

## BAB II

### KERANGKA BERPIKIR

#### 2.1. Seksualitas Perempuan

##### 2.1.1. Konsepsi Negara Tentang Seksualitas Perempuan

Kekuasaan dalam pandangan klasik, teori hukum, kekuasaan dibenarkan yang satu dapat memilikinya seperti komoditi, dan yang satu dapat dalam konsekuensi transfer atau mengasingkan, juga secara keseluruhan atau sebagian melalui tindakan-tindakan legal atau melalui beberapa tindakan yang ditetapkan, misalnya sebagai wewenang melalui penyerahan atau kontrak. Kekuasaan adalah bahwa kekuasaan kongret yang dipagang oleh semua individu, dan penyerahan sebagian atau total mendapatkan kekuasaan politik atau kedaulatan untuk diakui<sup>1</sup>. Pengertian kekuasaan sebagai komoditi ini merupakan sebuah teori lama/klasik, namun masih relevan untuk digunakan dalam konteks tertentu.

Foucault juga mendefinisikan kekuasaan dalam pandangan yang berbeda, tidak dalam bentuk hukum yang cenderung represif, namun pada hal yang lebih produktif. Menurut Foucault, kekuasaan dalam pandangan ini telah secara esensial merupakan hak untuk merampas; benda-benda, waktu, tubuh, dan yang utama adalah kehidupan itu sendiri; ini telah dikulminasikan dalam previlis untuk mengendalikan perampasan terhadap hidup untuk menekannya. Foucault lebih memandang kekuasaan sebagai pemberi pengaruh positif pada kehidupan yang berusaha untuk mengatur, mengoptimalkan, dan mengembangkannya, mengutamakan untuk kontrol-kontrol yang tepat dan regulasi yang komprehensif<sup>2</sup>.

Jika kita mendudukan kekerasan itu berlangsung dengan legitimasi suatu wewenang, maka kekuasaan wewenang dan kekerasan lalu menjadi identik. Bila dijabarkan lebih lanjut dapat dipertanyakan mengapa hubungan antara manusia cenderung selalu mengambil pola kekuasaan dan kemudian terjadi fenomena “pemaksaan” yang belum berbentuk “kekerasan” tetapi menyudutkan perempuan melalui fenomena<sup>2</sup> sebagai berikut<sup>3</sup>:

#### 1. Stereotipi

---

<sup>1</sup> Gordon dalam

<sup>2</sup> Foucault, Michel., 1990, *The History of Sexuality: volume I an Aintroduction*, New York, Penguin Book.

<sup>3</sup> Noerhadi ,Toeti herawati., 2000, *Negara dan Kekerasan terhadap Perempuan*, Jakarta, Yayasan jurnal Perempuan.

istilah ini merujuk pada citra perempuan yang baku dan diberlakukan dalam masyarakat dengan sebutan “kodrat wanita” yang lembut, molek, penuh daya tarik, sabar dan tekun. Perempuan kerap mengalami pemaksaan halus dan patuh demi feminitas, dipacu oleh kultus kecantikan. Kebijakan umum negara (GBHN, Repelita dan UU Perkawinan) dan bentuk2 program yang ditujukan pada perempuan (KB, 10 pokok program PKK serta ideologi penca dharma wanita), kesemuanya meneguhkan stereotip yang hilang kelenturannya dan mengalami kelanjutan antar generasi untuk seterusnya. (pasal 3, 5, 11, konvensi)

## 2. Peluang yang terbatas

peluang yang terbatas pada dasarnya merupakan dampak langsung dan tidak langsung dari stereotip di atas. Relevansinya nyata terkait dengan bentuk-bentuk diskriminasi.

3. Peran ganda dan beban ganda. Yang menjadi dilematis ialah bila perempuan hendak berkiprah dalam wilayah publik yang lebih luas. Perempuan akan mengalami hubungan kekuasaan dan berada di pihak yang lemah.
4. Hak reproduksi/integritas tubuh sebagai hak asasi perempuan mengambil wujud yang khusus. Bila pengambilan keputusan dalam masyarakat didominasi oleh negara yang patriarkal, kelembagaan dan kepala keluarga berada di tangan pria, perempuanlah yang menanggung akibat baik fungsi reproduksi maupun kaitan fungsi ini pada tubuhnya.
5. Wewenang—kekuasaan—kekerasan yang cenderung identik adalah ciri-ciri yang lebih melekat dan menjadi milik pria dimana perempuan menjadi korban. Berdasarkan pelaku dan bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan, maka kekerasan yang dilakukan negara melalui kebijakan negara, UU dsb adalah kekerasan politik.

Nilai, norma, dan hukum2 dalam masyarakat yang menjadi kendala, maka hadirnya undang-undang dan perubahan hukum yang diinginkan, belum menjamin terjadinya perubahan kultural dan sosial tanpa orientasi gender yang hendak ditinggalkan atau diatasi.

