



AMBIVALENSI PERAN BIROKRASI NEGARA SEBAGAI PENDUKUNG PERJUANGAN KELOMPOK PEREMPUAN DAN POLITIK GENDER PENGUASA

Sofa Marwah *)

Abstract: *The struggle promote women requires cooperation of women groups with the state, through the device or the National Machineries, namely the state bureaucracy from top to bottom level. But there is ambivalence in this cooperation. On the one hand, gender mainstreaming mechanisms supported by the National Machineries proved able to build a stable alliance with civil society groups of women, especially in countries that have stable political economy. However, in developing countries, the situation is likely to vary even pessimistic. Cooperation with the state has made a restriction to the changes, as well as to the choice of fighting for women's issues. As quoted Shirin M. Rai, the women's movement needs to work "in and against" state. In the context of Indonesia, gender politics imposed by the New Order in accordance with WID approach, and implemented by the state bureaucracy as a national Machineries. Meanwhile, authorities in the reform era has gradually been eroded such a case, by imposing a fixed GAD approach requires a critical role of the state bureaucracy.*

Keywords: Ambivalence, State, Struggle, Women, Politics, Gender, and Power.

A. PENDAHULUAN

Perjuangan perempuan untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender telah bertransformasi ke dalam bahasa pembangunan. Isu perempuan telah menjadi isu dunia dan masuk ke dalam hampir semua aspek kehidupan masyarakat. Persoalan gender telah bergerak menjadi "special interest" dalam analisis pembangunan dan program-program intervensi. Isu-isu strategis bagi kemajuan perempuan bukan lagi merupakan isu pinggiran, tetapi sudah menjadi isu penting yang dibahas di

Penulis adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.



berbagai forum publik, sampai tingkat kelembagaan negara. Meskipun belum tumbuh menjadi gerakan yang solid dan terpadu, namun yang menggembirakan adalah semangat luar biasa dari lebih banyak perempuan dan laki-laki yang bekerja keras memperjuangkan dan memajukan agenda pemajuan perempuan, serta tumbuh dan berkembangnya wadah-wadah organisasi yang fokus pada isu pemajuan perempuan.

Menurut *Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)* (1995), level perubahan yang mungkin dilalui berkaitan dengan hal transformasi isu perjuangan gender adalah;¹ pada level makro, meliputi pasar (institusi keuangan internasional, korporasi transnasional), negara (*global governance*: organisasi pemerintah seperti PBB dan asosiasi regional), serta masyarakat sipil (organisasi non pemerintah internasional berikut jaringannya); pada level tengah, meliputi pasar (ekonomi internasional), negara (pemerintahan nasional), dan masyarakat sipil (organisasi nasional berbasis NGO, dan organisasi warga negara); pada level mikro, yaitu pasar (pasar lokal, komunitas berbasis ekonomi), negara (*local governance*: struktur politik informal berbasis kekerabatan, agama, dan etnik), dan masyarakat sipil (komunitas lokal, baik di kota dan desa).

Selanjutnya, tulisan ini akan menjelaskan transformasi perjuangan gender pada level negara, baik tingkat nasional maupun lokal, yang kini telah sampai pada persoalan yang ambivalen. Kebutuhan untuk bekerja sama dengan negara dan segenap aparat birokrasinya dalam proses perjuangan mencapai keadilan dan kesetaraan gender, mampu mendorong kemudahan untuk mencapai tujuan perjuangan perempuan, atau dengan kata lain menjadi pendukung representasi kelompok perempuan. Namun demikian, negara dengan segala kewenangan yang dimilikinya justru berpotensi untuk menguatkan determinasinya melalui konsep-konsep pembangunan yang dari luar terlihat berpihak pada kesetaraan dan keadilan gender.

