

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini meninjau, memaparkan serta memberikan penjelasan secara terperinci terkait dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Temuan-temuan dalam penelitian sebelumnya yang dengan pokok bahasan yang sama digunakan sebagai bahan kajian terhadap penelitian saat ini. Kemudian, pada bagian ini juga akan disajikan beberapa tinjauan teoritis dan konseptual yang nantinya digunakan sebagai sudut pandang analisis penelitian. Pemaparan mengenai teori serta konsep yang digunakan penulis selama penelitian dimaksudkan untuk memudahkan penulis dalam mengkaji serta menganalisis temuan-temuan di lapangan. Sehingga teori-teori tersebut dapat dikomparasikan dengan kondisi dan praktik di lapangan.

Selain itu, bagian ini juga akan memberikan gambaran mengenai alur pikir penelitian yang digunakan oleh penulis dalam mengkaji pokok bahasan yang akan disajikan dalam bentuk diagram alur. Gambaran alur pikir tersebut dimaksudkan sebagai acuan bagi penulis dalam melakukan penelitian serta guna memudahkan pembaca dalam memahami alur permasalahan dalam penelitian ini.

2.1 Penelitian Terdahulu

Penulis akan menjelaskan mengenai penelitian-penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan terkait dengan peranan legislator perempuan pada tindak kasus kekerasan dalam rumah tangga pada sub bab ini. Pemaparan dalam sub bab ini akan memuat fokus penelitian sejenis serta perbedaannya dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Selain itu, hasil dari penelitian terdahulu ini juga bisa

dijadikan sebagai acuan atau referensi penelitian bagi penulis untuk melihat apakah penelitian ini merupakan penelitian yang menjadi perbaikan dari penelitian-penelitian sebelumnya atau merupakan penelitian baru. Berikut pemaparan singkat mengenai penelitian-penelitian terdahulu :

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Rahmi Nuraini pada tahun 2012 dengan judul “Perilaku Politik Legislator Perempuan Dalam Memperjuangkan Kepentingan Perempuan”. Penelitian yang menggunakan metode analisis etnografi kritis ini menempatkan fokus penelitiannya bermaksud mengkaji perilaku politik legislator perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini mengambil segi konstruksi budaya dan Bahasa sebagai cara pandang dalam menngkaji permasalahan tersebut. Hasilnya, dilihat dari Bahasa politiknya perempuan tidak harus mentransformasikan bahasa politik dalam model yang diterima oleh laki-laki (model maskulin). Perempuan dapat mengembangkan model alternatif untuk mengekspresikan pengalaman dan kode dalam pesan sebagai upaya mendefinisikan bahasa yang lebih dapat diterima. Model alternative yang menggabungkan model maskulin dan feminine ini merupakan solusi terbaik legislator perempuan untuk mengurangi tekanan yang dilakukan oleh laki-laki.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Lamber Missa pada tahun 2010 dengan judul “Studi Kriminologi Penyelesaian Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Wilayah Kota Kupang Propinsi Nusa Tenggara Timur”. Penelitian yang menggunakan metode yuridis empiris ini berfokus untuk melakukan studi kriminologi dan hukum adat dalam konteks penegakan hukum, dan pendekatan

empiris dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana perspektif masyarakat Kota Kupang mengenai KDRT dan faktor-faktor penyebabnya. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa KDRT dapat terjadi karena faktor-faktor ekonomi, kecemburuan dan minuman keras. Jadi selain penyelesaian menurut adat, juga menggunakan hukum Negara yang diatur di dalam UU KDRT. Apapun bentuk penyelesaiannya, tindak kekerasan dalam rumah tangga jika dilihat dari aspek kriminologi tetap dipandang sebagai tindak kriminal. Oleh karena itu penyelesaiannyapun tetap berpedoman pada hukum pidana.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Adrianus Jacobus pada tahun 2016 dengan judul “Peranan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Perempuan Dalam Merespon Kepentingan Perempuan Di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro”. Penelitian yang menggunakan metode kualitatif ini berfokus untuk mengetahui peran anggota yang mewakili kaum perempuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di Kabupaten Siau Tagulandang Biaro, termasuk didalamnya Kekerasan dalam Rumah Tangga. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa peran anggota DPRD Perempuan dalam mengakomodir kepentingan perempuan masih sangat kurang, baik dari legislasi maupun pengawasan. Kekurangan tersebut dipengaruhi faktor kuantitas, di mana belum terpenuhinya kuota 30% anggota perempuan di kursi legislatif di Kabupaten Siau Tagulandang Biaro. Selain itu, hal tersebut juga dipengaruhi oleh minimnya inisiatif DPRD perempuan dalam menginisiasi regulasi yang pro terhadap masalah perempuan, termasuk kekerasan.

