

**Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen:
Studi Kinerja Anggota Legislatif
Perempuan di Tingkat Lokal**

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

Penulis

Nina Andriana
Sarah Nuraini Siregar
Syamsuddin Haris
Sri Yanuarti
Aisah Putri Budiatri
Luky Sandra Amalia



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Kerjasama:
Pusat Penelitian Politik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
dengan
Konrad Adenauer Stiftung

© 2012 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal/ Nina Andriana, Sarah Nuraini Siregar, Syamsuddin Haris, Sri Yanuarti, Aisah Putri Budiatri, Luky Sandra Amalia. – Jakarta: 2012.

xxvi + 286 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN : **978-602-221-168-6**

1. Perempuan dan Politik

323. 34

Editor : Sarah Nuraini Siregar
Penata Letak : Anggih Tangkas Wibowo
Desain Sampul : Anggih Tangkas Wibowo

Penerbit:

PT. Gading Inti Prima (anggota IKAPI)

Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No.7

Kelapa Gading

Jakarta 14250

Telp: (021) 4508142



*Pusat Penelitian Politik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. XI,
Jl. Jenderal Gatot Subroto No.10
Jakarta, 12710
Telp: 021-5207118
Faks: 021-5207118

KATA PENGANTAR

Konrad-Adenauer-Stiftung merupakan sebuah yayasan politik negara Jerman. Di Jerman, yayasan ini melaksanakan aktifitasnya di dua pusat pendidikan serta 16 cabang pekerjaan pendidikan. Sudah bertahun-tahun bahkan puluhan tahun, kantor cabang kami di seluruh dunia membimbing lebih dari 200 proyek di lebih dari 120 negara. Kantor kami di Indonesia sudah berdiri sejak tahun 1968.

Konrad Adenauer adalah kanselir pertama Republik Federasi Jerman. Dasar-dasar yang dianutnya merupakan pedoman, tugas serta tanggung jawab bagi kami. Oleh sebab itu kami berperan aktif mendukung perdamaian, kebebasan serta kesetaraan melalui pendidikan politik di seluruh dunia. Pemantapan demokrasi, pengembangan kesatuan Eropa, penekanan hubungan transatlantis serta kerjasama politik pengembangan merupakan tujuan kami. Sebagai *Think Tank* dan biro konsultasi kami mengolah dasar-dasar ilmu pengetahuan serta analisa terkini untuk merumuskan tindakan politik di masa depan. Kami mengumpulkan orang-orang yang memiliki peranan penting dalam rapat dan kongres serta mendukung

orang-orang muda berbakat dari seluruh dunia baik dari segi gagasannya maupun dari segi materil.

Pameran, ceramah serta penghargaan juga merupakan lingkup kerja kami. Kami mendukung seniman muda dan setiap tahunnya menganugerahkan penghargaan literatur KAS yang terkenal. Para jurnalis muda juga kami dukung dalam proyek-proyek khusus. Sejak tahun 1980 kami menganugerahkan penghargaan jurnalis lokal. Selain itu, sejak tahun 2002 kami juga memberikan „Penghargaan Ekonomi Pasar Sosial Konrad-Adenauer-Stiftung“ kepada orang-orang yang memiliki peranan luar biasa dalam mempertahankan serta mengembangkan ekonomi pasar sosial.

Salah satu titik berat dalam pekerjaan politik kami, khususnya di Indonesia, ialah mendukung perempuan dalam berbagai partai demokrasi serta fraksi-fraksi di parlemen. Hal ini kami wujudkan dalam pelatihan serta seminar komunikasi politik yang telah berlangsung selama bertahun-tahun. Titik berat pelatihan serta seminar komunikasi politik ini ialah dalam bidang retorik dan kompetensi media untuk program kerja politik serta demokrasi internal partai.

Para peserta dibekali untuk dapat lebih berperan aktif dalam partai mereka masing-masing serta lebih didengar oleh masyarakat untuk mengemukakan permintaan politik mereka. Pada akhirnya kami mengharapkan bertambahnya jumlah perempuan dalam parlemen baik dalam tingkat nasional maupun dalam tingkat propinsi, agar pihak ini memiliki

representasi yang lebih baik di masa yang akan datang. Para politikus perempuan yang telah menjalani program kami serta terbukti sangat berbakat (Alumni) akan didukung secara khusus pada tahun 2013 untuk mempersiapkan diri menyambut pemilihan parlemen pada tahun 2014.

Studi yang ada di hadapan Anda merupakan pekerjaan yang kami berikan kepada *Think Tank* ternama Indonesia, yaitu LIPI, untuk memperoleh dasar ilmu pengetahuan yang lebih baik dalam mendukung pekerjaan kami. Kerjasama ini bukan merupakan kerjasama pertama kami dengan LIPI dan saya selalu sangat antusias dengan kualitas, profesionalitas serta kerjasama yang sangat baik.

Oleh sebab itu saya berharap agar di masa yang akan datang, Konrad-Adenauer-Stiftung juga dapat tetap bekerjasama dengan LIPI dalam menjalani berbagai proyek yang dapat berguna untuk Indonesia serta perkembangan demokrasi.

Dr. Jan Woischnik

Pimpinan Kantor Asing Konrad-Adenauer-Stiftung
di Indonesia dan Timor Timur

Jakarta, 19. Oktober 2012

EXECUTIVE SUMMARY

WOMEN'S REPRESENTATION IN PARLIAMENT "The Performance of Women's Legislator: Measuring the Contribution of Multi Party System Toward The Women's Political Participation in Indonesia"

By:
Centre for Political Studies
Indonesian Institute of Sciences

A. Introduction

The issue of women's representation in parliament becomes politically inevitable in many countries, especially for developing countries like Indonesia. It happens due to several reasons. Firstly, the Indonesian women's political representation (both national and local level) is still very low. The result of Parliamentary Election in 2009 showed that women's representation in Provincial Parliaments on average was 16%, when the representation in District or City level was 12%. Secondly, it is due to the process of democratic transition in Indonesia. Democratization can be a good opportunity for Indonesia to increase the representation of women. Many women's NGOs working in politics starts to increase women's political

awareness. Third, the mandate for political parties to accommodate the affirmative action quota of at least 30% of women in the nomination list is applied by the Act of 10/2008.

Women believed that the large number of women's representation in parliament can empower women as policy makers especially related to the production of gender responsive policies. It is because women have a better understanding of women's problems than men have. However, many political parties did not comply with the mandate of 30% candidate quota of women's representation in parliamentary election. Fulfilling the quota should not be a problem for political parties because they already have women's organization and division which prepare female cadres to participate fully in the election. Therefore, it is essential to do research about women's representation in the parliament.

B. Problems

The representation of women in Parliament has an important role to bring women's needs and interests in every policy and regulation. However, political system and parties in Indonesia are gender insensitive, so it is difficult for women to enter political arena and to contribute in policy making process. Consequently, women and all issues related to them in politics are gravely underestimated.

Based on those facts, the research questions are:

1. How did affirmative action policies for women's representation in Election 2009 affect the number of female members in parliament?
2. What are the impacts of women's political participation and performance in parliament for Indonesian political system, particularly for issues related to women's needs and interests?

C. Research Objectives

1. Assessing the performance of female legislators in parliament which accommodates women's needs and interests, particularly for the issue of women's participation in political arena.
2. Analyzing the driving and inhibiting factors affecting women's representation in political parties and parliament.
3. Analyzing the working of political parties to support women's political participation in the context of multi-party system in Indonesia.
4. Analyzing the coordination between female legislators, political parties and their constituents in the process of making law and policy at national and regional levels.

D. The Cultural Perceptions about Women in Indonesia

The main obstacle for Indonesian women to become legislature candidates is cultural perceptions about the roles of the women in society. For example, In West Nusa Tenggara (NTB), society and family tend to decline women's role in politics. Woman has two choices when they decide to be a politician, namely leave her family or resign from political parties. In fact, 50% of female parliament members in NTB are divorced women. Most of them did not get support from their husband to get involve in political arena. It happens due to a strong patriarchal culture in the society.

Not only cultural perceptions, but also conflict situation can cause bad effects to the women's role in politics. Long lasting conflict in Aceh has marginalized women politically and economically. Moreover, cultural problems covered by religious values put women aside from politics by prohibiting women to take part in political activities.

Similarly with Aceh, conflict in Papua also put women into troubles namely state violence, domestic violence, and others. Cultural values also marginalize women's role in the public sphere which placing women's role after men. Women are not allowed to take part as a policy maker in Papua's indigenous community because only men can participate in its community meetings. Moreover, women must follow

their husband's leadership without any reason to deny their decisions. All these things will have an impact on Papuan's perspectives about women's identity and role in public areas.

In Ternate, kinship relationship becomes the variable that can determine the success of women candidates in election. A successful female candidate, Vulkanita, (neither Vulkanita nor her relatives is not an entrepreneur) reached the popularity due to the figure of her husband as a successful head of sub district in Ternate. It is proven by her significant number of voter in the area where her husband served as Head of sub district.

E. Political Party and Women

The main problem related to the low representation of women in parliament is triggered by the incapability of political parties in national and regional levels to absorb potential women as their cadres. Besides, political parties have not accommodated yet the value of gender equality in their regulations. For example, in Papua, there are a lot of potential women to be parliament candidates in election, but only a few women contributed in the Election 2009. Although women have shown a large contribution in the society, their chances to be a candidate or even a parliament member are very small. It is happened due to the lack of support from their political parties which more focus on winning the election rather than empowering the women cadres.

Political parties rarely conduct a capacity building for Papuan women although they realize that women have limited social and financial capital to compete with men in the election.

The same situation also occurs in West Nusa Tenggara (NTB) and Aceh (NAD) where the political parties have not widely opened the opportunity for women to be active in politics. There are only a few women cadres who become party board members. Most of them take part in a position as secretary or treasures which labeled as a "women's position". Furthermore, women's needs and interests are not considered as important issues that should be accommodated in their policies.

Aceh barely has PARA as a local political party which accommodate interest of women in specific, but the party failed to meet the qualification in Election 2009. Ironically, The Aceh Party, a winner local party in the Election 2009 did not have any female member in the provincial parliament. It is the effect of Indonesian election law which does not firmly apply the regulation quota as a necessity for political party to fulfill. There is no reward and punishment for political parties which can fulfill the quota or not.

On the other hand, Ternate, North Maluku shows improvement in women candidacy running for Election 2009 that most of districts nominate more than 30 percents of female candidates. However, only four female legislators are elected to be a member in the

parliament from its 25 members. Compare with other regions where there are only one or two female members in their parliament, parliament in Ternate has shown a quiet good result. In addition, female members of parliament in Ternate show their existence as leaders of political parties in Ternate that the People's Conscience Party (Hanura) and the National Mandate Party (PAN) are led by them.

Based on research findings in four research sites, political parties become the key factor of women's representation problems in Indonesia. Generally, political parties in Indonesia are still not concern with gender issues that will seriously impact the number of female members in parliament and female participation in politics.

It is clear that the low representation of women in parliament will affect not only for women but also for society in general. Problems of welfare, education, health, violence against women, and environment will be addressed by women if they are involved in the process of policy making. Women's experience and concern in those problems makes them different from men who still dominates politics sectors including parliament. It is difficult to expect male members in parliament to accommodate women's interest and needs when they never understand and experience the same way that women do.

F. Challenges and Opportunities for Women's Representation in Parliament

The main challenges for women to take part in political parties and parliament can be divided into internal factors and external factors. The internal factor of this problem is inconsistency of political parties to support women involvement in politics; while the external is caused by the stigmatization of women's role in public sphere which become the basis of social construction about women over the years. Women are not allowed to participate in politics even though they have skills and potentials.

At the national level, women still face many barriers and challenges to be parliament members. Although quota system was applied in the Election 2004, it reached only 11% of seats in parliament for female members. This percentage is lower than the number in National Parliament in the period 1987-1992, which 13 percent of the 500 members are women. The election 1987 did not apply affirmative action for women, but the number of female members is the highest since 1955 until 2009. However, the percentage of women in parliament increased in the Election 2009 when more than a hundred women are elected to be parliament members (18% of parliament members in total). The percentage of female parliament members has increased for more than 6 percent compared to the previous period.

After elected as members of Parliament, women faced with a new problem that they should be submissive and obedient to the political parties' rules. The rules are represented in parliament by the rules of fractions that can restrict their moves. It is not only happened in the parliament at national level but also at local level. Therefore, women face problems both before and after entering the parliament.

In Ternate, female parliament members have not much influence in policy making process, especially the policies related with women's needs and interests. For example, female parliament members did not concern with the issues of women's interests until the government proposed the legal draft of regulation about protecting women and children victims of violence to be discussed by the parliament. Though female parliament members have capacity and ability to convey women's aspiration in parliament, they only have a little concern with women's issues.

Different with Ternate, NTB has many women who wanted to be active in politics by participating as candidates in parliamentary election in 2009. Most of them are teachers respected by the society. Thus, it becomes the background why they are elected to be parliament members. After being parliament members, they also try to take women's interest in different policy issues. Female parliament members do the gender budget allocation by putting women's interest and need in the program. It is important to do because 97% of

informal workers in NTB are women. Although they realize that women are minority in parliament, it never stops them to promote actively gender responsive budget allocation and policies. Six female legislators work together hardly to produce those policies which are not considered by male members.

In Papua, political parties find difficulties to fulfill 30% quota of women candidate in election due to the low participation of Papuan women in politics. They are not allowed to involve in political activities by their families, especially their husbands. However, special autonomy law, the Act of 21/2001 provides chance for women to contribute in politics through the Papuan People's Assembly (Majelis Rakyat Papua/MRP) that has special unit for women. Although women have already political roles in MRP, women still have less participation in parliament. Parliament has 30% of Papuan women as members in national level, when it is only 7% in provincial level. Five female parliament members in provincial level have their own strategies to convey women's interest and needs. However, Papuan women legislators also formed a Women's Caucus of Parliament in order to gather and fight for issues related to women's issues. Furthermore, they build a strong relationship with their constituents not only in the process of campaign, but also after they are elected as parliament members.

In Aceh, the barriers of involving politics arena never make women giving up to engage in this area. In

contrast, they see the constraints as challenges for them to prove their existence in the society. Therefore, Acehnese women established The Political House of Aceh's Women (Rumah Politik Perempuan Aceh/RPPA) that focus on women's issues. RPPA was expected to be an organization that can increase women's participation in politics, especially in parliament. To reach this goal, RPPA train potential women so that they have a clear concept about participating and competing in election. Therefore, it triggers women to be more active in public sphere, especially in political arena in a village. Acehnese women believe that RPPA can give a positive chance for them to participate in politics because it links many political parties which works based on a gender perspective. RPPA has a socialization programs to promote the importance of women's political representation and network of female legislator with national and local political parties. The program is quite effective and shows good results, including Memorandum of Understanding (MoU) between RPPA and several political parties to support a program based on the interests of women.

G. Conclusion

There are several research findings that can be concluded, such as:

- The Mandate of 30% female's quota is still a suggestion for political parties to implement the quota. There is no reward for political parties who can fulfill the quota and also there are no punishments for political parties who cannot accomplish it. Thus, the quota system in Election 2009 did not significantly improve the number of women's representative in parliament. Therefore, it is important for the government to evaluate the regulation and make a new one which accommodates the new system of quota with rewards and punishments.
- Political parties have less contribution to empower women in political arena. Therefore, they should re-formulate the political parties' platform and regulation to be more gender sensitive which provides an opportunity for women's cadre to take important roles in political parties. In addition, political parties must provide political education and training capacity building for its women cadres.
- Women have potentials, skills and networks which can take them into a strategic position in parliament. However, they still do not know how to develop potentials due to their lack information about being competitive in politics. It can be doubted that men have earlier starting points than women have, so it is more difficult for women to win the election. Therefore, it is

important not only for political parties, but also women activists, NGOs, and government to build the capacity of women in politics, particularly their involvement in election. Besides, women cadres should actively participate in all kinds of political parties' activities and show their leadership capacities. It is also essential for them to build a good relationship with mass media which can make a public opinion about gender equality in politics.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Executive Summary	viii
Daftar Isi	xxi
Daftar Tabel	xxv

BAB I:

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan Di Tingkat Lokal (Sebuah Pendahuluan)

I. Pengantar	1
II. Problematika	5
III. Tujuan	11
IV. Bentuk Kegiatan	12
V. Metodologi	15
Daftar Pustaka	17

BAB II:

Sejarah Gerakan Politik Perempuan di Indonesia

Oleh: Nina Andriana

I. Masa Sebelum Kemerdekaan	19
II. Masa Orde Lama	24
III. Masa Orde Baru	26
IV. Masa Reformasi-Sekarang	30
V. Penutup	41
Daftar Pustaka	44

BAB III:	
“Pemberontakan” Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik: Studi Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Lokal	47
<i>Oleh: Sarah Nuraini Siregar</i>	
I. Pengantar	47
II. Pasang Surut Keterlibatan Perempuan Aceh Dalam Ranah Politik	50
III. Perempuan dan Partai Politik di Aceh: Peluang dan Tantangan	57
IV. Perempuan Dalam Parlemen di Aceh: Tingkat Keterwakilan Belum Signifikan	77
V. Penutup	91
Daftar Pustaka	95
 BAB IV:	
“Bidadari-bidadari” Perkasa di Maluku Utara: Studi Awal Atas Kinerja Legislator Perempuan di DPRD Ternate	97
<i>Oleh: Syamsuddin Haris</i>	
I. Pengantar	97
II. Ternate Dalam Dinamika Politik Maluku	101
III. Perempuan Ternate di Tengah Dominasi Pria	109
IV. Profil Dua Orang Legislator Perempuan	113
V. Kinerja Legislator Perempuan	119
VI. Penutup	124
Daftar Pustaka	127

BAB V:	
Pergulatan di Tengah Marjinalisasi dan Dominasi Kultur Patriarki: Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Nusa Tenggara Barat	129
<i>Oleh: Sri Yanuarti</i>	
I. Pengantar	129
II. Perempuan dan Dinamika Sosial di NTB	132
III. Berawal Dari Kerajaan: Merunut Akar Sejarah Pergerakan Perempuan di NTB	137
IV. Perempuan, Partai Politik, dan Legislatif NTB di Era Reformasi	139
V. Antara Kuantitas vs Kualitas: Tantangan Peran Perempuan Dalam Politik	158
VI. Penutup	166
Daftar Pustaka	170
BAB VI:	
Representasi Perempuan Dalam Pusaran Politik Papua	173
<i>Oleh: Aisah Putri Budiatri</i>	
I. Pengantar	173
II. Pandangan Umum: Perempuan Papua di Mata Kultur dan Agama	175
III. Persoalan Perempuan Papua: Bukan Sekedar “Sumur”, “Kasur”, dan “Dapur”	180
IV. Representasi Perempuan Dalam Pusaran Politik Papua	189
V. Penutup	227
Daftar Pustaka	231

BAB VII:	
Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia: Suatu Analisis	237
<i>Oleh: Luky Sandra Amalia</i>	
I. Pengantar	237
II. Perempuan dan Hambatan Budaya	242
III. Perempuan dan Partai Politik	247
IV. Perempuan dan Pemilu	253
V. Perempuan dan Parlemen	265
VI. Penutup	279
Daftar Pustaka	283

DAFTAR TABEL

Tabel II.1 Jumlah Anggota Legislatif Perempuan DPR-RI 1955-2004	32
Tabel III.1 Jumlah Perolehan Kursi Perempuan di DPRA/Tingkat Provinsi	83
Tabel III.2 Jumlah Perolehan Kursi Perempuan di DPR Tingkat Kabupaten Kota	83
Tabel III.3 Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Pada Pemilu 2009	88
Tabel IV.1 Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota Maluku Utara	103
Tabel IV.2 Jumlah Penduduk Maluku Utara Menurut Agama	105
Tabel IV.3 Perolehan Kursi Parpol di DPRD Ternate (1999-2009)	107
Tabel IV.4 Perbandingan Caleg Laki-laki & Perempuan untuk DPRD Ternate (2009)	111
Tabel V.1 Persentase Penduduk Miskin di NTB Tahun 2005-2009	133
Tabel V.2 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut Kabupaten/Kota Provinsi NTB	134
Tabel V.3 Perbandingan Persentase Perempuan Dalam DPRD NTB Tahun 2004-2009	140
Tabel V.4 Perolehan Suara Anggota DPRD NTB Pada Pemilu 2009 Berdasarkan Daerah Pemilihan	147
Tabel VI.1 Komposisi Penduduk di Provinsi Papua Berdasarkan Jenis Kelamin	192
Tabel VI.2 Jumlah Pemilih yang Menggunakan	

Hak Pilih dan Tidak Menggunakan Hak Pilih Dalam Pemilu 2009	193
Tabel VI.3 Nomor Urut DCT dan Peringkat Suara Sah Calon Legislatif Perempuan DPRP Terpilih Dalam Pemilu 2009	203
Tabel VI.4 Nomor Urut DCT dan Peringkat Suara Sah Calon Anggota Legislatif DPRP Terpilih Dalam Pemilu 2009	205
Tabel VII.1 Nomor Urut dan Keterpilihan Perempuan di DPR-RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	256

BAB I

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal (Sebuah Pendahuluan)

I. Pengantar

Meningkatkan jumlah perempuan di panggung politik merupakan isu yang seringkali diperdebatkan. Sejak tahun 2002, mayoritas para aktivis politik, tokoh-tokoh perempuan dalam partai politik, kalangan akademisi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (SDM) setuju akan perlunya peningkatan partisipasi politik perempuan di Indonesia. Ada banyak alasan yang menjadikan isu ini menjadi topik perdebatan yang kian menghangat di Indonesia. *Pertama*, keterwakilan politik perempuan Indonesia baik di tingkat nasional maupun lokal masih sangat rendah. Secara historis perjalanan perempuan di dalam parlemen tidak pernah melebihi angka 18 persen di DPR. Angka itu pun baru dapat diperoleh pada Pemilihan Umum (Pemilu) 2009 lalu. Bahkan, DPR RI

pada Periode Konstituante 1956-1959 pernah menorehkan angka terendah jumlah kursi perempuan di parlemen dengan angka 5,1 persen.¹ Tidak hanya di tingkat pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga mengalami persoalan yang sama. Hasil Pemilu 2009 lalu keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi secara rata-rata adalah 16 persen, sementara DPRD Kabupaten/Kota adalah 12 persen.²

Kedua, berkaitan dengan *alot*-nya proses transisi demokrasi di Indonesia. Transisi tersebut sebenarnya memberikan peluang untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Telah banyak LSM perempuan yang bergerak di bidang politik dan perempuan saat ini mulai berusaha meningkatkan kesadaran politik kaumnya. Oleh karena itu, kini lembaga-lembaga politik di Indonesia mendapat tekanan yang kuat untuk menjadikan isu kepentingan perempuan (jender) sebagai unsur yang penting di dalam proses demokrasi.

¹ Aisah Putri Budiatri, "Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik, Studi: Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram, dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara", naskah tidak diterbitkan, Jakarta: WRI dan IDRC, 2010, hlm. 7.

² Pusat Kajian Ilmu Politik, *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan Dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*, Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2010, hlm.3.

Isu kesetaraan jender juga mendapatkan perhatian yang luas dalam perdebatan politik di Indonesia menjelang Pemilu tahun 2004. Hal ini berdampak pada penerapan UU Pemilu yang telah mengakomodasi aksi afirmasi kuota minimal 30 persen pencalonan perempuan dalam daftar. Aksi afirmasi dalam UU Pemilu ini berkembang pada Pemilu 2009 dengan diterapkannya kolaborasi sistem kuota dengan sistem *zipper*. Perempuan tidak hanya dicalonkan dengan angka kuota 30 persen, tetapi juga harus disertakan dalam daftar minimal satu perempuan di antara tiga calon. Sayangnya, kebijakan afirmasi ini tidak lagi berlaku sejak diterapkannya *judicial review* atas UU Pemilu No.12 Tahun 2003 di penghujung tahun 2008.

Hal yang menjadi catatan atas penerapan aksi afirmasi pada dua pemilu tersebut adalah tidak patuhnya partai politik memenuhi 30 persen keterwakilan perempuan dalam pencalonan. Secara keseluruhan, jumlah calon legislatif (caleg) perempuan memang telah memenuhi kuota minimum yakni 32,3 persen pada Pemilu 2004 dan 34,7 persen pada Pemilu 2009 untuk DPR RI. Namun demikian, jika diperhatikan dengan seksama maka terdapat partai politik termasuk partai politik besar seperti Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Gerindra yang tidak memenuhi kuota 30 persen caleg perempuan pada

pelaksanaan Pemilu 2009. Situasi yang sama juga terjadi di pemilu untuk tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Umumnya partai politik yang tidak berhasil memenuhi kuota tersebut beralasan rendahnya ketersediaan kader perempuan berkualitas menjadi caleg.³

Rendahnya kemampuan partai politik atas kader perempuan yang berkualitas seharusnya tidak lagi menjadi persoalan karena partai politik umumnya telah memiliki departemen, divisi dan organisasi sayap perempuan dalam struktur partai. Melalui struktur partai tersebut, parpol memiliki banyak peluang untuk memperluas jaringan kader perempuan dan mengoptimalisasikan kader perempuan untuk kegiatan partai, termasuk dalam pemilu. Dengan demikian, inti persoalan atas rendahnya pencalonan perempuan dalam parpol adalah "keengganan" dan "ketidakmampuan" partai dalam memaksimalkan organisasi sayap perempuan dan mengembangkan kemampuan kader perempuan yang sudah ada. Hal ini sudah selayaknya menjadi persoalan parpol yang perlu dicermati, khususnya apabila ingin meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Namun demikian, persoalan keterlibatan perempuan di dalam

³Aisah Putri Budiatri (Laporan Penelitian), "Perempuan dan Politik: Kota Pontianak", naskah tidak diterbitkan, Jakarta: Women Research Institute (WRI) dan International Development Research Centre (IDRC), 2009, hlm. 8.

pemilu tidak hanya pada permasalahan internal parpol, namun juga persoalan di luar parpol yang meliputi situasi dan nilai-nilai yang ada di masyarakat.

II. Problematika

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 telah banyak mempengaruhi kehidupan kaum perempuan dan anak-anak. Akibat krisis itu antara lain tingginya angka kematian ibu dan bayi, buruknya kondisi kesehatan anak, meningkatnya arus pekerja migran perempuan (Tenaga Kerja Wanita/TKW), serta meningkatnya angka *drop-out* sekolah dan angka pengangguran khususnya perempuan. Dampak buruk itu telah meningkatkan kesadaran tentang perlunya menyusun sebuah agenda politik yang lebih peka gender (*gender sensitive*). Kehadiran kaum perempuan dalam dunia politik merupakan prasyarat bagi terwujudnya masyarakat yang memiliki kesetaraan gender. Keterwakilan perempuan dalam parlemen merupakan hal yang sangat penting, karena diyakini dapat memberikan perubahan positif dalam proses pembuatan kebijakan yang lebih baik untuk masyarakat.⁴

⁴ Azza Karam dan Joni Lovenduski, "Perempuan di Parlemen: Membuat Perubahan," dalam Azza Karam dan Julie Ballington (ed-), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan *International Institute for Democracy and Electoral*

Pendek kata, kebutuhan untuk meningkatkan keterwakilan politik kaum perempuan di Indonesia berpangkal dari suatu kesadaran bahwa semua prioritas dan agenda politik harus dirombak, dan semua itu mustahil dapat dicapai dengan sistem politik tradisional. Jika kaum perempuan mau tampil ke depan dan memegang berbagai posisi publik, niscaya mereka akan mampu membangun dan menetapkan nilai-nilai sosial dan ekonomi baru yang sesuai dengan kepentingan mereka. Meningkatkan keterwakilan politik perempuan berarti juga meningkatkan keefektifan mereka dalam mempengaruhi keputusan-keputusan politik yang akan dapat menjamin hak-hak kelompok perempuan dan masyarakat luas, serta mengalokasikan berbagai sumber daya yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia.

Dari berbagai hasil kajian terdahulu mengenai partisipasi politik perempuan di Indonesia, dapat diidentifikasi beberapa faktor yang menghambat peran serta kaum perempuan, sekaligus mengusulkan beberapa strategi untuk mengurangi dan sedapat mungkin menghilangkan persoalan-persoalan itu.

Assistance, 1999, hlm. 118. diterjemahkan oleh Yayasan Jurnal Perempuan, dengan judul buku asli *Women In Parliament: Beyond Numbers* diterbitkan oleh Stockhlo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance pada tahun 2005.

Faktor-faktor itu dapat dikategorikan ke dalam bidang politik, sosial-ekonomi, ideologi dan psikologi.

Faktor-faktor politik adalah kurangnya dukungan parpol terhadap perempuan. Secara lebih spesifik, sistem politik dan partai-partai politik Indonesia dinilai sangat tidak peka gender. Akibatnya, kaum perempuan berikut isu-isu yang menyangkut diri mereka menjadi diremehkan.

Faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap sistem politik ialah adanya persepsi yang menganggap perempuan hanya tepat menjadi ibu rumah tangga dan tidak cocok untuk berperan aktif dalam fungsi publik di masyarakat, apalagi aktor politik. Pemikiran ini jelas sangat membatasi peluang perempuan untuk berperan aktif di panggung politik. Tidak hanya itu, kinerja parpol di Indonesia pun dianggap sebagai salah satu kendala terbesar terhadap peran serta perempuan. Penunjukan dan pengangkatan tokoh perempuan di dalam parpol kerap kali dihambat dan ditentang. Hal ini dikarenakan struktur politik Indonesia yang dibangun di atas jaringan eksklusif, yang didominasi oleh kaum lelaki. Kepemimpinan dalam struktur politik pun didominasi oleh laki-laki. Di samping itu, kurangnya transparansi dalam pemilihan pemimpin parpol sangat membatasi peluang kaum perempuan dalam upaya mereka memposisikan diri sebagai kandidat yang pantas. Loyalitas pribadi, korupsi, kolusi

dan nepotisme (KKN) menjadi kumpulan penyakit yang menggerogoti sistem politik saat ini. Keengganan parpol untuk memasukkan agenda perempuan juga menjadi salah satu kendala besar.

Kurangnya peran serta perempuan dalam politik, terutama di lembaga-lembaga politik secara tidak langsung berhubungan dengan faktor-faktor ideologis dan psikologis yang fundamental. Hal ini diperlihatkan dengan adanya fakta bahwa perempuan yang aktif bergerak di lembaga politik enggan memegang peran sebagai pimpinan karena mereka memandang parpol sebagai arena yang dikuasai lelaki. Sidang-sidang parpol yang sarat konflik dan sesekali diwarnai kekerasan fisik, serta pergulatan tanpa henti untuk memperebutkan kedudukan dan kekuasaan merupakan beberapa hal yang menciutkan nyali mereka. Mereka lebih suka menjauhkan diri dari praktek politik seperti itu.

Kurangnya sistem pendukung dan basis dukungan bagi kaum dan kelompok-kelompok perempuan juga disoroti sebagai kendala besar terhadap partisipasi politik perempuan. Di samping itu, belum ada satupun organisasi yang bisa berperan melakukan koordinasi pembentukan basis dukungan ini secara baik, termasuk partai politik. Minimnya dukungan juga sangat berpengaruh terhadap kualitas kerja perempuan di lembaga-lembaga politik,

khususnya dalam upaya merekrut kader politik perempuan. Terlebih lagi, rendahnya koordinasi antar kelompok yang bergerak dalam urusan jender juga mempengaruhi tingkat kesiapan kaum perempuan dalam menyambut pemilu yang akan datang, di mana salah satu persyaratan utamanya ialah mengidentifikasi kandidat politisi perempuan potensial.

Secara umum, hampir semua parpol memiliki divisi atau sayap yang bergerak dalam urusan perempuan. Parpol juga memiliki berbagai organisasi afiliasi yang dapat dimanfaatkan untuk merekrut politisi perempuan. Sebagai contoh, Partai Kebangkitan Nasional (PKB) mempunyai organisasi Perempuan Partai Kebangkitan Bangsa sebagai salah satu sayap politiknya, di samping beberapa organisasi afiliasi lain seperti Fatayat NU dan Muslimat NU. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) memiliki Perempuan Persatuan; dan Partai Amanat Nasional (PAN) juga memiliki organisasi afiliasi seperti Perempuan Amanat Nasional dan Aisyiah. Selain divisi perempuan dan organisasi afiliasi parpol, kandidat perempuan dapat juga direkrut dari kalangan akar padi. Bahkan terdapat juga perempuan yang mungkin belum terdaftar sebagai anggota parpol, tetapi mereka telah berkomitmen mengabdikan diri untuk memberdayakan perempuan dan bersedia duduk di dalam posisi kepengurusan parpol.

