
KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Isnaini Rodiyah

(Staf Pengajar Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Muhammadiyah Sidoarjo Jalan Majapahit 666B Sidoarjo, Telp/Fax. 031-8945444 / 031-894333, email: isnajusuf@gmail.com)

ABSTRAK

Keterwakilan perempuan di ranah politik dapat dimaknai sebagai bentuk partisipasi berpendapat sehingga kebijakan yang dihasilkan akan memuat kepentingan semua pihak, baik ditingkat lokal, nasional, maupun internasional. Dalam proses demokrasi persoalan partisipasi perempuan yang lebih besar, representasi, dan akuntabilitas menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya demokrasi yang lebih bermakna. Namun pada kenyataannya, di Kabupaten Sidoarjo masih terdapat keterbatasan akses membuat perempuan mengalami kesulitan untuk menunjukkan bahwa kepentingannya tidak terakomodir dalam system politik. Hal tersebut ditandai dengan masih minimnya (belum memenuhi kuota) keterwakilan perempuan sebagai anggota DPRD di Kabupaten Sidoarjo. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji partisipasi, kualitas, dan tanggung jawab keterwakilan perempuan di ranah politik.

Kata kunci: perempuan, politik perempuan, dewan perwakilan rakyat

REPRESENTATION OF WOMAN IN SIDOARJO PARLIAMENT

ABSTRACT

Representation of women in the political sphere can be interpreted as a form of participation in opening that the resulting policy will include the interests of all parties, whether at the local, national, and international levels. In the process of democratic issues, larger women participation, representation, and accountability are absolute prerequisites for the realization of a meaningful democracy. But in fact, in the district of Sidoarjo there is still women's lack of access making it difficult for women to show that their interests are not accommodated in the political system. This was marked by the lack (not quotas) of women representation as members of parliament in Sidoarjo. This paper is also intended to study the participation, quality, and responsibility of women's representation in the political sphere.

Keywords: women, women's political legislature, house of representatives

PENDAHULUAN

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dibentuk daerah otonom yang bertujuan untuk menyelenggarakan fungsi daerah sehingga tercipta otonomi daerah. Selanjutnya dalam melaksanakan fungsi tersebut diperlukan organisasi pemerintah daerah yang dipercayakan pada Kepala Daerah yang dibantu oleh perangkat daerah (menjalankan fungsi *administrative need*), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (menjalankan fungsi *political demand*). Keberadaan kedua perangkat tersebut dilakukan melalui pemilihan, proses pemilihan tersebut diharapkan membuka kran demokrasi di tingkat lokal, utamanya pada organisasi DPRD sebagai pelaksana fungsi *political need*, keanggotaannya dipilih atas dasar keterwakilan dari masyarakat, di mana perempuan menjadi bagian dari keterwakilan tersebut. Tulisan ini mencoba mengkaji keterwakilan perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

“Politik bukanlah untuk perempuan” merupakan sebuah isu lama dan sangat efektif membatasi peran perempuan. Akibatnya muncul marginalisasi perempuan dalam politik, bahkan dalam ranah dan kegiatan politik yang terkecil sekalipun. Ketika politik dimaknai hanya sebagai kegiatan “kekuatan”, maka terjadilah ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan. Jika dilihat dari jumlah perempuan yang lebih besar daripada laki-laki serta substansi kegiatan politik yang memuat kepentingan semua pihak baik laki-laki maupun perempuan, maka kaum perempuan seharusnya memiliki representasi atau keterwakilan dalam politik secara proporsional.

Keterwakilan perempuan dalam politik dapat dimaknai sebagai bentuk partisipasi berpendapat serta mengawal proses sehingga kebijakan yang dihasilkan akhirnya berpihak pada kepentingannya secara eksplisit dan implisit baik di tingkat lokal, nasional dan bahkan internasional. Dalam keterwakilan ini, kaum perempuan diberi keleluasaan untuk bergabung ke dalam berbagai partai politik dan organisasi perempuan lain sehingga memiliki ruang memadai untuk menyalurkan aspirasinya. Namun demikian seringkali keterlibatan perempuan sangat terbatas pada area yang sangat sempit, tidak ada kemandirian, serta tidak memiliki dampak langsung dalam menghasilkan kebijakan publik. Fenomena peran perempuan tersebut dapat dilihat pada berbagai organisasi perempuan misalnya PKK dan Dharma Wanita (Rodiyah, 2008) yang sangat kentara dalam keterbatasan dan dependensi. Secara normatif, perempuan seharusnya memiliki hak berpartisipasi dalam area publik yang lebih luas sehingga mampu menampung semua aspirasi dan kepentingannya.