### 2.1.2. Konsepsi Feminis Tentang Seksualitas

Seksualitas mempunyai arti yang luas, meliputi hasrat birahi, praktek dan identitas erotis. Terkadang, term ini juga digunakan untuk mencakup sense tentang diri kita sendiri sebagai perempuan atau laki-laki (identitas gender atau subjektivitas yang digenderkan). Seksualitas juga diperuntukkan bagi aspek-aspek personal dan kehidupan sosial yang memiliki signifikansi erotis. Dalam pengertian ini, seksualitas adalah konsep yang cair, dapat berubah-ubah dan diubah-

ubah, karena apa yang dianggap erotis (dan, karena itu seksual) tidaklah berlaku umum dan tetap. Tapi seksualitas tidak hanya terbatas pada “tindakan-tindakan seks”, term ini juga merujuk pada perasaan-perasaan serta hubungan-hubungan seksual kita, cara-cara kita didefinisikan sebagai makhluk yang ‘seksual’-‘tidak seksual’ oleh pihak lain. Sebagaimana juga cara-cara kita merumuskan diri kita sendiri dalam pemahaman ‘seksual’-‘tidak seksual’. Singkatnya, seksualitas adalah proses sosial yang menciptakan, mengorganisasikan, mengeskpresikan dan mengarahkan hasrat-hasrat seksual kita.<sup>4</sup>

Correa dan Petchesky (1994: 113-120) menjelaskan 4 prinsip yang menjadi dasar etis dari hak-hak reproduktif dan seksual perempuan<sup>5</sup>:

### **1. *Bodily integrity* (integritas tubuh)**

Integritas tubuh adalah hak atas keamanan dan kontrol terhadap tubuhnya. Integritas tubuh yang dimaksud dalam prinsip ini berarti memperlakukan tubuh dan kebutuhan-kebutuhan tubuh sebagai sebuah kesatuan, bukan sebagai potongan fungsi atau hanyalah sebagai fragment. Di antara 3 prinsip lainnya, prinsip ini merupakan pokok dari kebebasan reproduktif dan kebebasan seksual. Prinsip ini mengartikan tubuh sebagai bagian yang integral dari seseorang yang kesehatan dan “kesejahteraannya” (termasuk *sexual pleasure*) merupakan dasar yang perlu untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan sosial. Oleh karena itu, integritas tubuh bukan hanya hak individu, tetapi juga merupakan hak sosial. Karena tanpanya, seorang perempuan tidak dapat berfungsi sebagai anggota masyarakat yang bertanggungjawab.

Integritas tubuh mencakup dua hal:

- a. hak seorang perempuan untuk tidak diasingkan dari kapasitas seksual dan reproduktifnya (misalnya melalui hubungan seks yang dipaksakan atau pernikahan paksa, pelarangan akses pada metode-metode kontrasepsi, sterilisasi tanpa izin/ informed consent, pelarangan homoseksualitas),

---

<sup>4</sup> Syarifah. 2006. *Kebertubuhan Perempuan dalam Pornografi*. Yayasan Kota Kita. Jakarta

<sup>5</sup> Sonia Correa and Rosalind Petchesky. March 1994. *Reproductive and Sexual Rights: A Feminist Perspective*, in *Population Policies Reconsidered: Health, Empowered, and Rights*. Gita Sen, Adrienne Germain, Lincoln C. Chen, editors. (Harvard series on population and international health).

- b. hak perempuan atas integritas dari tubuhnya (misalnya bebas dari kekerasan seksual, menggunakan metode kontrasepsi yang tidak aman, dari kehamilan yang tidak diinginkan atau pemaksaan untuk memelihara anak, dan dari intervensi medis yang tidak diinginkan).

Berkaitan dengan integritas tubuh, Konferensi Perempuan Internasional di Meksiko tahun 1975 telah menghasilkan Deklarasi yang menyebutkan, bahwa “tubuh manusia, apakah ia perempuan atau laki-laki tidak dapat diganggu gugat dan penghormatan terhadapnya merupakan elemen yang fundamental dari martabat dan kebebasan manusia”. Berkaitan dengan itu, adalah hak perempuan untuk “mengontrol” dan “memiliki” tubuh mereka sendiri. Termasuk hak perempuan untuk tidak disingkirkan dari kapasitas seksual dan reproduksinya. Hak untuk menikmati potensi tubuhnya secara penuh untuk kesehatan, prokreasi dan seksualitas.

## 2. *Personhood* (kedirian)

*Personhood* adalah hak untuk menentukan sendiri. Hal ini berarti memperlakukan mereka sebagai aktor utama dan pembuat keputusan dalam hal reproduksi dan seksualitas --sebagai subyek, sebagai tujuan dan tidak hanya menjadi cara untuk mencapai tujuan--. Pada tingkat kebijakan dan program nasional atau internasional, memperlakukan perempuan sebagai “seseorang” dalam pengambilan keputusan seksual dan reproduktif berarti memastikan adanya perwakilan dari organisasi-organisasi perempuan dan keberadaan mereka didengar dalam proses pengambilan keputusan untuk membuat kebijakan di bidang kependudukan dan kesehatan.

Berkaitan dengan kediriannya sebagai manusia, setiap orang tak terkecuali perempuan harus diperlakukan sebagai pengambil keputusan dan merupakan pelaku-pelaku dalam persoalan reproduksi dan seksualitas --sebagai subjek, bukan objek--, dan sebagai penentu, bukan pelaksana semata. “Mendengarkan” perempuan adalah kunci untuk menghormati mereka sebagai subjek hukum, yakni menghormati hak mereka untuk menentukan dirinya sendiri.

