

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Kepemimpinan Perempuan**

##### **1. Pengertian Kepemimpinan**

Banyak definisi kepemimpinan yang dikemukakan oleh pakar menurut sudut pandang masing-masing. Kepemimpinan tampaknya lebih merupakan konsep yang didasarkan pada serangkaian wacana dan pengalaman. Arti kata ketua, pemimpin, kepala, presiden atau raja yang dapat ditemukan dalam beberapa bahasa hanyalah untuk menunjukkan adanya perbedaan antara pemerintah dan anggota yang diperintah.

Terdapat banyak definisi tentang kepemimpinan. Namun demikian, terdapat banyak kesamaan diantara definisi-definisi tersebut. Imam Moedjiono (2002, h. 2) mengklasifikasikan pengertian kepemimpinan sebagai berikut :

1) Kepemimpinan sebagai fokus proses-proses

Pemimpin adalah fitur sentral yang mempersatukan kelompok. Ciri-ciri kepribadian pemimpin yaitu kelompok sosial yang mencerminkan kesatuannya dalam aktivitas yang saling berhubungan.

2) Kepemimpinan sebagai suatu kepribadian dan akibatnya

3) Kepemimpinan sebagai seni mempengaruhi orang lain

Kepemimpinan sebagai kemampuan menimbulkan kepatuhan, rasa hormat, loyalitas, dan kerja sama serta menghendak orang lain untuk memperoleh hasil maksimal dengan friksi sedikit mungkin dan kerja sama yang besar.

4) Kepemimpinan sebagai penggunaan pengaruh

Kepemimpinan adalah usaha individu untuk mengubah tingkah laku orang lain. Jadi kepemimpinan melibatkan hubungan saling mempengaruhi antara dua orang atau lebih.

5) Kepemimpinan sebagai hubungan kekuasaan

Kepemimpinan adalah hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin dimana pemimpin lebih banyak mempengaruhi daripada dipengaruhi karena sebagai suatu hubungan kekuasaan. Hal ini mengenai hak anggota kelompok untuk menentukan pola tingkah laku yang sesuai dengan aktivitas kelompok.

6) Kepemimpinan sebagai perbedaan peran

Kepemimpinan kelompok sebagai suatu posisi yang timbul dari proses interaksi itu sendiri.

Dari beberapa pendapat tentang pengertian kepemimpinan terdapat dua kata dominan yaitu pengaruh mempengaruhi. Atas dasar itu dapat didefinisikan bahwa kepemimpinan adalah rangkaian kegiatan penataan berupa kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain dalam situasi tertentu agar bersedia bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Cara mempengaruhi dapat bermacam-macam, antara lain dengan memberikan gambaran masa depan yang lebih baik, memberikan perintah, memberikan imbalan, melimpahkan wewenang, mempercayai bawahan, memberikan penghargaan, memberi kedudukan, memberi tugas, memberi tanggung jawab, memberi kesempatan mewakili, mengajak, membujuk, meminta

saran, meminta pendapat, meminta pertimbangan, memberi kesempatan berperan, memenuhi keinginan, memberi motivasi, membela, mendidik, membimbing, memberi petunjuk, memelopori, mengobarkan semangat, menegakkan disiplin, memberikan teladan, mengemukakan gagasan baru, memberikan arah, memberikan keyakinan, mendorong kemajuan, menciptakan perubahan, memberi ancaman, memberikan hukuman, dan lainlain.

Effendy Onong Uehjara (1981, h. 9-11) menjelaskan setiap pemimpin

sekurang-kurangnya memiliki tiga ciri, yaitu :

- a) Persepsi sosial (*social perception*)  
Kecakapan dalam melihat dan memahami sikap dan kebutuhan anggota-anggota lainnya dalam suatu kelompok.
- b) Kemampuan berpikir abstrak  
Pemimpin mempunyai kecerdasan tinggi, dan kecakapan untuk berpikir secara abstrak.
- c) Keseimbangan emosional  
Pemimpin memiliki alam perasaan yang seimbang. Seorang pemimpin memiliki kematangan emosional yang berdasarkan kesadaran yang mendalam akan kebutuhan-kebutuhan, keinginan-keinginan, cita-cita dan alam perasaan serta pengintegrasian kesemuanya ke dalam suatu kepribadian yang harmonis.

Salah satu tantangan yang cukup berat yang harus dihadapi oleh pemimpin adalah bagaimana dia dapat menggerakkan para bawahannya agar senantiasa mau dan bersedia mengerahkan kemampuannya yang terbaik untuk kepentingan kelompok. Seorang pemimpin apabila ingin mencapai tujuan dengan efektif maka harus mempunyai wewenang untuk memimpin para bawahannya dalam usaha mencapai tujuan. Wewenang ini merupakan hal untuk bertindak atau mempengaruhi tingkah laku orang yang dipimpinnya. Setiap pemimpin mempunyai kewajiban untuk mencapai tujuan organisasi.

Adanya kepemimpinan disebabkan ada unsur-unsur yang membentuknya. Unsur-unsur kepemimpinan menurut Pandji Anoraga (1992, h. 6-7) terdiri dari 3 hal yaitu:

- a) Pangkat  
Seseorang menjadi pemimpin karena ada beberapa orang yang berkehendak untuk mengikutinya.
- b) Tujuan  
Kepemimpinan timbul karena adanya kepengikutan yang melakukan kerjasama dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama.
- c) Kegiatan mempengaruhi  
Seorang pemimpin dalam aktifitasnya membimbing, mengontrol, dan mengarahkan tindakan orang lain untuk menuju suatu sasaran tertentu.

Kepemimpinan sering dibedakan antara “kepemimpinan sebagai kedudukan dan kepemimpinan sebagai suatu proses sosial” (Soerjono Sukanto, 1990, h. 318). Sebagai kedudukan, kepemimpinan merupakan suatu kompleks dari hak-hak dan kewajiban yang dapat dimiliki oleh seseorang atau suatu badan. Sebagai suatu proses sosial, kepemimpinan meliputi segala tindakan yang dilakukan seseorang atau sesuatu badan yang menyebabkan gerak dari warga masyarakat. Pada dasarnya kepemimpinan tidak membedakan siapa pelakunya, apakah dilakukan oleh laki-laki atau perempuan. Bagi kedua-duanya berlaku persyaratan yang sama untuk menjadi pemimpin yang baik. Perempuan merupakan bagian dari masyarakat yang lebih besar dibandingkan laki-laki.

Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dari dua jenis yaitu laki-laki dan perempuan. antara laki-laki dan perempuan tidak ada perbedaan yang mencolok. Mereka mempunyai kedudukan, derajat, hak serta kewajiban yang sama. Dewi H. Susilastuti (1993, h. 29) menjelaskan “laki-laki berbeda dengan

perempuan”. Pernyataan ini dapat dikatakan berlaku universal. Perbedaan antara keduanya hanya terbatas pada perbedaan biologis.

Perempuan sering digambarkan sebagai sosok yang lembut, cenderung mengalah, lebih lemah, kurang aktif dan keinginan untuk mengasuh. Sebaliknya, laki-laki sering ditampilkan sebagai seseorang yang besar, dominan, lebih kuat, lebih aktif, otonomi serta agresi. Sementara itu Ciptaningsih Utaryo (1992, h. 75), memberikan gambaran bahwa kata “perempuan” berasal dari kata “*empu*” yaitu tokoh manusia yang dihormati dan dihargai.

Dalam pengertian yang lain, perempuan dapat disamaartikan dengan wanita. Dalam bahasa Jawa wanita itu mempunyai pengertian “*wani ditata*”. Jadi perempuan itu orang yang berani untuk diatur. Pada perkembangan sekarang sudah banyak bermunculan perempuan sebagai pemimpin dalam berbagai bidang, sehingga perempuan mempunyai tugas tambahan yaitu selain sebagai ibu rumah tangga juga sebagai pemimpin.