B. PENDEKATAN PEREMPUAN DALAM PEMBANGUNAN DAN PENGADOPSIANNYA DI INDONESIA

Sebagai bagian dari implementasi transformasi persoalan gender dalam proses pembangunan, telah lahir diskursus feminis tentang

pendekatan pembangunan, yaitu *Women in Development* (WID) dan *Gender and Development* (GAD). WID merupakan pendekatan pembangunan yang menyediakan program intervensi untuk meningkatkan status perempuan dan taraf hidup keluarga seperti pendidikan, keterampilan, serta kebijakan yang dapat meningkatkan kemampuan perempuan untuk mampu berpartisipasi dalam proses pembangunan. Asumsinya, yang menjadi penyebab keterbelakangan kaum perempuan karena mereka tidak berpartisipasi dalam pembangunan, selain karena sikap irasional yang berpegang pada nilai tradisional. Pendekatan WID tidak mempertanyakan tentang diskriminasi akibat ideologi patriarki, analisis tentang struktur kelas, politik, ekonomi, maupun gender.²

Dalam perkembangan, pendekatan WID dianggap hanya menjawab kebutuhan praktis perempuan, tetapi tidak kebutuhan strategis perempuan. Untuk itu, lahirlah pendekatan GAD yang mencakup semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan oleh perempuan, baik berupa kerja produktif, reproduktif, privat maupun publik. Pendekatan GAD merupakan upaya untuk perubahan posisi perempuan, termasuk *counter* terhadap ideologi gender yang telah mengakar dalam keyakinan kaum perempuan maupun laki-laki. Upaya perubahan sosial itu tidak sekadar menjawab kebutuhan praktis, tetapi juga menjawab kebutuhan strategis kaum perempuan.³

Berikut ini disampaikan dalam tabel, uraian Shirin M. Rai tentang perbedaan pendekatan WID dan GAD:⁴

Tabel 1. Perbandingan WID dan GAD

Women in Development	Gender and Development
Pendekatan: Persoalan utama adalah ketidakikutsertaan perempuan dalam perencanaan pembangunan dan kebijakan	Pendekatan: Relasi sosial yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan serta "naturalisasinya" sebagai persoalan utama
Fokus: Perempuan	Fokus: Pola relasi perempuan dan laki-laki dalam konstruksi sosial
Masalah: Proses pembangunan tidak mengikutsertakan perempuan	Masalah: Relasi kekuasaan yang tidak seimbang menyebabkan pembangunan tidak adil dan tidak mengikutsertakan perempuan seoptimal mungkin
Tujuan: Pembangunan yang lebih efektif dan efisien	Tujuan: Pembangunan yang adil dan berkelanjutan dengan perempuan dan laki-laki sebagai pengambil keputusan
Solusi: Mengintegrasikan perempuan dalam proses pembangunan	Solusi: Penguatan perempuan marginal, mengubah pola relasi yang tidak seimbang

<p>Strategi:</p> <ul style="list-style-type: none">• Memasukkan perempuan dalam semua aspek perencanaan dan pelaksanaan proyek.• Meningkatkan produktivitas dan pendapatan perempuan• Meningkatkan keterampilan perempuan dalam melaksanakan peran di keluarga.	<p>Strategi:</p> <ul style="list-style-type: none">• Mengkonsep ulang proses pembangunan, ketidaksetaraan gender dan global.• Mengidentifikasi kebutuhan praktis dan strategis seperti yang diformulasikan perempuan dan laki-laki untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.• Menangani kebutuhan strategis kaum miskin melalui pembangunan untuk semua manusia.
--	---

Pendekatan WID dan GAD telah menjadi pendekatan feminis utama dalam pembangunan dan merambah di berbagai kawasan dunia, baik di negara maju maupun negara berkembang. GAD sebagai harapan baru bagi terciptanya keadilan dan kesetaraan gender kemudian termanifestasikan ke dalam berbagai aspek. Manifestasi tersebut antara lain dengan mekanisme pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) ke dalam kebijakan institusi kekuasaan.⁵

Di Indonesia, pendekatan WID telah mendominasi politik gender Orde Baru sejak awal. Konsep WID yang mempunyai kecenderungan mendefinisikan masalah perempuan dalam kerangka kebutuhan dasar keluarga, dianggap sejalan dengan ideologi *ibuisme* Orde Baru. Kodrat telah menjadi kata kunci yang digunakan pemerintah untuk mengkonstruksi “ideologi gender” yang mendasarkan diri pada konsep *ibuisme*; sebuah paham yang melihat kegiatan perempuan dalam sosial ekonomi berkaitan dengan peranannya sebagai ibu dan partisipasi perempuan dalam politik sebagai hal yang tak layak. Politik gender Orde Baru kemudian termanifestasikan dalam beberapa dokumen negara, seperti GBHN, UU Perkawinan No.1 tahun 1974, termasuk pembentukan Dharma Wanita maupun Dharma Pertiwi.