Banyak LSM seperti Gerakan Pemberdayaan Suara Perempuan, Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI), Jaringan Perempuan dan Politik (JPP), dan Solidaritas Perempuan (SP); semuanya bekerja keras untuk memberdayakan kaum perempuan. LSM-LSM memiliki jaringan yang luas dan aktivitas mereka menembus batas-batas wilayah, baik provinsi maupun daerah tingkat satu di Indonesia. Akan tetapi, keberhasilan partisipasi mereka sangat bergantung pada kemauan parpol untuk merekrut 'perempuan-perempuan potensial' yang berasal dari luar basis tradisional mereka.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa keterwakilan perempuan memiliki peran yang sangat penting dalam membawa kepentingan dan kebutuhan perempuan di dalam kebijakan. Namun di lain pihak, sistem politik dan parpol masih menjadi hambatan atas keterlibatan perempuan dalam politik. Oleh karena itu, kegiatan kajian tentang *Perempuan, Parpol dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif di Tingkat Lokal* dilakukan untuk melihat beberapa hal di antaranya; (1) Apakah kebijakan aksi afirmasi dalam lembaga-lembaga politik yang telah ada di Indonesia khususnya partai politik, telah mampu meningkatkan jumlah perempuan di dunia politik serta memperbaiki kinerja dan keberhasilan perempuan dalam berpolitik?; (2) Apakah dampak yang ditimbulkan dari partisipasi politik

perempuan terhadap sistem politik di Indonesia, khususnya anggota legislatif perempuan? Kedua hal ini akan dilihat dengan memonitor perkembangan agenda politik anggota legislatif perempuan di tingkat lokal dan memantau isu-isu yang muncul seiring dengan keterlibatan mereka di dalam sistem politik yang ada.

III. Tujuan

1. Membuat penilaian atas kinerja anggota legislatif perempuan di DPR RI dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota terkait dengan isu kepentingan dan kebutuhan perempuan, khususnya mengenai keterwakilan perempuan dalam parpol dan pemilu.
2. Menganalisis faktor pendorong dan penghambat keterwakilan perempuan di dalam parpol dan proses pemilu.
3. Menganalisis sejauhmana parpol dalam konteks sistem multi partai di Indonesia baik dalam DPR tingkat nasional dan lokal bekerja dan mendukung partisipasi politik perempuan pada intitusi tersebut.
4. Menganalisis pola hubungan segitiga antara anggota legislatif perempuan, parpol dan masyarakat (konsituen) dalam konteks perumusan kebijakan politik baik di tingkat nasional maupun lokal.

Melalui analisis tersebut diharapkan dapat dibuat penilaian tentang kontribusi sistem multipartai terhadap peningkatan kualitas partisipasi politik perempuan serta peningkatan proses politik di tingkat nasional dan lokal. Dengan demikian, hasil kajian ini diharapkan dapat membangun sebuah model atau sistem mengenai: (1) *Capacity building* untuk meningkatkan kinerja anggota legislatif perempuan di parlemen, (2) Sistem untuk efektifitas kinerja parpol guna mendorong keterlibatan perempuan dalam politik, khususnya di dalam parlemen.

IV. Bentuk Kegiatan

Bentuk kegiatan ini adalah penelitian berdasarkan kerjasama antara Pusat Penelitian Politik-LIPI dengan Konrad Adenauer Stiftung. Sasaran atas kegiatan ini di antaranya adalah: (1) anggota legislatif perempuan, (2) partai politik, (3) lembaga legislatif dan eksekutif. Kegiatan dilakukan di beberapa lokasi untuk melihat secara lebih spesifik kekhasan konteks lokal di daerah dan juga melihat situasi yang menjadi fenomena umum atas isu perempuan dalam politik. Lokasi tersebut dibagi atas lima wilayah yang mewakili tiga zona Indonesia, yakni (1) Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta untuk wilayah Barat Indonesia, (2) Nusa Tenggara Barat untuk wilayah Indonesia Tengah, serta (3) Maluku

Utara dan Papua untuk wilayah Indonesia Timur. Berikut merupakan latar belakang dipilihnya keenam lokasi tersebut:

1. Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

NAD dipilih karena situasi politik tingkat lokal yang sangat menarik dengan kehadiran partai politik lokal. Bahkan ketika Pemilu 2009 lalu, Aceh hampir saja memiliki Partai khusus perempuan yang bernama Partai Aliansi Peduli Rakyat (PARA) namun sayangnya tidak lolos verifikasi peserta Pemilu. Ditambah lagi, hukum syariah Islam yang sangat kuat di Aceh mempengaruhi peran perempuan dalam politik. Keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Aceh merupakan ketiga yang terendah di Indonesia, yakni 5,8%.⁵ Sementara itu, keterwakilan perempuan di tingkat pusat DPR RI pun tidak ada atau nol persen.⁶

2. Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta

DKI Jakarta dipilih mengingat posisinya yang sangat strategis sebagai ibukota negara dan pusat pemerintahan Indonesia. DKI Jakarta tidak hanya memiliki Dewan Perwakilan Rakyat

⁵ Adriana Venny, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah*, Jakarta: UNDP, 2010, hlm. 7.

⁶ Aisah Putri Budiatri...*Op.cit.*, hlm. 9.

Daerah (DPD), tetapi juga provinsi dimana DPR RI bertempat. Dengan demikian DKI Jakarta menjadi parameter keberhasilan politik lokal dan juga nasional. Baik DPR RI maupun DPRD Provinsi DKI Jakarta, keduanya memiliki keterwakilan perempuan yang rendah. DPRD Provinsi DKI Jakarta hanya menempatkan 21,28% perempuan.⁷

3. Nusa Tenggara Barat

NTB dipilih karena keterwakilan perempuannya yang sangat rendah di DPR RI dan DPRD Provinsi. NTB tidak memiliki keterwakilan perempuan di DPR RI. NTB juga merupakan provinsi kedua terendah untuk keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dengan angka 5,45%.⁸

4. Maluku Utara

Maluku Utara menjadi salah satu daerah penelitian karena situasi keterwakilan perempuan di parlemennya yang cukup unik. Di DPR RI, ketiga anggota legislatif Maluku Utara adalah perempuan. Artinya, Maluku Utara memiliki keterwakilan perempuan 100% di DPR RI. Namun demikian, keterwakilan perempuan

⁷ Adriana Venny...*Op.cit.*

⁸ *Ibid.*

yang tinggi di parlemen tidak tergambar untuk DPRD tingkat lokalnya. Keterwakilan perempuan Maluku Utara hanya mencapai 9% di DPRD Provinsi dan 5% di DPRD Kabupaten/Kota.⁹

5. Papua

Papua menjadi salah satu daerah yang dikaji karena adanya situasi anomali keterwakilan perempuan antara pusat dan daerah, seperti yang juga terjadi di wilayah Maluku Utara. Keterwakilan perempuan Papua di DPR RI sudah mencapai angka minimum kuota, yakni 30%.¹⁰ Sementara itu, keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi hanya menyentuh angka 7,14% saja.¹¹

V. Metodologi

Kegiatan ini adalah hasil dari penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pengumpulan data-data dari buku, jurnal, surat kabar, majalah, internet, dan laporan organisasi baik internasional,

⁹ "Representasi Minus Akuntabilitas: Analisa Sistem Pemilu 2009", dalam www.puskapol.ui.ac.id, diakses pada tanggal 7 September 2011.

¹⁰ Aisah Putri Budiatri, "Ringkasan Laporan...", *Op.cit*, hlm.9.

¹¹ Adriana Venny...*Op.cit*.

nasional, dan lokal yang terkait dengan isu perempuan dalam politik, khususnya mengenai keterwakilan perempuan dalam partai politik dan parlemen. Kemudian dilakukan penelitian lapangan (*field research*) untuk melakukan pengamatan atau observasi langsung di lokasi penelitian yang telah ditentukan guna mendapatkan gambaran yang jelas atas permasalahan partisipasi perempuan dalam politik sehingga mampu menjawab beragam problematika dalam kajian ini.

Berikutnya, pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan metode wawancara mendalam (*indepth interview*) yang dipandu oleh sebuah pedoman wawancara terstruktur. Wawancara dilakukan terhadap berbagai narasumber penting di lokasi penelitian yang dianggap mewakili kelompok-kelompok yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Penentuan narasumber dilakukan secara *purposive* yaitu dengan memperhatikan kemampuan maupun pengetahuan narasumber tentang topik yang dikaji.

Daftar Pustaka

Referensi Buku

Pusat Kajian Ilmu Politik, *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*, Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2010.

Karam, Azza dan Julie Ballington (ed-), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1999.

Venny, Adriana, *Partisipasi Perempuan Dalam Politik dan Pemerintah*, Jakarta: UNDP, 2010.

Karya Tulis Ilmiah

Budiatri, Aisah Putri, "Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik, Studi: Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram, dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara", naskah tidak diterbitkan, Jakarta: WRI dan IDRC, 2010.

-----, Laporan Penelitian "Perempuan dan Politik: Kota Pontianak", naskah tidak

Bab I Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal (*Sebuah Pendahuluan*)

diterbitkan, Jakarta: *Women Research Institute (WRI)* dan *International Development Research Centre (IDRC)*, 2009.

Utari, Ni Ketut Sri, "Mengikis Ketidakadilan Gender dalam Adat Bali", disajikan dalam Temu Ilmiah II Asosiasi Pengajar dan Peminat Hukum Berperspektif Gender se-Indonesia (APPHGI) tanggal 18-20 September di Surabaya.

Referensi Website (Internet)

"Representasi Minus Akuntabilitas: Analisa Sistem Pemilu 2009", www.puskapol.ui.ac.id, diakses pada tanggal 7 September 2011.

BAB II

Sejarah Gerakan Politik Perempuan di Indonesia

Oleh:

Nina Andriana

I. Masa Sebelum Kemerdekaan

Berbicara tentang perempuan Indonesia dan sejarah bangsanya adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Sejak zaman pra kemerdekaan, perempuan telah memiliki peran yang amat penting jika dihubungkan dengan dunia politik. Sebut saja beberapa pahlawan wanita pada zaman pendudukan Belanda seperti Cut Nyak Dien, Siti Manggopoh, Rohana Kudus dan sebagainya. Mereka adalah pahlawan-pahlawan perempuan yang turut serta di medan perang dalam memperjuangkan kemerdekaan bangsa.

Jika beberapa nama tersebut lebih menitik-beratkan pada perjuangan dengan fisik, maka berbeda lagi dengan RA. Kartini. Ia adalah seorang anak keturunan bangsa Jawa dengan pemikiran yang

mendahului kaumnya pada masa itu. Kesetaraan jender telah menjadi pemikiran sekaligus kegundahannya. Ketika budaya patriarki Jawa yang sangat kental mengelilingi kehidupannya membuat ia memikirkan tentang *apa itu* emansipasi wanita.

Perjuangan para pahlawan kemerdekaan dengan hal yang diperjuangkan oleh Kartini dapat dikatakan berbeda. Perempuan dalam perjuangan mengangkat senjata memiliki tempat dan kedudukan yang tidak jauh berbeda dengan laki-laki. Terbukti tidak adanya larangan bagi kaum perempuan untuk ikut serta dalam berperang. Mereka tidak hanya berperan sebagai perawat tetapi juga sebagai bagian dari pasukan peperangan itu sendiri. Sedangkan kegundahan Kartini lebih dilatarbelakangi oleh kesempatan berkarya dan menentukan pendamping hidup yang amat terbatas bagi kaum perempuan di lingkungannya. Meskipun ia dan saudara-saudaranya jauh lebih beruntung dapat mengenyam pendidikan dasar dibandingkan perempuan yang bukan keturunan bangsawan, namun semua pendidikan itu hanya berhenti sebagai prestise semata. Pada saat mereka menikah, mereka pun harus tunduk dan mengabdikan pada suami. Tak ada ruang bagi mereka untuk berkarya lebih dengan bekal pendidikan yang mereka miliki.

Disamping memiliki peran dalam peperangan, kaum perempuan pada masa pergerakan kemerdekaan juga telah mulai mengenal kehidupan berorganisasi.

Meskipun organisasi yang ada masih berafiliasi dengan organisasi-organisasi besar dan lebih bersifat ke-daerahan, namun hal tersebut dirasakan sudah cukup sebagai modal awal dalam kebebasan berserikat dan berkumpul bagi kaum perempuan. Cukup banyak organisasi perempuan yang hadir pada masa sebelum kemerdekaan, di antaranya:¹

1. Perkumpulan Kartinfonds di Semarang,
2. Putri Merdika di Jakarta,
3. Wanita Rukun Santoso di Malang,
4. Maju Kemuliaan di Bandung,
5. Budi Wanito di Solo,
6. Kerajinan Amai Setia di Kota Gadang, Sumatera Barat,
7. Serikat Kaum Ibu Sumatera di Bukit Tinggi, Sumatera Barat
8. Gorontalosche Mohammedaansche Vrouwenvereniging di Sulawesi Utara,
9. Ina Tuni di Ambon, dan lain-lain.

Selain itu, terdapat juga organisasi wanita yang merupakan bagian dari induk organisasi yang lebih besar. Organisasi wanita tersebut antara lain:

1. Aisiyah (Wanita Muhammadiyah),

¹ <http://ridwanaz.com/umum/sejarah/daftar-organisasi-wanita-pada-masa-gerakan-kemerdekaan-indonesia/> diakses pada tanggal 24 Juli 2012.

2. Puteri Indonesia (Wanita dari Pemuda Indonesia),
3. Wanita Taman Siswa.

Organisasi perempuan yang bergerak di bidang politik antara lain Isteri Sedar yang didirikan di Bandung oleh Suwarni Jayaseputra. Organisasi ini bertujuan untuk mencapai Indonesia merdeka. Sedangkan organisasi Isteri Indonesia pimpinan Maria Ulfah dan Ibu Sunaryo Mangunpuspito bertujuan untuk mencapai Indonesia Raya.

Pada tahun 1928, tepatnya tanggal 22-25 Desember 1928, organisasi-organisasi tersebut mengadakan Kongres I Perempuan. Sebuah langkah monumental dalam perjuangan perempuan untuk menuntut kesamaan peran dan posisinya dalam pembangunan bangsa. Kongres tersebut melahirkan beberapa rekomendasi yaitu:

- 1) Mengirimkan mosi kepada pemerintah kolonial untuk menambah sekolah bagi anak perempuan;
- 2) Pemerintah wajib memberikan surat keterangan kepada perempuan pada waktu menikah;
- 3) Diadakan peraturan yang memberikan tunjangan pada janda dan anak-anak pegawai negeri Indonesia;
- 4) Memberikan beasiswa bagi siswa perempuan yang memiliki kemampuan belajar tetapi tidak

memiliki biaya pendidikan, lembaga itu disebut *stuidie fonds*;

- 5) Mendirikan suatu lembaga dan mendirikan kursus pemberantasan buta huruf, kursus kesehatan serta mengaktifkan usaha pemberantasan perkawinan kanak-kanak.²

Di samping itu, kongres ini juga menghasilkan sebuah perkumpulan pertemuan yang diberi nama "Perikatan Perkoempoelan Perempoean Indonesia (PPPI). Pada tahun-tahun selanjutnya terjadi beberapa kali perubahan nama dari PPPI tersebut yang pada akhirnya menjadi "Kongres Wanita Indonesia (KOWANI)".

Meskipun pada masa itu perempuan telah memiliki posisi penting dalam perjuangan kemerdekaan, namun hasil Kongres I Perempuan tersebut memperlihatkan bahwa perempuan Indonesia juga telah mampu merumuskan permasalahan dasar yang dialami oleh kaumnya. Dapat disimpulkan bahwa ciri utama perjuangan kaum perempuan pada masa sebelum kemerdekaan adalah mewujudkan kerjasama demi persatuan dan kemajuan bagi kaum perempuan, yang berazaskan kebangsaan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pergerakan bangsa

² <http://www.koalisiperempuan.or.id/83-tahun-pergerakan-perempuan-indonesia-sampai-dimana/>. Diakses pada tanggal 24 Juli 2012.

Indonesia dalam rangka menghadapi penindasan dari bangsa asing untuk mencapai Indonesia Merdeka.³

II. Masa Orde Lama

Ketika kemerdekaan diraih oleh bangsa ini, harapan perempuan Indonesia semakin besar demi terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat, terutama kesetaraan kedudukan kaum perempuan dengan kaum laki-laki di wilayah publik. Kemerdekaan bermakna kebebasan, kesetaraan dan keadilan. Pada masa Orde Lama, cukup banyak organisasi perempuan yang tumbuh dan berkembang. Sebagai contoh, Wanita Marhaen yang merupakan sayap politik dari Parpol Nasional Indonesia, Gerwani (Gerakan Wanita Indonesia), Kowani dan Perwari (Persatuan Wanita Republik Indonesia).⁴

Gerwani yang muncul pada tahun 1954 merupakan afiliasi yang tergabung dalam Parpol Komunis Indonesia (PKI). Kemunculan Gerwani dapat dikatakan cukup monumental mengingat beberapa organisasi perempuan pada masa itu lebih banyak diisi

³ Fauzie Ridjal, *Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia*, Yogyakarta: Perpustakaan Yayasan Hatta, Lembaga Studi dan Pengembangan Perempuan dan Anak, Yayasan Prakarsa, Tiara Wacana Yogya, dan Friedrich Ebert Stiftung, 1993, hlm.102.

⁴ Tyas Retno Wulan, *Pemetaan Gerakan Perempuan di Indonesia dan Implikasinya Terhadap Penguatan Public Sphere di Pedesaan*. Jurnal Studi Jender dan Anak, Vol 3. No. 1 Jan-Jun 2008, hlm. 122.

oleh perempuan-perempuan yang masih tergolong kaum bangsawan dan mempunyai relasi dengan tokoh agama maupun adat. Gerwani memberikan peluang bagi kaum perempuan dari kelas menengah ke bawah untuk bisa berperan aktif dalam sebuah organisasi resmi.

Selain muncul dalam bentuk organisasi, kaum perempuan pun telah menunjukkan kekuatannya secara individu. Beberapa nama perempuan yang berkiprah dalam bidang politik, antara lain Kartini Kartaradjasa dan Supeni, dua nama yang terkenal dari Parpol Nasional Indonesia (PNI). Tidak hanya itu, Parpol Kristen Indonesia (Parkindo) juga memiliki tokoh perempuan yaitu Walandauw. Demikian halnya di Parpol Nadhlatul Ulama juga ada nama Mahmuda Mawardi dan HAS Wachid Hasyim. Sementara itu, Salawati Daud merupakan tokoh perempuan terkenal dari Parpol Komunis Indonesia (PKI).⁵ Fakta ini menunjukkan bahwa perempuan pada masa itu memiliki posisi yang cukup diperhitungkan di dunia politik, meskipun dalam jumlah yang belum memadai dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan di masa itu.

⁵ <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/jender-and-politik/296-kiprah-perempuan-di-ranah-politik-dari-masa-ke-masa>, diakses pada tanggal 15 Agustus 2012.

Tidak banyak catatan yang ditinggalkan berkenaan dengan gerakan politik perempuan pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno. Meskipun tidak ada penghalangan terhadap gerakannya, pengaruh yang diberikan pun belum terlalu besar. Sebagai contoh adalah tidak diakomodasinya tuntutan kaum perempuan kala itu yang menghendaki dilarangnya praktik poligami. Poligami dianggap oleh kaum perempuan pada masa itu telah mengkerdilkan kehormatan perempuan. Tuntutan ini dilatarbelakangi oleh gaya hidup Soekarno yang kala itu melakukan pernikahan dengan lebih dari satu perempuan. Sebuah contoh perilaku hidup yang dinilai tidak layak untuk dipertontonkan oleh seorang pemimpin bangsa karena secara tidak langsung Soekarno memberikan peluang bagi kaum laki-laki untuk bertindak semena-mena dalam perkawinan.

III. Masa Orde Baru

Ketika Orde Baru memimpin bangsa ini, pada detik itu pulalah peran perempuan dalam dunia politik semakin dikerdilkan. Hal mendasar yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru adalah dengan sengaja telah melakukan pemutarbalikan fakta sejarah gerakan politik perempuan Indonesia. Tanggal 22 Desember yang harusnya dirayakan sebagai 'Hari Kebangkitan Politik Perempuan Indonesia', malah dijadikan perayaan "Hari Ibu". Pengembalian posisi perempuan

yang hanya dianggap sebagai Ibu dengan mengurus hal-hal yang hanya berputar sekitar “kasur-sumurdapur” telah mengaburkan dan bahkan menghapus jejak perjuangan politik perempuan dalam peta sejarah bangsa ini.

Tidak hanya berhenti di situ, pengkerdilan peran perempuan ini semakin menjadi. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya organisasi perempuan yang dibubarkan secara paksa seperti yang dilakukan terhadap Gerwani. Pembubaran ini dilakukan dengan mencampurkan isu pemberantasan komunis ke dalamnya. Gerwani sebagai basis kekuatan perempuan PKI pada tahun pergantian rezim ini (Orde Lama ke Orde Baru) menjadi sasaran empuk propaganda yang dilakukan oleh Negara. Pada akhirnya pemberangusan Gerwani ikut menghancurkan harapan perempuan Indonesia untuk tampil di dunia politik. Bagaimana tidak, setiap organisasi perempuan yang bertentangan dengan skema pembangunan jender penguasa dianggap sebagai bagian dari kelompok komunis.

Fase selanjutnya, organisasi-organisasi perempuan Indonesia dalam era Orde Baru menjadi organisasi fungsional. Perwari yang pernah sangat artikulatif menentang Presiden Soekarno berpoligami, kini tinggal sebagai organisasi yang terutama beranggotakan istri-istri pegawai dengan kegiatan yang mengarah pada kesejahteraan keluarga menengah atas. Wanita demokrat yang sebelumnya mempunyai

kegiatan bergaris massa dan berhubungan erat dengan Parpol Nasional Indonesia (PNI) menunjukkan keadaan serupa setelah PNI difusikan ke dalam Parpol Demokrasi Indonesia (PDI).

Orde Baru menciptakan konsep baru bagi peran kaum perempuan di zamannya, yaitu tiga I (Istri, Ibu, dan Ibu Rumah Tangga). Perempuan dalam konsep ini lebih ditempatkan sebagai pendamping suami, pendidik anak dan pembina generasi penerus bangsa yang kemudian dipahami sebagai 'kodrat' seorang perempuan dalam bangsanya. Dalam tataran yang lebih sistematis, Orde Baru menciptakan sebuah organisasi pada lembaga pemerintahan yang bernama "Dharma Wanita". Posisi perempuan pada organisasi tersebut lebih kepada pendampingan karir suami mereka, dibandingkan perjuangan eksistensi mereka secara pribadi. Kiprah apapun yang mereka berikan *notabene* adalah untuk kemajuan karir suami mereka.

Kegiatan kelompok perempuan ini hanya berkisar pada persoalan masak-memasak, berpenampilan baik atau pun sebagai "penghibur" dalam acara-acara yang digelar oleh kantor tempat suami mereka bertugas. Perempuan dalam organisasi ini secara strukturalnya pun tidak berdasarkan kompetensi yang mereka miliki tetapi berdasarkan kepangkatan yang dimiliki oleh sang suami.

Tulisan ini tidak berusaha menafikan bahwa pada masa Orde Baru perpolitikan Indonesia sama

sekali tidak diwarnai oleh kehadiran politisi perempuan. Data menunjukkan bahwa dalam beberapa kali hasil pemilu pada masa Orde Baru juga memunculkan perempuan sebagai anggota legislatif. Namun, pemilihan dan penunjukan calon legislatif perempuan ini lebih cenderung bersifat satu arah. Parpol politik memiliki peran penting dalam hal ini. Keberadaan perempuan di parlemen pada masa Orde Baru cenderung dipilih untuk menempati posisi penting dalam dunia politik berdasarkan struktur ikatan sosial dan kedekatan dengan kepemimpinan di parpol politik. Partisipasi politik perempuan yang terbuka tidak tercapai sehingga perempuan tidak mampu memberikan kontribusi yang nyata dan mengikat pada keputusan-keputusan politik di legislatif. Peluang untuk berkontribusi pun ditutup dengan kesengajaan yang nyata.

Orde Baru telah berhasil menciptakan sebuah kondisi yang memprihatinkan bagi perempuan dengan dua strategi, yaitu dengan strategi diskursif dan institusional⁶. Dengan strategi diskursif, pemerintah Orde Baru berhasil menciptakan hegemoni "ibu-isme" dalam karakter perempuan Indonesia. Strategi ini mampu melakukan justifikasi untuk menghalalkan

⁶ Lihat "Keterlibatan Wanita dalam Politik di Indonesia Era Orde Baru," dalam <http://farhakamalia.wordpress.com/2012/01/05/keterlibatan-wanita-dalam-politik-di-indonesia-era-orde-baru-dan-reformasi/>, diakses tanggal 15 Agustus 2012.

“penindasan fisik, pelarangan dan pengusuran orang-orang yang tidak sepaham”. Gerakan-gerakan politik yang mengatasmakan kesetaraan jender dan tuntutan perhatian utama agar perempuan tidak hanya menjadi objek tetapi lebih berpartisipasi aktif dibungkam dengan sedemikian rupa.

Pada level institusional, pemikiran mengenai negara yang kuat diimplementasikan melalui rancangan korporatis terhadap organisasi-organisasi sosial-politik dan kelompok masyarakat yang memiliki pengaruh besar, dimana kelompok perempuan salah satunya.

IV. Masa Reformasi-sekarang

Era reformasi kembali memberikan harapan baru bagi perempuan untuk memperjuangkan eksistensi dirinya. Perempuan semakin memiliki kesadaran akan pentingnya perjuangan kesetaraan bagi kaumnya. Kenyataan bahwa perempuan selama Orde Baru hanya dijadikan sebagai objek pembangunan terhadap kebijakan-kebijakan yang sangat mempengaruhi kesejahteraannya, membuat aktivis perempuan mulai menyadari pentingnya keberadaan mereka pada posisi-posisi strategis dalam perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan itu sendiri.

Organisasi perempuan tumbuh dan berkembang layaknya jamur di musim hujan. Keberpihakan

terhadap kaum perempuan kembali terbuka ketika dilakukan amandemen UUD 1945 yang memuat unsur kesetaraan jender dalam bentuk persamaan hak dan kewajiban antar sesama warga negara dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk dalam bidang hukum dan pemerintahan. Bahkan, pada saat pembentukan *draft* amandemen UUD 1945, organisasi perempuan juga dilibatkan di bawah koordinasi Komite Perempuan untuk Perdamaian dan Demokrasi. Hal ini diperkuat dengan UU RI Nomor 39 Tahun 1999, Pasal 46, tentang Hak Asasi Manusia yang menjamin keterwakilan perempuan, baik di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.⁷

Namun, hal yang cukup mengejutkan terjadi ketika hasil Pemilu 1999 diumumkan. Diketahui bahwa jumlah anggota legislatif perempuan dari pemilu pertama era reformasi ini justru mengalami penurunan bila dibandingkan dengan hasil pemilu pada masa Orde Baru. Jika persentase jumlah anggota legislatif perempuan pada masa Orde Baru tidak pernah turun dari dua digit angka, ini justru terjadi pada Pemilu 1999. Jumlah anggota perempuan di legislatif hanya mencapai 9 persen dari keseluruhan jumlah anggota legislatif yang ada. Mari bandingkan melalui tabel di bawah ini dengan hasil pemilu pada masa-masa

⁷ *Ibid.*

sebelum era reformasi, khususnya tiga pemilu terakhir Orde Baru.

Tabel II. 1. Jumlah Anggota Legislatif Perempuan DPR RI 1955-2004

Periode	Perempuan	Laki-laki
1955-1956	17 (6,3persen)	272 (93,7persen)
Konstituante 1956-1959	25 (5,1persen)	488 (94,9persen)
1971-1977	36 (7,8persen)	460 (92,2persen)
1982-1987	29 (6,3persen)	460 (93,7persen)
1987-1992	65 (13persen)	500 (87persen)
1992-1997	62 (12,5persen)	500 (87,5persen)
1997-1999	54 (10,8persen)	500 (89,2persen)
1999-2004	46 (9persen)	500 (91persen)
2004-2009	61 (11,09persen)	489 (88,9persen)
2009-2014	103 (18persen)	457 (82persen)

Sumber: diolah dari data berbagai sumber (KPU, WRI dan Puskapol UI)

Hal ini tentunya sangat bertolak belakang dengan kondisi tahun 1999 yang membayangi Indonesia kala itu. Era kebebasan yang meluas ternyata tidak diikuti dengan peningkatan keterwakilan perempuan demi mewujudkan kesamaan hak antara perempuan dan laki-laki di bidang politik. Hal ini disebabkan masih

tingginya praktek oligarki parpol sebagai warisan dari masa Orde Baru. Belum terbukanya daftar calon legislatif (caleg) dianggap menyebabkan masih terbatasnya hak perempuan untuk dipilih dalam pemilu. Sedangkan pada tahun 2004 dan 2009, meskipun sistem pemilihan umum diubah menjadi proporsional terbuka, namun penetapan sistemurut menjadi kendala utama. Meskipun daftar caleg yang diajukan parpol telah memenuhi kuota 30 persen, namun banyak caleg perempuan yang tidak berada pada nomor urut jadi sehingga perolehan suara tidak mampu menyentuh caleg perempuan yang masuk dalam daftar.

Kondisi hasil Pemilu 1999 saat itu tidak menyurutkan semangat kelompok perempuan untuk menuntut adanya partisipasi aktif yang terbuka bagi perempuan di dunia politik. Perjuangan secara konstitusional dan pembentukan opini publik untuk mendukung perjuangan ini terus dilakukan. Aktivis perempuan pun mulai memikirkan sebuah tindakan afirmatif (*affirmative action*) baik dalam hal aturan pemilu maupun parpol politik.

Salah satu langkah awal yang cukup baik dilakukan pemerintah dalam mengakomodasi isu kesetaraan jender dalam dunia politik adalah dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Jender dalam Pembangunan Nasional yang mengharuskan seluruh kebijakan dan

Program Pembangunan Nasional dirancang dengan perspektif jender (Anshor, 2008). Sebelum itu, sebetulnya pemerintah Orde Baru telah meratifikasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW*) yang disahkan melalui UU Nomor 7 Tahun 1984.

Secara sederhana Pengarusutamaan Jender (PUG) dimaknai sebagai strategi untuk mengintegrasikan prinsip keadilan jender sebagai pusat dari keseluruhan mekanisme pembuatan dan pengambilan kebijakan, pembaharuan institusi pengambilan kebijakan di tingkat nasional dan lokal melalui pembentukan *jender focal point*, serta alokasi sumber daya lewat pengenalan konsep anggaran responsif jender.⁸ Di arena politik, PUG memiliki beberapa tujuan, yaitu:⁹

1. Untuk menghapus kesenjangan jender dan peningkatan representasi;
2. Agar lembaga politik pengambilan keputusan termasuk parlemen bisa menjadi institusi yang memberikan keadilan dan kesetaraan bagi anggota laki-laki dan perempuan;

⁸ Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011, hlm. 118.

⁹ *Ibid.*

3. Produk kebijakan yang sensitif dan peka pada perbedaan laki-laki dan perempuan;
4. Aturan main di dalamnya tidak bias dan mendiskriminasi salah satu jenis kelamin.

Menindaklanjuti tentang PUG, pemerintah kemudian mengeluarkan regulasi yang memberikan peluang kepada perempuan untuk berpartisipasi secara terbuka dalam dunia politik. Salah satunya dengan mengeluarkan paket Undang-undang Politik (pemilu, pilpres dan pilkada), yaitu UU No. 31 Tahun 2000 Tentang Parpol Politik, UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu, dan UU No. 27 Tahun 2007 Tentang Susduk. Dalam perkembangannya, UU No. 31/2000 Tentang Parpol dan UU No. 12 /2003 Tentang Pemilu mengalami perubahan. UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu digantikan dengan UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Isi pokok dari UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah salah satunya memuat tentang keterwakilan perempuan. Hal ini dapat terlihat pada pasal 52 hingga pasal 58, salah satu bunyinya menyatakan bahwa:

“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 52 memuat paling sedikit 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.”

Selanjutnya secara tegas disebutkan dalam pasal 55 ayat (2) bahwa:

“Di dalam daftar calon sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”.

Tindakan afirmatif ini secara sengaja telah mampu mendongkrak jumlah wakil perempuan di parlemen. Perjuangan kuota 30 persen setidaknya telah membuahkan hasil dari segi kuantitas, meskipun jaminan peningkatan kualitas perempuan dalam dunia politik belum menjanjikan. Berdasarkan Pemilu 2009, jumlah perempuan dalam parlemen (DPR) di tingkat nasional meningkat dari 11,6 persen menjadi 18persen (yakni dari 65 menjadi 101 orang, dari total 560 anggota DPR). Penambahan jumlah juga terjadi di DPD dari 21 persen menjadi 27,7 persen (yakni dari 27 menjadi 36 orang, dari total 132 anggota DPD). Anggota legislatif perempuan juga bertambah pada tingkat provinsi, dari 10 persen menjadi 21 persen (yakni 374 menjadi 1.778 orang dari 33 provinsi di Indonesia).¹⁰

¹⁰ Data dari KPU (www.kpu.go.id)

Peningkatan jumlah anggota legislatif perempuan secara nasional meskipun meningkat, tetapi terjadi secara tidak merata. Banyak Daerah Pemilihan (Dapil) yang memiliki wakil perempuan dengan tidak memenuhi kuota 30 persen yang telah ditetapkan. Bahkan terdapat juga Dapil yang tidak memiliki wakil perempuan sama sekali. Hal ini juga terjadi pada DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di beberapa wilayah di Indonesia. Dari 461 Kabupaten/Kota, masih ada sekitar 29 Kabupaten/Kota yang belum menunjukkan peningkatan jumlah anggota legislatif perempuannya, bahkan ada yang tidak memiliki wakil perempuan di legislatif nasional dan di provinsi maupun kabupaten/kota. 29 kabupaten/kota tersebut tersebar di Aceh, NTT, NTB, Maluku, Maluku Utara dan Papua.¹¹

Kenyataan lain yang harus diperhatikan adalah perempuan yang duduk di legislatif maupun DPRD saat ini bukanlah yang berlatar belakang aktivis dan banyak bersentuhan dengan isu pemberdayaan kelompok marjinal. Kebanyakan dari mereka berlatar belakang figur populer, dinasti politik dan kader parpol. Mayoritas mereka ini sayangnya sangat minim

¹¹ Puskapol UI, *Representasi Minus Akuntabilitas*. Diakses dari http://puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=92persen3Arepresentasi-minus-akuntabilitas-analisa-sistem-pemilu-2009&catid=46persen3Ariset&Itemid=91&lang=id, pada tanggal 25 Agustus 2012.

sekali bersentuhan dengan organisasi gerakan perempuan dan kurang paham dengan isu jender maupun perjuangan demokratisasi di Indonesia dimana perempuan adalah bagian integral dalam perjuangan tersebut.¹²

Kuota 30 persen yang telah mampu diadvokasi oleh para penggerak keterwakilan perempuan dalam parlemen dan parpol, tentunya merupakan salah satu prestasi besar. Walaupun banyak pihak – bahkan kaum perempuan sendiri – yang menganggap bahwa tindakan afirmatif ini justru mengkerdilkan kemampuan perempuan untuk bersaing secara bebas dengan kaum laki-laki di dunia politik. Tetapi mengingat kepada fakta bahwa memang secara kualitas, minat dan kesempatan, jumlah perempuan dengan kualitas memadai untuk terjun di dunia politik masih minim, maka tindakan afirmatif sebagai tindakan pemaksaan sementara ini sepatutnya layak terus diperjuangkan. Pemaksaan sementara ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam *Convention on The Elimination of All Forms Discrimination Against Women (CEDAW)*.

