

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafiie, 2005:20).

Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

Pemerintah menurut Ndraha (2011:36) merupakan proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia, badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Iver dalam Syafiie (2005: 22), pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bias diperintah. Sedangkan menurut Ndraha (2011: 6) menegaskan bahwa Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Kansil (2003: 189) Agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku
- b. Kejelasan wewenang, tugas, dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
- c. Prinsip koordinasi
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

2. Konsep Pemerintahan Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Keberhasilan otonomi daerah akan sangat tergantung kepada kesiapan aparatur pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengaturan dan penataan yang

dimaksud adalah bagaimana Daerah mampu menyiapkan perangkat-perangkat hukum, organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah serta sarana dan prasarana lainnya, sehingga organisasi pemerintahan daerah benar-benar efektif dan efisien.

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan (Sarundajang, 2001: 1).

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004: 10) Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan dalam ketentuan umum bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

3. Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Menurut Sadjijono (2008:19) Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah.

Menurut Prajudi (2009:78) Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan. Indroharto (1994:65) menyatakan secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah

Mengenai kewenangan Pemerintah Daerah, pada pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan mengenai urusan pemerintahan absolut, yaitu :

- 1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
 - a) Politik luar negeri;
 - b) Pertahanan;
 - c) Keamanan;
 - d) Yustisi;
 - e) Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f) Agama.
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
 - a) Melaksanakan sendiri; atau
 - b) Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Kemudian dijelaskan dalam Pasal 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai urusan pemerintahan konkuren, yaitu :

- 1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Dalam Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a) Pendidikan;
 - b) Kesehatan;
 - c) Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e) Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) Sosial.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a) Tenaga kerja;
 - b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c) Pangan;
 - d) Pertanahan;
 - e) Lingkungan hidup;
 - f) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g) Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i) Perhubungan;
 - j) Komunikasi dan informatika;
 - k) Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l) Penanaman modal;
 - m) Kepemudaan dan olah raga;
 - n) Statistik;
 - o) Persandian;
 - p) Kebudayaan;
 - q) Perpustakaan; dan
 - r) Kearsipan.

- 3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a) Kelautan dan perikanan;
 - b) Pariwisata;
 - c) Pertanian;
 - d) Kehutanan;
 - e) Energi dan sumber daya mineral;
 - f) Perdagangan;
 - g) Perindustrian dan transmigrasi

4. Konsep Peranan

Perkembangan pemerintahan ke arah desentralisasi menyebabkan perlu membuka diri untuk menyampakan informasi. Masyarakat menuntut pemerintah agar memanfaatkan segala potensi yang ada dalam pembangunan. Melalui peran pemerintah dalam pembangunan, kebutuhan masyarakat diatur dan dipenuhi. Menurut pendapat Soekanto (2004:243) “peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Maka ia menjalankan sesuatu peranan, peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya”.

Sesuai dengan pendapat di atas, peranan merupakan aspek dinamis kedudukan atau status seseorang. Seseorang akan dinyatakan melaksanakan peranan setelah menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Hak dan kewajiban tersebut juga menentukan tindakan-tindakan seseorang dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat akan memberikan kesempatan-kesempatan atas tindakan-tindakan tersebut. masyarakat akan memberikan tanggapan-tanggapan atas peranan yang yang dilakukan oleh seseorang.

Menurut pendapat Soekanto (2004:244) peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan pendapat tersebut, peranan mencakup tiga aspek. *Pertama*, peranan merupakan penilaian dari perilaku seseorang yang berada di masyarakat. Perilaku seseorang yang berkaitan dengan posisi dan kedudukannya di masyarakat. Perilaku tersebut diatur dengan peraturan yang berlaku untuk membimbing seseorang di masyarakat. *Kedua*, peranan merupakan konsep-konsep yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sesuai dengan kedudukannya. *Ketiga*, peranan merupakan perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan adalah serangkaian perilaku yang diharapkan pada seseorang sesuai dengan posisi sosial yang diberikan baik secara formal maupun secara informal. Peranan didasarkan pada preskripsi (ketentuan) dan harapan peranan yang menerangkan apa yang individu-individu harus lakukan dalam suatu situasi

tertentu agar dapat memenuhi harapan-harapan mereka sendiri atau harapan orang lain menyangkut peranan-peranan tersebut. (Friedman, M, 1998 : 286)