Reformasi di Indonesia telah memberikan harapan yang besar bagi kaum perempuan yang selama ini terpasung dalam segala hal. Kebangkitan kaum perempuan dalam era globalisasi pola kehidupan telah membawa perubahan dalam perkembangan pembangunan. Pada masa saat ini, pada diri perempuan melekat multi peran, tidak lagi terpaku pada peranan menjadi istri atau ibu semata-mata, tetapi telah terorientasi pada pemanfaatan kualitas eksistensinya selaku manusia.

## 2. Peran Kepemimpinan Perempuan

Kepemimpinan adalah suatu sikap mempengaruhi orang lain untuk mencapai suatu tujuan dengan visi dan misi yang kuat. Jika berbicara tentang kepemimpinan pasti dipikiran masyarakat umumnya identik dengan kaum adam atau pria padahal jika kita menelaah perempuan juga mempunyai jiwa kepemimpinan, yang tidak jauh berbeda keahliannya dalam memberi arahan, dalam berorasi maupun beretorika atau bahkan memberi gagasan.

Pada dasarnya semua orang dapat menjadi pemimpin (*leadership*), Wanita tidak semuanya lemah ia ibarat sebuah bangunan yang kokoh dan merupakan fondasi yang berstruktur kuat. Hal ini dapat dilihat dari perannya pada kehidupan bermasyarakat, dalam konsumen pembangunan bukan hanya sebagai proses pembangunannya saja, sungguh menyedihkan apabila kita melihat dari sudut pandang yang berlainan bahkan sudah banyak kenyataannya peran seorang perempuan tradisional dianggap sebagai “cadangan”

Terwujudnya peran wanita dalam berkesempatan memegang peranan sebagai kepemimpinan membawa dampak yang mengarah lebih baik bahwa permasalahan akan kesetaraan *gender* ditandai dengan tidak adanya diskriminasi antara perempuan dan laki-laki. Dengan demikian, antara perempuan dan laki-laki memiliki akses yang sama dalam mencapai sebuah peran kepemimpinan. Kini perempuan mampu memberikan suara dalam berpartisipasi dan kontrol atas pembangunan negara yang lebih baik. Tentu hal ini adalah sebuah kebijakan dalam memperoleh manfaat kesetaraan serta adil dari pembangunan. Kini saatnya para wanita maju dan memiliki peran penting dalam kepemimpinan.

### **3. Kendala-Kendala Kepemimpinan Perempuan**

Wanita yang mampu dan bertindak sebagai pemimpin, memiliki sifat ganda baik sebagai wanita yang feminim maupun memiliki kekuatan berupa, tegas, tegar, dan keperkasaan dalam arti mampu mengambil keputusan yang tepat seperti halnya dilakukan laki - laki. Hal ini, merupakan sifat yang diperlukan seorang pemimpin, tanpa hal yang itu akan sulit dilaksanakan, mengingat banyak pendapat bahwa wanita adalah makhluk yang lemah, tetapi sebenarnya tidaklah demikian. Wanita sebagai pemimpin tidak jarang menghadapi banyak hambatan yang berasal dari sikap budaya masyarakat yang keberatan, mengingat bahwa laki-laki berfungsi sebagai pelindung dan kepala keluarga. Begitu pula hambatan fisik wanita yang dianggap tidak mampu melaksanakan tugas-tugas berat. Untuk lebih jelasnya Tan, (1991, h. 16) menguraikan beberapa hambatan yang muncul dari kepemimpinan wanita, sebagai berikut:

Pertama, hambatan fisik. Perempuan, katanya, dibebani tugas “kontrak” untuk mengandung, melahirkan, dan menyusui. Keharusan ini mengurangi keleluasaan mereka untuk aktif terus menerus dalam berbagai bidang kehidupan. Bayangkan jika perempuan harus melahirkan sampai lebih selusin anak. Pastilah usia produktifnya habis dipakai untuk tugas-tugas reproduktif yang mulia itu.

Kedua, hambatan teologis. Untuk waktu yang lama, perempuan dipandang sebagai makhluk yang dicipta untuk lelaki. Termasuk mendampingi mereka, menghiburnya, dan mengurus keperluannya. Perempuan, menurut cerita teologis seperti ini, diciptakan dari rusuk lelaki. Cerita ini telah jauh merasuk dalam benak

banyak orang, dan secara psikologis menjadi salah satu faktor penghambat perempuan untuk mengambil peran yang berarti.

Ketiga, hambatan sosial budaya. Terutama dalam bentuk stereotipikal. Pandangan ini melihat perempuan sebagai makhluk yang pasif, lemah, perasa, tergantung, dan menerima keadaan. Sebaliknya, lelaki dinilai sebagai makhluk yang aktif, kuat, cerdas, mandiri, dan sebagainya. Pandangan ini menempatkan lelaki secara sosio-kultural lebih tinggi “derajatnya” dibanding perempuan.

Keempat, hambatan sikap pandang. Hambatan ini antara lain bisa dimunculkan oleh pandangan dikotomistis antara tugas perempuan dan lelaki. Perempuan dinilai sebagai makhluk rumah, sedangkan lelaki dilihat sebagai makhluk luar rumah. Pandangan dikotomistis seperti ini boleh jadi telah membuat perempuan merasa risi keluar rumah, dan visi bahwa tugas-tugas kerumahtanggaan tidak layak digeluti lelaki.

Kelima, hambatan historis. Kurangnya nama perempuan dalam sejarah di masa lalu bisa dipakai membenarkan ketidakmampuan perempuan untuk berkiprah seperti halnya lelaki. Lima hambatan tersebut menyebabkan potensi kepemimpinan wanita menjadi tidak mendapat tempat yang layak di dalam kehidupan, tetapi dengan adanya arus informasi dan komunikasi yang masuk dan diterima oleh kaum wanita menyebabkan kesempatan untuk mengembangkan diri dan kepemimpinannya menjadi terbuka lebar.

Bagi wanita yang memiliki pendidikan cukup sesuai dengan Undang-Undang Wajib Belajar No 47 Tahun 2008 telah memberi kesempatan kepada wanita untuk berkarier sesuai dengan kemampuannya apalagi dengan kuatnya arus

informasi yang diterima di rumah melalui televisi, radio, surat kabar ataupun majalah, telah membuka cakrawala wanita untuk berusaha seluas-luasnya. Apabila wanita sebagai ibu rumah tangga hanya bertugas sebagai makhluk yang harus melahirkan terus menerus tentu saja kesempatan untuk mengembangkan diri hampir tersita untuk mengandung, melahirkan dan mengurus anak, tetapi dengan adanya alat kontrasepsi menyebabkan kelahiran yang banyak dapat diatasi bahkan dijarangkan, sehingga kesempatan untuk mendidik anak dan mengembangkan dirinya menjadi lebih terbuka.

Untuk dapat menjadi seorang pemimpin bagi wanita, tidaklah mudah terutama sekali adalah kemampuan yang ada dalam dirinya yang ditunjang oleh latar belakang pendidikan yang sesuai dengan bidang yang akan dipegangnya, sehingga untuk menjadi seorang pemimpin yang berhasil terdapat beberapa nilai dasar kepemimpinan, menurut Tan,( 1991, h. 71 - 72) sebagai berikut,

- a. intelegensi yang relatif lebih tinggi daripada yang dipimpin
- b. berfikir positif
- c. kedewasaan sosial dan cakupan jangkauan yang luas
- d. menjadi panutan yang baik
- e. menjadi pendengar yang baik
- f. keterbukaan dalam berkomunikasi
- g. tidak mudah menyerah

Nilai dasar kepemimpinan tersebut merupakan arah yang harus dijalankan seorang pemimpin dalam menjalankan organisasi yang dipimpinnya sesuai dengan tujuan yang harus dicapai.

