

## BAB II

### KERANGKA TEORITIK

#### A. Partisipasi

Banyak pengertian partisipasi telah dikemukakan oleh para ahli, namun pada hakekatnya memiliki makna yang sama. Partisipasi berasal dari bahasa Inggris *participate* yang artinya mengikutsertakan, ikut mengambil bagian.<sup>1</sup> Pengertian yang sederhana tentang partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, dimana partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa.<sup>2</sup> Partisipasi juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.

H.A.R. Tilaar mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.<sup>3</sup>

Menurut Soegarda Poerbakawatja partisipasi adalah: Suatu gejala demokrasi dimana orang diikutsertakan di dalam perencanaan serta

---

<sup>1</sup> Willie Wijaya, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia*, (Semarang: Bintang Jaya, 2004), hlm 208

<sup>2</sup> Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001), hlm 201-202

<sup>3</sup> H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), hlm 287

pelaksanaan dari segala sesuatu yang berpusat pada kepentingan dan juga ikut memikul tanggung jawab sesuai dengan tingkat kematangan dan tingkat kewajibannya.<sup>4</sup>

Berdasarkan pengertian di atas, bahwa konsep partisipasi memiliki makna yang luas dan beragam. Secara garis besar dapat ditarik kesimpulan partisipasi adalah suatu wujud dari peran serta masyarakat dalam aktivitas berupa perencanaan dan pelaksanaan untuk mencapai tujuan pembangunan masyarakat. Wujud dari partisipasi dapat berupa saran, jasa, ataupun dalam bentuk materi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam suasana demokratis.

Partisipasi oleh banyak kalangan disamakan pengertiannya dengan keikutsertaan, turut serta mengambil bagian. Hal ini menunjukkan adanya unsur keterlibatan dari dalam suatu kegiatan.

Secara etimologi partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu : participation artinya pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Sedangkan secara terminologi sampai saat ini belum ada pengertian atau definisi yang dapat diterima secara umum tentang partisipasi. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan sudut pandang yang dipakai dalam memberikan pengertian atau definisi.

“Partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam situasi baik secara mental, pikiran atau emosi dan perasaan yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan dalam usaha mencapai tujuan yang telah

---

<sup>4</sup> Soegarda Poerbakawatja, Ensiklopedia Pendidikan, (Jakarta: Gunung Agung, 1981), hlm 251

ditentukan dan ikut bertanggung jawab terhadap kegiatan pencapaian tujuan tersebut”.<sup>5</sup>

Dari beberapa pengertian tersebut maka bisa disimpulkan partisipasi adalah keterlibatan seseorang sebagai subjek dari adanya usaha untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan. Ketika melihat DPRD memiliki tiga fungsi pokok yaitu membuat peraturan daerah, mengontrol jalannya pemerintahan dan membuat anggaran. Maka yang dimaksud partisipasi di sini yaitu adalah keterlibatan seseorang (anggota DPRD perempuan Kabupaten Cilacap periode 2019-2024) sebagai subjek dari adanya usaha untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan yaitu membuat peraturan daerah.

## **B. Macam- Macam Partisipasi**

Ada beberapa macam partisipasi yang dikemukakan oleh ahli. Menurut Sundariningrum mengklasifikasikan partisipasi menjadi dua berdasarkan cara keterlibatannya, yaitu:

### **a. Partisipasi langsung**

Partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya.

---

<sup>5</sup> Syamsuddin Adam dalam Teguh Iman Prasetya, Partisipasi Rakyat Kuat di Akar Rumput “Studi Kritis Membangun Civil Society di Desa dan Kelurahan”, (2008), hlm 54

b. Partisipasi tidak langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya pada orang lain.<sup>6</sup>

Pendapat lain disampaikan oleh Subandiyah, yang menyatakan bahwa jika dilihat dari segi tingkatannya partisipasi dibedakan menjadi tiga yaitu:

- a) Partisipasi dalam pengambilan keputusan.
- b) Partisipasi dalam proses perencanaan dan kaitannya dengan program lain.
- c) Partisipasi dalam pelaksanaan.<sup>7</sup>

Lebih rinci Cohen dan Uphoff membedakan partisipasi menjadi empat jenis yaitu pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Dan keempat, partisipasi dalam evaluasi.<sup>8</sup>

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat yang berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Dalam partisipasi ini masyarakat menuntut untuk ikut menentukan arah

---

<sup>6</sup> Sugiyah, Tesis: "Partisipasi Komite Sekolah dalam penyelenggaraan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional di Sekolah Dasar Negeri IV Wates", (Yogyakarta: UNY, 2010), hlm 38