Konsep tentang peran (*role*) menurut Komarudin (1994:768) adalah sebagai berikut:

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.
2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

Berdasarkan pendapat- pendapat di atas peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menentukan perilaku seseorang. Pola perilaku yang dilakukan dalam kelompok merupakan karakteristik dari individu. Perilaku dari setiap individu merupakan hubungan sebab akibat dalam pranata sosial. Peranan menurut pendapat Soekanto tersebut mencakup tiga hal, yaitu tentang hak dan kewajiban, perilaku, serta tanggapan. Ketiga hal tersebut sangat menentukan bagaimana seseorang menjalankan peranannya. Hak dan kewajiban merupakan acuan seseorang dalam menjalankan peranan. Perilaku merupakan tindakan-tindakan seseorang berdasarkan norma dan etika dalam menjalankan peranan. Tanggapan merupakan penilaian dari pihak lain terhadap orang yang telah melaksanakan peranan.

Wasistiono (2003:27) berpendapat bahwa: “Perkembangan pemerintahan tak lepas dari perkembangan sejarah terbentuknya suatu masyarakat. Pada saat beberapa orang berkelompok secara permanen untuk kemudian membentuk masyarakat, pada saat itu pula terbentuk embrio pemerintahan, yakni suatu kelompok atau institusi yang berfungsi mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat agar dapat tetap bertahan terhadap serangan kelompok luar”.

Pendapat tersebut menandakan, bahwa perkembangan suatu pemerintahan mengikuti perkembangan masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat merupakan hubungan yang saling ketergantungan. Pemerintah dibentuk oleh masyarakat, pemerintah berperan dalam mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Peran pemerintah tersebut akan menciptakan ketertiban dan ketentraman penyelenggaraan pemerintahan di masyarakat.

Peran dan fungsi pemerintah dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks, mulai dari hal yang bersifat pelayanan operasional sampai pada hal yang bersifat ideologi dan spiritual, pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan yaitu menetapkan kebijakan umum dan melaksanakannya.

Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan dalam melaksanakan perlindungan terhadap perempuan yakni pada Bidang Perlindungan Perempuan Berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Pelalawan Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan

Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan. Dimana Bidang Perlindungan Perempuan memiliki tugas sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan di Bidang Perlindungan Perempuan
- b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di Bidang Perlindungan Perempuan.
- c. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di Bidang Perlindungan Perempuan.

5. Pemberdayaan

a. Pengertian Pemberdayaan

Pengertian pemberdayaan menurut Mc Ardle sebagaimana yang dikutip Hikmat (2010:3) mengartikan: pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang yang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan merupakan “keharusan” untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, ketrampilan dan sumber lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan eksternal. Namun demikian, hal tersebut bukan untuk mencapai tujuan, melainkan makna pentingnya proses dalam pengambilan keputusan.

Istilah keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dengan individu-individu lainnya dalam masyarakat untuk membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Memberdayakan masyarakat adalah upaya memperkuat unsur-unsur keberdayaan itu untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang berada dalam kondisi

yang tidak mampu dengan mengandalkan kekuatannya sendiri sehingga dapat keluar dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan, atau proses memampukan dan memandirikan masyarakat (Anwar, 2007:1)

Dalam pengertian lain, pemberdayaan atau pengembangan – atau tepatnya pengembangan sumber daya manusia – adalah : upaya memperluas horison pilihan bagi masyarakat. Ini berarti masyarakat diberdayakan untuk melihat dan memilih sesuatu yang bermanfaat bagi dirinya. Dengan memakai logika ini, dapat dikatakan bahwa masyarakat yang berdaya adalah yang dapat memilih dan mempunyai kesempatan untuk mengadakan pilihan-pilihan.

Faktor faktor determinan yang mempengaruhi proses pemberdayaan antara lain, perubahan sistem sosial yang diperlukan sebelum pemberdayaan yang sebenarnya dimungkinkan terjadi. Karena itu, perubahan struktur sosial masyarakat dalam sistem sosial menjadi faktor terpenting dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat.

