskriptif terintegrasi dengan kedua model lainnya (substantif dan simbolik) Sehingga untuk melihat model representasi politik yang dijalankan oleh para Anggota legislative perempuan di DPRD Kota Tidore Kepulauan, penulis tidak menerima begitu saja (*taken for granted*)

konsepsi representasi deskriptif seperti yang dijelaskan oleh Pitkin. Kehadiran perempuan di lembaga perwakilan formal secara deskriptif memang mewakili perempuan, namun apakah kemudian hal tersebut otomatis menjadikannya bekerja untuk kelompok perempuan yang (diandaikan) diwakilinya. Di sinilah pijakan awalnya, bahwa representasi deskriptif tidaklah dipahami sebagai sesuatu yang *taken for granted*. Maka dari itu, representasi deskriptif di sini diberi label pensifatan untuk memperlihatkan sejauh mana bekerjanya para anggota legislative perempuan.

Di dalam logika representasi deskriptif, seorang anggota legislatif perempuan idealnya memiliki cita-cita politik untuk mengabdikan dan memperbaiki masalah yang dialami oleh perempuan, baik melalui advokasi kebijakan maupun interaksi langsung dengan kelompok perempuan. Interaksi ini merupakan salah satu mekanisme untuk menjaring aspirasi konstituennya. Interaksi ini bisa dijalankan melalui aktor-aktor intermediari ataupun secara langsung tanpa adanya mediator. Dengan mekanisme seperti ini, bertambahnya jumlah perempuan di parlemen diharapkan dapat memberikan perubahan yang cukup signifikan bagi perbaikan kelompok perempuan pada umumnya.

Dalam konteks seperti ini, seorang Anggota perempuan berpotensi menjalankan fungsi representasi yang substantif. Suatu bentuk representasi yang mengedepankan bagaimana cara seorang wakil bertindak untuk yang diwakili bukan sekedar cara berdiri seseorang demi orang lain. Representasi substantif lebih berorientasi upaya memperjuangkan kepentingan suatu kelompok



(Lovenduski, 2008). Perwakilan ini lebih melihat pada tindakan dan kebijakan yang dihasilkan oleh para wakil sebagai bentuk pertanggungjawaban bagi kelompok kepentingan yang beragam.

Konsep representasi politik itu mengandung dua dimensi penting, yakni dimensi di mana wakil tersebut berdiri untuk (*stands for*) dan bertindak untuk (*acts for*) mereka yang diwakili. Kedua dimensi ini semestinya tidak boleh dipisahkan. Artinya, seorang Anggota legislative perempuan tidak dinilai sekedar dia berdiri mewakili kelompok tertentu (kelompok perempuan), melainkan juga bagaimana dia bertindak untuk memperjuangkan urusan-urusan publik (*public affairs*) pada umumnya. Namun, perhatian mereka terhadap kelompok perempuan semestinya menjadi parameter utama. Mereka boleh saja mewakili kepentingan kelompok manapun asalkan pada saat yang sama juga tidak mengabaikan kelompok perempuan. Sederhananya, apresiasi atas bentuk representasi substantif mensyaratkan berjalannya fungsi representasi deskriptif dengan baik.

Dengan demikian, konteks politik yang melingkupi mereka juga akan terdeskripsikan dengan baik. Serta fungsi mereka antara sebagai *delegate* atau *trustee* juga bisa dipahami secara proporsional. Sebagai *delegate* wakil semata-mata hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari konstituen. Sebagai *trustee*, seorang wakil berhak mengambil keputusan dengan pertimbangan bahwa keputusan itulah yang terbaik karena dia memahami masalah yang dihadapi konstituennya (Mariri sebagai *delegate* tentunya akan lebih jan, 2011; Pitkin,

1967). Jika demikian, seorang wakil yang memposisikan diri melihat pentingnya partisipasi warga yang diwakilinya, sehingga akan mendorong mekanisme penguatan partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan publik.