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Rosawati pada tahun 2014 dengan judul “Kinerja Legislatif Perempuan di DPRD Kabupaten Banyumas Periode 2009 – 2014”. Penelitian yang menggunakan metode deskriptif kualitatif ini memfokuskan pada kinerja anggota DPRD Perempuan Kabupaten Banyumas dalam melaksanakan 3 fungsi legislatifnya, yakni legislasi, anggaran dan pengawasan. Penelitian ini melihat pada sejauh apa kinerja mereka berdampak pada perempuan yang diwakilinya. Hasilnya selama menjalani masa jabatannya, kinerja anggota dewan ini dinilai masih minim dalam menangani masalah perempuan, seperti misalnya kekerasan dalam rumah tangga, permasalahan anak dan keluarga dan lain sebagainya.

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Maharani pada 2008 dengan Judul “Peran Anggota Legislatif Perempuan dalam Merespon Kepentingan Perempuan di Kota Makassar”. Penelitian yang menggunakan metode kualitatif deskriptif analitis ini memfokuskan pada bagaimana legislatif perempuan dalam memperjuangkan kepentingan kaum perempuan dan menangani permasalahan perempuan seperti hak reproduksi, kekerasan perempuan serta marginalisasi. Hasilnya secara kuantitas jumlah kuota 30% keterwakilan perempuan di DPRD Kota Makassar belum terpenuhi, pada pemilu legislatif 2009 hanya terpilih dan menempatkan 7 (tujuh) orang wakil perempuan di parlemen. Namun secara kualitas ketujuh anggota DPRD Perempuan Kota Makassar telah menunjukkan perannya dalam merespon kepentingan perempuan di DPRD Kota Makassar. Seperti misalnya usulan perda kawasan anti rokok dan khusus ibu menyusui serta penambahan anggaran pendampingan korban KDRT.

Untuk memahami lebih jelas mengenai beberapa penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini, berikut penulis sajikan dalam tabel sederhana dibawah ini.

Tabel 2.1

Penelitian Terdahulu

No.	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Titik Pembeda
1	Perilaku Politik Legislator Perempuan Dalam Memperjuangkan Kepentingan Perempuan. (Rahma Nuraini, 2012)	Hasilnya, dilihat dari Bahasa politiknya perempuan tidak harus mentransformasikan bahasa politik dalam model yang diterima oleh laki-laki (model maskulin). Perempuan dapat mengembangkan model alternatif untuk mengekspresikan pengalaman dan kode dalam pesan sebagai upaya mendefinisikan bahasa yang lebih dapat diterima.	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus penelitian pada mengkaji perilaku politik legislator perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah - Penelitian yang menggunakan metode analisis etnografi kritis
2	Studi Kriminologi Penyelesaian Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Wilayah Kota Kupang Propinsi Nusa Tenggara Timur (Lamber Missa, 2010)	KDRT dapat terjadi karena faktor-faktor ekonomi, kecemburuan dan minuman keras. Jadi selain penyelesaian menurut adat, juga menggunakan hukum Negara yang diatur di dalam UU KDRT. Apapun bentuk penyelesaiannya, tindak kekerasan dalam rumah tangga jika dilihat dari aspek kriminologi tetap dipandang sebagai tindak kriminal. Oleh karena itu penyelesaiannya tetap berpedoman pada hukum pidana.	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian berfokus pada korban KDRT - Menggunakan pendekatan kriminologi dalam memahami masalah

3	Peranan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Perempuan Dalam Merespon Kepentingan Perempuan Di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro (Adrianus Jacobus, 2016)	Peran anggota DPRD Perempuan dalam mengakomodir kepentingan perempuan masih sangat kurang, baik dari legislasi maupun pengawasan. Kekurangan tersebut dipengaruhi faktor kuantitas, di mana belum terpenuhinya kuota 30% anggota perempuan di kursi legislatif di Kabupaten Siau Tagulandang Biaro. Serta minimnya inisiatif DPRD perempuan dalam menginisiasi regulasi yang pro terhadap masalah perempuan, termasuk didalamnya yakni kekerasan dalam rumah tangga.	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian ini berfokus pada peran anggota legislatif perempuan - Menggunakan pendekatan kelembagaan dalam memahami masalah.
4	Kinerja Legislatif Perempuan di DPRD Kabupaten Banyumas Periode 2009 – 2014 (Rosawati, 2014)	Kinerja anggota dewan ini dinilai masih minim dalam menangani masalah perempuan, seperti misalnya kekerasan dalam rumah tangga, permasalahan anak dan keluarga dan lain sebagainya.	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian ini berfokus pada kinerja anggota DPRD dalam menjalankan fungsi legislative. - Menggunakan metode deskriptif kualitatif dalam mengkaji pokok bahasan
5	Peran Anggota Legislatif Perempuan dalam Merespon Kepentingan Perempuan di Kota Makassar (Maharani, 2008)	kuantitas jumlah kuota 30% keterwakilan perempuan di DPRD Kota Makassar belum terpenuhi, pada pemilu legislatif 2009 hanya terpilih dan menempatkan 7 (tujuh) orang wakil perempuan di parlemen. Namun secara kualitas ketujuh anggota DPRD Perempuan Kota Makassar telah menunjukkan perannya dalam merespon kepentingan perempuan di DPRD Kota Makassar.	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian ini berfokus pada legislatif perempuan dalam memperjuangkan kepentingan kaum perempuan dan menangani permasalahan perempuan seperti hak reproduksi, kekerasan perempuan serta marjinalisasi.