Rojek menekankan sebagaimana yang dikutip Hikmat (2010:14) bahwa sistem sosial yang dimaksud termasuk didalamnya adalah sistem ekonomi dan politik. Webb, mendukung pernyataan Rojek tersebut. Menurutnya, karena hubungan antara individu dan komunitas adalah transaksional, refleksif atau interaktif, sehingga komunitas dapat mempengaruhi perilaku individu. Karena itu, menjadi sangat penting untuk memahami posisi masyarakat yang opresif dalam konteks struktur sosial dan ekonomi dimana mereka hidup.

Jadi, berdasarkan paparan sederhana diatas jelaslah bahwa proses pengembangan atau pemberdayaan pada akhirnya akan menyediakan sebuah

ruang kepada masyarakat untuk mengadakan pilihan-pilihan. Sebab, manusia atau masyarakat yang dapat memajukan pilihan-pilihan dan dapat memilih dengan jelas adalah masyarakat yang mempunyai kualitas.

b. Tujuan Pemberdayaan

Menurut Suharto (2005:60) tujuan dari pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Upaya pemberdayaan masyarakat merupakan tuntutan utama pembangunan, ini terkait dengan teori sumber daya manusia yang memandang mutu penduduk sebagai kunci utama pembangunan. Banyaknya penduduk bukan beban suatu bangsa, bila mutunya tinggi, untuk itu pembangunan hakekat manusiawi hendaknya menjadi arah pembangunan dan perbaikan mutu sumber daya manusia akan menumbuhkan inisiatif dan kewiraswastaan (Anwar, 2007: 3).

Human capital teory, menekankan : bahwa manusia merupakan sumber daya utama, berperan sebagai subjek baik dalam upaya peningkatan taraf hidup dirinya maupun dalam melestarikan dan memanfaatkan lingkungannya. Menurut teori ini, konsep-konsep pendidikan harus didasarkan pada anggapan bahwa modal yang dimiliki manusia itu terdapat pada dirinya sendiri, berupa sikap, pengetahuan, ketrampilan dan aspirasi

6. Pengertian Perempuan

Pengertian perempuan secara etimologis berasal dari kata *empu* yang berarti “tuan”, yaitu orang yang mahir atau berkuasa, kepala, hulu, yang paling besar. Namun menurut Subhan (2004:19) kata perempuan berasal dari kata *empu* yang artinya dihargai. Lebih lanjut Subhan menjelaskan pergeseran istilah dari perempuan ke wanita. Kata wanita dianggap berasal dari bahasa Sanskerta, dengan dasar kata “*Wan*” yang berarti nafsu, sehingga kata wanita mempunyai arti yang dinafsui atau merupakan objek seks.

Tetapi dalam bahasa Inggris *wan* ditulis dengan kata *want*, atau *men* dalam bahasa Belanda, *wun* dan *schen* dalam bahasa Jerman. Kata tersebut mempunyai arti *like, wish, desire, aim*. Kata *want* dalam bahasa Inggris bentuk lampayanya adalah *wanted* (dibutuhkan atau dicari). Jadi, wanita adalah *who is being wanted* (seseorang yang dibutuhkan) yaitu seseorang yang diinginkan. Para ilmuwan seperti Plato, mengatakan bahwa perempuan ditinjau dari segi kekuatan fisik maupun spiritual dan mental lebih lemah dari laki-laki, tetapi perbedaan tersebut tidak menyebabkan adanya perbedaan dalam bakatnya.

Sedangkan gambaran menurut Muthahari (1995:110) tentang perempuan menurut pandangan yang didasarkan pada kajian medis, psikologis dan sosial, terbagi atas dua faktor, yaitu faktor fisik dan psikis. Secara biologis dari segi fisik, perempuan dibedakan atas dasar fisik perempuan yang lebih kecil dari laki-laki, suaranya lebih halus, perkembangan tubuh perempuan terjadi lebih dini, kekuatan perempuan tidak sekuat laki-laki dan sebagainya. Dari segi psikis, perempuan mempunyai sikap pembawaan yang kalem, perasaan perempuan lebih cepat

menangis dan bahkan pingsan apabila menghadapi persoalan berat. Menurut Kartono (1989:4), perbedaan fisiologis yang dialami sejak lahir pada umumnya kemudian diperkuat oleh struktur kebudayaan yang ada, khususnya oleh adat istiadat, sistem sosial-ekonomi serta pengaruh pendidikan.

