

GENDER & KONTESTASI POLITIK

Dalam Perspektif Kebijakan Publik

Studi Kasus di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe
Dalam Pengajuan Rancangan Qanun Perlindungan Anak
Tahun 2016



Penulis :

Dr. Rasyidin, S. Sos. M. A

Fidhia Aruni, S. I. Kom. M. A. P

Editor :

M. Akmal, S.Sos., M.A



SEFA BUMI PERSADA
Jl. Malikussaleh No. 3 Bayu - Aceh Utara
email: sefabumipersada@gmail.com
Telp. 085260363550



**GENDER DAN KONTESTASI POLITIK DALAM
PERSPETIF KEBIJAKAN PUBLIK, STUDI KASUS DI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KOTA
LHOKSEUMAWE DALAM PENGAJUAN
RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK
TAHUN 2016**

**Dr. Rasyidin, S.Sos.,M.A
Fidhia Aruni, S.I.Kom.M.A.P**

Diterbitkan Oleh:



**GENDER DAN KONTESTASI POLITIK DALAM PERSPETIF
KEBIJAKAN PUBLIK, STUDI KASUS DI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT KOTA LHOKEUMAWE DALAM
PENGAJUAN RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK
TAHUN 2016**

Oleh : Dr. Rasyidin, S.Sos.,M.A

Fidhia Aruni, S.I.Kom.M.A.P

Hak Cipta © 2018 pada Penulis

Editor : **M, Akmal, S.Sos.,M.A**

Cover Design : *T.M.siddiq* ^(SEFA)

Layout : *T.M.siddiq* ^(SEFA)

Pracetak dan Produksi : *CV. Sefa Bumi Persada*

Hak Cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penulis

Penerbit:

SEFA BUMI PERSADA

Jl. B. Aceh – Medan, Alue Awe - Lhokseumawe

email: sefabumipersada@gmail.com

Telp. 085260363550

Cetakan I : 2019

ISBN – 978-602-0768-25-0

1. Hal. 96 : 15,8 x 23 cm

I. Judul

Kata Pengantar

Syukur Alhamdulillah kami sampaikan kehadiran Allah SWT, Shalawat dan salam kami sampaikan kepada rasulullah Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam yang buta huruf ke alam dengan perkembangan ilmu pengetahuan seperti yang semua rasakan saat ini. Dengan penuh rasa syukur kami telah berhasil menulis buku ini dengan judul "**Gender dan Kontestasi Politik Dalam Perspektif Kebijakan Publik, studi kasus di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe dalam Pengajuan Rancangan Qanun Perlindungan Anak tahun 2016**". Buku ini merupakan hasil penelitian yang kami lakukan melalui observasi, wawancara dan telaah dokumentasi di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe pada tahun 2016. Kami berharap buku ini menjadi bahan referensi dan buku rujukan bagi mahasiswa Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Publik serta para peneliti dan aktivis yang mempelajari gender, kontestasi politik dan kebijakan publik.

Gender merupakan isu yang sangat gencar dibicarakan baik oleh akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun oleh parlemen dalam suatu daerah/Negara bahkan oleh para pemerhati kebijakan publik, politik, sosial, hukum, agama, budaya dan lainnya. Seiring dengan pergeseran paradigma dari *Women In Development (WID)* menjadi *Gender And Development (GAD)* maka pemerintah republik Indonesia memberikan peluang yang sangat signifikan kepada perempuan untuk melibatkan diri di bidang politik dan kebijakan publik. Sehingga perempuan diberikan kuota 30% yang diharapkan dapat berpartisipasi dalam politik dan kebijakan publik, dengan menetapkan undang-undang yang berkaitan dengan kebijakan afirmatif (*affirmative action*).

Kebijakan publik merupakan sebuah ketetapan dalam sebuah Negara atau daerah yang dilahirkan melalui proses politik dengan tujuan untuk menciptakan atau menuju kesejahteraan masyarakat. Kebijakan juga dimaknai sebagai sebuah program, proyek dan legalitas yang dihasilkan oleh badan legislasi di parlemen dan dapat dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan oleh sebuah Negara atau daerah.

Kontestasi politik yang terjadi dalam suatu formulasi kebijakan publik adalah perdebatan dan tarik ulur dalam melakukan perumusan kebijakan di dalam proses formulasi suatu kebijakan. Kontestasi ini terjadi dikarenakan dipengaruhi oleh berbagai unsur kepentingan yang melatarbelakanginya. Pengaruh kontestasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif sangat

menentukan kualitas kebijakan atau mutu kebijakan tersebut. Disamping itu kontestasi sangat berdampak kepada *output* dan *outcome* dari kebijakan yang diformulasikan. Oleh karena itu kontestasi dalam perumusan qanun berkaitan dengan perlindungan anak di kota Lhokseumawe belum mendapatkan hasil yang menggembirakan bagi masyarakat di kota ini. Badan legislatif Kota Lhokseumawe berargumentasi bahwa qanun berkaitan dengan perlindungan anak tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), bahkan dianggap qanun ini tidak bernilai ekonomis, dengan alasan tersebut qanun perlindungan di kota Lhokseumawe belum dapat dimasukkan dalam skala prioritas untuk dibahas dan ditetapkan.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya yang telah mendukung dan membantu kami dalam menyelesaikan buku ini. Diantaranya Dr. Herman Fitrah, ST, MT Rektor Universitas Malikussaleh, Prof. Dr. Apridar, SE.,M.Si, Prof. A.Hadi Arifin, M.Si, M.Akmal, S.Sos.,M.A Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Dr. M. Nazaruddin, S.S.,M.Si Wakil Dekan I, Muhammad Fazil, M.Soc.Sc , Wakil Dekan II, Zulham, M.A, Wakil Dekan III, Dr. Nirzalin, M.Si, Drs. Aiyub, M.Si Sekretaris Program Magister Administrasi Publik FISIP Universitas Malikussaleh dan seluruh staf PM-AP, T. Sofianus Wakil Ketua DPRK Lhokseumawe, Roslina, S.Kom, Taslim A. Rani, Tarmizi A. Wahab para anggota legislatif yang telah bersedia meluangkan waktu menjadi informan, H. Budi Faisal dan Hj. Khairani dan seluruh keluarga yang telah mendukung dan membantu kami dalam penyusunan buku ini.

Kemudian terima kasih kepada isteri tersayang sekaligus partner penulis Fidhia Aruni, S.I.Kom., M.A.P yang bekerja sama dalam penyelesaian buku ini, serta kepada seluruh anggota keluarga kami persembahkan buku ini dengan harapan semoga Allah SWT memberkatinya.

Lhokseumawe, Januari 2019
Penulis,

Dr. Rasyidin, S.Sos.,M.A
Fidhia Aruni, S.I.Kom.M.A.P

Kata Pengantar Editor

Saya menyambut baik atas selesainya Buku saudara Dr. Rasyidin, S.Sos. M.A dan saudari Fidhia Aruni, S.I.Kom., M.A.P yang berjudul **Gender dan Kontestasi Politik Dalam Perspektif Kebijakan Publik, studi kasus di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe dalam pengajuan Rancangan Qanun Perlindungan Anak tahun 2016**. Mudah-mudahan buku ini menjadi salah satu buku referensi atau rujukan bagi mahasiswa Ilmu Administrasi Publik, Ilmu Politik maupun Ilmu Pemerintahan. Buku ini merupakan hasil penelitian yang berkaitan dengan perumusan kebijakan publik atau qanun Kota Lhokseumawe yang dalam formulasinya selalu terjadi kontestasi yang berlebihan.

Dengan selesainya buku ini kaum intelektual, masyarakat dan *stakeholder* sudah mempunyai pedoman atau panduan baru dalam melakukan formulasi kebijakan publik untuk di kota Lhokseumawe maupun bagi kabupaten/kota bahkan bagi provinsi Aceh maupun provinsi lain di Indonesia, buku ini juga dapat berfungsi untuk mengartikan kontestasi yang sesungguhnya dan menjadi salah satu instrument dalam melakukan *bargaining* yang konstruktif. Sehingga dalam perumusan kebijakan publik atau qanun mampu menjawab keperluan masyarakat dan melahirkan kebijakan publik atau qanun yang berkualitas.

Dalam formulasi kebijakan publik/qanun yang merupakan output politik yang ditunggu-tunggu oleh masyarakat untuk menjawab persoalan yang sedang dan akan muncul khususnya kebijakan atau qanun berkaitan dengan perlindungan anak. Perumusan qanun ini terjadinya kontestasi (atau perdebatan) yang cukup rumit dan alot, karena badan legislasi kota Lhokseumawe menganggap bahwa qanun ini tidak bernilai ekonomis dan tidak menjadi faktor yang berpengaruh langsung kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Lhokseumawe. Dengan ada buku ini, formulasi qanun di masa yang akan datang diharapkan mampu melahirkan atau menghasilkan qanun yang dapat menjawab di masyarakat. Perumusan kebijakan publik atau qanun juga selalu memperhatikan kesetaraan gender sehingga kebijakan publik atau qanun yang berwawasan gender sesuai dengan *affirmative action* yang telah ditetapkan dalam undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1984 tentang CEDAW dan undang undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Akhirnya buku ini menjadi kontribusi bagi para pembaca dan pemerhati kebijakan publik, politik dan gender baik di tingkat lokal, nasional dan regional.

Editor

M, Akmal, S.Sos.,M.A

Daftar Isi

Kata Pengantar Penulis

Kata Pengantar Editor

Daftar Isi

Daftar Singkatan

Daftar Tabel

Daftar Skema

Daftar Gambar

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	6

BAB II TEORI GENDER, KEBIJAKAN PUBLIK, DAN KONTESTASI POLITIK

2.1 Pengertian Teori	8
2.2 Gender	9
2.3 Kebijakan Publik	19
2.4 Kontestasi Politik	48
2.5 Partai Politik	51

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Pemahaman Pokok	65
3.2 Kelebihan	67
3.3 Kekurangan	67
3.4 Metode Analisis Data	68

**BAB IV KONTESTASI POLITIK DALAM PENGAJUAN
RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK PADA
BADAN LEGISLASI DI DPR KOTA LHOKSEUMAWE TAHUN
2016**

**BAB V KONTRIBUSI DISKRIMINASI GENDER DALAM
PENGAJUAN RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK
TAHUN 2016**

5.1 Diskriminasi Gender Dalam Pengajuan Rancangan Qanun	79
5.2 Budaya Patriarkhi Yang Masih Dominan	80

**BAB VI DUKUNGAN PARTAI POLITIK DALAM
PENGAJUAN RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK
TAHUN 2016**

6.1 Dukungan Partai Politik Belum Maksimal	86
6.2 Kapabilitas Partai Politik Belum Signifikan	89

BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 Kesimpulan	92
7.2 Saran	92
Daftar Pustaka	94
Biografi Penulis	

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Indikator Evaluasi Kebijakan Publik (Undang-undang)	68
Tabel 4.1 Anggota Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe	69
Tabel 4.2 Data Kekerasan Pada Anak Kota Lhokseumawe Tahun 2014-2016	70

DAFTAR SKEMA

**Skema 3.1 Peran Strategis Gender, Kontestasi Politik, dan
Kebijakan Publik 73**

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Tahapan Kebijakan Publik

26



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Permasalahan gender di Indonesia dan di dunia Internasional merupakan isu yang sangat gencar dibicarakan, apalagi setelah dilakukan berbagai upaya oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Misalnya adanya CEDAW, Beijing Plat Form dan pertemuan-pertemuan internasional lainnya. Kesemuanya pertemuan tersebut adalah untuk menyetarakan gender dan menghilangkan diskriminasi secara comprehensive, bahkan setiap Negara membuat kebijakan-kebijakan khusus untuk kesetaraan gender dalam berbagai bidang missal politik, ekonomi, hukum dan bidang-bidang lain seumpamanya.

Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, dibuktikan dengan diterbitkannya berbagai pranata hukum mulai dari ratifikasi konvensi CEDAW¹ dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi PBB Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, kemudian terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional (Nanda Amelia dkk, 2011 :11-12).

Peralihan konsep Gender dari masa ke masa sejak *Woman In Development* (WID) yang menjadikan perempuan hanya bagian dalam pembangunan, lalu beralih ke konsep *Woman And Development* (WAD) sebagai kritikan akan konsep WID, dimana pada fase ini terjadi desakan perubahan struktural dalam

¹ *Convention on Eliminating Discrimination Againt Women*, (CEDAW) merupakan perjanjian internasiaonal yang paling komprehensif tentang hak asasi perempuan yang menetapkan kewajiban yang mengikat kepada negara peserta untuk secara hukum mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan, menyatakan persamaan hak sipil, politik ekonomi, sosial budaya antara laki-laki dan perempuan serta menetapkan bahwa diskriminasi terhadap perempuan harus dihapuskan melalui langkah-langkah umum, program, serta kebijakan kebijakan.

penguasaan sumberdaya produksi, sehingga dibentuklah sebuah konsep penyetaraan gender untuk mengatur peran serta yang seimbang antara laki-laki dan perempuan dengan konsep *Gender And Development* (GAD), dalam GAD kesetaraan dan kebersamaan Laki-laki dan perempuan dalam pembangunan menjadi kontribusi nyata dalam menolak penindasan atas ketimpangan gender yang selama ini terjadi pada setiap aktivitas masyarakat (Rasyidin dan Fidhia, 2016:3)

Tahun 2008 menjadi salah satu awal pergolakan politik gender di Indonesia seiring dengan keluarnya Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Masalah kesetaraan gender diatur secara tegas dengan menentukan tingkat keikutsertaan perempuan dalam aktivitas partai politik sedikitnya 30 persen. Peraturan itu juga disusun dengan mempertimbangkan *affirmative action* keterwakilan perempuan.

Affirmative action adalah sebuah gagasan penyetaraan gender dalam bidang politik ditandai dengan pengesahan Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang tertuang amanat pentingnya pendidikan politik dengan tetap memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender pada setiap aktivitas politik. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 kemudian dipertegas kembali porsi keterwakilan perempuan dalam setiap aktivitas politik minimal 30 persen kedudukan. Pembagian porsi kedudukan itulah disebut dengan *affirmative action* (tindakan afirmatif) merupakan sebuah tindakan yang memastikan bahwa masalah kekurangan keterwakilan gender dalam bidang politik di Indonesia dapat ditangani (UNDP, 2010:4).

Affirmative action ini diharapkan menjadi sebuah solusi dalam menangani ketimpangan gender dalam aktivitas politik, para perempuan diharapkan dapat memainkan perannya dalam masyarakat sesuai dengan kemampuan dan talentanya sehingga akan membantu terciptanya peluang-peluang perempuan mendapatkan posisi yang selama ini sudah terlanjur didominasi oleh para laki-laki. Tanpa *affirmative action*, kaum perempuan dinilai tidak mampu untuk bergerak secara leluasa untuk menyumbangkan tenaga, kemampuan, serta talentanya di dalam lingkungan masyarakat, bangsa dan Negara. Aktivitas politik seperti

pemilihan anggota partai politik, parlemen, para perempuan saat ini sudah memiliki kesempatan khusus untuk turut serta di dalamnya (Astrid Anugrah, 2009:8-10).

Jika partisipasi perempuan mencapai angka presentase 30 persen akan merepresentasikan keadaan yang dianggap signifikan dengan tujuan dengan partisipasi perempuan dan pandangan-pandangan perempuan dalam aktifitas politik tersebut akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik dan politik yang menguntungkan bagi para perempuan. Pendidikan politik, peningkatan kepercayaan diri dan kesadaran bahwa perempuan juga mempunyai kemampuan yang sama dengan laki-laki menjadi salah satu hal yang harus sesering mungkin disosialisasikan pada masyarakat agar tercipta harapan dan tujuan yang ingin dicapai dari adanya *affirmative action* tersebut.

Harapan dari segala kebijakan pemerintah atas *affirmative action* pada pemberian kuota 30% (tiga puluh persen) kepada perempuan adalah memenuhinya hak-hak dan kewajiban perempuan untuk memperjuangkan kemaslahatan para perempuan dan anak, sehingga dengan adanya keterlibatan perempuan mereka akan mampu memperjuangkan terciptanya kebijakan-kebijakan publik untuk perempuan, dan mendorong kemajuan kehidupan perempuan serta anak.

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah (Budi Winarno, 2014:20). Kebijakan-kebijakan tersebut diharapkan mampu hadir oleh adanya aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik, seperti pejabat pemerintah, anggota legislatif daerah maupun pusat, atau dapat dikatakan para aktor-aktor yang merupakan *stakeholders* dalam masyarakat.

David Easton bahkan mengatakan bahwasannya kebijakan publik adalah formulasi yang dibuat oleh “penguasa” dalam sistem politik diantaranya adanya para petinggi suku, anggota-anggota legislatif, eksekutif, yudikatif, administrator, penasehat, raja dan semacamnya, mereka tersebut merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah publik, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam

waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Budi Winarno, 2014:22).

Salah satu kota di Provinsi Aceh dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) periode 2014-2019 yang tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan adalah Kota Lhokseumawe, dari total anggota legislatif 25 orang, hanya 2 orang anggota legislatif perempuan atau dalam hitungan presentase hanya ada 8% (delapan persen) dari kuota 30% (tiga puluh persen) yang ditetapkan Undang-Undang baik undang-undang tentang pemilihan Umum bahkan dalam undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh atau UUPA memberikan peluang untuk menerapkan kebijakan tersebut yang dikenal dengan sebutan (*affirmative action*).

Diantara banyaknya permasalahan-permasalahan anak di Kota Lhokseumawe sejak 2014-2016, seperti tingginya angka kekerasan dalam rumah tangga terhadap anak, yang diantaranya adanya pelecehan seksual, penculikan, penelantaran, eksploitasi anak, penganiayaan dan tindak kekerasan lainnya terhadap anak. Tercatat terdapat 41 permasalahan anak dibawah umur selama 2014-2016 yang ditangani oleh Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kota Lhokseumawe.

Menimbang atau memperhatikan bahwa anak merupakan amanah dan karunia Allah SWT yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya, serta merupakan generasi penerus cita-cita perjuangan bangsa, sehingga perlu mendapat perlindungan dan kesempatan seluas-luasnya untuk kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, baik secara fisik mental dan spiritual. Sehingga untuk menyelesaikan permasalahan tersebut dibutuhkan satu payung hukum untuk melindungi hak-hak anak.

Kebijakan-kebijakan publik di Kota Lhokseumawe sejak tahun 2014 sampai 2016 tampak tidak berpihak pada permasalahan-permasalahan tersebut, dari 24 Qanun yang disahkan oleh DPRK Lhokseumawe tidak ada satu qanun pun yang diperuntukkan untuk permasalahan anak. Qanun Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak

Kekerasan pada tahun 2016, yang kemudian setelah perbaikan nomenklaturnya menjadi Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016, hanya bertahan sampai tahap pengajuan rancangan dalam program legislasi daerah (prolegda) oleh Badan Legislasi (Banleg) DPR Kota Lhokseumawe, namun tidak menjadi prioritas untuk masuk pada tahap pembahasan hingga pengesahan. Hal tersebut terjadi karena adanya perdebatan diantara legislator badan legislasi terkait dengan penting atau tidaknya Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 untuk diprioritaskan.

Kebijakan apa yang dapat diambil untuk menyelesaikan permasalahan anak di Kota Lhokseumawe sangatlah ditentukan pada kontestasi para legislator dalam memperjuangkan kebijakan-kebijakan publik tersebut. Kehidupan masyarakat yang semakin modern ditengah isu global saat ini sangat menuntut adanya kebijakan-kebijakan publik di dalamnya, salah satu diantaranya adalah terkait dengan kebijakan untuk anak agar terpenuhi secara lahir dan bathin hak serta kewajibannya sebagai salah satu bagian dalam kehidupan bermasyarakat.

Sulitnya memperjuangkan kebijakan-kebijakan untuk para anak terkait pula dengan permasalahan-permasalahan lain yang menjadi prioritas dari pemangku kepentingan DPR Kota Lhokseumawe, serta ketidakseimbangan antara legislator laki-laki dan perempuan menjadikan kebijakan yang ingin dibentuk mendapat kendala dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik, hal tersebut terkait dengan hingga saat ini belum ada kebijakan publik yang diperuntukkan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang sudah disebutkan sebelumnya. Kebijakan apa yang dapat diambil untuk menyelesaikan permasalahan anak di Kota Lhokseumawe sangatlah ditentukan pada kontestasi para legislator dalam memperjuangkan kebijakan-kebijakan publik tersebut.

Kontestasi diserap dari bahasa asing, yaitu Bahasa Inggris berupa *Contestation* yaitu suatu ajang/perlombaan di mana terjadi adu kekuatan atau keunggulan. Dalam kalimat sederhana, kontestasi merupakan pertarungan berbagai macam kelompok, masing-masing memperjuangkan ideologi, nilai, solusi, dan lain sebagainya. Wacana, atau diskursus akan selalu dibuka,

bermunculan pula berbagai perbandingan yang mengundang debat, maupun konflik. Menurut Fahrizal (2007), kontestasi politik sebagai bentuk yang diranah kontestasi wacana. Sedangkan Syakir dan Fadmi Ridwan menilai kontestasi dari sudut pandang interaksi kepentingan aktor, dengan kata lain kontestasi politik terjebak dalam kepentingan politis dan mengabaikan kepentingan teknokratis dan publik.