		Seperti misalnya usulan perda kawasan anti rokok dan khusus ibu menyusui serta penambahan anggaran pendampingan korban KDRT.	- Menggunakan pendekatan institusional dalam membedah masalah.
--	--	--	--

Sumber: Data Olahan penulis, 2017

2.2 Kajian Teoritis

2.2.1 Pendekatan New-Institutionalism

Terdapat dua pendekatan Institusional dalam mempelajari ilmu politik, yakni *Old- Institutionalism* (Institusionalis lama) dan *New Institutionalism* (Institusionalis Baru). Pendefinisian institusionalis. Menurut Rhodes (1997:68) yakni,

“Pendekatan institusional adalah suatu subjek masalah yang mencakup peraturan, prosedur, dan organisasi formal pemerintahan. Ia memakai alat-alat ahli hukum dan sejarawan untuk menjelaskan batas-batas pada perilaku politik maupun efektivitas demokratis, dan ia membantu perkembangan mode Westminster tentang demokrasi representatif”¹

Secara umum, pendekatan ini mengkaji lembaga/organisasi yang memiliki struktur dan fungsi untuk mencapai tujuan. Pendekatan institusional yang menjadi sebutan umum bagi institusionalis lama sering dinamakan pula dengan pendekatan tradisional, di mana sifat bahasan tradisional menyangkut pada undang-undang dasar, masalah kedaulatan, kedudukan, dan kekuasaan formal serta yuridis dari lembaga-lembaga kenegaraan seperti parlemen, badan eksekutif, dan yudikatif.² Pembahasan dalam pendekatan ini hanya seputar 3 lembaga kenegaraan, partai

¹ David Marsh dan Gery Stoker.2011. Teori dan Metode dalam Ilmu Politik.Bandung : Nusamedia. Hlm.108

² Miriam Budiarmo. 2010. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama. Hlm.72

politik, pemilu, dengan unit analisa yang berfokus pada kewenangan dari tiap-tiap lembaga sesuai konstitusi serta perundang-undangan.

Mempelajari parlemen atau lembaga legislatif, apabila menggunakan pendekatan ini, maka yang dibahas yakni kekuasaan serta wewenang yang dimilikinya seperti tertuang dalam naskah-naskah resmi (undang-undang dasar, undang-undang atau peraturan atau tata tertib); hubungan formal dengan badan eksekutif; struktur organisasi (pembagian dalam komisi, jenjang-jenjang pembicaraan) atau hasil kerjanya (berapa undang-undang yang telah dihasilkan).

Pendekatan institusional lebih bersifat statis, deskriptif daripada bersifat analitis karena lebih banyak mengulas sejarah. Selain itu pendekatan ini juga lebih sering bersifat normatif, yakni sesuai dengan ideal atau standar tertentu. Terdapat lima karakteristik atau kajian utama pendekatan ini, yang meliputi :³

1. Legalisme (*legalism*), yang mengkaji aspek hukum, yaitu peranan pemerintah pusat dalam mengatur hukum;
2. Strukturalisme, yakni berfokus pada perangkat kelembagaan utama atau menekankan pentingnya keberadaan struktur dan struktur itu pun dapat menentukan perilaku seseorang;
3. Holistik (*holism*) yang menekankan pada kajian sistem yang menyeluruh atau holistik alih-alih dalam memeriksa lembaga yang "bersifat" individu seperti legislatif;
4. Sejarah atau *historicism* yang menekankan pada analisisnya dalam aspek sejarah seperti kehidupan sosial-ekonomi dan kebudayaan;
5. Analisis normatif atau *normative analysis* yang menekankan analisisnya dalam aspek yang normatif sehingga akan terfokus pada penciptaan *good government*