Terdapat tiga organisasi perempuan yang dibentuk pemerintah untuk mendukung politik gender ini. *Pertama*, organisasi Dharma Wanita yang menaungi para istri pegawai negeri sipil. *Kedua*, organisasi Dharma Pertiwi untuk para istri yang suaminya bekerja di militer dan kepolisian. *Ketiga* adalah Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) yang menaungi perempuan di seluruh daerah pedesaan.⁶ Lebih khusus, bagi Dharma Wanita dan Dharma Pertiwi, keduanya merupakan organisasi perempuan yang sangat terkait dengan birokrasi kekuasaan negara. Konsep WID yang menekankan pada partisipasi perempuan dalam



pembangunan mempunyai kecenderungan untuk mendefinisikan masalah-masalah perempuan dalam kerangka kebutuhan dasar keluarga yang mendukung ideologi *ibuisme* sehingga WID ini diterima pemerintah Orde Baru untuk mendukung politik gender yang dianutnya. Ringkasnya, politik gender dari rezim Orde Baru mendasarkan pandangannya bahwa perempuan Indonesia adalah kelompok homogen yang apolitis dan harus berperan sesuai kodratnya sebagai ibu yang bertanggung jawab dalam urusan domestik.

Setelah berakhirnya rezim Orde Baru, dimulailah babak baru dalam politik Indonesia. Beberapa hal mendasar yang terjadi adalah adanya perubahan dalam ideologi politik gender. *Pertama*, berkurangnya dogma *ibuisme* negara di masyarakat yang dulu membuat perempuan tabu memasuki kancah politik. *Kedua*, mulai berubahnya konsep perempuan dalam pembangunan yang dahulu berbasis konsep WID menjadi berbasis konsep GAD. *Ketiga*, diberikannya aksi afirmatif mendukung perwakilan perempuan dalam parlemen, yaitu kuota 30 persen untuk para calon legislatif perempuan, yang diajukan oleh partai-partai politik yang berdiri setelah era reformasi.⁷

Perubahan di atas tidak lepas dari perjuangan organisasi-organisasi perempuan yang militan dalam memperjuangkan berbagai isu perempuan. Konsep GAD tidak hanya memandang perempuan perlu diikutsertakan secara aktif dalam pembangunan—yang kemudian menyebabkan terjadinya beban ganda untuk perempuan, yaitu bekerja di sektor publik—tapi sekaligus tetap bertanggung jawab atas urusan domestik. Konsep GAD menitikberatkan pada perhatian para pengambil kebijakan pembangunan tentang adanya perbedaan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan. Perbedaan kebutuhan inilah yang mendasari timbulnya dua konsep, yaitu kesadaran gender (*gender awareness*) dan sensitivitas gender (*gender sensitive*) yang keduanya mewujud pada konsep pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) dalam pembangunan Indonesia.

Konsep pengarusutamaan gender ini mendorong pemerintah Indonesia menindaklanjutinya dengan mengeluarkan UU No.25 tentang Proptes dan Inpres RI Nomor 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional. Sebagai bentuk pengejawantahan dari pengarusutamaan gender kebijakan politik



negara, antara lain UU No. 12 tahun 2003 (Pasal 65 ayat 1) tentang Kuota 30 Persen Perempuan di Parlemen, UU No.23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 39 tahun 2004 mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri, UU No. 23 tahun 2004 tentang PKDRT, dan UU Pemilu No. 10 tahun 2008 yang awalnya mengkombinasikan penerapan sistem kuota, *zipper system* dan aturan nomor urut.⁸