Partisipasi politik warga negara merupakan topik yang dikaji secara luas dalam teori-teori politik feminis. Dari berbagai gagasan para sarjana feminis, Ruth

Lister (2003) merangkum konsep peran warga negara, terutama hak dan kewajiban warga negara, dalam kaitannya dengan partisipasi politik. Fenomena di Indonesia menunjukkan bahwa perempuan sebagai warga negara tidak dibedakan hak dan kewajibannya dibandingkan dengan kaum laki-laki. Namun, ternyata di sisi lain ada perbedaan antara peran aktif dan peran pasif perempuan dan laki-laki sebagai warga negara. Peran aktif perempuan dapat diartikan sebagai partisipasi perempuan melakukan sesuatu kewajiban sebagai warga negara yang mempengaruhi kebijakan publik melalui mekanisme keterwakilan. Dalam konteks yang demikian ini, perempuan merupakan bagian masyarakat suatu negara dan memiliki pengaruh dalam proses penentuan kebijakan yang mengakomodir kepentingannya.

Dalam proses demokratisasi, persoalan partisipasi perempuan yang lebih besar, representasi, dan akuntabilitas menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya demokrasi yang lebih bermakna. Partisipasi dan representasi yang lebih adil sesungguhnya bukan hanya tuntutan demokratisasi, tetapi juga merupakan prakondisi untuk menciptakan pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Demokrasi lebih memiliki makna jika memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan mayoritas penduduk Indonesia, yakni kaum perempuan. Dengan demikian jika proses politik tanpa melibatkan perempuan, maka sudah pasti bukan merupakan demokrasi yang sesungguhnya.

Sebenarnya isu peningkatan keterwakilan politik perempuan di Indonesia sudah ramai dibicarakan sejak akhir tahun 1998. Wacana tersebut makin berkembang di tahun 1999 ketika negeri ini, khususnya pemerintah dan partai-partai politik yang ada, sibuk mempersiapkan pemilu. Pada saat itu untuk pertama kalinya isu mengenai hak-hak perempuan mulai dikedepankan sebagai tema kampanye. Hasil Pemilu 1999 menghasilkan Megawati Soekarnoputri (seorang perempuan) sebagai pemimpin yang paling populer yang diusung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang mendapat suara terbesar. Namun secara kuantitatif, komposisi parlemen hasil Pemilu 1999 ini juga merupakan kemunduran, karena minimnya representasi perempuan (9 persen) (www.dpr.go.id).

Ketika Megawati kemudian tampil sebagai Presiden menggantikan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), banyak harapan ditumpahkan padanya. Namun sayangnya jarang sekali pernyataan dan komentar yang berkaitan dengan isu perempuan dilontarkannya. Berbagai isu sensitif seperti buruh migran perempuan yang teraniaya di luar negeri, kondisi perempuan di berbagai daerah seperti Aceh, Papua, dan Poso, serta penanganan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) wanita yang terusir di Nunukan (Kalimantan Timur) tidak mendapat perhatian. Isu *affirmative action* untuk perempuan juga tidak terlalu dipedulikan dan bahkan justru

cenderung memojokkan perempuan yang memperjuangkan isu ini. Malah, Megawati dengan tegas menolak kuota (perempuan di parlemen) yang dianggap merendahkan martabat perempuan. Ia mendorong agar perempuan Indonesia berjuang dan tidak minta dikasihani dengan kuota (www.pikiranrakyat.com).

Sementara itu, kondisi berbeda tampak pada Pemilu 2004 yakni terdapat berbagai gerakan *affirmative action* oleh para aktivis untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Salah satu puncaknya, meski bukan yang terbaik dari perjuangan ini, adalah pada saat parlemen mengesahkan 2 (dua) undang-undang (UU) politik, yaitu UU No. 31/2002 tentang Partai Politik dan UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Dalam kedua UU tersebut tercantum klausul mengenai tindakan afirmatif untuk perempuan. UU No. 31/2002, walaupun tidak secara spesifik mencantumkan angka 30 persen, tetapi dalam penjelasan Pasal 13 ayat 3 tercantum dengan jelas bahwa kesetaraan dan keadilan jender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepengurusan partai politik di setiap tingkatan. Sedangkan UU No. 12/2003 pada Pasal 65 (1) secara spesifik menyebutkan setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPR Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen (www.dpr.go.id). Padahal, tingkat keterwakilan perempuan di DPR Republik Indonesia (RI) tahun 1999-2004 pun hanya 9 persen, DPRD untuk Pemilu tahun 2009 berkisar 12-16 persen atau hanya 8-12 orang perempuan dari 50 anggota dewan (anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo).

Adanya keterbatasan akses membuat perempuan mengalami kesulitan untuk menunjukkan bahwa kepentingannya tidak terakomodir dalam sistem politik. Dalam keanggotaan dewan, bukan saja dalam hal jumlah dan kualitas, perempuan juga tidak diberi beban tanggungjawab yang signifikan. Kondisi tersebut selanjutnya menjadi kendala bagi perempuan untuk mengembangkan organisasi perempuan yang turut dalam memformulasikan kebijakan yang berpihak pada kepentingan perempuan. Karenanya harus ada ruang bagi berkembangnya kesempatan perempuan. Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji partisipasi, kualitas, dan tanggungjawab keterwakilan perempuan dalam politik. Studi ini bertujuan untuk keterwakilan perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan tujuan diatas, adapun rumusan masalah yang akan dipaparkan antara lain: bagaimanakah representasi dan partisipasi perempuan di DPRD? dan bagaimanakah tanggungjawab dan kualitas perempuan dalam politik?.