Berbeda dengan institusionalis lama. Institusionalis baru lebih banyak memiliki variasi bahasan lain selain politik, yakni sosiologi dan ekonomi. Apabila

³ Ramlan Subakti. 1992. Memahami Ilmu Politik. Jakarta: Pt Grasindo. Hlm. 131

institusionalis lama membahas pada lembaga-lembaga negara secara statis, institusionalis baru lebih menekankan pada melihat institusi negara sebagai hal yang dapat diperbaiki ke tujuan tertentu. Institusionalis baru juga lahir karena dipengaruhi oleh *rational choice* dan *behavioralism*. Institusionalis baru dirumuskan secara inti oleh Robert e Godin menjadi beberapa pokok bahasan, sebagai berikut ;⁴

1. Aktor dan kelompok melaksanakan proyeknya dalam suatu konteks yang dibatasi secara kolektif.
2. Pembatasan-pembatasan itu terdiri dari institusi-institusi, yaitu : a) pola norma dan pola peran yang telah berkembang dalam kehidupan sosial, dan b) perilaku dari mereka yang memegang peran itu. Peran itu telah ditentukan secara sosial dan mengalami perubahan terus-menerus. Sekalipun demikian, pembatasan-pembatasan ini dalam banyak hal juga memberi keuntungan bagi individu atau kelompok dalam mengejar proyek mereka masing-masing.
3. Hal ini disebabkan karena faktor-faktor yang membatasi kegiatan individu dan kelompok, juga mempengaruhi pembentukan preferensi dan motivasi dari aktor dan kelompok-kelompok.
4. Pembatasan-pembatasan ini mempunyai akar historis, sebagai peninggalan dari tindakan dan pilihan-pilihan masa lalu.
5. Pembatasan-pembatasan ini mewujudkan, memelihara, dan memberi peluang serta kekuatan yang berbeda kepada individu dan kelompok masing-masing.

Institusionalis baru juga memiliki cabang pendekatan yang berbeda dari institusionalis lama, hal ini juga sekaligus yang menjadi titik pembeda atau karakteristik dari masing-masing pendekatan-pendekatan. Terdapat tujuh cabang institusionalis baru, meliputi ;⁵

1. *Institusionalis normatif* mempelajari bagaimana norma dan nilai yang dikandung dalam institusi politik membentuk perilaku individu.
2. *Institusionalis pilihan rasional* menyatakan bahwa institusi politik adalah sistem aturan dan desakan yang di dalamnya individu berusaha untuk memaksimalkan kegunaan mereka.

⁴ Miriam Budiarto. 2010. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.Hlm. 98

⁵ Ibid, Hlm.115

3. *Institusionalis historis* melihat pada bagaimana pilihan yang dibuat tentang desain institusional sistem pemerintahan mempengaruhi pembuatan keputusan individu di masa depan.
4. *Institusionalis empiris*, yang paling mirip dengan pendekatan ‘tradisional’, mengelompokkan berbagai jenis institusional dan menganalisis dampak praktisnya terhadap kinerja pemerintah.
5. *Institusionalis internasional* menunjukkan bahwa perilaku negara disetir oleh desakan struktural (formal dan informal) atau kehidupan politik internasional.
6. *Institusionalis sosiologis* mempelajari cara institusi menciptakan makna bagi individu, memberikan batu-bata teoritis yang penting bagi institusionalisme normative dalam ilmu politik.
7. *Institusionalis jaringan* menunjukkan bagaimana pola-pola interaksi yang diatur tapi seringkali informal antara individu dan kelompok bisa membentuk perilaku politik.

Salah satu cabang yang dipakai pada institusionalis baru ialah institusional pilihan rasional. Penganut institusional pilihan rasional lebih banyak memfokuskan perhatian pada persoalan tentang bagaimana aktor-aktor yang ada membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Institusi adalah fungsi dari kepentingan, bagi mereka. Pendekatan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh behavioralisme dan *rational choice* (Pilihan rasional) yang melihat bahwa interaksi manusia merupakan manifestasi dari kepentingan diri. Secara umum, para penganut pendekatan ini berargumen bahwa aktor (baik individu maupun organisasi) selalu memiliki seperangkat preferensi atau selera yang baku. Mereka berperilaku sepenuhnya secara instrumental. Tujuannya adalah agar capaian-capaian atas preferensi-preferensi tersebut bisa dimaksimalkan serta diwujudkan lewat cara-cara yang strategis. Dengan begitu maka kalkulasi yang luas sangat diperlukan oleh mereka.⁶