Kontestasi yang terjadi antara para legislator DPR Kota Lhokseumawe pada Badan Legislasi dalam mengajukan rancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 ke dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) untuk kemudian dilakukan tahap pembahasan dan pengesahan. Pada kenyataannya Qanun perlindungan Anak telah masuk kedalam Prolegda pada Tahun 2016, namun tidak menjadi prioritas serta tidak masuk ke dalam tahap pembahasan. Kontestasi terjadi selain disebabkan oleh peran figur legislator, juga dipengaruhi oleh peran dukungan politik dan ekonomi, aktor-aktor sosial politik dan ekonomi.

Berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Gender dan Kontestasi Poltik Dalam Perspektif Kebijakan Publik. Dalam buku ini akan menerangkan hasil penelitian penulis tentang keadaan Gender dan Kontestasi Politik yang terjadi dalam perumusan sebuah kebijakan publik yaitu terkait dengan Pengajuan Rancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 Pada Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam kajian ini antara lain :

1. Bagaimana kontestasi politik dalam pengajuan rancangan qanun perlindungan anak tahun 2016 pada badan legislasi DPR Kota Lhokseumawe ?
2. Apakah diskriminasi gender memberi kontribusi terhadap tersendatnya pengajuan rancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 di DPR Kota Lhokseumawe ?

1.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Buku Gender dan Kontestasi Politik Dalam Perspektif Kebijakan Publik ini memiliki tujuan antara lain untuk :

1. Mendeskripsikan kontestasi politik yang terjadi diantara legislator DPR Kota Lhokseumawe pada badan legislasi dalam proses pengajuan rancangan Qanun Perlindungan Anak tahun 2016.
2. Mendeskripsikan kontribusi diskriminasi gender diantara para anggota badan legislasi DPR Kota Lhokseumawe terhadap tersendatnya Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016.

Buku ini diharapkan dapat bermanfaat bukan hanya sebagai “ilmu untuk ilmu” tetapi juga diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis pada bidang ilmu ataupun fokus kajian yang dilakukan terutama dalam kajian gender, kontestasi politik, dan kebijakan publik. Untuk itu, buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis sebagai studi dasar penelitian-penelitian yang sama dalam konteks gender, kontestasi politik dan kebijakan publik berbasis lokal, nasional, dan internasional.

Selain itu, buku ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi para aktor kebijakan publik dan aktor-aktor politik untuk sadar akan kontestasi yang tanpa disadari terbentuk didalam proses penentuan kebijakan publik yang harus dikembalikan lagi kepada prinsip awal yaitu melihat hak dan kewajiban masyarakat yang harus dipenuhi didalam keseluruhan aktivitas politik para aktor-aktor tersebut.

BAB 2

TEORI GENDER, KEBIJAKAN PUBLIK DAN KONTESTASI POLITIK

2.1 PENGERTIAN TEORI

Teori merupakan *basic mentality* (mentalitas dasar) dalam karya ilmiah. Karena teori memegang peranan penting dalam mengalisis, tanpa teori maka karya tersebut bukanlah karya ilmiah namanya, akan itu merupakan karangan biasa yang berdasarkan asumsi dari si penulis. Oleh sebab itu Neumen (dalam Sugiyono, 2009:80) berpendapat **Teori adalah seperangkap konstruk (konsep), definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antara variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.** Dengan teori menolong peneliti untuk meramal fenomena yang sedang terjadi dalam bidang politik maupun non politik, menjelaskan atau menelaah hal-hal yang terjadi dalam politik termasuk menelaah kontestasi dalam konteks politik dan kebijakan public dalam sebuah Negara atau daerah.

Teori juga mendorong peneliti untuk melihat fenomena yang terjadi dalam konteks politik saat ini, dimana bargaining politik yang membuat kontestasi yang sengit dalam pembahasan kebijakan public atau qanun, karena dalam setiap kebijakan public atau qanun pasti ada yang diuntungkan. oleh sebab itu dalam perumusannya selalu terjadi kontestasi yang sangat dominan dan terjadi tawar menawar yang panjang.

Teori ini juga dibagi dalam tiga tingkatan yaitu :

1. **Teori yang deduktif:** memberikan keterangan yang dimulai dari suatu perkiraan atau pikiran spekulatif tertentu ke arah data akan diterangkan.
2. **Teori yang induktif:** adalah cara menerangkan dari data ke arah teori. Dalam bentuk ekstrim titik pandang yang positivistik ini dijumpai pada kaum *behaviorist*
3. **Teori yang fungsional:** di sini tampak suatu interaksi pengaruh antara data dan perkiraan teoritis, yaitu data

mempengaruhi pembentukan teori dan pembentukan teori kembali mempengaruhi data.

2.2 GENDER

Gender adalah konstruksi sosial dalam suatu Negara yang dipengaruhi oleh kondisi sosial, politik, budaya, ekonomi, agama maupun lingkungan etnis. Gender bukan jenis kelamin, namun gender dapat terjadi pada laki-laki maupun perempuan. Gender merupakan fenomena sosial yang bersifat relatif dan kontekstual. Keberadaannya sangat tergantung pada konstruksi sosial dari masyarakat yang tersebut. Hal tersebut disampaikan pula oleh Rashlia Ramli (Rasyidin & Fidhia, 2016:7) bahwa : “Konstruksi sosial dipengaruhi oleh unsur- unsur budaya, agama dan kepercayaan sesuatu kelompok etnis.”

Istilah gender pertama sekali diperkenalkan oleh Robert Hellen dalam Rasyidin (2014:24) ia memisahkan fitur manusia berdasarkan pada definisi sosial budaya dan manusia yang mengacu pada karakteristik fisik biologis. Hal yang sama juga dinyatakan oleh Ann Oakley (1972), ia mendefinisikan gender sebagai konstruksi sosial atau karakter yang dipergunakan pada manusia untuk dibangun oleh kebudayaan manusia itu sendiri. Menurut pernyataan Oakley (1972) gender adalah perbedaan pada manusia yang bukan biologis dan bukan kodrat Ilahi. Gender adalah perbedaan perilaku antara kaum laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan secara sosial. Selain itu, gender bukan ketentuan ilahiah melainkan dibangun oleh manusia itu sendiri melalui proses sosial dan budaya dalam waktu yang lama.

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

Pembedaan peran kodrati dan peran bentukan budaya ini penting dipahamkan pada masyarakat, karena dalam prakteknya terjadi pencampuradukan pengidentifikasian ciri-ciri manusia yang

bersifat kodrati dan tidak dapat dirubah dan ciri-ciri manusia yang bersifat non kodrati (gender) yang sebenarnya dapat dirubah.

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

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

Keberadaan gender di berbagai daerah di Indonesia juga tidak dapat dipisahkan dengan konteks adat maupun agama yang terjadi di wilayah tersebut. Menurut para ahli dikenal dua teori utama yaitu teori *nurture* dan teori *nature*. Dalam perkembangan zaman para ahli mengembangkan satu konsep baru sebagai instrumen menganalisis gender yaitu teori keseimbangan atau dikenal teori *equilibrium* (Kementrian Pemberdayaan Perempuan, 2005:24-27).

Hubungan ketiga teori ini dapat dijelaskan yang saling bergantung, teori *nurture* adalah hasil bentukan sosial dan budaya. Jadi teori seharusnya tidak bisa ada dalam interaksinya. Untuk mengontrol keharmonisan teori *nurture* tersebut sebagai instrumen yaitu teori *equilibrium*, dasar utama teori ini adalah membangun keseimbangan dalam suatu masyarakat. Selain itu, teori *equilibrium* ini juga mengadopsi sebuah asumsi yaitu kedua teori ini bagaikan dua sisi mata uang platfon yang tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat diperdebatkan. Teori berharap dalam prakteknya saling melengkapi dimana ada kekurangannya, sehingga

dengan demikian tidak ada lagi pertentangan antar gender, namun yang terjadi adalah kesetaraan yang seimbang, efektivitas kombinasi dua teori ini sangat berdampak pada pemberdayaan gender (Rasyidin & Fidhia, 2016:10-11).

2.2.1 KETIMPANGAN DAN DISKRIMINASI GENDER

Ketimpangan gender atau perbedaan gender (*gender differences*) disebutkan oleh Mino Vianello dalam Riant Nugroho (2008:39) merupakan kondisi yang menunjukkan bahwa perbedaan jenis kelamin akan melahirkan perbedaan gender, hal tersebut menunjukkan kaum perempuan tidak rasional, emosional dan lemah lembut, sedangkan kaum laki-laki memiliki sifat rasional, kuat atau perkasa. Gender dalam masyarakat Aceh sudah mendapatkan tempat yang sangat dihormati, karena Aceh telah memiliki pa

Rasyidin dan Fidhia (2016:11-13) mengatakan bahwa pengaruh *gender different* yang merupakan sistem dan struktur dimana kaum laki-laki dan kaum perempuan menjadi korban karena sistem tersebut. Oleh karena itu *gender different* ini harus dilawan dengan berbagai usaha dan ikhtiar, yaitu dengan pemberdayaan gender secara signifikan dan *comprehensive* serta berkesinambungan (tanpa henti) dari waktu ke waktu bahkan dari generasi ke generasi berikutnya sehingga melahirkan beberapa permasalahan pada umumnya antara lain :

1. *Marginalisasi* yang mengakibatkan terhambatnya mendapatkan atau mengakses informasi oleh kaum laki-laki dan kaum perempuan. Pengaruh marginalisi tersebut menyebabkan timbulnya kemiskinan, keterbelakangan eksploitasi dan kebodohan di dalam masyarakat. Marginalisasi dapat terjadi di tempat kerja atau institusi pemerintah, panggung politik, kebijakan public, organisasi swasta, dan rumah tangga.
2. *Sub-ordinasi* timbul sebagai akibat dari pandangan gender terhadap kaum perempuan. Sikap ini menempatkan kaum perempuan pada posisi yang tidak menguntungkan dan tidak penting. Hal ini terjadi karena ada anggapan bahwa kaum perempuan yang tidak rasional, emosional dan lemah

lembut, sehingga kaum perempuan dianggap kurang pantas untuk tampil sebagai pemimpin. Dalam konteks negara atau daerah terjadinya sub-ordinasi karena kebijakan publik yang dibuat tidak berpihak kepada gender atau disebut dengan tidak sensitif gender, bahkan peraturan daerah dan undang-undang, program maupun proyek dengan tidak memperhatikan kepentingan gender.

3. *Stereotip* atau pelabelan (pandangan negatif) terhadap jenis kelamin tertentu terutama kaum perempuan. Akibat stereotip ini munculnya berbagai diskriminatif dan ketidakadilan, Sangat banyak pelabelan yang terjadi dalam masyarakat yang diarahkan kepada kaum perempuan. Misalnya, adanya keyakinan bagi masyarakat bahwa kaum perempuan tidak boleh bekerja, tidak boleh mendapatkan pendidikan tinggi, tidak boleh berkecimpung dalam bidang politik dan kebijakan publik dan lain seumpamanya.
4. *Beban kerja*, peran gender perempuan dalam anggapan masyarakat luas adalah mengelola rumah tangga, sehingga banyak kaum perempuan yang memiliki beban kerja domestik. Beban kerja yang disebabkan oleh bias gender tersebut kerap kali yang dialami oleh kaum perempuan dalam masyarakat yang semuanya dilabelkan dengan istilah pekerjaan domestik. Dengan pekerjaan domestik dianggap pekerjaan yang bernilai rendah dibandingkan dengan pekerjaan yang dikerjakan oleh kaum laki-laki, beban kerja ini menempatkan kaum perempuan sebagai warga negara nomor dua, ini merupakan diskriminatif gender. Pelabelan ini berlawanan dengan agama Islam, karena Islam meningkatkan derajat dan memuliakan kaum wanita secara maksimal dan komprehensif.

Menurut Riant Nugroho (2008 :48) bahwa beban kerja gender telah langgeng terjadi dalam masyarakat didukung oleh kultural dan struktural yang telah ada di dalam sebuah masyarakat. Ketidakadilan gender yang termanifestasi dalam bentuk marginalisasi, sub-ordinasi, beban kerja dan stereotip yang terjadi diberbagai tingkat.

Pertama, ketidakadilan gender terjadi di tingkat negara, baik pada satu negara maupun pada organisasi antar negara, hal ini terbukti bahwa setiap kebijakan publik, perundang-undangan dan lain seumpamanya masih terlihat sebagiannya belum *sensitive gender* (ketidakadilan gender). *Kedua*, ketidakadilan gender juga terjadi di tempat kerja, organisasi bahkan di dunia pendidikan. Masih banyak kebijakan organisasi, peraturan pekerjaan, manajemen dan kurikulum pendidikan yang melanggengkan ketidakadilan gender. *Ketiga*, ketidakadilan gender juga terjadi karena adat istiadat, budaya dan kebiasaan maupun kultur yang dimiliki oleh etnik atau suku-suku di dalam sebuah wilayah, daerah bahkan negara. Mekanisme pengambilan keputusan masih mencerminkan ketidakadilan gender. *Keempat*, ketidakadilan gender juga terjadi di lingkungan rumah tangga. Ini terjadi dari proses pengambilan keputusan, pembagian kerja, sampai kepada interaksi antara anggota keluarga masih terjadi bias gender. Dengan demikian rumah tangga menjadi tempat yang kritis dalam sosialisasi ketidakadilan gender. *Kelima*, ketidakadilan gender sukar dirubah karena telah mengakar dalam masyarakat, bahkan telah menjadi sebagai sebuah ideologi.

2.2.2 KESETARAAN GENDER

Kesetaraan dan keadilan gender adalah suatu kondisi dimana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis. Kondisi ini dapat terwujud apabila terdapat perlakuan adil antara perempuan dan laki-laki.

Prinsip kesetaraan harus didefinisikan secara arif dan bijaksana, karena ini membuka peluang untuk perempuan sehingga mampu mentolerir kaum laki-laki dalam semua hal, baik bidang politik, administrasi, kebijakan publik maupun bidang pembangunan. Kesetaraan juga telah melahirkan keseimbangan antara perempuan dan laki-laki dengan tidak ada diskriminasi atau perbedaan (Rasyidin & Fidhia, 2016:15)

Persoalan perempuan dan anak terkait erat dengan masalah kesetaraan gender, karena persoalan kesetaraan gender sering dianggap terkait dengan persoalan keadilan sosial dalam pengertian yang lebih luas. Jadi konsep kesetaraan gender ini memang merupakan konsep yang sangat sulit dan menjadi pertentangan

didalamnya. Selain itu belum ada sebuah kesepakatan tentang makna dari kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, Menurut Riant Nugroho (2008:60) menyatakan bahwa kesetaraan gender yaitu adanya kesamaan kondisi untuk laki-laki dan perempuan dalam memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan kesehatan serta dalam menikmati hasil pembangunan. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender ditandai dengan tidak ada lagi diskriminasi antara kaum perempuan dengan kaum laki-laki. Sehingga perempuan dan laki-laki berkemampuan yang sama untuk mengakses, berpeluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan, memperoleh manfaat yang setara dan berkeadilan untuk menikmati hasil pembangunan tersebut.

Secara umum para feminis menghendaki kesetaraan gender yang sama antara laki-laki dan perempuan dari berbagai aktivitas kehidupan, baik di lingkungan keluarga maupun di lingkungan masyarakat. Pada umumnya masyarakat berpandangan bahwa feminisme merupakan gerakan oposisi terhadap peran kaum laki-laki. Selain itu gerakan ini juga melakukan perlawanan kaum perempuan terhadap kodratnya. Dengan kesalahpahaman seperti ini, maka feminisme tidak saja kurang menemukan tempat dikalangan kaum perempuan sendiri, bahkan secara umum tidak diterima oleh masyarakat (Rasyidin & Fidhia, 2016:16)

Menurut *United Nations Development Program* (UNDP) kesetaraan gender diidealkan dengan kesetaraan yang berimbang. Asumsi yang dipergunakan pada konsep kesetaraan ini bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesukaan dan keharusan yang sama atau tidak berbeda. Sesungguhnya mereka harus memperoleh tingkat kesehatan, pendidikan dan partisipasi politik yang sama. Secara tidak langsung mereka tidak mengakui perbedaan biologis, sehingga memberi dampak pada kemampuan antara laki-laki dan perempuan. Sementara dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 9 tahun 2000 dinyatakan bahwa kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi baik untuk kaum laki-laki maupun perempuan dalam memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam

kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan Negara serta kesamaan dalam memperoleh hasil-hasil pembangunan.

2.2.3 POLITIK

Politik merupakan strategi untuk mengurus dan memamanajemeni Negara, maka politik adalah ilmu yang berperan mengurus Negara. Segala aktivitas yang berkenaan dengan Negara dan lembaga-lembaga Negara itu adalah politik. Oleh karena itu definisi yang berkaiatan dengan politik sangat banyak disampaikan oleh para sarjana atau ahli dibidang politik. Baik politik dalam pengertia umum maupun politik yang bersandar kepada agama atau yang lain seumpamanya.

Ilmu politik sebagai ilmu sosial yang memiliki, rangka, focus dan konstruksi yang jelas dan kokoh, dan ini merupakan ilmu yang muda dibandingkan dengan ilmu sosial lainnya seperti ilmu huku, ilmu ekonomi, ilmu psikologi sosial dan ilmu sosiologi. Sedangkan Ilmu administrasi Negara atau administrasi public merupakan ayah dari ilmu politik. Karena apabila dilihat dari perspektif dan paradigm administrasi Negara atau administrasi public. Berkenaan dengan tersebut. Bangsa Yunani Kuno terutama Plato dan Aritoteles menamakan ilmu politik adalah sebagai *en dam onia* atau *The Good life*. (Meriam Budiardjo, 2008 : 13).

Secara umum ilmu politik adalah cabang ilmu sosial yang membahas mengenai teori dan praktik politik serta gambaran dan analisis mengenai sistem politik dan perilaku politik. Ilmu politik mempelajari mengenai alokasi dan transfer kekuasaan dalam pembuatan keputusan, peran dan sistem pemerintahan yang termasuk dalam pemerintah dan organisasi internasional, perilaku politik dan kebijakan publik. Ilmu politik mengukur keberhasilan pemerintahan dan kebijakan khusus dengan melakukan pemeriksaan dari berbagai faktor seperti stabilitas keadilan, kesejahteraan material dan perdamaian.

- Definisi politik dapat dipahami sangat beraneka ragam, seperti yang dikemukakan oleh rasyidin dan Fidhia (2016) meliputi : **Roger. F. Soltau**: ilmu yang mempelajari negara, tujuan-tujuan negara dan lembaga-lembaga yang akan

melaksanakan tujuan-tujuan itu; hubungan antara negara dengan warga negaranya serta dengan negara-negara lain.

- **Karl W. Deutsch:** pengertian politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum.
- **Ossip K. Fleckheim:** ilmu politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan beserta sifat dan tujuan gejala-gejala kekuasaan lain yang tak resmi yang dapat mempengaruhi negara.
- **J. Barents:** ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan suatu negara yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat, ilmu politik mempelajari negara-negara itu melakukan tugas-tugasnya.
- **Goodin:** ilmu politik adalah penggunaan kekuasaan sosial secara paksa. Jadi, ilmu politik dapat diartikan sebagai sifat dan sumber paksaan itu serta cara menggunakan kekuasaan social dengan paksaan tersebut.
- **Isjware:** ilmu politik adalah perjuangan untuk memperoleh kekuasaan atau teknik menjalankan kekuasaan-kekuasaan atau masalah-masalah pelaksanaan dan kontrol kekuasaan/pembentukan dan penggunaan kekuasaan.
- **Adolf Grabowsky:** ilmu politik adalah menyelidiki negara dalam keadaan bergerak. Golongan pendefinisian institusional ini mempelajari lembaga-lembaga politik dengan negara sebagai pusat pembahasannya.
- **Hoogerwerf:** ilmu politik adalah kebijakan pemerintah, proses terbentuknya serta akibat-akibatnya.
- **Mas Weaber:** Pengertian ilmu politik menurut Max Weaber adalah kemampuan untuk membuat orang lain melakukan sesuatu yang tidak dikehendakinya.
- **Paul Janet:** ilmu politik merupakan sebagai ilmu yang mengatur perkembangan negara begitu juga prinsip-prinsip pemerintahan.
- **Miriam Budiardjo:** ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari tentang perpolitikan. Politik diartikan sebagai usaha-usaha untuk mencapai kehidupan yang baik. Orang

Yunani seperti plato dan aristoteles menyebutnya sebagai *en dam onia* atau *the good life* (kehidupan yang baik).

- **Deliar Noer:** Deliar Noer yang dalam buku pengantar pemikiran politik, ilmu politik memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat.
- **Sri Sumantri:** ilmu politik adalah pelembagaan dari hubungan antar manusia yang dilembagakan dalam bermacam-macam badan politik baik suprastruktur politik dan infrastruktur politik.
- **Ramlan Surbakti:** Surbakti adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat, dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu.
- **Kosasih Djahiri:** ilmu politik melihat kekuasaan sebagai inti dari politik melahirkan sejumlah teori mengenai cara memperoleh dan melaksanakan kekuasaan. Sebenarnya setiap individu tidak dapat lepas dari kekuasaan, sebab memengaruhi seseorang atau sekelompok orang yang dapat menampilkan laku seperti yang diinginkan oleh seseorang atau pihak yang memengaruhi.
- **Idrus Affandi:** ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kumpulan manusia yang hidup teratur dan memiliki tujuan yang sama dalam ikatan negara.

Berdasarkan definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa politik ilmu yang mempelajari bagaimana mengurus Negara, juga lembaga-lembaga Negara dan hubungan yang terjalin antar lembaga Negara tersebut.