LANDASAN TEORETIS

Teori *Local Government Council*

Teori *local government council* sebagaimana dinyatakan Munttalib & Khan (1982) dapat dilihat dari 3 (tiga) perspektif, yaitu: ontologi, epistemologi dan aksiologi. Perspektif ontologi mempertanyakan tentang apa sebenarnya *local government council*, sedangkan epistemologi mempertanyakan bagaimana dinamika *local government council*, adapun aksiologi mempertanyakan untuk apakah *local government council* eksis/ada baik secara teoritis maupun praktis. Dari ketiga perspektif tersebut Munttalib dan Khan menguraikan teori *local government council* dalam beberapa dimensi, yaitu: peran primadona, ukuran *council*, pemilihan, periode, organisasi, proses politik, pertemuan, bentuk, kekuasaan, dan kedudukan. Fokus tulisan ini adalah mengkaji *local government council* dari dimensi ukuran.

Ukuran *council* berbeda menurut populasi di unit Pemerintah Lokal atau perannya dalam struktur pemerintah lokal. Besar atau kecilnya badan bisa mempengaruhi karakter perwakilan dan efektivitas deliberasi *council*. Ukuran ideal *council* dapat dinilai dari 4 (empat) faktor, yaitu: representatif, kualitas keanggotaan, perencanaan dan administrasi, serta tanggungjawab. Representatif dan partisipasi rakyat menentukan ukuran *council*.

Populasi suatu kota berisi berbagai kepentingan. Dalam hal ini *council* harus memberikan perwakilan sebanyak mungkin kepentingan sesuai dengan jumlah populasi. Karena ukuran *council* cenderung besar, maka jumlah tersebut akan didelegasikan pada organ eksekutif lokal atau komite *council* yang mempunyai tanggungjawab tidak langsung pada populasi kota. Jika dilihat berdasarkan keterwakilan ukuran *council* termasuk kategori kecil, maka terjadi penghapusan kelompok kepentingan yang dapat menimbulkan kurangnya kepercayaan di dalam *council*. Oleh karena itu sangat penting arti penentuan metode seleksi dan penetapan standar (kadar) anggota *council* agar dapat merepresentasikan secara efektif harapan atau kemauan elektorat atau konstituennya.

Kualitas anggota menjadi pertimbangan dalam ukuran *council*. Hal ini dapat dilihat dari beragamnya potensi anggota masyarakat dalam hal kualitas, penggerak dan inisiatif sebagai acuan kualitas keanggotaan *council*. Jika ketiga kriteria tersebut terpenuhi, maka ukuran *council* akan cenderung menjadi kecil karena tidak semua anggota masyarakat dapat masuk ke dalam 3 (tiga) kriteria tersebut. Dampak positif dari ukuran *council* ini adalah adanya partisipasi dalam *policy making* yang signifikan dan berbobot, meningkatnya *prestise* anggota dewan, terbukanya peluang keputusan isu lokal, serta efisiensi dan efektivitas.

Sementara dampak negatif dari kecilnya ukuran *council* adalah kecilnya peluang opini minoritas.

Selanjutnya pertimbangan perencanaan dan administrasi juga menjadi faktor kecenderungan ukuran *council*. Masyarakat membutuhkan pelayanan publik dalam berbagai bentuk seperti infrastruktur berupa jalan, konstruksi bangunan, dan fasilitas publik lainnya. Semua jenis pelayanan tersebut membutuhkan organisasi dan manajemen handal serta koordinasi dari supervisi efektif dalam membuat perencanaan dan mengelola administrasi. Indikator kompetensi dan kapabilitas yang harus dimiliki oleh anggota *council* menjadi faktor yang mendorong bagi dibentuknya *council*. Dampak positif adalah terwujudnya kondisi stabilitas dan efektivitas, sekalipun di pihak lain juga terdapat dampak negatif yaitu merusak fungsi pembuatan keputusan.

Pertimbangan tanggungjawab juga menentukan ukuran *council*. Banyaknya kepentingan dalam populasi masyarakat yang terakomodir dalam *council* memaksa adanya tanggungjawab kepada masyarakat dalam bentuk aksesibilitas, responsibilitas, dan visibilitas. Karena tanggungjawab yang besar menjadi anggota *council* maka tidak semua masyarakat dapat memenuhi persyaratan tersebut, karena itu *council* berukuran kecil.

Analisis faktor-faktor tersebut memunculkan fakta bahwa di masa ketika politik mengandalkan komunikasi personal langsung, maka penting untuk memiliki rasio keterwakilan terhadap rakyat yang tinggi. Tapi karena berkembangnya teknik komunikasi massa, kebutuhan akan hal itu tidak begitu besar. Secara keseluruhan, prinsip yang diterima umum adalah bahwa *local council* haruslah berupa badan kecil sebagai tempat untuk mendiskusikan berbagai urusan kecil dan mewakili kepentingan beragam.