## 3. *Equality* (kesetaraan)

Prinsip dari kesetaraan yang berlaku pada hak seksual dan reproduktif adalah:

1. *Gender Division*, hubungan antara perempuan dan laki-laki.
2. *Relation Among Women*, kondisi seperti kelas, umur, kebangsaan, atau etnisitas yang membedakan perempuan dalam sebuah kelompok.

Dalam hukum pidana, hal ini berarti, baik perempuan maupun laki-laki di segala lapisan kelas harus sama-sama menjadi subyek hukum. Sebagai subyek, perempuan harus dihargai sebagai seorang manusia yang utuh, dan tidak dianggap sebagai “milik” suami atau orang tua. Dengan demikian, perempuan memiliki hak yang setara dalam memperoleh perlindungan hukum. Kesetaraan ini harus menggunakan prinsip persamaan keadilan substantif, yaitu persamaan hasil akhir. Untuk mencapai hasil akhir yang sama, perlakukan khusus selama proses pencapaian bukanlah bentuk diskriminasi.

Kesetaraan substantif ini berangkat dari budaya masyarakat yang masih menganggap perbedaan yang dihasilkan dari relasi antar laki-laki dan perempuan sebagai sesuatu yang natural, sudah begitu adanya –tidak dapat diubah– menyatu (Littleton: 1987). Anggapan ini juga ‘disetujui’ oleh perempuan, karena nilai-nilai tersebut telah begitu lama disosialisasikan sehingga terinternalisasi dalam kehidupan sehari-hari mereka.

#### **4. *Diversity* (keberagaman)**

Kalau prinsip *equality* (kesetaraan) membutuhkan pengurangan dari ketidaksamaan antar perempuan dalam aksesnya terhadap berbagai pelayanan atau perlakuan oleh petugas kesehatan maupun pembuatan kebijakan, maka prinsip *diversity* (keberagaman) membutuhkan *respect* (penghargaan) terhadap perbedaan di antara perempuan --dalam nilai, budaya, agama, orientasi seksual, dll. Keberagaman ini berangkat dari perbedaan pengalaman hidup setiap perempuan yang tentunya didasari pengaruh latar belakang mereka masing-masing. Dengan demikian, pengalaman perempuan mendapatkan pengakuan dari semua pihak.

## **2.2. Kebijakan Sosial**

### **2.2.1. Definisi dan Siklus Kebijakan Sosial**

Kebijakan sosial adalah hukum-hukum, prosedur administratif dan praktek-praktek sosial lainnya baik formal maupun informal yang bertujuan untuk meningkatkan perubahan sosial fokus pada pengurangan masalah sosial tertentu<sup>6</sup>.

Menurut Suharto (2008), kebijakan dan pembangunan adalah dua konsep yang terkait. Sebagai sebuah peningkatan kualitas hidup manusia, pembangunan adalah konteks dimana kebijakan beroperasi. Sementara itu, kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan, memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek.

Kebijakan sosial tidak hanya digunakan untuk merujuk pada kajian akademik, namun juga digunakan untuk merujuk pada aksi sosial yang diambil oleh pembuat kebijakan dalam dunia nyata. Jadi kebijakan sosial merujuk baik pada aktivitas pembuatan kebijakan untuk meningkat menjadi lebih baik maupun untuk kajian akademik dari aksi tertentu<sup>7</sup>.

Janice Dudley dan Lesley Vidovich menempatkan kajian kebijakan kontemporer dalam 3 kategori<sup>8</sup>. Mereka tidak menawarkan cara berpikir tentang pembangunan-pembangunan yang lebih baru dalam literatur kebijakan. Tema-tema penting yang muncul adalah relasi antara kebijakan, kekuasaan, ideologi, bahasa dan kerangka kerja yg tidak bersambungan satu dengan yang lain dan bersungguh-sungguh menawarkan sebuah analisis dari pembuatan kebijakan yang selaras dengan salah satu yang ditawarkan dalam buku ini. kategori-kategori tersebut adalah:

1. Model rasional komprehensif. Secara prinsip melihat kebijakan sebagai sebuah proses penyelesaian masalah. Asumsi dasar dari model ini adalah bahwa ada sebuah keputusan kolektif terbaik, kepentingan publik, yang dapat ditentukan secara rasional dan analitik jika prosedur yang netral dan benar diikuti.
2. Model rasional politik, menekankan sifat dasar politik dan proses kebijakan. Pada model ini tujuan dan nilai-nilai dapat dikompromikan dan dinegosiasikan. Melihat nilai sebagai preferensi individual.