<sup>7</sup> Subandiyah, Skripsi: "Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Kurikulum Muatan Lokal di SD se-Jawa tengah", (Yogyakarta: UNY, 1982), hlm 2

<sup>8</sup> Cohen dan Uphoff dalam Siti Irene, Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2011), hlm 61

dan orientasi pembangunan. Wujud dari partisipasi ini antara lain seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: menggerakkan sumber daya, dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak lepas dari hasil pelaksanaan program yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kuantitas maupun kualitas. Dari segi kualitas, dapat dilihat dari peningkatan output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat seberapa besar prosentase keberhasilan program. Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang telah direncanakan sebelumnya.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan macam-macam partisipasi, yaitu:

- a. Partisipasi dalam proses perencanaan/ pembuatan keputusan.  
(participation in decision making).
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan (participation in implementing).
- c. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil.
- d. Partisipasi dalam evaluasi (participation in benefits).

### **C. Komunikasi Politik Perempuan**

Seperti yang sudah disampaikan pada BAB II bahwa untuk memahami apa yang disebut dengan komunikasi politik tentu lebih mudah

memahami terlebih dahulu apa yang disebut komunikasi lalu apa pula yang disebut politik. Dari dua rangkaian kata ini terjelma pengertian baru yang mungkin saja tidak sama dengan dua konsep komunikasi dan politik.

Kata komunikasi secara etimologis berasal dari kata latin *communication*. Istilah ini bersumber dari kata *communis* yang berarti sama, sama disini maksudnya sama makna atau sama arti. Komunikasi terjadi apabila terdapat kesamaan makna mengenai suatu pesan yang disampaikan oleh komunikator dan diterima oleh komunikan.<sup>9</sup>

Komunikasi adalah pengalihan informasi, gagasan dan sikap untuk memperoleh tanggapan atau saling berbagi informasi, gagasan dan sikap.<sup>10</sup>

Kalau melacak kepada terminologinya maka komunikasi, tulis Heryanto mengutip Hovland dkk (2002) adalah suatu proses melalui mana seseorang (komunikator) menyampaikan stimulus dengan tujuan mengubah atau membentuk perilaku orang lain.

Laswell kata Heryanto mendefinsikan komunikasi sebagai who says what in which channel to whom with what effect. Menurut Onong, pesan komunikasi terdiri dari dua aspek yakni isi pesan (the content of message) dan lambing (symbol). Dengan kata lain, isi pesan itu adalah pikiran atau perasaan, lambing dan bahasa.

Kata komunikasi berasal dari bahasa latin yang berarti pemberitahuan atau pertukaran pikiran. Secara garis besar dalam proses

---

<sup>9</sup> Effendi, Ilmu Teori dan Filsafat Komunikasi, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2020), hlm 30

<sup>10</sup> Gun Gun Heryanto dan Shulhan Rumar, Komunikasi Politik: Sebuah Pengantar, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm 2

komunikasi harus ada unsur-unsur kesamaan makna agar terjadi suatu pertukaran pikiran dan pengertian antara komunikator dan komunikan.

Aristoteles adalah filosof Yunani, tokoh paling dini yang mengkaji komunikasi, yang intinya adalah persuasi Model Aristoteles adalah model yang paling klasik atau disebutb juga model retorik. Oleh karena itu, model ini merupakan penggambaran dari komunikasi retorik, komunikasi publik atau pidato. Aristoteles adalah orang pertama yang merumuskan model komunikasi verbal pertama. Proses komunikasi terjadi ketika ada seorang pembicara berbicara kepada orang lain atau khalayak lain dalam rangka merubah sikap mereka.

Aristoteles mengemukakan tiga unsur yang harus ada dalam proses komunikasi :

- a. Pembicara (speaker)
- b. Pesan (message)
- c. Pendengar (listener)

Menurut Aristoteles, persuasi dapat dicapai oleh :

- a. Siapa Anda (etos-kepercayaan anda)
- b. Apa argumen Anda (Logos-logika dalam pendapat Anda)
- c. Dengan memainkan emosi khalayak (pathos-emosi khalayak)

Salah satu kelemahan model ini adalah bahwa proses komunikasi dipandang sebagai suatu yang statis dan tidak mempedulikan saluran, umpan balik, efek, dan kendala-kendala. Disamping itu, model ini juga

berfokus pada komunikasi yang disengaja (komunikator mempunyai keinginan secara sadar untuk merubah sikap orang lain).