Selain konsepsi yang dikemukakan oleh Pitkin, ada juga Jean Mansbridge yang membuat kategori perwakilan dalam empat bentuk; *promissory*, *anticipatory*, *gyroscopic* dan *surrogacy*. Perwakilan *promissory* merupakan bentuk perwakilan di mana wakil dinilai berdasarkan janji-janji yang dibuat di hadapan konstituen pada saat kampanye. Perwakilan *anticipatory* adalah perwakilan di mana wakil justru berpikir soal pemilu yang akan datang berikutnya tanpa menghiraukan janji-janji kampanyenya. Perwakilan *gyroscopic* itu menekankan adanya seorang wakil yang berangkat dari pengalaman dirinya sendiri ketika memperbincangkan kepentingan konstituen. Selanjutnya perwakilan *surrogacy* adalah suatu perwakilan di mana seorang wakil berusaha mewakili konstituennya diluar daerah pemilihannya (Mansbridge, 2003; Marijan, 2011).

Konsepsi yang disampaikan oleh Mansbridge tersebut bisa melengkapi konseptualisasi yang disampaikan oleh Pitkin serta memperkaya analisis untuk melihat realitas perwakilan politik. Artinya, tindakan seorang wakil akan lebih dicermati sebagai sesuatu “yang lebih politis”. Di mana seorang wakil dinilai dari konsistensinya untuk memenuhi janji-janji kampanyenya, kepentingan pribadinya terkait persiapan dalam pemilu periode berikutnya, kesediaannya untuk mempertimbangkan suara aspirasi warga yang diwakilinya, serta

komitmennya hanya pada konstituen di dapilnya atau warga secara keseluruhan.

### 2.2.2.Representasi Perempuan Dalam Politik

Representasi perempuan merupakan keterwakilan rakyat yang di wakili oleh perempuan yang di pilih melalui mekanisme tertentu, Yang bertujuan untuk menampung aspirasi yang diwakilinya (perempuan). Sebelum membahas lebih jauh mengenai representasi perempuan terlebih dahulu akan dibahas isu menarik yang erat kaitannya dengan representasi perempuan yakni kesetaraan gender. Berbicara tentang kesetaraan gender tidak terlepas dari representasi perempuan di parlemen, karena salah satu tujuan adanya representasi perempuan di parlemen dapat mewujudkan kesetaraan gender.

Istilah 'gender' pertama kali di perkenalkan oleh Rober Stoller (1968) untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada pendefinisian yang berasal dari ciri-ciri fisik biologis. Sedangkan, menurut Oakley (1972) dalam *Sex, Gender and Society* berpendapat bahwa gender merupakan behavioral differences (perbedaan perilaku) antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial, yakni perbedaan yang bukan ketentuan Tuhan melainkan diciptakan oleh manusia (bukan kodrat) melalui proses sosial dan kultural yang panjang (Nugroho, 2008).

Kesetaraan gender merupakan kesamaan hak bagi laki-laki dan perempuan dalam memperoleh hak-haknya sebagai manusia misalnya hak di bidang pendidikan, sosial, ekonomi, maupun politik. Kesetaraan gender muncul ketika

adanya ketimpangan gender atau ketidakadilan gender. Adapun bentuk-bentuk ketidakadilan gender diantaranya marginalisasi, subordinasi, stereotipe, violence, dan beban kerja (Nugroho, 2008).

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang “pemilihan Umum” dalam pasal 65 ayat 1 menyatakan bahwa “setiap partai politik pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”. hal yang sama juga dicantumkan dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD pasal 25 mengatakan bahwa “daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”. Pada tahun 2012 UU No. 10 Tahun 2008 diganti dengan UU No. Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD memuat hal yang sama dengan UU sebelumnya (Azis, 2013, hal. 113). Hal ini merupakan salah satu upaya seluruh pihak seperti, Pemerintah, LSM, Akademisi, Aktivis Perempuan dsb untuk melibatkan perempuan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan adanya perempuan di lembaga legislatif diharapkan mampu mewujudkan kesetaraan gender dan mencegah terjadinya ketimpangan atau ketidakadilan gender di Indonesia.