C. AMBIVALENSI PERANAN BIROKRASI NEGARA DALAM Mendukung PEMA-JUAN KAUM PEREMPUAN

Dalam pergerakan kelompok perempuan di atas, isu-isu yang diperjuangkan oleh para kelompok perempuan telah menyentuh level negara, baik di tingkat nasional maupun lokal dalam pembagian DWAN 1995, yang berarti melibatkan kekuasaan negara termasuk jajaran birokrasinya. Dengan demikian, sesuatu yang menjadi tujuan perjuangan kelompok perempuan, yaitu mempengaruhi kebijakan negara yang mampu mendorong harkat dan martabat perempuan, jelas pula akan melibatkan aparat negara sebagai konsekuensi tugas dan tanggung jawabnya. Artinya, birokrasi negara berperan sangat penting di sini. Mereka menjadi salah satu bagian utama untuk mendukung implementasi kebijakan di atas. Pengarusutamaan gender yang menjadi payung besar pemberlakuan kebijakan negara untuk mengintegrasikan isu gender mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi seluruh kebijakan dan program pembangunan, tidak akan berjalan tanpa dukungan aparat birokrasi.

Dalam era Orde Baru misalnya, birokrasi telah berperan penting mendukung politik gender rezim. Sebagaimana diketahui, rezim Orde Baru telah memberlakukan orientasi hubungan birokrasi dan politik yang begitu lekat. Ilmuwan politik seperti Karl Jackson (1974) mendeskripsikannya dengan konsep *birocratic polity* atau Dwigth King (1980) menyebutnya dengan *otoritarian birocratic*.⁹ Bisa dikatakan dengan pola hubungan birokrasi yang tidak apolitis selama rezim Orde Baru berkuasa, tidak bisa tidak politik gender menjadi bagian di dalamnya, mulai dari pemberlakuannya dalam struktur birokrasi ting-



kat nasional sampai di tingkat daerah, seiring dengan pola pendekatan dalam kerangka besar WID di atas.

Angin reformasi yang bergerak menyentuh ranah aparat birokrasi negara, mendorong birokrasi untuk melakukan pembenahan internal, untuk kembali kepada peran dan fungsi asalnya sebagai pelaksana kebijakan negara.¹⁰ Namun demikian, sejauh ini, birokrasi masih mempunyai “persoalan internal” seiring dengan realitas politik di masa lalu. Birokrasi begitu dekat dengan kekuasaan politik. Beberapa ahli kemudian mencoba untuk memberikan gambaran mengenai model reformasi birokrasi Indonesia, seperti oleh Syafuan Rozi Subchan, yaitu birokrasi yang lebih bersifat *steering, empowering, competition, mission-driven, funding outcomes, customer-driven, earning, preventing, teamwork/participation, dan market*.¹¹ Berkaitan dengan upaya pencapaian representasi kelompok perempuan di atas, alih-alih seluruh aparat birokrasi mempunyai sensitivitas gender dalam mendukung pemberlakuan kebijakan yang *gender integrated* atau pengarusutamaan gender, untuk memajukan keberadaan birokrasi sesuai peran dan fungsinya saja. Sejauh ini, penyelesaian masalah itu belum maksimal.¹²

Seluruh persoalan kebutuhan untuk bekerja sama dengan negara menuju representasi kelompok perempuan adalah sekaligus bagaimana peranan politik gender rezim berkuasa. Mekanisme pengarusutamaan gender yang didukung oleh *national machineries* (seluruh jajaran birokrasi negara) terbukti mampu membangun aliansi yang stabil dengan kelompok masyarakat sipil perempuan. Hal yang demikian telah berlangsung dalam ekonomi politik Barat, termasuk Australia. Dalam hal ini, terjadi perpaduan antara rezim negara kesejahteraan, demokrasi, dan gerakan perempuan yang kuat yang mampu menjamin komitmen pemerintah untuk pengarusutamaan gender dalam kebijakan pemerintah.¹³

Namun demikian, di negara-negara berkembang situasinya bervariasi bahkan cenderung pesimistik. Struktur negara kesejahteraan yang kurang jelas, tekanan pada perempuan melalui infrastruktur negara, kesenjangan ekonomi, kemiskinan, serta kekacauan demokrasi, membuat keberadaan *national machineries* menjadi persoalan pula. Dalam hal ini, terdapat *cost* yang berbeda mengenai hasil program aktivis perempuan melalui negara, terhadap perempuan di negara maju dan



negara berkembang, dengan basis sosial ekonomi yang berbeda. Artinya, dampak kerjasama itu akan ditanggung secara berbeda oleh perempuan di wilayah yang berbeda, dengan tingkat perubahan yang berbeda pula. Tidak serta merta program itu akan menyelesaikan persoalan gender secara menyeluruh di berbagai wilayah.