Proses komunikasi memiliki makna transfer informasi atau pesan dari pengirim pesan sebagai komunikator kepada penerima pesan sebagai komunikan. Proses komunikasi bertujuan untuk mencapai saling pengertian antara kedua pihak yang terlibat dalam proses itu sendiri.

Komunikasi menurut para pakar yaitu sebagai berikut:

- a) Menurut Wilbur Schramm, komunikasi adalah saling berbagi informasi, gagasan, atau sikap.<sup>11</sup>
- b) Menurut Harold D Laswell, komunikasi adalah proses yang menggambarkan siapa mengatakan apa dengan cara apa, kepada siapa dengan efek apa.
- c) Menurut Carl I. Hovland, komunikasi adalah proses di mana seseorang individu atau komunikator mengoperkan stimulan biasanya dengan lambang - lambang bahasa (verbal maupun non verbal) untuk mengubah tingkah laku orang lain.
- d) Menurut Charles H. Cooley, komunikasi berarti suatu mekanisme suatu hubungan antar manusia dilakukan dengan mengartikan simbol secara lisan dan membacanya melalui ruang dan menyimpan dalam waktu.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Asep Syamsul dan M. Romli, Komunikasi Dakwah: Pendekatan Praktis, (Bandung: ASM. Romli, 2014), hlm 6-7

<sup>12</sup> Tommy Suprpto, Pengantar Teori & Manajemen Komunikasi, (Yogyakarta: Medpress, 2009), cetakan , hlm 6

e) Menurut Louis A. Allen, komunikasi adalah jumlah total semua hal yang dilakukan seseorang, ketika ia ingin menciptakan pemahaman dalam pikiran orang lain.

Politik secara sederhana diartikan sebagai aktivitas atau sikap yang berhubungan dengan kekuasaan dan yang bermaksud mempengaruhi dengan jalan mengubah atau mempertahankan bentuk susunan masyarakat, tulis Deliar Noer seperti dikutip Haryanto<sup>13</sup>

Menurut Miriam Budiardjo konsep pokok politik terkait dengan :

a. Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.

b. Kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku.

c. Pengambilan keputusan adalah proses membuat pilihan diantara beberapa alternative sehingga keputusan itu tercapai.

d. Kebijakan public merupakan kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh sekelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuantujuan itu.

e. Pembagian dan alokasi yakni pembagian dan penjatahan dari nilai-nilai dalam masyarakat.

---

<sup>13</sup> Gun Gun Heryanto dan Shulhan Rumar, Komunikasi Politik: Sebuah Pengantar, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm 2

Ramlan Surbeki (1992) terdapat lima pandangan mengenai politik.

- a. Politik adalah usaha bersama-sama yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama.
- b. Politik adalah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan.
- c. Politik adalah segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan
- d. Politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum.
- e. Politik sebagai konflik dalam rangka mencari dana tau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.

Menurut Nurcahyo representasi politik perempuan cukup penting jika kita ingin menempatkan demokrasi yang ramah gender (gender democracy).<sup>14</sup> Artinya demokrasi yang ramah gender adalah demokrasi yang di situ perempuan hadir melakukan partisipasi dan komunikasi politik.

Kata komunikasi berasal dari bahasa latin yang berarti pemberitahuan atau pertukaran pikiran. Secara garis besar dalam proses komunikasi harus ada unsur-unsur kesamaan makna agar terjadi suatu pertukaran pikiran dan pengertian antara komunikator dan komunikan.

---

<sup>14</sup> Nurcahyo, Jurnal Agastya: Relevansi Budaya Patriaki dengan Partisipasi Politik dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen, (2016), Vol.6(1), hlm 25-27

Proses komunikasi memiliki makna transfer informasi atau pesan dari pengirim pesan sebagai komunikator kepada penerima pesan sebagai komunikan. Proses komunikasi bertujuan untuk mencapai saling pengertian antara kedua pihak yang terlibat dalam proses itu sendiri.

Komunikasi menurut para pakar yaitu sebagai berikut:

- f) Menurut Wilbur Schramm, komunikasi adalah saling berbagi informasi, gagasan, atau sikap.<sup>15</sup>
- g) Menurut Harold D Laswell, komunikasi adalah proses yang menggambarkan siapa mengatakan apa dengan cara apa, kepada siapa dengan efek apa.
- h) Menurut Carl I. Hovland, komunikasi adalah proses di mana seseorang individu atau komunikator mengoperkan stimulan biasanya dengan lambang - lambang bahasa (verbal maupun non verbal) untuk mengubah tingkah laku orang lain.
- i) Menurut Charles H. Cooley, komunikasi berarti suatu mekanisme suatu hubungan antar manusia dilakukan dengan mengartikan simbol secara lisan dan membacanya melalui ruang dan menyimpan dalam waktu.<sup>16</sup>
- j) Menurut Louis A. Allen, komunikasi adalah jumlah total semua hal yang dilakukan seseorang, ketika ia ingin menciptakan pemahaman dalam pikiran orang lain.