Kalangan feminis dalam konsep gendernya mengatakan, bahwa perbedaan suatu sifat yang melekat baik pada kaum laki-laki maupun perempuan hanya sebagai bentuk stereotipe gender. Misalnya, perempuan itu dikenal lemah lembut, penuh kasih sayang, anggun, cantik, sopan, emosional, keibuan dan perlu perlindungan. Sementara laki-laki dianggap kuat, keras, rasional, jantan, perkasa, galak dan melindungi. Padahal sifat-sifat tersebut merupakan sifat yang dapat dipertukarkan. Berangkat dari asumsi inilah kemudian muncul berbagai ketimpangan diantara laki-laki dan perempuan.

Seorang tokoh feminisme, Broverman dalam Fakih (2008:8) mengatakan bahwa manusia baik laki-laki maupun perempuan diciptakan mempunyai ciri biologis (kodrati) tertentu. Manusia jenis laki-laki adalah manusia yang berkumis, memiliki dada yang datar, memiliki penis dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan memiliki alat reproduksi seperti, rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi sel telur, memiliki vagina, mempunyai alat menyusui (payudara), mengalami haid dan menopause. Alat-alat tersebut secara biologis melekat pada manusia jenis laki-laki dan perempuan selamanya dan tidak bisa ditukar.

Secara eksistensial, setiap manusia mempunyai harkat dan martabat yang sama, sehingga secara asasi berhak untuk dihormati dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya. Secara mendasar, Hak Asasi Manusia meliputi,

hak untuk mendapatkan keselamatan fisik, hak untuk mendapatkan keselamatan keyakinan, hak akan keselamatan keluarga, hak akan keselamatan milik pribadi serta hak akan keselamatan pekerjaan atau profesi. Kelima hak tersebut merupakan hak dasar yang harus dimiliki oleh setiap orang.

7. Permasalahan Pada Perempuan

Hampir tiap hari kita membaca, dalam media cetak, berita mengenai perempuan dibunuh pasangannya, anak tiri, seorang istri luka parah menyusul suatu perdebatan sengit dengan suami, perempuan muda dipaksa menggugurkan kandungan oleh pacarnya dan lain sebagainya. Meskipun secara umum kita percaya bahwa yang berbahaya adalah orang asing di luar rumah, namun fakta menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan sering dilakukan oleh orang dekat yang mereka cintai. Termasuk di dalamnya berbagai bentuk kekerasan dalam hubungan pacaran.

Worell dan Remer (dalam Marshana, 1992:12) menggunakan konsep kekerasan dalam arti luas, untuk mencakup segala bentuk ancaman atau paksaan (upaya mengendalikan perilaku pihak lain), agresi (upaya melukai pihak lain) dan adanya (akibat) kerusakan baik pada orang lain atau pun barang milik orang lain itu, yang kesemuanya tidak dikehendaki oleh sang korban. Di sini ada tiga aspek terkait, yakni pengendalian paksa, keinginan melukai dan luka sebagai hasil akhir yang dapat termanifestasi dalam bentuk fisik, emosional dan seksual.

Perkiraan menunjukkan bahwa lebih dari setengah klien yang datang untuk konseling pernah mengalami kekerasan dalam relasi personalnya. Hal tersebut tidak dapat langsung terungkap. Karena klien cenderung membungkus

masalah kekerasan itu di balik masalah lain. Kekerasan dalam relasi personal ini, sejatinya telah menjadi suatu fenomena gunung es dimana hanya ujung kecilnya saja yang terungkap. Sangat sulit dan hampir mustahil untuk memperoleh gambaran jelas dalam kerangka jumlah tentang fakta kekerasan dalam rumah ini, apalagi membandingkannya dengan keseluruhan populasi penduduk. Banyak perempuan mengalami kekerasan tidak menceritakan apa yang terjadi dan mereka yang datang meminta bantuan konseling dan atau pendampingan hukum sering mengungkapkan hal lain sebagai alasan kedatangannya. Mereka yang teridentifikasi sebagai korban, sangat sedikit yang pernah melaporkan masalahnya pada pihak berwajib. Seperti yang diungkapkan Soetrisno (1999), dari total 171 kasus yang diolah dokumentasinya, hanya 17 perempuan, artinya 10% pernah melaporkan kekerasan yang dialaminya pada polisi.