Perempuan dan Politik

Kondisi eksisting perilaku perempuan dalam dunia politik dapat dipahami sebagai suatu realitas sosial yang fenomenal. Perempuan dan politik merupakan 2 (dua) hal yang sangat jauh dari angan-angan, terutama di negara-negara berkembang seperti Indonesia yang dikenal dengan budaya patriarki (Sutinah, 2006: 85). Hal ini dapat dilihat dari posisi perempuan dalam proses pengambilan keputusan. Pengakuan masyarakat bertumpu pada laki-laki sebagai akar dalam berpolitik. Pengakuan ini terjadi karena laki-laki sebagai kepala keluarga, sehingga tidak jarang istri dan anak-anaknya pun mewakili aspirasi politik mereka lewat ayah atau suami.

Penelitian di Amerika (Stanley, 1990) menunjukkan bahwa telah terjadi suatu gelombang perubahan yang cukup besar. Makna perempuan mulai berubah

yang tampak dengan banyaknya perempuan yang masuk dalam dunia politik. Sejak saat itu terbentuk suatu pandangan baru tentang perempuan yang mengukuhkan citra bahwa ternyata perempuan layak memasuki dunia politik yang selama ini didominasi laki-laki. Fenomena peran perempuan dalam ranah publik termasuk politik khususnya dalam posisi sebagai pemimpin digambarkan Stanley (1990) sebagai fenomena yang sama terjadi di beberapa negara. Ternyata dapat diidentifikasi bahwa perempuan di ranah publik menunjukkan kinerja dan pencapaian karir yang lebih bagus dibanding laki-laki terutama jika dilihat dari karakteristik personal perempuan.

Pandangan tersebut mengartikan bahwa dunia politik memberi ruang bagi adanya kesetaraan gender. Bahwa kesetaraan gender menuntut kaum perempuan sebagai *agent of change* (Moser, 1993), yang berpotensi besar bagi terjadinya perubahan. Karena itu peran perempuan sebagai pemimpin (dalam arti luas) harus dimulai dari pemberdayaan diri kemudian dengan pemerataan kekuasaan dan pemberian tanggungjawab dan otonomi. Selanjutnya Naomi menyebutkan bahwa kekuasaan mendasar yang dibutuhkan untuk dapat meningkatkan posisi tawar menawar harus didukung dengan uang, kesempatan, kesehatan, pendidikan dan keterwakilan politis.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa keterlibatan perempuan dalam politik membawa dampak positif baik bagi perempuan itu sendiri maupun untuk lingkungan sekitarnya. Sejalan dengan itu, hasil penelitian Bank Dunia (dalam Sutinah, 2006) membuktikan bahwa keterkaitan antara jumlah perempuan dalam kehidupan politik akan memberikan dampak positif pada penurunan tingkat korupsi.

Keterlibatan perempuan dalam politik pada kenyataannya tidak dapat terjadi dengan mudah. Karena di dalam interaksi sosial perempuan dan laki-laki memerlukan pemahaman secara mendalam tentang konsep patriarki. Patriarki pada dasarnya memiliki 2 (dua) konsep, yaitu sebagai 'ideologi' dan sebagai 'sistem'. Sebagai ideologi, patriarki dapat didefinisikan secara ringkas sebagai "kekuasaan laki-laki, hubungan sosial dengan mana laki-laki menguasai" (Bhasin, 1996). Sementara itu, secara luas patriarki dapat didefinisikan sebagai "*a system of interrelated structures through which men exploit women*" (Walby, 1990), Suatu struktur sosial yang saling berhubungan dan di dalamnya laki-laki mengeksploitasi perempuan. Patriarki, sebagai suatu ideologi, menyatu dalam budaya manusia. Aturan-aturan yang mengatur antara laki-laki dan perempuan tersebut dapat mengambil bentuk yang berbeda-beda dalam setiap masyarakat.

Sejauh mana patriarki mengedepan dalam suatu masyarakat merupakan suatu hal menjadi salah satu ciri dan dasar dari relasi sosial gender. Patriarki ini termanifestasi dalam kehidupan sehari-hari melalui praktik-praktik eksploitasi,

marginalisasi, feminisasi, dan domestifikasi, serta tergantung pada konteks sosial dan historis. Ideologi jender yang direproduksi dalam berbagai bentuk diskursus (*discourse*) telah menjadi kekuatan penting dalam menyadarkan atau menegaskan pada perempuan dan laki-laki tentang tugas dan tanggungjawab mereka. Dengan demikian, pemahaman tentang diskursus (wacana) jender sekitar realitas kemiskinan juga menggambarkan struktur kekuasaan yang ada dalam komunitas tersebut (Susanti, 2003).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Representasi dan Partisipasi Perempuan di DPRD

Salah satu lembaga politik yang menjadi ukuran demokrasi adalah partai politik (parpol). Parpol menjadi lembaga politik yang jauh lebih dinamis dibandingkan dengan lembaga formal lainnya karena di dalam parpol mengemban misi berbagai fungsi politik. Parpol sebagai salah satu indikator berjalannya mesin demokrasi tentunya tidak diskriminatif dalam merekrut atau mengkader anggota-anggotanya terutama secara gender. Namun demikian, masih terdapat partai tertentu yang mengadopsi nilai-nilai patriarki sehingga akses perempuan sangat terbatas. Diskriminasi yang bersumber pada nilai-nilai patriarki bila dibiarkan akan semakin memperkecil akses politik perempuan ke dalam parpol. Sebagai akibatnya keterwakilan perempuan dalam DPR pun akan semakin mengecil pula.