2.2.4 POLITIK GENDER

Politik gender adalah politik yang melibatkan kaum laki-laki dan perempuan dalam proses perumusan kebijakan negara dengan tegas diantara satu golongan dengan golongan lainnya. Politik gender harus dibangun secara seimbang sehingga tidak bersifat patriarkis dalam berbagai kegiatan politik negara baik dalam partisipasi di parlemen maupun dibidang administrasi negara dan

lain sejenisnya, tidak boleh ada lagi diskriminasi dalam berbagai bidang (Rasyidin & Fidhia, 2016:48)

Asal muasal politik gender mengikuti pendapat yang dikemukakan oleh Sowards dan Renegar dalam Jenny Mochtar (2008:56) bahwa feminis gelombang ketiga mengkritik dan mengevaluasi peran sosial kaum laki-laki dan perempuan dapat hidup berdampingan secara damai. Laki-laki dan perempuan didistribusikan kesempatan dan posisi yang tidak berbeda antara satu sama yang lainnya. Disini terlihat adanya pergeseran paradigma, bahwa sebelumnya laki-laki adalah musuh dan penindas, sehingga perempuan menjadi korban patriarki, berubah menjadi laki-laki sebagai teman yang harmonis dan dalam menjalankan berbagai aktivitasnya dengan menerapkan suatu prinsip yaitu tanpa diskriminatif, praktek emansipasipun tidak sulit lagi untuk diimplimentasi diperbagai aspek sosial dan politik.

Politik gender adalah memilih kebijakan yang lebih mendukung dan sejalan dengan kaum perempuan (tanpa diskriminatif sedikitpun) dan mereka menjadi objek utama sebagai praktisi kebijakan, baik di bidang politik, maupun di bidang lain sejenisnya. Politik gender bukan hanya menganalisis pemberdayaan gender, namun politik gender juga menganalisis gender dan diskriminasi serta tidak menyangkal gender dalam berbagai kegiatan.

Membatasi kaum perempuan dari berbagai aktivitas kehidupan kenegaraan adalah melemahkan politik gender dan menafikan kekuatan politik perempuan. Ini adalah bentuk diskriminasi dan ketidakadilan politik gender yang terjadi di Indonesia dan provinsi Aceh selama masa konflik atau sebelum masa reformasi. Rendahnya persentase perempuan dalam proses pengambilan keputusan politik dan negara itu juga bukti yang sangat signifikan yang disebabkan oleh suatu lembaga maupun provinsi Aceh. Akibatnya dari rezim orde baru (ORBA) dengan format politik yang otoriter menyebabkan terbatasnya kesempatan partisipasi perempuan dalam kehidupan politik Indonesia terhalangi. Format politik terlihat menghacurkan politik gender seluruh wilayah negara republik Indonesia termasuk di Provinsi Aceh (Rasyidin & Fidhia,2016:49).

2.3 KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*”, dengan artian kebijakan publik adalah “apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Hal ini berarti sesuatu yang dilakukan pemerintah atau tidak sama sekali dilakukan oleh pemerintah ketika menghadapi suatu masalah publik merupakan suatu kebijakan publik. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas Dye dalam Subarsono (2013:2) sebagai berikut :

Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta, dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah, serta kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo adalah sebuah kebijakan publik.

Maksud Thomas Dye adalah semua kebijakan publik merupakan kebijakan yang jelas dibuat oleh pemerintahan dan bukan dibuat oleh pihak swasta, dan dalam menghadapi suatu permasalahan publik, jika pemerintah merasa harus membuat kebijakan publik terbaru atau tetap dengan kebijakan yang sudah ada, hal tersebut dinyatakan sebagai suatu bentuk kebijakan publik yang dilaksanakan pemerintah.

Menurut James E. Anderson dalam Subarsono (2013:2) kebijakan publik mengandung pengertian :

Kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Dengan demikian kebijakan publik selain pada hakekatnya merupakan hasil yang ditetapkan pemerintahan, namun tidak dapat dipungkiri bahwa hasil-hasil kebijakan tersebut merupakan pengaruh dari aktor dan faktor dari kawasan luar pemerintahan, bisa jadi merupakan suatu usulan atau isu-isu dari pihak swasta yang kemudian pemerintah pada akhirnya harus menetapkan sebuah kebijakan.

B.W Hogwood dan L.A Gunn dalam Edi Suharto (2011) Hakekatnya kebijakan publik mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai
2. Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih
3. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah
4. Program yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan
5. Keluaran (output) yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu
6. Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X, maka akan diikuti oleh Y
7. Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang

Sehingga kebijakan publik merupakan suatu bentuk kewenangan secara formal yang dikeluarkan pemerintah berdasarkan isu-isu yang menjadi permasalahan publik yang kemudian dirasa perlu diambil langkah penetapan suatu kebijakan dari adanya suatu kasus, isu, dan hal-hal yang dianggap penting bagi pemerintahan sebagai pengambil kebijakan.

Robert Eyestone (1971:18) mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat pula didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sehingga kebijakan publik dinyatakan sebagai suatu bentuk dari adanya koordinasi dari isu-isu yang berkembang di lingkungan masyarakat yang kemudian diambil alih oleh pemerintahan ketika dianggap penting untuk ditetapkan sebuah kebijakan yang merupakan proses yang mencakup tahapan implementasi dan evaluasi.

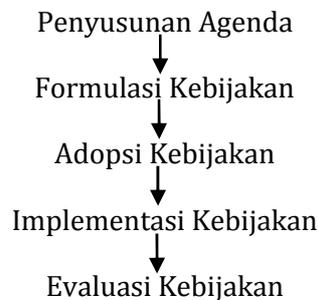
Sebagai suatu bentuk arahan dari sebuah tindak lanjut tindakan, didefinisikan oleh Anderson (1969:4) kebijakan adalah : Tindakan yang merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Kebijakan dalam artian tersebut merupakan hasil arahan para aktor-aktor pemerintahan, baik aktor inti yang merupakan 3 (tiga) pilar pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, maupun aktor pendukung yang merupakan bagian dari pemerintahan yang melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan tersebut.

Sementara itu, Amir Santoso (1993:3) dengan hasil telaahnya menjabarkan kebijakan publik kedalam dua wilayah kategori, antara lain :

1. Pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah, para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik, dalam hal ini pendapat-pendapat para ahli terbagi kedalam tiga kubu yaitu menyangkut perumusan, pelaksanaan, dan penilaian dari suatu kebijakan.
2. Para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan, dalam hal ini pendapat-pendapat para ahli tersebut terbagi kedalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Perbedaan pendapat para ahli tersebut dianggap wajar, karena pada akhirnya suatu kebijakan tetaplah memiliki proses sebelum adanya sebuah ketetapan. Berikut adalah proses-proses dalam kebijakan publik (Dunn, 1999:24-25) :



Tahap penyusunan agenda, dalam tahapan ini para aktor yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda

publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah bisa saja tidak disentu sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

Tahap formulasi kebijakan, masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahapan ini masing-masing aktor akan berjuang untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap adopsi kebijakan, dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

Tahap implementasi kebijakan, suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah atau disebut dengan aktor pendukung dalam kebijakan publik.

Tahap evaluasi kebijakan, pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.3.1 AGENDA KEBIJAKAN (AGENDA POLICY)

Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan dapat memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu, dengan demikian agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum atau disebut dengan prioritas (Budi Winarno, 2014 : 83).

Prioritas tersebut merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan dengan agenda lain. Barbara Nelson dalam Budi Winarno (2014:83) menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwasannya agenda kebijakan adalah pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintahan, khususnya pada penelitian ini lembaga legislatif.

Pada hakikatnya tidak semua masalah publik atau isu-isu publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu atau masalah tersebut harus berkompetisi antara satu dan lainnya sehingga hanya akan ada beberapa isu atau masalah saja yang masuk ke dalam agenda kebijakan.

Lester dan Stewart dalam Budi Winarno (2014 : 85) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, antara lain :

1. Isu tersebut telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama ditinggalkan.
2. Isu tersebut mempunyai sifat partikularitas.
3. Isu tersebut mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*.
4. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi.
5. Isu tersebut sedang menjadi trend atau sedang diminati banyak orang.

Sedangkan Mark Rushefky menyatakan suatu isu akan menjadi agenda melalui konjungsi tiga urutan, yaitu :

1. Pengidentifikasian masalah yang telah didiskusikan
2. Menitikberatkan pada kebijakan atau pemecahan masalah.
3. Urutan politik (*political stream*)

Kepemimpinan politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda. Para pemimpin politik dapat dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik maupun kedua-keduanya. Banyak isu atau masalah publik yang terhambat masuk menjadi prioritas dalam agenda kebijakan, beberapa cara yang digunakan oleh para pembuat kebijakan untuk menghambat suatu masalah masuk ke dalam agenda kebijakan disebutkan oleh Budi Winarno (2014 : 86):

1. Menggunakan kekerasan
2. Menggunakan nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan yang berlaku, sampai kepada budaya politik.
3. Menggunakan konsep pengelolaan konflik

Sedangkan adapun yang menjadi faktor pendukung suatu isu atau masalah dapat masuk kedalam agenda kebijakan, antara lain :

1. Isu-isu publik akan mencapai status agenda karena suatu krisis atau peristiwa yang kritis.
2. Agar suatu masalah menjadi agenda kebijakan adalah dengan melakukan protes.
3. Perhatian media massa terhadap suatu isu dalam menekankan penting atau tidaknya isu tersebut dapat dikelola oleh media massa.

Ketergantungan antar pembuat kebijakan terhadap prioritas kebijakan menjadikan agenda kebijakan pada proses yang sangat krusial dalam kebijakan publik.

2.3.2 PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK(POLICY FORMULATION)

Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahapan yang penting dalam pembentukan kebijakan publik, sebelum sebuah kebijakan menjadi sebuah ketetapan dilakukan terlebih dahulu perumusan atas kebijakan tersebut, seperti yang disampaikan oleh Charles Lindblom (1984:3) :

Dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor yang resmi maupun aktor-aktor tidak resmi.

Dimaksudkan bahwa dalam merumuskan suatu kebijakan publik, terdapat aktor-aktor yang memiliki kewenangan membuat kebijakan dan memiliki perannya masing-masing baik dalam perumusan masalah bahkan sampai kepada pelaksanaan kebijakan. Dalam kebijakan publik, terdapat dua aktor yaitu aktor utama dan aktor pendukung. Aktor utama adalah pembuat dan yang menetapkan kebijakan, sedangkan aktor pendukung merupakan pelaksana kebijakan tersebut.

Untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta atau partisipan, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi.

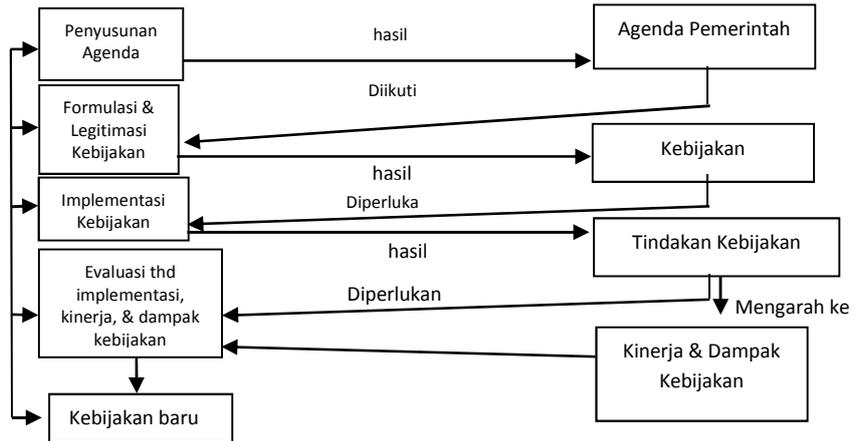
Pemeran serta yang tersebut diatas diantaranya adalah warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, dan swasta.

Kerangka kerja kebijakan publik ditentukan oleh beberapa variabel berikut ini :

1. Tujuan yang akan dicapai, mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai.
2. Preferensi nilai, suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai.
3. Sumberdaya yang mendukung kebijakan, kinerja kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Sehingga diharapkan dalam suatu kerangka kerja kebijakan publik yang dibuat haruslah mencakup tujuan, preferensi nilai dalam suatu kebijakan tersebut, sumberdaya-sumberdaya yang menjadi pendukung terlaksananya kebijakan, aktor-aktor yang terlibat harus memiliki kemampuan untuk pembuatan kebijakan yang syarat makna bagi publik, sampai kepada lingkungan dan strategi dalam pencapaian tujuan kebijakan yang dari awal direncanakan

Ripley dalam pandangannya menjabarkan tahapan kebijakan publik (1985:49) sebagai berikut :



Gambar 2.1 Tahapan Kebijakan Publik

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah, karena bisa saja sebuah fenomena yang terjadi dianggap bukan suatu masalah yang harus ditetapkan sebuah kebijakan, membuat batasan masalah, dan memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

Pada tahapan formulasi dan kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif - alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan, pada tahap ini diperlukan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Tindakan kebijakan tersebut akan menghasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru dimasa yang akan datang, dengan harapan kebijakan yang akan datang lebih baik dan berhasil dalam implementasinya.

James anderson menetapkan proses kebijakan publik (1979:23-24) sebagai berikut :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya ? apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan ? bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah ?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut ? siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan ?
3. Penetapan kebijakan (*adoption*) : bagaimana alternatif ditetapkan ? persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi ? siapa yang akan melaksanakan kebijakan ? bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan ? apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan ?
4. Implementasi (*implementation*) : siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ? apa yang mereka kerjakan ? Apa dampak dari isi kebijakan ?
5. Evaluasi (*evaluation*) : bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur ? siapa yang mengevaluasi kebijakan ? apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan ? adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan ?

Selanjutnya Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa ada lima tahapan dapalam proses kebijakan publik antara lain :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu prose suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketikan pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Secara jelas dan terperinci proses perumusan kebijakan publik dilakukan melalui beberapa tahapan, yang diantaranya terlebih dahulu penyusunan agenda kebijakan dari permasalahan-permasalahan yang ada, kemudian dilakukan tahapan formulasi kebijakan, pembuatan kebijakan, pengimplementasian kebijakan, sampai pada pengevaluasian kebijakan yang sudah dijalankan, apakah berjalan baik atau tidak dan apa yang harus diperbaiki dari kebijakan-kebijakan tersebut.

2.3.2.1 TAHAPAN PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Secara umum proses perumusan kebijakan meliputi perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan yang terakhir adalah tahap penetapan kebijakan, Budi Winarno (2014 : 122-126) membagi tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Perumusan masalah (*defining problem*), Mengenali masalah dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan masalah, yaitu masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.
- b. Agenda Kebijakan, yaitu memilih masalah yang paling *urgent* untuk diagendakan menjadi pembahasahan utama dari sekian deretan permasalahan yang ada. Sedangkan permasalahan tidak terlalu penting dan mendesak di

- kesampingkan untuk menjadi agenda pembahasan selanjutnya.
- c. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah. Setelah masalah-masalah didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan. Disini perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.
 - d. Tahap penetapan kebijakan. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka pada tahap akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dan *implementator* kebijakan dalam proses implementasinya mempunyai koridor atau rambu sebagai pedoman.

2.3.3 AKTOR DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN (*POLICY FORMULATION ACTOR*)

Kebijakan publik pada hakekatnya dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki peran serta dalam pembahasan hingga perumusannya, aktor atau pemeran serta dalam kebijakan publik merupakan sekelompok orang baik secara formal maupun informal, sebagai indivisu maupun organisasi yang memiliki pengaruh dalam proses kebijakan publik dalam batas kewenangan masing-masing yang dimilikinya, Kaufman dalam Sri Suwitri (2014) menyampaikan:

Aktor dalam kebijakan publik merupakan *stakeholders* yang dalam pelaksanaan suatu program akan bijaksana jika pelaksanaan program mengidentifikasi *stakeholders* kunci, kepentingan mereka, apa yang akan mereka dukung serta strategi untuk dapat bekerjasama dengan mereka, hal ini ditujukan untuk mengatur suatu hal dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat.

Stakeholders merupakan aktor dalam perumusan kebijakan publik yang masing-masing dari mereka memiliki power atau kekuasaan dalam perumusan suatu kebijakan publik. *Stakeholders*

sangat dibutuhkan dalam perumusan suatu kebijakan dikarenakan mereka memiliki strategi dengan saling bekerjasama untuk terbentuknya suatu kebijakan publik dengan tujuan mensejahterakan masyarakat pada umumnya bukan hanya untuk kepentingan individu atau suatu kelompok.

Viney membagi *stakeholders* dalam 4 kategori (Sri Suwitri dkk, 2014), antara lain :

1. Primer : aktor dengan pengaruh tinggi dan mempunyai tingkat kepentingan yang tinggi.
2. Sekunder : aktor dengan pengaruh tinggi tetapi tingkat kepentingan yang rendah.
3. Tersier : aktor dengan pengaruh rendah tetapi memiliki kepentingan yang tinggi.
4. Kuartier : aktor dengan pengaruh dan kepentingan rendah.

Setiap aktor memiliki masing-masing tingkat kepentingan dalam merumuskan kebijakan meskipun pada akhirnya tujuannya adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok yakni pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi (Budi Winarno, 2014:127).

Pemeran serta resmi merupakan :

1. Badan-badan Administrasi (Agen-agen Pemerintah)
Badan-badan administrasi menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan undang-undang dalam sistem politik dan dalam pengembangan kebijakan publik badan administrasi ikut terlibat sebagai agen pemerintah yang turut serta dalam menentukan kebijakan publik.
2. Eksekutif
Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Keterlibatan presiden dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dari komisi-komisi presidensial, maupun rapat kabinet.
3. Legislatif
Lembaga legislatif merupakan lembaga yang krusial dalam perumusan kebijakan, setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif, dan suatu undang-

undang baru akan sah bila telah disahkan oleh lembaga legislatif.

4. Yudikatif

Lembaga yudikatif atau lembaga peradilan dalam kebijakan publik merupakan salah satu lembaga yang juga memiliki pengaruh penting, lembaga yudikatif dapat memengaruhi substansi kebijakan publik melalui kekuasaan peninjauan yudisial dan penafsiran undang-undang dalam kasus-kasus yang diajukan kepadanya

Sedangkan pemeran serta tidak resmi adalah

1. Kelompok-kelompok kepentingan

Kelompok ini merupakan pemeran serta tidak resmi yang memainkan peran penting dalam pembentukan kebijakan, kelompok-kelompok kepentingan memainkan peran yang penting dengan artikulasi kepentingan yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan, dan kelompok kepentingan pada umumnya memberikan informasi kepada para pejabat publik dan seringkali informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diajukan.

2. Partai politik

Partai politik merupakan kekuatan yang dominan dalam pembentukan kebijakan, mereka biasanya bertindak sebagai wakil-wakil dan dengan kepentingan-kepentingan yang terbatas, serta pada umumnya meskipun partai politik memiliki jangkauan lebih luas dibandingkan dengan kelompok-kelompok kepentingan namun mereka cenderung bertindak sebagai perantara daripada sebagai pendukung kepentingan-kepentingan tertentu dalam pembentukan kebijakan.

3. Warganegara individu

Dalam pembentukan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik, namun dalam beberapa hal para warganegara individu dapat mengambil peran serta aktif dalam pengambilan keputusan.

2.3.4 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (POLICY IMPLEMENTATION) DAN EVALUASI KEBIJAKAN (POLICY EVALUATION)

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik, suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi merupakan pelaksanaan undang-undang yang didalamnya berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Budi Winarno, 2014:147).

Ripley dan Franklin dalam Budi Winarno (2014:148) mengatakan implementasi sebagai :

Apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jeniseluaran yang nyata. istilah implemmentasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti penrnnyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan ahsil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan atau tidak oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Implementasi merupakan bukti nyata penerapan kebijakan publik setelah para aktor-aktor berhasil merumuskan suatu kebijakan yang telah menjadi sebuah ketetapan. Implementasi direalisasikan berdasarkan tujuan-tujuan awal terbentuknya sebuah kebijakan. Grindle dalam Budi Winarno (2014:149) menyatakan impelemntasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan sehingga dapat direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Setelah kebijakan diimplementasikan kepada masyarakat, maka setelah itu dalam pola kebijakan publik tahap terakhir adalah pengevaluasian kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan rangkaian akhir yang menyangkut estimasi penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Lester dan Stewart (Winarno, 2014: 229_ membedakan evaluasi kebijakan kedalam dua tugas, antara lain :

Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya, dan *Tugas kedua* adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak. Sedangkan tugas kedua merupakan evaluasi kebijakan yang didasari oleh keterkaitan eratnya dengan tugas yang pertama, setelah diketahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka dapat diketahui kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak terhadap keinginan ataupun tujuan yang ingin dicapai sebelumnya.