Perjuangan panjang kaum perempuan Indonesia dalam *electoral process* tidak berhenti ketika perempuan-perempuan ini telah mampu memenuhi kuota 30 persen tersebut. Karena banyak sekali problematik

¹² Ani Soetjipto...*Op.cit.*

yang membuat perempuan Indonesia di luar parlemen untuk harus lebih bersabar menunggu hasil dan prestasi dari para wakil mereka di parlemen. Dalam tulisannya, Ani Soetjipto¹³ memperlihatkan beberapa ironi dari kebijakan afirmatif yang ada di Indonesia. Pertama, seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa perempuan anggota parlemen yang ada saat ini mempunyai modal finansial dan jaringan yang memadai, namun minim modal politik. Minimnya sentuhan langsung dengan kelompok marginal membuat amat sulit berharap agar mereka akam memahami sepenuhnya kepentingan dan aspirasi kelompok ini.

Ironi kedua adalah kesenjangan pemaknaan politik yang “tidak nyambung” bagi publik antara mereka yang berjuang di akar rumput dengan mereka yang berjuang di arena politik (parpol dan Parlemen). Pemahaman publik tentang politik masih kental diwarnai dengan pemahaman lama dan kuno yang melihat politik selalu dalam artian formal (parpol, parlemen, undang-undang, dst). Politik belum dipahami sebagai sesuatu yang relevan dengan kehidupan perempuan sehari-hari. Hal ini disebutkan Ani disebabkan oleh terlalu banyaknya kerja di pusat dan upaya pelatihan dan penguatan yang rancu dengan pemikiran “Jakarta-sentris”.

¹³ *Ibid.*, hlm. 122-126.

Kondisi perempuan di parlemen dan parpol pun semakin diperparah ketika mereka terseret dengan budaya maskulinitas yang ada di dalam parpol. Politik bagi mereka adalah perebutan kursi kekuasaan, karena memang seperti itulah politik diperlihatkan dalam kehidupan parlemen dan parpol. Gagasan tentang pemberdayaan kelompok marginal, pemihakan kepada kalangan terasing, serta suara dan kepentingan konstituen adalah gagasan yang asing bagi mereka.

Permasalahan perempuan dan dunia politik adalah persoalan yang sangat kompleks. Perempuan yang berada pada dua dunia sekaligus (privat dan publik) memiliki beban yang lebih besar. Tidak jarang mereka justru mengorbankan kehidupan pribadinya demi perjuangan kesetaraan bagi kaumnya. Perempuan harus menyadari dan mampu mengatasi kendala-kendala yang umumnya muncul ketika mereka hendak terlibat aktif dalam dunia politik. Secara internal dapat disimpulkan bahwa kendala yang umumnya dihadapi oleh perempuan disebabkan oleh tiga faktor.¹⁴ *Pertama*, adanya sikap mental yang lemah. Perempuan yang meskipun telah duduk di legislatif cenderung lemah dalam memperjuangkan kepentingan kaum perempuan. Hal ini bisa disebabkan oleh latar belakang pendidikan yang tidak tinggi serta pengetahuan yang tidak memadai.

¹⁴ Tari Siwi Utami, *Perempuan Politik di Parlemen: Sebuah Sketsa Perjuangan dan Pemberdayaan 1999-2001*. Yogyakarta: Gama Media, 2001, hlm. 23-25.

Kedua, posisi marginal. Kondisi ini merupakan warisan dari marginalisasi yang diciptakan pada masa Orde Baru. Stereotip bahwa perempuan tidak tepat berada di wilayah publik masih tersimpan dalam pemikiran masyarakat. *Ketiga*, lemahnya *budgeting* untuk aktivitas politik. Aktivitas politik tidak dapat diingkari memerlukan banyak sekali dana. Meskipun dari sisi latar belakang pendidikan telah terpenuhi, namun tidak didukung sekaligus dengan ketersediaan dana yang memadai.

Dominasi budaya patriarki tetap dan masih mendarah daging di dunia politik, baik bagi kaum laki-laki atau bahkan perempuan sendiri. Kesadaran bagi perempuan akan kondisi ini amatlah penting. Karena sebesar apapun perjuangan sebagian perempuan yang mencoba mendobrak budaya tersebut, jika sebagian besar perempuan tetap menerimanya sebagai sesuatu yang *given*, maka perjuangan itu kan sia-sia.

V. Penutup

Perjuangan kaum perempuan untuk mampu terlibat secara aktif dalam dunia politik bukanlah perjuangan yang singkat. Merunut pada sejarah pergerakan perempuan dari sejak zaman sebelum kemerdekaan hingga masa reformasi saat ini banyak hal yang dapat disimpulkan. Terlihat nyata bahwa telah terjadi transformasi dari bentuk perjuangan perempuan dalam

pembangunan bangsa ini. Dari yang berawal pada gerakan politik perempuan, kemudian bertransformasi menjadi keterwakilan politik perempuan.

Transformasi tentunya tidak terjadi begitu saja. Banyak peristiwa dan pengalaman yang membuat semua itu mengalami perubahan. Tuntutan zaman sebelum kemerdekaan kala itu lebih menitikberatkan pada perjuangan untuk melawan penjajah. Tidak ada asumsi lain bagi perempuan Indonesia untuk berkontribusi bagi bangsanya selain berjuang di medan perang untuk merebut kemerdekaan. Ketika kemerdekaan telah diraih, mereka pun mulai memikirkan permasalahan-permasalahan mendasar yang dialami oleh kaumnya. Mulai dari masalah pernikahan, kesejahteraan keluarga, hingga kesehatan reproduksi. Perjuangan untuk menuntut perhatian pemerintah pada masalah-masalah mendasar tersebut pada masa setelah kemerdekaan lebih cenderung pada pola memberikan tekanan pada pemerintah. Jadi perjuangan dilakukan dari luar sistem. Meskipun tidak dapat dipungkiri terdapat beberapa nama perempuan yang duduk di dalam parlemen pada masa Presiden Soekarno.

Pengkerdilan makna perempuan sebagai manusia setara dengan laki-laki yang ikut berjuang bagi bangsa ini pada masa Orde Baru menjadi titik tolak kebangkitan kaum perempuan ketika reformasi digulirkan. Sebuah kesadaran pentingnya peran wakil

dan pemimpin perempuan dalam mengatasi berbagai permasalahan kaumnya sendiri menjadi sangat tinggi. Para aktivis perempuan pada masa awal reformasi menyadari betul bahwa perempuan harus terlibat dalam proses perumusan kebijakan yang sangat menyentuh kaumnya. Lalu bagaimana hal ini bisa diraih? Tentunya dengan menempatkan orang-orang yang amat mengerti dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh kaum perempuan itu sendiri di lembaga yang merumuskan kebijakan tersebut. Maka siapa lagi yang mampu memahami kalau bukan perempuan itu sendiri.

Jumlah kaum perempuan yang hampir setengah dari penduduk bangsa ini dibandingkan dengan wakil perempuan yang duduk di parlemen selama ini sama sekali tidak representatif. Pada saat inilah gerakan perempuan Indonesia mengubah haluannya dari sekedar gerakan politik yang berada di luar sistem politik itu sendiri, menjadi gerakan politik dengan tujuan keterwakilan politik perempuan.

Daftar Pustaka

Referensi Buku dan Jurnal

Ridjal, Fauzie., *Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia*, Yogyakarta: Perpustakaan Yayasan Hatta, Lembaga Studi dan Pengembangan Perempuan dan Anak, Yayasan Prakarsa, Tiara Wacana Yogya, dan Friedrich Ebert Stiftung, 1993.

Soetjipto, Ani., *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011.

Utami, Tari Siwi., *Perempuan Politik di Parlemen: Sebuah Sketsa Perjuangan dan Pemberdayaan 1999-2001*. Yogyakarta: Gama Media, 2001.

Wulan, Tyas Retno., *Pemetaan Gerakan Perempuan di Indonesia dan Implikasinya Terhadap Penguatan Public Sphere di Pedesaan*. Jurnal Studi Jender dan Anak, Vol 3. No. 1 Jan-Jun 2008.

Referensi Website (Internet)

<http://farhakamalia.wordpress.com/2012/01/05/keterlibatan-wanita-dalam-politik-di-indonesia-era-orde-baru-dan-reformasi/>

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

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

http://puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=92persen3Areprentasi-minus-akuntabilitas-analisa-sistem-pemilu-2009&catid=46persen3Ariset&Itemid=91&lang=id

<http://ridwanaz.com/umum/sejarah/daftar-organisasi-wanita-pada-masa-gerakan-kemerdekaan-indonesia/>

<http://www.koalisiperempuan.or.id/83-tahun-pergerakan-perempuan-indonesia-sampai-dimana/>

<http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/jender-and-politik/296-kiprah-perempuan-di-ranah-politik-dari-masa-ke-masa>

BAB III

“Pemberontakan” Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik: Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Oleh:

Sarah Nuraini Siregar

I. Pengantar

Gerakan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen menjadi fenomena menarik di Indonesia. Ini dikarenakan sedikitnya jumlah perempuan di parlemen dan pertimbangan perlunya perempuan terlibat lebih banyak dalam pengambilan keputusan. Namun, hingga Pemilu 2009, keterwakilan perempuan di DPR maupun DPRD tingkat provinsi belum mencapai hasil yang diharapkan, yakni mencapai angka 30 persen. Padahal angka ini cukup signifikan karena dengan jumlah ini diharapkan suara atau kepentingan perempuan dapat benar-benar

Bab III “Pemberontakan” Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

diperhatikan dalam setiap pengambilan kebijakan.¹ Oleh karena itu, sebagai bagian dari gerakan demokrasi, perjuangan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia idealnya dilakukan dengan cara-cara demokratis, yakni melalui pemilu yang jujur dan adil. Hal inilah yang perlu dilihat *bagaimana* parpol dan sistem pemilu dapat berkontribusi atas agenda keterwakilan perempuan di parlemen, terutama di tingkat daerah seperti Aceh.

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)—selanjutnya disebut Aceh-- menjadi daerah yang menarik dikaji karena beberapa pertimbangan. Pertama, Aceh secara historis memiliki sejarah konflik panjang dengan pemerintah pusat. Sebagaimana kita ketahui bersama, konflik di Aceh berdampak secara langsung kepada perempuan di Aceh. Tidak terelakkan bahwa perempuan menjadi salah satu kelompok yang menjadi korban konflik Aceh sehingga mereka mengalami traumatik atas kekerasan yang terjadi akibat konflik.

Kekerasan yang mereka alami secara pribadi atau bersama-sama yang lain menjadi suatu trauma yang membuat kelompok perempuan Aceh merasa kehilangan harga diri, kurang percaya diri, takut,

¹ Lihat Seri Elektoral Demokrasi (Buku 7), *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Jakarta: Kemitraan, 2011, hlm. 3.

histeris, dan neurotik. Mereka menjadi kelompok yang kalah dan terpinggirkan. Kekalahan tersebut merupakan suatu stigma yang menjadi kendala bagi perempuan di Aceh dalam menunaikan peran mereka di masyarakat secara normal.² Bahkan stigma tersebut turut berpengaruh dalam upaya perempuan untuk meningkatkan kemandirian maupun status mereka sebagai bagian dari masyarakat yang utuh. Jadi bisa disimpulkan bahwa dengan kondisi konflik Aceh saat itu, peran perempuan dalam tatanan sosial serta dunia politik masih relatif jauh dari harapan.

Selanjutnya, ketika konflik berakhir lewat MoU Helsinki, mulai terjadi pergeseran peran perempuan di Aceh. Sejak MoU Helsinki ditandatangani, keberadaan perempuan Aceh dalam dunia politik menjadi menarik untuk diamati. Perempuan Aceh—yang dulu di masa konflik menjalani peran yang sulit—kini mulai dapat menunjukkan eksistensinya di masa perubahan politik Aceh pasca MoU Helsinki.

Pertimbangan kedua adalah hukum syariat Islam yang menjadi ciri khas daerah ini. Atas dasar konteks ini, terdapat hubungan antara eksistensi perempuan Aceh di dunia politik dengan nilai-nilai agama (Islam) yang mengakar kuat di masyarakatnya.

² Rosnani Sahardin, "Sudahkah Status Perempuan itu Berubah?" dalam *Jurnal Perempuan: Perempuan di Wilayah Konflik*, Edisi No. 24, 2002, hlm. 13.

Kemudian pertimbangan ketiga yaitu keberadaan parpol politik (parpol) baik parpol nasional maupun lokal yang memiliki pengaruh kuat terhadap perubahan politik di daerah ini. Melalui parpol lokal ini dapat dilihat *apakah* parpol tersebut memiliki agenda politik khusus untuk para kader perempuan; yang bisa dipantau melalui pola kaderisasi, pola rekrutmen, dan sebagainya. Selain itu, keberadaan parpol, baik parpol nasional maupun lokal idealnya dapat menjadi media strategis untuk mengusung dan menerapkan kebijakan *affirmative action*.

II. Pasang Surut Keterlibatan Perempuan Aceh Dalam Ranah Politik

Jika ditelusuri secara historis, peran perempuan Aceh di dunia politik telah ada jauh sebelumnya. Sejarah telah memperlihatkan misalnya bagaimana peran Cut Nyak Dien, sebagai salah satu panglima perang Aceh dan pejuang nasional yang mampu memimpin pasukan dengan gayanya tersendiri dalam melawan penjajah Belanda. Begitu juga dengan tokoh perempuan Aceh lainnya, seperti Laksamana Malahayati yang mampu membuktikan dirinya memimpin dalam beberapa pertempuran dan tampil menjadi Sultanah di Aceh pada masa lalu. Dan beberapa tokoh perempuan lainnya yang menorehkan catatan keberhasilan atas peran mereka di masa lalu.

Namun, ketika Aceh memasuki masa konflik terutama era Orde Baru, seperti yang telah dijelaskan di atas, kaum perempuan menjadi kelompok yang terpinggirkan dalam dunia politik. Dalam banyak kasus, kaum perempuan di daerah pedesaan yang terlibat atau dilibatkan sebagai korban konflik, mengalami proses marginalisasi sosial-ekonomi dan politik. Mereka telah kehilangan kehormatan dan rasa percaya diri sehingga menjadi rendah diri sebagai konsekuensi dari pengalaman traumatik yang dialaminya. Pada akhirnya mereka kehilangan kesempatan dalam upaya mengangkat status dan peran mereka sendiri.³ Tentu hal ini berdampak pada partisipasi perempuan Aceh dalam kehidupan masyarakat, terutama kehidupan politik. Mereka menjadi kurang responsif atas berbagai upaya pemberdayaan yang diperkenalkan pemerintah atau institusi lain yang berasal dari luar lingkungan mereka. Suasana apatis menjadi dominan di kalangan perempuan; bahkan selalu merasa curiga terhadap sesuatu yang berasal dari luar komunitasnya.

Selain itu, karena berbagai keterbatasan dan karakteristik sosial budaya perempuan yang bersangkutan, mereka saat itu belum memiliki daya yang cukup untuk mewakili kaumnya dalam mempertanyakan dan mempertahankan hak-hak

³ *Ibid.*, hlm. 19.

mereka.⁴ Tingkat keberdayaan secara sosial, ekonomi, dan budaya mereka belum memungkinkan mitra mereka para laki-laki untuk berjuang bersama tanpa adanya bias jender, kendati hak dan kewajiban mereka secara formal di depan hukum tidak berbeda.

Di jajaran kelembagaan pemerintahan daerah juga relatif sama. Di masa tersebut, anggota perempuan DPRD (DPRA) tingkat provinsi dan DPRD tingkat kabupaten/kota (DPRK) jumlahnya masih sedikit dibandingkan dengan laki-laki. Bahkan jumlah anggota legislatif perempuan di DPR RI yang mewakili daerah pemilihan Aceh masih sedikit, padahal jumlah penduduk daerah ini lebih banyak yang perempuan. Walaupun hak dan kewajiban secara hukum memang tidak ada perbedaan dengan anggota yang laki-laki, jumlah perempuan yang sedikit tersebut agaknya terkait erat dengan sistem pemilihan umum yang berlaku. Selain itu, jumlah perempuan yang bergelut dalam dunia politik praktis masih terbatas. Ini terlihat melalui keberadaan organisasi yang terfokus pada masalah-masalah yang terkait dengan isu perempuan masih terbatas.⁵

Memasuki era pasca konflik yang ditandai dengan peristiwa tsunami dan ditandatanganinya MoU Helsinki, setidaknya telah membuka peluang

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

bagi perempuan Aceh untuk bangkit kembali. Akan tetapi, kebangkitan peran perempuan Aceh pasca konflik belum mengarah kepada kesadaran dan (mau) terlibat dalam ranah politik. Ini dapat dipahami mengingat peristiwa tsunami telah memporak-porandakan kehidupan sosial ekonomi mereka. Temuan di lapangan turut memperkuat asumsi ini. Pasca konflik, kebangkitan kaum perempuan Aceh tidak langsung mengarah pada keterlibatan mereka di dunia politik, melainkan lebih kepada persoalan kesejahteraan ekonomi. Seperti penuturan salah satu narasumber:⁶

"Saya melihat persoalan perempuan di Aceh setelah konflik, terutama setelah MoU Helsinki sebenarnya lebih kepada kesejahteraan. Karena pasca konflik, perempuan Aceh sebenarnya punya kebutuhan khusus untuk keluarganya, apalagi bagi mereka yang pernah mengalami kekerasan dalam rumah tangga."

Persoalan kesejahteraan memang menjadi hal utama yang perlu diperhatikan, sebab kesejahteraan-lah yang akan menjadi batu loncatan penting bagi perempuan Aceh agar mau melangkah pada tahap selanjutnya, yakni terlibat dalam dunia politik. Hal ini diakui oleh

⁶ Hasil wawancara dengan narasumber Aktivistis Perempuan CPCRS, Juni 2012.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

salah satu narasumber⁷ yang mengatakan bahwa fenomena global Aceh pasca konflik adalah persoalan ekonomi dulu; belum masuk pada ranah politik. Untuk masuk ke dunia politik, perempuan Aceh era pasca konflik dianggap masih belum siap secara materi karena mereka sendiri masih berpikir di seputar masalah ekonomi. Jika hal ini mendapat perhatian oleh pemerintah, maka kemungkinan besar dapat membangkitkan partisipasi kaum perempuan yang lebih luas lagi.

Selain persoalan kesejahteraan, dukungan dan kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan perempuan juga perlu dibangun. Beberapa narasumber mengakui bahwa tantangan bagi perempuan yang terlibat dalam dunia politik di Aceh adalah masih kentalnya budaya patriarki. Budaya ini masih memandang perempuan tidak selayaknya terlibat dalam ranah politik. Ini memang tidak mudah bagi kaum perempuan Aceh, karena budaya tersebut turut dibalut dengan nilai agama/syariah Islam yang melarang perempuan menjadi pemimpin. Bahasa lainnya adalah perempuan tidak pantas masuk ke dalam ranah politik. Seperti penuturan salah satu narasumber:⁸

⁷ Hasil wawancara dengan narasumber Women Development Centre, Juni 2012.

⁸ *Ibid.*

"Di Aceh Selatan masih sangat kental pandangan bahwa perempuan Aceh tidak boleh menjadi pemimpin. Memang masih ada kepentingan-kepentingan tertentu supaya perempuan Aceh ini tidak bisa berkembang. Saya melihatnya seperti itu. Karena itulah kita perlu berjuang untuk perempuan."

Pandangan di atas semakin menguatkan asumsi bahwa politik adalah dunia laki-laki. Jika memang perempuan ingin masuk ke dunia politik, maka ia harus mendapatkan ijin dari suaminya. Oleh karena itu, dukungan terhadap perempuan yang ingin masuk ke dunia politik perlu diperjuangkan terus menerus. Dukungan tidak hanya berasal dari sesama kaum perempuan, melainkan juga dari laki-laki atau para suami terhadap istrinya yang ingin terlibat atau berpartisipasi dalam dunia politik.

Di lain pihak, realitas yang menarik dari hasil kajian ini adalah walaupun di beberapa daerah di Aceh masih dominan tantangan bagi perempuan untuk berpartisipasi, di kota Banda Aceh justru mengalami fenomena sebaliknya. Dalam pandangan beberapa narasumber, kota Banda Aceh termasuk kota yang sudah sangat terbuka mengenai keadilan gender. Hal ini kemungkinan besar dipengaruhi oleh peranan Wakil Walikota Banda Aceh yang merupakan perempuan. Pemerintah Kota Banda Aceh saat ini

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

memiliki sebuah forum khusus perempuan yang posisinya setara dengan forum Musrenbang (Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan Daerah; yaitu Musrena (Musyawarah Rencana Aksi Perempuan).

Awal didirikannya forum tersebut dikarenakan keterlibatan dan kehadiran kaum perempuan Aceh yang sangat sedikit di forum Musrenbang dimana tingkat kehadiran mereka tidak sampai mencapai 2 persen. Hal ini yang kemudian mendorong Wakil Walikota Banda Aceh membentuk suatu forum tersendiri agar partisipasi dan keterlibatan perempuan dapat terakomodir dalam proram-program pembangunan di daerah. Forum Musrena ini seluruh anggotanya adalah perempuan yang diterapkan mulai dari tingkat desa. Banyak program berbasis kepentingan perempuan (jender) telah masuk dan dibahas sampai dibentuk SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Sampai tahun 2011, Musrena Banda Aceh telah menghasilkan rancangan pembangunan yang adil jender dengan alokasi anggaran sekitar 5,11 persen untuk pemberdayaan perempuan dan anak.⁹ Dalam perkembangannya, tidak hanya forum Musrena saja yang menjadi wadah berbasis kepentingan perempuan Aceh. Beberapa

⁹ Erni Agustini, "Perempuan dan Parpol Politik Lokal di Aceh," dalam *Jurnal Afirmasi: Representasi Politik Perempuan*, Vol. 01, Oktober 2011, hlm. 60.

perangkat pemerintahan daerah di Banda Aceh mulai dipegang oleh perempuan, seperti Camat dan Kepala Dinas.

III. Perempuan dan Partai Politik di Aceh: Peluang dan Tantangan

III.1. Parpol dan Kebijakan Affirmative Action

Berbicara mengenai parpol di Aceh tentu tidak terlepas dari keberadaan parpol lokal. Parpol lokal Aceh adalah konsekuensi logis dari kesepakatan MoU Helsinki dan turut menjadi peserta pemilu 2009 di Aceh. Penjabaran bagian tentang penyelenggaraan pemerintahan Aceh terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA) dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2007 tentang Parpol Politik Lokal di Aceh.¹⁰ Parpol lokal semakin dipertegas pula dalam Qanun Aceh No. 3 Tahun 2008 tentang parpol lokal peserta pemilu anggota DPRA dan DPRK. Keberadaan parpol lokal dianggap memberikan harapan bagi masyarakat Aceh agar lebih menyalurkan aspirasi mereka, terutama aspirasi perempuan. Besarnya harapan ini tercermin lewat jumlah perolehan suara yang berhasil dimenangkan oleh Parpol Aceh pada pemilu tahun 2009. Parpol Aceh

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 46.

meraih 48,8 persen jumlah kursi (33 kursi) di DPR tingkat provinsi NAD.

Selain Parpol Aceh, terdapat pula Parpol Aliansi Rakyat Aceh Peduli Perempuan (PARA). Tetapi parpol ini dinyatakan tidak lolos dalam proses verifikasi peserta Pemilu 2009. Tidak lolosnya PARA sempat menimbulkan polemik antara PARA dengan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Provinsi Aceh. Pihak PARA menganggap alasan KIP tidak meloloskan parpolnya sebagai peserta pemilu terlalu "mengada-ngada" dan cenderung diskriminatif.¹¹ Ketua PARA saat itu menolak hasil verifikasi faktual KIP dan mengirimkan surat keberatan serta sanggahan. Isi dari surat tersebut adalah PARA telah menerima intimidasi dari oknum tak dikenal di lapangan. Intimidasi tersebut dilakukan berupa penurunan atribut parpol dan instruksi untuk menutup kantornya. Perlakuan tersebut terjadi di lima wilayah, yaitu di Kabupaten Pidie, Pidie Jaya, Bener Meriah, Aceh Utara, dan Aceh Timur.

Di lain pihak, keberadaan PARA agaknya menuai kritik pula dari beberapa kalangan. PARA yang menaungi perempuan potensial yang *notabene* adalah mantan kader beberapa parpol nasional dianggap berdampak pada parpol lainnya yang kesulitan mencari caleg perempuan untuk mengisi

¹¹ *Ibid.*, hlm. 49.

daftar pencalonan anggota legislatif demi memenuhi persyaratan kuota 30 persen.¹² Ini dikarenakan sebagian besar dari mereka telah bergabung ke PARA. Namun demikian, pihak KIP merasa tidak ada yang salah dalam proses verifikasi dan pada akhirnya PARA memang dinyatakan tidak lolos verifikasi. Pasca kegagalannya ini, PARA mendapat tawaran untuk bergabung dengan tiga parpol nasional, yaitu Parpol Gerindra, Parpol Hanura, dan Parpol Indonesia Sejahtera. PARA akhirnya bergabung dengan Parpol Gerindra dengan syarat tetap menyuarakan aspirasi parpol agar berpihak kepada kepentingan perempuan, menempatkan bendera PARA berdampingan dengan bendera Parpol Gerindra.

Di sisi lain, kemenangan parpol lokal lainnya yakni Parpol Aceh menyisakan satu pertanyaan besar. Apakah dengan adanya parpol lokal tersebut juga dapat menciptakan suasana kondusif bagi perempuan Aceh untuk berpartisipasi secara aktif dalam kehidupan politik di Aceh? Ini patut dipertanyakan mengingat dalam realitasnya tingkat keterwakilan perempuan di DPRD masih sangat rendah, bahkan mengalami penurunan di kota Banda Aceh. Padahal sebagaimana yang diketahui bersama, sudah ada aturan pemilu yang memuat agar parpol mengakomodir partisipasi perempuan dengan

¹² *Ibid.*, hlm. 51.

menempatkan minimal 30 persen perempuan dalam pencalonan anggota legislatif.

Kebijakan kuota 30 persen ini sebenarnya merupakan kebijakan *affirmative action* yang ditetapkan oleh KPU Pusat dan kemudian diadopsi ke dalam Qanun No. 3 Tahun 2008. Dalam Qanun disebutkan adanya keharusan parpol untuk memasukkan sekurang-kurangnya (minimal) 30 persen perempuan dalam daftar pencalonan anggota legislatif. Hasil temuan yang dimuat dalam Jurnal Afirmasi memperlihatkan bahwa beberapa pengurus parpol ternyata menyatakan sulit untuk merealisasikannya.¹³ Mereka beralasan sangat sulit menemukan perempuan yang berkualitas dan bersedia dicalonkan sebagai calon anggota legislatif (caleg), terlebih dengan adanya aturan yang melarang Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai caleg.

Namun alasan yang dikemukakan tersebut berlawanan dengan argumentasi para narasumber di lapangan. Menurut salah satu narasumber,¹⁴ yang dulunya adalah anggota DPRA dari fraksi PAN hasil pemilu 1999-2004, kesulitan dalam menjaring calon perempuan yang potensial lebih dikarenakan belum

¹³ *Ibid.*, hlm. 53.

¹⁴ Hasil wawancara dengan narasumber Majelis Adat Aceh (mantan anggota DPRD Provinsi NAD, saat ini kader dari Parpol Gerindra), Juni 2012.

adanya keinginan kuat dari parpol dalam merekrut kader perempuan. Padahal kebijakan *affirmative action* ini telah menjadi kebijakan yang matang dan usianya sudah cukup lama. Mestinya tidak perlu ada kesulitan dalam melakukan kaderisasi dan perekrutan caleg perempuan di dalam parpolnya. Parpol-parpol; termasuk parpol lokal dinilai belum cukup serius dalam menjaring kader perempuan. Justru perempuan yang sering dijanjikan banyak hal dalam dunia politik, tetapi pada akhirnya mengalami kekecewaan besar. Berikut penuturan narasumber:

“Kebijakan *affirmative action* ini usianya sudah 10 tahun, mestinya sudah jadi kebijakan yang matang. Tetapi yang saya lihat adalah masih ada dominasi laki-laki. Pada waktu perempuan Aceh berjuang, mereka selalu dijanjikan. Tetapi pada saat pencalonan, justru mereka dikecewakan. Misal kekecewaan dalam hal nomor urut.”

Data KIP Aceh juga menunjukkan hanya 13 dari 39 parpol peserta pemilu 2009 yang memenuhi ketentuan kuota. KIP, sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk mendorong parpol agar memenuhi aturan pemilu, menyatakan tidak mudah memaksa parpol untuk memenuhi aturan tentang kuota. Tidak ada perubahan yang signifikan dalam susunan Daftar Calon Sementara (DCS) yang diusulkan parpol walaupun KIP telah memberikan teguran, bahkan

mengembalikan DCS yang tidak memenuhi kuota 30 persen kepada parpol yang bersangkutan. Upaya paling keras yang dapat dilakukan oleh KIP adalah dengan cara mengumumkan melalui media massa setempat nama-nama parpol yang tidak memenuhi kuota tersebut.¹⁵ Namun ternyata sanksi semacam ini tidak memberikan dampak apapun terhadap parpol.

Walaupun secara wacana tidak ada penolakan bagi masuknya perempuan dalam parpol serta lembaga politik formal, namun kenyataan menunjukkan sebaliknya. Jumlah keterwakilan perempuan dalam kepengurusan parpol dan lembaga politik formal (legislatif dan eksekutif) masih tetap rendah. Parpol masih menempatkan perempuan dalam posisi-posisi yang "khas perempuan" seperti sekretaris ataupun bendahara dalam kepengurusan parpol. Perempuan jarang dilibatkan dalam rapat-rapat penting parpol seperti pada saat proses penyusunan DCS yang akan diusulkan parpol kepada KIP. Beberapa perempuan pengurus parpol menyatakan mereka tidak tahu menahu tentang proses penetapan DCS, termasuk caleg perempuan.¹⁶ Akibatnya, caleg perempuan juga tidak memiliki akses dan kekuatan

¹⁵ Erni Agustini, "Perempuan dan Parpol Politik Lokal di Aceh," dalam *Jurnal Afirmasi...Op.Cit.*, hlm.53.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 54.

untuk menentukan proses penyusunan daftar caleg yang diajukan parpolnya.

Tantangan lainnya bagi perempuan untuk terlibat dalam politik melalui parpol adalah masih ada pandangan dari parpol bahwa keberadaan perempuan hanya sebatas memenuhi kriteria dalam kebijakan *affirmative action*. Ironisnya pandangan ini banyak berasal dari parpol-parpol besar ketimbang parpol kecil. Seorang narasumber yang pernah menjadi caleg dari Parpol Rakyat Aceh untuk daerah pemilihan (dapil) di Aceh Tengah, mengemukakan bahwa posisi parpol kecil sulit bergerak, padahal jika dilihat dari visi dan misinya sangat idealis, terutama untuk kepentingan perempuan. Parpol Rakyat Aceh memiliki Departemen Bidang Perempuan dan secara faktual mendukung perjuangan untuk kesadaran dan perubahan bagi perempuan Aceh. Lain halnya dengan parpol besar. Parpol ini dianggap seolah-olah tidak serius dan tidak menganggap penting keberadaan perempuan di dalam parlemen.

Padahal sesuai amanat UU, kebijakan *affirmative action* bagi parpol sangat diperlukan untuk perubahan bagi kemajuan perempuan di Aceh. Parpol yang dianggap sebagai institusi politik paling potensial dalam melakukan fungsi kaderisasi dan pendidikan politik mestinya memahami bahwa *affirmative action* lewat kuota 30 persen perempuan dapat menjadi pendidikan politik bagi perempuan. Jika kebijakan ini

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

benar-benar dilaksanakan dengan serius oleh parpol, maka jumlah perempuan di parlemen hasil pemilu tahun 2009 mestinya meningkat. Namun faktanya justru menurun dibandingkan dengan hasil pemilu tahun 2004.