Di Indonesia partisipasi politik perempuan dilakukan dengan prinsip pemberian kuota. Partisipasi politik perempuan dalam *council* mendapatkan kuota 30 persen yang menjadikan peran partai sangatlah penting. Namun demikian, kuota tersebut masih belum menunjukkan realitas keterwakilan perempuan yang sebenarnya mengingat jumlah perempuan lebih banyak daripada laki-laki. Sebagai upaya mewujudkan beberapa ketercapaian prestasi perempuan dalam politik, maka hal pertama yang harus dilakukan perempuan adalah berperan aktif dalam parpol. Peran politik tersebut menunjukkan fungsi yang dijalankan parpol, misalnya fungsi artikulasi kepentingan, pendidikan politik, komunikasi politik, sosialisasi politik dan rekrutmen politik. Oleh karena itu dunia parpol merupakan institusi politik yang paling dinamis dibandingkan dengan lembaga-lembaga formal lainnya (Windyastuti, 2004) yang di dalamnya perempuan mendapatkan haknya.

Dengan memperhatikan fungsi strategis parpol dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan, maka parpol harus terbuka dan memberikan peluang kepada semua pihak termasuk perempuan. Dalam praktiknya masih banyak parpol dengan nilai patriarki enggan melakukannya dan karena itu membatasi akses perempuan berpartisipasi ke dunia publik. Kondisi parpol yang

masih *patriarchy oriented* ini sudah tentu akan mempersulit akses politik perempuan di masa mendatang.

Dengan lolosnya UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum menjadi *entry point* bagi perempuan untuk dapat lebih banyak berkiprah dalam dunia politik melalui parpol. Pencantuman secara tegas kuota 30 persen untuk perempuan sebagaimana tertera dalam pasal 65 ayat (1) adalah sebagai bentuk *affirmative action* yang berlaku dalam jangka waktu tertentu. Dalam pasal tersebut, paling tidak telah mengikat parpol dengan memberikan nominasi 30 persen kepada perempuan ke dalam daftar calon legislatif (caleg). Menurut Ani Sucipto (*Kompas*, 24 Februari 2003) ketentuan pasal 65 ayat (1) tersebut membawa beberapa implikasi bagi parpol dan perempuan, yaitu:

- 1) Perempuan mulai di tingkat kecamatan, kabupaten, provinsi hingga pusat harus bekerja keras mempersiapkan diri menjadi caleg yang dapat dicalonkan bagi parpol yang bersangkutan. Oleh sebab itu perlu dipersiapkan bank data perempuan potensial yang mampu dan mau dinominasikan sebagai caleg;
- 2) Semua parpol perlu segera menyusun landasan politik, termasuk berbagai pandangan dan program mereka mengenai kesetaraan dan keadilan gender;
- 3) Parpol menyiapkan kader perempuan yang bisa dinominasikan;
- 4) Pemberlakuan tindakan afirmatif untuk perempuan ke dalam kepengurusan parpol di berbagai tingkatan;
- 5) Perempuan terus menerus membentuk jaringan dengan laki-laki di parpol, LSM, media massa, pemerintahan dan akademisi untuk memperjuangkan proses nominasi caleg.

Kebijakan tersebut ternyata dalam prakteknya tidak diakomodir secara sempurna oleh semua parpol. Sebagai suatu contoh, fenomena Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) menunjukkan bahwa perempuan tidak memiliki posisi strategis sebagai wakil rakyat, sehingga ketika dicalonkan untuk memenuhi kuota, tingkat kelayakan menjadi sangat diragukan, tidak hanya oleh pihak luar, tetapi juga oleh orang dalam PDIP sendiri karena mereka tidak pernah melakukan aktivitas berbau politik (John Lakehomatan, *Kompas*, 15 September 2003).

Walaupun beberapa parpol sudah menyerahkan mekanisme dalam kepengurusan, namun *platform* parpol untuk kaderisasi ataupun kepengurusan tidak pernah mensyaratkan adanya keharusan merekrut pengurus perempuan (misalnya sebagai salah satu ketua). Walaupun ada dalam kepengurusan, perempuan lebih banyak menjadi bendahara yang merupakan *stereotype* sebagai pekerjaan perempuan. Sebagai contoh, dari 31 pengurus di Partai Bulan Bintang

(PBB), ternyata hanya ada 2 (dua) orang yang berjenis kelamin perempuan (www.pikiranrakyat.com).