Menurut Nur Imam Subono (Subono, 2009), ada empat alasan representasi perempuan dalam politik yaitu:

- a. Pertama, berkenaan dengan keadilan dan kesetaraan yang dengan jelas dicantumkan dalam konstitusi ataupun konferensi Beijing. Disamping itu, apabila dilihat dari segi jumlah antara perempuan dan laki-laki berimbang sehingga tidak adil jika representasi perempuan dalam lembaga legislatif diparlemen hanya berjumlah sekitar 11,6%.
- b. Kedua, *woman interest*, kaum laki-laki harus menyadari bahwa tidak semua kepentingan dapat diwakili. Banyak sekali isu-isu yang sifatnya spesifik dan hanya bisa direpresentasikan oleh perempuan.
- c. Ketiga, perempuan membuat perbedaan artinya perubahan politik mempunyai dampak yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan dalam pengambilan keputusan.
- d. Keempat, pentingnya perempuan untuk dijadikan panutan.

Menurut Dra. Latifah Iskandar (Anggota Fraksi PAN DPR RI) keterwakilan perempuan dalam parlemen menjadi penting karena terdapat dua hal (Lestari, 2015) yaitu: (1), keterwakilan ide/gagasan. (2), keterwakilan keberadaan (eksistensi) yang mempunyai dua jenis yaitu pertama, tidak dapat diwakilkan kepada selain perempuan, sehingga komposisi keterwakilan perempuan sama dengan perempuan yang diwakili. Kedua, perempuan harus diwakili oleh perempuan juga, karena yang lebih mengetahui tentang kebutuhan perempuan adalah perempuan itu sendiri. Contoh kasus: perdagangan perempuan dan pemerkosaan. Dalam hal tersebut, perempuan lebih dapat memiliki rasa empati kepada kondisi kaumnya sendiri karena sam-sama perempuan.

### 2.2.3. Peran DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislatif

#### a. Pengertian DPRD Kabupaten/Kota

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Miriam Budiardjo menyebutkan DPRD adalah lembaga legislatif atau pembuat peraturan, peraturan perundangundangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu (Budiardjo, 2008).

Dalam Undang-undang RI Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 disebutkan DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

#### b. Fungsi DPRD Kabupaten/Kota

Dalam Undang-undang RI Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 Pasal 365 DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- 1) *Legislasi*; fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama-sama kepala daerah;
- 2) *Anggaran*; fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah;
- 3) *Pengawasan*; fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan

perundangan yang ditetapkan oleh pemerintah, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

#### 2.2.4.Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Anggota Legislatif dalam Menjalankan Fungsinya

Arbi Sanit (1985) menguraikan bahwa terdapat empat faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislatif di tingkat nasional maupun pada level daerah antara lain: pertama, integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif. Kedua, hubungan anggota badan legislatif dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku. Ketiga, struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat. Keempat, hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara badan legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit di tingkat daerah, serta hubungan badan tersebut dengan lembaga-lembaga yang sama di tingkat yang lebih tinggi hirarkinya.

Selain Arbi Sanit, James Lee pun yang dikutip oleh Priyatmoko (1995) berpendapat bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap proses legislatif terbagi ke dalam tiga hal yaitu:

- a. Stimulasi eksternal, yang mencakup afiliasi partai politik, kepentingan pemilih, input-input eksekutif, dan aktivitas kelompok penekan.