Peran parpol di Aceh dapat dinilai kurang responsif dalam melaksanakan amanat kuota 30 persen caleg perempuan. Padahal angka 30 persen ini menjadi peluang yang cukup bagus bagi perempuan dalam memberdayakan diri mereka sendiri agar teruji kualitasnya dalam dunia politik. Parpol mestinya menjadi fasilitatornya, sebab dengan adanya kuota ini secara tidak langsung akan mendorong perempuan untuk semakin sadar, mau, dan jelas tujuannya dalam berpolitik.

Ketidaksirosis parpol dalam menjaring caleg perempuan untuk memenuhi kuota 30 persen terlihat dari temuan di daerah. Penuturan salah satu narasumber menyebutkan terdapat salah satu parpol yang memiliki caleg perempuan berkualitas tetapi ditempatkan di dapil yang masyarakatnya tidak mengenal caleg tersebut. Begitu juga sebaliknya. Realitas ini menunjukkan bahwa seolah-olah parpol di Aceh enggan memberikan kesempatan maupun peluang untuk berpartisipasi dalam ranah politik. Seperti penuturan salah satu narasumber:¹⁷

¹⁷ Hasil wawancara dengan narasumber Kontras Aceh, Juni 2012.

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota
Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

"...ada caleg perempuan yang berkualitas, dia memperjuangkan kepentingan perempuan, tetapi justru ditempatkan di dapil yang dia dan masyarakatnya tidak kenal sama sekali. Kalau perempuan dituntut punya kemampuan tetapi tidak dikasih kesempatan ya susah juga."

Parpol juga dinilai hanya merekrut caleg perempuan demi mencukupi persyaratan administrasi belaka. Ibaratnya adalah telah ada keinginan untuk menjaring caleg perempuan di dalam parpol namun pada saat implementasinya justru menjadi sulit karena banyaknya kepentingan di dalam parpol tersebut sehingga ujungnya adalah kepentingan perempuan terabaikan. Akibatnya, perekrutan caleg perempuan oleh parpol di Aceh masih sebatas formalitas saja. Parpol dianggap tidak benar-benar menginginkan perempuan masuk ke dalam legislatif. Fenomena inilah yang kebanyakan dilihat sebagai fakta oleh beberapa narasumber dan menjadi kendala eksternal yang cukup menghambat bagi perempuan Aceh pada saat terjun ke dalam dunia politik.

Selain ketidakseriusan parpol, tantangan lainnya dalam kebijakan *affirmative action* adalah bahasa hukum dari kebijakan tersebut. Menurut pandangan beberapa narasumber perempuan di Aceh, kebijakan tersebut jika dilihat dari aspek hukum masih

lemah. Amanat kuota minimal 30 persen masih berupa himbauan atau hanya mengusung; bukan perintah tegas yang mewajibkan parpol agar menerapkan kuota tersebut. Tidak ada *reward* dan *punishment* bagi parpol pada saat parpol tidak (mampu) menjaring caleg perempuan sebesar 30 persen. Bahkan ada pula salah satu narasumber¹⁸ yang akhirnya kecewa dengan "tidak tegasnya" bahasa hukum dari kebijakan *affirmative action*. Menurutnya, apapun alasannya, apabila parpol memang tidak bisa merekrut caleg perempuan sebesar 30%, maka biarkan saja kursi tersebut kosong; tidak diganti dengan caleg laki-laki. Berikut penuturannya:

"Saya justru kecewa dengan kebijakan itu. Mestinya jika tidak mampu menjaring 30% untuk masuk dalam parlemen, kursi itu tidak boleh diduduki oleh laki-laki. Biarkan saja kosong. Kita maunya seperti itu."

III.2. Mengukur Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di DPRD Provinsi Aceh

Secara kuantitas, jumlah anggota legislatif perempuan di DPRD tingkat provinsi masih jauh dari harapan. Tercatat hanya ada empat perempuan atau 5,8 persen yang berhasil duduk di DPRD provinsi berdasarkan

¹⁸ Hasil wawancara dengan narasumber *Women Development Centre*, Juni 2012.

hasil Pemilu periode 2009-2014. Namun demikian, yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana kinerja dari keempat anggota legislatif perempuan ini?

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di Aceh, beberapa narasumber mengakui bahwa di antara empat anggota legislatif perempuan ini, hanya ada satu orang yang dianggap berkualitas dan aktif memperjuangkan kepentingan perempuan Aceh. Sedangkan kinerja anggota lainnya masih dianggap relatif pasif dalam memahami kepentingan ataupun isu-isu perempuan. Hal ini sebenarnya bisa dipahami mengingat di awal pencalonan sebagai anggota legislatif oleh parpolnya, kader-kader yang ditempatkan masih untuk memenuhi angka 30 persen saja tanpa mempertimbangkan lebih seksama akan kualitas dari pencalonan tersebut. Salah satu pernyataan narasumber memperlihatkan fenomena tersebut:¹⁹

“Parpol merekrut kader perempuan hanya untuk mencukupi persyaratan. Parpol tidak benar-benar menginginkan perempuan masuk ke dalam legislatif. Jadi, keberadaan perempuan hanya sebagai prasyarat saja.”

¹⁹ *Ibid.*

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Selain itu, para anggota legislatif perempuan tersebut masih dianggap kurang mengakomodir aspirasi maupun kepentingan perempuan Aceh. Walaupun di awal pencalonan mereka turut mengakui pentingnya kebijakan *affirmative action*, namun menjadi sulit dipraktekkan pada saat menjadi anggota legislatif. Ini dikarenakan realitas di lapangan yang menunjukkan dominasi laki-laki di hampir semua aspek politik Aceh. Tambahan pula, secara kualitas, performa para anggota legislatif perempuan ini belum dapat mengawal isu-isu perempuan dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh dewan.

Penilaian akan (masih) rendahnya kinerja anggota legislatif perempuan di Aceh juga dapat dilihat melalui kebijakan daerah yang dikeluarkan. Sebagaimana diketahui, berbagai kebijakan daerah yang dikeluarkan merupakan hasil kerjasama antara DPRA dan Pemerintah Daerah, atau inisiatif dari DPRA sendiri. Jika kita melihat Aceh, ada beberapa kebijakan daerah yang bersifat diskriminatif dan merugikan perempuan. Misalnya Peraturan Daerah (Perda) No. 11 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Maksiat dan Qanun Jinayat yang menerapkan sanksi hukuman rajam hingga meninggal bagi pelaku perbuatan zina lebih banyak memarjinalkan perempuan Aceh. Ini memperlihatkan bahwa kinerja anggota legislatif perempuan di DPRA masih terkait erat dengan kemunculan Perda tersebut. Selain itu,

kebijakan ini pada akhirnya masih menempatkan perempuan Aceh sebagai simbol identitas daerah dan penjaga moral masyarakat.

III.3 Peluang Penjaringan Caleg Perempuan Dalam Parpol

Uraian di atas memperlihatkan bahwa tersendatnya penjaringan caleg perempuan oleh parpol lebih disebabkan belum adanya keseriusan parpol untuk memenuhi amanat kuota. Selain itu, salah satu narasumber juga mengakui jika ada perempuan yang secara sadar mau terlibat dalam dunia politik, terkadang parpol itu sendiri yang “berusaha” menghalanginya. Ini terjadi di kawasan wilayah luar Banda Aceh (pinggiran) dimana ada parpol yang melakukan intimidasi secara halus kepada aktivis politik perempuan. Tidak hanya itu, diakui pula kalau para anggota parlemen perempuan kerap mendapatkan tekanan materi yang cukup tinggi. Jadi kadang-kadang mereka merasa lelah ketika terlibat dalam dunia politik dan tidak ingin mencalonkan kembali di ajang pemilu berikutnya. Pernyataan salah satu narasumber menyiratkan hal tersebut:²⁰

“Ada teman saya yang menjadi anggota DPR Kabupaten, dua orang. Dua orang

²⁰ Hasil wawancara dengan narasumber Kontras Aceh, Juni 2012.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

teman saya ini sampai mengatakan cukup sampai 2014 saja, lebih baik memilih menjadi PNS (Pegawai Negeri Sipil). Mereka lelah dan menandakan juga bingung mau apa lagi."

Tekanan maupun kendala yang sedemikian menghambat peluang perempuan untuk terjun dalam dunia politik tidak serta merta menjadikan kaum ini menyerah. Hal ini justru menjadi tantangan bagi sekelompok perempuan di Aceh untuk terus berjuang dan membuktikan eksistensi diri mereka dalam masyarakat. Perjuangan ini ditempuh melalui berbagai cara, yang salah satunya mencoba mendirikan semacam organisasi lintas parpol yang dapat menaungi serta memberdayakan perempuan-perempuan yang potensial untuk dijadikan caleg. Organisasi ini bernama RPPA (Rumah Politik Perempuan Aceh).

RPPA terbentuk pada tanggal 22 Nopember 2012 di Banda Aceh. Kantor pusatnya berada di Balai Syuro Inong Aceh. Aspek utama yang dibangun dalam organisasi ini adalah struktur intinya dan telah memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya (AD/ART) sendiri. Tujuan dari dibentuknya RPPA adalah untuk mempersatukan keinginan perempuan yang belum terakomodir dalam legislatif dan eksekutif di tahun 2004/2009. Melalui RPPA ini diharapkan ada peran perempuan yang lebih

baik dalam berpolitik di masa depan. Tujuan ini berusaha direalisasikan sehingga dapat menghasilkan perempuan-perempuan yang potensial untuk dijadikan caleg oleh parpol.

RPPA oleh banyak kalangan perempuan Aceh dapat menjadi peluang yang positif bagi kaum perempuan Aceh pada saat mereka ingin berpartisipasi dalam dunia politik. Bahkan RPPA dianggap organisasi yang strategis bagi perempuan Aceh, sebab organisasi ini merupakan lintas parpol dan bergerak untuk pemberdayaan perempuan dengan berlandaskan pada perspektif jender. Peran serta RPPA terus dikembangkan dengan cara melakukan sosialisasi dengan beberapa parpol nasional maupun parpol lokal mengenai pentingnya penjangkaran caleg perempuan.

Sebenarnya, sebelum RPPA terbentuk, akar jaringan dari organisasi ini adalah keberadaan Balai Syuro Inong Aceh. Terbentuknya RPPA merupakan hasil kerja keras para pengurus di Balai Syuro ini dengan harapan adanya organisasi yang dapat melakukan pembinaan terhadap caleg-caleg perempuan yang sudah dipilih oleh parpolnya. RPPA melakukan berbagai pelatihan bagi caleg tersebut dimana format pelatihan itu lebih ditujukan untuk pemberdayaan kualitas perempuan.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Mekanisme lobi juga dilakukan oleh RPPA. Beberapa kali RPPA melakukan audiensi dengan parpol-parpol di Aceh dan DPR Aceh agar mau memberikan dukungan politik untuk perempuan. Mekanisme lobi ini cukup efektif. Ini ditandai adanya audiensi RPPA dengan anggota DPR Aceh provinsi supaya kuota 30% perempuan lebih dipertegas di dalam Qanun tanggal 13 Juni 2012. Melalui lobi ini pula, RPPA juga memiliki semacam kesepakatan (MoU) dengan beberapa parpol untuk mendukung program yang berbasis kepentingan perempuan demi pemberdayaan kualitas kader perempuannya. Namun diakui memang secara internal di dalam proses lobi tersebut, parpol-parpol tersebut sempat mempertanyakan mengapa kaum perempuan mesti diberikan posisi politik. Berikut pernyataan salah satu narasumber, yang juga adalah caleg perempuan di tingkat provinsi dari Parpol Demokrat:²¹

"Kita RPPA telah punya MoU dengan parpol untuk mendukung program perempuan. Tetapi ini tidak mudah. Pada saat audiensi masih ada beberapa parpol yang mempertanyakan mengapa perempuan mesti diberikan posisi politik. Bahkan pada saat duduk bersama di DPR Aceh untuk menentukan tanggal audiensi, masih

²¹ Hasil wawancara dengan caleg perempuan dari Parpol Demokrat di Aceh, Juni 2012.

ada pula parpol yang mempertanyakan audiensi itu sendiri.”

Keprihatinan RPPA terhadap parpol di Aceh memang beralasan. Narasumber RPPA menyatakan bahwa memang tidak semua parpol mendukung untuk keberhasilan perempuan dalam dunia politik. Bahkan ada parpol yang melihat persoalan itu hanya untuk kuotanya saja tetapi kualitasnya tidak diperhatikan. Ironisnya, ini terjadi di dalam Parpol Aceh yang merupakan parpol lokal peraih kursi terbanyak pada pemilu 2009 lalu. Pembinaan untuk kader perempuan yang agak lebih baik justru dilakukan oleh beberapa parpol nasional seperti Parpol Demokrat melalui PDRI; atau PAN melalui Puan, dan sebagainya.

Selain upaya melalui lobi, RPPA juga berusaha membangun komunikasi dengan kantor pemberdayaan perempuan di Banda Aceh, khususnya sosialisasi mengenai materi jender dalam Islam. Berkali-kali pula RPPA menjadi fasilitator dalam forum Musrena di Banda Aceh. Ini dirasakan penting karena masalah stigma peran perempuan di Aceh sebenarnya bukan berasal dari agama Islam, melainkan dari kultur agama tersebut yang melarang perempuan menjadi pemimpin. Bahkan pernah ada masukan kepada RPPA agar tidak memasukkan kata-kata “jender” di suatu daerah karena masih dianggap

isu yang sensitif. Diakui oleh salah satu narasumber²² bahwa adanya masukan itu memang lebih dikarenakan persepsi yang terbangun di dalam masyarakat, bahwa jika mengusung isu jender biasanya akan dianggap kaum laki-laki sebagai "pemberontakan perempuan."

Upaya lobi RPPA yang lain adalah adanya keinginan agar ada Qanun yang mengatur supaya dimasukkannya pendidikan jender di dalam pendidikan dasar. Hal ini dirasakan penting sebab sepiantas partisipasi politik perempuan di Aceh saat ini sudah mulai ada dan semakin berkembang. Tetapi terkadang hal tersebut menjadi terhambat karena adanya pembatasan dari suami agar istrinya tidak berpolitik. Inilah yang dicoba diperjuangkan oleh RPPA. Mereka mencoba melobi terus menerus agar Qanun mengenai pendidikan di daerah juga sensitif jender dalam konteks Islam. Perlu disosialisasikan dalam pendidikan tersebut bahwa sebenarnya budaya Aceh adalah budaya yang selalu memperlakukan perempuan dengan baik dan terhormat.

Keberadaan dan upaya RPPA ini sebenarnya menjadi peluang yang strategis bagi perempuan Aceh dalam menghadapi berbagai tantangan yang menghambat masuk ke ranah politik. Sebagai organisasi lintas parpol, RPPA berkontribusi dalam

²² *Ibid.*

menyiapkan kader-kader potensial bagi parpol dalam jangka panjang. Para perempuan yang masuk dalam gerakan perempuan di Aceh sudah dimulai melalui RPPA ini. Gerakan perempuan ini bukan dimaksudkan sebagai suatu gerakan mobilisir, melainkan suatu perencanaan yang telah dipersiapkan secara matang dalam menguatkan kapasitas perempuan Aceh sehingga mampu bersaing secara adil dalam dunia politik.

Dengan demikian, RPPA dapat dilihat sebagai strategi yang sedang dibangun oleh sekelompok perempuan Aceh sebagai organisasi pendampingan dan penguatan kapasitas perempuan. Tujuan utamanya adalah memberikan pemberdayaan bagi kader perempuan yang potensial untuk diusung oleh parpolnya sebagai caleg perempuan. Tidak hanya caleg; penguatan perempuan di parlemen juga dilakukan. Pendekatan dan asistensi kepada caleg atau calon bupati perempuan juga terus dilakukan. Sambutan positif nampaknya terlihat untuk RPPA ini. Para aktivis perempuan Aceh di daerah mulai melakukan kegiatan asistensi perempuan-perempuan yang potensial melalui RPPA, dari mulai tingkat desa (*gampong*) sampai di tingkat kota. Selain itu, berbagai pembinaan juga dilakukan dan mendorong perempuan supaya lebih berani masuk ke lini-lini politik lainnya seperti *geucik* (kepala desa), kepala dinas, camat, dan sebagainya.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Berikut penuturan salah satu narasumber:²³

"Semua kegiatan ini dilakukan oleh gerakan perempuan Aceh bersama organisasi perempuan lainnya, seperti RPPA ini. Kita juga membantu perempuan-perempuan yang maju pada tahun 2014. Semua kita perjuangkan berdasarkan sensitif jender. Misal kalau laki-laki berkampanye akan membuat meunasah, maka perempuan bisa berkampanye bagaimana membuat meunasah yang ramah perempuan, seperti adanya toilet khusus perempuan yang layak."

Keberadaan RPPA memang menjadi semakin strategis di Banda Aceh. Apalagi organisasi ini juga mendapat sambutan positif dari pemerintah kota Banda Aceh. RPPA menilai bahwa sebenarnya perempuan di Aceh memiliki potensi dan kualitas yang tidak kalah dari laki-laki untuk terjun dalam dunia politik atau pemerintahan. Menurutna, tidak selamanya materi atau kemampuan finansial selalu menjadi faktor penentu untuk masuk ke wilayah itu. Fenomena ini dicontohkan melalui terpilihnya kembali Wakil Walikota Banda Aceh yang faktanya adalah perempuan. Menurut analisis RPPA, dari 11 calon perempuan yang ikut bertarung dalam pemilukada kota Banda Aceh, ternyata hanya satu orang yang

²³ Hasil wawancara narasumber Kontras Aceh, Juni 2012.

berhasil meraih perolehan suara sampai 44,3 persen. Dia adalah wakil walikota Banda Aceh yang terpilih saat ini, bernama Illiza Sa'aduddin Djamal, yang juga Ketua Umum PPP tingkat kota Banda Aceh. Ada beberapa faktor yang menjadi keberhasilannya, antara lain:

1. Sosok tersebut sudah melakukan pembinaan konstituen yang cukup lama dan berinteraksi dengan mereka;
2. Sosok tersebut tidak menentang konsep jender dalam Islam;
3. Sosok tersebut memiliki materi yang cukup.

IV. Perempuan Dalam Parlemen di Aceh: Tingkat Keterwakilan Belum Signifikan

Seperti yang telah terurai mengenai relasi antara perempuan dan parpol di Aceh, sejak masa pencalonan sebagai caleg, perempuan sudah mengalami kendala tersendiri bila dibandingkan oleh caleg laki-laki. Berbagai tantangan mereka hadapi dari mulai bentuk keluhan yang diutarakan caleg perempuan hingga berefek negatif pada kemenangan perempuan menuju kursi di parlemen.

Tantangan ini datang dari berbagai arah; mulai dari kesiapan institusi pemilu yang dianggap mempersulit perempuan, seperti singkatnya masa

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

pendaftaran sehingga parpol merasa kesulitan mendapatkan caleg perempuan yang berkualitas. Fenomena ini terutama terjadi pada parpol-parpol baru baik nasional maupun lokal. Akibatnya, situasi ini menyebabkan parpol mengambil jalan pintas bahwa perempuan yang naik sebagai calon dari parpolnya hanya sekedar untuk memenuhi kuota 30 persen saja.²⁴

Hal di atas lebih dikondisikan oleh situasi pertama; caleg yang dijaring kurang berkualitas. Kemudian situasi kedua terjadi dimana caleg yang dipilih atau terpilih mewakili parpol adalah kader perempuan yang berkualitas karena memiliki latar belakang sebagai aktivis kemasyarakatan, seperti LSM atau kegiatan-kegiatan lainnya, sebagai tokoh informal di daerahnya dan lain-lain. Kelemahan caleg perempuan model ini adalah justru dirinya memiliki akses yang lemah terhadap internal parpolnya, kurang dekat secara emosional dengan pengurus harian parpol, sehingga sulit membangun kesepahaman bahwa sangat penting mendorong perempuan untuk dimenangkan oleh parpol tersebut.²⁵ Apalagi bila tidak ada kebijakan yang benar-benar riil dalam mendukung perempuan di internal parpol tersebut.

²⁴ Sri Wahyuni (Caleg dari PRA pada Pemilu 2009, staff peneliti Center for Peace and Resolution Conflict Studies (CPCRS) UNSYIAH), sebuah artikel lepas, "Perempuan dan Pemilu Paska Damai di Aceh (2011).

²⁵ *Ibid.*

Catatan Sri Wahyuni yang merupakan caleg di wilayah Bener Meriah, Aceh Tengah menyebutkan ada seorang caleg dari parpol lokal yang mengaku bahwa salah satu penghambat kemenangannya pada pemilu 2009 karena tidak adanya pengakuan dari struktur parpol yang didominasi laki-laki kepadanya. Ia justru dianggap berasal dari kelompok yang bukan merupakan basis dari parpol tersebut. Caleg perempuan yang aktif sejak menjadi mahasiswa lebih kurang 10 tahun yang lalu ini merasa *dianak tirikan*. Bahkan ada kampanye dari ulama di daerah pilihannya yang mengatakan bahwa tidak layak memilih perempuan sebagai pemimpin. Memang di satu sisi dukungan dirinya tidak merasa kalah, tetapi karena banyaknya diskriminasi dan semacam intimidasi yang secara tidak langsung ditujukan padanya membuat perjalanannya menuju kursi di parlemen jauh lebih sulit bila dibandingkan dengan teman-teman laki-laki yang satu parpol.²⁶

Diskriminasi terhadap caleg perempuan di dalam parpol juga terjadi. Misalnya caleg perempuan sulit mendapat akses terhadap sumber dana bagi kampanye yang berasal dari parpol. Biasanya pengurus yang dekat dengan kepemimpinan parpol atau yang memiliki kewenangan lebih bisa menikmati fasilitas-fasilitas parpol. Sementara di lain pihak, perlu

²⁶ *Ibid.*

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

dipahami juga bahwa perempuan selalu kesulitan mencari sumber dana karena biasanya di dalam keluarga, uang atau kekayaan lebih banyak dikelola atau hak milik laki-laki (ayah, suami, saudara laki-laki dll)

Minimya pengalaman perempuan dalam pemilu dan keengganan menghalalkan segala cara juga menjadi hal yang mempengaruhi kalah atau menangnya seorang caleg perempuan. Pengalaman dalam hal ini maknanya bisa sangat luas, mulai dari memahami aturan main yang dicantumkan di dalam UU sampai *bagaimana* memainkan trik dan peluang-peluang di lapangan. Kelihaihan melakukan praktek-praktek "kotor" misalnya, biasanya lebih dikuasai oleh caleg laki-laki yang memang sudah memiliki pengalaman dan jaringan yang lebih dahulu ada. Analisa ini berdasarkan pengalaman seorang caleg perempuan dari parpol nasional di pesisir barat Aceh. Ia mengaku bahwa dirinya kewalahan mengawal suara di wilayahnya karena temannya sesama caleg dari parpol yang sama melakukan praktek *money politics* secara terbuka. Praktek ini efektif dalam menjaring suara, sementara dirinya tidak berani melakukan hal itu. Meskipun secara kapasitas caleg perempuan ini bukanlah orang baru di gerakan perempuan di daerahnya, banyak jasa dan aktivitas kemasyarakatan yang sudah berjalan di bawah kepemimpinannya demi kemajuan kaum perempuan. Namun pengalaman

tersebut tidak juga mampu mendongkrak suara bagi caleg perempuan.²⁷

Faktor berikutnya adalah penetapan suara terbanyak oleh MK yang banyak disesalkan orang termasuk juga di Aceh karena dikhawatirkan akan merugikan caleg perempuan; ternyata juga tidak sepenuhnya benar. Aturan suara terbanyak justru menjadi pemicu semangat bagi semua caleg perempuan melakukan kampanye secara aktif dalam mendulang perolehan suara bagi dirinya. Bagi mereka, kebijakan ini dirasakan lebih adil karena memberikan kesempatan yang sama kepada setiap caleg untuk terpilih. Hanya caleg yang mau bekerja keras yang akan mampu memperoleh dukungan suara terbanyak dari konstituennya.²⁸ Selain itu, masyarakat ternyata masih memandang bahwa nomor urut masih merupakan hal yang penting. Ini terlihat dari hasil perolehan kursi anggota legislatif perempuan di 23 kabupaten/kota dimana perempuan yang duduk di kursi dewan 81 persennya adalah caleg yang berada dinomor urut 1-3.²⁹ Hal ini menunjukkan bahwa

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Erni Agustini, "Perempuan dan Parpol Politik Lokal di Aceh," dalam *Jurnal Afirmasi...Op.Cit.*, hlm.56.

²⁹ Sri Wahyuni (Caleg dari PRA pada Pemilu 2009, staf peneliti *Center for Peace and Resolution Conflict Studies (CPCRS) UNSYIAH*, sebuah artikel lepas, "Perempuan dan Pemilu Paska Damai di Aceh, 2011.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

kebijakan parpol untuk memposisikan perempuan melalui mekanisme nomor urut adalah kebijakan yang efektif untuk mendukung perempuan.

Namun sayangnya untuk situasi Aceh dimana parpol lokal terutama Parpol Aceh yang menang, ternyata sangat minim menempatkan perempuan di nomor urut tersebut. Maka tidak heran apabila dari total 33 kursi yang dimenangkan Parpol Aceh di tingkat provinsi, tidak ada satupun diberikan ke caleg perempuan, demikian juga di tingkat kabupaten dimana parpol tersebut menang telak (diatas 50 persen) seperti Pidie dan Aceh Utara. Di wilayah tersebut justru menjadi daerah yang jumlah anggota legislatif perempuannya sangat rendah (2,2 persen). Ini menandakan tidak ada satupun caleg perempuan dari Parpol Aceh yang berhasil.

Kemudian dari tingkat perolehan kursi di parlemen, jumlah perempuan yang mendudukinya belum dapat dikatakan signifikan. Ini bisa dilihat melalui tabel di bawah dimana hanya empat perempuan yang menduduki kursi di DPRA. Walaupun memang jumlah ini meningkat dari periode sebelumnya dimana pada periode 2004-2009 hanya tiga orang yang masuk ke parlemen, sedangkan di periode 2009-2012 bertambah satu menjadi empat orang.

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

Tabel. III.1 Jumlah Perolehan Kursi Perempuan di DPRA/Tingkat Provinsi

Parpol	Jumlah
PAN	1
Golkar	1
Golkar	1
Golkar	1
Total	4/69 kursi

Tabel III.2 Jumlah Perolehan Kursi Perempuan di DPR Tingkat Kabupaten Kota

Kota /Kabupaten/ DPRK	Jumlah/ T. Kursi	Nama	No urut	Parpol
Sabang	2/19 (10%)	Hj.Cut Yulita Darwin	1	Golkar
		Sofyanti Alfiana,SH	1	PAN
Kota Banda Aceh	1/30 (3,3%)	Marlinadia,SE	3	Demokrat
Aceh Besar	1/35 (2,8%)	Mardhiah Ali,SE	1	Golkar

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Pidie	1/45 (2,2%)	Cut Nursulaili (Golkar)	1	Golkar
Pidie Jaya	2/25 (8%)	Rusmawati	3	PA
		Nursiah	7	PA
Bireuen	2/35 (5,7)	Dra. Hj. Rosnani Bahruny,A.Pt	1	PAN
		Dra. Hj.Nurbaiti A.Gani	2	P3
Kota Lhokseu mawe	2/25 (8%)	Hj.Marliah Ilyas Wahab	1	P3
		Roslina	1	Demokrat
Aceh Utara	1/45 (2,2%)	Hj.Ida Suryana,A.Md	1	Demokrat
Kota Langsa	4/21 (19%)	Yeni Handayani,A.Md	6	PAN
		Faridah Hanum,SE	3	P3
		Rosmaliah	1	Golkar
		Fitriani. T	4	Gerindra
Aceh Timur	2/35 (5%)	Cut Lismariati Mirnawati	1	Demokrat
Aceh Tamiang	4/23 (17%)	Nora Idah Nita	2	PBR
		Juniati	6	PA
		Ngatiyem,S.Pd	2	PA
		Marlina	1	PBA

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota
Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

Bener Meriah	1/25 (4%)	Ernawati	1	PKPI
Aceh Tengah	2/30 (6%)	Arlina Ramianti	2 2	Demokrat Golkar
Gayo Lues	1/20 (5%)	Nurhayati	1	PKS
Aceh Tenggara	3/25 (12%)	Ernita Erdarina Pelis,SP Hj. Samsiar	4 1 1	Golkar Gerindra Patriot
Singkil	4/25 (16%)	Hj. Khamaiyah Mairaya Siswati,SKM Frida Siska Sihombing,S.TP	5 1 2 1	Golkar PKPI Golkar PKB
Subulussalam	4/20 (20%)	Hj.Mariani Harahap Pianti Mala Siti Ansari Bancin,SE Erlina wati	2 1 1 1	Hanura PKPI Golkar Demokrat
Simeuleu	2/20 (10%)	Elidar Oesman Ariani,S.Pd	2	PAN
Aceh Selatan	30	-	-	-
ABDYA	32	-	-	-

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
 Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Aceh Barat	1/30 (3,3%)	Nuhayati	3	PA
Nagan Raya	3/25 (12%)	Hasanah	3	PA
		Iriani	1	Golkar
		Asmanidar	2	PKPI
Aceh Jaya	20	-		-
Jumlah	43/621 (6,9%)			

Sumber: Diolah dari data KIP Aceh

Seperti yang telah dijelaskan di atas, untuk tingkat provinsi, perempuan mendapat 4 kursi dari total 69 kursi yang diperebutkan atau setara dengan 5,7 persen. Sementara itu untuk tingkat kabupaten dari total 2.693 caleg perempuan yang memperebutkan 645 kursi di 23 kabupaten kota, perempuan hanya mampu menduduki 43 kursi antara 2-2,2 persen dari total kursi di kabupaten masing-masing. Subulussalam adalah kabupaten tertinggi jumlah kursi yang berhasil diraih oleh perempuan, yakni mencapai 4 dari total 20 kursi. Sedangkan Aceh Utara dan Pidie hanya mendapat 1 kursi dari total 45 kursi dewan yang tersedia atau setara 2,2 persen saja. Sementara tiga kabupaten yang sama sekali tidak memiliki anggota legislatif perempuan adalah kabupaten Aceh Jaya, ABDYA dan Aceh Selatan. Bila dikalkulasikan secara keseluruhan

maka perolehan kursi perempuan di 23 kabupaten kota angka Aceh masih tetap rendah, yaitu hanya 6,9 persen bila dibandingkan dengan angka nasional yang meningkat dari 11,6 persen menjadi 18 persen.³⁰

Keterwakilan perempuan di tingkat kabupaten kota seperti Banda Aceh mengalami penurunan. Hanya ada satu perempuan dari Parpol Demokrat yang berhasil meraih kursi DPRK periode 2009-2014. Padahal pada pemilu 2004, terdapat empat perempuan yang terpilih. Pergantian Antar Waktu (PAW) yang terjadi kemudian mengurangi jumlah perempuan di DPRK. Keterwakilan perempuan menjadi hanya dua, yang masing-masing berasal dari Parpol Demokrat dan Parpol Amanat Nasional (PAN). Seorang kader dari Parpol Keadilan Sejahtera (PKS) mengalami PAW karena alasan pindah mengikuti suaminya ke daerah lain. Seorang lagi yang berasal dari Parpol Persatuan Pembangunan (PPP) mengalami PAW karena terpilih menjadi Wakil Walikota Banda Aceh.³¹

Tabel berikut ini memperlihatkan secara umum rendahnya tingkat keterwakilan perempuan di Aceh yang secara maksimal hanya mencapai 20 persen dari total kursi yang tersedia. Angka ini masih jauh dari UU

³⁰ *Ibid.*

³¹ Erni Agustini, "Perempuan dan Parpol Politik Lokal di Aceh," dalam *Jurnal Afirmasi...Op.Cit.*, hlm.57.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

No. 10 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum yang mengatur tentang jumlah minimum keterwakilan perempuan sebesar 30 persen dalam pencalonan anggota parlemen (legislatif).

Tabel III.3 Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Aceh pada Pemilu 2009

No.	Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Provinsi) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota	Jumlah Kursi	Anggota Legislatif Perempuan	Persentase
1.	DPR A	69	4	5,8%
2.	DPRK Singkil	25	5	20%
3.	DPRK Subulussalam	20	4	20%
4.	DPRK Langsa	25	4	16%
5.	DPRK Semelu	20	3	15%
6.	DPRK Lhokseumawe	25	3	12%
7.	DPRK Nagan Raya	25	3	12%
8.	DPRK Sabang	20	2	10%
9.	DPRK Aceh Tamiang	30	3	10%

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

10.	DPRK Pidie Jaya	25	2	8%
11.	DPRK Aceh Tenggara	25	2	8%
12.	DPRK Aceh Tengah	30	2	6,7%
13.	DPRK Bireun	35	2	5,7%
14.	DPRK Aceh Timur	35	2	5,7%
15.	DPRK Gayo Lues	20	1	5%
16.	DPRK Bener Meriah	25	1	4%
17.	DPRK Banda Aceh	30	1	3,3%
18.	DPRK Aceh Barat	30	1	3,3%
19.	DPRK Aceh Besar	35	1	2,9%
20.	DPRK Pidie	45	1	2,2%
21.	DPRK Aceh Utara	45	1	2,2%
22.	DPRK Aceh Jaya	20	-	0%
23.	DPRK Aceh Barat Daya	25	-	0%
24.	DPRK Aceh Selatan	30	-	0%
	Jumlah	714	48	-

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik: Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

Sumber: KIP Provinsi NAD 2009, seperti yang diolah oleh Erni Agustini, "Perempuan dan Parpol Politik Lokal di Aceh," dalam *Jurnal Afirmasi* Volume 01 Oktober 2011.