Di sisi lain, bentuk kerjasama dengan negara telah menjadikan adanya pembatasan terhadap perubahan, sekaligus terhadap pilihan isu perempuan yang diperjuangkan. Negara cenderung diuntungkan karena isu kesejahteraan yang ingin dicapai dengan adanya integrasi persoalan gender dalam kebijakan pemerintah, telah berdampak pada pembagian kerja dalam keluarga. Perubahan yang terjadi dalam keluarga dan relasi gender tersebut membutuhkan peran negara untuk merencanakan, mempengaruhi, dan mengaturnya.

Shirin M. Rai bahkan menyimpulkan bahwa dalam wacana pembangunan, perjuangan kaum perempuan tidak akan lepas dari referensi agenda ekonomi dan politik yang ditentukan oleh para elite nasional.¹⁴ Bisa jadi, proyek nasional memang *incompatible* dengan kebutuhan kemajuan perempuan. Hal ini menegaskan keharusan bagi aktivis perempuan untuk berpartisipasi politik secara aktif menyikapi hal itu.

Dalam menyikapi “ambivalensi” kerjasama dengan negara, Shirin M. Rai menegaskan bahwa gerakan perempuan perlu untuk bekerja “dalam dan menentang” negara.¹⁵ Dibutuhkan berbagai macam strategi untuk berkonfrontasi dan/atau menggunakan bagian dari negara untuk kepentingan gerakan tersebut. Pemahaman mengenai kewenangan relatif negara terhadap relasi sosial dan juga kemampuan infrastruktur negara di satu sisi, dan pemahaman mengenai *state embeddedness* dalam relasi sosial serta konsekuensinya terhadap perempuan di sisi lain, dibutuhkan untuk bekerjasama dengan institusi kekuasaan. Kerjasama dengan struktur kekuasaan membutuhkan kekuatan gerakan oposisi terhadap struktur tersebut. Tanpa adanya gerakan yang kuat, aktivis feminis akan dihadapkan pada pembatasan perubahan dan pilihan wacana yang dominan dan kekuatan struktur yang nyata.

Dalam hal ini, kerjasama menuju representasi kelompok perempuan dengan negara, cenderung memberi peluang kepada negara untuk memperlebar kekuasaannya melalui program-program yang dilakukan. Aturan formal yang menyertainya kemudian tampak menjadi “senjata”



untuk menjaga keberlangsungan dan kesuksesan program tersebut. Situasi ini menjadi lebih nampak terjadi di negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia. Negara di satu sisi hadir sebagai penjamin hak dan kesejahteraan warga, di sisi lain negara justru hadir sebagai sumber ketimpangan sosial dan pelaku kekerasan terhadap warganya. Birokrasi negara dalam hal ini berperan penting sebagai ujung tombak kekuasaan negara. Upaya pemajuan perempuan kemudian tergantung pada peran negara melalui mekanisme institusional atau legislasi perlindungan perempuan. Hal ini menjadi persoalan karena mekanisme ketergantungan kepada negara juga menimbulkan efek hegemoni yang efektif, selaras dengan misi humanis dalam memajukan perempuan. Memang terdapat penjaminan oleh negara untuk memajukan perempuan melalui isu-isu pemajuan perempuan, tetapi pada saat yang sama justru determinasi negara akan semakin kuat.

Inilah yang menurut penulis merupakan bentuk ambivalensi keharusan bekerjasama dengan negara dengan seluruh jajaran birokrasinya untuk menuju representasi kelompok perempuan, namun di sisi yang lain negara dengan dukungan aparat birokrasinya mampu menjulurkan tangan kekuasaannya dari tingkat nasional sampai daerah. Determinasi negara muncul dengan terselubung dalam konsep-konsep pemberdayaan perempuan. Untuk menuju kondisi representasi negara, adalah menjadi keharusan untuk bekerja sama dengan negara dan seluruh aparatnya. Dalam hal ini, Shirin M. Rai telah mengkonsepkan untuk bekerja “dalam dan menentang” negara. Ambivalensi terjadi ketika negara tidak mendukung tercapainya perjuangan menuju keadilan dan kesetaraan gender, seperti halnya ketika rezim Orde Baru yang telah memberlakukan politik gender yang justru mendekatkan kelompok perempuan untuk kembali ke wilayah domestiknya.