Evaluasi kebijakan publik memiliki enam langkah dalam penerapannya menurut Suchman (Winarno, 2014:233) antara lain :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Adanya tahapan evaluasi kebijakan merupakan suatu usaha untuk menentukan dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan nyata, serta tujuan dari evaluasi kebijakan adalah agar diketahui apa saja yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang sudah ditetapkan, bagaimana proses pelaksanaan program-program tersebut dan jika ada apakah telah dicapai tujuan (dampak atau akibat dan hubungan kebijakan) yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pada dasarnya evaluasi tentang dampak kebijakan merupakan salah satu dari yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan. Ada tiga hal yang

dapat dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan publik (Winarno, 2014:235)

Pertama, evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, kategori yang lain menyangkut dampak yang dihasilkan oleh kebijakan publik terhadap kelompok-kelompok yang telah ditargetkan atau keadaan yang ingin dihasilkan dari kebijakan publik. Pada saat evaluator menganalisis konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan tersebut, seorang evaluator harus menjelaskan bagaimana kebijakan ditampilkam dalam hubungannya dengan keadaan yang dituju.

Kedua, evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial, dan *Ketiga*, evaluasi kebijakan menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk policy feedback, termasuk didalamnya reaksi-reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

2.3.5 ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Analisis kebijakan merupakan suatu proses untuk menilai suatu kebijakan, apakah suatu kebijakan masih sesuai dengan kondisi, karena kebijakan tersebut setelah dilakukan telaahan barangkali tidak sesuai lagi dengan kondisi atau keadaan yang ada pada saat itu. Oleh karena itu setiap kebijakan perlu dilakukan analisa secara berkelanjutan. Analisis kebijakan merupakan kajian ilmu terapan yang bertujuan untuk memberikan rekomendasi kebijakan dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kebijakan yang sedang atau yang akan dihadapi masyarakat suatu Negara atau wilayah atau daerah.

Dalam analisis kebijakan terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah kebijakan, argumentasi-argumentasi mengenai berbagai alternatif kebijakan. Kesumaan itu dapat dikaji secara mendalam dan mendetil dalam memberikan pertimbangan atau masukan kepada aktor-aktor kebijakan atau policy maker.

Menurut Sri Sawitri (2014 : 2.5) analisis kebijakan adalah suatu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai masalah-masalah sosial teknik dan untuk mencari solusi yang lebih baik. Analisis kebijakan

menggunakan ilmu modern dan teknologi modern dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada dalam masyarakat. Di samping itu analisis kebijakan mencari jalan yang lebih mudah difahami dan dicerna oleh pembuat kebijakan, menyusun informasi-informasi dan bukti-bukti serta pengaruh-pengaruh yang diakibatkan oleh penerapan atau implementasi suatu kebijakan dalam lingkungan masyarakat tertentu. Dalam penyusunan kebijakan diperlukan berbagai teknik dan strategi yang efektif dan efisien dengan menghitung berbagai kendala yang akan dihadapi dalam negosiasi dan kontestasi politik yang sangat dominan, dalam perumusan dan implementasi sebuah kebijakan.

Mengikuti pendapat William N Dunn (2014 : 2.5) bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang mempergunakan berbagai model metodologi penelitian dan argument yang menghasilkan informasi yang relevan untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan. Pendapat yang dikemukakan oleh Weimer dan Vining dalam (Sri Suwitri, 2014 : 2.6) *the product of policy analysis is advice, specifically. It is advice that inform some public policy decision.*

2.3.6 MODEL-MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Maksud dibuatnya model menurut Wahab (2008:72), "adalah untuk membantu pekerjaan mereka (analisis) dalam memahami dan memvisualisasikan realita kebijakan publik yang kompleks". Menurut Wahab (2008:72), "dengan berbekalkan model-model dan tipologi-tipologi itulah maka analisis kebijakan publik (*public policy analyst*) akan dipermudah tugasnya dalam upayanya memahami bagaimana proses perumusan atau proses implementasi kebijakan publik itu.

Henry dalam Islamy (2007:36) mengelompokkan dua tipologi dalam analisis model kebijakan, yaitu (1) kebijakan publik dianalisa dari sudut proses; (2) kebijakan publik dianalisa dari sudut hasil dan akibat (efek)nya. Selanjutnya Dye dalam Wahab (2008:77), membagi model analisis kebijakan publik ke dalam 6 buah model, yaitu : model kelembagaan, model kelompok, model elit, model rasional, model inkremental dan model sistem. Menurut Henry dalam Islamy (2007:36), Tipologi yang termasuk ke dalam kelompok penganalisisan dari sudut proses adalah.

A. MODEL KELEMBAGAAN

Dari sudut pandang model kelembagaan, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh warga negara, baik secara perseorangan maupun secara berkelompok pada umumnya terkonsentrasi dan tertuju pada lembaga-lembaga pemerintah. Kebijakan publik menurut model kelembagaan ini ditetapkan, disahkan, dilaksanakan dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut.

Dengan perkataan lain, menurut model ini terdapat hubungan yang erat antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah. Kebijakan apapun tidak akan menjadi kebijakan publik kalau ia tidak diterima, diimplementasikan dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Model kelembagaan biasanya dipakai untuk menelaah proses perumusan/ pembuatan kebijakan publik, namun sebetulnya dapat pula dimanfaatkan untuk menelaah implementasi kebijakan publik, model ini dipakai untuk menjelaskan kondisi aktual dan potensial dari lembaga-lembaga pemerintah, dan menganalisis kenapa satu persoalan yang sama kadangkala harus diorganisasikan dan diatur oleh beberapa lembaga.

B. MODEL KELOMPOK

Model ini berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat adalah pusat perhatian dari politik. Individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal untuk mendesakan kepentingan-kepentingannya pada pemerintah. Dalam model ini, perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian atas nama kepentingan kelompok.

Dari sudut pandang model kelompok, perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian dari kelompok atau atas nama kepentingan kelompok. Kelompok dapat diibaratkan sebagai sebuah jembatan politik penting yang menghubungkan antara individu dengan pemerintah, karena politik tidak lain adalah perjuangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijakan publik. Sebagai alat bantu analisis, model kelompok ini selain dapat dipergunakan

untuk menganalisis proses pembuatan kebijakan publik juga dapat dipergunakan untuk menganalisis proses implementasinya.

Kelompok dipandang sebagai jembatan yang penting antara individu dan pemerintah, karena politik pada dasarnya adalah perjuangan-perjuangan yang dilakukan kelompok untuk mempengaruhi kebijakan publik. Dari sudut pandang model ini sistem politik mempunyai tugas untuk mengelola konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok tersebut, dengan cara :

- 1) Menetapkan aturan permainan dalam perjuangan kelompok;
- 2) Mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
- 3) Memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijakan publik;
- 4) Memaksakan kompromi tersebut.

Model pluralis/kelompok lebih menitik beratkan bahwa kebijakan publik terbentuk dari pengaruh sub-sistem yang berada dalam sistem demokrasi. Dalam model ini adalah gagasan yang sifatnya lebih parsitipatif dan berbasis komunitas dalam perumusan kebijakan atau pengambilan kebijakan.[1][4] Padangan Pluralis menurut Robert Dahl dan David Truman, menguraikan sebagai berikut :

- a. Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
- b. Hubungan -hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan tersebut dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan nampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat.
- c. Tidak ada pembedaan yang tetap antara elit dan massa. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu wakt tidak dibutuhkan oleh

individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain.

- d. Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi.
- e. Terdapat banyak pusat kekuasaan diantara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.
- f. Kompetisi dapat dianggap berada diantara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar menawar atau kompromi yang dicapai diantara kompetisi pemimpin politik.

Dalam model ini kebijakan publik pada dasarnya mencerminkan keseimbangan yang tercapai dalam perjuangan antar kelompok pada suatu waktu tertentu dan kebijakan publik mencerminkan kesimbangan setelah pihak-pihak atau kelompok-kelompok tertentu berhasil mengarahkan kebijakan publik ke arah yang menguntungkan mereka. Besar kecilnya pengaruh kelompok-kelompok tersebut ditentukan oleh jumlah, kekayaan, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses terhadap pembuat keputusan dan kohesi dalam kelompok.

G. MODEL RASIONAL

Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat diaktakan bahwa suatu kebijaksanaan yang sangat efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain, Islamy (2000:50). Dalam setiap organisasi tentu terdapat sejumlah cara untuk pencapaian tujuan, dan pada saat dihadapkan dengan kebutuhan untuk membuat suatu pilihan diantara berbagai alternatif, maka pembuat keputusan yang rasional (*rational decision-maker*) harus memilih alternatif yang dirasanya paling tepat guna mencapai hasil akhir (*outcome*) yang diinginkan.

Model rasional komprehensif ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Dalam model ini suatu kebijakan yang rasional adalah suatu kebijakan yang sangat efisien, dimana rasio antara nilai yang

dicapai dengan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Dalam model ini para pembuat kebijakan untuk membuat kebijakan yang rasional, harus :

- a. Mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada dalam masyarakat.
- b. Mengetahui semua alternatif kebijakan yang tersedia.
- c. Mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan.
- d. Memperhitungkan rasio antara tujuan dan nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan.

Model ini terdiri dari elemen sebagai berikut :

- a. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah yang lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah yang lain.
- b. Tujuan, nilai atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- c. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
- d. Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- e. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai.

Namun ada kritik terhadap model rasional komprehensif, yaitu :

- a. Para pembuat keputusan tidak dihadapkan pada masalah-masalah yang konkrit dan jelas. Sehingga seringkali para pembuat keputusan gagal mendefinisikan masalah dengan jelas, akibatnya keputusan yang dihasilkan untuk menyelesaikan masalah tersebut tidak tepat.

- b. Tidak realitis dalam tuntutan yang dibuat oleh para pembuat keputusan. Menurut model ini pembuat keputusan akan mempunyai cukup informasi mengenai alternatif yang digunakan untuk menanggulangi masalah. Pada kenyataannya para pembuat keputusan seringkali dihadapkan oleh waktu yang tidak memadai karena desakan masalah yang membutuhkan penanganan sesegera mungkin.
- c. Para pembuat keputusan publik biasanya dihadapkan dengan situasi konflik daripada kesepakatan nilai. Sementara nilai-nilai yang bertentangan tersebut tidak mudah diperbandingkan atau diukur bobotnya.
- d. Pada kenyataannya bahwa para pembuat keputusan tidak mempunyai motivasi untuk menetapkan keputusan-keputusan berdasarkan tujuan masyarakat, sebaliknya mereka mencoba memaksimalkan ganjaran-ganjaran mereka sendiri.
- e. Para pembuat keputusan mempunyai kebutuhan, hambatan dan kekurangan sehingga menyebabkan mereka tidak dapat mengambil keputusan atas dasar rasionalitas yang tinggi.
- f. Investasi yang besar dalam program dan kebijakan menyebabkan pembuat keputusan tidak mempertimbangkan lagi alternatif yang telah ditetapkan oleh keputusan sebelumnya.
- g. Terdapat banyak hambatan dalam mengumpulkan semua informasi yang diperlukan untuk mengetahui semua kemungkinan alternatif dan konsekuensi dari masing-masing alternatif.

D.MODEL INKREMENTAL

Model inkremental pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif.

Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan, yakni :

1. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan.
2. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan.
5. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap paling "tepat".
6. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Keputusan yang diambil dari model ini hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi banyaknya partisipan, keputusan akan lebih mudah dicapai bila persoalan yang disengketakan oleh berbagai kelompok hanya merupakan perubahan terhadap program yang sudah ada, keadaan sebaliknya jika menyangkut perubahan kebijakan besar yang menyangkut keuntungan dan kerugian besar. Pembuatan keputusan secara inkrementalisme adalah penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas dan sistem politik itu sendiri.

Dalam pandangan inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan inkrementalis dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian itu.

E. MODEL SISTEM

Manfaat utama dari model sistem ini ialah kemampuannya untuk mengkonseptualisasikan secara sederhana gejala-gejala politik (*political phenomena*) yang, dalam kenyataan sebenarnya kerap kali jauh dari kompleks. Dengan lebih memfokuskan pada proses-proses (*processes*) dan bukannya pada lembaga lembaga (*institutions*) atau struktur-struktur (*structures*).

Model sistem juga bermanfaat dalam mengelompokkan proses kebijakan (*policy process*) ke dalam tahapan-tahapan yang berbeda-beda yang masing-masing tahapan itu dapat pula dianalisis secara lebih terperinci.

Model sistem menurut Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat para pembuat kebijakan, dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs dan outputs*).

Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas politik. Kekuatan yang timbul dari lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan (*inputs*) bagi sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan tersebut dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik. Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Hasil-hasil (*outputs*) dari sistem politik merupakan alokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan publik.

Untuk mengubah tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan, suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena itu suatu sistem dibangun berdasarkan elemen yang mendukung sistem tersebut

dan hal ini bergantung pada interaksi antar berbagai sub sistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu :

1. Menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan;
2. Menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri;
3. Menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).
4. Menurut Thomas R. Dye, dengan teori sistem ini dapat diperoleh petunjuk mengenai:
5. Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang menimbulkan tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik?
6. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi kebijakan publik dan berlangsung terus-menerus?
7. Dengan cara yang bagaimana masukan-masukan yang bersasal dari lingkungan mempengaruhi sistem politik?
8. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang mempengaruhi isi kebijakan publik?
9. Bagaimanakah masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi kebijakan publik?

F. MODEL ELIT

Model elit adalah (*the ruling elite model*) adalah sebuah model analisis yang dikembangkan dengan mengacu pada teori elit (*elite theory*). Kebijakan publik dilihat dari sudut teori elit selalu dianggap sebagai *the result of preference and values of governing elite* (cerminan dari preferensi kehendak dan nilai-nilai yang dianut oleh elit berkuasa). Miliband berpendapat bahwa negara bukanlah sebuah badan yang netral, melainkan sebuah instrumen untuk dominasi kelas. Dalam masyarakat kapitalis negara pada hakekatnya merupakan instrumen bagi golongan borjuis untuk mengokohkan dominasinya (secara sosial, ekonomi dan politik) dalam masyarakat, (Wahab (2008:88). Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan dalam

model ini sebagai mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijakan publik mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian kebijakan publik adalah merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

Menurut Islamy (2000:40), Model elit-massa dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut :

1. Masyarakat dibagi menjadi dua kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak punya kekuasaan (diuasai). Hanya sejumlah kecil orang-orang yang menentukan kebijaksanaan negara, sedangkan massa (rakyat) tidak ikut menentukan.
2. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non-elit yang dikuasai. Karena kelompok elit ditentukan atau dipilih secara istimewa dari golongan masyarakat yang mempunyai tingkat sosial-ekonomi tinggi.
3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit ke elit harus diusahakan selamba mungkin dan terus-menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi). Hanya non-elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke dalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial untuk melindungi sistem tersebut.
5. Kebijaksanaan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elit.
6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi masa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Menurut Islamy (1984:39), kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa.

G. MODEL SISTEM/ POLICY AS SYSTEM OUTPUT

Model sistem menurut Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat para pembuat kebijakan, dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs dan outputs*). Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas politik. Kekuatan yang timbul dari lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan (*inputs*) bagi sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan tersebut dipandang sebagai keluaran(*outputs*) dari sistem politik. Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Hasil-hasil (*outputs*) dari sistem politik merupakan alokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan publik.

Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep "sistem" menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan menjadi keputusan yang otoritatif. Konsep ini juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan dalam

lingkungannya. Masukan yang diterima oleh sistem politik dapat dalam bentuk tuntutan maupun dukungan.

Untuk mengubah tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan, suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena itu suatu sistem dibangun berdasarkan elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antar berbagai sub sistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu : Menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan; Menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri; Menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Menurut Thomas R. Dye, dengan teori sistem ini dapat diperoleh petunjuk mengenai:

1. Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang menimbulkan tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik ?
2. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi kebijakan publik dan berlangsung terus-menerus ?
3. Dengan cara yang bagaimana masukan-masukan yang bersasal dari lingkungan mempengaruhi sistem politik?
4. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang mempengaruhi isi kebijakan publik?
5. Bagaimanakah masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi kebijakan publik?
6. Bagaimanakah kebijakan publik melalui mekanisme umpan balik mempengaruhi lingkungan dan sistem politik itu sendiri ?

H. MODEL PENAMBAHAN (THE INCREMENTAL MODEL)/ POLICY AS VARIATION ON THE PAST.

Model inkremental pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah

dilakukan pemerintah pada masa lampau dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya.

Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan, yakni :

1. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan.
2. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan.
5. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap paling "tepat".
6. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Keputusan yang diambil dari model ini hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi banyaknya partisipan, keputusan akan lebih mudah dicapai bila persoalan yang disengketakan oleh berbagai kelompok hanya merupakan perubahan terhadap program yang sudah ada, keadaan sebaliknya jika menyangkut perubahan kebijakan besar yang menyangkut keuntungan dan kerugian besar. Pembuatan keputusan secara inkrementalisme adalah penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas dan sistem politik itu sendiri. Dalam pandangan inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti

yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan inkrementalis dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian itu.

2.4 KONTESTASI POLITIK

Menurut Gustaf Kusno (2013), secara sepintas istilah “kontestasi” sah sebagai pengindonesiaan dari kata Inggris *contestation*. Namun demikian, hal tersebut sudah menyerap kata *contestant* menjadi “kontestan” yang menurut KBBI bermakna peserta kontes (perlombaan, pemilihan dan sebagainya). Pengertian kontestasi menurut Oxford Dictionaries. Misalnya dalam kamus tersebut dikatakan bahwa kontestasi adalah tindakan atau proses yang berselisih atau berdebat, misalnya kontestasi ideologis atas kebijakan sosial.

Kontestasi politik bisa saja menjadi sebuah kontestasi yang tidak berlangsung secara bebas, melibatkan pihak-pihak yang tidak setara, dan bahkan tersembunyi. Yang jelas, kontestasi politik melibatkan relasi dan kepentingan aktor yang sulit diamati secara langsung. Kontestasi politik meliputi apa yang diputuskan dan tidak diputuskan (*non-decision*) di dalam proses kebijakan. Karena sering tersembunyinya kontestasi di balik proses kebijakan, dimensi politik dari proses kebijakan juga bisa tersembunyi.

Kontestasi politik bukan hanya sekedar persoalan perilaku aktor, dan tentu saja lebih rumit dari perilaku pembuatan keputusan, tetapi di balik berbagai bentuk *non-decision* itulah kontestasinya tersembunyi. Di samping harus memperdulikan aktor-aktor, analisis kebijakan dalam hal ini juga harus mengaitkan dengan isu-isu kebijakan kedepan, baik isu aktual maupun isu potensial. Kepentingan subjektif diungkapkan dalam kekecewaan dan preferensi kebijakan.

Kebijakan publik dalam kontestasi politik diasumsikan sebagai arena kontestasi yang bebas, setara dan terbuka (Parsons, 2008 : 144). Hal ini tidak berarti bahwa semua aktor memiliki kuasa dalam kontestasi yang terjadi. Ada aktor yang melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya tidak diinginkannya. Namun, cara pandang ini memusatkan perhatian pada kontestasi politik yang harus bersifat terbuka karena aktor, isu, dan kepentingan bisa bertarung satu dengan yang lain secara bebas dan setara. Ridwan

(2008) menganalisis perilaku aktor birokrat, politisi, dan ulama dalam proses kebijakan menemukan kontestasi politik sebagai arena distribusi sumber daya untuk kepentingan aktor-aktor yang berkontestasi. Kuasa dan distribusinya dalam proses kebijakan kerap mengungkap dimensi satu tersebut. Kedua sebagai dimensi dua kekuasaan, cara pandang yang digunakan ialah *non-decisionis*. Penganut *non-decisionis* memandang kuasa dan distribusinya lebih dari sekedar tingkah laku yang bisa diamati. Kekuasaan tidak hanya diteliti dari tindakan aktor. Tetapi juga pada apa yang ada di balik perilaku, pembuatan keputusan, dan isu-isu aktual yang dikemukakan. Asumsinya ialah proses kebijakan tidak dibayangkan sebagai arena kontestasi yang bebas, setara dan terbuka.

Kontestasi politik dalam sebuah kebijakan publik pada hakikatnya mendukung satu pihak atau aktor, isu, dan kepentingan tertentu sekaligus mengesampingkan satu pihak atau aktor, ide dan kepentingan yang lain. Bachrach dan Baratz mendefinisikan dimensi ini mencakup apa yang diputuskan (*decision*) dan tidak diputuskan (*non-decision*) sebagai fenomena kuasa dalam proses kebijakan Parsons (2008 : 145) mengatakan bahwa:

"A means by which demands for change in the existing allocation benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed to gain access to the relevant decision-making arena; or failing all these things, maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy process."

Kuasa dan distribusinya tidak hanya berada di dalam kontestasi terbuka antar aktor/elit kebijakan. Tetapi juga berada di dalam kontestasi yang bersifat tersembunyi. Cara pandang *non-decisionis* memperhatikan aktor, isu, dan kepentingan yang diungkap dari kekecewaan dan preferensi kebijakan yang berbeda. Dengan begitu, kuasa dan distribusinya diungkap dengan memfokuskan pada analisis pembuatan keputusan dan non-keputusan, isu aktual dan isu potensial, konflik yang terbuka (dapat diamati) dan konflik tersembunyi, serta kepentingan subjektif yang diungkap dari kekecewaan dan preferensi kebijakan yang berbeda.

Dimensi dua kekuasaan dikaji dengan mengungkap kontestasi terbuka dan kontestasi yang tersembunyi di dalamnya.