Apabila seorang pemimpin telah menjalankan nilai dasar kepemimpinan, maka antara pemimpin wanita dan laki-laki tidak ada bedanya, sehingga proses organisasi atau institusi yang dipimpinnya akan berjalan sesuai tujuan dengan meminimalkan resiko yang mungkin muncul. Karena itu, kepemimpinan

peremouan dimanapun juga perlu diberi kesempatan yang sama seperti yang dikemukakan Yusuf (dalam Tan, th 1991, h. 38) yaitu,

- a. Kepemimpinan perempuan dalam era pembangunan sekarang dan masa yang akan datang mempunyai potensi dan peran yang besar dalam pembangunan politik, ekonomi, sosial-budaya, dan agama bangsa.
- b. Kepemimpinan perempuan dapat berkembang jika pendidikan perempuan dapat ditingkatkan dengan laki-laki.
- c. Kepemimpinan perempuan harus dinyatakan perlu dan penting untuk dikembangkan disegala bidang dan bagi semua tingkat.
- d. Pemimpin laki-laki perlu diyakinkan pentingnya kepemimpinan perempuan, dan diyakinkan bahwa kepemimpinan perempuan tidak akan menyaingi potensi kepemimpinan laki-laki. Namun justru akan melengkapi dan memperkaya kepemimpinan laki-laki. Untuk itu kepemimpinan laki-laki perlu memberikan kesempatan yang sebanyak-banyaknya kepada pemimpin perempuan.
- e. Pemerintah ..... bersama-sama dengan oragnisasi-organisasi perempuan perlu menyusun “master plan” tentang bagaimana meningkatkan kepemimpinan perempuan disegala bidang kehidupan bangsa dan negara.

Dengan demikian, bahwa kepemimpinan perempuan berfungsi sebagai mitra dari kepemimpinan laki-laki, dan perempuan memiliki porsi yang jelas keikutsertaannya dalam pembangunan bangsa dan negara. Lambat laun kedudukan dan kepemimpinan perempuan secara nyata akan sama dengan kamu laki-laki, sehingga tidak ada lagi pemisahan *gender* dalam berusaha dan mengabdikan diri untuk pembangunan yang sesuai dengan cita-cita nasional.

#### **4. Aspek-Aspek Kesetaraan *Gender* dalam kepemimpinan**

Berdasarkan data dari Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI (2013), meskipun Indonesia, Laos, dan Kamboja telah melakukan berbagai macam program kesetaraan *gender*, tiga negara tersebut termasuk negara dengan indeks ketimpangan *gender* yang tinggi. Hal ini

menunjukkan bahwa laki-laki masih dominan di masing-masing indikator, baik ketenagakerjaan, pendidikan maupun keterwakilan di parlemen. Keterwakilan perempuan atau laki-laki dalam parlemen merupakan salah satu komponen ketimpangan *gender*. Semakin proporsional jumlah perempuan atau laki-laki menunjukkan kesetaraan dalam pengambilan keputusan. Penelitian Seager (1997) yang dimuat dalam buku Pembangunan Manusia berbasis *gender* oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (2013) mengungkapkan bahwa laju keterwakilan perempuan di parlemen sangatlah lambat sehingga UN (*United Nation*) memperkirakan bahwa keseimbangan antara laki-laki dan perempuan di parlemen baru akan bisa dicapai pada tahun 2490.

Indonesia merupakan salah satu negara yang saat ini sedang menggagas keberadaan perlunya pengaturan secara khusus yang menjamin kesetaraan gender. Pada periode legislasi nasional 2010-2014, pemerintah mengusulkan pembahasan RUU tentang Keadilan dan Kesetaraan *Gender*. Dengan adanya peraturan yang komprehensif melindungi hak asasi perempuan di berbagai bidang kehidupan, dan mengatur mekanisme perwujudan kesetaraan *gender* melalui berbagai langkah tindak dalam upaya pembangunan pembangunan nasional termasuk dalam proses pembentukan hukum dan peraturan perundangan, pengawasan keuangan negara, dan proses penegakkan hukum, maka hal ini merupakan pemenuhan prinsip kewajiban negara secara *de jure* dan *de facto* dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Disinilah kemudian jaminan konstitusi negara Indonesia bagi warga negaranya dapat diwujudkan, karena konstitusi tersebut perlu diturunkan dalam

aturan dan jaminan pelaksanaan yang lebih detil lagi melalui peraturan perundang-undangan dibawahnya.

### **5. Tokoh Perempuan yang Menduduki Jabatan Politik**

Keinginan perempuan untuk berpartisipasi dalam kancah politik akhirnya dapat terakomodasi dengan adanya kuota 30% keterlibatan perempuan sebagai pengurus partai politik dan anggota legislatif (Rianti, 2009). Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam praktik lapangannya juga mulai mempercayai perempuan untuk menduduki beberapa posisi penting, seperti yang diungkapkan pada artikel dibawah ini:

“Pada pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) keberanian dalam menduduki posisi penting di dalam kabinet pun terjadi. Munculnya Marie E Pangestu sebagai Menteri Perdagangan, Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan, Siti Fadhillah sebagai Menteri Kesehatan, dan Menteri Pemberdayaan Perempuan Muthia Hatta, merupakan bukti kepercayaan pemerintah terhadap kemampuan perempuan di Indonesia. Sementara itu kepemimpinan parpol perempuan pun bertambah. Setelah Megawati Soekarnoputri (PDI Perjuangan), ada Muthia Hatta yang memimpin partai PKPI, dan Amelia Yani memimpin partai PPRN, di beberapa daerahpun kepala pemerintahan sudah dipegang oleh perempuan (Rianti, 2009).”

Presiden Indonesia Joko Widodo yang dilantik bulan Oktober 2014 merilis nama-nama Menteri Kabinet Kerja. Kabinet tersebut tak hanya menjadi kabinet terbanyak yang memberi alokasi kursi untuk kalangan profesional, melainkan menjadi kabinet yang paling banyak memberikan kursi untuk perempuan sepanjang sejarah setelah reformasi. Kedelapan menteri perempuan tersebut adalah Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Puan Maharani, Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti, Menteri Luar Negeri Retno Lestari Priansari, Menteri BUMN Rini M Soemarno, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya, Menteri Kesehatan Nila F

Moeloek, Menteri Sosial Khofifah Indra Parawansa dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Yohana Yembise (Permana, 2014). Kepemimpinan perempuan dalam perkembangannya menjadi salah satu bentuk emansipasi perempuan yang sejak dasawarsa ini diperbincangkan. Atribut natural perempuan yang sensitif, intuitif, empati, suka merawat, mampu bekerjasama, dan mengakomodasi dapat menjadikan proses-proses organisasi menjadi efektif (Grove, 1999).

Kemudian dilihat dari berbagai penjuru dunia, banyak sekali perempuan yang sukses berkiprah dipolitik dan mampu memimpin sebuah lembaga/organisasi politik. Sebagai contoh lain yaitu Perdana Menteri Thailand yang terpilih pada tahun 2011 adalah perdana menteri wanita yang pertama di negeri gajah putih tersebut. Bahkan Yingluck merupakan perdana menteri termuda, usianya masih 45 tahun saat terpilih, dalam sejarah 60 tahun pemerintahan di Thailand. Saat Yingluck terpilih, banyak yang mempertanyakan soal kemampuannya dalam memimpin pemerintahan. Apalagi namanya juga kerap dikaitkan dengan Thaksin Shinawatra, perdana menteri terguling di tahun 2006, yang ternyata merupakan kakaknya. Selain itu ada Tarja Halonen Presiden Finlandia tahun 2000 lalu.