D. PENUTUP

Tulisan ini sampai pada poskrip bahwa untuk menuju perjuangan representasi kelompok perempuan adalah keharusan untuk bekerja sama dengan negara yang didukung oleh jajaran birokrasinya. Namun demikian, tetap dibutuhkan proses yang berhati-hati di dalamnya. “Politik ibuisme” semasa Orde Baru secara nyata telah menggariskan perempuan menjadi tidak pantas untuk berperan di luar wilayah



domestiknya, khususnya di ranah politik. Politik gender ini seiring sejalan dengan pendekatan WID yang diadopsi oleh rezim Orde Baru dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi negara sebagai *national machineries*. Sementara itu, pemerintahan era reformasi telah berperan untuk secara bertahap mengikis hal yang demikian, dengan memberlakukan pendekatan GAD yang juga membutuhkan peran penting birokrasi negara. Artinya, posisi negara dalam isu pemajuan perempuan jelas sangat penting, bisa sebagai faktor pendukung utama ataupun bahkan mungkin sebaliknya. Ketika kebijakan yang lahir tampak menjadi sebuah keperpihakan terhadap perempuan, namun potensi untuk memanjangkan tangan kekuasaan negara juga sangat dimungkinkan.

ENDNOTES

¹ Shirin M. Rai, *Gender and The Political Economy of Development* (Cambridge: Polity Press, 2002), hal. 159-162.

² WID merupakan manifestasi dari feminisme liberal, yaitu kritik terhadap pemikiran teori politik liberal yang menjunjung tinggi nilai otonom, persamaan, nilai moral, serta kebebasan individu. Dalam memperjuangkan persoalan di masyarakat, terfokus pada kesempatan dan hak yang sama bagi setiap individual, termasuk perempuan. Mansour Fakhri, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi* (Yogyakarta: Insist Press, 2002), hal. 164.

³ Kebutuhan praktis dipahami sebagai kebutuhan perempuan langsung untuk pemenuhannya seperti, pekerjaan yang layak, pengasuhan anak, dan sebagainya. Sedangkan kebutuhan strategis merupakan kebutuhan yang merefleksikan perubahan struktur patriarki (Shirin M. Rai, *op.cit.* hal. 164); (Mansour Fakhri, *op.cit.* hal. 176).

⁴ Shirin M. Rai, *op.cit.* hal. 72.

⁵ Pengarusutamaan gender merupakan strategi untuk mendorong perempuan sebagaimana halnya laki-laki dalam perhatian dan pengalaman, pada dimensi yang terintegrasi mulai dari desain, implementasi, sampai pada *monitoring* dan evaluasi kebijakan dan program pada semua aspek politik, ekonomi, dan sosial, agar kesetaraan dan kemampuan antara perempuan dan laki-laki dapat dicapai (*Ibid.*, hal. 173). Dalam pelaksanaannya, pengarusutamaan gender membutuhkan *national machineries* yang ditipologikan oleh Rai ke dalam tipe *high formal-substantive level*, *high formal level*, *intermediate formal level*, *low formal level*, dan *individual focal point*. (*Ibid.*, hal. 179).

⁶ Ani W. Soetjipto, "Kesetaraan Gender? Ini Juga Isu Politik", dalam *Politik Perempuan Bukan Gerhana* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005), hal. 30-31.

⁷ *Ibid.*

⁸ Melalui sistem kuota yang diterapkan, sebenarnya telah terjamin setidaknya-tidaknya 30 persen calon legislatif perempuan. Namun dalam perkembangannya, kesempatan besar



yang diperoleh caleg perempuan melalui kombinasi *affirmative action* di dalam UU Pemilu 2008 menjadi pupus, ketika sebagian partai politik memutuskan untuk menerapkan aturan suara terbanyak di dalam kebijakan internal partai. Lebih jauh lagi, ketika aturan tersebut disahkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui hasil keputusan *judicial review* atas UU No. 10 tahun 2008 Pasal 214. (<http://www//womenresearchinstitute>, "Representasi Perempuan Indonesia Pasca *Judicial Review* UU Pemilu No 10/2008" di unduh tgl 1 April 2009).