---

<sup>6</sup> Thomas J. Sullivan, Kenrick S. Thompson. 1988. *Introduction to Social Problems*. Macmillan Publishing Company. New York

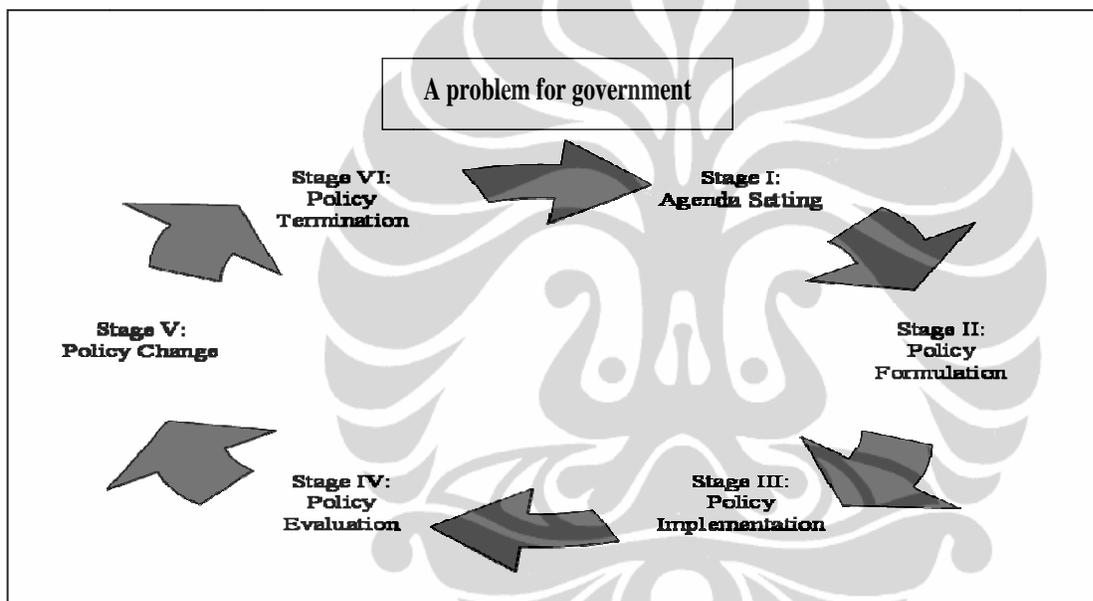
<sup>7</sup> Pete Alcock, Angus Erskine, and Margaret May. 2003. *Social Policy*. Blackwell Publishing. UK

<sup>8</sup> Bacchi, Carol Lee., 1999. *Women, Policy, and Politic: the Construction of Policy Problem*. SAGE Publication. London

3. Model pilihan publik dari pembuatan kebijakan. Pada dasarnya lebih menekankan pada perbaikan proses-proses politik.

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan kebijakan pemerintah yang dibuat untuk merespon masalah-masalah publik yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Dalam garis besar kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori yaitu peraturan perundang-undangan, pelayanan sosial dan sistem perpajakan<sup>9</sup>.

Adapun siklus kebijakan sosial adalah sebagai berikut<sup>10</sup> :



Gambar 1. Siklus Kebijakan Sosial

Pembuatan kebijakan seringkali digambarkan sebagai sebuah siklus seperti gambar diatas. Dalam siklus tersebut terdapat 6 tahap dalam pembuatan kebijakan, yakni:

#### 1. Penentuan agenda (*agenda setting*)

Penentuan agenda merupakan daftar subjek atau masalah yang mendapatkan perhatian dari pemerintah setiap waktu. Sebuah *issue* akan mendapatkan perhatian jika: (1) ini telah mencapai bagian-bagian krisis dan tidak lagi dapat diabaikan, (2) ini telah meraih kekhususan yang

<sup>9</sup> Suharto,Edi. 2006. Kebijakan sosial; disampaikan pada diklat jabatan fungsional pekerja sosial tingkat ahli, jenjang madya. [www.policy.hu/suharto/naskah%20PDF/KebijakanSosialLembang.pdf](http://www.policy.hu/suharto/naskah%20PDF/KebijakanSosialLembang.pdf)

<sup>10</sup> Lester, James P. And Stewart, Joseph Jr. 2000. *Public Policy : an Evolutionary Approach*. Wadsworth. Belmont.

memberikan contoh-contoh dan mendramatisir sebuah isu yang lebih besar, (3) ini merupakan aspek “*emotive*”, atau menarik perhatian media karena sudut pandang kemanusiaan, (4) memiliki dampak yang luas, (5) menimbulkan pertanyaan tentang kekuasaan dan legitimasi, (6) *fashionable*. Penentuan agenda dibagi menjadi 4 tahap:

- a. *issue recognition*, sebuah masalah untuk pertama kalinya disadari dan dirasakan untuk mendapatkan tindakan dari pemerintah.
- b. *issue adoption*, keputusan dibuat untuk merespon (atau tidak merespon).
- c. *issue prioritization*, apabila sebuah masalah dianggap sebagai masalah yang potensial kemudian diusulkan diakomodasi sebagai masalah baru.
- d. *issue maintenance*, masalah meningkat pada tahap pembuatan kebijakan.

## 2. Perumusan Kebijakan (*policy formulation*)

Perumusan kebijakan merupakan tahap proses kebijakan dimana berkaitan dan jalan yang dapat diterima tindakan untuk berhadapan dengan beberapa masalah tertentu yang telah diidentifikasi dan ditetapkan dalam hukum. Dalam pembuatan kebijakan terdapat beberapa pihak yang terlibat, yakni agen-agen pemerintah, presiden (eksekutif), DPR, dan kelompok kepentingan.

## 3. Implementasi Kebijakan (*policy implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan tahap segera setelah menjadi sebuah hukum. Pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan adalah birokrasi, anggota legislatif, pengadilan, *pressure group*, dan organisasi masyarakat. Terdapat 2 pendekatan dalam implementasi kebijakan yaitu pendekatan perintah dan kontrol, dan pendekatan insentif ekonomis.