---

<sup>15</sup> Asep Syamsul dan M. Romli, *Komunikasi Dakwah: Pendekatan Praktis*, (Bandung: ASM. Romli, 2014), hlm 6-7

<sup>16</sup> Tommy Suprpto, *Pengantar Teori & Manajemen Komunikasi*, (Yogyakarta: Media Presindo, 2009), hlm 6

Komunikasi politik bukan hanya sekedar proses penyampaian suatu pesan mengenai politik oleh seseorang kepada orang lain. Bukan pula merupakan pengertian komunikasi plus atau ditambah pengertian politik. Lord Windlesham memaknai komunikasi politik sebagai. Komunikasi Politik adalah suatu penyampaian pesan politik yang secara sengaja dilakukan oleh komunikator kepada komunikan dengan tujuan membuat komunikan berperilaku tertentu.<sup>17</sup>

Jack Plano dalam Kamus Analisa Politik memaknai komunikasi politik sebagai penyebaran aksi, makna, atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik, melibatkan unsur-unsur komunikasi seperti komunikator, pesan, dan lainnya.<sup>18</sup> Kebanyakan komunikasi politik merupakan lapangan wewenang lembaga-lembaga khusus, seperti media massa, badan informasi pemerintah, atau parpol. Namun demikian, komunikasi politik dapat ditemukan dalam setiap lingkungan sosial, mulai dari lingkup dua orang hingga ruang kantor parlemen.

McQuail mendefinisikan komunikasi politik sebagai “all cases of information (including facts, opinions, beliefs, etc) transmission, exchange and search engaged in by participants in the course of institutionalized political activities” (semua proses penyampaian informasi—termasuk fakta, pendapat-pendapat, keyakinan-keyakinan, dan seterusnya—

---

<sup>17</sup> Lord Windlesham, “What is Political Communication” dalam K.J. McGarry (Ed.), *Mass Communication*, Linnet Books & Clive Bingley, (1972)

<sup>18</sup> Jack Plano dkk, *Kamus Analisa Politik*, (Jakarta: Rajawali, 1989)

pertukaran dan pencarian tentang itu semua yang dilakukan oleh para partisipan dalam konteks kegiatan politik yang lebih bersifat melembaga.<sup>19</sup>

Michael Schudson mendefinisikan komunikasi politik sebagai: “any transmission of messages that has, or is intended to have, an effect on the distribution or use of power in society or an attitude toward the use of power.”<sup>20</sup>

Pawito menjelaskan, sebagai suatu proses, komunikasi politik dapat dipahami setidaknya dengan melibatkan lima unsur:

a) Pelibat (aktor, partisipan)

Semua pihak yang terlibat atau mengambil peran dalam proses penyampaian dan penerimaan pesan. Aktor komunikasi politik dapat berupa perorangan atau individu, kelompok, organisasi (partai politik, organisasi pemuda, sekolah, serikat pekerja, dll), lembaga ataupun pemerintah.

b) Pesan

Karakter dari pesan komunikasi politik senantiasa memiliki keterkaitan dengan politik. Pesan-pesan komunikasi memiliki relevansi yang tinggi dengan penjabatan sumber daya public

c) Saluran

Melalui saluran-saluran mana pesan-pesan harus disebarluaskan. Media massa adalah saluran komunikasi politik yang sangat luas

---

<sup>19</sup> Dr. Thomas Tokan Pureklolon, M.Ph., M.M., M.Si., Komunikasi Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016)

<sup>20</sup> Dr. Thomas Tokan Pureklolon, M.Ph., M.M., M.Si., Komunikasi Politik (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016)

digunakan dan sangat berperan. Organisasi atau institusi dan kelompok selain bertindak sebagai aktor, sampai tingkatan tertentu, juga dapat berperan sebagai saluran.

Jadi bisa dipahami menurut Pawito komunikasi politik melibatkan lima unsur yang mana unsur yang pertama adalah partisipan atau orang yang berpartisipasi. Setelah itu ada pesan, pesan yang dimaksud tentunya adalah pesan politik. Ketiga yaitu saluran, melalui saluran apa pesan-pesan politik disebarluaskan