## **B. Lembaga Legislatif**

### **1. Pengertian Lembaga Legislatif**

Lembaga legislatif adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan, peraturan, dan Undang-Undang. Sebuah lembaga atau dewan yang memiliki tugas untuk membuat/merumuskan Undang-Undang yang

dibutuhkan di dalam sebuah negara. Lembaga ini juga disebut sebagai legislator di mana untuk negara Indonesia peran ini dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Didalam tugasnya, fungsi utama dari DPR adalah membuat Undang-Undang. Badan legislatif adalah struktur politik yang berfungsi mewakili warga negara di dalam proses pembuatan kebijakan negara. Legislatif itu sendiri berasal dari kata "*legislate*" yang berarti lembaga yang bertugas membuat undang-undang. Anggotanya dianggap sebagai perwakilan rakyat, karena itulah lembaga legislatif sering dinamakan sebagai badan atau dewan perwakilan rakyat. Nama lain yang sering dipakai juga adalah parlemen, kongres, ataupun asembli nasional. Dalam sistem parlemen, legislatif adalah badan tertinggi yang menunjuk eksekutif. Sedangkan dalam sistem presiden, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama, dan bebas dari eksekutif.

## **2. Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga Legislatif**

Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori trias politika. Trias politika adalah pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar. Ketiga bidang tersebut yaitu :

1. Legislatif bertugas membuat undang undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta menteri-menteri yang membantunya.

3. Yudikatif bertugas mempertahankan pelaksanaan undang-undang. Adapun unsur yudikatif terdiri atas Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Diatas merupakan penjabaran dari tugas pokok dari tiap-tiap lembaga yang ada di Indonesia. Berikut ini merupakan penjelasan secara jelas tentang fungsi-fungsi dari ketiga tersebut :

1. Fungsi-fungsi legislatif

Di Negara Indonesia lembaga legislatif lebih dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.

Berdasarkan UU Pemilu N0. 10 Tahun 2008 ditetapkan sebagai berikut:

- a. jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang;
- b. jumlah anggota DPRD provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak- banyak 100 orang;
- c. jumlah anggota DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak- banyaknya 50 orang.

Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.

Lembaga negara DPR yang bertindak sebagai lembaga legislatif mempunyai fungsi berikut ini :

1. Fungsi legislasi, artinya DPR berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang.
2. Fungsi anggaran, artinya DPR berfungsi sebagai lembaga yang berhak untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
3. Fungsi pengawasan, artinya DPR sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pemerintahan yang menjalankan undang-undang.

DPR sebagai lembaga negara mempunyai hak-hak, antara lain sebagai berikut.

1. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat.
2. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat adalah hak DR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian yang luar biasa yang terdapat di dalam negeri disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Untuk memudahkan tugas anggota DPR maka dibentuk komisi-komisi yang bekerja sama dengan pemerintah sebagai mitra kerja.

### 3. Lembaga Legislatif di Indonesia

Badan legislatif di Indonesia atau *representatives bodies* adalah struktur politik yang mewakili rakyat Indonesia dalam menyusun Undang-Undang serta melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang oleh badan eksekutif di mana para anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Struktur-struktur politik yang termasuk ke dalam kategori ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat Tingkat I dan Tingkat II, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Selain badan legislatif, di Indonesia juga terdapat dua badan trias politika lainnya yaitu badan eksekutif dan badan yudikatif. Melalui UUD 1945, dapat diketahui bahwa struktur legislatif yang ada di Indonesia terdiri atas MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat RI, DPRD I, DPRD II), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

Badan-badan legislatif Indonesia memiliki fungsi dan wilayah kewenangan yang berbeda-beda. Sebab itu, Jimly Asshiddiqie menyebut Indonesia setelah Amandemen ke-4 UUD 1945 menerapkan sistem Trikameral (sistem tiga kamar) dalam lembaga perwakilan rakyat karena terdiri atas tiga lembaga yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Argumentasi tiga kamar ini didasarkan bahwa masing-masing dari ketiga badan memiliki fungsi dan wewenang yang spesifik serta berbeda, kendati sesungguhnya kuasa dominan dalam membentuk undang-undang hanyalah di DPR. Sebagai pembanding, dapat dilihat sistem ketatanegaraan Amerika Serikat yang bikameral (dua kamar). Di

negara tersebut kekuasaan legislatif ada di tangan Kongres yang terdiri atas dua kamar yaitu *The House of Representatives* dan *Senates*. Kongres terdiri atas *The House of Representatives* dan *Senates*. Anggota *The House of Representatives* terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota Senat terdiri atas wakil-wakil negara bagian. Kongres tidak berdiri sebagai badan tersendiri oleh sebab ia hanya ada berkat gabungan antara anggota *The House of Representatives* dan Senat. Sementara di Indonesia, ada tiga lembaga perwakilan yang diakui konstitusi, yaitu MPR, DPR (termasuk DPRD I dan II di tingkat daerah), dan DPD.

#### 1. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)

Tugas dan wewenang MPR digariskan oleh Pasal 2 UUD 1945 yang meliputi tiga hal yaitu: (1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar; (2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan (3) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut Undang-undang Dasar.

Anggota MPR adalah kolektivitas dari seluruh anggota DPR-RI ditambah seluruh anggota DPD. Hanya anggota DPR-RI dan DPD saja yang dipilih rakyat secara langsung. MPR merupakan struktur legislatif yang cuma berkedudukan di tingkat pusat. MPR bersidang sedikitnya 5 (lima) tahun sekali dan setiap keputusannya diambil dengan suara terbanyak. MPR Indonesia sesungguhnya dirancang ke aras dua kamar tersebut (DPR dan DPD). Namun, melalui amandemen terakhir UUD 1945, MPR tetap menjadi badan tersendiri yang diatur konstitusi. Argumentasi Trikameral ini sebagai berikut:

1. Keberadaan Utusan Golongan telah dihapuskan sehingga prinsip keterwakilan fungsional (*functional representation*) di MPR menjadi tidak ada lagi. Sebab itu, anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR mewakili prinsip keterwakilan politik (*political representation*) dan DPD mewakili prinsip keterwakilan daerah (*regional representation*).
2. MPR tidak lagi berfungsi selaku supreme body yang punya kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol. Sebelumnya, MPR fungsi-fungsi: (1) menetapkan UUD dan mengubah UUD; (2) menetapkan GBHN; (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden; (4) meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden; (5) memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden. Kini fungsi tersebut telah susut menjadi hanya: (1) menetapkan UUD dan atau Perubahan UUD; (2) melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan (3) memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden, dan (4) menetapkan Presiden dan atau Wakil Presiden Pengganti sampai terpilihnya Presiden dan atau Wakil Presiden.
3. Amandemen UUD 1945 menyuratkan kekuasaan membentuk Undang-undang Dasar ada di tangan DPR (bukan MPR lagi). Sebab itu, Indonesia kini menganut *separation of power* (pemisahan kekuasaan).
4. Dengan diterapkannya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, MPR tidak lagi punya kuasa memilih keduanya. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR melainkan langsung kepada rakyat.

Akan tetapi ada beberapa peran vital yang diemban MPR. Misalnya, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1), MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota

DPD. Pasal 8 ayat (2) menyatakan dalam hal terjadi kekosongan wakil presiden, selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari MPR bersidang untuk memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan Presiden.

Selain itu, Pasal 8 ayat (3) menyebut, bahwa dalam hal terjadinya kekosongan presiden dan wakil presiden secara bersamaan, maka selambat-lambatnya dalam 30 (tiga puluh) hari MPR bersidang untuk memilih presiden dan wakil presiden dari 2 (dua) pasangan calon presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wapresnya meraih suara yang terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya. Juga, Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A dan Pasal 7B, MPR punya kewenangan mengubah dan menetapkan UUD sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD 1945. Dengan argumentasi-argumentasi ini, dapat dipahami bahwa MPR adalah lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Sebab itu, Indonesia dikenal menerapkan sistem perwakilan tiga kamar (trikameralisme).