⁹ Konsep *birocratic polity* Jackson menjelaskan bahwa dalam Orde Baru terjadi dominasi elite birokrasi atau militer, dengan terjadinya bentuk-bentuk kelompok elite, adanya pola kebijakan yang konsensus minimal bersifat *top down*, dasar legitimasi legal rasional teknokratik, didukung pendekatan politik ekonomi. Sedangkan konsep *otoritarian birocratic* dari King menyebutkan bahwa dalam rezim Orde Baru terjadi dominasi birokrasi –militer (oligarkhi), dengan bentuk koalisi elite sipil dan militer, pola kebijakan konsultatif musyawarah bersifat *top down*, legitimasinya bersifat campuran antara tradisional legal, rasional, teknokratik, efisiensi teknik, didukung pendekatan yang bersifat historis-kontekstual.

¹⁰ Mengenai fungsi ideal birokrasi, Weber bisa dikatakan menjadi *icon* utama untuk menjelaskan fungsi birokrasi. Fungsi birokrasi menurutnya untuk menyediakan infrastruktur dan sumber daya manusia serta sistem kerja pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelayanan publik (dalam Eva Etzioni Halevy, *Bureaucracy and Political Power* (London, Routledge and Kegan Paul, 1983), hal. 10).

¹¹ Syafuan Rozi Soebhan, *Model Reformasi Birokrasi*, PPW LIPI, hal. 2000.

¹² Penulis ingin memberikan salah satu contoh dari studi yang pernah dilakukan oleh penulis dan tim, di lingkungan aparat Pemda Kab. Brebes pada tahun 2007. Antara lain hasil studi tersebut menunjukkan bahwa kurang adanya dukungan dari aparat birokrasi di kabupaten tersebut untuk merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang mengintegrasikan isu gender, jelas berpengaruh terhadap upaya pemajuan perempuan di wilayah kabupaten tersebut. Sedikit untuk membandingkan, dukungan yang diberikan oleh bupati dan jajaran aparatnya terhadap implementasi pengarusutamaan gender di daerahnya menjadikan Kab. Kebumen sebagai salah satu *pilot project* pengarusutamaan gender dalam pembangunan, khususnya di bidang pendidikan. *tudi dan Penyusunan Mekanisme Pemerataan dan Kesetaraan Gender Aparatur Pemda di Kabupaten Brebes* (Pusat Studi Wanita, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2007).

¹³ Gerakan perempuan menjadi bagian dari munculnya gerakan sosial ketika krisis ekonomi dan keuangan terjadi pada tahun 1970-an dan 1980-an. Situasi ini melahirkan kesempatan dan solidaritas baru bagi kemajuan gerakan perempuan. Waktu itu berkembang pula slogan "*sisterhood is global*", yang menentang persoalan kias, warna kulit, dan seksualitas (*Ibid.*, 167).

¹⁴ *Ibid.*, hal. 8 & 43.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 204.



DAFTAR PUSTAKA

- Eva Etzioni Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Political Power*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Fakih, Mansour. 2002. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press.
- <http://www.womenresearchinstitute>, "Representasi Perempuan Indonesia Pasca Judicial Review UU Pemilu No 10/2008" diunduh tgl 1 April 2009.
- Jackson, Karl D. 1978. "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communications in Indonesia", dalam *Political Power and Communications in Indonesia*, ed. dan Lucian W. Pye. Berkeley: University of California Press.
- King, Dwight K. 1980. "Indonesia New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic-authoritarian Regime: What Difference Does it Make? Interpreting Indonesian Politics", ed. Anderson dan Kahin.
- M. Rai, Shirin. 2002. *Gender and the Political Economy of Development*. Cambridge: Polity Press.
- Pusat Studi Wanita Universitas Jenderal Soedirman. 2007. *Studi dan Penyusunan Mekanisme Pemerataan dan Kesetaraan Gender Aparatur Pemda di Kabupaten Brebes*. Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman.
- Rozi Soebhan, Syafuan. 2000. *Model Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PPW Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- Soetjipto, Ani. 2005. "Kesetaraan Gender? Ini Juga Isu Politik". dalam *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.