## 4. Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*)

Evaluasi kebijakan fokus pada mempelajari konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan. ini berarti mengevaluasi alternatif-alternatif kebijakan publik dengan menggambarkannya atau menjelaskan mengapa kebijakan tersebut ada.

## 5. Perubahan Kebijakan (*policy change*)

Konsep dari perubahan kebijakan merujuk pada penggantian dari satu atau lebih kebijakan-kabijakan yang ada dengan satu atau lebih kebijakan. ini termasuk mengadopsi kebijakan baru atau modifikasi atau mencabut kebijakan yang ada.

## 6. Penghentian Kebijakan (*policy termination*)

Terminasi kebijakan merujuk pada agen terminasi, mengarahkan kembali dasar kebijakan, eliminasi program, terminasi sebagian, dan *fiscal retrenchments*.

### **2.2.2. Pengaruh Nilai-nilai Islam sebagai Ideologi Dominan dalam Kebijakan Sosial di Indonesia**

Agama di Indonesia, hingga kini masih nampak memiliki peran sentral dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Agama pada umumnya, dan Islam pada khususnya, diasumsikan telah menjadi kekuatan simbolik yang memapankan ideologi patriarki. Dengan mayoritas penduduk menganut agama Islam, doktrin-doktrin agama Islam merupakan pegangan dalam menilai dan mengukur cara dan berperilaku warga masyarakat. Bahkan dalam batas-batas tertentu, kebijaksanaan pemerintah pun memiliki nuansa keagamaan ini, meskipun tujuannya lebih menunjukkan pada kepentingan politis. Disisi lain, ajaran-ajaran Islam masih diyakini sebagai sesuatu yang benar secara absolut dan tidak bisa dirubah<sup>11</sup>.

Menurut Bachtiar Effendi<sup>12</sup>, fenomena politik akomodasi negara terhadap Islam, berpsektum luas meliputi kebijakan yang bersifat:

- (a) Struktural, ditandai dengan semakin terbukanya kesempatan bagi aktivis Islam untuk mengintegrasikan diri ke dalam negara, baik melalui saluran legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.
- (b) Legislatif, berkaitan dengan disahkannya sejumlah undang-undang yang dinilai akomodatif terhadap kepentingan Islam
- (c) Infrastruktural, dengan disediakannya infrastruktur yang diperlukan bagi umat Islam.
- (d) Kultural, berkaitan dengan akomodasi kultural negara terhadap budaya Islam, yang terwujud dalam penggunaan idiom-idiom Islam.

Para politisi yang mengatasnamakan Islam dalam mengusung tujuan untuk menguasai lembaga masyarakat dengan pendekatan monolitik, mereka menafikkan keberagaman sejarah dan kenyataan bahwa saat ini pemeluk agama Islam di seluruh dunia lebih dari satu milyar, dan agenda politik mereka yang tidak bertoleransi, menghambat pembangunan yang adil dan

---

<sup>11</sup> Munti, Ratna Batara, Sophia, Encop. dan Ciciek, Farkha. 2005. Respon Islam Atas Pembakuan Peran Perempuan. LBH APIK Jakarta. Jakarta.

<sup>12</sup> Dalam Munti, Ratna Batara dan Anisah, Hindun. 2005. Posisi Perempuan dalam Hukum Islam di Indonesia. LBH APIK Jakarta. Jakarta.

demokratisasi. Mereka mengontrol perempuan dengan cara menerapkan sistem gender yang totalistik – memperkuat penindasan patriarkhal, melihat perempuan hanya sebagai simbol penentu batas tanpa hak, dan oleh karenanya meruntuhkan praktek-praktek Islam yang lebih memperhatikan kesetaraan gender<sup>13</sup>.

### **2.2.3. Kebijakan Sosial Sebagai Manifestasi Konstruksi Seksualitas Perempuan**

Nursyahbani Katjasungkana mengatakan bahwa sepanjang sejarah negeri ini, seksualitas perempuan selalu menjadi perebutan dalam mencapai atau mempertahankan kekuasaan. Negara mengontrol seksualitas warga negaranya melalui kebijakan, hukum, dan tafsir agama. Seksualitas perempuan dikonstruksi untuk memperkuat kekuasaan negara yang berwajah laki-laki<sup>14</sup>.

Angus Erskine (2003:11) mengungkapkan bahwa kebijakan sosial mencoba untuk memperbaiki sebuah kondisi. Namun persoalannya adalah bahwa tidak ada satu cara untuk menyetujui apa yang “lebih baik”. Jawabannya tergantung pada sebuah penilaian nilai-nilai<sup>15</sup>. Dalam masyarakat terdapat nilai tentang relasi kuasa dan status laki-laki lebih besar dari pada perempuan. Tidak heran kalau dominasi laki-laki dan subordinasi perempuan dianggap wajar di dalam masyarakat. Pola kekuasaan dan status ini berpengaruh secara universal dalam masyarakat. Tidak sedikit kebijakan dan peraturan lahir diatas persepsi tersebut dan tidak heran kalau di dalam masyarakat muncul ideologi jender yang berupaya meninjau secara mendasar berbagai kebijakan dan peraturan yang dinilai tidak berwawasan jender<sup>16</sup>. Maka dari itu penilaian terhadap nilai-nilai dalam masyarakat tentang relasi kuasa dan status perempuan sangat berpengaruh terhadap pemenuhan hak seksual perempuan dan perlindungan perempuan dari kekerasan terhadap perempuan dalam kebijakan sosial.