Minimnya keterwakilan perempuan Aceh di legislatif daerah memang dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa di antaranya telah diulas di paparan sebelumnya. Namun ada salah satu faktor yang perlu ditinjau juga, yaitu soal hubungan kekerabatan. Informasi hubungan kekerabatan mengenai caleg di Aceh dapat lebih mempengaruhi konstituen ketimbang isu jender. Hubungan kekerabatan diakui cukup berpengaruh bagi pemilih dalam memberikan suara atau menentukan pilihannya.³² Seseorang yang anggota keluarga atau kerabatnya mencalonkan diri dalam pemilu akan cenderung mendukung dan memberikan suaranya kepada caleg yang bersangkutan.

Selain isu kekerabatan, isu tentang etnis juga menjadi salah satu faktor penentu pilihan. Contoh kasus misalnya, seorang caleg dari PPP menyatakan bahwa masyarakat di daerah pemilihannya sempat menolaknya karena ia berasal dari luar Aceh. Ia mengaku harus bekerja keras untuk meyakinkan para konstituennya bahwa dia sudah mengenal dan mempelajari dengan baik budaya Aceh serta

³² *Ibid.*, hlm. 59.

permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di dapilnya.³³ Untuk membuktikannya, caleg ini juga menyelipkan bahasa Aceh di dalam kampanyenya untuk meyakinkan orang bahwa dirinya sudah menjadi bagian dari masyarakat Aceh.

Tekanan politik juga menjadi faktor yang mempengaruhi pemilih. Seorang nenek yang berusia 80 tahun menyatakan bahwa dirinya akan didampingi oleh putranya saat akan memberikan suara. Putra nenek tersebut adalah konstituen setia Parpol Aceh sehingga ia meminta neneknya untuk memberikan suara kepada parpol lokal tersebut.

Dengan demikian, keseluruhan uraian di atas sesungguhnya telah memperlihatkan bahwa perempuan di dalam parlemen Aceh masih belum (dapat) meraih suara signifikan. Perolehan suara kaum perempuan pada hasil pemilu 2009 telah menunjukkan betapa sulitnya perempuan menembus dominasi sistem yang belum berpihak pada keadilan gender.

V. Penutup

Tantangan utama yang dihadapi oleh kaum perempuan Aceh dalam meraih posisi di parpol maupun parlemen masih berasal dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal tidak lain adalah

³³ *Ibid.*

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

ketidakseriusan dan ketidaksiapan parpol, baik nasional dan lokal dalam menjangkau caleg perempuan. Sedangkan faktor eksternal lebih disebabkan stigmatisasi atas peran perempuan yang terbangun atas dasar konstruksi sosial selama ini. Perempuan dianggap tidak pantas masuk ke dunia politik, dilarang menjadi seorang pemimpin, serta kendala materi yang dimilikinya.

Praktek politik keseharian di Aceh telah menunjukkan belum ada kemampuan dalam memberikan ruang yang luas untuk perempuan Aceh berpartisipasi lebih aktif dalam dunia politik. Padahal telah ada peluang-peluang politik, seperti keberadaan parpol lokal yang mestinya mampu menjembatani lebih seksama akan kepentingan perempuan Aceh, serta aturan keterwakilan 30 persen perempuan. Namun ternyata peluang tersebut tidak serta merta menciptakan hubungan kausalitas yang positif bagi perempuan Aceh. Kebijakan *affirmative action* melalui kuota 30 persen hanya bersifat himbauan bagi parpol sehingga parpol merasa tidak wajib melaksanakannya secara utuh.

Kemunculan PARA dalam pemilu 2009 juga tidak berkorelasi positif dengan hasil perolehan suara untuk caleg perempuan. Bahkan terdapat penurunan suara untuk caleg perempuan dan PARA akhirnya

tidak lolos dalam pemilu 2009 di Aceh.³⁴ Kondisi ini demikian sulit bagi perempuan untuk terus bergerak memperjuangkan kapasitas di dalam dirinya.

Namun, terlepas dari semua problematika di atas, bagi perempuan yang sudah menjatuhkan pilihan untuk masuk ke dunia politik, sebenarnya mulai ada peluang-peluang melalui organisasi-organisasi yang konsisten memperjuangkan kepentingan perempuan. RPPA adalah organisasi yang cukup strategi dalam melakukan pemberdayaan perempuan, khususnya para perempuan yang dipersiapkan sebagai caleg dalam Pemilu 2014. RPPA dapat melakukan asistensi kepada perempuan yang potensial dan memiliki konsep yang jelas sebagai caleg. Apalagi para narasumber meyakini bahwa sejak tahun 2000, perempuan-perempuan Aceh sudah lebih aktif di kampungnya. Keaktifan mereka dapat dilihat melalui berbagai pertanyaan dan kritikan yang dilontarkan seputar masalah kesehatan anak dan perempuan itu sendiri. Dengan demikian, membangun kepedulian, jaringan, dan dukungan yang mengarah pada realisasi kuota 30 persen dapat dimulai dari RPPA tersebut.

Selain itu, kesempatan untuk melakukan perubahan bagi perempuan bisa dimulai dari wilayah yang terkecil dulu yang mendukung program perempuan. Misalnya kota Banda Aceh. Setelah

³⁴ *Ibid.*, hlm. 61.

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

terpilihnya Wakil Walikota Banda Aceh yang juga seorang perempuan, kota ini menjadi kota "ramah jender." Implementasi yang dapat dilihat adalah dengan adanya program pemberdayaan perempuan yang dimasukkan sebagai salah satu dari enam *Grand Strategy* dan Renstra SKPD. Telah ada pula Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (PPKB) serta Rencana Kerja Tahunan Pemerintah Kota 2008 yang mengakomodasi Musrena.

Dengan demikian, parpol memegang peranan penting dalam memajukan perempuan terutama melalui kebijakan *affirmative action* tadi. Semua pihak termasuk para perempuan harus terus melakukan upaya terus menerus dan melakukan kaji ulang strategi perempuan menuju kemenangan perempuan di legislatif 2014. Sebab hampir semua memahami bahwa keterwakilan perempuan dalam parlemen diperlukan untuk memastikan adanya wilayah dan peluang yang lebih luas bagi perempuan Aceh agar terlibat aktif dalam politik, dan ikut menentukan pembangunan masa depan Aceh. Persepsi ini yang perlu dibangun dan diperjuangkan terus menerus.

Daftar Pustaka

Referensi Buku dan Jurnal

Jurnal Afirmasi: Representasi Politik Perempuan, Vol. 01,
Oktober 2011.

Jurnal Perempuan: Perempuan di Wilayah Konflik, Edisi
No. 24, 2002.

Seri Elektoral Demokrasi (Buku 7), *Meningkatkan
Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan
Afirmasi*, Jakarta: Kemitraan, 2011.

Sri Wahyuni artikel lepas, "Perempuan dan Pemilu
Paska Damai di Aceh, 2011.

Transkrip Wawancara

Transkrip wawancara dengan caleg perempuan dari
Parpol Demokrat di Aceh, Juni 2012.

Transkrip wawancara dengan narasumber Aktivistis
Perempuan CPCR, Juni 2012.

Transkrip wawancara dengan narasumber Kontras
Aceh, Juni 2012.

Transkrip wawancara dengan narasumber Majelis
Adat Aceh (mantan anggota DPRD Provinsi

Bab III "Pemberontakan" Perempuan Aceh Dalam Dunia Politik:
Studi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Lokal

NAD, saat ini kader dari Parpol Gerindra), Juni 2012.

Transkrip wawancara dengan narasumber *Women Development Centre*, Juni 2012.

BAB IV

“Bidadari-Bidadari Perkasa” di Maluku Utara: Studi Awal atas Kinerja Legislator Perempuan di DPRD Ternate

Oleh:

Syamsuddin Haris

I. Pengantar

Tuntutan pemenuhan minimal 30 persen keterwakilan perempuan dalam politik, khususnya di lembaga-lembaga legislatif, kini menjadi salah satu isu krusial dalam berbagai perdebatan tentang kualitas lembaga-lembaga demokrasi hasil pemilihan umum. Perdebatan serupa juga tumbuh pesat bersamaan dengan berlangsungnya demokratisasi di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir. Pertanyaan besar yang seringkali muncul dan menjadi sumber perdebatan adalah, sejauh mana era demokratisasi pasca-rejim otoriter mawadahi partisipasi politik kaum perempuan? Apakah institusionalisasi demokrasi memberi insentif bagi

peningkatan keterwakilan dan peranan perempuan dalam politik? Secara lebih spesifik, sejauh mana pencapaian keterwakilan politik perempuan dalam lembaga parlemen, DPR dan DPRD, hasil pemilu demokratis di bawah sistem multipartai di Indonesia pascarejim otoriter Orde Baru?

Dalam upaya memperoleh gambaran terkait peran dan keterwakilan politik perempuan dalam lembaga legislatif hasil Pemilu 2009, Maluku Utara (Malut) merupakan salah daerah yang menarik untuk dikaji. Betapa tidak, Malut adalah satu-satunya provinsi di Indonesia yang memiliki 100 persen wakil perempuan di DPR hasil Pemilu 2009. Tiga orang wakil Malut di DPR RI di Senayan Jakarta semuanya perempuan, yakni masing-masing satu orang dari Partai Demokrat, Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Meskipun demikian, realitas tersebut sebenarnya tidak sepenuhnya merefleksikan realitas politik perempuan di Maluku Utara dan kabupaten/kota di provinsi tersebut.

Persoalannya, tidak semua wakil Malut di DPR Senayan tersebut benar-benar berasal dari provinsi relatif baru yang sebelumnya merupakan bagian dari wilayah provinsi Maluku tersebut. Selain Bokiratu Nitabudhi Susanti, atau yang dikenal sebagai Ratu Bokinita (44 tahun, Demokrat) yang merupakan isteri Sultan Ternate, dua orang perempuan anggota DPR

lainnya, yakni Hj. Nurokhmah Ahmad Hidayat Mus (41 tahun, Golkar) dan Hayu R. Anggara Shelomita (32 tahun, PDI-P), tidak begitu dikenal di Malut. Nurokhmah yang kelahiran Jawa Barat adalah isteri Bupati Kepulauan Sula yang juga menjabat Ketua Golkar Provinsi Malut, sedangkan Shelomita “didrop” oleh parpolnya untuk mewakili Malut pada Pemilu 2009 yang lalu. Ratu Bokinita pun secara kultural tidak berasal dari Malut karena dia adalah perempuan Jawa yang disunting oleh Sultan Ternate.

Sementara itu di tingkat provinsi, jumlah perempuan yang menjadi wakil rakyat hanya 4 (empat) orang dari total 45 orang anggota DPRD Malut, atau kurang dari 10 persen. Keempat anggota DPRD perempuan tersebut berasal dari Partai Golkar dua orang dan Partai Hanura dua orang. Sedangkan tigabelas partai lainnya, termasuk Partai Golkar dan Partai Demokrat, yang memperoleh kursi di DPRD Malut mengirimkan wakil rakyat dari kalangan kaum pria.

Walaupun demikian, yang menarik, “keperkasaaan” perempuan tampak cukup menonjol di tingkat kabupaten/kota. Sejumlah partai politik dipimpin oleh perempuan, di antaranya adalah Kota Ternate, Kota Tidore, dan Kabupaten Halmahera Utara yang memimpin Partai Amanat Nasional (PAN), dan Kabupaten Halmahera Barat di mana pemimpin Partai Hanura juga adalah perempuan. Namun, di tingkat

provinsi hanya Partai Hanura yang dipimpin oleh perempuan, sedangkan parpol lainnya masih dipimpin oleh kalangan pria. Tampaknya, kaum perempuan di Maluku pada umumnya dan Ternate khususnya, memiliki peluang relatif besar untuk memimpin parpol-parpol menengah dan kecil ketimbang parpol-parpol besar seperti Partai Golkar, PDI Perjuangan, dan Partai Demokrat.

Di kota Ternate, tiga dari empat orang anggota DPRD perempuan ternyata adalah ketua-ketua partai, yakni Husni Bopeng (PAN), Merlisa (PDI-P), dan Erni Drakel (Hanura). Kehadiran perempuan-perempuan perkasa tersebut telah mendobrak mitos, seolah dunia parpol khususnya dan politik pada umumnya adalah dunia laki-laki. Pertanyaannya kemudian, sejauh mana sesungguhnya kinerja para legislator perempuan tersebut di DPRD dalam meningkatkan kualitas kontribusi perempuan dalam politik? Bagaimana sebenarnya profil legislator perempuan sehingga akhirnya mereka bisa tampil menjadi wakil rakyat di DPRD? Apakah sistem multipartai yang berlaku dalam praktik demokrasi lokal berpengaruh terhadap peningkatan peran perempuan dalam politik, khususnya dalam keterlibatan mereka di DPRD setempat?

Tulisan ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Fokus pembahasan studi awal ini dibatasi pada kemunculan wakil-wakil perempuan di

DPRD Kota Ternate dan peran serta kinerja mereka dalam memperjuangkan kepentingan kaum perempuan dalam parlemen setempat. Namun demikian untuk memperoleh potret yang agak utuh, pembahasan tersebut akan dilihat dalam konteks legislator perempuan di Maluku Utara pada umumnya.

II. Ternate dalam Dinamika Politik Maluku

Ternate adalah sebuah kota sekaligus pulau yang hampir selalu “mendidih” secara vulkanik karena di tengah-tengah pulau kecil yang indah ini menjulang gunung berapi Gamalama yang sangat aktif sehingga setiap saat penduduknya terancam dampak bencana yang tidak pernah dapat diduga kapan hadirnya. Satu-satunya pilihan yang tersedia bagi sekitar 185.655 jiwa (2010) penduduk Ternate adalah selalu waspada dan siaga menghadapi bencana meletusnya Gamalama yang tak pernah dapat diperkirakan sebelumnya. Dalam kurun waktu setahun terakhir (2011-2012) misalnya, gunung Gamalama tercatat meletus dan memuntahkan debu vulkanik beberapa kali, dua di antaranya yang terbesar terjadi pada awal Desember 2011¹, serta pertengahan September 2012 yang lalu².

¹ Lihat antara lain, “Gunung Gamalama Meletus”, dalam <http://www.jpnn.com/read/2011/12/05/110138/Gunung-Gamalama-Meletus->, diakses tanggal 16 September 2012.

Meskipun demikian tampaknya warga Kota Ternate, salah satu dari sembilan kabupaten/kota di Maluku, sudah terbiasa dengan erupsi Gamalama. Masyarakat setempat sudah merasa menyatu dengan alam Ternate yang sejak era kolonial dikenal sangat kaya akan rempah-rempah. Selama ini relatif tidak ada eksodus besar-besaran masyarakat setempat meninggalkan pulau kecil itu meskipun setiap saat terancam erupsi salah satu gunung paling aktif di Indonesia itu. Seperti terjadi pada beberapa letusan Gamalama terakhir, sebagian masyarakat hanya mengungsi ke lokasi-lokasi yang dianggap aman di pulau Ternate, kemudian setelah itu kembali lagi ke rumah mereka masing-masing setelah tahapan erupsi dianggap berakhir.

Karena itu, kendati terus-menerus didera bencana gunung Gamalama yang mengancam setiap waktu, hal itu relatif tidak mengurangi jumlah penduduk yang tetap ingin bertahan di Ternate. Hal ini tercermin dari fakta bahwa Ternate merupakan kota/kabupaten dengan tingkat kepadatan penduduk tertinggi se-Maluku, yakni 740,1 jiwa/km² dengan luas wilayah hanya 250,85 km², sedangkan dari segi jumlah penduduk, Ternate memiliki penduduk terbanyak

² “Gunung Gamalama Meletus Lagi, Kota Ternate Tertutup Abu”, dalam <http://regional.kompas.com/read/2012/09/16/13580870/Gunung.Gamalama.Meletus.Lagi.Kota.Ternate.Tertutup.Abu>, Minggu, 16 September 2012 | 13:58 WIB.

kedua di Maluku setelah Kabupaten Halmahera Selatan yang berpenduduk 198.032 jiwa (2010).

Tabel IV.1 Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota di Maluku Utara

No.	Kabupaten/Kota	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1	Halmahera Barat	51 316	48 835	100 151
2	Halmahera Tengah	21 952	20 790	42 742
3	Kepulauan Sula	67 210	64 860	132 070
4	Halmahera Selatan	101 255	96 777	198 032
5	Halmahera Utara	82 564	79 017	161 581
6	Halmahera Timur	38 348	34 531	72 879
7	Pulau Morotai	27 350	25 512	52 862
8	Ternate	94 544	91 111	185 655
9	Tidore Kepulauan	45 106	44 400	89 506
	Jumlah	529 645	505 833	1 035 478

Sumber: Statistik Daerah Propinsi Maluku Utara 2010.

Sementara itu secara agama, Kota Ternate adalah wilayah dengan konsentrasi pemeluk Islam terbesar di seluruh Maluku karena mencakup 96,2 persen dari total jumlah penduduk Ternate. Secara historis Ternate

dikenal sebagai pusat kejayaan kerajaan Islam yang tak hanya menguasai wilayah Nusantara bagian timur, dan bahkan hingga Mindanao di Filipina bagian selatan, melainkan juga pernah dengan gagah berani menaklukkan kolonial Portugis. Salah satu Sultan Ternate yang paling disegani pada zamannya adalah Sultan Baabullah (1528-1583) yang hidup dan memimpin Kesultanan Ternate dengan bijak pada abad ke-16. Sultan Baabullah dijuluki "penguasa 72 pulau" yang semuanya berpenghuni (sejarawan Belanda, Valentijn menuturkan secara rinci nama-nama ke-72 pulau tersebut) hingga menjadikan kesultanan Ternate sebagai kerajaan Islam terbesar di Indonesia Timur, di samping Kesultanan Aceh dan Kesultanan Demak yang menguasai wilayah barat dan tengah nusantara kala itu³.

Selain itu, Kesultanan Ternate adalah salah satu dari empat kesultanan di kepulauan Maluku, dan merupakan salah satu kerajaan tertua di Nusantara. Tiga kesultanan lainnya di Maluku adalah Kesultanan Tidore, Kesultanan Jailolo, dan Kesultanan Bacan. Kesultanan Ternate dan Tidore yang saling berdekatan dan terletak di sebelah Pulau Halmahera adalah dua kesultanan yang memiliki peran menonjol dalam menghadapi kekuatan-kekuatan asing yang mencoba menguasai Maluku. Dalam perkembangan selanjutnya,

³ Lihat, http://id.wikipedia.org/wiki/Kesultanan_Ternate

kedua kerajaan ini bersaing memperebutkan hegemoni politik di kawasan Maluku. Kerajaan Ternate dan Tidore merupakan daerah penghasil rempah-rempah, seperti pala dan cengkeh, sehingga daerah ini menjadi salah satu pusat perdagangan rempah-rempah dunia di masa lalu. Namun sisa-sisa masa kejayaan Kesultanan Ternate tersebut kini relatif sudah tidak tampak kecuali bangunan bisu Istana Kesultanan yang lebih sering ditinggalkan oleh Sultan dan Permaisuri yang lebih sibuk sebagai politisi di Jakarta, masing-masing sebagai anggota DPD dan DPR hasil Pemilu 2009.

Tabel IV.2 Jumlah Penduduk Maluku Utara Menurut Agama

No	Kab/ Kota	Agama yang Dianut							Total
		Islam	Kristen	Kato lik	Hin du	Bu dh a	Kho ng Hu Chu	Lain - lain *	
1	Halma hera Barat	40 902	58 525	876	26	7	14	74	100 424
2	Halma hera Tengah	34 359	7 907	141	3	0	0	405	42 815
3	Kepula uan Sula	120 35 8	9 903	1 791	61	3	1	407	132 524
4	Halma hera Selatan	170 64 1	27 559	246	14	8	4	439	198 911
5	Halma hera	63 927	96 030	1 386	22	15	8	459	161 847

Bab IV "Bidadari-Bidadari Perkasa" di Maluku Utara:
Studi Awal atas Kinerja Legislator Perempuan di DPRD Ternate

	Utara								
6	Halma hera Timur	46 583	26 036	310	22	11	4	143	73 109
7	Pulau Morota i	30 823	21 715	57	5	2	2	93	52 697
8	Ternat e	178 67 8	5 744	452	45	41	161	584	185 705
9	Tidore Kepula uan	84 839	5 052	119	2	3	18	22	90 055
	Jumlah	771 11 0	258 471	5 378	200	90	212	2 41 7	1 038 0 87

*Termasuk yang tidak terjawab dan tidak ditanyakan

Sumber: BPS, 2010, dalam

<http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321&wid=8200000000>.

Meskipun secara historis Ternate adalah kerajaan Islam dan secara sosiologis mayoritas masyarakat Ternate adalah pemeluk Islam, namun secara politik, partai-partai Islam tidak pernah mendominasi politik di daerah ini. Sejak Pemilu 1999, 2004, dan 2009, pemilihan anggota DPRD Ternate selalu dimenangkan oleh Partai Golkar. Jadi, walaupun secara nasional pada 1999 pemilu legislatif dimenangkan oleh PDI Perjuangan, pada tingkat DPRD Ternate parpol berlambang kepala banteng tersebut dikalahkan oleh Golkar. Hal yang sama terjadi pada 2009 yang lalu, ketika secara nasional Partai Demokrat unggul, secara lokal Demokrat dikalahkan oleh Golkar.

Kecenderungan yang sama terjadi pada tingkat Provinsi Maluku, baik pada Pemilu 2004 maupun Pemilu 2009. Parpol-parpol Islam dan berbasis Islam pada umumnya hanya menjadi kekuatan menengah dalam percaturan politik lokal di Ternate.

Seperti tampak pada Tabel IV.3, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) hanya merebut empat kursi DPRD Ternate dalam Pemilu 1999, kemudian merosot menjadi masing-masing dua kursi pada Pemilu 2004 dan 2009. Kecenderungan yang sama, bahkan lebih buruk, dialami oleh parpol Islam dan berbasis Islam lainnya seperti Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Bintang Reformasi (PBR), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). PKB bahkan gagal memperoleh kursi pada Pemilu 1999 dan 2004, sedangkan PBB tidak memperoleh satu pun kursi DPRD pada Pemilu 2004.

Tabel IV.3 Perolehan Kursi Parpol di DPRD Ternate (1999-2009)

No.	Partai Politik	Perolehan Kursi Pemilu Legislatif		
		Pemilu 1999*)	Pemilu 2004	Pemilu 2009
1	Partai Golkar	11	6	6
2	PDI Perjuangan	4	2	2
3	Partai Persatuan Pembangunan	4	2	2
4	Partai Bulan Bintang	1	-	2

Bab IV “Bidadari-Bidadari Perkasa” di Maluku Utara:
Studi Awal atas Kinerja Legislator Perempuan di DPRD Ternate

5	Partai Amanat Nasional	1	3	2
6	Partai Persatuan	1	-	-
7	Partai Keadilan Sejahtera	-	2	2
8	Partai Demokrat	-	2	3
9	Partai Demokrasi Kebangsaan	-	5	-
10	Partai Bintang Reformasi	-	2	1
11	Partai Karya Peduli Bangsa	-	1	1
12	Partai Hanura	-	-	2
13	Partai Gerindra	-	-	1
14	Partai Kebangkitan Bangsa	-	-	1

Catatan: *Tidak termasuk anggota TNI/Polri yang diangkat sebanyak 3 orang.

Sumber: Diolah dari data KPU Kota Ternate.

Gambaran menarik lainnya dari Tabel IV.3 di atas adalah semakin fragmentatifnya peta politik di DPRD Kota Ternate. Jika peta politik di DPRD hasil Pemilu 1999 hanya terdapat enam parpol yang mampu meraih kursi, dan pada Pemilu 2004 meningkat menjadi sembilan parpol peraih kursi, maka pada Pemilu 2009 jumlah parpol yang berhasil masuk ke DPRD Ternate menjadi 12 partai politik. Meski jumlah parpol peraih kursi meningkat, Partai Demokrasi Kebangsaan yang

cukup berjaya pada Pemilu 2004 dengan meraih lima kursi DPRD, justru tidak memperoleh satu pun kursi pada 2009. Kenyataan ini tampaknya terkait dengan perubahan sikap politik Sultan Ternate, Mudaffar Syah, yang pada Pemilu 2004 mendukung dan berkampanye untuk PDK, namun kemudian pindah ke Partai Demokrat pada Pemilu 2009 meski tidak mampu mendongkrak popularitas parpol yang didirikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tersebut. Ketika Sultan Ternate mendukung Golkar pada 1999, parpol warisan Orde Baru ini menang dengan sukses di Ternate dengan meraih 11 kursi dari 22 kursi DPRD Ternate yang diperebutkan dalam pemilu –karena tiga kursi lagi dari total 25 kursi Dewan diangkat dari TNI/Polri.

III. Perempuan Ternate di Tengah Dominasi Pria

Secara umum hasil Pemilu 2009 untuk DPRD Kota Ternate memperlihatkan meningkatnya keterwakilan perempuan dibandingkan pemilu sebelumnya (2004). Seperti dikemukakan di awal tulisan ini, empat kursi dari 25 kursi DPRD Ternate dimenangkan oleh caleg perempuan, yakni masing-masing seorang dari Golkar, PAN, PDI-P, dan Hanura. Perolehan kursi para caleg perempuan di DPRD Ternate ini relatif lebih tinggi dibandingkan DPRD Maluku utara yang hanya

berjumlah empat orang dari 45 orang anggota DPRD tingkat provinsi.

Perolehan sekitar 16 persen kursi perempuan di DPRD Ternate tersebut dapat dikatakan belum optimal jika dihubungkan dengan urgensi pemenuhan prasyarat minimal 30 persen keterwakilan perempuan dalam politik pada umumnya, dan di dalam lembaga parlemen khususnya. Walaupun demikian, apabila dibandingkan dengan pencapaian delapan daerah kabupaten dan kota lain di Maluku, perolehan empat kursi perempuan di DPRD Ternate dapat dikatakan cukup berhasil, karena pada umumnya hanya satu hingga dua wakil perempuan yang berhasil masuk DPRD kabupaten/kota lainnya.

Upaya partai-partai politik untuk memenuhi persyaratan minimal 30 persen keterwakilan perempuan sebenarnya telah dilakukan pada tingkat pencalonan anggota DPRD. Seperti tampak dalam Tabel IV.4, jumlah caleg perempuan di tiga Dapil untuk DPRD Ternate telah melebihi 30 persen, yakni 36,4 persen (Dapil 1), 33,9 persen (Dapil 2), dan 33,8 persen (Dapil 3). Namun ketika harus bersaing bebas merebut dukungan konstituen melalui pemilu dengan sistem proporsional terbuka atau mekanisme suara terbanyak, hanya beberapa orang caleg perempuan yang berhasil terpilih sebagai anggota DPRD.

Tabel IV.4 Perbandingan Caleg Laki-laki dan Perempuan untuk DPRD Ternate (2009)

Caleg DPRD Kota Ternate	Daerah Pemilihan						Total
	Dapil 1		Dapil 2		Dapil 3		
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
Laki-laki	154	63,6	158	66,1	51	66,2	363
Perempuan	88	36,4	81	33,9	26	33,8	195
Total	242		239		77		558

Sumber: Diolah dari data KPU Kota Ternate (2009).

Dari 37 parpol peserta Pemilu 2009 untuk DPRD Ternate, sembilan parpol di antaranya tidak memenuhi persyaratan minimal 30 persen caleg perempuan. Tiga dari sembilan parpol tersebut justru parpol-parpol besar pada tingkat nasional, yakni Golkar (hanya 26 persen caleg perempuan), PDI-P (28 persen), dan Demokrat bahkan hanya 10 persen dari caleg yang diajukan berjenis kelamin perempuan⁴.

Menarik bahwa empat orang caleg perempuan terpilih tersebut ternyata memang memiliki sumberdaya politik, ekonomi, dan kultural relatif menonjol dibandingkan para caleg perempuan lainnya. Seperti disinggung sebelumnya, tiga dari empat orang

⁴ Diolah dari data KPU Kota Ternate tentang Daftar Calon Tetap DPRD Ternate untuk Pemilu 2009.

caleg perempuan yang berhasil meraih kursi DPRD tersebut ternyata adalah ketua parpol mereka masing-masing, sedangkan seorang lainnya adalah salah satu wakil ketua parpol. Itu artinya, empat caleg perempuan yang berhasil tersebut memang memiliki sumberdaya politik, ekonomi, dan kultural yang lebih dibandingkan para caleg perempuan lainnya.

Secara ekonomi, salah seorang caleg perempuan (Husni Bopeng) sebelum terjun ke politik dan menjadi caleg, berprofesi sebagai pengusaha atau kontraktor, seorang lainnya (Merlisa) adalah isteri dari kontraktor yang cukup berhasil di Ternate, sedangkan satu orang lagi (Erni Drakel) adalah anak dari pengusaha sukses di daerah tersebut. Modal politik dan ekonomi ini ditengarai menjadi salah satu faktor penting di balik kemampuan mereka memobilisasi dukungan konstituen dalam pemilu multipartai yang memerlukan dukungan finansial yang besar⁵. Di sisi lain, sistem proporsional dengan mekanisme suara terbanyak, menuntut para kandidat berkompetisi secara bebas, sehingga kemampuan finansial dalam membiayai kampanye politik dan pencitraan diri yang amat mahal turut menentukan keberhasilan para caleg dalam Pemilu 2009 yang lalu.

⁵ Wawancara dengan Herman Usman, sosiolog dan pengamat politik, di Ternate, Juli 2012.

Secara kultural faktor kekerabatan menjadi salah satu variabel yang menentukan pula dalam keberhasilan para caleg perempuan. Salah seorang caleg perempuan yang berhasil (Vulkanita) misalnya, meski bukan seorang pengusaha, tidak bersuamikan pengusaha, dan bukan anak pengusaha, namun berhasil meraih popularitas dari ketokohan suaminya sebagai sosok Camat yang berhasil di Ternate. Hal itu terbukti dari data hasil Pemilu 2009 yang menunjukkan perolehan suara signifikan yang diraih Vulkanita terutama diperoleh dari wilayah kecamatan di mana suaminya pernah bertugas sebagai Camat.

IV. Profil Dua Orang Legislator Perempuan

Seperti dikemukakan sebelumnya, tiga dari empat orang wakil rakyat perempuan yang duduk di DPRD Ternate adalah pimpinan partai dengan posisi sebagai ketua, orang nomor satu di internal partai mereka masing-masing. Mereka adalah Husni Bopeng (43 tahun, PAN), Merlisa Marsaoly (30-an tahun, PDI-P), dan Erni Drakel (37 tahun, Hanura). Seorang lainnya, Gamalia Vulkanita Barakati, sering dipanggil dengan nama Vulkanita (31 tahun), meskipun tidak menjabat sebagai ketua parpolnya, namun saat penelitian ini dilakukan masih menjabat sebagai salah satu wakil ketua, yakni Wakil Ketua DPD II Golkar yang membidangi Kerjasama Organisasi Masyarakat.

Dengan demikian, seperti dikemukakan sebelumnya, empat legislator perempuan di DPRD Ternate adalah pimpinan partai mereka masing-masing, yakni tiga orang menjabat sebagai ketua, dan seorang lainnya sebagai wakil ketua parpolnya.

Untuk memperoleh gambaran utuh mengenai para “bidadari perkasa” dari Ternate tersebut, di bawah ini akan diuraikan sekilas profil dua orang di antara mereka, yakni Husni Bopeng yang menjabat sebagai Wakil Ketua DPRD Ternate, dan G. Vulkanita, anggota Komisi II DPRD Ternate.

IV.1 Husni Bopeng (Wakil Ketua DPRD, Ketua DPC PAN Ternate)

Sebelum terjun ke politik dan menjadi anggota DPRD Ternate, Husni Bopeng dikenal sebagai seorang pengusaha, atau tepatnya kontraktor. Ibu dari tiga orang anak yang sudah menjelang dewasa tersebut adalah isteri dari Umar Mahmud Bopeng, Ketua Fraksi PAN di DPRD Malut. Umar Mahmud Bopeng sendiri telah menjadi anggota DPRD Malut sejak 2004, dan kemudian terpilih kembali untuk periode kedua pada Pemilu 2009. Selain menjadi Ketua Fraksi, Umar Mahmud Bopeng adalah Ketua Majelis Pertimbangan Partai pada Dewan Pimpinan Wilayah PAN Maluku Utara.