Salah satu kajian kontestasi politik yang bisa dikatakan mengungkap dimensi dua kekuasaan Syakir (2008) menunjukkan kontestasi yang alot dan sangat elitis dalam penentuan persyaratan calon kepala daerah, partai lokal, dan calon perseorangan karena ada kepentingan yang disebut sebagai kepentingan publik tidak masuk dalam kontestasi yang terjadi. Kepentingan individu aktor-aktor politik yang bertarung satu dengan lainnya. Kebijakan menjadi arena memasukkan kepentingan, isu, dan aktor dalam proses kebijakan sekaligus menyingkirkan kepentingan, penggunaan model dalam mengkaji atau menelaah kebijakan sangat besar manfaatnya.

Model pluralis lebih menitik beratkan bahwa kebijakan publik terbentuk dari pengaruh sub-sistem yang berada dalam sistem demokrasi. Dalam model ini adalah gagasan yang sifatnya lebih parsitipatif dan berbasis komunitas dalam perumusan kebijakan atau pengambilan kebijakan.[4] Padangan Pluralis menurut Robert Dahl dan David Truman, menguraikan sebagai berikut :

1. Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
2. Hubungan –hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan tersebut dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan nampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat.
3. Tidak ada pembedaan yang tetap antara elit dan massa. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu wakt tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain.
4. Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi.
5. Terdapat banyak pusat kekuasaan diantara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.

6. Kompetisi dapat dianggap berada diantara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar menawar atau kompromi yang dicapai diantara kompetisi pemimpin politik.
7. Dalam model ini kebijakan publik pada dasarnya mencerminkan keseimbangan yang tercapai dalam perjuangan antar kelompok pada suatu waktu tertentu dan kebijakan publik mencerminkan keseimbangan setelah pihak-pihak atau kelompok-kelompok tertentu berhasil mengarahkan kebijakan publik ke arah yang menguntungkan mereka. Besar kecilnya pengaruh kelompok-kelompok tersebut ditentukan oleh jumlah, kekayaan, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses terhadap pembuat keputusan dan kohesi dalam kelompok.

2.5 PARTAI POLITIK

Partai politik dalam dunia perpolitikan, khususnya dalam politik lokal akan mudah dipahami dengan mengerti terlebih dahulu definisi partai politik. Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik. Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik, kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi (Ramlan Surbakti, 1992 : 113).

Partai politik pertama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai-partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat dan pemerintah (Bambang Sunggono, 1994 : 7). Partai politik terlahir untuk mewujudkan suatu gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diikuti sertakan dalam proses politik. Melalui partai politik inilah rakyat turut berpartisipasi dalam hal memperjuangkan dan menyalurkan aspirasi-aspirasinya atau kepentingan-kepentingannya. Dengan demikian, proses artikulasi kepentingan tersalurkan melalui partai politik.

Berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi partai politik bisa menyatukan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan (Miriam Budiardjo, 2008 : 403). Definisi partai politik telah dikemukakan oleh beberapa ahli politik, diantaranya menurut ahli politik Carl J. Friedrich yang dikutip dalam Miriam Budiardjo (2008 : 403) adalah sebagai berikut

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil. (*a political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leader the control of a government, with the further objective of giving to member of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*) (Miriam Budiardjo, 2008 : 404).

Kemudian Sigmund Neumann dalam Miriam Budiardjo (2008 : 403) mengemukakan definisi partai politik sebagai berikut

Partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*a political party is the articulate organization of society's active political agent; those who are concerned with the control of governmental policy power, and who compete for popular support with other group or groups holding divergent view*) (Miriam Budiardjo 2008:404).

Menurut Ramlan Surbakti (1992 : 116) menyatakan bahwa "partai politik merupakan sekelompok orang yang terorganisir secara rapi yang dipersatukan oleh persamaan ideologi yang bertujuan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam

pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan yang telah mereka susun". Alternatif kebijakan umum yang disusun ini merupakan hasil pemanduan berbagai kepentingan yang hidup dalam masyarakat, sedangkan cara mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan kebijakan umum dapat melalui pemilihan umum dan cara-cara lain yang sah.

Dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang partai politik pasal 1 ayat 1, partai politik didefinisikan sebagai organisasi yg bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari berbagai penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa partai politik merupakan sebuah organisasi yang dibentuk berdasarkan kumpulan orang-orang yang memiliki kesamaan tujuan untuk mendapatkan sebuah kekuasaan dalam pemerintahan dan menjadi penghubung antara masyarakat sipil dengan pemerintah, yang memberikan informasi secara *bottom up* maupun *top down*.

2.5.1 PERAN PARTAI POLITIK

Peran partai politik dirumuskan berdasarkan definisi peran dan definisi partai politik, yang kemudian dipermudah penentuannya dalam 18 fungsi-fungsi partai politik. Fungsi yang dilaksanakan partai politik menggambarkan peran yang sedang dilakukan partai politik. Adapun beberapa peran partai politik yang dapat dirumuskan berdasarkan fungsi-fungsi partai politik adalah sebagai berikut:

A. KOMUNIKATOR POLITIK

Dalam komunikasi politik, komunikator politik merupakan salah satu faktor yang menentukan efektivitas komunikasi. Beberapa studi mengidentifikasi sejumlah karakteristik yang mempengaruhi kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang

lain. Komunikator politik disini adalah orang yang secara tetap dan berkesinambungan melakukan komunikasi politik.

Sosiolog J.D Halloran, seorang pengamat komunikasi massa, berpendapat bahwa komunikator politik memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses pembentukan suatu opini publik. Salah satu teori opini publik yang seluruhnya dibangun di sekitar komunikator politik, yaitu teori pelopor mengenai opini publik. Dalam hal ini menegaskan bahwa pemimpin menciptakan opini publik karena mereka berhasil membuat beberapa gagasan yang mula-mula ditolak, kemudian dipertimbangkan, dan akhirnya diterima.

Meskipun setiap orang boleh berkomunikasi tentang politik, namun yang melakukannya secara tetap dan berkesinambungan jumlahnya relatif sedikit. Walaupun sedikit, para komunikator politik ini memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses opini publik. Dan Nimmo (1989) mengklasifikasikan komunikator utama dalam politik sebagai berikut: politikus; professional; dan aktivis.

1) Politikus

Politikus adalah orang yang bercita-cita untuk dan atau memegang jabatan pemerintah, tidak peduli apakah mereka dipilih, ditunjuk, atau pejabat karier, dan tidak mengindahkan apakah jabatan itu eksekutif, legislatif, atau yudikatif. Daniel Katz dalam Dan Nimmo (1989) membedakan politikus ke dalam dua hal yang berbeda berkenaan dengan sumber kejuangan kepentingan politikus pada proses politik. Yaitu: politikus ideolog (negarawan); serta politikus partisan. Politikus ideolog adalah orang-orang yang dalam proses politik lebih memperjuangkan kepentingan bersama/publik. Mereka tidak begitu terpusat perhatiannya kepada mendesak tuntutan seorang langganan atau kelompoknya. Mereka lebih menyibukkan dirinya untuk menetapkan tujuan kebijakan yang lebih luas, mengusahakan reformasi, bahkan mendukung perubahan revolusioner. Jika hal ini mendatangkan kebaikan lebih bagi bangsa dan negara. Sedangkan politikus partisan adalah orang-orang yang dalam proses politik lebih memperjuangkan kepentingan seorang langganan atau kelompoknya.

Dengan demikian, politikus utama yang bertindak sebagai komunikator politik yang menentukan dalam pemerintah Indonesia adalah: para pejabat eksekutif (presiden, menteri, gubernur, dan sebagainya.); para pejabat eksekutif (ketua MPR, Ketua DPR R.I/DPD vR.I, Ketua Fraksi, Anggota DPR/DPD, dan sebagainya.); para pejabat yudikatif (Ketua/anggota Mahkamah Agung, Ketua/anggota Mahkamah Konstitusi, Jaksa Agung, jaksa, dan sebagainya.).

2) Profesional

Komunikator profesional adalah peranan sosial yang relatif baru, suatu hasil sampingan dari revolusi komunikasi yang sedikitnya mempunyai dua dimensi utama: munculnya media massa; dan perkembangan serta merta media khusus (seperti majalah untuk khalayak khusus, stasiun radio dan sebagainya) yang menciptakan publik baru untuk menjadi konsumen informasi dan hiburan. Baik media massa maupun media khusus mengandalkan pembentukan dan pengelolaan lambang-lambang dan khalayak khusus.

3) Aktivis

Aktivis adalah komunikator politik utama yang bertindak sebagai saluran organisasional dan interpersonal. Pertama, terdapat juru bicara bagi kepentingan yang terorganisasi. Pada umumnya orang ini tidak memegang ataupun mencita-citakan jabatan pada pemerintah; dalam hal ini komunikator tersebut tidak seperti politikus yang membuat politik menjadi lapangan kerjanya. Juru bicara ini biasanya juga bukan profesional dalam komunikasi. namun, ia cukup terlibat baik dalam politik dan semiprofesional dalam komunikasi politik.

Richard E. Petty dan John T. Cacioppo bahwa ada empat komponen yang harus ada pada komunikator politik, yaitu *communicator credibility*, *communicator attractiveness*, *communicator similarity* dan *communicator power* (Petty, 1996).

a. Kredibilitas

Kredibilitas sumber mengacu pada sejauh mana sumber dipandang memiliki keahlian dan dipercaya. Semakin ahli dan dipercaya sumber informasi, semakin efektif pesan yang

disampaikan. Kredibilitas mencakup keahlian sumber (*source expertise*) dan kepercayaan sumber (*source trustworthiness*).

b. Daya tarik

Daya tarik seorang komunikator bisa terjadi karena penampilan fisik, gaya bicara, sifat pribadi, keakraban, kinerja, keterampilan komunikasi dan perilakunya. Sebagaimana dikemukakan Petty (1996):

“Two communicators may be trusted experts on some issue, but one may be more liked or more physically attractive than the other... in part because of his physical appearance, style of speaking and mannerism, ...the attractiveness is due to the performance, communication skills, self evaluation ... by verbal and by the behavioral measure.”

Daya tarik fisik sumber (*source physical attractiveness*) merupakan syarat kepribadian. Daya tarik fisik komunikator yang menarik umumnya lebih sukses daripada yang tidak menarik dalam mengubah kepercayaan. Beberapa item yang menggambarkan daya tarik seseorang adalah tampan atau cantik, sensitif, hangat, rendah hati, gembira, dan lain-lain.

c. Kesamaan

Sumber disukai oleh audience bisa jadi karena sumber tersebut mempunyai kesamaan dalam hal kebutuhan, harapan dan perasaan. Dari kacamata *audience* maka sumber tersebut adalah sumber yang menyenangkan (*source likability*), yang maksudnya adalah perasaan positif yang dimiliki konsumen (*audience*) terhadap sumber informasi.

d. Power

Power, menurut Petty (1996) adalah *“the extent to which the source can administer rewards or punishment.”* Sumber yang mempunyai power, menurutnya, akan lebih efektif dalam penyampaian pesan dan penerimaannya daripada sumber yang kurang atau tidak mempunyai power. Pada dasarnya, orang akan mencari sebanyak mungkin penghargaan dan menghindari hukuman. Sebagaimana dikemukakan oleh Kelman (dalam Petty, 1996) bahwa, *“people simply report more agreement with the*

powerful source to maximize their rewards and minimize their punishment.”

Berdasarkan teori komunikator diatas, peran komunikator dalam partai politik sangat jelas kedudukannya yang jika diklasifikasikan dalam jenis komunikator, partai politik dapat muncul sebagai komunikator yg berasal dari politikus dengan kader partai yang menduduki badan eksekutif maupun legislatif dan berasal dari aktivis, sebagai organisasi yang memiliki massa.

B. NEGOSIASI POLITIK

Menurut Wahab (1997 : 34) negosiasi adalah alat dasar untuk memperoleh hal yang di kehendaki dari pihak lain. Sehingga dapat definisikan sebagai komunikasi timbal balik yang dirancang untuk mencapai persetujuan ketika terdapat dua pihak dengan kepentingan bersama, dan salah pihak ada unsur yang menentang.

Pramono (1997) mengacu pendapat dari Folwer menyebutkan bahwa Definisi negosiasi:

“adalah proses interaksi dengan mana kedua pihak atau yang lebih perlu terlibat secara bersama didalam hasil akhir kendati pada awalnya masing-masing pihak mempunyai sasaran yang berbeda berusaha untuk menyelesaikan perbedaaan mereka dengan menggunakan argumen dan persuasi untuk mencapai jalan keluar yang dapat diterima bersama”

Dari definisi tersebut tersirat adanya suatu proses dalam jangka waktu tertentu yang harus diikuti dengan strategi (akan diuraikan pada strategi organisasi). Kata negosiasi berasal dari kata *to negotiate, to be negotiating* dalam bahasa Inggris yang berarti merundingkan, membicarakan kemungkinan tentang suatu kondisi dan atau menawar. Kata-kata turunannya anata lain *negotiable* yang berarti dapat dirundingkan, dapat dibicarakan, dapat ditawarkan dan kata *negotiation* yang berarti suatu proses/aktivitas untuk merundingkan, membicarakan sesuatu hal untuk disepakati dengan orang lain.

Sedangkan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, negosiasi artinya perundingan. Kemudian politik artinya segala urusan dan tindakan mengenai pemerintahan suatu negara. Jadi negosiasi

politik yaitu perundingan dua belah pihak yang menyangkut segala urusan dan tindakan mengenai pemerintahan suatu Negara. Pada dasarnya ada dua macam negosiasi, yaitu:

1) *Distributive negotiation- Zero sum negotiation (win-lose)*

Yaitu suatu bentuk negosiasi yang di dalam proses pelaksanaannya para pihak yang terlibat bersaing untuk mendapatkan sebanyak mungkin keuntungan atau manfaat yang ada. Meningkatnya manfaat yang diperoleh salah satu pihak akan mengurangi manfaat yang diperoleh oleh pihak lain. Biasanya perundingan semacam ini terjadi bila hanya ada satu masalah yang menjadi materi perundingan.

2) *Integrative negotiation (win-win)*

Yaitu suatu bentuk negoasiasi yang dalam proses pelaksanaannya, para pihak yang terlibat bekerja sama untuk mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya atas hal-hal yang dirundingkan dengan menggabungkan kepentingan mereka masing-masing untuk mencapai kesepakatan. Negosiasi semacam ini biasanya terjadi bila ada lebih dari satu masalah yang menjadi materi perundingan.

Dalam kenyataannya hampir semua negosiasi merupakan kombinasi dari kedua macam bentuk negosiasi tersebut di atas. Dalam proses negosiasi politik perlu berkompetisi dengan pihak lain untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Namun tidak jarang juga bekerja sama dengan pihak lain untuk dapat memaksimalkan hasil negosiasi yang akan dicapai.

C. LOBBY POLITIK

Lobi adalah aktivitas komunikasi yang dilakukan individu ataupun kelompok dengan tujuan mempengaruhi pimpinan organisasi lain maupun orang yang memiliki kedudukan penting dalam organisasi dan pemerintahan sehingga dapat memberikan keuntungan untuk diri sendiri ataupun organisasi dan perusahaan pelobi.

Pengertian lobi menurut AB Susanto dalam Redi Panuju (2010 : 18) adalah :

“Melobi pada dasarnya merupakan usaha yang dilaksanakan untuk mempengaruhi pihak-pihak yang menjadi sasaran agar terbentuk sudut pandang positif terhadap topik pelobi,

dengan demikian diharapkan memberikan dampak positif bagi pencapaian tujuan Kegiatan melobi bisa jadi sama pentingnya dengan pengembangan kompetensi profesional”

Menurut A.B Susanto, salah seorang konsultan manajemen, yang dikutip oleh Zainal Abidin Partao (2006), melobi pada dasarnya suatu usaha yang dilaksanakan untuk mempengaruhi pihak-pihak yang menjadi sasaran agar terbentuk sudut pandang positif terhadap topik lobi. Lobi merupakan bagian dari aktivitas komunikasi. Lingkup komunikasi yang luas menyebabkan aktivitas lobi juga sama luasnya. Lobi ditujukan untuk memperoleh sesuatu yang menjadi tujuan atau target seseorang atau organisasi, dan apa yang dimaksudkan tersebut berada di bawah kontrol atau pengaruh pihak lain (individu maupun lembaga). Pada esensinya lobbying dan negosiasi mempunyai tujuan yang sama yaitu menggunakan tehnik komunikasi untuk mencapai target tertentu. Dibandingkan dengan negosiasi yang merupakan suatu proses resmi atau formal, lobbying merupakan suatu pendekatan informal.

Menurut Anwar (1997) definisi yang lebih luas adalah suatu upaya informal dan persuasif yang dilakukan oleh satu pihak (perorangan, kelompok, Swasta, pemerintah) yang memiliki kepentingan tertentu untuk menarik dukungan dari pihak-pihak yang dianggap memiliki pengaruh atau wewenang, sehingga target yang diinginkan tercapai.

Menurut Pramono (1997) lobi merupakan suatu *pressure group* yang mempraktekkan kiat-kiat untuk mempengaruhi orang-orang dan berupaya mendapatkan relasi yang bermanfaat. Pola ini lebih menekankan bahwa *lobby* untuk membangun koalisi dengan organisasi-organisasi lain dengan berbagai tujuan dan kepentingan untuk melakukan usaha bersama. Digunakan pula untuk membangun akses guna mengumpulkan informasi dalam isu-isu penting dan melakukan kontak dengan individu yang berpengaruh.

Dalam dunia politik istilah “pelobian” adalah merupakan usaha individu atau kelompok dalam kerangka berpartisipasi politik, untuk menghubungi para pemimpin politik atau pejabat pemerintah dengan tujuan mempengaruhi keputusan pada suatu masalah yang dapat menguntungkan sekelompok orang.

D. MEDIATOR POLITIK

Menurut Syahrizal Abbas definisi mediasi dalam Kamus Bahasa Indonesia mengandung tiga unsur penting, pertama, mediasi merupakan proses penyelesaian perselisihan atau sengketa yang terjadi antara dua pihak atau lebih. Kedua, pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa adalah pihak-pihak yang berasal dari luar pihak yang bersengketa. Ketiga, pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut bertindak sebagai penasihat dan tidak memiliki kewenangan apapun dalam pengambilan keputusan.

Secara etimologi (bahasa), mediasi berasal dari bahasa latin *mediare* yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjuk pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara pihak. 'Berada ditengah' juga bermakna mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan pihak yang bersengketa.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata mediasi diartikan sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat. Mediasi menurut Valerine JL Kriekhoff sebagaimana disampaikan oleh Zainuddin Fajari "salah satu bentuk negosiasi antara dua individu atau kelompok dengan melibatkan pihak ketiga dengan tujuan membantu tercapainya penyelesaian yang bersifat kompromistik atau salah satu cara menyelesaikan masalah diluar pengadilan." Menurut Priatna Abdurrasyid mediasi adalah "suatu proses damai di mana para pihak yang bersengketa menyerahkan penyelesaiannya kepada seorang mediator (seorang yang mengatur pertemuan antara dua pihak atau lebih yang bersengketa) untuk mencapai hasil akhir yang adil, tanpa biaya besar, tetapi tetap efektif dan diterima sepenuhnya oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Mediasi merupakan sebuah proses di mana pihak-pihak yang bertikai, dengan bantuan dari seorang praktisi resolusi pertikaian (mediator) mengidentifikasi isu-isu yang dipersengketakan mengembangkan opsi-opsi, mempertimbangkan alternatif-alternatif dan upaya untuk mencapai sebuah kesepakatan.

Dalam hal ini sang mediator tidak memiliki peran menentukan dalam kaitannya dengan isi/materi persengketaan atau hasil dari resolusi persengketaan tersebut, tetapi ia (mediator) dapat memberi saran atau menentukan sebuah proses mediasi untuk menegupayakan sebuah resolusi/penyelesaian).

Garry Goopaster memberikan definisi mediasi sebagai proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (imparsial) bekerja sama dengan pihak-pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian yang memuaskan. Goopaster mencoba mengeksplorasi lebih jauh makna mediasi tidak hanya dalam pengertian bahasa, tetapi ia juga menggambarkan proses kegiatan mediasi, kedudukan dan peran pihak ketiga, serta tujuan dilakukannya suatu mediasi. Goopaster jelas menekankan, bahwa mediasi adalah proses negosiasi, di mana pihak ketiga melakukan dialog dengan pihak bersengketa dan mencoba mencari kemungkinan penyelesaian sengketa tersebut. Keberadaan pihak ketiga ditujukan untuk membantu pihak bersengketa mencari jalan pemecahannya, sehingga menuju perjanjian atau kesepakatan yang memuaskan kedua belah pihak. Secara singkat bisa digambarkan bahwa mediasi merupakan suatu proses penyelesaian pihak-pihak yang bertikai untuk mencapai penyelesaian yang memuaskan melalui pihak ketiga yang netral (mediator).

2.5.2 FUNGSI PARTAI POLITIK

Fungsi dari partai politik seperti yang dijelaskan oleh Miriam Budiardjo dalam A. Rahman H. I (2007 : 103-104) terkait fungsi partai politik yang melekat dalam suatu partai politik sebagai berikut:

A. KOMUNIKASI POLITIK

Komunikasi politik merupakan fungsi menyalurkan berbagai macam pendapat dan aspirasi masyarakat ditengah keberagaman pendapat masyarakat modern yang terus berkembang. Pendapat atau aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tidak berbekas apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada, proses tersebut dinamakan (*interest aggregation*). Setelah

penggabungan pendapat dan aspirasi tersebut diolah dan dirumuskan sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang (*interest articulation*). Jika peran utama ini tidak dilakukan pasti akan terjadi kesimpang siuran isu dan saling berbenturan.