⁶ Hall and Taylor, 1996:945 dalam Diego Romario De Fretes.2015. Sikap Elit Lokal Dalam Merespon Kebijakan Otonomi Khusus Papua. Yogyakarta :Ugm. Hlm. 14

Dalam pandangan institusionalisme pilihan rasional-seperti halnya teori pilihan rasional-manusia secara individual-yang juga merupakan representasi dari sebuah institusi dipandang sebagai individu rasional yang bertindak atas dorongan kepentingan rasional, didasari oleh perhitungan ekonomis, untung-rugi, memaksimalkan keuntungan dan aksi- reaksi dari aktor lainnya. Asumsi mendasar dari institusionalisme pilihan rasional adalah bahwa individu adalah aktor sentral dalam proses politik, dan bahwa orang-orang bertindak rasional untuk memaksimalkan utilitas pribadi. Salah satu mencapai tujuan tersebut secara efektif adalah melalui tindakan institusional, dan perilaku mereka juga dibentuk oleh lembaga .⁷

Institusional pilihan rasional disini melihat pada usaha individu untuk memaksimalkan kegunaanya. Kemudian pendekatan ini juga dapat melihat kecenderungan apa yang menyebabkan institusi bekerja terutama dalam melaksanakan fungsinya. Apabila menganalisis fungsi legislatif, maka pendekatan ini dapat digunakan pada bagaimana legislator dapat memaksimalkan kinerja fungsinya untuk dalam institusi tersebut.

Berkaitan dengan beberapa penjabaran institusional pilihan rasional menurut Hall Taylor dalam memandang suatu cara kerja institusi, terdapat beberapa poin penting untuk melihat berjalannya institusi dalam kaca mata institusional pilihan rasional, yakni meliputi;

⁷ Peters, 1991: 45 dalam M Fajar Shodiq Ramafhan, Tri Hendra. 2016. Pembiaran Pada Potensi Konflik dan Kontestasi Semu Pemilu Kota Blitar: Analisis Institusionalisme Pilihan Rasional. Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1 (2) (2016) 136-153. Semarang : UNNES. Hlm. 140. Yang diakses dari <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/JPI> . pada 15 Oktober 2017 pukul 17.00 WIB.

1. Keterlibatan Aktor.

Pelaku atau anggota institusi yang menjalankan peranannya dalam organisasi politik. Lebih dari sekedar identitas anggota, disini dijelaskan terkait peranan atau fungsinya dalam suatu institusi. Dalam penulisan ini maka, yang dibahas terkait aktor dalam institusinya yakni anggota legislatif, beserta pada objek yang diawasi, yakni beberapa dinas dibawah lembaga eksekutif.

2. Perilaku atau Tindakan untuk pencapaian tujuan.

Institusional pilihan rasional mendasarkan pada bagaimana aktor bertindak untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai dengan rasional individu. Disini akan dilihat bagaimana tindakan atau perilaku individu menggunakan logika rasionalnya untuk menjalankan peranannya dalam suatu institusi maupun pengambilan keputusan. Termasuk didalamnya apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi individu dalam bertindak untuk mencapai tujuannya. Dalam penulisan ini, fokus poin ini akan menganalisis bagaimana anggota legislatif perempuan maupun instansi terkait berperan melaksanakan tupoksinya masing-masing berdasarkan logika rasional individu.

3. Kepentingan-Kepentingan tertentu.

Kepentingan menjadi kata kunci apabila membahas institusional pilihan rasional. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa, Penganut institusional pilihan rasional akan memfokuskan perhatian pada persoalan tentang bagaimana aktor-aktor yang ada membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Kepentingan disini tidak selalu berkonotasi buruk pada kepentingan individu. Kepentingan juga dapat dimaksudkan sebagai

tercapainya tujuan untuk masyarakat luas. Dalam hal ini, maka fokus bahasan akan melihat pada bagaimana cara kerja anggota legislatif perempuan beserta objek penelitian, apakah dalam pelaksanaannya terdapat kepentingan-kepentingan khusus, atau semua tugas dilaksanakan sesuai pada tujuan yang disepakati.

4. Instrumen atau aturan dalam lembaga.

Aktor yang menjalankan fungsi institusinya dengan menggunakan logika rasional, sepenuhnya bekerja secara instrumental. Instrumen atau dalam hal ini aturan yang disusun olehnya menjadi alat pencapaian kepentingan yang ingin didapatnya. Penulisan ini akan melihat bagaimana dilaksanakannya aturan-aturan yang telah disusun baik berjalan positif maupun negatif.