## 2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)

Anggota DPR seluruhnya dipilih lewat pemilihan umum dan setiap calonnya berasal dari partai-partai politik. Secara substansial, struktur dan fungsi DPRD I serta DPRD II adalah sama dengan DPR pusat. Hanya saja, lingkup kewenangan DPRD I adalah di tingkat Provinsi sementara DPRD II di tingkat Kabupaten atau Kota. DPR merupakan sebuah lembaga yang menjalankan fungsi perwakilan politik (*political representative*) karena menurut Jimly Asshiddiqie fungsi legislatif berpusat di tangan DPR. Anggotanya terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota DPR melihat segala masalah dari kacamata politik.

Melalui lembaga ini, masyarakat di suatu negara diwakili kepentingan politiknya dalam tata kelola negara sehari-hari. Kualitas akomodasi kepentingan sebab itu bergantung pada kualitas anggota dewan yang dimiliki.

Dalam skema sistem politik David Easton, DPR bekedudukan hampir di setiap lini: (1) Dalam lini input, DPR merespon kepentingan masyarakat melakukan mekanisme pengaduan harian; (2) Dalam lini konversi DPR bersama pemerintah bernegosiasi bagaimana kepentingan masyarakat diakomodir; dan (3) Dalam lini output DPR mengeluarkan Undang-undang yang merupakan kebijakan negara yang harus dijalankan lembaga kepresidenan. Lebih lanjut, Almond telah merinci aneka fungsi yang dimaksud skema sistem politik Easton. Dalam konteks pemikiran Almond, maka DPR adalah struktur yang menjalankan fungsi-fungsi input (agregasi kepentingan, komunikasi politik) dan fungsi *output* yaitu legislasi. Dalam kekuasaannya sebagai legislator, DPR berhadapan dengan Presiden dan DPD. Harus ada kerjasama harmonis antara ketiga institusi ini, kendati kekuasaan legislatif tetap ada di tangan DPR.

### 3. DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) adalah struktur legislatif yang relatif baru dalam sistem politik Indonesia. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, dan jumlah anggota DPD di setiap provinsi adalah sama. Namun, Undang-undang Dasar 1945 mengatur bahwa jumlah total anggota DPD ini tidak boleh melebihi 1/3 (sepertiga) jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya satu kali dalam setahun.

Fungsi DPD adalah mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan

dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain mengajukan rancangan undang-undang dalam konteks yang telah disebut, DPD juga ikut serta dalam membahas rancangan undang-undang yang mereka ajukan ke DPR. Juga, DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Sehubungan dengan fungsi di atas mengusulkan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan DPD juga punya hak untuk mengawasi pelaksanaan setiap undang-undang berkait masalah di atas. Namun, sebagai hasil pengawasan, DPD tidak dapat bertindak langsung oleh sebab mereka harus menyampaikan terlebih dahulu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dalam konteks pembuatan undang-undang, DPD amat bergantung kepada DPR.

Anggota DPD dipilih melalui pemilu di setiap provinsi. Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama (misalnya 4 orang) dan total seluruh anggota DPD tidak boleh melebihi dari  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. DPD bersidang sedikitnya satu kali dalam satu tahun. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR. RUU tersebut harus berlingkup pada konteks otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya daerah, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD juga ikut serta dengan DPR membahas RUU yang sudah disebut di atas. Selain itu, DPD juga dapat memberi pertimbangan kepada DPR seputar RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta RUU yang berkaitan dengan masalah pajak, pendidikan, dan agama. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sehubungan dengan hal telah disebut. Hasil dari pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan untuk ditindaklanjuti.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa awalnya DPD dimaksudkan sebagai kamar kedua (*second chamber, bicameral*) Indonesia. Namun, ketentuan kamar kedua harus memenuhi persyaratan bikameralisme: Kedua kamar sama-sama punya otoritas menjalankan fungsi legislatif. DPD sama sekali tidak punya kekuasaan legislatif. Pasal 22D UUD 1945 menyiratkan tidak ada satupun kekuasaan DPD untuk membuat UU, meskipun berhubungan dengan masalah daerah.

Selain itu, persyaratan menjadi anggota DPD terkesan lebih berat ketimbang menjadi anggota DPR. Misalnya, total seluruh anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR. Selain itu, jumlah mereka haruslah sama di tiap provinsi tanpa memandang besar kecilnya jumlah penduduk di provinsi tersebut. Bandingkan dengan anggota DPR yang kursinya diproporsikan menurut jumlah penduduk. Makin besar jumlah penduduk, makin besar pula kursi perwakilannya.

Sehubungan beratnya syarat anggota DPD ini, contoh dapat diambil di Jawa Timur dalam Pemilu 2009. Total anggota DPD dari provinsi tersebut adalah 4 orang. Satu kursi DPD sebab itu membutuhkan suara 5.500.000 pemilih.

Sementara untuk anggota DPR, hanya membutuhkan angka 550.000. Bandingkan antara angka 5.500.000 dengan 550.000. Badan legislatif Indonesia juga diatur dalam UU RI Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### **4. Pembentukan Lembaga Legislatif**

##### **a. Volksraad (1918-1942)**

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan pemerintahan kolonial Belanda yang dinamakan Volksraad. Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya Perang Dunia I (1914-19-18).

Volksraad dibentuk pada tanggal 16 Desember 1916 (Ind. Stb. No. 114 Tahun 1917) dengan dilakukannya penambahan bab baru yaitu Bab X dalam *Regeerings Reglement* 1914 yang mengatur tentang pembentukan Volksraad. Pembentukan tersebut baru terlaksana pada tahun 1918 oleh Gubernur Jenderal Mr. Graaf van Limburg Stirum. Kaum nasionalis moderat, seperti Mohammad Husni Thamrin, menggunakan Volksraad sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia merdeka melalui jalan parlemen. Volksraad sebagai sebuah lembaga dalam konteks Indonesia sebagai wilayah jajahan pada saat itu memang hanya merupakan basa-basi politik

pemerintahan kolonial. Lewat pemilihan yang bertingkat-tingkat dan berbelit, komposisi keanggotaan Volksraad pada mulanya tidak begitu simpatik.

#### 1) Pengisian Jabatan dan Komposisi

Pemilihan orang untuk jabatan Volksraad diawali dengan pembentukan berbagai “Dewan Kabupaten” dan “Haminte Kota”, di mana setiap 500 orang Indonesia berhak memilih “Wali Pemilih” (keesman). Kemudian Wali Pemilih inilah yang berhak memilih sebagian anggota Dewan Kabupaten. Kemudian setiap provinsi mempunyai “Dewan Provinsi” yang sebagian anggotanya dipilih oleh Dewan Kabupaten dan Haminte Kota di wilayah provinsi tersebut. Sebagian besar anggota Dewan Provinsi yang umumnya dari Bangsa Belanda, diangkat oleh Gubernur Jenderal.

Susunan dan komposisi Volksraad yang pertama (1918) beranggotakan 39 Orang (termasuk ketua), dengan perimbangan :

- a) Dari jumlah 39 orang anggota Volksraad, orang Indonesia asli melalui “Wali Pemilih” dari “Dewan Provinsi” berjumlah 15 anggota (10 dipilih oleh “Wali Pemilih dan 5 orang diangkat oleh Gubernur Jenderal)

- b) Jumlah terbesar, atau 23 orang anggota Volksraad mewakili golongan Eropa dan golongan Timur asing, melalui pemilihan dan pengangkatan oleh Gubernur Jenderal (9 orang dipilih dan 14 orang diangkat)
- c) Adapun orang yang menjabat sebagai ketua Volksraad bukan dipilih oleh dan dari anggota Volksraad sendiri, melainkan diangkat oleh mahkota Nederland.