Negara memiliki kepentingan untuk mengkonstruksi seksualitas perempuan melalui kebijakan-kebijakan sosial, diantaranya untuk tujuan:

---

<sup>13</sup> Tim WEMC Indonesia. 2008. Inisiatif Pemberdayaan Perempuan di Tengah Pertarungan Politisasi Islam, Sistem Patriarkhi dan Demokratisasi. Semarak Cemerlang Nusantara. Jakarta.

<sup>14</sup> Pambudy, Ninuk Mardiana. 2006. Dsikriminasi Melalui Seksualitas Perempuan. Kompas edisi 11 Maret 2006. Jakarta

<sup>15</sup> Erskine, Angus. 2003. the Approaches and Methods of Social Policy. In Alcock, Pete., Erskine ,Angus., and May, Margaret. the Student’s Companion to Social Policy. Blackwell Publishing.

<sup>16</sup> Umar, Nasaruddin. 1999. Argumen Kesetaraan Gender ; Perspektif Al Qur’an. Paramadina. Jakarta.

1. Memperkokoh identitas nasional. Identitas nasional tidak pernah netral. Identitas nasional selalu *classed*, berpihak pada ideologi kelas tertentu, *racialised*, berpihak pada ideologi ras dan bangsa tertentu, *gendered*, memihak ideologi gender tertentu dan *sexualised*, berpihak pada ideologi seksual tertentu<sup>17</sup>. Identitas nasional tidak pernah lepas dari persoalan gender dan seksualitas. Representasi nasionalisme digunakan untuk melayani kepentingan heteroseksual laki-laki. Seksualitas memainkan perannya dalam *nation building* dan semua hal yang berhubungan dengan pemeliharaan identitas. Segala hal yang tidak berorientasi pada kepentingan seksual laki-laki akan dimaknai menyimpang dari identitas nasional. Perempuan dan semua bentuk feminitas *by definition* selalu digambarkan sebagai antinasional<sup>18</sup>.
2. State ibuism<sup>19</sup>. Pemerintah orde baru merefleksikan negara Indonesia sebagai sebuah keluarga dengan adanya pembagian kerja secara seksual dengan jelas. Beberapa organisasi perempuan dibentuk untuk mengukuhkan diskriminasi terhadap perempuan dan pengendalian hak-hak asasi perempuan dari hak seksual hingga hak politiknya. Perempuan diasumsikan sebagai seorang ibu dalam keluarga yang mempunyai peranan sebagai manajer dalam rumah tangga dan laki-laki sebagai bapak yang berperan sebagai kepala rumah tangga. Perempuan juga dikonstruksi dengan berbagai kebijakan untuk mendukung karir dan jabatan suami, tanpa melihat bagaimana kepentingan perempuan tersebut.

#### **2.2.4. Gender Mainstreaming dalam Siklus Kebijakan Sosial**

Pengarusutamaan gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional<sup>20</sup>. Pengarusutamaan gender dalam kebijakan salah satunya dilakukan dengan melakukan analisis gender yakni proses yang dibangun secara sistematis untuk mengidentifikasi dan memahami pembagian kerja/peran laki-laki dan perempuan, akses dan kontrol terhadap sumber-sumber daya pembangunan, partisipasi dalam

---

<sup>17</sup> Alimi, Mohammad Yasir. 2004. *Dekonstruksi Seksualitas Poskolonial ; dari Wacana Bangsa Hingga Wacana Agama*. LKiS. Yogyakarta.

<sup>18</sup> Dapat kita lihat pada fenomena sejarah GERWANI yang dianggap melakukan pemberontakan lalu dibubarkan karena gerakan-gerakannya yang kritis dan mengancam orde baru yang sangat berwajah laki-laki dan patriarkhi. Bahkan orde baru menuduh GERWANI telah melakukan mutilasi terhadap pada jenderal.

<sup>19</sup> Suryakusuma, Julia Indiaty. 2004. *State Ibuism : Appropriating and Distorting Womanhood in New Order Indonesia*. Metafor Publishing. Jakarta.

<sup>20</sup> Intruksi Presiden Republik Indonesia No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

proses pembangunan dan manfaat yang mereka nikmati, pola hubungan antara laki-laki dan perempuan yang timpang, yang di dalam pelaksanaannya memperhatikan faktor-faktor lainnya seperti kelas sosial, ras, dan suku bangsa. Analisis gender ini meliputi:

- 1 Mengidentifikasi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh manfaat dari kebijakan dan program pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan;
- 2 Mengidentifikasi dan memahami sebab-sebab terjadinya ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender dan menghimpun faktor-faktor penyebabnya;
- 3 Menyusun langkah-langkah yang diperlukan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender;
- 4 Menetapkan indikator gender untuk mengukur capaian dari upaya-upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.
- 5 Pemecahan permasalahan yang dihasilkan dalam analisa gender diwujudkan dan diintegrasikan dalam perencanaan kebijakan dan proses pembangunan nasional.