Popularitas suami sebagai salah seorang pimpinan PAN di Malut yang juga menjadi anggota DPRD Malut tersebut tampaknya turut mendongkrak elektabilitas Husni Bopeng pada Pemilu 2009 yang lalu. Meskipun berada di urutan ke-3 dalam daftar caleg PAN untuk daerah pemilihan (Dapil) II DPRD Kota Ternate, Husni Bopeng yang sering dipanggil sebagai Nini oleh koleganya di Dewan, berhasil mengumpulkan suara terbanyak dalam Pemilu 2009, mengalahkan sebagian besar caleg pria yang diajukan partai yang dipimpinnya. Dari 12 orang caleg PAN untuk DPRD Ternate di Dapil II, delapan orang di antaranya adalah pria, sedangkan empat orang lainnya perempuan, termasuk Nini.

Terkait keterlibatannya dalam politik dan akhirnya menjadi anggota DPRD Ternate, Husni Bopeng antara lain mengemukakan⁶:

“Saya memulai karir politik sejak 2004. Pada mulanya saya ikut-ikutan saja karena sejak awal saya adalah simpatisan Partai Amanat Nasional (PAN). Tetapi yang membuat saya kemudian terjun langsung ke politik karena suami saya juga. Suami adalah anggota DPRD provinsi (Malut) dari PAN, sudah dua

⁶ Wawancara dengan Husni Bopeng, legislator perempuan DPRD Ternate dari PAN, Juli 2012. Husni yang sering dipanggil Nini di lingkungannya adalah Wakil Ketua DPRD sekaligus Ketua DPC PAN Ternate.

periode sejak 2004. Jadi saya terjun ke politik lebih dominan karena suami. Awal mulanya saya ikut-ikutan. Suami saya kampanye dalam pemilu (2004) saya ikut mendampingi. Walaupun saya juga pengurus partai [ketika itu] sebagai wakil ketua bidang pemberdayaan perempuan, saya belum begitu aktif. Pada 2009 saya sebenarnya belum berniat terjun langsung ke politik menjadi caleg. Namun karena desakan partai untuk memenuhi kuota keterwakilan perempuan dan juga karena dukungan masyarakat yang kecewa dengan memilih laki-laki, setelah duduk [di DPRD] mereka “lupa” [kepentingan rakyat], saya akhirnya ikut terpacu untuk menjadi caleg... Ternyata kemudian saya memperoleh suara terbesar, mengalahkan Ketua DPC PAN pada waktu itu”.

IV.2. Gamaliya Vulkanita Barakati (Wakil Ketua DPD II Golkar, anggota Komisi II DPRD Ternate)

Vulkanita dapat dikatakan relatif baru memasuki dunia politik. Ia merupakan anggota legislatif termuda di antara 25 orang anggota DPRD Ternate. Legislator perempuan yang mewakili Partai Golkar ini mengaku bahwa popularitas suaminya sebagai Camat termuda se Maluku Utara turut memberi andil dan kontribusi keberhasilannya, sehingga terpilih sebagai anggota

DPRD Ternate periode 2009-2014. Sebelum menjadi anggota Dewan, Vulkanita sebenarnya adalah ibu rumah tangga biasa yang setia mendampingi suami dan mengurus anak-anaknya yang masih kecil⁷.

Meskipun Vulkanita berada di urutan ke-11 dari 12 orang caleg yang diajukan Golkar di Dapil I untuk DPRD Kota Ternate, namun ia akhirnya berhasil meraih dukungan ketiga terbesar di dapilnya, mengalahkan tiga perempuan dan enam pria lainnya di dapil yang sama. Di dapil yang mencakup wilayah Kecamatan Ternate Selatan dan Kecamatan Pulau Moti ini Golkar berhasil memperoleh tiga kursi dari 12 kursi DPRD yang tersedia untuk Kota Ternate. Ibu dari dua orang anak yang masih balita ini bisa dikatakan sebagai wajah baru dalam politik di Ternate. Sebelum menjadi anggota DPRD, Vulkanita sebenarnya hanya seorang ibu rumah tangga biasa yang sewaktu-waktu aktif di kegiatan PKK lantaran posisinya sebagai isteri Camat, yakni Camat Pulau Moti, kemudian Camat Ternate Selatan. Terkait pengalamannya masuk ke dalam DPRD, Vulkanita antara lain menceritakan:

“Kebetulan suami saya menjabat sebagai camat, [yakni] Camat Kecamatan Pulau Moti, masih dalam lingkup wilayah Kota Ternate. Di situ sebagai isteri camat, saya disibukkan dengan kegiatan PKK.

⁷ Wawancara dengan Vulkanita, Juli 2012, di Ternate.

Bab IV “Bidadari-Bidadari Perkasa” di Maluku Utara:
Studi Awal atas Kinerja Legislator Perempuan di DPRD Ternate

Setelah suami saya dipindah-tugaskan sebagai Camat Ternate Selatan, kesibukan saya di PKK juga meningkat. Mungkin karena kedekatan saya dengan masyarakat dan kebetulan orangtua saya juga sudah lama di Golkar, saya mula-mula diminta sebagai penasehat KPPG (Kesatuan Perempuan Partai Golkar) dan saya bersedia... Beberapa tahun kemudian, pada akhir 2008, saya diminta oleh DPD Golkar Kota Ternate untuk menjadi caleg. Karena merasa terpanggil dan juga karena pengalaman saya dengan masyarakat di lapangan, saya akhirnya bersedia setelah meminta dukungan suami dan keluarga. Alhamdulillah saya akhirnya terpilih”⁸.

Namun demikian meningkatnya aktivitas di luar rumah sebagai wakil rakyat tidak mengubah pola hidup Vulkanita seperti telah dijalaninya selama ini. Kegiatan rutin yang bersifat domestik rumah tangga seperti mencuci pakaian, memasak, dan mengurus anak tetap dilakukannya. Begitu pula jadwal rutusnya, perempuan yang pernah kuliah di Jurusan Perikanan Universitas Pattimura ini masih tetap menjalani kegiatan rutusnya sebagai ibu rumah tangga, antara lain kegiatan berbelanja ke pasar tradisional setiap dua hari sekali.

⁸ *Ibid.*

Sebagai wajah-wajah baru di DPRD Kota Ternate, Husni Bopeng, Vulkanita, Merlisa, dan Erni Drakel berusaha memahami tugas, fungsi, dan tanggung jawab mereka sebagai wakil rakyat pada umumnya dan wakil kaum perempuan pada khususnya. Namun demikian, menurut Husni Bopeng dan Vulkanita, tidak mudah bagi mereka yang berstatus legislator perempuan berperan maksimal seperti yang diharapkan masyarakat. Apalagi mereka hanya berjumlah empat orang dari total 25 orang anggota DPRD Ternate. Karena itu selama sekitar tiga tahun menjadi anggota DPRD, Husni Bopeng dan Vulkanita mengaku bahwa mereka berempat telah mencoba bekerja maksimal untuk menyerap dan kemudian memenuhi aspirasi dan kepentingan masyarakat Ternate, khususnya kaum perempuan. Diakui, baik oleh Husni Bopeng maupun Vulkanita, peran ganda mereka, sebagai politisi atau legislator perempuan di satu pihak, dan peran domestik sebagai ibu rumah tangga di pihak lain, tidak begitu mudah, apalagi kadang-kadang harus menghadapi cibiran kaum pria yang belum sepenuhnya percaya pada kemampuan mereka sebagai wakil kaum perempuan.

V. Kinerja Legislator Perempuan

Tuntutan pemenuhan keterwakilan perempuan tidak semata-mata terkait kehadiran fisik wakil perempuan

di lembaga legislatif seperti DPRD, melainkan juga sejauh mana ide atau gagasan tentang kepentingan kaum perempuan terwakili dalam kebijakan publik. Terkait soal ini, empat legislator perempuan di DPRD Ternate, meskipun mengaku telah berusaha bekerja maksimal, sejauh ini mereka sebenarnya relatif belum menemukan format kontribusi yang tepat bagi peningkatan perjuangan kepentingan kaum perempuan. Dua di antara empat orang legislator tersebut, Husni Bopeng dan Vulkanita, mengaku berkampanye untuk kepentingan perempuan, hal itu belum tercermin dalam kinerja mereka di DPRD setempat.

Dalam konteks fungsi legislasi misalnya, meskipun pada saat penelitian ini dilakukan DPRD Ternate telah mengagendakan untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang "Penyelenggaraan Perlindungan terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan", draft naskah tersebut tidak berasal dari DPRD, khususnya para legislator perempuan. Naskah Ranperda justru disiapkan oleh Pemerintah Kota Ternate. Para legislator perempuan juga relatif belum tampak antusias merespons dan mengangkat isu serta kepentingan perempuan dalam perumusan kebijakan di DPRD. Hal itu tampak antara lain ketika pembahasan alokasi APBD berlangsung di DPRD, para anggota perempuan DPRD Ternate

cenderung “tidak *care*”⁹. Realitas ini tampaknya terkait dengan fakta bahwa mereka pada umumnya termasuk wajah baru dalam politik lokal setempat, belum berpengalaman, dan tidak satu orang pun yang sebelumnya pernah aktif dan menjadi bagian organisasi atau jaringan perempuan. Artinya, keterpilihan mereka sebagai legislator tampaknya lebih karena memiliki modal politik, ekonomi, dan kultural daripada caleg perempuan lainnya ketimbang dilatari oleh keberpihakan mereka terhadap isu-isu sosial, ekonomi, dan politik yang terkait kepentingan kaum perempuan.

Dalam konteks Maluku Utara pada umumnya dan Kota Ternate khususnya, salah satu isu sosial yang terkait kepentingan kaum perempuan adalah penegakan hukum dan keadilan bagi para pelaku tindak kekerasan terhadap kaum perempuan dan anak. Seperti diketahui, kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) misalnya, sering terjadi dan dialami kaum perempuan di Ternate namun para korban belum memperoleh rasa keadilan atas tindak kekerasan yang dialaminya. Apalagi banyak kasus KDRT yang tidak terungkap secara publik sebagai akibat terbatasnya pengetahuan para korban atas hak-hak hukum mereka, masih minimnya para korban melaporkan tindak kekerasan yang dialaminya, serta kurangnya perhatian

⁹ Wawancara dengan Vivera Lily M. Harly, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, Juli 2012 di Ternate.

dan keseriusan para penyelenggara negara dan aparat penegak hukum menyelesaikannya.

Sebagai gambaran, di wilayah Ternate yang relatif kecil dan berpenduduk kurang dari 200 ribu jiwa, kasus-kasus tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak relatif tinggi. Pada tahun 2008, kasus tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak berjumlah 67 kasus yang mencakup KDRT, pemerkosaan, pencabulan, penculikan, dan pengeroyokan. Pada tahun berikutnya (2009), jumlah kasus meningkat menjadi 98 kasus, dan jumlah kasus KDRT menempati jumlah terbesar dibandingkan kasus-kasus tindak kekerasan lainnya. Pada tahun 2010, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak tidak berkurang, yakni sekitar 98 kasus seperti tahun sebelumnya, juga dengan jumlah kasus KDRT tetap yang terbesar dibandingkan yang lain¹⁰. Sejauh ini para legislator perempuan belum merespons secara serius terkait cara penanganan dan penyelesaian berbagai

¹⁰ Data bersumber dari Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate. Secara nasional, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menerima 119.107 laporan kasus kekerasan terhadap kaum perempuan sepanjang tahun 2011 yang lalu, di mana sebagian besar atau sekitar 95 persen adalah kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Lihat wawancara Ketua Komnas Perempuan, Y. Chuzaifah, dalam

<http://www.merdeka.com/khas/banyak-kekerasan-terhadap-perempuan-atas-nama-agama-wawancara-y-chuzaifah-2.html>,
Jumat, 20 April 2012 10:33:45.

Diakses

kasus tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang cukup tinggi di daerah tersebut. Menurut Vivera Lily M. Harly, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, selaku wakil rakyat para legislator perempuan di DPRD Ternate semestinya memiliki kepedulian atas penanganan para korban kasus-kasus KDRT melebihi kepedulian para pemangku kepentingan lainnya¹¹.

Berbagai unsur masyarakat Ternate lainnya juga mengkonfirmasi masih terbatasnya perhatian dan komitmen para legislator perempuan di DPRD terhadap kepentingan kaum perempuan dan anak. Sebagian narasumber mengemukakan antara lain minimnya rekam jejak mereka dalam soal tersebut sebagai penyebabnya¹². Namun narasumber yang lain lagi beranggapan bahwa faktor keterpilihan yang lebih dilatarbelangi gabungan faktor kekerabatan para caleg perempuan di satu pihak dan politik uang di pihak lain, ditengarai menjadi variabel penting yang menyebabkan masih relatif rendahnya kontribusi para legislator perempuan terhadap isu perempuan dan anak di Ternate¹³.

¹¹ Wawancara dengan Vivera Lily M. Harly, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, Juli 2012 di Ternate.

¹² Antara lain dikemukakan oleh Abdullah Bandang, Ketua KPU Kota Ternate, dalam wawancara, Juli 2012 di Ternate.

¹³ Wawancara dengan Herman Usman, sosiolog dan pengamat politik, di Ternate, Juli 2012.

Selain itu, para “bidadari perkasa” di DPRD Ternate juga dinilai kurang atau belum memanfaatkan jaringan dan kerjasama dengan para aktivis perempuan yang ada di kota bekas ibukota Provinsi Maluku ini. Padahal, para aktivis perempuan sering mengangkat berbagai persoalan yang dihadapi kaum perempuan (dan anak) di Ternate, termasuk kasus-kasus KDRT yang tidak pernah benar-benar terselesaikan secara adil melalui jalur hukum. Singkatnya, para legislator perempuan kurang berinteraksi dengan para aktivis perempuan setempat, sehingga kinerja mereka di DPRD Ternate relatif belum ber-perspektif serta ber-orientasi pengarus-utamaan gender. Realitas ini tampaknya kurang begitu disadari oleh para legislator perempuan sendiri, sehingga relatif belum banyak inisiatif kebijakan ber-perspektif gender yang diperjuangkan empat orang “bidadari perkasa” di DPRD Ternate.

VI. Penutup

Berlakunya sistem multipartai sejak Pemilu 1999 membuka kesempatan yang lebih luas bagi kaum perempuan di Indonesia untuk turut terlibat dalam kehidupan politik. Kesempatan tersebut semakin terbuka ketika pada Pemilu 2004, UU Pemilu mengatur agar partai-partai politik memperhatikan keterwakilan minimum 30 persen perempuan dalam pengajuan calon

anggota legislatif. Langkah lebih maju lagi diatur dalam UU Partai Politik yang diterbitkan menjelang Pemilu 2009 ketika parpol diharuskan memenuhi keterwakilan minimum 30 persen perempuan dalam kepengurusan parpol di tingkat pusat.

Walaupun demikian berbagai kendala masih dihadapi kaum perempuan sendiri dalam pemenuhan minimum 30 persen keterwakilan perempuan. Beberapa kendala itu di antaranya, **pertama**, masih melembaganya persepsi dan kepercayaan mayoritas masyarakat bahwa wilayah kaum perempuan sebenarnya lebih di area privat dan domestik ketimbang publik. **Kedua**, masih kuatnya nilai-nilai agama dan adat yang membatasi aktivitas perempuan di luar rumah, sehingga dunia politik seolah-olah merupakan dunia laki-laki yang “tabu” dan bahkan mungkin “haram” bagi kaum perempuan. **Ketiga**, sebagai akibat dua faktor sebelumnya, tidak banyak kaum perempuan yang mau melibatkan diri dalam kehidupan politik. **Keempat**, sulit dipungkiri bahwa para pimpinan parpol –yang didominasi laki-laki— masih cenderung membatasi keterlibatan dan partisipasi kaum perempuan dalam politik, baik sebagai pengurus parpol serta sebagai caleg dan wakil rakyat, maupun untuk jabatan publik lainnya.

Empat kendala tersebut juga cenderung dirasakan oleh para legislator terpilih di DPRD Ternate. Namun demikian, seperti pengalaman Husni Bopeng

dan Vulkanita, kekecewaan masyarakat Ternate terhadap kinerja para legislator laki-laki, tampaknya membuka sedikit peluang bagi para perempuan di daerah untuk turut terlibat dalam kehidupan politik. Keberhasilan para legislator perempuan tersebut menjadi pemimpin parpol mereka pada saat yang sama jelas membuktikan terbukanya peluang tersebut.

Hanya saja persoalan yang dihadapi para "bidadari perkasa" di DPRD Ternate adalah masih terbatasnya kapasitas mereka, baik dalam merumuskan isu-isu kebijakan strategis terkait kepentingan perempuan, maupun dalam mengelola isu yang berorientasi pengarus-utamaan gender. Keterbatasan kapasitas ini bisa jadi antara lain terkait dengan fakta belum terbangunnya jaringan antara para legislator perempuan DPRD dengan para aktivis dan pejuang kepentingan perempuan di luar DPRD. Sebagian narasumber penelitian ini misalnya menyayangkan minimnya respons para "bidadari perkasa" DPRD Ternate jika berbagai elemen masyarakat hendak mengundang mereka dalam diskusi publik ataupun kegiatan lain yang menuntut kehadiran serta keterlibatan para wakil perempuan.

Daftar Pustaka

Referensi Dokumen

Badan Pusat Statistik 2010

Daftar Calon Tetap DPRD Ternate KPU Kota Ternate
untuk Pemilu 2009.

Statistik Daerah Propinsi Maluku Utara

Referensi Website (Internet)

http://id.wikipedia.org/wiki/Kesultanan_Ternate

<http://regional.kompas.com/read/2012/09/16/13580870/Gunung.Gamalama.Meletus.Lagi.Kota.Ternate.Tertutup.Abu>

<http://www.jpnn.com/read/2011/12/05/110138/Gunung-Gamalama-Meletus->

<http://www.merdeka.com/khas/banyak-kekerasan-terhadap-perempuan-atas-nama-agama-wawancara-y-chuzafah-2.html>

Referensi Transkrip Wawancara

Wawancara Abdullah Bandang, Ketua KPU Kota
Ternate, Juli 2012 di Ternate.

Bab IV "Bidadari-Bidadari Perkasa" di Maluku Utara:
Studi Awal atas Kinerja Legislator Perempuan di DPRD Ternate

Wawancara dengan Herman Usman, sosiolog dan pengamat politik, di Ternate, Juli 2012.

Wawancara dengan Husni Bopeng, legislator perempuan DPRD Ternate dari PAN, Juli 2012.

Wawancara dengan Vivera Lily M. Harly, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, Juli 2012 di Ternate.

Wawancara dengan Vulkanita, Juli 2012, di Ternate.

BAB V

Pergulatan di Tengah Marginalisasi dan Dominasi Kultur Patriarki: Perempuan, Partai Politik & Parlemen di Nusa Tenggara Barat

Oleh:

Sri Yanuarti

I. Pengantar

Keterwakilan perempuan di dalam parlemen merupakan suatu keniscayaan. Hal ini terutama terkait dengan pembuatan kebijakan publik yang bersentuhan dengan kepentingan perempuan baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun demikian, kesadaran akan pentingnya representasi perempuan masih belum dipahami dengan baik oleh masyarakat secara umum. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di dalam parlemen, maka dilakukan upaya *affirmative action* di dalam pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu). Upaya *affirmative action* ini telah mulai dilaksanakan Indonesia sejak Pemilu Tahun 2004, melalui UU Pemilu yang mengatur kuota pencalonan legislatif perempuan sebanyak 30 persen. Meski upaya

kuota telah dilakukan, namun hasil Pemilu 2004 dan 2009 belum menunjukkan angka keberhasilan yang signifikan.

Padahal, kehadiran perempuan dalam ranah politik menjadi sangat penting. Hal ini dikarenakan: *Pertama*, perempuan telah bekerja di banyak bidang namun tidak memiliki saluran politik. Oleh karena itu, diperlukan keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan; *Kedua*, kebijakan-kebijakan negara memiliki dampak yang berbeda antara warga negara perempuan dan warga negara laki-laki; *Ketiga*, kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan perempuan tersebut seringkali dianggap sudah pasti terpenuhi oleh para anggota parlemen laki-laki. Padahal di lain pihak, kepentingan khusus perempuan tidak mendapatkan porsi yang cukup dalam proses pengambilan kebijakan politik yang ada.

Pemerintah Indonesia memang berkomitmen untuk menjunjung hak-hak perempuan melalui berbagai peraturan hukum dan menunjukkannya dengan menandatangani sejumlah komitmen dan konvensi internasional terkait dengan kesetaraan jender. Keputusan Presiden yang dikeluarkan tahun 2000 telah memberikan mandat untuk pengarusutamaan jender kepada pemerintah, khususnya kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang telah membuat sebuah undang-undang baru tentang kesetaraan jender. UU ini menggantikan Keputusan Presiden dalam memastikan kebijakan-kebijakan yang

sensitif jender supaya diimplementasikan di keseluruhan kementerian dan pemerintahan lokal.

Meskipun tidak ada hambatan secara hukum bagi keterlibatan perempuan di politik dan pemerintahan, dan meskipun jumlah keterlibatan itu meningkat, tetap saja angka partisipasi perempuan dalam ranah politik masih rendah. Hal ini diperlihatkan dari keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) yang hanya sebesar 18 persen. Demikian juga jumlah perempuan tenaga kerja di sektor pelayanan publik, meski angkanya mencapai 45,4 persen, namun keberadaan mereka sebagian besar ada di eselon-eselon yang rendah (2, 3 dan 4). Hanya sembilan persen yang ada di eselon satu adalah perempuan.

Di NTB, jumlah keterwakilan perempuan di parlemen belum mencapai hasil yang maksimal. Pada pemilu tahun 2009, dari total anggota legislatif yang berjumlah 55 orang, perempuan hanya mendapatkan enam kursi atau hanya 10,9 persen. Masih jauh dari hasil yang diharapkan. Padahal, keberadaan perempuan dalam parlemen di daerah seperti NTB sangat diperlukan, mengingat keberadaan perempuan yang masih cukup memprihatinkan dalam segala bidang seperti sosial, ekonomi, politik, hukum, demokrasi, HAM, dll.

Bab ini akan membahas tentang sejauhmana partisipasi politik perempuan di NTB baik di partai politik maupun parlemen. Selain itu, juga akan dibahas *bagaimana* kinerja anggota DPRD perempuan di NTB

dan Kota Mataram, serta bagaimana strategi mereka untuk meningkatkan daya tawar tentang kepentingan perempuan dalam berbagai kebijakan publik yang ada.

II. Perempuan dan Dinamika Sosial di Nusa Tenggara Barat

Daerah Nusa Tenggara Barat (NTB) termasuk wilayah yang cukup tertinggal. Survey BPS pada tahun 2010 menyebutkan bahwa Indeks Prestasi Manusia (IPM) NTB berada di urutan 32 dari 33 provinsi di Indonesia. Pada tahun 2011, IPM provinsi NTB lebih anjlok lagi dan berada pada urutan paling akhir alias 33. Hal tersebut tentu cukup memprihatinkan sebab salah satu indikator yang dijadikan parameter IPM tersebut adalah ekonomi (kesejahteraan), kesehatan, dan pendidikan. Angka pengangguran di NTB cukup tinggi mencapai 110.542 orang dan pengangguran perempuan 66.000 orang, dengan pendapatan perkapita 7,3 juta/tahun. Demikian juga dengan masalah kesehatan dan pendidikan. Angka kematian ibu melahirkan cukup tinggi. Di beberapa daerah kabupaten banyak dijumpai kasus gizi buruk. Sedangkan angka buta aksaranya juga cukup memprihatinkan, mencapai 22 persen.

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

Tabel V.1. Persentase Penduduk Miskin di NTB Tahun 2005-2009

Kode	Kabupaten/Kota	Persentase				
		2005	2006	2007	2008	2009
(1)	(2)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1	Kab. Lombok Barat	31.60	31.24	28.97	25.97	24.02
2	Kab. Lombok Tengah	26.52	27.98	25.74	22.32	20.94
3	Kab. Lombok Timur	27.01	27.74	25.60	25.43	23.96
4	Kab. Sumbawa	28.81	30.99	28.78	25.31	23.85
5	Kab. Dompu	28.00	30.68	28.57	24.52	21.76
6	Kab. Bima	24.93	27.40	25.12	21.79	20.42
7	Kab. Sumbawa Barat	27.98	30.50	28.63	24.27	23.01
71	Kota Mataram	10.03	11.71	9.67	16.13	15.41
72	Kota Bima	13.40	13.99	11.85	14.38	13.65

Sumber: Data BPS Provinsi NTB

Tabel V.2. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut
Kab/Kota Provinsi NTB

No	Kab/Kota	1996	1999	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1	Lombok Barat	53,00	43,11	55,00	57,00	57,80	58,73	59,34	60,53	61,27
2	Lombok Tengah	52,56	46,03	53,90	56,90	57,90	58,48	59,02	59,66	60,26
3	Lombok Timur	54,52	46,54	56,10	58,80	59,50	60,31	61,12	61,77	62,21
4	Sumbawa	62,51	54,08	61,00	63,20	64,00	64,76	64,99	65,36	65,72
5	Dompus	60,61	48,79	58,40	62,40	63,30	63,90	64,04	64,40	64,93
6	Bima	63,68	55,21	59,00	60,20	61,70	63,13	63,86	64,39	64,81
7	Sumbawa Barat	-	-	-	61,90	63,40	65,01	65,52	65,64	66,16
8	Kota Mataram	66,03	58,29	65,20	68,80	69,40	69,82	70,71	71,41	71,82
9	Kota Bima	-	-	-	63,50	64,20	65,94	67,13	67,52	68,02

Sumber: Data BPS Provinsi NTB

NTB juga merupakan salah satu wilayah yang paling banyak mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri, terutama untuk jenis *un-skill labour*. Di Lombok Timur misalnya, setiap tahunnya mengirimkan Tenaga Kerja Wanita (TKW) sebanyak kurang lebih dua belas (12) ribu orang dan 70 persen diantaranya adalah perempuan. Minat bekerja di luar negeri itu tidak

terlepas dari dukungan sanak keluarga. Bahkan, para istri rela ditinggal pergi sang suami untuk jangka waktu beberapa tahun, meskipun harus menyandang predikat janda. Status janda itu hanya bersifat sementara semenjak ditinggal pergi suaminya ke luar negeri, sehingga warga setempat sering menggunakan istilah "janda malaysia" (jamal) kepada mereka. Impian akan menjadi pengusaha kaya setelah sang suami sukses menjadi pekerja di luar negeri turut memberi andil dalam mendorong suami atau istri menjadi TKI.¹

Sayangnya, status "jamal" seringkali berubah menjadi status janda permanen karena sang suami menikah lagi. Untuk menghidupi sang anak, janda-janda tersebut bekerja menjadi buruh tani, pedagang bakulan, dan tenaga kasar lainnya. Sedangkan bagi tenaga kerja perempuan, kontribusi mereka di bidang ekonomi tidak menjamin mereka tidak diceraikan suami. Mereka seringkali harus menjanda karena suami yang berada di kampung halamannya berselingkuh atau menikah lagi dengan perempuan lain karena tidak tahan ditinggal lama sang istri yang menjadi TKW.

Dengan posisi demikian, tidak mengherankan bila Provinsi NTB yang berpenduduk empat juta lebih, mendapat kontribusi ekonomi yang cukup signifikan dari warga perempuannya. Sebanyak 97 persen dari pekerja sektor informal adalah perempuan yang menyumbang penghasilan pada APBD setempat. Begitu pun remiten Tenaga Kerja Indonesia asal NTB

¹ Survei Tenaga Kerja NTB, Universitas Negeri Mataram, 2011.

dari luar negeri ke keluarganya yang berjumlah kurang lebih Rp 400 miliar per bulan, dimana 80 persen diantaranya adalah sumbangan buruh migran perempuan.² Sayangnya, tingginya kontribusi ekonomi perempuan-perempuan NTB tidak dibarengi dengan tingginya kualitas hidup mereka yang tercermin dalam tingkat pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan.

Selain persoalan-persoalan tersebut di atas, Indeks Demokrasi di NTB yang menempati urutan paling akhir dari 33 provinsi, terkait langsung dengan persoalan perempuan, seperti rendahnya keterbukaan berpendapat dan berekspresi, keterlibatan perempuan dalam ranah sosial dan publik pada umumnya, serta kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak memihak kaum perempuan. Dalam konteks hukum dan HAM, beberapa kasus yang berkaitan dengan perempuan cukup menonjol, seperti *women trafficking* dan penanganan buruh migran, Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), kawin cerai, pernikahan usia dini, dan lain-lain. Hal-hal tersebut di atas tentu perlu mendapat perhatian khusus, dan keberadaan anggota legislatif perempuan tentu menjadi sangat signifikan untuk menjawab berbagai masalah di atas.

² Nusa Tenggara Barat Dalam Angka, BPS Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2010.

III. Berawal dari Kerajaan: Merunut Akar Sejarah Pergerakan Perempuan di NTB

Pergerakan perempuan dalam politik di NTB sesungguhnya bukanlah hal yang baru. Sembilan tahun setelah pelaksanaan Kongres Perempuan III di Bandung (1938), lahir organisasi wanita pertama di NTB dengan nama Rukun Wanita (RW) Bima pada tahun 1947, yang dipelopori oleh Siti Maryam, anak raja Bima kala itu-Sultan Salahuddin. Munculnya organisasi ini tidak hanya mendapat dukungan dari kalangan perempuan pribumi yang ada di wilayah tersebut, juga perempuan-perempuan dari etnis Arab dan Cina. Kegiatan RW Bima difokuskan pada peningkatan kapasitas dan kualitas perempuan Bima, melalui kegiatan pemberantasan buta huruf, pendirian taman bacaan, pemberian ketrampilan berpidato dan berdiskusi.

Pesatnya perkembangan organisasi ini mengakibatkan kantor sekretariat RW Bima yang semula berpusat di Uma Dodu, yaitu sebuah rumah panggung bekas kediaman Sultan bersama keluarga semasa mengungsi di Desa Dodu pada Perang Dunia II, dipindahkan ke istana agar dapat mudah melakukan koordinasi dan komunikasi antar sesama pengurus. Rukun Wanita (RW) Bima menginspirasi perempuan-perempuan Kesultanan Dompu dan Sumbawa untuk membentuk organisasi serupa, yakni Perwadom

(Persatuan Wanita Dompus) dan Perwas (Persatuan Wanita Sumbawa) pada tahun 1949.³

Organisasi RW Bima mendapat perhatian serius dari Pemerintah Daerah Pulau Sumbawa sehingga Siti Maryam diminta mewakili perempuan menjadi anggota DPRD Pulau Sumbawa yang merupakan federasi dari tiga kerajaan, yakni Bima, Dompus dan Sumbawa. Namun Siti Maryam menolaknya, dengan pertimbangan bahwa saat itu dia masih remaja dan belum siap menjalankan tugasnya. Namun demikian ia tidak serta merta menyalahkan kesempatan yang diberikan Pemda setempat untuk memajukan perempuan. Atas usul Siti Maryam, posisi perempuan dalam DPRD Sumbawa dialihkan pada Siti Hawa Takalondong yang merupakan mitra kerjanya di RW Bima, sekaligus seniorinya.

Organisasi-organisasi perempuan di NTB pada saat itu sadar betul bahwa persoalan kesehatan menjadi masalah mendasar bagi perempuan NTB. Untuk itu, pada tahun 1948-1950, didirikan beberapa rumah sakit bersalin di wilayah NTB dan juga biro konsultasi kehamilan yang langsung ditangani oleh seorang dokter perempuan dari Bali. Karena rata-rata organisasi perempuan ini disokong oleh anak-anak raja, maka pada umumnya rumah sakit bersalin dan biro konsultasi kehamilan ini berada di dekat bangunan istana raja, atau menjadi bagian dari bangunan istana

³ Naniek I. Taufan, *Demi Masa: Kenangan Perjalanan Karir Hj. Siti Maryam Salahuddin*, Bima: Musium Kebudayaan Samperaja, 2010.

raja itu sendiri. Terkadang, anak-anak raja tersebut seringkali harus merangkap menjadi tenaga medis akibat kelangkaan bidan di daerahnya.

Kesadaran bahwa perjuangan perempuan harus diperluas terutama terkait perannya dalam pembuatan kebijakan publik, beberapa anak-anak raja dan juga pejabat di NTB dengan rela hati menjadi tenaga magang di birokrasi lokal yang ada. Sebagian di antaranya bahkan sukses menjalani karier birokratnya. Siti Maryam misalnya—ia menjadi salah satu perempuan pertama yang meraih jabatan sebagai Assiten III Gubernur NTB yang membawahi bidang Administrasi Umum (Setwilda) selama 11 tahun. Ia tidak hanya menjadi satu-satunya perempuan Bima yang menempati posisi strategis di birokrasi pemerintahan daerah setempat, namun juga menjadi satu-satunya perempuan Indonesia yang menjabat sebagai Asisten Gubernur/Setwilda pada masanya. Karir politik Siti Maryam tidak berhenti di daerahnya saja. Setelah menjalani masa pensiun, ia kemudian mengajukan diri untuk mewakili daerahnya menjadi anggota DPR RI.

IV. Perempuan, Partai Politik dan Legislatif NTB di Era Reformasi

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, di era reformasi jumlah anggota parlemen (DPRD) di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota cenderung masih rendah. Meskipun terdapat kenaikan prosentase dari pemilu ke

pemilu berikutnya, namun jumlah penambahan anggota legislatif (parlemen) perempuan tersebut dibandingkan dengan jumlah angka anggota legislatif laki-laki baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota masih jauh dari ideal. Jika hasil pemilu 1999, tidak ada satupun perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD NTB, maka pada pemilu 2004 setidaknya terdapat tiga perempuan berhasil lolos menjadi anggota DPRD NTB. Pada tahun pemilu 2009 jumlah anggota legislatif di DPRD NTB naik ,menjadi 10,9 persen atau sebanyak enam orang dari 55 anggota terpilih.