2.2.2 Fungsi Pengawasan Legislatif

Fungsi pengawasan merupakan salah satu dari 3 fungsi anggota legislatif, selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Sebelum memahami makna fungsi pengawasan oleh lembaga legislatif, akan dijabarkan terlebih dahulu definisi pengawasan oleh beberapa tokoh. Sarwoto memberikan definisi pengawasan dalam sisi manajerial organisasi sebagai berikut :⁸

Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan hasil yang dikehendaki.

Kemudian, S.P. Siagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut:⁹ Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

⁸ Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir. 1998. Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah. Jakarta : Rineka Cipta. Hlm.18

⁹ Ibid, Hlm. 19.

Definisi pengawasan lain yang berbeda dengan kedua definisi sebelumnya, Soekarno K menjelaskan bahwa Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.¹⁰

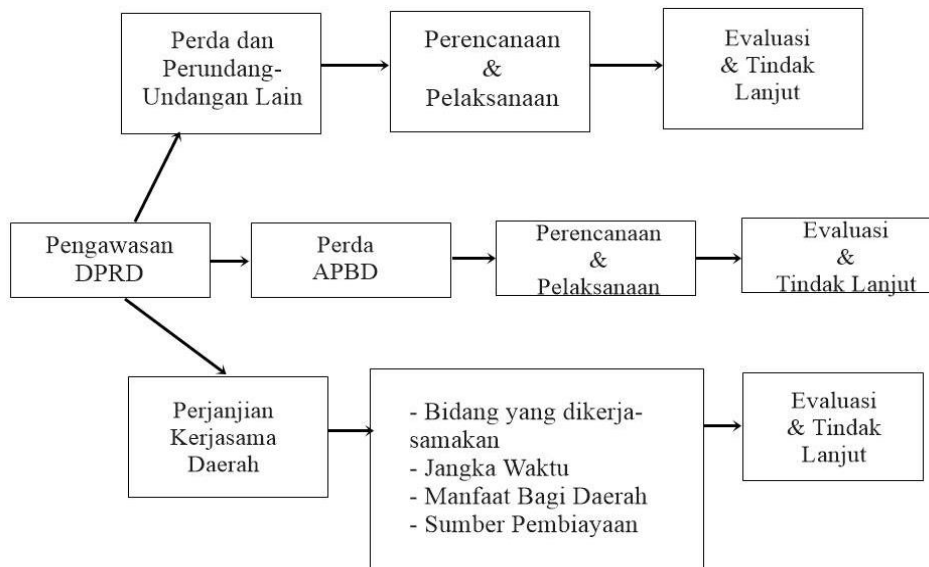
Secara sederhana, ketiga definisi sebelumnya menjelaskan bahwa, pengawasan merupakan setiap usaha serta tindakan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Sedangkan dalam ranah legislatif, fungsi pengawasan atau bisa disebut fungsi kontrol ini bertujuan untuk mengawasi aktivitas badan eksekutif agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkannya. Pengawasan dilakukan melalui sidang-sidang panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, dan sebagainya.¹¹ Pengawasan yang terlaksana dengan baik dapat menjadikan pelaksanaan pekerjaan dengan baik, sehingga tujuan pelaksanaan dari suatu kebijakan atau peraturan dapat terlaksana. Adanya fungsi pengawasan ini untuk diketahui sejauh mana adanya penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, kendala dalam pelaksanaan peraturan atau kebijakan. Sehingga, hasil dari pengawasan dapat dijadikan sebagai acuan untuk dievaluasi kedepannya.

Kemudian berkaitan dengan ruang lingkup pengawasan DPRD dapat dilihat melalui bagan berikut,

¹⁰ Ibid, Hlm. 20

¹¹ Miriam Budiarjo. 2010. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 324

Bagan 2.1 Ruang Lingkup Pengawasan DPRD



Sumber : Sadu Wasistiono.dkk. 2009. Meningkatkan Kinerja DPRD. Bandung :

Fokusmedia.Hlm.161

Pengawasan DPRD meliputi tiga hal yaitu :¹²

- 1) Pengawasan terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan lainnya.
- 2) Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD.
- 3) Pengawasan terhadap Perjanjian Kerjasama dengan Pihak ketiga.

Kemudian, berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap perda dan perundang-undangan. Secara khusus, pengawasan DPRD terhadap perda dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dengan apakah telah dilaksanakannya beberapa kegiatan berikut, yakni ;¹³

¹² Sadu Wasistiono.dkk. 2009. Meningkatkan Kinerja DPRD. Bandung : Fokusmedia.Hlm. 149

¹³ Ibid, Hlm.149

- 1) Pelaksanaan dengar pendapat,
- 2) Kunjungan Kerja,
- 3) Pembentukan Panitia Khusus,
- 4) Pembentukan panitia kerja sesuai peraturan dan tata tertib DPRD.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan sebenarnya DPRD memiliki rencana atau agenda pengawasan meliputi siapa, apa yang diawasi serta mengapa harus diawasi. Namun, para wakil rakyat ini belum memandang pengawasan sebagai bagian dari proses manajerial dan politik. Dari hasil studi KPK pada 13 DPRD Propinsi serta Kabupaten/Kota, ditemukan tidak ada satupun lembaga DPRD yang menyusun agenda pengawasan.¹⁴ Hal lain yang menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yakni sampai saat ini pun belum ada standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD.