Tahun 1927, ketua diangkat oleh Raja dan anggota Volksraad berjumlah 55 orang dari golongan Bumi Putra hanya berjumlah 25 orang. Sedangkan tahun 1930 ketua diangkat oleh Raja, dan 60 anggota Volksraad dari golongan Bumi Putra. Muncul beberapa usul untuk mengubah susunan dan pengangkatan Volksraad ini agar dapat dijadikan tahap menuju Indonesia merdeka, namun selalu ditolak. Salah satunya adalah "Petisi Sutardjo" pada tahun 1935 yang berisi "permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau gerakan Indonesia

berparlemen dari gabungan politik Indonesia. Petisi ini juga ditolak pemerintah kolonial Belanda.

## 2) Tugas Volksraad

Volksraad lebih mengutamakan memberi nasihat kepada Gubernur Jenderal daripada “menyuarakan” kehendak masyarakat. Karena itu, Volksraad sama sekali tidak memuaskan bagi bangsa Indonesia.

Sesuai dengan perkembangan politik di Indonesia, perubahan sedikit demi sedikit terjadi di lembaga ini. Perubahan yang signifikan terjadi pada saat aturan pokok kolonial Belanda di Indonesia, yaitu RR (*Regeling Reglement*, 1854) menjadi IS (*Indische Staatsregeling*).

Perubahan ini membawa pengaruh pada komposisi dan tugas-tugas Volksraad. Perubahan sistem pemilihan anggota terjadi sejak 1931. Sebelumnya, semua anggota Volksraad yang dipilih melalui satu badan pemilihan bulat, dipecah menjadi tiga badan pemilihan menurut golongan penduduk yang harus dipilih. Selain itu, diadakan pula sistem pembagian dalam dua belas daerah pemilihan bagi pemilihan anggota warga negara (kaula) Indonesia asli.

b. Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949)

Pada masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian, sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia. Anggota KNIP tersebut berjumlah 60 orang, tetapi sumber yang lain menyatakan terdapat 103 anggota KNIP. KNIP sebagai MPR sempat bersidang sebanyak enam kali. Dalam melakukan kerja DPR, dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Badan Pekerja tersebut berhasil menyetujui 133 RUU, di samping pengajuan mosi, resolusi, usul dan lain-lain.

c. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (1949-1950)

Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Berdasarkan Konstitusi RIS yang menganut sistem pemerintahan parlementer, badan legislatif RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

1) DPR-RIS

Jumlah anggota DPR terdiri dari 146 orang yang mewakili negara/daerah. DPR-RIS dan Senat bersama-sama

dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR-RIS juga berwenang mengontrol pemerintah, dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.

Di samping itu, DPR-RIS juga memiliki hak menanya dan menyelidik. Dalam masa kerjanya selama enam bulan, DPR-RIS berhasil mengesahkan tujuh undang-undang.

## 2) Senat-RIS

Keanggotaan Senat RIS berjumlah 12 orang, yaitu masing-masing dua anggota dari tiap negara/negara bagian. Secara keseluruhan, cara kerja Senat RIS diatur dalam Tata Tertib Senat RIS.

### d. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956)

Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUDS NKRI, UU No. 7/1950, LN No. 56/1950). UUDS ini merupakan adopsi dari UUD RIS yang mengalami sedikit perubahan, terutama yang berkaitan dengan

perubahan bentuk negara dari negara serikat ke negara kesatuan. Pada tanggal yang sama, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat di mana dibacakan piagam pernyataan terbentuknya NKRI yang bertujuan:

- a) Pembubaran secara resmi negara RIS yang berbentuk federasi
- b) Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

1) Keanggotaan DPRS

Sesuai isi Pasal 77 UUDS, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR-RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari Dewan Pertimbangan Agung.

Fraksi di DPRS (menurut catatan tahun 1954):

1. Masjumi 43 orang
2. PNI 42 orang
3. PIR-Hazairin 19 orang 22 orang
4. PIR-Wongso 3 orang
5. PKI 17 orang
6. PSI 15 orang
7. PRN 13 orang

8. Persatuan Progresif 10 orang
  9. Demokrat 9 orang
  10. Partai Katolik 9 orang
  11. NU 8 orang
  12. Parindra 7 orang
  13. Partai Buruh 6 orang
  14. Parkindo 5 orang
  15. Partai Murba 4 orang
  16. PSII 4 orang
  17. SKI 4 orang
  18. SOBSI 2 orang
  19. BTI 1 orang
  20. GPI 1 orang
  21. Perti 1 orang
  22. Tidak berpartai 11 orang
- 2) Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPRS
- a) Kedudukan dan Tugas DPRS

DPR-RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain itu, dalam pasal 113-116 UUDS ditetapkan bahwa DPR mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Seterusnya dalam Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara ditetapkan

bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ini berarti DPR berhak dan berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah.

b) Hak-hak dan Kewajiban DPRS

Hak Amandemen, DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan usul Undang-Undang yang dimajukan pemerintah kepadanya.

Hak Menanya dan Hak Interpelasi, DPR mempunyai hak menanya dan hak memperoleh penerangan dari menteri-menteri, yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum RI.

Hak Angket, DPR mempunyai hak menyelidiki (*enquete*) menurut aturan-aturan yang ditetapkan Undang-Undang.

Hak Kekebalan (*imunitet*), Ketua, anggota DPR dan menteri-menteri tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena apa yang dikemukakan dalam rapat atau surat kepada majelis, kecuali jika mereka mengumumkan apa yang dikemukakan

dalam rapat tertutup dengan syarat supaya dirahasiakan.

Forum Privelegiatum, Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh MA, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan Undang-Undang dan yang dilakukan dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan Undang-Undang. Dan hak mengeluarkan suara.

### 3) Hubungan DPRS dengan pemerintah

Sama halnya dengan UUD RIS, UUDS juga menganut sistem pemerintahan parlementer. DPRS dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya. Namun berbeda dengan ketentuan dalam UUD RIS, UUDS memasukkan pula ketentuan bahwa presiden dapat membubarkan DPRS, kalau DPRS dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi.

### 4) Hasil-hasil pekerjaan DPRS

a. menyelesaikan 167 Undang-Undang dari 237 buah rancangan Undang-Undang.

b. 11 kali pembicaraan tentang keterangan pemerintah

c. 82 buah mosi/resolusi.

d. 24 usul interpelasi.

e. 2 hak budget.

e. DPR Hasil Pemilu 1955 (20 Maret 1956-22 Juli 1959)

DPR hasil Pemilu 1955 berjumlah 272 orang. Perlu dicatat bahwa Pemilu 1955 juga memilih 542 orang anggota konstituante, yang bertugas menyusun konstitusi Indonesia yang definitif, menggantikan UUDS. Tugas dan wewenang DPR hasil Pemilu 1955 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, memberi gambaran bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat tiga kabinet yaitu Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo, dan Kabinet Djuanda.

f. DPR Hasil Pemilu 1955 Paska-Dekrit Presiden 1959 (1959-1965)

Pada tahun 1959, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan bahwa Indonesia kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI.

Dengan Penpres No. 3 tahun 1960, presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 milyar rupiah APBN dari 44 milyar yang diajukan. Setelah membubarkan DPR, presiden mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang mengatur Susunan DPR-Gotong Royong (DPR-GR).