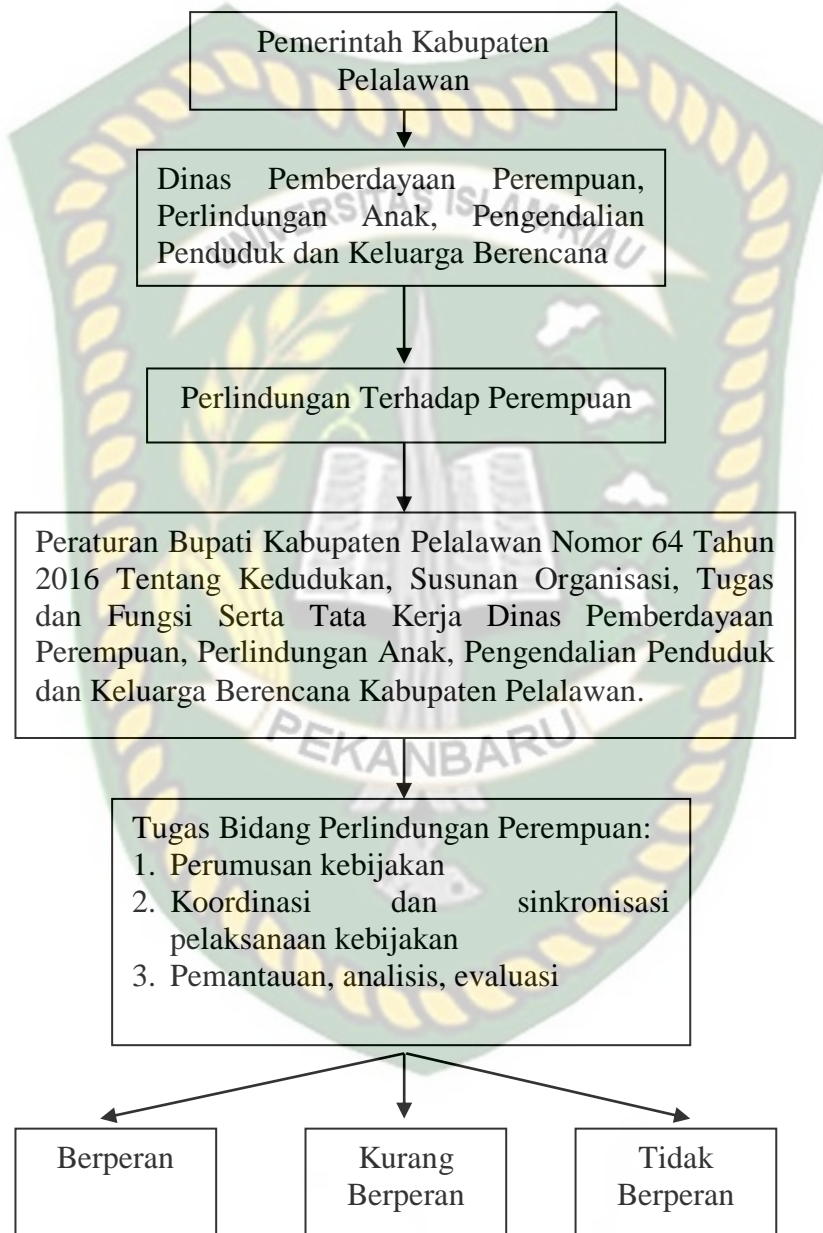
Meski kita tidak dapat mengetahui jumlah pastinya, rangkuman kasus dari Catatan Tahunan (CATAHU) tentang Kekerasan terhadap Perempuan periode 2011-2014 yang dipublikasikan oleh Komnas Perempuan, dapat memberikan gambaran bahwa fakta kekerasan dalam hubungan personal dan keluarga adalah fakta yang cukup umum, yang memerlukan perhatian serius untuk penanganannya. Kita dapat juga menyimpulkan bahwa kekerasan terhadap perempuan tidak hanya terjadi dalam kelompok tertentu, misalnya pada keluarga miskin, tidak berpendidikan, tinggal di daerah kumuh, seperti sering orang menduganya. Hal itu dapat terjadi pada perempuan manapun, dilakukan laki-laki dengan karakteristik yang beragam, tidak melihat latar belakang keluarga, suku, agama, pendidikan, status sosial ekonomis dan lain sebagainya.