Setelah itu, partai politik merumuskannya menjadi usul kebijakan yang kemudian dimasukan dalam program atau platform partai untuk diperjuangkan atau disampaikan melalui parlemen kepada pemerintah agar dijadikan kebijakan umum (*public policy*). Demikianlah tuntutan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

Di sisi lain, partai politik juga berfungsi memperbincangkan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Dengan demikian terjadi dua arus komunikasi dari atas ke bawah maupun bawah ke atas informasi tersampaikan dengan baik. Peran partai sebagai penghubung sangat penting, karena disatu pihak kebijakan pemerintah perlu perlu dijelaskan kepada seluruh masyarakat, dan dipihak lain juga pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat.

Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas. Namun tak jarang pelaksanaan fungsi komunikasi politik ini menghasilkan informasi yang mengandung isu-isu yang meresahkan masyarakat karena memihak salah satu kelompok (Miriam Budiardjo, 2008 : 406).

B. SOSIALISASI POLITIK

Sosialisasi politik merupakan sebuah proses dimana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana dia berada. Proses ini merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (*political culture*) suatu bangsa karena proses penyampaiannya tersebut berupa norma-norma dan nilai-nilai dari suatu generasi ke generasi berikutnya.

Suatu definisi yang dirumuskan oleh seorang ahli sosiologi politik M. Rush dalam A. Rahman H.I (2007 : 103-104) Sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya. Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik (*political socialization may be defined is the process by which individuals in a given society become acquainted with the political system and which to a certain degree determines their perceptions and their reactions to political phenomena*).

A. Rahman H. I. juga mengatakan bahwa fungsi sosialisasi politik partai juga dapat dipandang sebagai suatu upaya menciptakan citra bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Ini penting jika dikaitkan dengan tujuan partai untuk menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum. Lebih penting lagi apabila partai politik dapat menjalankan fungsi sosialisasi untuk mendidik anggota- anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri dibawah kepentingan bersama.

G. REKRUTMEN POLITIK

Rekrutmen politik merupakan fungsi untuk mempersiapkan kepemimpinan internal maupun nasional karena setiap partai membutuhkan kader-kader yang berkualitas untuk dapat mengembangkan partainya. Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus merupakan salah satu cara untuk menjaring dan melatih calon-calon pemimpin.

D. PENGATUR KONFLIK POLITIK

Pengatur konflik politik merupakan fungsi untuk membantu mengatasi konflik diantara masyarakat atau sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin. Pendapat lain menurut ahli Arend Lijphart dalam A. Rahman H.I (2007 : 103-104) perbedaan-perbedaan atau perpecahan ditingkat massa bawah dapat diatasi oleh kerja sama diantara elite-elite politik. Dalam konteks kepartaian, para pemimpin partai adalah elite politik.

Teori fungsi partai milik Miriam Budiardjo diatas selaras dengan fungsi partai politik berdasarkan undang-undang partai

politik di Indonesia yaitu, Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 11 ayat 1 menyatakan bahwa partai politik adalah sebagai sarana :

- a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat.
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan melekatnya beberapa fungsi dalam partai politik diatas, partai politik menjadi salah satu aktor penting bagi tegaknya negara demokrasi. Hal ini dikarenakan partai politik menjadi sarana mobilitas aspirasi masyarakat dan pemerintah. Selain itu, partai politik menjadi sarana informasi dalam memberikan penjelasan mengenai keputusan- keputusan politik yang diambil pemerintah.

Secara ringkas partai politik dapat dikatakan sebagai penghubung antara warga negara dengan pemerintahnya. Selain itu partai juga melakukan fungsi-fungsi seperti komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, pengatur konflik politik, pendidikan politik, pemersatu kebangsaan untuk mensejahterakan masyarakat, dan partisipasi politik. Pelaksanaan fungsi-fungsi ini dapat dijadikan instrumen untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan partai politik dalam menjalankan tugasnya.

BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

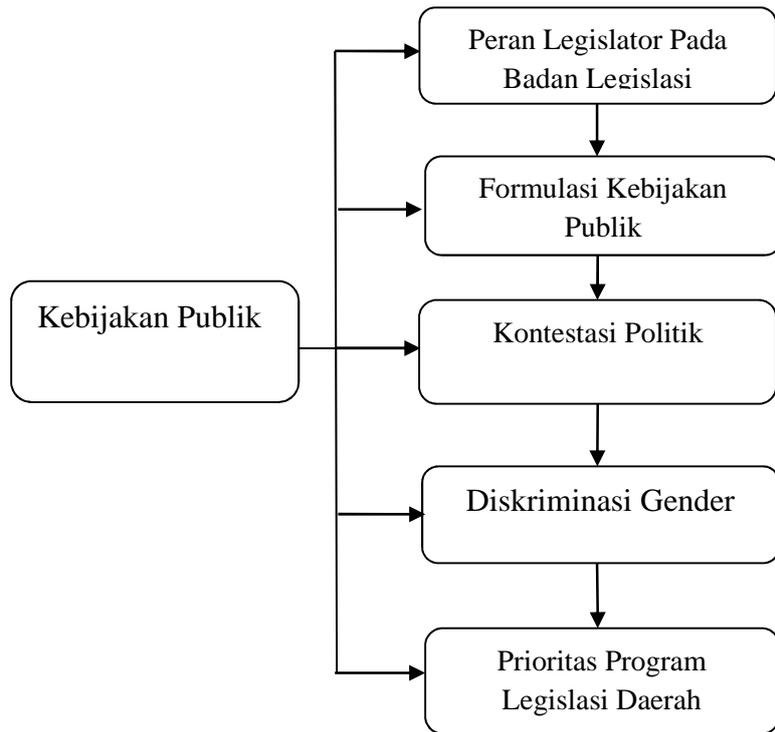
3.1. PEMAHAMAN POKOK

Berdasarkan uraian pada landasan teori, maka pada pemahaman pokok yang penulis bentuk adalah terkait dengan gender, kontestasi politik dalam perspektif kebijakan publik. Bagaimana para legislator mampu menghadirkan kebijakan-kebijakan publik dengan keadaan ketimpangan gender yang ada pada Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe. Pemahaman pokok ini tidak bertujuan untuk menguji teori sebelumnya, namun lebih kepada kerangka pemikiran penulis dalam mempermudah dan memberi penegasan terhadap fokus penelitian yang dilakukan.

Asumsi dasar yang dibangun adalah terjadinya kontestasi politik antara para legislator pada Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe dalam mengajukan rancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 ke dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) untuk kemudian dilakukan tahap pembahasan dan pengesahan. Adanya suatu bentuk upaya dari salah satu legislator perempuan sebagai wakil dari badan legislasi yang mengalami penolakan dari anggota banleg lainnya dalam memperjuangkan qanun tersebut menjadi sebuah bentuk kontestasi diantara legislator banleg.

Sehingga dalam penelitian ini ingin dilihat bagaimana proses pengajuan rancangan Qanun Tentang Perlindungan Anak pada Tahun 2016, dan bagaimana diskriminasi gender dalam pengajuan rancangan qanun tersebut sehingga Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 dapat dijadikan kebijakan publik yang diharapkan dapat meminimalisir permasalahan anak di Kota Lhokseumawe. Untuk mempermudah pemahaman pada penelitian ini, adapun skema yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

Skema 3.1
Peran Strategis Gender, Kontestasi Politik dan Kebijakan Publik



Skema Peran Strategis Kebijakan Publik dan Kontestasi Politik di atas menggambarkan bahwa dalam pembuatan kebijakan publik dibagi kedalam 5 (lima) aspek yaitu peran legislator dalam badan legislasi DPR Kota Lhokseumawe, formulasi kebijakan publik, yang kemudian terjadi kontestasi politik dan diskriminasi gender antar para legislator yang ada pada badan legislasi DPR Kota Lhokseumawe dimana hanya terdapat satu legislator perempuan diantara enam anggota badan legislasi. Sehingga pada akhirnya Qanun Perlindungan Anak dapat masuk menjadi prioritas dalam program legislasi daerah, dan menjadi kebijakan publik dalam bentuk Qanun. Tanda panah yang menunjuk dari tema utama ke sub tema menunjukkan aspek atau unsur yang diteliti. Sedangkan tanda panah dari atas kebawah menunjukkan alur pemikiran sekaligus tahapan analisis dan pembahasan.

3.2 KELEBIHAN

- a. Memungkinkan penilaian tentang manfaat dan apa yang masih harus dikerjakan
- b. Mampu menjelaskan keadaan gender dalam kontestasi politik untuk pembuatan suatu kebijakan publik.
- c. Memiliki perspektif politik yang sangat kuat.

3.3. KEKURANGAN

- a. Statis, tidak mengindahkan situasi berubah
- b. Melihat hubungan hanya berkenaan dengan persamaan, bukan sistem hak, klaim, tanggung jawab
- c. Tidak mempertimbangkan bentuk ketidakadilan lain

Metode Longwe² berfokus langsung pada penciptaan situasi/keadaan di mana masalah kesenjangan, diskriminasi dan subordinasi diselesaikan. Longwe menciptakan jalan untuk mencapai tingkat pemberdayaan dan kesetaraan (*equality*) dimana ditunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan dasar-praktis perempuan tidak pernah sama dengan, pemberdayaan maupun sederajat (*equal*). Pengambilan keputusan (kontrol) merupakan puncak dari pemberdayaan dan kesederajatan (*equality*).

Dalam berbagai penelitian tentang gender, maka metode Longwe bisa diturunkan menjadi dua alat: Tujuan utama metode ini adalah untuk menilai apakah sebuah program pembangunan mampu mempromosikan kesetaraan dan pemberdayaan perempuan atau tidak. Asumsi dasar dibalik metode ini adalah bahwa titik tercapainya kesetaraan (*equality*) antara perempuan dan laki-laki mengindikasikan level pemberdayaan perempuan. Ada lima level dalam aras kesederajatan dan pemberdayaan yang perlu dicermati: Bentuk ini seolah mengikuti alur pikirnya Abraham Maslow tentang teori *hierarki of human needs*, dengan meletakkan kebutuhan dasar-praktikal pada titik yang paling bawah dan kebutuhan "aktualisasi diri" sebagai kebutuhan tertinggi diterjemahkan sebagai "kontrol dan *decision making*". Tentunya, ilustrasi ini memiliki kelemahan dan kelebihan.

²<http://yuraravensca.blogspot.co.id/2016/01/metode-kerangka-pemberdayaan-perempuan.html>

3.4 Metode Analisis Data

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang merupakan evaluasi dari kebijakan publik atau qanun yang ditetapkan secara nasional maupun undang undang yang dikeluarkan oleh daerah (PERDA) dimana kebijakan-kebijakan tersebut bias gender.

Tabel 3.1. Indikator Evaluasi Kebijakan Publik (Undang-undang)

Ranking	Kebijakan Publik (Undang-Undang)	Indikator
Tinggi	Sensitif/RespoNsif	Seluruh kebijakan publik atau undang-undang netral gender dan didukung oleh satu atau lebih kebijakan pengontrol kesetaraan gender.
Memadai	Netral	Seluruh kebijakan atau undang-undang yang ada netral gender.
Rendah	Bias	Terdapat kebijakan publik atau undang-undang yang bias gender artinya diskriminasi gender.

Beberapa undang-undang yang berkaitan dengan gender dan dievaluasi adalah :

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor : 08 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum.
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor : 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor : 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi PBB mengenai Peghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
4. Peraturan Pemerintah Nomor : 8 tahun 2008

BAB 4

KONTESTASI POLITIK DALAM PENGAJUAN RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK PADA BADAN LEGISLASI DI DPR KOTA LHOEKSEUMAWE TAHUN 2016

Badan legislasi pada struktur organisasi DPR Kota Lhokseumawe merupakan alat kelengkapan DPRK yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRK. Badan Legislasi terdiri atas wakil-wakil dari setiap Fraksi dan / atau Komisi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota. Badan legislasi memiliki tugas antara lain merencanakan program serta menyusun urutan prioritas pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, mengintervensi dan mengkaji setiap Peraturan Daerah, mengkaji dan menyusun Rancangan Peraturan Daerah usul inisiatif DPRK berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan, dan melaporkan kegiatannya kepada Pimpinan DPRK.

Tabel 4.1
Anggota Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe

No	Nama	Partai Politik	Koalisi Partai	Jabatan
1.	H. Taslim A. Rani	Partai Aceh	Fraksi Partai Aceh	Ketua
2.	Roslina. S. Kom	Partai Demokrat	Fraksi Demokrat Bersatu	Wakil
3.	Tarmizi A. Wahab	Partai Aceh	Fraksi Partai Aceh	Anggota
4.	Budi Darma Bakti	Partai Aceh	Fraksi Partai Aceh	Anggota
5.	Yusrijal, ST	Partai Keadilan Sejahtera	Fraksi Koalisi Bersama	Anggota
6.	H. Jailani Usman	Partai Golkar	Fraksi Koalisi Bersama	Anggota

Sumber : DPR Kota Lhokseumawe, 2016

Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe terdiri dari 6 (enam) orang anggota legislatif, dari keenam anggota badan legislasi terdapat 5 (lima) orang legislator laki-laki dan 1 (satu) orang legislator perempuan. Mereka berasal dari Fraksi Partai Aceh, Fraksi Demokrat Bersatu, dan Fraksi Koalisi Bersatu. Berdasarkan

latar belakang partai politik yang berbeda-beda, masing-masing legislator memiliki kepentingan yang berbeda-beda, sehingga mempengaruhi kebijakan yang akan dijadikan prioritas dalam prolegda.

Kota Lhokseumawe memiliki 79.516 jiwa anak laki-laki dan perempuan di bawah 20 tahun yang harus dilindungi haknya secara komprehensif. Tingkat kekerasan terhadap anak sejak tahun 2014-2016 masih terhitung tinggi di Kota Lhokseumawe. Kekerasan terhadap anak terbagi atas kekerasan fisik, seksual, psikis, dan penelantaran. Sebagian anak menjadi korban kekerasan dan adapula anak yang menjadi pelaku kejahatan.

Adapun data rekap kekerasan terhadap anak di Kota Lhokseumawe pada tahun 2014-2016 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2
Data Kekerasan Pada Anak
Kota Lhokseumawe Tahun 2014-2016

No.	Jenis Kekerasan	Korban	
		Laki-laki	Perempuan
1.	Fisik	10	5
2.	Seksual	-	16
3.	Psikis	-	2
4.	Penelantaran	4	4
Jumlah		14	27

Sumber : Dokumentasi P2TP2A Putroe Nahrisyah Kota Lhokseumawe

Akibat tingginya kasus kekerasan pada anak di Kota Lhokseumawe sejak 2014 sampai dengan 2016, diharapkan adanya sebuah kebijakan dari pemerintahan untuk menangani permasalahan tersebut. Salah satunya adalah Qanun Perlindungan Anak sebagai bentuk kebijakan publik yang diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan tersebut. Hal tersebut penting agar anak-anak di Kota Lhokseumawe mendapat perlindungan hukum yang pasti dari pemerintah sehingga perlu dipertimbangkan kembali dan diupayakan secara berkelanjutan agar dapat masuk ke dalam program legislasi daerah (prolegda) dan menjadi urutan prioritas dalam pembahasan.

Dengan demikian, yang terpenting daripada permasalahan tersebut adalah isu kekerasan terhadap anak dan penanggulangan

serta perlindungan anak perlu terus disuarakan dan harus menjadi prioritas oleh eksekutif dan legislatif dengan konkrit yang kemudian mampu menyelesaikan permasalahan anak atau mampu meminimalisir kasus-kasus terhadap anak.

Berdasarkan penelitian yang didapatkan bahwa: “Kendala terbesar mengenai Qanun tersebut adalah pada pihak SKPD terkait yaitu Badan Pemberdayaan, dan Perlindungan Anak serta eksekutif yang tidak berusaha secara ekstra dalam mengawal keberadaan Qanun tersebut agar dapat secepatnya masuk ke dalam pembahasan, tarik ulur memang ada tapi kami akan upayakan yang terbaik”

Sementara itu hasil peneliti didapatkan bahwa: “Kurangnya advokasi, audiensi dari dinas perlindungan perempuan, perlindungan anak, dan keluarga sejahtera juga menjadi salah satu pertanyaan, apakah memang qanun ini tidak terlalu penting atau apa urgensi dari qanun ini sendiri sehingga kami di banleg juga belum menjadikannya prioritas untuk dibahas dan disahkan. Saya kasih contoh kenapa qanun ketertiban umum bisa segera dibahas dan baru-baru disahkan, karena advokasi dan audiensi secara terus menerus dari stakeholder terkait akan pentingnya qanun tersebut, filosofis dan historis mereka mendesak adanya qanun itu jelas, sedangkan stakeholder terkait perlindungan anak selama ini seperti tidak ada upaya lanjut untuk mengadvokasi qanun tersebut.”

Berdasarkan hasil tersebut dapat dipahami bahwa terkendalanya Qanun Perlindungan Anak sebagai prioritas dan masuk dalam pembahasan adalah karena kurang optimalnya intervensi ataupun koordinasi antar SKPD yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana dalam mengawal qanun untuk dapat dimasukkan dalam pembahasan oleh legislatif. Robert Eyestone (1971: 18) menjelaskan bahwa sebuah kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sehingga kebijakan publik dinyatakan sebagai suatu bentuk dari adanya koordinasi dari isu-isu yang berkembang di lingkungan masyarakat yang kemudian diambil alih oleh pemerintahan ketika dianggap penting untuk ditetapkan sebuah kebijakan yang

merupakan proses yang mencakup tahapan implementasi dan evaluasi.

Data lain juga didapatkan dalam penelitian ini adalah dalam prolegda sebenarnya sudah ada hanya menunggu jadwal pembahasan dengan banleg, namun percepatan qanun sudah menjadi ranah walikota melalui kabag hukum dan banleg di dewan sehingga tidak perlu intervensi lanjutan dari dinas terkait dan sudah seharusnya segera dibahas dan disahkan karena tindakan yang dilakukan terhadap anak akan bersangkutan dengan masalah hukum nantinya, kemudian apabila kita sudah mengesahkan qanun ini, maka semua peraturan turunan dari qanun ini bisa kita tetapkan untuk dijalankan'

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat dipahami bahwa ada atau tidak ada intervensi seharusnya banleg sudah harus membahas rancangan qanun perlindungan anak tersebut, karena hal tersebut akan menyangkut dengan sistem perlindungan hukum yang akan anak dapatkan sebagai salah satu warga negara yang butuh perlindungan khususnya di Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan fenomena diatas Budi Winarno (2014 : 86) menjelaskan adanya suatu kepemimpinan politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda kebijakan. Para pemimpin politik dapat dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik maupun kedua-keduanya. Banyak isu atau masalah publik yang terhambat masuk menjadi prioritas dalam agenda kebijakan, beberapa cara yang digunakan oleh para pembuat kebijakan untuk menghambat suatu masalah masuk ke dalam agenda kebijakan antara lain menggunakan kekerasan, menggunakan nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan yang berlaku, sampai kepada budaya politik serta menggunakan konsep pengelolaan konflik.

Adanya anggapan bahwa kurangnya intervensi dari eksekutif kepada legislatif dapat dikaitkan dengan kurangnya lobi untuk proses percepatan qanun tersebut dibahas dan disahkan. Anwar (1997) mengatakan lobi adalah suatu upaya informal dan persuasif yang dilakukan oleh satu pihak (perorangan, kelompok, Swasta, pemerintah) yang memiliki kepentingan tertentu untuk menarik dukungan dari pihak pihak yang dianggap memiliki

pengaruh atau wewenang, sehingga target yang diinginkan tercapai. Lobi ditujukan untuk memperoleh sesuatu yang menjadi tujuan atau target seseorang atau organisasi, dan apa yang dimaksudkan tersebut berada di bawah kontrol atau pengaruh pihak lain (individu maupun lembaga). Pada esensinya lobi dan negosiasi mempunyai tujuan yang sama yaitu menggunakan teknik komunikasi untuk mencapai target tertentu. Dibandingkan dengan negosiasi yang merupakan suatu proses resmi dengan harapan bahwa kebijakan publik dapat disahkan dan segera diimplementasikan.

Pengajuan rancangan Qanun Perlindungan Anak di Kota Lhokseumawe mengalami hambatan menjadi prioritas untuk dibahas oleh Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe. Hal tersebut dikarenakan adanya anggapan dari Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe bahwa permasalahan perlindungan anak sudah diatur dalam Al-Qur'an sehingga tidak perlu dibentuk dalam suatu qanun, namun kenyataannya isi kandungan Al-Qur'an tentang perlindungan anak tidak diterapkan dalam kehidupan sehari-hari di lingkungan masyarakat Kota Lhokseumawe.