Fungsi pengawasan ini menjadi titik acuan untuk mengevaluasi kebijakan setelah DPRD melakukan fungsi legislasi dan fungsi anggaran. DPRD melakukan fungsi ini untuk mengetahui serta menelaah berjalannya peraturan daerah yang dibuatnya apakah berhasil maupun tidak, dengan melihat pada berbagai aspek mulai dari formulasi hingga pada tahap implementasi peraturan. Hal ini juga diperuntukkan agar dapat mengetahui berbagai kesalahan, hambatan dalam tahap pelaksanaan peraturan daerah, serta menjadi acuan bagi keberhasilan pelaksanaan peraturan.

¹⁴ Ibid, 157

2.2.3 Legislator Perempuan

Sepanjang sejarah di Indonesia, terdapat perubahan dalam cara penyelenggaraan pemilu, dengan jumlah partai politik yang cukup besar di bawah pemerintahan Orde Lama, menjadi tiga partai di bawah rezim Orde Baru, kemudian berkembang menjadi 48 partai di era reformasi. Hal tersebut menghasilkan perubahan yang signifikan dalam pola representasi perempuan dalam berbagai lembaga negara, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pada berbagai tingkatan administrasi pemerintahan. Negara yang menganut sistem nilai patriarkis seperti Indonesia, kesempatan perempuan untuk menjadi politisi relatif terbatas karena persepsi masyarakat mengenai pembagian peran antara laki-laki dan perempuan, yang cenderung bias kearah membatasi peran perempuan pada urusan rumah tangga. Namun, di era reformasi, kesempatan perempuan untuk turut serta dalam ranah legislatif diberikan ruang dengan pemberian kuota 30%. Poin yang menyangkut partisipasi politik perempuan dicantumkan dalam UU tersebut pada pasal 55 tentang Tata Cara Pengajuan Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Di mana dalam poin tersebut dinyatakan bahwa bakal calon anggota memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Terlepas dari kontroversi terkait pemenuhan kuota 30% di ranah legislatif. Adanya partisipasi perempuan dalam ranah parlemen seharusnya dapat dimaksimalkan kinerjanya agar berbagai peraturan serta kebijakan yang disusun oleh lembaga legislatif, baik di pusat maupun daerah terumuskan dengan prinsip

“ramah perempuan”. Terdapat beberapa strategi untuk meningkatkan pengaruh perempuan sebagai wakil rakyat.¹⁵

- 1) Meningkatkan kepedulian tentang pentingnya representasi perempuan dalam perwakilan,
- 2) Bekerja kemitraan dengan laki-laki,
- 3) Memperluas kelompok calon perempuan yang dapat dipilih,
- 4) Mengambil sikap positif dengan memasukkan kandidat-kandidat perempuan yang pro-aktif untuk ikut dalam penyelenggaraan pemilu.
- 5) Lakukan amandemen undang-undang yang memperbolehkan diskriminasi positif.
- 6) Tingkatkan standar kehidupan umum dan akses pada sumber-sumber daya bagi semua perempuan.
- 7) Bangun dan pertahankan jaringan dengan organisasi atau lembaga swadaya masyarakat berbasis perempuan.
- 8) Kaukus dan jaringan.
- 9) Manfaatkan media massa secara efektif,
- 10) Bangun komite-komite perempuan dan perangkat lain yang cocok bagi legislatur.
- 11) Kumpulkan, pantau dan sebarluaskan statistic dan fakta tentang partisipasi politik dan representasi perempuan.
- 12) Tempatkan isu gender dalam arus utama.