Banyak sebab mengapa posisi perempuan dalam kepengurusan masih sangat marginal dan terbatas. Secara umum keterwakilan politik perempuan terkait dengan konteks politik dengan produk politik berupa peraturan dan perundang-undangan yang tidak memihak kepentingan perempuan. Hal ini disebabkan minimnya jumlah anggota perempuan di lembaga-lembaga formal. Di DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perempuan hanya diwakili 19 persen dan kurang dari 16 persen di DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Marginalisasi perempuan dalam kepengurusan parpol dan keanggotannya di legislatif berkaitan dengan keterwakilan perempuan yang ditunjuk oleh Parpol sebagai pemenang dalam Pemilu. Keterwakilan perempuan sangat dipengaruhi oleh kepercayaan konstituen, khususnya kaum perempuan sebagai pemilih. Kepercayaan pemilih terhadap calon perempuan juga dihadapkan pada persoalan kebijakan dan politik.

Lebih dari persoalan partisipasi dan keterwakilan, persoalan *gender responsive* dalam pengambilan kebijakan publik bukan hanya sekadar memperhatikan jumlah perempuan, tetapi juga persoalan perimbangan jumlah antara laki-laki dan perempuan. Tidak sekadar pendekatan kuantitatif dengan kuota 30 persen untuk perempuan, konsep *gender responsive* tersebut mengharuskan perempuan untuk bekerja keras agar mampu memenuhi kuota kursi 30 persen tersebut secara kualitatif (sebagai anggota dewan yang berkualitas). Dengan demikian parpol harus memiliki *platform* yang jelas dengan membangun budaya politik yang kondusif bagi perempuan. Hal ini akan membuat perempuan bersemangat masuk ke dunia politik melalui parpol. Akses perempuan ke dunia politik harus dibuka oleh parpol karena satu-satunya jalan ke kursi parlemen berdasarkan sistem politik yang berlaku di Indonesia harus ditempuh melalui jalur parpol.

Moore (1998) mempertegas bahwa kedudukan dan peran perempuan dalam struktur politik masih sangat kurang karena dominasi kaum laki-laki dalam partai politik, termasuk struktur politik yang telah menempatkan aktivitas politik perempuan pada tingkatan sangat rendah. Hal ini terjadi sebagai akibat sebuah konstruksi *developmentalism ideology* dan kultur politik yang patriarkis maskulin dan hegemonik yang kemudian memunculkan inferioritas dan pasifitas jender. Kecenderungan *male bias* mengakibatkan kepentingan jender tidak pernah diakomodasi parpol. Akses dan peluang perempuan sangat kecil untuk duduk dalam kepengurusan parpol, karena tidak adanya kebijakan *affirmative action*.

Tampak dalam perjalanan percaturan politik nasional hampir tidak memberikan posisi proporsional kepada perempuan yang simetris dengan laki-laki. Politik bahkan secara kultural lebih banyak mengeksploitasi perempuan daripada menjadi wadah pemberdayaan. Kondisi ini tidak sejalan dengan teori *local government council* dari Muttalib & Khan (1982) yang menyatakan bahwa besarnya ukuran *council* berdasarkan keterwakilan atau representasi dan partisipasi ternyata belum terjawab dalam keterwakilan perempuan dengan mekanisme kuota 30 persen meskipun kenyataannya jumlah pemilih perempuan Indonesia mencapai lebih dari 30 persen. Fenomena ini mengartikan bahwa keterwakilan perempuan secara keseluruhan belum terwujud. Dampak dari ketidaksesuaian antara besarnya jumlah kepentingan dan jumlah keterwakilan mengakibatkan berkurangnya kepercayaan dan konfidensi masyarakat terhadap perempuan sebagai anggota legislatif (DPR atau DPRD).

Tanggungjawab dan Kualitas Perempuan dalam Politik

Permasalahan mendasar dalam pembahasan ini adalah apakah dengan adanya keterwakilan perempuan maka otomatis sekaligus juga menciptakan perubahan kebijakan publik yang dapat menjawab persoalan perempuan? Meskipun perempuan telah disediakan kuota keterwakilan 30 persen tetapi ternyata belum diikuti dengan perubahan kultur, perubahan paradigma, dan dominasi budaya patriarki sedemikian rupa sehingga tidak mudah mengubah pandangan bahwa politik adalah wilayah publik yang dapat dimasuki perempuan. Jumlah perempuan di bidang politik lebih sedikit daripada potensi yang ada untuk mampu berkompetisi dengan para pria yang selama ini memiliki konstruksi sosial (dianggap) lebih maju daripada perempuan. Realitas ini akan membentuk ukuran *council* yang kecil (Muttalib & Khan, 1982).