B. Kerangka Pikir

Perlindungan terhadap perempuan sudah bukan lagi menjadi tanggungjawab keluarga dan dirinya sendiri, namun juga telah menjadi tanggungjawab dari pemerintah untuk memberikan perlindungan dan kenyamanan. Salah satu instansi pemerintah yang memiliki andil cukup besar untuk memberikan perlindungan terhadap perempuan adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan. Untuk lebih jelasnya dibawah ini dapat dilihat kerangka pemikiran yang dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran dibawah ini :

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran

Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Terhadap Perlindungan Perempuan



C. Konsep Operasional

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

1. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.
2. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana adalah salah satu instansi pemerintah di Kabupaten Pelalawan yang memiliki tugas dan fungsi melindungi perempuan.
3. Perlindungan Perempuan adalah upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan terhadap perempuan dari berbagai ancaman kekerasan fisik dan psikis, eksploitasi, dan sebagainya dengan melakukan berbagai bentuk program kerja yang bersentuhan langsung dengan perempuan.
4. Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan dalam melindungi perempuan adalah melakukan upaya-upaya perlindungan terhadap perempuan berdasarkan tugas dan fungsi yang diembankan, dengan indikator sebagai berikut:
 - a. Perumusan kebijakan

Dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan melakukan penyusunan rencana dalam bentuk program kerja yang efektif dan efisien memberikan perlindungan terhadap perempuan.

b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan

Dalam penelitian ini adalah upaya pemerintah melakukan koordinasi dengan pihak-pihak keamanan serta masyarakat dalam melakukan program kerja perlindungan terhadap perempuan.

c. Pemantauan, analisis, dan evaluasi

Dalam penelitian ini adalah pemantauan, analisis, dan evaluasi mengenai perlindungan terhadap perempuan tentang bahaya kekerasan dan cara pencegahannya serta perlindungan yang diterima dari pemerintah.

D. Operasionalisasi Variabel

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.1. Operasional Variabel Tentang Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Terhadap Perlindungan Perempuan

| Konsep | Variabel | Indikator | Intem Penilaian | Skala |
|---|---------------------------------|--|--|---------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status). (Soekanto, 2004: 243) | Perlindungan terhadap perempuan | a. Perumusan kebijakan | - Mengidentifikasi masalah - Merumuskan masalah - Menyusun rencana kerja - Membuat program kerja yang efektif | Ordinal |
| | | b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan | - Menjalin kerjasama dengan pihak keamanan - Menjalin komunikasi dengan masyarakat - Melakukan diskusi efektivitas program kerja | Ordinal |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---------------------------------------|--|---------|
| | | | - Melaksanakan berbagai program kebijakan untuk memberikan perlindungan kepada perempuan | |
| | | c. Pemantauan, analisis, dan evaluasi | <ul style="list-style-type: none"> - Melakukan pemantauan terhadap kasus yang melibatkan perempuan - Melakukan analisis di berbagai kemungkinan terjadinya kekerasan terhadap perempuan - Melakukan evaluasi program kerja setiap tahunnya. | Ordinal |

E. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran menggunakan skala yaitu mengubah fakta-fakta kualitatif (*attribut*) menjadi suatu urutan kuantitatif (variabel). Skala yang digunakan adalah skala Likert, dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu a, b dan c.

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dari Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Terhadap Perlindungan Perempuan dilaksanakan.

Kurang berperan : Apabila 1-2 indikator dari Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Terhadap Perlindungan Perempuan dilaksanakan.

Tidak berperan : Apabila keseluruhan dari indikator Peranan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Pelalawan Terhadap Perlindungan Perempuan tidak dilaksanakan dengan baik.

Untuk menganalisis secara kuantitatif, maka jawaban responden dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari penilaian responden sebagai berikut :

a. Perumusan kebijakan, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor >67%.

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%

b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor >67%.

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%.

c. Pemantauan, analisis dan evaluasi, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $>67\%$.

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $<33\%$.