*The gendering of social policy* dapat dipahami dalam dua cara. Pertama, ini menyediakan sebuah cara pandang yang untuk menjelaskan dan menganalisa institusi-institusi, hubungan-hubungan, dan wacana-wacana yang berkaitan dengan kebijakan sosial. Kedua, ini menampilkan sebuah upaya normatif, dan sering politis, untuk merekonstruksi atau untuk “*re-gender*” institusi-institusi, hubungan-hubungan dan wacana-wacana dalam cara-cara yang lebih baik dalam merefleksikan perspektif dan kebutuhan perempuan dalam keberagamannya<sup>21</sup>.

Menurut Jo Little (1994), dalam kebijakan perspektif feminis melibatkan fokus spesifik pada kehidupan dan pengalaman-pengalaman perempuan – tidak sebagai ‘*insignificant others*’ atau entah bagaimana tidak sesuai dengan norma laki-laki – tetapi sebagai anggota masyarakat yang ‘setara’ dengan cara-cara yang sah merasakan dunia. Apa yang lebih pasti, namun, adalah bahwa kurangnya perempuan dalam perkerjaan perencanaan mungkin menghasilkan pengabaian kebutuhan perempuan dan otomatis menerima strategi perencanaan yang mengabadikan asumsi-asumsi stereotype mengenai *gendered use of space*. Perempuan dalam perencanaan dan berhubungan dengan pekerjaan mungkin tidak secara umum mendorong perencanaan kebijakan,

---

<sup>21</sup> Lister, Ruth. Gender and the Analysis of Social Policy. In Lewis, Gail. Gewitz, Sharon,. and Clarke, John. 2000. Rethinking Social Policy. SAGE Publications. London

tp kehadiran mereka dalam pekerjaan menyediakan pengingat yang penting dari perubahan peran perempuan dan hubungannya dengan kebutuhan dan pengalaman-pengalaman.

Hukum (sebagai salah satu bentuk kebijakan) menurut Margot Tubbs dalam Sulistyowati Irianto (2006) “filsafat liberal mendasari positivisme hukum, sehingga sistem hukum tersebut tampil sebagai mekanisme yang netral, mandiri, dan a-politis saat mengatasi ketegangan sosial. Positivisme hukum melontarkan definisi tentang hukum yang jelas-jelas melengkapi pemahaman implisit filsafat liberal tentang masyarakat yaitu masyarakat sebagai sebuah kesatuan artifisial dari para individu otonom yang mengadakan kontrak sosial”. Namun berbeda dari para penganut teori positivisme hukum, para pemikir hukum feminis justru menganggap berbagai ketentuan hukum tersebut *memarginalkan* perempuan. Penilaian seperti ini hanya mungkin dilakukan karena para feminis melihat kaitan antara hukum dengan relasi kuasa yang tak setara antara perempuan dan pria. Bagi para feminis, hukum diyakini netral dan objektif oleh teori Positivisme Hukum sebenarnya tidak mungkin ada. Sebab – disadari atau tidak – berbagai hukum tersebut dibuat dalam perspektif patriarki dan dengan demikian lebih melindungi pria dari pada perempuan. bahkan hukum-hukum seperti itu justru membenarkan ketidaksetaraan pria dan perempuan, termasuk berbagai bentuk penindasan terhadap perempuan itu sendiri. Hukum dan budaya merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hukum mencerminkan budaya yang ada dalam masyarakat, atau budaya adalah faktor determinan dari hukum.

Menurut Pascal (1986)<sup>22</sup> bahwa setiap tulisan tentang kebijakan sosial selalu terdapat kritik dari kalangan feminis. Semua pendekatan-pendekatan arus besar dalam administrasi sosial telah, dalam prakteknya, memarginalkan perempuan; dan bahwa marginalisasi merupakan bangunan dalam premis-premis fundamental mereka. Pendekatan feminis seharusnya berarti lebih dari pada meletakkan perempuan dalam gambar. Ini berarti mengkritisi dan memperbaharui konsep aparat dan pemahaman kebijakan sosial sebagai bagian dari proses-proses sosial yang lebih dalam. Analisis teori feminis – yang secara luas fokus pada posisi perempuan dalam hubungan dengan laki-laki dan modal – merupakan sumber yang sangat jelas. Tidak ada satu kebijakan sosial feminis saja, khususnya karena tidak ada satu teori feminis. Teori yang ekstrim biasanya dikarakteristikan sebagai feminisme radikal dan feminisme sosialis. Feminisme radikal