Berbagai penjelasan yang disampaikan oleh para legislator di DPR Kota Lhokseumawe bahwa penyebab Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 hanya sampai pada tahap pengajuan rancangan dan tidak sampai pada tahap pembahasan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa anggota DPR Kota Lhokseumawe. "Qanun Perlindungan Anak tersebut tidak begitu penting karena sudah ada penjelasan dan aturannya secara tegas pada Al-Qur'an mengenai kedudukan perempuan dan anak juga perlindungannya. Jadi masyarakat hanya perlu memahami lebih dalam mengenai apa yang sudah tertera dalam Al-Qur'an sehingga tidak perlu lagi permasalahan tersebut diqanunkan. Sementara itu hasil lainnya ditemukan bahwa masalah anak dan perempuan di Aceh apalagi di Lhokseumawe belum terlalu urgent, karena masih dibawah batas normal masalah-masalah yang terjadi, karena kita daerah syariah biasanya melalui mediasi di mahkamah syariah atau melalui tuha peut juga dapat selesai, sehingga belum terlalu urgent untuk disahkan

Berdasarkan hasil penelitian di atas dapat dipahami bahwa adanya anggapan dari legislator tersebut terkait permasalahan perlindungan anak sudah jelas diatur dalam Al-Qur'an dan syariat islam, sehingga masyarakat dapat mempelajari dan menafsirkan kandungan dalam Al-Qur'an dan menjalankan perintah Allah terhadap perlindungan anak. Namun pada kenyataannya, tidak semua masyarakat paham dan mau menafsirkan lebih lanjut kandungan dalam Al-Qur'an. Oleh karena itu, permasalahan kekerasan terhadap anak terus meningkat setiap tahunnya di Kota Lhokseumawe sejak 2014 sampai 2016 kasus kekerasan pada anak. Padahal agama sudah mengatur dengan jelas mengenai perlindungan anak dan merupakan salah satu kepedulian dalam agama.

Islam dalam Kitab Suci Al-Quran telah menyuratkan dan mengajarkan bahwa anak harus dipelihara dengan baik yaitu tidak melakukan kekerasan pada anak, dilarang membunuh anak sendiri dalam keadaan apapun apalagi karena takut sengsara (miskin). Seperti yang disebutkan dalam Surat Al-An'am ayat 151 yang artinya:

“Katakanlah! “Marilah kubacakan apa-apa yang telah diharamkan Tuhan kepadamu, yaitu: Janganlah kamu mempersekutukan Dia dengan sesuatu pun, berbaktilah kepada kedua orang tuamu dan janganlah kamu membunuh anak-anakmu karena takut miskin. Kamilah yang memberi rezeki kepadamu dan kepada mereka juga. Janganlah kamu mendekati perbuatan keji yang terang maupun yang tersembunyi dan janganlah kamu bunuh jiwa yang diharamkan Allah membunuhnya, kecuali karena sebab-sebab yang dibenarkan oleh syariat. Begitulah yang diperintahkan Tuhan kepadamu, supaya kamu memikirkannya”.

Ketentuan yang sudah terkandung dalam Al-Qur'an adalah sebaik-baiknya aturan karena merupakan perintah tegas dari Allah SWT. Namun ketika dikembangkan disuatu tatanan masyarakat Kota Lhokseumawe yang tidak semua beragama Islam dan mau membaca serta menafsirkan Al-Qur'an pada akhirnya menimbulkan

permasalahan tersendiri, dan berdampak pada permasalahan anak yang juga tidak secara tegas tertangani oleh aparaturnya pemerintahan.

Data penelitian berikutnya menyebutkan bahwa: "Kekeliruan selama ini oleh anggota legislatif adalah lebih mengutamakan qanun-qanun yang bernilai menguntungkan tanpa memperhatikan permasalahan lain yang juga harus di qanunkan, contohnya Qanun perlindungan anak walaupun memang sudah ada didalam Al-Qur'an namun akan lebih baik jika isi dalam Al-Qur'an kemudian ikut diqanunkan, sehingga resmi seiring sejalan antara hukum Allah dan hukum yang dijalankan di masyarakat dalam bentuk sebuah Qanun resmi oleh legislatif sehingga masyarakat merasa jelas terhadap kepastian hukum.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa seharusnya para anggota legislatif mampu untuk menganungkan kandungan Al-Qur'an secara tegas dan langsung kepada masyarakat, sehingga kepastian hukum didapatkan oleh masyarakat sehingga mampu menyelesaikan permasalahan anak di Kota Lhokseumawe karena ketika kembali pada Al-Qur'an pada dasarnya semua sudah diatur, namun yang diperlukan adalah sebuah bentuk aturan yang pasti dan tegas dalam tatanan masyarakat.

Berdasarkan hasil observasi peneliti bahwa isu terkait Qanun Perlindungan Anak terus disuarakan oleh wakil ketua Banleg yang merupakan legislator perempuan namun mengalami penolakan dari beberapa anggota Banleg lainnya yaitu legislator laki-laki yang menganggap qanun tersebut bukan hal yang perlu dipermasalahkan dan tidak terlalu penting untuk disahkan (Observasi, April 2017).

Sesuai dengan data penelitian yaitu hasil wawancara dan observasi di lapangan kontestasi antar para legislator yang berasal dari adanya tarik ulur prioritas kemudian diharapkan mampu untuk ditindaklanjuti sebagai sebuah kepentingan bersama, bukan hanya kepentingan satu atau dua kelompok, sehingga dapat menghasilkan kebijakan publik yang bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat secara luas. Dalam hal ini yaitu anak di Kota Lhokseumawe yang dianggap perlu mendapatkan perlindungan khusus dari segala tindak kekerasan maupun kriminal lainnya.

Kontestasi tersebut berupa tarik ulur prioritas Qanun yang akan dibahas dalam Prolegda. Salah satu sebab terkendalanya Qanun Perlindungan Anak menjadi prioritas dalam Prolegda adalah anggapan bahwa masih ada Qanun-Qanun yang kedudukannya lebih penting dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Lhokseumawe sehingga lebih diutamakan untuk diselesaikan dan disahkan. Hal tersebut secara tidak langsung dipengaruhi oleh aktor-aktor yang mampu menyampaikan dan mempertahankan wacana khususnya aktor yang terlibat dalam Banleg DPR Kota Lhokseumawe sehingga terjadinya perdebatan mengenai qanun yang diprioritaskan.

Permasalahan Qanun Perlindungan Anak belum mampu masuk dalam tahap pembahasan oleh Banleg dikarenakan adanya upaya-upaya menghambat rancangan qanun tersebut untuk disahkan menjadi kebijakan yang sah melalui penggunaan nilai-nilai, berupa nilai ekonomis dalam memprioritaskan qanun yang disahkan, seperti qanun yang lebih memiliki keuntungan bagi Kota Lhokseumawe. Meskipun PAD kemudian dapat berdampak pada kesejahteraan masyarakat Kota Lhokseumawe, namun tidak dapat ditutupi bahwa permasalahan anak di Kota Lhokseumawe juga harus mendapat perhatian besar dari para eksekutif dan legislatif.

Tujuan dari Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 yang tertera dalam Rancangan Qanun pada BAB II Bagian Kesatu Pasal 4 yaitu untuk menjamin pemenuhan hak anak dan memperkuat lingkungan proteksi bagi anak dari segala bentuk diskriminasi, eksploitasi baik ekonomi maupun seksual, penelantaran, kekejaman, penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya untuk terwujudnya anak yang berkualitas, berakhlak mulia dan sejahtera.

Pada dasarnya suatu Qanun untuk dapat dijadikan sebagai kebijakan publik, maka rancangan qanun tersebut harus mampu masuk terlebih dahulu pada Prolegda DPR Kota Lhokseumawe. Dalam hal tersebut, Prolegda sebagai instrumen perencanaan program pembentukan qanun yang disusun secara sistematis antara eksekutif dan legislatif, namun yang terjadi pada Badan Legislasi DPR Kota Lhokseumawe adalah adanya suatu bentuk pertarungan wacana yaitu kontestasi yang menghambat qanun

tersebut secara terus menerus tidak jadi dibahas meskipun sudah masuk kedalam urutan Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Qanun (Raqaan) yang sudah disusun berdasarkan turunan Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) yang kemudian disesuaikan dengan kebutuhan riil masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Budi Winarno (2014 : 83) bahwa dalam penyusunan agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan dapat memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu, dengan demikian agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum atau disebut dengan prioritas.

Kontestasi yang terjadi di Banleg DPR Kota Lhokseumawe bukan hanya disebabkan oleh anggapan bahwa qanun perlindungan anak tidak memiliki nilai tambah terhadap PAD Kota Lhokseumawe, tetapi adapula anggapan bahwa permasalahan perlindungan anak sudah diatur didalam Al-Qur'an sehingga tidak perlu untuk di qanunkan, kemudian adapula tanggapan bahwa tidak adanya intervensi dari Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Sejahtera dalam mendorong dibahasnya qanun tersebut oleh Banleg.

Budi Winarno (2014 : 127) menjelaskan bahwa setiap aktor memiliki masing-masing tingkat kepentingan dalam merumuskan kebijakan meskipun pada akhirnya tujuannya adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi dalam dua kelompok yakni pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Aktor yang terlibat dan memiliki kepentingan pada Qanun Perlindungan Anak sebagai bentuk kebijakan publik. Dalam hal ini yang menjadi aktor resmi adalah legislatif, eksekutif. Pertentangan wacana antar aktor legislatif laki-laki dan perempuan mengenai Qanun Perlindungan Anak yang saling mempertahankan pendapatnya masing-masing menghasilkan kontestasi diantara mereka.

Dapat terlihat ada beberapa pihak yang setuju dan tidak setuju terhadap pengajuan rancangan qanun perlindungan anak tahun 2016 terutama dalam Badan Legislasi DPR Kota

Lhokseumawe, Parsons (2008: 145) menjelaskan bahwa kontestasi politik dalam sebuah kebijakan publik pada hakikatnya mendukung satu pihak atau aktor, isu, dan kepentingan tertentu sekaligus mengesampingkan satu pihak atau aktor, ide dan kepentingan yang lain. Bachrach dan Baratz juga mendefinisikan dimensi ini mencakup apa yang diputuskan (*decision*) dan tidak diputuskan (*non-decision*) sebagai fenomena kuasa dalam proses kebijakan. Pada pengajuan rancangan qanun perlindungan anak tahun 2016 pada banleg terlihat pihak atau aktor yang mendukung adalah Roslina, S. Kom yang merupakan wakil ketua banleg serta turut didalamnya Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Sejahtera. Sedangkan pihak yang kurang mendukung pengajuan qanun tersebut terlihat dari 5 anggota banleg lainnya.



BAB 5

DISKRIMINASI GENDER DAN KONTRIBUSI PARPOL PENGAJUAN RANCANGAN QANUN PERLINDUNG AN ANAK TAHUN 2016

5.1 DISKRIMINASI GENDER DALAM PENGAJUAN RANCAN GAN QANUN

Sistim pemerintahan Indonesia yang bersifat demokrasi mengamanatkan persamaan akses peranserta bagi laki-laki maupun perempuan dalam kancah politik. Partisipasi politik perempuan saat ini semakin dibutuhkan dalam upaya pengintegrasian kebutuhan gender dalam berbagai aktivitas public termasuk dalam kebijakan publik dan menghasilkan produk hukum yang sensitif gender, yang selama ini terabaikan dan banyak menghambat kemajuan perempuan di berbagai sektor kehidupan. Atas dasar prinsip persamaan derajat tersebut, perempuan diberikan kesempatan menepati 30% kuota dalam pemilihan legislatif.

Kenyataannya untuk memenuhi kuota 30%, keterwakilan perempuan di Kota Lhokseumawe dalam pemilihan umum menjadi sangat sulit untuk dipenuhi oleh partai politik, karena mengalami berbagai kendala baik kendala structural maupun kendala kultural. Berdasarkan kendali tersebut. maka partai politik hanya menempatkan perempuan dalam pemenuhan kuota secara formalitas saja bukan sebagai peningkatan aktualisasi perempuan dalam ranah politik. Namun dibalik perjuangan para perempuan sebagian besar memiliki satu kesamaan tujuan yaitu memperjuangkan hak-hak perempuan, anak dan menuntut keadilan gender. Salah satu konsep yang ditawarkan adalah keterlibatan legislator perempuan di DPR Kota Lhokseumawe dalam perancangan Qanun Perlindungan Anak tahun 2016.

Diskriminasi gender hingga saat ini masih terjadi di DPR Kota Lhokseumawe bahkan di DPRK di kabupaten/kota lain di Indonesia memiliki keadaan yang tidak jauh berbeda, meskipun telah ada kesetaraan gender dalam sistim pemerintahan di Kota Lhokseumawe. Diskriminasi gender di DPR Kota Lhokseumawe

terjadi pada partisipasi politik dimana dalam hal pengambilan kebijakan Perancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016. Perempuan sebagai objek atau penerima keputusan mayoritas Banleg. Fenomena tersebut sesuai dengan hasil penelitian dimana, karena pada akhirnya keputusan tetap pada pimpinan teratas. Ketika pimpinan tidak setuju, maka apapun yang telah diupayakan tidak akan disahkan. Oleh karena itu, sebagian anggota dewan tidak mau ikut membantu menyuaraikan penyelesaian masalah perempuan dan anak di Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan hasil penelitian di atas dapat dipahami bahwa terdapat kesulitan oleh anggota legislatif perempuan dalam memperjuangkan kebijakan publik dikarenakan jumlah keterwakilan mereka yang hanya 2 orang dalam keanggotaan DPR Kota Lhokseumawe. Sebagai minoritas selama ini mereka hanya dapat berpartisipasi, namun belum mendapat akses untuk menentukan rancangan kebijakan agar dapat dibahas seperti halnya mayoritas suara pada umumnya.

Dalam hal ini, Riant Nugroho (2008 : 242) menjelaskan bahwa kesetaraan gender tidak tercapai karena ada kebijakan-kebijakan yang bias gender. Kebijakan ini dicirikan dari adanya diskriminasi sumberdaya produktif melalui diskriminasi akses, kontrol, partisipasi dan penikmatan diantara jenis kelamin. Kesetaraan gender belum tercapai di DPR Kota Lhokseumawe terlihat dari bentuk diskriminasi akses dan partisipasi yang masih berlangsung selama ini, khususnya pada akses menentukan kebijakan yang masih dikuasai oleh suara mayoritas sedangkan minoritas anggota legislatif perempuan hanya sebagai objek penerima keputusan akhir.

5.2. BUDAYA PARTIARKHI YANG MASIH DOMINAN

Isu kesetaraan gender saat ini bukanlah hal yang baru dalam sistem politik di Kota Lhokseumawe, namun pada kenyataannya hingga saat ini keterlibatan perempuan dalam bidang politik masih terpinggirkan khususnya dalam hal perancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016. Hal tersebut dikarenakan sistem politik di kalangan DPR Kota Lhokseumawe masih menganut budaya patriarki. Hal tersebut menyebabkan adanya konstruksi sosial budaya yang menghasilkan bias gender, tidak memiliki hak

untuk merambah area publik. Kenyataan ini menunjukkan bahwa laki-laki lebih dominan daripada perempuan. Hal ini diperkuat dengan masih kuatnya penerapan budaya patriarkhi dikalangan masyarakat Aceh termasuk di DPRK Lhokseumawe.

Fenomena tersebut sesuai dengan hasil penelitian dimana "Selama ini bias gender bukan hanya masih ada di lembaga legislatif, tapi pada umumnya masih terjadi secara menyeluruh di Kota Lhokseumawe. Kami berdua khususnya saya yang menjadi bagian dari badan legislasi masih merasakan sulitnya memberikan pemahaman kepada anggota dewan lainnya untuk mengerti dan menerapkan azas kesetaraan gender, terutama dalam penganggaran yang responsif gender serta pada rancangan-rancangan qanun. Para anggota dewan masih menutup mata tentang gender dan terkesan tidak mau tau jika masuk pada pembahasan gender, karena dianggap para perempuan mau mengalahkan laki-laki".

Berdasarkan data tersebut, dapat dipahami bahwa bias gender terjadi bukan hanya pada lembaga legislatif, namun juga pada sistim pemerintahan Kota Lhokseumawe yang secara umum belum semua anggota dewan mengerti tentang gender dan tertarik untuk membahas permasalahan gender, terutama dalam penganggaran dan perancangan sebuah qanun. Selama ini kebijakan berupa perancangan qanun masih belum responsif gender. Selain itu juga, isu kesetaraan gender di DPR Kota Lhokseumawe belum dapat dilaksanakan. Fenomena tersebut sesuai dengan pernyataan Riant Nugroho (2008 : 48) yang menjelaskan bahwa ketidakadilan gender terjadi di tingkat negara, baik pada satu negara maupun pada organisasi antar negara, hal ini terbukti bahwa setiap kebijakan publik, perundang-undangan dan lain seumpamanya masih terlihat sebagiannya belum *sensitive gender* (ketidakadilan gender).

Persoalan anak terkait erat dengan masalah kesetaraan gender, karena persoalan kesetaraan gender sering dianggap terkait dengan persoalan keadilan sosial dalam pengertian yang lebih luas. Dengan demikian konsep kesetaraan gender merupakan konsep yang sangat sulit dan menjadi pertentangan di dalamnya. Riant Nugroho (2008 : 60) menjelaskan bahwa kesetaraan gender adalah

adanya kesamaan kondisi untuk laki-laki dan perempuan dalam memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan kesehatan serta dalam menikmati hasil pembangunan. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender ditandai dengan tidak ada lagi diskriminasi antara kaum perempuan dengan kaum laki-laki. Sehingga perempuan dan laki-laki berkemampuan yang sama untuk mengakses, berpeluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan, memperoleh manfaat yang setara dan berkeadilan untuk menikmati hasil pembangunan tersebut.

Dengan demikian, peran legislator perempuan di DPR Kota Lhokseumawe dalam bidang politik masih jauh dari apa yang diharapkan. Keterlibatan legislator perempuan dalam perancangan Qanun Perlindungan Anak tahun 2016 merupakan salah satu aktivitas yang bertujuan untuk membentuk dan menumbuhkan orientasi politik perempuan dalam tatanan kehidupan sosial. Namun pada realitasnya, masih adanya kesenjangan antara peranan yang dilakukan oleh kaum pria dan perempuan pada berbagai peran terutama sekali dalam perancangan setiap qanun termasuk Qanun Perlindungan Anak tahun 2016. Peningkatan peran perempuan dalam pembangunan yang berwawasan gender sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, mempunyai arti yang penting dalam upaya untuk mewujudkan kemitrasejajaran yang harmonis antara pria dan perempuan agar dapat terwujud kesetaraan dan keadilan gender dalam berbagai kegiatan khususnya bidang politik.

Dalam pandangan hukum Islam, segala sesuatu diciptakan Allah dengan kodrat. Demikian halnya manusia, antara laki-laki dan perempuan sebagai individu dan jenis kelamin memiliki kodratnya masing-masing. Al-Qur'an mengakui adanya perbedaan anatomi antara laki-laki dan perempuan. Al-Qur'an juga mengakui bahwa anggota masing-masing gender berfungsi dengan cara merefleksikan perbedaan yang telah dirumuskan dengan baik serta dipertahankan oleh budaya, baik dari kalangan kaum laki-laki maupun perempuan sendiri. Namun bukan dalam hal perbedaan dalam kedudukan pada tatanan masyarakat, apalagi menimbulkan bentuk diskriminasi antar para perempuan dan laki-laki serta

menjadi penghambat rancangan qanun dalam suatu kebijakan publik.

Data penelitian dalam hal ini menunjukkan bahwa: “Islam tidak pernah membedakan antara perempuan dan laki-laki dalam kedudukannya, yang membedakan hanya amalan setiap manusia, dalam Al-Qur’an pun Allah selalu memasangkan perempuan dan laki-laki sehingga tidak pernah ada diskriminasi terhadap perempuan, walaupun dikaitkan dengan isu kesetaraan gender, Islam sudah terlebih dahulu sejak zaman Nabi menerapkan kesetaraan gender, karena menempatkan perempuan sebagai pasangan laki-laki bukan sebagai pelengkap laki-laki” .

Berdasarkan data tersebut di atas dapat dipahami bahwa dalam Islam tidak ada istilah diskriminasi gender antara perempuan dan laki-laki. Keberadaan perempuan dalam Islam adalah pasangan laki-laki, bukan hadir sebagai pelengkap dalam segala aktivitas yang laki-laki lakukan. Kodrat perempuan dijadikan alasan dalam mereduksi berbagai peran perempuan di dalam keluarga maupun masyarakat. Kaum laki-laki dianggap lebih dominan dalam memainkan berbagai peran, sementara perempuan memperoleh peran yang terbatas di sektor domestik.

Kebudayaan yang berkembang dalam masyarakat pun memandang bahwa perempuan sebagai makhluk yang lemah, emosional, halus dan pemalu sementara laki-laki makhluk yang kuat, rasional, kasar serta pemberani. Pemahaman tersebut kemudian diyakini sebagai kodrat dan bersifat permanen yang merupakan pemberian Tuhan. Barang siapa berusaha merubahnya dianggap menyalahi kodrat bahkan menentang ketetapan Tuhan. Peran dan status perempuan dalam perspektif Islam selalu dikaitkan dengan keberadaan laki-laki. Perempuan digambarkan sebagai makhluk yang keberadaannya sangat bergantung kepada laki-laki. Sebagai seorang anak, ia berada di bawah lindungan perwalian ayah dan saudara laki-laki, sebagai istri bergantung kepada suami. Itulah fenomena yang terjadi selama ini di kalangan DPR Kota Lhokseumawe.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan (2005 : 24-27) menjelaskan bahwa keberadaan gender di berbagai daerah di Indonesia juga tidak dapat dipisahkan dengan konteks adat

maupun agama yang terjadi di wilayah tersebut. Sedangkan Rashila Ramli dalam Rasyidin dan Fidhia (2016 : 7) menjelaskan bahwa konstruksi sosial dipengaruhi oleh unsur-unsur budaya, agama dan kepercayaan sesuatu kelompok etnis.