DPR-GR beranggotakan 283 orang yang semuanya diangkat oleh presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Adapun salah satu kewajiban pimpinan DPR-GR adalah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Kewajiban ini merupakan penyimpangan dari Pasal 5, 20, dan 21 UUD 1945. Selama 1960-1965, DPR-GR menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

g. DPR Gotong Royong Tanpa Partai Komunis Indonesia (1965-1966)

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR-GR membekukan sementara 62 orang anggota DPR-GR eks PKI dan ormas-ormasnya. DPR-GR tanpa PKI dalam masa kerjanya satu tahun, mengalami empat kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

- a. Periode 15 November 1965-26 Februari 1966.
- b. Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966
- c. Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966.
- d. Periode 17 Mei 1966-19 November 1966.

Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR-GR masih berstatus sebagai pembantu presiden sepanjang Peraturan Presiden No. 32 tahun 1964 belum dicabut.

h. DPR-GR Masa Transisi dari Orde Lama ke Orde Baru

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR-GR memutuskan untuk membentuk dua panitia:

1. Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik.
2. Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok-pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

i. DPR-GR Masa Orde Baru 1966-1971

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966, DPR-GR masa “Orde Baru” memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari “Orde Lama” ke “Orde Baru.” Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya.

2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
  3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.
- j. DPR Hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997

Setelah mengalami pengunduran sebanyak dua kali, pemerintahan “Orde Baru” akhirnya berhasil menyelenggarakan Pemilu yang pertama dalam masa pemerintahannya pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan Ketetapan MPRS No. XI Tahun 1966. Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada Sidang Umum MPR 1967, oleh Jenderal Soeharto, yang menggantikan Presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa Pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.

Menjelang Pemilu 1971, pemerintah bersama DPR-GR menyelesaikan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955.

Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan UU No. 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah

pemilihan (sistem proporsional). Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Sistem yang sama masih terus digunakan dalam enam kali Pemilu, yaitu Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Sejak Pemilu 1977, pemerintahan “Orde Baru” mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dari satu golongan karya (Golkar). Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada dipaksa melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut. Sementara mesin-mesin politik “Orde Baru” tergabung dalam Golkar. Hal ini diakomodasi dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Keadaan ini berlangsung terus dalam lima kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dalam setiap Pemilu tersebut, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak.

Dalam masa ini, DPR berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang

ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto.

k. DPR Hasil Pemilu 1999 (1999-2004)

DPR periode 1999-2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa “reformasi”. Setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar Pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat Pemilu tersebut membuahkan hasil.

Pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie, Pemilu untuk memilih anggota legislatif kemudian dilaksanakan. Pemilu ini dilaksanakan dengan terlebih dulu mengubah UU tentang Partai Politik (Parpol), UU Pemilihan Umum, dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU Susduk), dengan tujuan mengganti sistem Pemilu ke arah yang lebih demokratis. Hasilnya, terpilih anggota DPR baru.

Meski UU Pemilu, Parpol, dan Susduk sudah diganti, sistem dan susunan pemerintahan yang digunakan masih sama sesuai dengan UUD yang berlaku yaitu UUD 1945. MPR kemudian memilih Abdurrahman Wahid sebagai presiden dan Megawati Soekarnoputri sebagai wakil presiden. Ada banyak

kontroversi dan sejarah baru yang mengiringi kerja DPR hasil Pemilu 1999 ini.

Pertama, untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai “Buloggate”), presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah Ketetapan MPR No. III Tahun 1978. Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarnoputri.

Kedua, DPR hasil Pemilu 1999, sebagai bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Dalam soal lembaga-lembaga negara, perubahan-perubahan penting tersebut di antaranya: lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lahirnya sistem pemilihan presiden langsung, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi.

Ketiga, dari sisi jumlah UU yang dihasilkan, DPR periode 1999-2004 paling produktif sepanjang sejarah DPR di Indonesia dengan mengesahkan 175 RUU menjadi UU. Meski perlu dicatat

pula bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan PSHK tingginya kualitas ternyata tidak sebanding dengan kualitas (Susanti, dkk, 2004).

#### 1. DPR Hasil Pemilu 2004 (2004-2009)

Amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 membawa banyak implikasi ketatanegaraan yang kemudian diterapkan pada Pemilu tahun 2004. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan sistem pemilihan lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan adanya presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Dalam Pemilu tahun 2004 ini, mulai dikenal secara resmi lembaga perwakilan rakyat baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR merupakan representasi dari jumlah penduduk sedangkan DPD merupakan representasi dari wilayah. Implikasi lanjutannya adalah terjadi perubahan dalam proses legislasi di negara ini.

Idealnya, DPR dan DPD mampu bekerja bersama-sama dalam merumuskan sebuah UU. Hanya saja karena cacatnya amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945, relasi yang muncul menjadi timpang. DPR memegang kekuasaan legislatif yang lebih besar dan DPD hanya sebagai badan yang memberi pertimbangan kepada DPR dalam soal-soal tertentu.

m. Hasil Pemilu 2014

Berdasarkan perhitungan suara sementara dan perhitungan suara final untuk Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden (Pilpres 2014). Perhitungan rekapitulasi suara hasil pemilu 2014 akan selalu di-update hingga hasil final yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditetapkan.

Nama partai dan persentase

1. Partai Nasdem 6.72%
2. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 9.04%
3. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 6.79%
4. PDI Perjuangan (PDIP) 18.95%
5. Partai Golkar 14.75%
6. Partai Gerindra 11.81%
7. Partai Demokrat 10.19%
8. Partai Amanat Nasional (PAN) 7.59%
9. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 6.53%
10. Partai Hanura 5.26%
11. Partai Damai Aceh 0%
12. Partai Nasional Aceh 0%
13. Partai Aceh 0%
14. Partai Bulan Bintang 1.46%
15. PKP Indonesia (PKPI) 0.91%

## C. Kesetaraan Gender

### 1. Pengertian Kesetaraan gender

Konsep *gender* merupakan sifat dan perilaku yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan secara sosial maupun kultural, atau ada pula yang mengartikan sebagai bagian peran dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan yang ditetapkan masyarakat maupun budaya, disosialisasikan melalui proses sejarah yang panjang. Oleh karena dibentuk secara sosial budaya, maka “*gender*” bukan kodrat atau ketentuan Tuhan. Oleh karena bukan ketentuan Tuhan maka *gender* tidak bersifat tetap sehingga dapat diubah dari masa ke masa, berbeda untuk setiap kelas dan ras. Sebagai contoh “ketika tahu jenis anak yang akan dilahirkannya, orang tua cenderung menyiapkan segala perlengkapan bayi sesuai jenis kelamin anak, misalnya *pink* untuk warna perempuan, biru untuk laki-laki.” Sejak lahir budaya kita dilekatkan bahwa “biru adalah warna untuk laki-laki” dan “*pink* untuk perempuan”.

Selama ini, masyarakat di mana kita tinggalah yang menciptakan sikap dan perilaku yang berdasarkan *gender*, yang menentukan apa yang seharusnya membedakan perempuan dan laki-laki. Keyakinan akan pembagian tersebut diwariskan secara turun temurun, melalui proses belajar di dalam keluarga dan masyarakat, melalui proses dominasi. Artinya, proses sosialisasi konsep *gender* kurang dilakukan secara halus maupun dalam bentuk indoktrinasi. Proses itu menuntut setiap orang baik itu laki-laki atau perempuan berpikir, bersikap, bertindak sesuai dengan ketentuan sosial budaya di mana mereka tinggal.

Konsep *gender* juga menyebabkan terbentuknya stereotip yang ditetapkan secara budaya atau hal yang umum tentang karakteristik *gender* yang spesifik, berupa karakteristik yang berpasangan yang dapat menggambarkan perbedaan *gender*. Dapat dilihat bahwa hal itu dibentuk saling bertentangan, tetapi karakteristiknya saling berkaitan. Sebagai contoh laki-laki adalah makhluk yang rasional maka perempuan mempunyai karakteristik yang berlawanan yaitu tidak rasional dan rasional.