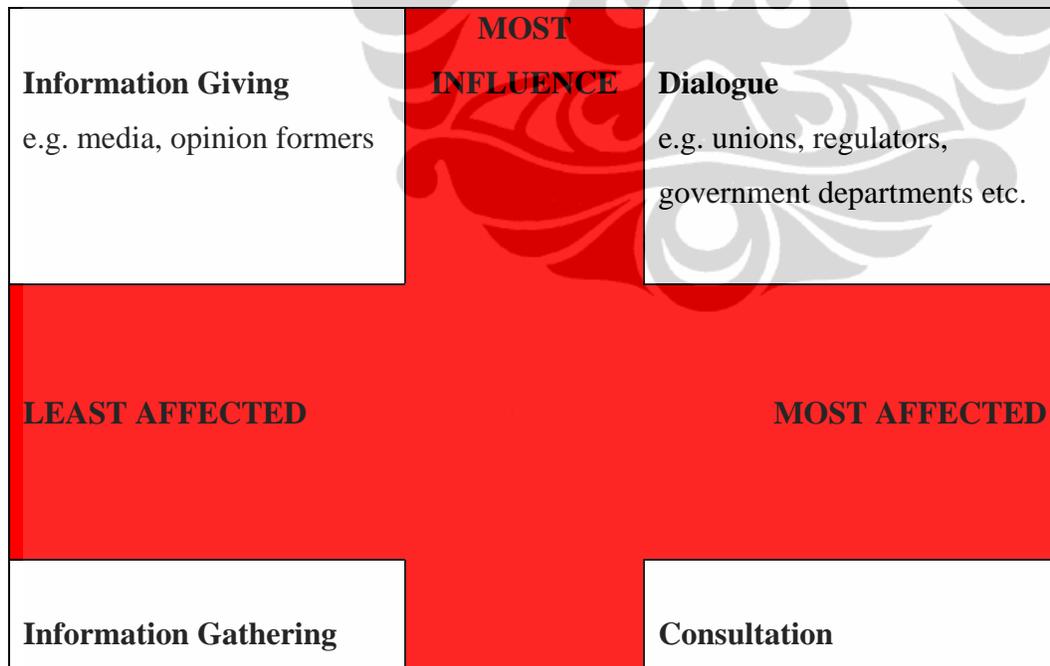
---

<sup>22</sup> Pascal, Gillian. 1986. *Social Analysis: a Feminist Analysis*. Tavistock Publications. New York.

berpendapat bahwa universalitas penindasan dan fokus pada pengalaman perempuan telah umum. Khususnya, mereka telah mengeneralisir diskusi dan aksi politik seputar isu reproduksi biologis (aborsi, kontrasepsi) dan kekerasan (perkosaan, kekerasan seksual). Feminisme sosialis memberikan perhatian pada sejarah spesifik tentang penindasan perempuan dibawah kapitalisme dan hubungan antara kelas dan gender. Mereka kemudian lebih terbuka pada perbedaan-perbedaan diantara perempuan.

### 2.2.5. Pemetaan Para Pemangku Kepentingan dalam Kebijakan Sosial

Implementasi kebijakan sosial akan melibatkan para pemangku kepentingan. *Multiple stakeholder* merupakan konstituen yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pencapaian tujuannya<sup>23</sup>. Maka dari itu dibutuhkan sebuah analisis stakeholder untuk mengetahui bagaimana peran para pemangku kepentingan (*stakeholder*) kebijakan diimplementasikan. Analisis *stakeholder* adalah sebuah teknik yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi kepentingan orang-orang kunci, kelompok-kelompok orang, atau lembaga-lembaga yang secara signifikan mempengaruhi keberhasilan penerapan kebijakan<sup>24</sup>.



Gambar 2.  
Pemetaan Pemangku Kepentingan Dalam Penerapan Kebijakan Sosial

<sup>23</sup> Johnson, Michael and Berman, Shawn. 2006. A Dynamic Model of Stakeholder Management. [www.scu.edu/business/faculty/research/2006-07-papers](http://www.scu.edu/business/faculty/research/2006-07-papers)

<sup>24</sup> Suharto, Edi. 2008. Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. ALFABETA. Bandung

|                     |                            |   |
|---------------------|----------------------------|---|
| e.g. general public | <b>LEAST<br/>INFLUENCE</b> | More Passive, More Interactive<br>e.g. general public |
|---------------------|----------------------------|---|

Pemetaan stakeholder dapat dilakukan dengan menggunakan tabel stakeholder sebagai berikut<sup>25</sup>:

**Tabel 1**  
**Pemetaan Stakeholder**

| Tokoh      | Kepentingan   | Sumber daya   | Kapasitas untuk memobilisir sumberdaya  | Posisi terhadap isu  |
|------------|---|---|---|--|
| Nama tokoh | Kepentingan dalam isu. Ini juga berguna untuk melihat secara tepat apa kepentingan-kepentingan mereka | Ringkasan sumber daya berpegang pada tokoh atau sesuatu yang bisa diakses. (ini termasuk informasi finansial, status, perkiraan dari legitimasi dan | Penilaian dari apa dan bagaimana secara mudah aktor dalam memobilisasi sumber daya dalam mencapai tujuan. Mungkin dapat ditentukan dengan tinggi sampai rendah atau secara kuantitatif. | Penilaian dari posisi aktor terhadap isu. (misalnya: pro atau kontra, positif atau negatif, pengukuran kuantitatif |

<sup>25</sup> Diambil dari bahan pelatihan CSO Capacity Strengthening Training on Smart Advocacy for Policy Reform. Brinkerhoff, Derick W. 2008. Stakeholder Analysis and Political Mapping.

|  |  |   |  |                                |
|--|--|---|--|--------------------------------|
|  |  | kapasitas untuk melakukan tindakan koersif. |  | nominal seperti +3 sampai -3). |
|--|--|---|--|--------------------------------|



Gambar 3  
Kerangka Berpikir