- b. Setting psikologis, yaitu predisposisi-predisposisi, sikap, peran-peran yang dijalankan para wakil rakyat, serta harapan-harapan mereka. Faktor-faktor ini cukup penting bukan saja karena kemungkinan efek independennya melainkan juga potensinya untuk menyaring dan mengubah pengaruh eksternal;
- c. Komunikasi intra institusional, baik yang bersifat formal maupun informal, termasuk kemungkinan adanya hubungan-hubungan patronase di dalamnya. Bentuk-bentuk komunikasi ini mempunyai potensi untuk menggantikan atau memperbesar pengaruh-pengaruh faktor lain yang telah disebutkan.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses legislatif tersebut dalam aktualisasinya satu sama lain saling berinteraksi dan berpengaruh terhadap produk legislatif yang diputuskan oleh DPRD. Interaksi dapat terjadi pada setiap tahapan pembicaraan dalam perumusan inisiatif Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Adanya saling pengaruh antara berbagai faktor tersebut menunjukkan betapa pelik dan rumitnya proses perumusan tersebut terjadi. Dengan melihat pada faktor-faktor tersebut, penulis kemudian melihat beberapa faktor tersebut cukup signifikan berpengaruh terhadap kinerja anggota DPRD perempuan Kota Tidore Kepulauan dalam melaksanakan fungsinya. Untuk memudahkan dalam melakukan analisis dan pembahasan, penulis akan menggabungkan dan menyederhanakan pendapat Arbi Sanit dan Lee tersebut menjadi beberapa



faktor utama yang dapat mempengaruhi kinerja anggota DPRD perempuan Kota Tidore Kepulauan dalam pelaksanaan fungsinya sebagai representasi perempuan di Kota Tidore Kepulauan. *Pertama*, faktor mengenai Kualitas teknis anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan. *Kedua* sistem politik dan sistem pemilu. Kedua faktor inilah yang menjadi alat analisis dalam penelitian ini.

### **2.3. Kerangka Pikir Penelitian**

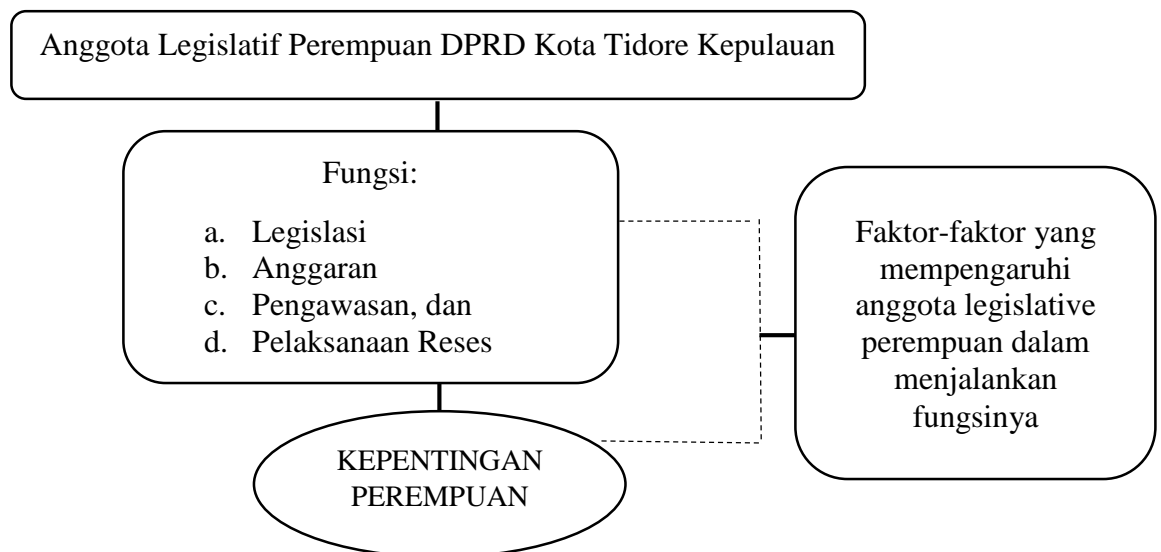
Kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah didefinisikan sebagai hal yang penting, jadi dengan demikian maka kerangka berpikir adalah sebuah pemahaman yang melandasi pemahaman-pemahaman yang lainnya, sebuah pemahaman yang paling mendasar dan menjadi pondasi bagi setiap pemikiran atau suatu bentuk proses dari keseluruhan penelitian yang akan dilakukan (Sugiono, 2011).