Tabel V.3 Perbandingan Persentase Perempuan dalam DPRD NTB
Tahun 2004 dan 2009

Tahun	Anggota DPRD Perempuan		Anggota DPRD Laki-laki	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
2004	3	5.45 persen	52	94.55 persen
2009	6	10.90 persen	48	89.10 persen

Dari enam anggota legislatif terpilih, lima diantaranya berada di nomor urut pertama dan hanya satu yang berada di nomor urut dua. Mayoritas anggota legislatif perempuan di NTB adalah perempuan kelas menengah ke atas. Kendati peran publik yang mereka miliki harus menentang beberapa *stereotype* yang

tumbuh di masyarakat, namun posisi sosial mereka seringkali memberikan deretan pilihan yang menguntungkan ketimbang yang tersedia bagi perempuan yang lebih miskin. Hal ini bisa dilihat dari tingkat pendidikan mereka yang rata-rata lulus sarjana, bahkan dua diantaranya lulusan S2. Hanya satu orang yang berpendidikan Setara Paket C (Setingkat SMA).

Anggota legislatif perempuan di NTB rata-rata berusia antara 35- 50 tahun, dan karena itu tidak memiliki tanggung jawab lagi untuk membangun keluarga muda. Yang menarik dalam penelitian ini adalah hampir lima puluh persen anggota legislatif perempuan yang menjadi narasumber mengalami perceraian dan/atau memilih tidak menikah setelah aktivitas politik yang mereka lakoni. Ini menunjukkan bahwa tekanan-tekanan sosial yang menimpa perempuan yang bergelut di ranah politik dan publik sangat besar.

Jika keluarga telah menerima karir perempuan dalam dunia politik, dia akan dengan mudah berbicara dengan keluarga terkait profesinya. Hal ini akan lebih mudah lagi, jika dalam keluarganya terdapat lebih dari satu anggota keluarga yang terjun di dunia politik. Sedangkan bagi perempuan yang telah aktif masuk dalam dunia politik sebelum dia menikah, biasanya dia akan menghadapi tekanan yang sangat besar dengan keluarga pihak suami untuk menyesuaikan diri dengan peran tradisionalnya yang membatasi kelanjutan karir politiknya. Pilihan politisi perempuan dalam kasus ini adalah menyesuaikan diri dengan harapan-harapan

keluarga dan mundur dari kehidupan politik atau meninggalkan keluarga untuk meraih masa depan yang tidak pasti dalam partai politik dan lembaga perwakilan.⁴



Profil Hj. Wartiah

Hj. Wartiah merupakan salah satu anggota DPRD Provinsi NTB yang telah dua periode terpilih menjadi anggota dewan. Perempuan yang lahir pada tahun 1968, merupakan anak dari seorang ulama NU yang tersohor di Provinsi NTB. Karir politiknya dimulai ketika menjadi anggota PMII Puteri Mataram (1991-1992), Sekjen Fatayat NU NTB (2002-2007). Jabatan Sekjen Fatayat NU menjadi jembatan baginya dalam proses pencalonan anggota legislatif pada pemilu 2004. Tanpa mengalami kesulitan berarti, dengan basis kultural yang dimiliki keluarga besarnya dan juga basis sosial melalui Fatayat NU dan profesinya sebagai guru. Hj. Wartiah dengan mudah lolos sebagai calon wakil rakyat untuk daerah pemilihan NTB1. Sadar benar bahwa untuk menjadi anggota DPRD harus pintar dan berwawasan luas, di sela-sela tugasnya menjadi anggota DPRD, Wartiah memutuskan untuk kuliah lagi mengambil jenjang S2. Sebagai anggota legislatif, Hj. Wartiah dikenal sangat vokal dan berani dalam menyuarakan aspirasi perempuan di DPRD NTB. Ia juga terlibat aktif dalam jaringan Kaukus

⁴ Pilihan ini diambil oleh Hj. Martiah, Endang Yuliani (anggota DPRD NTB) dan Yayuk Ernawati, I Gusti Ngurah Ayu Ratu (anggota DPRD Kota Mataram) untuk mempertahankan karir politiknya. Hasil wawancara dengan narasumber di Mataram, Juni 2012.

Perempuan Politik dan Kaukus Perempuan Parlemen Indonesia.

Sayangnya kesuksesan dalam karir politik yang dimilikinya tidak diikuti dengan kesuksesan dalam membina rumah tangga. Hanya sekitar dua setengah tahun menjabat sebagai anggota dewan, dia harus melepaskan suaminya menikah lagi dengan orang lain. Kegagalan rumah tangganya dan kehidupannya yang *single* tanpa anak membuat Hj. Wartiah justru leluasa memacu karir politiknya. Pada tahun 2009, Hj. Wartiah kembali terpilih menjadi anggota legislatif untuk periode 2009-2014. Hanya selang dua tahun menjadi anggota dewan untuk periode kedua, ia memutuskan untuk bertarung merebutkan posisi tertinggi di partai politik yang diikutinya. Pada bulan April 2011, Hj Wartiah secara resmi diangkat menjadi Ketua DPW PPP untuk wilayah NTB. Ambisi Wartiah dalam dunia politik tidak berhenti begitu saja, saai ini ia sudah mempersiapkan dirinya untuk maju dalam pencalonan Gubernur NTB yang akan digelar pada tahun 2013.

Kebanyakan anggota legislatif perempuan di DPRD NTB memiliki latar belakang sebagai pengajar (guru) dari berbagai jenjang pendidikan. Istiningsih dari PKS (Partai Keadilan Sejahtera), misalnya sebelum menjadi anggota DPRD, dirinya adalah pengajar sebuah TK Islam An Nur di Yogyakarta. Sementara H. Wartiah yang mewakili PPP (Partai Persatuan Pembangunan), selain pernah menjadi kepala sekolah sebuah Taman Kanak-kanak, dari tahun 2004-2009, dia menjadi dosen luar biasa pada STAIN (Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri) Mataram. Profesi ini digelutinya berbarengan

lantaran saat itu juga dia menjadi Sekretaris Fatayat NU dan Sekjen DPW PPP. Selain Wartiah, wakil legislatif perempuan dari Partai Demokrat, Endang Yuliani juga memiliki latar belakang sebagai pengajar. Pada awalnya Endang menjadi pengajar di Sekolah Menengah Kejuruan (SMEA), namun lantaran profesinya saat ini sebagai anggota legislatif maka ia juga diminta menjadi dosen STIA (Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi) di Selong dan Dosen Hamzanwadi Pancor. Di tengah-tengah kesibukannya mengajar dan menjadi anggota legislatif, Endang juga melakoni profesi sebagai konsultan sebuah yayasan yang bergerak dalam perencanaan *Community Development*. Nama terakhir dari enam srikandi DPRD NTB yang berprofesi sebagai pengajar sebelum ia terpilih menjadi anggota legislatif adalah Lale Yuqutun Nafis, yang berasal dari Partai Bulan Bintang (PBB). Sebelum menjadi anggota legislatif hingga saat ini, Lale aktif mengajar pada sekolah yang didirikan oleh Yayasan Nahdatul Watan (NW) milik keluarga besarnya yakni sebagai guru pada Muallimat juga dosen Fakultas Tarbiyah NW Pancor.⁵

Banyaknya jumlah pengajar yang terpilih menjadi anggota legislatif diakui oleh salah satu narasumber bahwa organisasi guru merupakan sarana paling efektif untuk memobilisasi suara dalam pemilihan umum. Berbeda dengan basis politik lainnya, basis politik yang dibangun atas dasar jaringan profesi

⁵ Profil Anggota DPRD Provinsi NTB dan Hasil Wawancara dengan Narasumber, Juni 2012 di Mataram.

seperti guru, dokter dan lain-lainnya biasanya jauh lebih solid dibandingkan basis politik yang didasarkan oleh “ideologi kepartaian”.

“Teman-teman caleg yang berasal dari guru biasanya paling mudah melakukan mobilisasi massa. Mereka memiliki ikatan yang kuat untuk mendukung rekan-rekannya sesama profesi. Biasanya mereka akan saling mendukung sesama temannya yang juga mencalonkan diri sebagai anggota DPRD meskipun dari partai yang berbeda. Selain itu jumlah guru yang sangat besar dan tersebar secara merata di perbagai pelosok daerah, menjadikan suara dari guru memiliki pengaruh yang cukup signifikan terhadap keberhasilan seorang caleg terpilih atau tidak. Ini belum dihitung dari daya mempengaruhi mereka terhadap murid dan keluarganya”, tutur seorang narasumber.⁶

Narasumber lainnya menuturkan, selain soliditas dan jumlah, kebudayaan NTB yang menempatkan profesi guru/pengajar sebagai sosok yang terhormat dan terpelajar sebagaimana ulama, menjadikan caleg-caleg yang memiliki profesi tersebut biasanya mudah mendapat kepercayaan dari masyarakat dibandingkan profesi lainnya.⁷ Hal ini dibuktikan banyak calon

⁶ Wawancara dengan anggota DPRD NTB Fraksi Golkar, Mataram Juni 2012.

⁷ Hasil FGD dengan aktivis, parpol, dan tokoh Masyarakat di Farouk Center, Mataram.

legislatif laki-laki yang terpilih menjadi anggota DPRD NTB juga memiliki profesi sebagai pengajar/guru.⁸

“Selain basis kultural, basis politik yang dibangun atas jaringan organisasi yang kuat seperti guru merupakan faktor yang berpengaruh terhadap tingkat keterpilihan seorang caleg”, ungkapnya.

Meskipun pada tahun ini jumlah perempuan yang terpilih sebagai anggota DPRD NTB mengalami peningkatan, namun jika dibandingkan dengan anggota legislatif yang berjenis kelamin laki-laki maka angka keterpilihan (elektabilitas) dari anggota legislatif perempuan lebih rendah dibandingkan dengan rekan mereka yang laki-laki. Hal ini dapat dilihat dari jumlah perolehan suara yang dikumpulkan oleh anggota legislatif perempuan dibandingkan anggota legislatif laki-laki pada Daerah Pemilihan (Dapil) yang sama.

⁸ Lihat lebih jauh profil Anggota DPRD NTB, 2009-20014.

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal

Tabel V.4 Perolehan Suara Anggota DPRD NTB Pada Pemilu 2009 Berdasarkan Daerah Pemilihan

No	Jenis Kelamin Anggota Legislatif	Nomor Urut Pencalonan	Perolehan Suara	Daerah Pemilihan
1	Perempuan	1	2.869	NTB 1
2	Laki-laki	1	5.548	NTB 1
3	Laki-laki	1	3.907	NTB 1
4	Laki-laki	1	5.200	NTB 1
5	Laki-laki	1	6.682	NTB2
6	Laki-laki	1	8.552	NTB2
7	Laki-laki	1	5.262	NTB2
8	Laki-laki	1	9.031	NTB2
9	Laki-laki	1	5.034	NTB2
10	Laki-laki	1	9.132	NTB2
11	Perempuan	1	8.908	NTB2
12	Laki-laki	1	7.133	NTB2
13	Perempuan	1	4.548	NTB2
14	Laki-laki	1	13.672	NTB2
15	Laki-laki	2	2.751	NTB3
16	Laki-laki	1	8.749	NTB3
17	Laki-laki	1	6.399	NTB3
18	Laki-laki	1	32.556	NTB3
19	Laki-laki	4	22.355	NTB3
20	Perempuan	2	8.797	NTB3
21	Laki-laki	1	6.616	NTB3
22	Laki-laki	1	5.532	NTB3
23	Laki-laki	1	8.765	NTB3
24	Laki-laki	1	11.501	NTB4
25	Laki-laki	1	4.956	NTB4
26	Laki-laki	2	7166	NTB4
27	Laki-laki	1	11.300	NTB4

Bab V Pergulatan di Tengah Marginalisasi dan Dominasi Kultur Patriarki:
Perempuan, Partai Politik & Parlemen di Nusa Tenggara Barat

28	Laki-laki	1	3.899	NTB4
39	Laki-laki	1	12.136	NTB4
30	Laki-laki	1	5.168	NTB4
31	Laki-laki	1	7.330	NTB4
32	Laki-laki	1	13,128	NTB4
33	Laki-laki	2	6.529	NTB4
34	Laki-laki	1	14.599	NTB4
36	Laki-laki	1	29.183	NTB4
37	Perempuan	2	12,814	NTB4
38	Laki-laki	1	21.194	NTB4
39	Perempuan	1	10.782	NTB4
40	Laki-Laki	3	7.229	NTB4

Sumber: Data KPUD NTB 2009, yang sudah diolah.

Dari tabel di atas terlihat bahwa pada Daerah Pemilihan NTB1 tingkat keterpilihan perempuan sebagai anggota legislatif menduduki peringkat terendah. Sedangkan pada Dapil NTB2 tingkat keterpilihan anggota legislatif perempuan pada peringkat tidak terlalu di bawah namun juga bukan menjadi yang tertinggi yakni peringkat 4 dari 11 caleg terpilih. Ini disebabkan karena figur dari calon tersebut yakni Wartiah, memiliki basis kultural dan basis politik yang kuat.⁹ Di samping itu, jaringan yang dimiliki dari asosiasi guru juga turut membantu tingkat keterpilihan Hj. Wartiah.

⁹ Wartiah merupakan anak dari ulama NU setempat yang cukup tersohor. Pada masa remaja ia juga dikenal aktif dan menjadi pengurus Fatayat NU. Sebelum menjabat sebagai anggota legislatif pada periode pertama, Wartiah merupakan Sekjen DPW PPP Provinsi NTB. Sedangkan pada pemilu 2009, ia telah menjabat sebagai Ketua DPW PPP Provinsi NTB.

Hal yang sama juga dialami oleh Endang Yuliani dan Lale Yuqutun Nafis. Jika perolehan suaranya Endang lebih banyak dibantu oleh basis sosial yang dibangunnya lewat profesinya sebagai aktivis NGO pada tahun 1987-1999, maka kemenangan Lale Yuqutun Nafis lebih dikarenakan basis kultural yang diperoleh dari kerabat besar dan pengikut Nahdatul Watan (NW) yang merupakan salah satu ormas lokal yang besar di wilayah NTB.¹⁰ Selebihnya jumlah perolehan suara perempuan yang terpilih menjadi anggota legislatif jauh lebih rendah dari rekan laki-laki mereka.

Profil Lale Yuqutun Nafis



Lale Yuqutun Nafis, dilahirkan pada tahun 1974. Ia merupakan salah satu kerabat dari Tuan Guru Bajang [M. Zainul Majdi](#), Ketua Nahdatul Wathan sekaligus Gubernur NTB saat ini. Adapun Nahdatul Wathan adalah [organisasi massa](#) (ormas) [Islam](#) terbesar di Pulau [Lombok](#), [Nusa Tenggara Barat](#). Organisasi ini didirikan di [Pancor, Kabupaten Lombok Timur](#) oleh [TGKH](#) Muhammad Zainuddin Abdul Majid (Tuan Guru Pancor) pada tanggal

¹⁰ Lale Yuqutun Nafis juga merupakan salah satu kerabat dekat Gubernur NTB, Tuan Guru Bajang (TGB).

25 Agustus 1935. Organisasi ini mengelola sejumlah lembaga pendidikan dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi. Saat ini ada sekita 820 madrasah mulai dari Taman Kanak-kanak/ Raudatul Atfal sampai Madrasah Aliyah dan 4 perguruan tinggi yang dikelola oleh Nahdlatul Wathan. Selain Lembaga Pendidikan, NW juga memiliki beberapa sayap organisasi yang bersifat otonom diantaranya: 1. Ikatan Pelajar Nahdlatul Wathan (IPNW) 2. Himpunan Mahasiswa Nahdlatul Wathan (HIMMAH NW) 3. Persatuan Guru Nahdlatul Wathan (PGNW) 4. Ikatan Sarjana Nahdlatul Wathan (ISNW) 5. Satuan Tugas Hamzanwadi (SATGAS) 6. Muslimat Nahdlatul Wathan 7. Pemuda Nahdlatul Wathan.

Dengan basis kultural yang dimilikinya, membuat Lale yang tamatan Universitas Hamzanwadi Mataram mudah memenangkan Pemilu Legislatif pada tahun 2009 meskipun ia berada di nomor urut kedua. Lale sendiri tidak aktif dalam organisasi politik. Kehidupan Lale sehari-hari sebelum menjadi anggota dewan adalah sebagai guru dari beberapa madrasah dan universitas yang bernaung dalam Nahdlatul Wathan, sepeerti MAK NW Pancor, Mualimat NW Pancor maupun STKIP Hanzanwadi Pancor. Kalaupun Lale masuk Partai Bulan Bintang (PBB) sebagai basis politiknya, ini lebih dikarenakan PBB juga menjadi basis politik Nahdlatul Wathan.

Lale sendiri mengakui, dukungan keluarga besar NW Pancor sangat membantu dia dalam memenangkan kursi legislatif pada tahun 2009. Selain itu, posisi kerabatnya sebagai orang nomor satu di NTB juga turut memuluskan langkah kursi sebagai anggota dewan. Biaya politik yang tinggi yang harus dileluarkan Lale dalam pemilu 2009 tidak menjadi persoalan karena suaminya adalah seorang pengusaha kontraktor terkenal di daerahnya.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan tingkat keterpilihan perempuan NTB dalam politik dan parlemen masih rendah. Secara eksternal, rendahnya tingkat keterpilihan tersebut dikarenakan: *Pertama*, parpol belum membuka secara luas kesempatan bagi perempuan untuk duduk pada posisi strategis di level kepemimpinan atau pengambil kebijakan/keputusan. Biasanya perempuan tidak ditempatkan pada posisi di departemen atau biro yang terkait dengan proses pengambilan kebijakan/keputusan parpol.

Dari enam anggota legislatif perempuan NTB, hanya Hj. Wartiah dan Baiq Indah Puspitasi yang memiliki posisi strategis di parpol. Hj. Wartiah tidak hanya sekedar menjadi pengurus melainkan sebagai Ketua DPW (Dewan Persatuan Wilayah) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Provinsi NTB. Namun demikian, laju Hj. Wartiah menjadi Ketua DPW PPP tidaklah mulus. Dalam pemilihan calon Ketua DPW yang dilakukan melalui Musyawarah Kerja Wilayah (Mukerwil) PPP pada bulan April 2011 misalnya, Wartiah harus berkompetisi dengan dua calon ketua DPW lainnya yakni Mawardi dan H. Muhamad. Dalam proses tersebut, Hj. Wartiah, Wawardi dan H. Muhamad dipilih sebagai tim formatur pemilihan Ketua DPW PPP dimana salah satu agenda tim formatur adalah menetapkan ketua tim. Namun dalam perjalanannya, Hj. Wartiah tidak dilibatkan dalam penetapan ketua tim formatur. Ia pun kemudian melakukan protes, dan protes Wartiah mendapat

sambutan dari DPP PPP, yang menganulir proses pemilihan ketua tim formatur tersebut.

Setelah perseteruan dalam pemilihan ketua formatur DPW PPP, Hj. Wartiah justru terpilih menjadi Ketua DPW PPP. Dipilihnya Hj. Wartiah sebagai Ketua DPW PPP mendapat protes keras dari H. Muhamad. Saat pelantikan Hj Wartiah sebagai Ketua DPW PPP NTB yang baru, H. Muhamad melakukan pengerahan massa dan mengganggu jalannya pelantikan. Muhamad menuding Surya Darma Ali selaku Ketua Umum PPP Pusat tidak profesional dalam mengambil setiap keputusan terkait pemilihan DPW PPP NTB. Muhamad juga menilai kalau kepemimpinan Surya Darma Ali yang dinilainya sebagai orang baru di partai PPP diklaim berpihak pada kapitalis Amerika dan tidak menjalankan amanat partai yang bernafaskan Islam.

“Selain itu juga, alasan saya keluar dari partai PPP adalah karena saya tidak rela kalau Ketua DPW PPP NTB dipimpin oleh seorang wanita, dan hal itu bertentangan dengan keyakinan yang saya pegang,” katanya.¹¹

Anggota legislatif perempuan di DPRD NTB lainnya yang menduduki posisi strategis dalam parpol adalah Baiq Indah Puspitasari. Dalam kepengurusan di Dewan Pimpinan Daerah (DPD) I Partai Golkar Provinsi NTB periode 2009 – 2015, Baiq Indah terpilih sebagai

¹¹ <http://mediagardaasakota.blogspot.com/2012/04/mantan-ketua-dpw-ppp-ntb-undur-diri>. Diakses 25 September 2012.

bendahara. Posisi Baiq sebagai bendahara menurut beberapa narasumber lebih dikarenakan karena ia adalah anak seorang mantan gubernur NTB dan juga istri seorang pengusaha.¹²

Selain dua perempuan tersebut, empat perempuan anggota legislatif di Provinsi NTB hanya terlibat dalam divisi pemberdayaan perempuan di masing-masing partainya yang pada dasarnya bukan termasuk posisi strategis. Posisi yang sama juga ditempati oleh anggota legislatif perempuan di Kota Mataram. Meskipun fungsi pemberdayaan perempuan dalam parpol bisa menjadi sangat penting terutama terkait peningkatan sumber daya perempuan dalam parpol, namun posisi perempuan yang dibatasi dalam divisi perempuan justru melambangkan diskriminasi parpol atas perempuan dan mempertajam dikotomi peran domestik perempuan. Ini dikarenakan interpretasi atas divisi perempuan di lembaga parpol adalah unit partai yang mengelola persoalan-persoalan domestik perempuan, ketimbang masalah-masalah yang bersifat publik yang terkait dengan mekanisme pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan politik.¹³

Proses marginalisasi partai politik semakin tajam ketika dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan parpol sering mengabaikan kepentingan

¹² Wawancara dengan anggota DPRD Fraksi Golkar NTB.

¹³ Hasil FGD tentang Peningkatan Perempuan Dalam Ranah Politik, Mataram: Farouk Center, Juni 2012.

kaum perempuan. Sebagai contoh, perumusan AD/ART, pedoman-pedoman permusyawaratan, pedoman-pedoman perkaderan dan pedoman-pedoman organisasi lainnya tidak memuat secara khusus kuota untuk perempuan. Selain itu, rapat-rapat parpol yang terkait dengan pembuatan keputusan strategis biasanya dilakukan pada malam hari.

Bagi anggota legislatif perempuan, rapat-rapat partai dan komisi di DPRD NTB yang sering dilakukan pada malam hari sangat mengganggu mereka, khususnya bagi mereka yang masih memiliki anak kecil dan/atau mereka yang lajang maupun menjanda.

“Seringkali kalau saya harus pulang larut malam sehabis mengikuti sidang fraksi maupun komisi, saya harus teriak keras-keras dengan mengatakan bahwa saya baru pulang dari sidang dan dengan siapa saya pulang. Agar tetangga tidak berpikiran negatif, mengingat status saya yang janda. Selain itu, secara khusus saya meminta adik atau kakak laki-laki saya untuk menjemput saya, bukan sopir pribadi. Ini untuk mengurangi fitnah”, papar seorang anggota legislatif perempuan DPRD Kota Mataram.

Atau

“Umur anak saya masih belum ada satu tahun, saya memberikan ASI pada anak saya setiap harinya. Dengan adanya sidang pada malam hari otomatis sangat mengganggu jadwal saya memberikan ASI dan mengasuh anak saya. Meskipun melalui bantuan

peralatan modern kita bisa menyimpan ASI kita dan memberikannya saat kita tidak ada, namun akan sangat berbeda rasanya jika kita bisa memberikannya secara langsung. Anak pasti akan lebih nyaman. Kalau pulang larut malam karena ada sidang, suami saya yang menjemput. Kadang di kala senggang suami mampir dengan bayi saya, agar saya bisa menyusui secara langsung. Untungnya Mataram bukan Jakarta, sehingga jarak relatif tidak menjadi kendala”, kata seorang anggota DPRD termuda di Kota Mataram.¹⁴

Sementara itu seorang anggota legislatif perempuan di DPRD Provinsi NTB berpandangan bahwa pilihan waktu sidang atau rapat partai pada malam hari bukan tidak mungkin karena para anggota legislatif laki-laki tidak ingin kepentingannya diganggu. Berdasarkan pengalamannya, sidang pembahasan yang terkait masalah strategis seperti penentuan APBD maupun anggaran lebih banyak dilakukan pada malam hari.

Rendahnya tingkat partisipasi perempuan dan tingkat penerimaan perempuan di bidang politik dan parlemen juga diakibatkan oleh minimnya dukungan keluarga dan/atau masyarakat terhadap keterlibatan perempuan di politik. Hal ini dikarenakan proses politik di Indonesia lebih condong bersifat patriarki ketimbang demokrasi. Dalam proses yang demikian maka politik dianggap sebuah ranah yang milik laki-

¹⁴ Wawancara dengan anggota DPRD Kota Mataram, Juni 2012.

laki. Kultur patriarki dalam sistem politik yang ada berdampak sangat negatif terhadap kaum perempuan. Pada masyarakat tradisional Indonesia, perempuan tidak didorong untuk berperan aktif dalam kehidupan publik. Keterampilan dan bakat mereka lebih diakui di dalam lingkungan rumah tangga yang sangat pribadi sifatnya. Dikotomi ini masih dipelihara, bahkan dalam era reformasi sekarang ini. Oleh karenanya, perempuan di Indonesia menghadapi kendala besar pada dua tingkat. Di luar perjuangan mereka melawan kultur patriarki, mereka juga harus mengatasi praktek-praktek yang bersifat diskriminatif dan 'buta jender' dalam proses pemilu, di lembaga-lembaga legislatif maupun di parpol.

Secara spesifik, di dalam parpol terdapat beberapa kendala atau rintangan yang menghadang perempuan Indonesia yang berusaha memajukan diri serta meningkatkan keefektifannya di dalam sistem kepartaian. Pertama, tingkat sosialisasi politik terhadap perempuan demikian rendah; tak banyak perempuan aktif berkiprah sebagai kader partai. Kedua, kepemimpinan parpol cenderung didominasi kaum lelaki, dan pada gilirannya mereka cenderung hanya menominasikan kandidat-kandidat lelaki yang mereka yakini berpotensi besar memenangkan pemilihan. Ketiga, ada kecenderungan untuk menyeleksi kandidat perempuan yang memiliki hubungan dekat dengan penguasa. Keempat, pemilu adalah perhelatan yang mahal dan membutuhkan akses dana yang besar pula. Tak banyak perempuan yang memiliki sumber dana

independen untuk menanggung semua biaya itu. Parpol jarang membantu kandidat perempuan dalam penggalangan dana. Kelima, kurangnya mobilisasi kaum perempuan dan ketidakmampuan mereka untuk saling mendukung, telah menempatkan mereka pada posisi yang rawan dan kalah, manakala mereka harus bersikap proaktif untuk memperjuangkan hak-haknya.

Selain faktor-faktor di atas, kultur masyarakat NTB banyak memberikan andil minimnya partisipasi perempuan dalam politik. *Asas Triwangsa* dalam pelapisan masyarakat tradisional Sasak misalnya, menentukan keturunan berdasarkan laki-laki. Perempuan dianggap sebagai makhluk nomor dua dan biasanya tidak disebut namanya. Perempuan dikenal identitasnya dengan melekatkan identitas bapak, suami atau anak laki-lakinya. Rendahnya status perempuan diperparah dengan pemahaman nilai-nilai Islam yang bercorak patriarki. Praktek kawin muda dan poligami oleh pemuka agama dianggap bagian dari ajaran Islam.

“Ayat-ayat yang dijadikan senjata dalam mengukuhkan tradisi patriarki laki-laki di antaranya adalah pertama, Al Qur’an Surah An Nisa ayat 34: “ *Arrijaalu qawwaamuna „alan nisa..”* yang banyak diartikan bahwa laki-laki adalah pemimpin perempuan. Persoalannya adalah bagi para perempuan yang meyakini Al Qur’an sebagai kitab suci dan kurang memiliki ilmu untuk membahas makna dari ayat-ayat Allah SWT tersebut, atau dengan kata lain taklid buta, maka ayat ini menjadi senjata yang ampuh untuk

meminggirkan perempuan dalam politik. Sementara itu, sesungguhnya kalau kita membacanya lebih lengkap maka kenapa laki-laki dianggap menjadi pemimpin karena fungsi mereka adalah pencari nafkah. Dalam konteks kehidupan politik modern saat ini, pencari nafkah tidak hanya laki-laki saja, namun juga perempuan menjadi pencari nafkah. Apalagi banyak perempuan menjadi orang tua tunggal', papar seorang narasumber.¹⁵

V. Antara Kuantitas vs Kualitas: Tantangan Peran Perempuan Dalam Politik

Memperkuat partisipasi politik dalam hal 'bukan semata jumlah' berarti menempuh upaya-upaya yang tak hanya terbatas pada upaya meningkatkan jumlah perempuan di dunia politik, namun juga memperbaiki kinerja dan keberhasilan perempuan dalam berpolitik, mengkaji dampak yang ditimbulkan dari partisipasi mereka di dalam sistem politik, memonitor perkembangan agenda politik, dan memantau isu-isu yang muncul seiring dengan keterlibatan mereka di dalam sistem politik.

Pada umumnya, pemahaman anggota legislatif perempuan di DPRD Kota Mataram dan DPRD NTB tentang persoalan-persoalan perempuan rata-rata

¹⁵ FGD Peran Perempuan dalam Ranah Politik, Farouk Center, Mataram, Juni 2012.

cukup memadai. Mereka tahu tentang isu-isu dan agenda yang mesti diperjuangkan terkait dengan peningkatan kualitas hidup perempuan. Anggota legislatif perempuan baik di DPRD Kota Mataram dan DPRD NTB juga dikenal sebagai anggota yang disiplin, rajin dalam mengikuti sidang-sidang di DPRD, serta memiliki komitmen yang tinggi terhadap tugas yang dibebankannya. Sayangnya, kinerja perempuan yang menjadi anggota legislatif masih dipandang tidak maksimal, terutama terkait dengan penguasaan materi dan substansi persoalan yang dibidangnya. Hal tersebut menurut salah satu narasumber dikarenakan keculi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Golongan Karya (Golkar), beberapa partai tidak memiliki sistem pengkaderan yang terukur bagi calon-calon anggota legislatif yang akan dimunculkan dalam pemilu. Ini nampak dari lemahnya kemampuan lobi anggota legislatif perempuan, terutama yang menyangkut masalah anggaran dan legislasi.¹⁶

Pendapat senada dikemukakan oleh Ketua Fraksi Golkar DPD NTB. Menurutnya sistem rekrutmen yang diterapkan parpol dalam menjangkau bakal calon anggota legislatif perempuan lebih banyak mengambil pertimbangan popularitas sang calon daripada persoalan kapabilitas. Hal ini terkait strategi partai dalam pemenangan pemilu serta adanya asumsi bahwa elektabilitas (tingkat keterpilihan) calon anggota

¹⁶ Wawancara dengan anggota legislatif NTB dari Fraksi Hanura, Mataram, Juni 2012.

legislatif perempuan lebih rendah dibandingkan laki-laki.

Golkar sendiri dalam soal rekrutmen calon anggota legislatif lebih mengutamakan anggota yang telah lama duduk dalam struktur organisasi partai politiknya, ketimbang mereka yang secara tiba-tiba diusung partainya sebagai calon legislatif. Strategi ini menurutnya efektif untuk mengatasi hambatan kultural terutama dari aspek agama terkait partisipasi perempuan dalam ranah politik.¹⁷

Jika dia tidak terlibat dalam kepemimpinan parpol, maka untuk mengasah kemampuan calon anggota legislatif perempuan, biasanya parpol yang bersangkutan mengharuskan sang calon untuk terlibat terlebih dahulu dalam organisasi sayap parpol yang membidangi masalah-masalah perempuan. Di Hanura misalnya, perempuan yang akan mencalonkan diri menjadi anggota legislatif secara otomatis harus aktif menjadi anggota Srikandi Hanura. Organisasi ini juga menjadi area rekrutmen yang efektif bagi parpol untuk memenuhi kuota 30 persen dalam proses pemilu legislatif.¹⁸

Sistem pengkaderan dan pelatihan-pelatihan ketrampilan politik sayangnya hanya berlangsung pada saat menjelang pemilu saja. Setelah menjadi anggota legislatif, kebanyakan parpol berhenti memberikan ketrampilan baik dalam bentuk bimbingan teknis

¹⁷ Wawancara dengan Ketua Fraksi Golkar, DPRD NTB, Juni 2012.

¹⁸ Wawancara dengan Ketua Fraksi Hanura, DPRD NTB, Juni 2012.

maupun berbagi informasi terkait dengan persoalan-persolan politik yang mereka hadapi. Walaupun ada pertemuan di tingkat fraksi maupun parpol, waktu mereka dihabiskan untuk membahas agenda partai maupun fraksi. Peningkatan kemampuan politik yang bersifat individual tidak banyak tersentuh. Banyak dari anggota legislatif akhirnya melakukan *learning by doing* secara otodidak. Dalam situasi demikian, seringkali menumbuhkan ikatan kerjasama yang kuat di antara perempuan anggota legislatif itu sendiri.