Fenomena kualitas perempuan di DPRD perlu dipertanyakan, karena proses pemilihan mereka menjadi anggota DPRD diawali dari keterlibatannya dalam sebuah parpol. Dinamika parpol sangat fluktuatif dan penuh dengan “perjudian” (*gambling*), sementara di luar parpol terdapat banyak perempuan berkualitas dan telah mapan berada pada posisi strategis di berbagai bidang. Menjadi pengurus parpol atau anggota dewan bukanlah sesuatu yang menarik buat perempuan apalagi jika hanya dijadikan sekadar sebagai alat memenuhi kuota dan bukan untuk pertimbangan kualitas, kemampuan dan wawasannya. Selain itu ada pesimisme dan sinisme masyarakat berkaitan dengan kehidupan dan peran parpol.

Selama ini rekrutmen kader parpol belum memiliki pola yang baik dan berkelanjutan. Hal ini mengakibatkan terbatasnya kader perempuan dengan kualitas memadai untuk mendukung kemampuan partai dalam memenangkan pemilu. Keberadaan perempuan digunakan parpol cenderung hanya sebagai

pendulang suara sedemikian rupa sehingga perekrutan perempuan untuk partai bukan dilihat dan ukuran kualitasnya namun lebih berdasar figur dan popularitasnya di masyarakat.

Muttalib & Khan (1982) menyatakan bahwa faktor tanggungjawab dan kualitas akan menyebabkan ukuran *council* menjadi kian lebih kecil. Dengan ukuran yang kecil ini, *council* akan memiliki dampak positif bagi partisipasi anggota dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*) yang signifikan dan berbobot. Prestise *council* akan meningkat sekaligus mampu memberi ruang untuk mengembangkan keputusan di seputar isu-isu lokal serta mempunyai pertimbangan menuju efektivitas dan efisiensi. Namun demikian harus tetap diingat bahwa kuota perempuan di legislatif tidak serta merta mengarah pada terwujudnya partisipasi anggota dalam pembuatan kebijakan yang signifikan, mampu mengapresiasi isu-isu lokal, serta memiliki pertimbangan yang efektif dan efisien. Kuota perempuan juga belum mampu meningkatkan *prestise* keberadaan perempuan di legislatif. Kebijakan yang ada belum sepenuhnya mengakomodir kepentingan perempuan dan belum pula mampu mengangkat isu lokal yang berkaitan dengan keberpihakan pada perempuan. Contoh, berbagai permasalahan Tenaga Kerja Wanita (TKW) pekerja rumah tangga masih terus terjadi dari tahun ke tahun dan belum juga terselesaikan, kebijakan perlindungan sosial terhadap kehidupan mereka pun juga belum terealisasi. Semestinya dengan keterwakilan perempuan di DPRD, kepentingan TKW bisa terakomodir melalui kebijakan penguatan ekonomi dengan pemberdayaan ekonomi perempuan di tingkat lokal, sehingga perempuan lebih mempunyai pilihan dalam menentukan pekerjaan, dan bekerja di negeri orang bukan menjadi primadona lagi.

Karena itu diperlukan berbagai langkah kreatif, strategis, dan persuasif dari lembaga masyarakat, pemerintahan dan semua parpol untuk mendorong dan mencerdaskan perempuan. Parpol dan lembaga masyarakat, misalnya, harus dapat menyempurnakan pola rekrutmen kader perempuannya secara lebih sistematis dan berkelanjutan, melakukan advokasi, serta mengembangkan program-program pelatihan dan pendidikan politik yang dibutuhkan perempuan. Langkah ini dilakukan bukanlah sekadar karena keterpaksaan memenuhi ketentuan UU, tetapi atas didasar oleh kesadaran politik untuk memberikan ruang yang lebih luas bagi perempuan dalam mengaktualisasikan hak-haknya. Kebijakan yang menjamin hal ini harus segera diterbitkan dan kemudian disosialisasikan pemerintah kepada seluruh masyarakat mulai dari tingkat pusat hingga daerah di setiap kabupaten/kota hingga ke masyarakat yang jauh dan terpencil. Langkah informatif ini diperlukan sekaligus untuk menyamakan persepsi dan menyatukan langkah dalam menghapus stigma atau pandangan negatif tentang perempuan.

Perempuan dapat terpilih menjadi anggota legislatif karena melalui sebuah perjuangan yang keras dan panjang dalam mengalahkan kultur patriarki. Selain memiliki misi dan kepentingan baik parpol dan mengembangkan amanah masyarakat atau berbagai kelompok perempuan yang telah mempercayainya, maka perempuan harus menunjukkan usaha keras dan penuh tanggungjawab sekaligus memiliki visi tertentu terutama dalam kaitannya dengan penyelesaian berbagai persoalan yang dihadapi perempuan.