Pada kenyataannya Kota Lhokseumawe sebagai bagian dari Provinsi Aceh yang menerapkan Syariat Islam ikut terkonstruksi ke dalam wacana sosial terkait dengan isu agama. Rancangan Qanun Perlindungan Anak belum mampu terlepas dari isu tersebut karena ketika dikaitkan dengan kesetaraan gender dan kebijakan yang harusnya responsif gender menjadi hambatan untuk qanun tersebut masuk ke dalam pembahasan oleh Banleg.

Hasil penelitian yang lain juga menunjukkan bahwa: Qanun Perlindungan Anak memang masih terus dibicarakan dan menjadi pertentangan ketika kandungan dalam qanun tersebut harus terlebih dahulu mampu mengikuti kebutuhan riil masyarakat dan sesuai dengan syariat islam yang kita jalankan sebagai bagian dari Provinsi Aceh, sehingga tidak bisa seutuhnya menjadi kebijakan turunan yang hanya melihat sudut pandang HAM saja tetapi juga harus mampu dikaitkan dengan kearifan lokal Kota Lhokseumawe dan kondisi lapangan.

Data tersebut menunjukkan bahwa syariat islam tidak dapat dilepaskan dari setiap kebijakan publik yang diambil oleh DPR Kota Lhokseumawe terutama tentang Qanun Perlindungan Anak sebagai bentuk kearifan lokal bukan hanya menuruti tuntutan Hak Asasi Manusia (HAM) serta harus sesuai dengan kondisi anak yang sebenarnya di lapangan.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, dapat dipahami bahwa: Untuk menyetarakan gender dalam suatu rancangan qanun atau kebijakan publik sampai sekarang masih sangat sulit, karena pemahaman masyarakat terutama para *stakeholder* yang belum semuanya paham terhadap gender. Gender masih dianggap tabu oleh pengambil kebijakan serta berbenturan dengan konsep Syariat Islam di Kota Lhokseumawe sebagai bentuk *living law* atau hukum yang hidup dalam masyarakat. Qanun tersebut dapat responsif gender dan pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat.

Kondisi atau keadaan ini dapat dipahami bahwa dalam perancangan Qanun Perlindungan Anak di Kota Lhokseumawe, para

stakeholder belum semuanya paham tentang gender. Mereka menganggap gender adalah hal yang tabu serta tidak diperlukan dalam sebuah perancangan kebijakan publik. Hal tersebut dikarenakan Syariat Islam sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di Kota Lhokseumawe telah mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat termasuk perlindungan anak. Sehingga untuk menghilangkan diskriminasi gender dalam tatanan politik pemerintahan Kota Lhokseumawe terutama dalam perancangan Qanun Perlindungan Anak sampai saat ini belum mampu berjalan secara optimal.

Menanggapi fenomena di atas, Rasyidin dan Fidhia (2016 : 49) menjelaskan bahwa politik gender merupakan suatu cara untuk memilih kebijakan yang lebih mendukung dan sejalan dengan kaum perempuan dan anak (tanpa diskriminatif sedikitpun) dan mereka menjadi objek utama sebagai praktisi kebijakan, baik di bidang politik, maupun di bidang lain sejenisnya. Politik gender bukan hanya menganalisis pemberdayaan gender, namun politik gender juga menganalisis gender dan diskriminasi serta tidak menyangkal gender dalam berbagai kegiatan. Karena ketika membatasi kaum perempuan dari berbagai aktivitas kehidupan kenegaraan adalah melemahkan politik gender dan menafikan kekuatan politik perempuan. Ini adalah bentuk diskriminasi dan ketidakadilan politik gender yang terjadi di Indonesia dan provinsi Aceh selama masa konflik atau sebelum masa reformasi.

Rendahnya persentase perempuan dalam proses pengambilan keputusan politik dan negara itu juga bukti yang sangat signifikan yang disebabkan oleh suatu lembaga maupun provinsi Aceh. Akibatnya dari rezim orde baru (ORBA) dengan format politik yang otoriter menyebabkan terbatasnya kesempatan partisipasi perempuan dalam kehidupan politik Indonesia terhalangi. Format politik terlihat menghacurkan politik gender seluruh wilayah negara republik Indonesia termasuk di Provinsi Aceh (Rasyidin dan Fidhia, 2016 : 49).

BAB 6

DUKUNGAN PARTAI POLITIK DALAM PENGAJUAN RANCANGAN QANUN PERLINDUNGAN ANAK TAHUN 2016.

6.1. DUKUNGAN PARTAI POLITIK BELUM MAKSIMAL

Partai politik pada dasarnya merupakan sarana penghubung (*intermediary*) antara masyarakat dan negara. Sehingga, apabila ada hal yang menjadi pertentangan atau kesalahpahaman antara masyarakat dan negara dapat dijumpai oleh partai politik. Fungsi partai politik sebagai sarana untuk mengkritik rezim yang berkuasa sebenarnya mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi partai politik sebagai sarana pembuatan kebijakan. Apabila suatu ketika partai politik memegang estafet pemerintahan dan menduduki badan perwakilan rakyat secara mayoritas, maka dapat dinyatakan bahwa partai politik tersebut dapat melaksanakan fungsi sebagai sarana pembuatan kebijakan.

Suatu rancangan qanun masuk dalam Prolegda apabila mendapat dukungan dari partai politik. Di dalam DPRK sendiri ada beberapa badan yang berhak mengajukan rancangan qanun, yaitu komisi, gabungan komisi, gabungan fraksi atau badan legislasi. Sebelum sampai pada usul inisiatif DPRK, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu qanun. Di samping itu juga, ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk mempersiapkan sebuah rancangan qanun yang menjadi usul inisiatif DPRK. Badan-badan ini adalah badan pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga sejahtera. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya rancangan qanun tersebut tergantung pada keputusan seluruh anggota banleg untuk memasukkannya kedalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Dalam penyusunan rancangan qanun berdasarkan Prolegda, pemrakarsa membentuk panitia partai politik. Panitia antar partai politik dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa. Panitia antar partai politik penyusunan rancangan qanun yang

dibentuk setelah Prolegda ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kota. Dalam rangka penyusunan rancangan qanun di luar Prolegda, Pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada partai dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan qanun. Kemudian partai politik mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan fraksi dari partai politik.

Teori sistem yang dikemukakan oleh David Easton menjelaskan bahwa terdapat tiga proses yang menjadi saluran bagi terselenggaranya sebuah sistem, yaitu *input*, *process* dan *output*. *Input* terdiri dari tuntutan dan dukungan yang datang dari masyarakat, *process* yang tidak lain adalah proses pembuatan kebijakan, dan *output* yang berhubungan dengan proses pelaksanaan kebijakan. Gabriel Almond dalam teori sistemnya menjelaskan bahwa ada unsur-unsur yang melingkupinya, yaitu adanya kelompok kepentingan (*interest group*), partai politik, badan legislatif, badan eksekutif, birokrasi dan badan yudikatif. Unsur-unsur tersebut melekat pada fungsi input dan output. Fungsi input dalam sistem ini meliputi berbagai hal, seperti artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, sosialisasi politik, komunikasi politik, dan rekrutmen politik. Sedangkan pada fungsi output, terdapat unsur-unsur seperti pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan adjudikasi kebijakan.

Partai politik merupakan salah satu elemen penting dalam pembuatan dan penerapan kebijakan. Dalam proses penerapan kebijakan, partai politik juga mempunyai andil berupa kontrol atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dengan demikian partai politik sangat berkontribusi dalam mendukung suatu rancangan qanun. Banleg memiliki mekanisme sendiri dalam mengevaluasi rancangan qanun. Dalam hal tersebut diadakan rapat paripurna usul qanun. Ketua rapat memberitahukan kepada anggota masuknya setiap usul rancangan qanun, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota. setelah rancangan qanun tersebut didesiminasikan kepada anggota dalam rapat paripurna.

Rapat paripurna tersebut mengamanatkan kepada Badan Musyawarah (Banmus) untuk membuat agenda waktu pembahasan untuk menentukan apakah rancangan qanun tersebut diterima atau

tidak. Selanjutnya, rapat paripurna memutuskan apakah usul rancangan qanun tersebut secara prinsip qanun dukungan partai politik dapat diterima menjadi sebuah qanun atau tidak dapat diterima. Keputusan diambil setelah diberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan dan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.

Kenyataannya partai politik pengusung Banleg DPR Kota Lhokseumawe sama sekali tidak mendukung terhadap legislator tersebut dalam pengajuan rancangan qanun perlindungan anak 2016. Adapun keikutsertaan partai dalam mendukung sebuah aturan atau qanun pada umumnya lebih kepada aturan-aturan yang mengacu pada politik praktis.

Partai politik tidak mendukung terhadap legislator dalam pengajuan rancangan qanun perlindungan anak 2016. Hal tersebut dikarenakan qanun perlindungan anak 2016 tidak termasuk dalam kategori politik praktis. Dalam proses pembuatan kebijakan, partai politik memegang peranan yang sangat besar. Suatu qanun untuk menjadi prioritas dalam Prolegda dipengaruhi oleh kebijakan partai politik yang mengusungnya, karena dalam hal tersebut eksekutif adalah implementasi dari partai politik. Melalui badan legislatif, partai politik juga dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan (qanun).

Pada umumnya proses penerapan kebijakan publik melibatkan partai politik yang memiliki andil berupa kontrol atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dengan demikian partai politik sangat berkontribusi dalam mendukung suatu rancangan qanun. Kenyataannya partai politik pengusung Banleg DPR Kota Lhokseumawe sama sekali tidak mendukung terhadap legislator tersebut dalam pengajuan rancangan qanun perlindungan anak 2016. Adapun keikutsertaan partai dalam mendukung sebuah aturan atau qanun pada umumnya lebih kepada aturan-aturan yang mengacu pada politik praktis.

Dalam penyusunan rancangan qanun berdasarkan Prolegda, pemrakarsa membentuk panitia partai politik. Panitia antar partai politik dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa. Panitia antar partai politik penyusunan rancangan qanun yang dibentuk setelah Prolegda ditetapkan oleh Dewan Perwakilan

Rakyat Kota. Dalam rangka penyusunan rancangan qanun di luar Prolegda, Pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada partai dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan qanun. Kemudian partai politik mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan fraksi dari partai politik.

Data yang didapatkan berdasarkan penelitian menunjukkan tidak adanya dukungan Partai politik terhadap legislator dalam pengajuan rancangan Qanun Perlindungan Anak untuk dapat dibahas oleh Banleg. Selama ini partai politik ikut turun tangan dalam sebuah rancangan qanun apabila rancangan qanun tersebut merupakan sebuah qanun yang memiliki nilai politik praktis seperti qanun-qanun mengenai pencalonan kepala daerah, dan semacamnya. Sedangkan Qanun Perlindungan Anak tidak termasuk kedalam bagian politik praktis.

6.2. KAPABILITAS PARTAI POLITIK BELUM SIGNIFIKAN

Kurangnya sosialisasi politik dari partai politik pengusung kepada legislator juga mempengaruhi para legislator dalam memperjuangkan kebijakan publik tersebut. A. Rahman H.I (2007 : 103-104) Sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya. Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik. Fungsi sosialisasi politik partai juga dapat dipandang sebagai suatu upaya menciptakan citra bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Ini penting jika dikaitkan dengan tujuan partai untuk menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum.

Selain melalui badan eksekutif dan legislatif, partai politik juga dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dengan melalui mekanisme yang ada pada tubuh partai politik itu sendiri, yaitu menyampaikan aspirasi-aspirasinya kepada pihak yang berwenang dengan cara lobi. AB Susanto dalam Redi Panuju (2010 : 18) menjelaskan bahwa pada dasarnya lobi merupakan usaha yang dilaksanakan untuk mempengaruhi pihak-pihak yang menjadi sasaran agar terbentuk sudut pandang positif terhadap topik pelobi, dengan demikian diharapkan memberikan dampak positif bagi pencapaian tujuan.

Partai politik dapat menjalankan fungsi sosialisasi untuk mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan bersama. Namun pada kenyataannya peran serta partai politik yang seharusnya memberikan arahan kepada para legislator Banleg di DPR Kota Lhokseumawe belum maksimal sehingga dalam memperjuangkan kebijakan publik dan kepentingan umum masih belum sepenuhnya terealisasi.

Secara teoritis, kontestasi legislator DPR Kota Lhokseumawe pada Badan Legislasi dalam pengajuan rancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 tidak terjadi secara serius. Hal tersebut dikarenakan para legislator gagal memahami pentingnya kebijakan publik terkait perlindungan anak. Legislator menganggap bahwa penyelesaian permasalahan Qanun Perlindungan Anak tersebut sudah ada di dalam Al-Quran. Nyatanya kandungan isi Al-Qur'an adalah suatu kandungan yang bersifat normatif, yang isinya dapat dijadikan rujukan dalam pembuatan Qanun Perlindungan Anak.

Legislator DPR Kota Lhokseumawe juga belum mampu menghadirkan *sense of crisis* atau dalam kata lain mementingkan kepentingan masyarakat terhadap isu publik menjadi kepentingan bersama. Legislator belum memiliki kepekaan atas kasus-kasus yang selama ini terjadi terhadap anak-anak di Kota Lhokseumawe. Anak memerlukan lingkungan yang aman dan nyaman untuk tempat mereka tumbuh dan berkembang sebagai penerus bangsa. Realitanya kasus kekerasan terhadap anak baik psikis dan non psikis masih terus terjadi seperti contoh kasus pemerkosaan terhadap anak perempuan umur 15 tahun yang ditangani oleh Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Sejahtera Kota Lhokseumawe, dikarenakan belum ada Qanun Perlindungan anak sehingga anak yang menjadi korban tersebut ikut dijadikan tersangka dan dihukum cambuk sebagaimana kasus mesum atau kasus jinayat lainnya. Ketika Qanun Perlindungan Anak tidak dianggap penting, maka kesalahan penempatan perilaku hukum terus menimbulkan permasalahan baru yang lainnya,

apalagi Qanun Jinayat yang berbasis Syariah Islam nyatanya tidak mampu menjadi sebuah solusi bagi perlindungan anak.

Pragmatisme ekonomi juga menjadi alasan badan legislasi DPR Kota Lhokseumawe tidak menjadikan prioritas rancangan Qanun Perlindungan Anak Tahun 2016 untuk kemudian dilakukan tahap pembahasan. Selama ini legislator DPR Kota Lhokseumawe lebih memprioritaskan Qanun yang bernilai tambah terhadap pendapatan asli daerah (PAD) seperti Qanun Retribusi Parkir dan Qanun Pajak, seolah-olah Qanun lainnya tidak penting. Padahal masyarakat selain memerlukan perlindungan ekonomi, masyarakat juga membutuhkan perlindungan secara spritual, rasa aman, nyaman, serta anak-anak terjamin keselamatan dan keamanan sebagai bagian dari masyarakat.

Partai politik sebagai wadah terbentuknya para legislator dalam berpolitik yang seharusnya mampu memberikan dorongan atas terbentuknya suatu kebijakan public pro rakyat nyatanya juga tidak berfungsi secara optimal, terbukti bahwa partai politik selama ini baru ikut turun tangan dalam perumusan kebijakan-kebijakan public yang memiliki sifat politik praktis saja, sementara kebijakan yang bersifat sosial seperti rancangan Qanun Perlindungan Anak tidak menjadi perhatian bagi partai politik pengusung anggota Banleg DPR Kota Lhokseumawe.

The logo for Chapter 7, featuring the text 'BAB 7' inside a stylized cloud shape.

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian pada bab-bab di atas, maka yang menjadi kesimpulannya adalah

1. Kontestasi politik yang terjadi pada perumusan kebijakan public atau qanun kota Lhokseumawe sangat sengit, walaupun akhir tidak menghasilkan qanun tersebut, karena banyak pihak menganggap tidak diperlukan saat ini, makanya dalam prolegdapun tidak berhasil dimasukkan karena dinilai qanun tersebut tidak bernilai ekonomis sekaligus tidak berpengaruh dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Diskriminasi gender masih sangat berpengaruh di Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe terutama di Badan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Lhokseumawe, menganggap bahwa qanun yang berkaitan dengan perempuan dan perlindungan anak tidak perlu dirumuskan karena itu sudah menjadi tuntutan agama. Budaya patriarki masih sangat kental difahami oleh kalangan DPRK Lhokseumawe, sehingga qanun tersebut merupakan bukan prioritas untuk dibahas. Partai politik belum mampu mewujudkan kontestasi yang signifikan dalam perumusan kebijakan public atau qanun [perlindungan perempuan dan anak.

7.2 SARAN

Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan di atas, supaya kedepan perumusan qanun tersebut menjadi prioritas untuk dibahas oleh Badan Legilasi DPRK Lhokseuwawe, berikut ini disarankan :

1. Diharapkan pada masa-masa yang akan datang kontestasi politik dalam perumusan kebijakan

public dapat menghasilkan qanun yang berkaitan dengan perempuan dan perlindungan anak di DPRK Lhokseumawe, dengan diskriminasi yang berkaitan dengan gender dapat diwujudkan sebagaimana mestinya sehingga Konsep CEDAW dapat direalisasikan ditengah-tengah masyarakat di Kota Lhokseumawe.

2. Diharapkan di masa yang akan datang bias gender di kalangan DPRK Lhokseumawe dapat diperkecilkan, sehingga keterlibatan perempuan dalam dunia politik dapat ditingkatkan, budaya patriarki semakin lama hendaknya dapat dikurangi, sehingga perumusan qanun dalam bentuk apapun tidak lagi mengalami kontestasi yang panjang, terutama yang berkaitan qanun tentang perempuan dan perlindungan anak, dan DPRK Lhokseumawe menjadi salah satu tempat mewujudkan *affirmative action* di provinsi Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1969. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, Suharsimi, 2002. *Prosedur Penelitian ; Suatu Pendekatan Praktek*. Edisi Revisi VI, Jakarta : Rineka Cipta.
- Astrid Anugrah. 2009. *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Pancuran Alam.
- Azza Karam, et.al. 1990. *Perempuan di Parlemen; Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Budi Winarno, 2006. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Media Pressindo,
- Budi Winarno. 2014. *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta : CAPS.
- Carlton Clymer Rodee. 2008. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta : Radja Grafindo Persada
- Carol Lee Bacchi. 1996. *The Politics of Affirmative Action : Women Equality and Category Politics*. London: Sage Publications.
- Charles Lindblom. 1984. *Proses Penetapan Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Penerjemah: Ardian Syamsudin. Jakarta: Airlangga.
- Eddi Wibowo, et.all, 2004. *Kebijakan Publik dan Budaya*, Yogyakarta : Yayasan Pembaharu Administrasi Publik Indonesia
- Edi Suharto, Ph.d, 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung :CV Alfabeta.
- Edi Suharto. 201. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Efriza. 2012, *Political Explore Sebuah Kajian Ilmu Politik*. Bandung : Alphabeta.
- Eyestone, Robert. 1971. *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merril.

- Gomes, Faustino Cardoso, 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Andi.
- Handayani. Trisaksakti.et,all, 2002. *Kosep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang : Universitas Muhammadiyah.
- <http://antiquem.blogspot.com/2011/12/model-model-kebijakan-publik.html> (accesed on 10 Januari 2018)
- Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 9 Tahun 2000 tentang *Pengarusutamaan Gender (GENDER EMPOWERED) dalam Pembangunan Nasional*.
- Lexi J. Moeleong. 1998. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Remaja Rosda Karya.
- Liza Hadiz. 2002. *Perempuan dalam Wacana Politik Orde baru*. Jakarta : LP3ES
- Mathew B Milles dan Michael Huberman. 1992. *Qualitative Data Analisis*. California: Sage Publication.
- May Rudy, 2003. *Pengantar Ilmu Politik (Wawasan Pemikiran dan Kegunaannya)*. Bandung: Aditama.\
- Meriam Budiardjo. 1982; *Dasar Dasar Ilmu Politik* Jakarta : Gramedia
- Miftah Budiardjo. 2014. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta : Universitas Terbuka
- Miftah Thoha, 2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Nanda Amalia, Rasyidin Abubakar dan Al Chaidar. 2015. *Kesetaraan Gender di Universitas Malikussaleh*. Lhokseumawe: Unimal Press.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*.
- Rasyidi. 2014. *Politik Gender Aceh: Studi tentang Pembedayaan Politik Gender di Provinsi Aceh Pasca MoU Helsinki*. Lhokseumawe : Unimal Press.

- Rasyidin dan Fidhia Aruni. 2016. *Gender dan Politik Keterwakilan Wanita dalam Politik*. Lhokseumawe : Unimal Press
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1998. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia,
- Saiful. Asep Muhtadi. 2016. *Pembangunan Politik*. Bandung : Pustaka Setia.
- Seta Basri. 2011. *Pengantar Ilmu Politik* Joyakarta :, Indie Book Corner: .
- Sri Ag. Subarsono. 2013. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sri Suwitri, dkk. 2014. *Analisis Kebijakan Publik*. Banten: Universitas Terbuka.
- Sugiyono. 2007. *Metodologi Penelitian Bisnis*, Jakarta : Gramedia,
- Sutopo H.B. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar Teori dan Terapannya Dalam Penelitian*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang *Pengesahan Konvensi PBB Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*.
- UNDP. 2010. *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah*. UNDP Indonesia.
- Wayne Parsons, 2008. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group,
- William Dunn. 1999. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Penerbit :Gadjah Mada Press.
- William N. Dunn, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- www.dprk-lhokseumawekota.go.id (accesed on 12 Desember 2016)
- www.jpoh-lhokseumawe.go.id (accesed on 05 January 2017)
- Zainal abidin. 2014. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Suara Bebas