Kerangka berpikir yang akan diuraikan penulis merupakan salahsatu hal yang hingga kini masih diperjuangkan yaitu keterwakilan perempuan di berbagai bidang kekuasaan negara, di Lembaga legislative khususnya. Karena dinilai sangat perlu adanya partisipasi perempuan dibidang politik, pemberdayaan politik perempuan, dan lebih banyak perempuan ditingkat pengambilan keputusan strategis atau membangun demokrasi di Indonesia dengan melibatkan perempuan. Oleh karena itu, pemerintah sebagai penyelenggara negara telah merumuskan berbagai kebijakan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 sebagai upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan.

Realitas menunjukkan bahwa secara kuantitas meski belum mencapai kuota afirmasi seperti yang diharapkan tetapi terjadi peningkatan dalam presentasi keterlibatan perempuan di lembaga legislative. Namun yang masih menjadi pertanyaan yaitu bagaimana kualitas perempuan-perempuan yang menduduki jabatan di lembaga legislative, apakah lebih baik menempatkan sedikit perempuan pada posisi pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan namun mempunyai kapasitas dan kepekaan daripada menempatkan banyak perempuan tetapi tidak mampu mengakomodir kepentingan perempuan?

Penelitian ini membahas mengenai representasi substantif anggota legislative perempuan di DPRD Kota Tidore Kepulauan tahun 2014-2019 dan faktor-faktor yang mempengaruhi anggota legislative perempuan dalam menjalankan fungsinya sebagai representasi perempuan. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam bagan berikut:

**Bagan 2.1**  
**Kerangka Pikir**



## **2.4. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual merupakan batasan terhadap masalah-masalah yang dijadikan pedoman dalam penelitian sehingga memudahkan mengoperasionalkannya di lapangan. Untuk memahami dan memudahkan dalam menafsirkan teori yang ada dalam penelitian ini. Beberapa definisi konseptual yang berhubungan dengan hal yang akan diteliti, antara lain:

### **1. Representasi Substantif Anggota Legislatif Perempuan**

Representasi substantif dipahami sebagai bentuk representasi dimana seorang perempuan bertindak atau menjalankan fungsi-fungsi legislative dalam merepresentasikan kepentingan perempuan.

### **2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Anggota Legislatif Perempuan dalam menjalankan fungsinya.**

Faktor-faktor yang menjadi pengaruh bagi anggota legislative perempuan dalam menjalankan fungsinya untuk merepresentasikan kepentingan perempuan.

## **2.5. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan penjelasan dari masing-masing variabel yang digunakan dalam penelitian terhadap indikator-indikator yang membentuknya.

Definisi operasional penelitian ini dapat dilihat pada table berikut:

**Tabel 2.2**  
**Definisi Operasional**

No.	Variabel	Indikator	Parameter
1.	Representasi substantif anggota legislative perempuan dalam menjalankan fungsinya sebagai representasi perempuan	Fungsi legislasi	a. Produktivitas b. Produk hukum c. Keterlibatan masyarakat
		Fungsi Anggaran	terlibatan dalam proses penyusunan APBD tingkat kehadiran dalam rapat aktifan dalam rapat
		Fungsi Pengawasan	a. Keterlibatan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan b. Tingkat kehadiran dalam rapat komisi c. Keaktifan dalam rapat
		Pelaksanaan Reses	a. Pelaksanaan Reses b. Tanggapan Responden terkait anggota legislatif perempuan
2.	Faktor yang mempengaruhi anggota legislative perempuan dalam menjalankan fungsinya	Kapabilitas Teknis Anggota legislatif perempuan	a. Kualifikasi tingkat pendidikan anggota legislatif perempuan b. Pengalaman kerja
		Sistem Politik dan Sistem Pemilu	a. Tingkat Independensi DPRD terhadap Pemerintah Kota b. Tingkat Independensi Anggota DPRD terhadap Partai Politik dan keterikatan terhadap pemilih