Ketika perempuan bertanggungjawab penuh atas nasib kaum yang diwakili, seiring dengan itu muncul persoalan kualitas kerjanya. Kualitas kerja perempuan terwujud dalam setiap idenya. Dalam menghadapi berbagai persoalan, perempuan harus menunjukkan diri dengan citra penuh inisiatif, mampu sebagai penggerak (motivator) bagi perempuan lain atau bahkan bagi laki-laki anggota legislatif lainnya. Meskipun minoritas, bukan berarti kalah dalam kualitas. Dengan jumlah atau kuota yang kecil, perempuan seharusnya justru mampu menyuarakan kepentingan masyarakat dengan lantang. Dengan “kelembutan”nya, memungkinkan perempuan mampu menjadi kekuatan besar dalam menyelesaikan berbagai persoalan. Kecil dalam jumlah namun besar dalam prestasi, maka partisipasi perempuan makin signifikan, berbobot, dan dihargai sedemikian rupa sehingga berpeluang dalam mempengaruhi proses penyusunan kebijakan mengatasi baik isu-isu lokal maupun nasional.

Faktor tanggung jawab dan kualitas menjadi sebuah “paket” penting yang mampu menggambarkan keterwakilan perempuan secara ideal. Ketika kualitas sudah tercapai, maka selanjutnya perlu pula dilihat faktor pertimbangan perencanaan dan administrasi. Perempuan di legislatif adalah pihak yang mewakili masyarakat. Dengan posisinya sebagai anggota legislatif yang memiliki hak bersuara, perempuan membawa misi menyuarakan kepentingan masyarakat yang memilihnya. Perempuan yang terpilih berkewajiban melayani masyarakat dalam berbagai bentuk kegiatan berupa bekerja dengan baik, mampu melakukan perencanaan, mengelola, melakukan pengawasan, dan berkoordinasi.

SIMPULAN

Berdasarkan perspektif teori *local government council* dan dengan menggunakan dimensi ukuran *council*, maka ukuran *council* akan cenderung besar karena melihat jumlah kepentingan perempuan yang cenderung besar. Keberadaan perempuan dalam *council* kenyataannya belum mencapai kuota 30 persen sekaligus juga belum memenuhi keterwakilan jumlah pemilih perempuan secara keseluruhan. Jika dilihat dari ukurannya, kuota 30 persen memang tergolong kecil meskipun menurut Muttalib dan Khan (1982) ukuran ini sudah memenuhi kriteria

persyaratan. Bahwa ukuran *council* akan menjadi kecil dengan mengacu pada persyaratan pertimbangan kualitas keanggotaan, tanggungjawab dan perencanaan administrasi. Realitas di Indonesia menunjukkan bahwa ukuran *council* yang kecil dengan kuota normatif sebesar 30 persen (realitasnya adalah lebih kecil lagi yaitu 16 persen), ternyata belum sepenuhnya memberikan dampak positif bagi terciptanya kebijakan yang berpihak pada perempuan.

Strategi yang dibutuhkan untuk mempersiapkan perempuan sebagai anggota DPRD dapat diawali dengan keseriusan parpol dalam memfasilitasi dan mempersiapkan perempuan untuk tampil di arena politik dan peningkatan pendidikan politik perempuan pada masyarakat. Parpol harus menyempurnakan skema atau pola rekrutmen kader perempuan secara berkelanjutan, melakukan advokasi, serta mengembangkan program pelatihan dan pendidikan politik yang dibutuhkan perempuan untuk mampu memainkan peranan yang penting.

DAFTAR PUSTAKA

- Bhasin, K. (1996). *Menggugat Patriarkhi: Mengangkat tentang Persoalan Dominasi terhadap Kaum Perempuan*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- M. A. Muttalib and Mohd. Akbar Ali Khan. (1982). *Theory of Local Government*. New Delhi: Sterling Publisher Private Limited.
- Moore. (1998). *Feminisme dan Antropologi. Tim Proyek Studi Gender dan Pembangunan Fisip Universitas Indonesia (Penerjemah)*. Jakarta: Obor.
- Moser. (1993). *Gender Planning and Development; Theory, Practice and Training*. London: Roudledge.
- Ritzer, G. (2002). *Sosiologi Ilmu Berparadigma Ganda*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Rodiyah, Isnaini. (2008). *Pemberdayaan Politik Perempuan di Tingkat Desa. Laporan Penelitian DIPA*. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Kementerian Pendidikan Nasional.
- Stanley, L. (1990). *Feminist Praxis: Research, Teory and Epistimology in Feminist Sociology*. London : Routledge.
- Susanti, Emy. (2003). *Perempuan dalam Komunitas Miskin: Studi Tentang Idiologi dan Relasi Gender dalam Komunitas ‘Kedungmangu Masjid’ di Kota Surabaya*, Desertasi. Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Sutinah. (2006). *Partisipasi Politik Perempuan*. Surabaya; Cakrawala Timur.
- Walby. (2004). *Akomodasi Partai Politik Terhadap Kuota Perempuan dalam*
-

Pemilu 2004. Surabaya: Lemlit Unair.

Windyastuti, Dwi. (1996). *Pengaruh Pemahaman, Kepentingan dan Kepercayaan Politik terhadap Peran Politik Wanita di Golkar*. Surabaya: Lemlit Unair.

<http://www.pikiran rakyat.com/cetak/1803/18/teropong/lainnya.03.htm>.

<http://www.dpr.go.id>

Kompas. 24 Februari 2003

Kompas. 15 September 2003