Pelaksanaan kedua belas strategi meningkatkan pengaruh keterwakilan perempuan tersebut akan tercapai apabila perempuan tetap fokus pada tujuannya sebagai wakil bagi masyarakatnya serta bersinergi dengan semua pihak. Sekalipun bertujuan politis untuk meningkatkan representasi perempuan, namun tujuan *basic* dari representasi perempuan tetap pada tersalurkannya suara perempuan untuk memenuhi hak-haknya sebagai kaum perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

2.2.4 Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Kekerasan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai perbuatan seseorang atau kelompok orang yang menyebabkan cedera atau

¹⁵ Juli Ballington. 2002. Perempuan Di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah. Jakarta : Aamepro. Hlm. 163. Terjemahan Azza Karam.2002. *Women In Parliament*. International Idea.

matinya orang lain atau menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain; paksaan. Sedangkan Beatrice Hanssen menulis tentang kekerasan adalah,¹⁶

“ An apriori violence that inheres in language as such (not just in ‘speech’ or situated, culturally, and historically defined discourse), and that, insofar as it determines the (negative) conditions of possibility governing all individual speech acts, threatens to derail the speaker’s implicit claims to authority, intentionally, sovereignty, and autonomous subjecthood”

Definisi lain dari Kekerasan dalam Rumah Tangga menurut UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga telah menjelaskan bahwa,

Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

Bentuk-bentuk kekerasan, menurut Fathul Jannah, dapat dibagi menjadi beberapa kategori, yakni:¹⁷

a) Kekerasan Fisik

Suatu perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat pada korban kekerasan.¹⁸ Misalnya : menampar, memukul, menendang, dan lain-lain

b) Kekerasan Psikologis

¹⁶ Lucien Van Liere. 2010. Memutus Rantai Kekerasan : Teologi Dan Etika Kristen Di Tengah Tantangan Globalisasi Dan Terorisme. Jakarta : Bpk Gunung Mulia. Hlm.53

¹⁷ Fathul Jannah. 2012. Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Yogyakarta: Lkis

¹⁸ Pasal 6 UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

Kekerasan psikis ini yakni perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan atau penderitaan psikis berat pada seseorang.¹⁹ Misal : Penghinaan.

c) Kekerasan Ekonomi

Kekerasan ekonomi bisa berupa penelantaran. Penelantaran berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan atau melarang untuk bekerja yang layak didalam atau diluar rumah tangga sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.²⁰

d) Kekerasan Seksual.

Kekerasan seksual yakni pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan dalam lingkup rumah tangga, pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan atau tujuan tertentu.²¹

2.3 Alur Pikir Penelitian

Alur pikir penelitian digunakan sebagai kerangka acuan yang disusun agar maksud dan tujuan yang hendak disampaikan dalam penelitian ini dapat dipahami dengan cara yang lebih sederhana. Berikut ini alur pikir penelitian disajikan dalam bagan berikut ;

¹⁹ Pasal 7 UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

²⁰ Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

²¹ Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

Bagan 2.2

Alur Pikir Penelitian

Latar Belakang Masalah :

1. Meningkatnya tindak kasus kekerasan dalam rumah tangga dalam kurun waktu 2010 – 2016
2. Pelaksanaan penanganan KDRT di Kota Malang oleh instansi dalam PPT yang kurang efektif. Baik dari segi penyelesaian masalah maupun pencegahan
3. Kurang maksimalnya Kinerja Legislator perempuan dalam penanganan



Fungsi Pengawasan legislator Perempuan pada tindak kasus kekerasan dalam rumah tangga di Kota Malang ditinjau dari *Rational Choice Institutionalism*:

Keterlibatan Aktor : Pengawasan melalui pemantauan penyebab KDRT, pemberian saran-saran kepada pemerintah

Perilaku atau Tindakan untuk pencapaian tujuan : menjadi bagian dari pansus perda 12 tahun 2015, *hearing* saat reses, pemanggilan instansi untuk klarifikasi permasalahan

Keperluan-Kepentingan tertentu : normatif, tidak ada kepentingan partai politik, tidak menjadi prioritas program dari Komisi D, pelaksanaan pengawasan sifatnya inisiatif pribadi

Instrumen atau aturan dalam lembaga : tidak terdapat dasar mekanisme pengawasan yang sistematis, lemahnya dasar/landasan hukum penanganan KDRT yang tidak ditinjau ulang oleh legislator perempuan



Hasil Fungsi Pengawasan legislator Perempuan pada tindak kasus kekerasan dalam rumah tangga di Kota Malang

- Legislator perempuan di Kota Malang telah melaksanakan fungsi pengawasannya pada tindak kasus KDRT apabila dilihat dari keterlibatannya, tindakan yang diambil, serta adanya inisiatif personal yang mendorong mereka memantau kondisi KDRT di Kota Malang.
- Namun, pelaksanaannya amat kurang maksimal, di mana pengawasan pada tindak KDRT tidak menjadi kepentingan atau program prioritas oleh Komisi D, serta belum adanya mekanisme yang menjadi pijakan tindak lanjut pengawasan serta masih banyaknya kekurangan pada aturan hukum yang dijadikan pijakan penanganan KDRT yang disusun oleh legislator itu sendiri.