Kata *gender* dalam bahasa Indonesia dipinjam dari bahasa Inggris. Dalam kamus tidak secara jelas dibedakan pengertian kata *sex* dan *gender*. Sementara belum ada uraian yang mampu menjelaskan secara singkat dan jelas mengenai konsep *gender* dan mengapa konsep tersebut penting guna memahami sistem ketidakadilan sosial. Menurut Mansoer Fakhri (2004, h. 8) : Untuk memahami konsep *gender* harus dipahami kata *gender* dengan kata *sex* (jenis kelamin).

Pengertian jenis kelamin merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Misalnya, bahwa manusia jenis kelamin adalah manusia yang memiliki jakala (kalamenjing), memiliki penis, memproduksi sperma, dll. Sedangkan perempuan memiliki alat reproduksi seperti rahim, memproduksi telur, memiliki vagina, alat menyusui, dll. Organ tersebut secara biologis melekat pada manusia jenis laki-laki atau perempuan untuk selamanya. Artinya organ tersebut secara biologis tidak bisa dipertukarkan antara organ biologis yang melekat pada manusia laki-laki dan perempuan. Secara permanen merupakan ketentuan biologis atau sering dikatakan sebagai ketentuan Tuhan atau kodrat. Sedangkan konsep

*gender*, masih menurut Mansoer Fakhri (2004, h. 8) dikemukakan : Konsep *gender* adalah suatu sifat yang melekat pada jenis kelamin laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural.

## **2. Masalah Pokok Kesetaraan Gender**

Pada dasarnya semua orang sepakat bahwa perempuan dan laki-laki berbeda. Namun, *gender* bukanlah jenis kelamin laki-laki dan perempuan sebagai pemberian Tuhan. *Gender* lebih ditekankan pada perbedaan peranan dan fungsi yang ada dan dibuat oleh masyarakat. Oleh karena itu, *gender* penting di pahami dan dianalisa untuk melihat apakah perbedaan tersebut menimbulkan diskriminasi dalam artian perbedaan yang membawa kerugian dan penderitaan terhadap pihak perempuan. Sebenarnya, kita telah mempunyai basis legal yang menjamin hak-hak dan kesempatan bagi laki-laki dan perempuan. Hal tersebut terlihat dari Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan yang di buat oleh PBB pada tahun 1993. Namun, deklarasi tersebut tidak begitu dikenal oleh masyarakat di Indonesia, sehingga jarang dibuat sebagai acuan dalam kegiatan penyelesaian masalah yang berbasis *gender* (Sunanti Zalbawi, 2004).

Di Indonesia, isu kesetaraan *gender* akhir-akhir ini menjadi isu yang tidak ada habisnya dan masih berusaha terus di perjuangkan baik di tingkat eksekutif maupun legislatif. Hal tersebut seperti yang diutarakan oleh Imam Prasodjo dalam Kompas 29 Juli 2010, menyatakan bahwa permasalahan perspektif *gender* yang paling substantif juga terlihat di eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Permasalahan tersebut mencakup substantif pemahaman tentang kebijakan berspektif *gender* itu

sendiri. Peningkatan kesadaran dan pemahaman itu, harus dibarengi dengan adanya keterwakilan perempuan-perempuan dalam lembaga-lembaga negara, terutama lembaga pembuat kebijakan. Mengingat perempuan masih saja mengalami ketimpangan di bidang pendidikan, sosial, politik, dan ekonomi hanya karena perkembangan pengetahuan masyarakat Indonesia tentang *gender* itu sendiri masih sangat lambat.

#### Konsep *gender* dalam kehidupan masyarakat Indonesia

- a. Lingkungan keluarga Posisi perempuan dalam keluarga pada umumnya dan di masyarakat Indonesia pada khususnya, masihlah berada di bawah laki-laki. Seperti kasus istri yang bekerja di luar rumah harus mendapat persetujuan dari suami, namun pada umumnya meskipun istri bekerja, haruslah tidak boleh memiliki penghasilan dan posisi lebih tinggi dari suaminya. Meskipun perempuan sudah bekerja di luar rumah, mereka juga harus memperhitungkan segala kegiatan yang ada di rumah, mulai dari memasak hingga mengurus anak.
- b. Lingkungan pendidikan di bidang pendidikan, perempuan menjadi pilihan terakhir untuk mendapatkan akses. Oleh karena itu, tingkat buta huruf tertinggi di Indonesia juga masih didominasi oleh kaum perempuan (kompas, 29 Juli 2010).
- c. Lingkungan pekerjaan Perempuan yang memiliki akses pendidikan yang tinggi pada umumnya bisa mendapatkan pekerjaan yang layak. namun, pemilihan pekerjaan tersebut masih berbasis *gender*. Perempuan dianggap kaum yang lemah, pasif dan dependen. Pekerjaan seputar bidang

pelayanan jasa seperti bidang administrasi, perawat, atau pelayan toko dan pekerjaan dengan sedikit ketrampilan seperti pegawai administrasi dan hanya sedikit saja yang menduduki jabatan *manager* atau pengambil keputusan (Abbott dan Sapsford, 1987).

### **3. Usaha-Usaha Kesetaraan Gender**

Upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan *gender* sebagai visi Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI sebenarnya merupakan bentuk pembaruan pembangunan pemberdayaan perempuan yang selama tiga dasa warsa telah memberikan manfaat yang cukup besar. Berbagai peningkatan pemberdayaan perempuan bisa dilihat dengan meningkatnya kualitas hidup perempuan dari berbagai aspek , meskipun masih belum optimal.

Untuk meningkatkan status dan kualitas perempuan juga telah diupayakan namun hasilnya masih belum memadai, ini terlihat dari kesempatan kerja perempuan belum membaik, beban kerja masih berat, kedudukan masih rendah. Di lain pihak, pada saat ini masih banyak kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang belum peka *gender*, yang mana belum mempertimbangkan perbedaan pengalaman, aspirasi dan kepentingan antara perempuan dan laki-laki serta belum menetapkan kesetaraan dan keadilan *gender* sebagai sasaran akhir pembangunan.

Upaya mengaktualisasikan dan memanifestasikan dan mengakselerasikan PUG di sektor strategis, propinsi dan kabupaten/kota, Kementerian Pemberdayaan Perempuan juga telah melaksanakan program dan langkah konkrit antara lain:

- a. Program Pengembangan dan keserasian kebijakan pemberdayaan perempuan, serta serangkaian koordinasi telah dilakukan dalam upaya perbaikan undang-undang yang masih bias *gender* seperti UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan UU No. 62 tahun 1958 tentang Kewarganegaraan.
- b. program Peningkatan Peran serta masyarakat dan penguatan kelembagaan PUG dilakukan dengan melalui: sosialisasi, advokasi, dan pelatihan analisis *gender* baik di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kota;
- c. Pengembangan modul sosialisasi/advokasi *gender*;
- d. pengembangan alat untuk analisis *gender* yang digunakan dalam perencanaan program dan dikenal dengan *Gender Analysis Pathway* (GAP); dan *Problem Base Analysis* (PROBA).
- e. Pengembangan Homepage untuk penyediaan data dan informasi program pembangunan pemberdayaan perempuan, konsep kesetaraan dan keadilan *gender* dan jaringan informasi dengan website;
- f. Penyusunan Profil *gender* untuk 26 provinsi;
- g. Fasilitasi bantuan teknis kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota;
- h. Tersedianya data dan informasi yang terpilah menurut jenis kelamin secara berkala dan berkesinambungan dari provinsi dan kabupaten/kota mengenai pengarusutamaan *gender* dalam pembangunan daerah.