“Kami di sini sadar bahwa kami adalah kelompok minoritas, jadi jika kita tidak saling bantu dan saling bertukar informasi kami tidak akan bisa bekerja dan bersaing dengan teman-teman kami yang laki-laki di dewan. Ibarat lomba lari, kita berlomba lari dengan teman dewan yang laki-laki sambil memakai celana. Artinya sudah harus cepat, kita sekaligus harus mendadani (memperbaiki) diri kita sendiri. Oleh karena jumlah kami (perempuan) masih sangat sedikit¹⁹ maka kami mau tidak mau harus menjadi yang ter, terbaik, terajin, terampil, dan lain-lain-- agar kami tidak dipandang sebelah mata. Jalan satu-satunya kami harus kompak satu sama lain,” papar anggota legislatif perempuan di DPRD Kota Mataram.²⁰

¹⁹ Anggota legislatif perempuan untuk DPRD Kota Mataram baru berjumlah tiga orang atau 5,45 persen.

²⁰ Wawancara dengan anggota DPRD Kota Mataram, Juni 2012

Kekompakan anggota DPRD Kota Mataram ini diperlihatkan dengan cara kerja mereka di dalam Komisi III Bidang Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan. Mereka bahu membahu dalam melaksanakan kegiatan sebagai anggota dewan terkait dengan masalah pemberdayaan perempuan. Dalam melakukan advokasi misalnya, tanpa memandang perbedaan partai yang dimilikinya mereka melakukan kampanye bersama, dialog interaktif bersama, serta kegiatan-kegiatan lainnya yang terkait fungsi mereka sebagai legislator.

“Saya banyak belajar dari Mbak Nyayuk, karena selain dia paling senior di sini beliau juga sudah dua kali menjadi anggota DPRD. Saya dibawa keman-mana sama dia. Kalau ada kasus dan dia menjadi mediatornya, saya diajak juga. Saya jadi tahu apa yang harus dilakukan sebagai anggota legislatif. Mbak Nyayuk dan Mbak Ayu juga yang mengajari saya tentang cara membaca anggaran, apa yang harus dilakukan waktu reses atau sekedar mendorong saya untuk aktif bertanya di waktu sidang,” kata seorang anggota legislatif perempuan termuda di DPRD Kota Mataram.²¹

²¹ Wawancara dengan anggota DPRD Kota Mataram, Juni 2012.

Profil Husnul Hotimah

Perempuan yang tamat SMA pada tahun 2005, sebelum menjadi anggota DPRD Kota Mataram, Husnul adalah remaja biasa. Sebagaimana kebanyakan remaja di Kota Mataram, keterbatasan ekonomi orang tuanya di Ampenan, menjadikan ia harus mencari pekerjaan setamat SMA. Khusnul-pun menjadi karyawan sebuah toko yang mengelola fotokopi di Ampenan. Kurang lebih tiga tahun lamanya ia bergulat dengan mesin fotokopi, sampai ayahnya yang seorang pengurus kecamatan Partai Demokrat menanyakan kesediaannya untuk dicalonkan menjadi anggota legislatif pada pemilu 2009 untuk memenuhi kuota 30 persen. Nasib Husnul rupanya sangat mujur, limpahan suara yang didapat Partai Demokrat secara nasional, membuatnya ia terpilih menjadi anggota dewan.

Husnul yang memiliki pengalaman nol dalam dunia politik, merasa kaget dengan hasil yang dicapainya apalagi saat itu usia dia baru 23 tahun. Untuk menyesuaikan diri dengan profesi barunya Husnul banyak belajar dari senior-senior di dewan. Ia tak segan untuk bertanya dan mengikuti kegiatan seniornya meskipun berbeda partai. Saat ini isu yang menjadi perhatian Husnul sebagai anggota dewan adalah masalah Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Selain itu, ia berpandangan bahwa hal krusial yang harus didorong terkait dengan kebijakan publik yang menyangkut urusan perempuan adalah adanya alokasi anggaran pendidikan untuk siswa perempuan yang lebih besar dibandingkan dengan siswa laki-laki. Hal ini penting karena menurutnya, pada orang-orang tua yang

tidak mampu, pendidikan untuk kelompok perempuan seringkali menjadi nomor dua setelah pendidikan untuk laki-laki. Dengan menyediakan beasiswa bagi kelompok perempuan lebih banyak maka jumlah perempuan yang mengenyam dunia pendidikan akan seimbang dengan laki-laki.

Sebagaimana dengan posisi perempuan di parpol yang tidak ditempatkan pada posisi strategis, nasib yang sama juga dialami oleh mereka di lembaga legislatif. Kebanyakan kaum perempuan di DPRD Kota Mataram maupun NTB ditempatkan pada komisi yang terkait dengan masalah-non strategis misalnya Komisi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan. Tiga dari enam anggota legislatif perempuan di DPRD NTB dan seluruh anggota legislatif perempuan di Kota Mataram ditempatkan di komisi tersebut. Sedangkan pada komisi yang bersifat strategis seperti Komisi Ekonomi dan Keuangan, Komisi Infrastruktur dan Lingkungan serta Komisi Pemerintahan, Hukum dan HAM, kehadiran anggota legislatif perempuan minim sekali.

Penempatan perempuan di Komisi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan pada satu sisi "seolah-olah" sudah tepat, namun jika dianalisa lebih jauh penempatan mereka pada posisi tersebut justru memperkuat pandangan bahwa perempuan hanya mampu menangani masalah-masalah domestik semata. Hal ini dikarenakan Komisi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan hanya

diterjemahkan sebagai hal-hal yang terkait tentang bagaimana meningkatkan perempuan dalam ranah domestik mereka.²² Akibatnya, pada komisi ini yang muncul seringkali hanya program-program dasar terkait perbaikan taraf hidup perempuan, itupun tanpa jaminan bahwa kebijakan-kebijakan yang sudah dirancang oleh mereka (anggota legislatif perempuan) dapat diimplementasikan dengan baik karena kontrol anggaran dan legislasi sepenuhnya ada pada komisi lain yang didominasi oleh laki-laki.

Hal yang sama juga terjadi di badan-badan yang dibentuk di lembaga legislatif. Perempuan di DPRD Kota Mataram maupun NTB lebih banyak ditempatkan pada Badan Musyawarah ketimbang Badan Legislasi, Badan Kehormatan dan Badan Anggaran. Ini menunjukkan lagi-lagi terjadi proses marginalisasi perempuan di lembaga legislatif.²³ Padahal

²² Tidak sedikit yang menterjemahkan peningkatan kualitas hidup perempuan hanya dengan program jahit menjahit, ketrampilan memasak, kesehatan reproduksi serta pembukaan lapangan bagi perempuan. Masalah-masalah pendidikan dan partisipasi dalam pengambilan keputusan serta keterlibatan perempuan dalam soal publik masih sangat terbatas. Kalaupun ada hanya satu dua orang saja yang bisa menterjemahkan secara operasional masalah-masalah tersebut—pada kelompok ini biasanya dilakukan oleh mereka yang membangun karir politik sejak lama atau mereka yang telah dua periode menjadi anggota legislatif.

²³ Di DPRD NTB hanya satu orang anggota legislatif perempuan yang ditempatkan di badan legislatif dan satu orang di badan yang mengurus masalah anggaran. Badan Kehormatan diisi sepenuhnya oleh anggota legislatif laki-laki. Sementara di DPRD Kota Mataram tiga perempuan anggota legislatif seluruhnya berada di Badan Musyawarah.

implementasi satu kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh badan legislasi dan badan anggaran. Dari uraian di atas terlihat bahwa sistem afirmasi perempuan di lembaga legislatif pada dasarnya hanya semacam upaya perempuan agar tidak dipandang melakukan diskriminasi, karena dalam prakteknya peningkatan jumlah perempuan di parlemen belum diiringi dengan penempatan mereka pada posisi-posisi strategis.

VI. Penutup

Tantangan yang paling mendasar yang dihadapi oleh perempuan ketika akan memasuki ranah politik/publik justru datang dari pemisahan wilayah yang luas antara ranah publik dan privat. Ideologi pemisahan tenaga kerja berdasarkan jenis kelamin menentukan perempuan sebagai seorang warga negara yang bersifat privat dengan peran utama di dalam rumah tangga sebagai ibu dan istri, sementara laki-laki diberikan peran yang lebih produktif di ranah publik. Dikotomi publik-privat ini membentuk struktur peluang partisipasi dan peran politik bagi perempuan di Indonesia menjadi minim. Ideologi peran jender juga membuat kontribusi perempuan di ranah produktif tidak lagi terlihat. Peran mereka tidak diakui secara sosial, sehingga semakin sedikit sumber daya yang diinvestasikan pada perempuan sebagai sebuah modal (*human capital*) baik oleh keluarga maupun negara terkait peran mereka dalam publik dan politik. Perempuan yang tidak memiliki daya secara finansial, memiliki kekurangan dalam hal kekuasaan sosial

maupun ekonomi semakin sulit untuk masuk ke ranah politik yang didominasi oleh kaum laki-laki.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan angka partisipasi perempuan NTB dalam politik dan parlemen masih rendah. Secara eksternal, rendahnya partisipasi tersebut dikarenakan: *pertama*, parpol belum membuka secara luas kesempatan bagi perempuan untuk duduk pada posisi strategis di level kepemimpinan atau pengambil kebijakan/keputusan. Biasanya perempuan ditempatkan pada posisi di departemen atau biro yang tidak terlibat dalam proses pengambilan kebijakan/keputusan. Sistem internal parpol belum demokratis, belum banyak perempuan terlibat dalam kepengurusan partai/proses penentuan kebijakan partai; *kedua*, proses pengambilan keputusan dan kebijakan parpol sering mengabaikan kepentingan kaum perempuan, aspirasi dan kepentingannya kurang diperhitungkan. Sebagai contoh, perumusan AD/ART, pedoman-pedoman permusyawaratan, pedoman-pedoman perkaderan dan pedoman-pedoman organisasi lainnya tidak memuat secara khusus kuota untuk perempuan; *ketiga*, dukungan keluarga dan masyarakat terhadap keterlibatan perempuan di politik sangat minim. Basis sosial perempuan juga sangat rendah; *keempat*, adanya pandangan umum bahwa dunia politik adalah dunia laki-laki, keras, anarkis dan penuh intrik sehingga tidak cocok untuk perempuan

Sedangkan faktor internal, rendahnya keterlibatan (partisipasi) perempuan dalam politik dan parlemen dikarenakan: *pertama*, perempuan tidak

tertarik terjun di dunia politik karena beranggapan bahwa politik merupakan pekerjaan kotor; *kedua*, aktivis perempuan di organisasi kemahasiswaan atau kepemudaan sering terputus dan keluar dari kesinambungan atau konsistensi perkaderan sehingga jarang yang sampai pada jenjang karir puncak di parpol; *ketiga*, peran domestik perempuan yang sering tidak bisa diabaikan; *keempat*, ketidakmampuan menyediakan waktu yang maksimal untuk beraktivitas di parpol dan parlemen; *kelima*, adanya keterbatasan akses kapital untuk mendukung aktivitas perempuan di parpol.

Upaya peningkatan partisipasi perempuan di politik dan parlemen tidak semata-mata hanya ditentukan oleh jumlah mereka melainkan juga harus dibarengi dengan kualitas yang dimilikinya. Dalam kaitan ini parpol harus memberikan sistem pengkaderan yang terukur tentang kerja-kerja politik yang bisa dilakukan oleh perempuan di parpol maupun parlemen. Selain itu, secara khusus parpol harus meningkatkan kapabilitas anggota parlemen melalui berbagai pendidikan politik, bimbingan teknis terkait kerja-kerja sebagai anggota parlemen maupun dorongan bagi mereka untuk membuat sistem jaringan yang menyatukan anggota parpol, parlemen dan CSO perempuan dalam isu-isu maupun proses pembuatan kebijakan publik khususnya yang terkait dengan persoalan perempuan.

Sementara itu, media massa dapat berperan aktif menampilkan sosok-sosok perempuan di parlemen dan

parpol yang mumpuni untuk menjadi narasumber dan melibatkan mereka dalam berbagai dialog publik yang harus mengikutsertakan suara perempuan di dalamnya. Sedangkan bagi pemerintah, meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik dan parlemen berarti ia harus terus mendorong munculnya kebijakan-kebijakan pro-jender dalam setiap regulasi yang diundangkannya.

Daftar Pustaka

Referensi Buku dan Dokumen

BPS Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2010.

Profil Anggota DPRD NTB, 2009-2014.

Survei Tenaga Kerja NTB, Universitas Negeri Mataram,
2011.

Taufan, Naniek I., *Demi Masa: Kenangan Perjalanan Karir
Hj. Siti Maryam Salahuddin*, Bima: Musium
Kebudayaan Samperaja, 2010.

Referensi Website (Internet)

[http://mediagardaasakota.blogspot.com/2012/04/ma
ntan-ketua-dpw-ppp-ntb-undur-diri](http://mediagardaasakota.blogspot.com/2012/04/mantan-ketua-dpw-ppp-ntb-undur-diri).

Transkrip Wawancara

Wawancara dengan anggota DPRD NTB Fraksi Golkar,
Mataram Juni 2012.

Wawancara dengan anggota DPRD Fraksi Golkar NTB.

FGD tentang Peningkatan Perempuan Dalam Ranah
Politik, Mataram: Farouk Center, Juni 2012.

Wawancara dengan anggota DPRD Kota Mataram, Juni
2012.

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif
Perempuan di Tingkat Lokal

Wawancara dengan anggota legislatif NTB dari Fraksi
Hanura, Mataram, Juni 2012.

Wawancara dengan Ketua Fraksi Golkar, DPRD NTB,
Juni 2012.

Wawancara dengan Ketua Fraksi Hanura, DPRD NTB,
Juni 2012.

BAB VI

Representasi Perempuan Dalam Pusaran Politik Papua

Oleh:

Aisah Putri Budiatri

I. Pengantar

Menjadi bagian dari Indonesia merupakan satu fase penting bagi sejarah politik Papua. Hingga kini, integrasi Papua dengan Indonesia masih diperdebatkan, bahkan menjadi sumber konflik berkepanjangan di provinsi tersebut. Tidak hanya itu, hasil penelitian LIPI juga menyebutkan tiga sumber konflik selain sejarah identitas politik Papua, diantaranya masalah marginalisasi dan diskriminasi, kegagalan pembangunan, serta pelanggaran HAM terhadap orang Papua.¹ Keempat hal tersebut telah menghantarkan Papua ke dalam situasi konflik yang tak kunjung usai meski sudah berlangsung lebih dari empat dekade.

¹ Muridan S. Widjojo (ed.), *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, Jakarta: LIPI, Yayasan TIFA dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.

Sebagai daerah konflik, Papua memiliki karakter yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Begitu juga dengan persoalan dan kebutuhan perempuannya yang memiliki beban ganda jika dibandingkan dengan perempuan pada wilayah damai. Hal ini dikarenakan posisi perempuan, selain (dapat) langsung menjadi korban konflik, mereka juga rentan menjadi korban tidak langsung atas setiap peristiwa konflik.²

Tidak hanya persoalan konflik, perempuan Papua juga dihindangi oleh beragam persoalan lain yang melanda perempuan yang hidup dalam masyarakat patriarki. Sebagai contoh, persoalan perempuan atas keterbatasan beraktivitas di ruang publik, permasalahan terkait dengan kesehatan reproduksi, kekerasan dalam rumah tangga dan lain-lain. Dengan demikian, perempuan Papua memiliki persoalan yang berlapis sebagai korban patriarki dan juga korban konflik.

Kekhasan perempuan Papua sebagai korban patriarki dan konflik ini tentu membuatnya menjadi menarik untuk dikaji. Oleh karena itu, tulisan ini akan memotret persoalan dan kebutuhan perempuan di Papua. Kemudian mengkaitkannya kepada upaya yang dilakukan oleh perempuan Papua sendiri untuk memutus persoalan tersebut. Upaya yang dimaksud secara khusus merujuk pada kemauan dan kemampuan

² Al Araf, Anton Aliabbas, dkk., *Sekuritisasi Papua: Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM di Papua*, Jakarta: Imparsial, 2011, hlm. 172.

anggota legislatif perempuan Papua untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang responsif jender di Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua.

II. Pandangan Umum: Perempuan Papua di Mata Kultur dan Agama

Sebelum lebih jauh berbicara tentang persoalan dan kebutuhan perempuan Papua, maka perlu dipahami bagaimanakah posisi perempuan di mata kultur dan agama yang diyakini oleh masyarakat Papua? Hal ini penting untuk mengetahui posisi dasar perempuan di dalam masyarakat Papua. Posisi dasar itu akan sangat menentukan dan berdampak bagi kehidupan perempuan Papua lainnya, khususnya terhadap kemampuan mengakses sumber daya politik dan ekonomi.

Secara garis besar, nilai kultur dan agama yang diyakini oleh masyarakat Papua cenderung merugikan posisi perempuan. Meskipun keduanya melemahkan posisi perempuan, namun terdapat perbedaan nilai diantara keduanya. Kultur menempatkan perempuan sebagai objek milik laki-laki semata, sementara agama lebih pada penempatan perempuan sebagai penopang posisi laki-laki.

Secara kultur, sudah sejak lahir perempuan dianggap sebagai "orang luar" karena setelah menikah ia akan keluar dari lingkungannya, dan juga karena perempuan adalah "orang luar" dari segala bentuk

pengambilan keputusan adat. Perempuan ditempatkan bukan sebagai individu tunggal, melainkan hanya sebagai perpanjangan tangan dari kepentingan dan kebutuhan laki-laki. Bagi masyarakat tradisional, dunia laki-laki dan perempuan ditentukan atas yang berlaku dan ditentukan oleh laki-laki.³ Hal ini tercermin dari nilai kultur perkawinan dan keterlibatan perempuan dalam pembuatan keputusan adat.

Perempuan Papua terbelenggu oleh kebiasaan kawin paksa dan kawin tukar antar kampung yang tidak memperhitungkan pertimbangan mereka sendiri. Perkawinan dan mas kawin semua ditentukan oleh keluarga perempuan (yang laki-laki) dengan laki-laki calon suaminya. Tidak hanya itu, bagi sebagian masyarakat Papua yang menerapkan sistem kepemimpinan Tonowi (*big man*), beranggapan bahwa perempuan adalah milik laki-laki setelah pernikahan dilakukan, sehingga suami merasa berhak melakukan apapun atas isterinya.⁴

Setelah menikah, beban kerja perempuan ditentukan oleh laki-laki, sementara perempuan tidak berhak untuk menolak dan berbicara.⁵ Perempuan di pedalaman Papua harus tunduk pada kodratnya yaitu melahirkan dan menyusui. Selain itu, mereka juga memelihara anak, menjadi pekerja kebun dan beternak terutama babi untuk memenuhi kebutuhan hidup

³ Pieter Sambut, Pater John Djonga, *PR: Melawan Penindasan & Diskriminasi di Papua*, Jakarta: Yayasan Teratai Papua, 2012, hlm. 145 dan 151.

⁴ *Ibid.*, hlm. 19-21.

⁵ Pieter Sambut...*Op.Cit.*, hlm. 148.

mereka. Sementara perempuan yang bertempat tinggal di kawasan pesisir pantai, selain melahirkan dan menyusui anak, harus menokok sagu dan mencari ikan.⁶

Pada dasarnya, perempuan Papua telah memiliki akses kepada ruang publik bahkan berperan aktif di dalam komunitas. Misalnya, perempuan Sentani umumnya terlibat dalam berbagai kegiatan sosial, seperti menyediakan keperluan adat, membantu proses persalinan, menolong orang sakit, menyantuni orang yang hidupnya kekurangan dan lainnya. Namun, seluruh aktivitas perempuan di ruang publik ini hanya berfungsi untuk meninggikan status sosial laki-laki, terutama suami di mata masyarakat. Kemampuan seseorang istri untuk selalu terlibat di dalam kegiatan sosial akan suami dihormati dan diperhitungkan oleh masyarakat.⁷

Bagi masyarakat Papua, seorang laki-laki dinilai berstatus sosial tinggi apabila memiliki kekayaan yang banyak, pandai bicara dalam menyelesaikan persoalan, banyak ternak babi, banyak anak, banyak saudara perempuan yang dianggap sebagai sumber uang dan memiliki isteri lebih dari satu. Orang yang demikian dalam Bahasa Mee disebut *Tonowi*.⁸ Atas dasar kepentingan meningkatkan status sosial laki-laki dan

⁶ Petrus Tekege...*Op.Cit.*, hlm. 15.

⁷ Wigati Yektiningtyas-Modouw, *Helaehili dan Ehabla: Fungsinya dan Peran Perempuan dalam Masyarakat Sentani Papua*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2008, hlm. 530.

⁸ Petrus Tekege...*Op.Cit.*, hlm. 16-17.

keluarga, maka perempuan tidak dapat menolak apabila suami ingin menikah kembali. Selain itu, seorang laki-laki dapat memperistri beberapa perempuan sekaligus dan istri-istri tidak boleh menolaknya karena mereka telah dibeli dengan mahar sebelumnya.⁹

Perempuan tidak diperkenankan untuk masuk ke dalam ruang pengambilan kebijakan dan keputusan adat untuk masyarakat. Sebagai contoh, perempuan Asmat dilarang untuk mengikuti pertemuan dengan laki-laki di rumah *Yeuw* (rumah adat Asmat). Terdapat batasan bagi perempuan untuk memasuki rumah *Yeuw* sampai di tangga atau pintu untuk membawa perlengkapan dan konsumsi saja. Hanya laki-laki saja yang berhak memasuki rumah *Yeuw* dan beraktivitas di dalamnya. Hal ini tidak hanya terjadi dalam musyawarah adat saja, tetapi juga ketika perayaan pesta adat berlangsung.¹⁰

Berdasarkan gambaran di atas, perempuan di ruang privat dan publik sepenuhnya dikuasai oleh laki-laki. Situasi tersebut sedikit demi sedikit terkikis setelah ajaran agama mulai masuk pada tahun 1885.¹¹ Agama yang umum dianut oleh masyarakat Papua adalah agama Kosmik, Kristen Protestan, Kristen Katolik dan Islam. Ajaran agama mengajarkan beberapa nilai bahwa perempuan memiliki posisi dan peran yang

⁹ Johannes Supriyono, *Melangkah ke Dunia Luas: Impian dan Pergulatan Anak-Anak Papua*, Nabire: Penerbit Lembaga Pendidikan Papua, 2010, hlm. 42.

¹⁰ Pieter Sambut...*Op.Cit.*, hlm. 148.

¹¹ Petrus Tekege...*Op.Cit.*, hlm. 15.

penting di dalam kehidupan. Meskipun demikian, secara umum masih menempatkan perempuan secara inferior dari laki-laki.

Dalam agama kosmik yakni bentuk kepercayaan masyarakat penduduk sekitar terhadap segala sesuatu yang berada di sekitar mereka dan dianggap memiliki kekuatan, maka perempuan dijuluki sebagai dewa penyelamat bagi laki-laki. Tidak berbeda dengan agama kosmik, agama Kristen Protestan, Kristen Katolik, dan Islam juga menyatakan bahwa perempuan berperan penting bagi masyarakat. Namun, ketiga agama ini secara tidak langsung membatasi peran perempuan, khususnya terkait dengan posisi pemimpin. Meskipun tidak melarang perempuan sebagai pemimpin, tetapi hanya laki-laki saja yang secara terbuka memiliki hak atas posisi-posisi imam atau pemimpin.¹²

Kedatangan agama memang telah membawa perubahan ke dalam kehidupan masyarakat Papua. Agama mereduksi nilai perempuan dari hanya sebagai objek laki-laki menjadi manusia yang berkedudukan penting sebagai pendamping laki-laki. Meskipun di dalam nilai-nilai agama tersebut masih juga mensuperiorkan posisi laki-laki, terutama yang berkaitan dengan perannya sebagai pemimpin umat.

Praktek-praktek yang terbentuk dari kepercayaan dan keyakinan atas nilai kultur dan agama masih tetap berjalan di tengah masyarakat Papua.

¹² *Ibid.*, hlm. 72-78.

Walaupun sudah ada yang tereduksi, namun masih banyak juga yang terpelihara. Posisi dan peran perempuan sebagai pihak yang harus tunduk dan patuh dengan yang diperintahkan oleh laki-laki (terutama suaminya) masih berlangsung. Perempuan tetap tereksklusi dari ruang publik, khususnya di dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan. Posisi inferior perempuan Papua di mata kultur dan agama ini merupakan kunci dari beragam persoalan yang perempuan hadapi di masyarakat.

III. Persoalan Perempuan Papua: Bukan Sekedar “Sumur”, “Kasur”, dan “Dapur”

Peran perempuan Papua oleh nilai adat dan budayanya memang banyak ditempatkan hanya di sekitar sumur, kasur dan dapur. Di dalam penjelasan sebelumnya, perempuan diposisikan sebagai individu yang memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga dan seks laki-laki. Penempatan posisi perempuan pada ketiga ruang tersebut tentu saja berpengaruh terhadap permasalahan yang dihadapi oleh perempuan. Namun, persoalan perempuan Papua secara umum tidaklah terbatas hanya kepada urusan sumur, kasur dan dapur. Persoalan yang dihadapi oleh mayoritas perempuan Papua secara umum dapat terkategori menjadi empat hal, yakni persoalan kekerasan, kesehatan, ekonomi, dan lingkungan.

Kedudukan perempuan sebagai objek milik laki-laki di dalam kultur masyarakat Papua menjadikannya rentan sebagai korban kekerasan di ruang privat

sekaligus ruang publik. Perempuan kerap kali mengalami tindak kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang dilakukan oleh suaminya; yang tidak hanya di dalam rumah, tetapi juga di tempat umum. Walaupun KDRT sudah diatur sebagai sebuah pelanggaran adat, namun perempuan kerap kali enggan memersoalkan tindak kekerasan kepada keluarga atau ketua adatnya karena hal ini dinilai sebagai persoalan domestik.¹³

Seperti teori gunung es, maka jumlah KDRT yang terungkap di permukaan hanya sebagian kecil yang dilaporkan, sementara jumlah yang tidak dilaporkan akan jauh lebih banyak. Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) menyatakan Papua sebagai salah satu provinsi dengan angka KDRT tertinggi.¹⁴ Berdasarkan catatan Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Papua (PL3AP), KDRT di Kota Jayapura saja telah mencapai 97 kasus KDRT yang dilaporkan pada tahun 2008. Angka tersebut meningkat dari tahun 2007 sebanyak 67 kasus KDRT.¹⁵

Tidak hanya rentan sebagai korban KDRT oleh suami dalam lingkup domestik, perempuan juga kerap menjadi korban dari kekerasan yang dilakukan oleh negara. Kekerasan negara menjadi karakter yang

¹³ Wigati Yektingtyas-Modouw...*Op.cit.*, hlm. 465.

¹⁴ "KDRT di Banten Masuk 10 Besar", dalam www.indopos.co.id yang diakses pada tanggal 20 Agustus 2012.

¹⁵ "KDRT di Jayapura Tinggi", dalam www.tabloidjubi.com yang diakses pada tanggal 20 Agustus 2012.

melekat pada daerah-daerah konflik. Kekerasan negara itu sendiri dapat diartikan sebagai semua bentuk kekerasan terhadap perempuan –termasuk fisik, seksual, dan psikologis- yang dilakukan oleh aparat keamanan (tentara atau polisi) dan aparat pemerintah. Kekerasan ini juga tidak harus dilakukan secara langsung oleh aparat negara, tetapi termasuk juga pembiaran atau dukungan aparat negara terhadap kekerasan yang dilakukan oleh pihak lain.¹⁶

Berada di wilayah konflik, terutama saat operasi militer berlangsung, menjadikan perempuan Papua tidak luput dari tindak kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan.¹⁷ Tim Dokumentasi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Pokja Perempuan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan *International Centre for Transitional Justice* (ICTJ) mencatat setidaknya terdapat 138 perempuan yang menjadi korban kekerasan negara di Papua antara tahun 1963-2009. Satu orang perempuan bahkan dapat mengalami lebih dari satu bentuk kekerasan.¹⁸ Tindak kekerasan negara tersebut bukan tidak mungkin tetap

¹⁶ Kelompok Kerja Pendokumentasian Kekerasan dan Pelanggaran HAM Perempuan Papua, *Stop Sudah! Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2009*, Jayapura: Komnas Perempuan, Pokja Perempuan MRP, ICTJ, HIVOS dan Swiss Embassy, 2010, hlm. 20.

¹⁷ Lembaga Studi Hak Asasi Manusia (ELSHAM) dan International Center for Transitional Justice (ICTJ), *Masa Lalu yang Tak Berlalu: Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanah Papua Sebelum dan Sesudah Reformasi*, Jakarta: ICTJ, 2012, hlm 19.

¹⁸ Kelompok Kerja Pendokumentasian Kekerasan dan Pelanggaran HAM Perempuan Papua, *Op.cit.*, hlm. 20.

bergulir hingga kini di tengah situasi konflik yang masih terus berlangsung.

Tidak hanya sebagai korban kekerasan, perempuan juga menjadi korban dari kerusakan lingkungan yang terjadi di Papua seiring dengan besarnya investasi pertambangan di provinsi ini. Dibandingkan dengan laki-laki, perempuan memiliki intensitas yang lebih tinggi dalam berinteraksi dengan alam. Perempuan memiliki fungsi budaya sebagai pemelihara alam. Ia pun bertugas untuk mengelola alam untuk dipetik hasilnya sebagai konsumsi keluarga.

Kedatangan kelompok industri tidak hanya mengeruk sumber daya alam yang terkandung di tanah Papua, namun juga menghasilkan limbah yang tentu saja berdampak buruk terhadap lingkungan. Akibatnya, perempuan menjadi pihak yang paling dirugikan karena aksesnya terhadap hasil alam menjadi sulit.¹⁹ Tidak hanya itu, kehadiran industri pertambangan dinilai juga memberikan ketimpangan atas pola relasi antara perempuan dengan kekuasaan. Industri pertambangan umumnya memberikan porsi yang besar untuk mempekerjakan laki-laki, sementara sangat sedikit porsi yang diberikan untuk perempuan. Selain itu, rapat antara masyarakat dengan kelompok industri seringkali hanya melibatkan laki-laki, bukan perempuan.²⁰

¹⁹ Petrus Tekege...*Op.Cit.*, hlm. 66-67.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 68-69.

Persoalan lain yang dihadapi oleh perempuan Papua adalah persoalan kesehatan yang mengancam fungsi reproduksi mereka sebagai perempuan. Perempuan Papua terancam oleh meningkatnya angka kematian ibu, aborsi serta penyebaran virus HIV/AIDS.

Sejak ditemukan enamkasus HIV/AIDS pada tahun 1992, kasus HIV/AIDS meningkat tajam setiap tahunnya hingga saat ini mencapai 12.187 jiwa.²¹ Besarnya peningkatan pengidap HIV/IDS ini dipengaruhi oleh berkembangnya bisnis pekerja seks di Papua.²² Menurut data PKBI Papua pada 2004, 43,2 persen pengguna jasa pekerja seks di pinggiran Danau Sentani mengaku memiliki pasangan seks lebih dari satu, termasuk istri, pekerja seks dan pasangan lainnya.²³ Kondisi ini memberikan peluang bagi perempuan untuk tertular HIV/AIDS semakin tinggi.

Tidak hanya perempuan sebagai pekerja seks, perempuan sebagai istri pasangan pekerja seks juga rentan menjadi penderita HIV/AIDS. Hasil tes konseling sukarela di Merauke periode 2007 menunjukkan bahwa 11 dari 380 ibu rumah tangga diketahui positif sebagai penderita HIV.²⁴ Jumlah

²¹ Yafet Kambai, *Op.cit.*, hlm. 32-33 dan Otto Syamsuddin Ishak, Mestika Zed, Al Araf, dkk., *Oase Gagasan Papua Damai*, Jakarta: Imparsial, 2012, hlm. 288.

²² Otto Syamsuddin Ishak, Mestika Zed, Al Araf, dkk...*Op.cit.*, hlm. 288.

²³ Yafet Kambai, *Op.cit.*, hlm. 46.

²⁴ Fandri Yuniarti, *Ekspedisi Tanah Papua: Laporan Jurnalistik Kompas*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, hlm. 225.

perempuan yang mengidap HIV saat ini lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki yakni 2713 berbanding 2311 laki-laki. Dengan demikian, jumlah perempuan yang berpotensi mengidap penyakit ini lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki.

Tidak hanya rentan menjadi penderita virus HIV, perempuan juga beresiko memiliki gangguan kesehatan atas fungsi reproduksi mereka. Tingginya AKI dan angka aborsi merupakan ancaman bagi perempuan di Papua. Ratusan bahkan ribuan perempuan Papua menghadapi kematian akibat kesalahan penanganan sebelum, saat, dan pasca melahirkan atau menggugurkan kandungan.

Di Papua setiap tahun terjadi sekitar 11.000 tindakan aborsi dan tindakan pembunuhan terhadap janin. Dari jumlah itu, 5.000 dilakukan oleh para medis, 2.000 oleh dukun, aborsi secara spontan 1.000 kasus dan aborsi dengan bantuan obat-obatan 3.000 kasus. Dari 11.000 kasus aborsi, 56 persen atau sekitar 6.160 kasus dilakukan oleh pelajar dan mahasiswa. Aborsi diakibatkan oleh minimnya pengetahuan tentang perilaku seksual yang dapat mengakibatkan kehamilan dan gagalnya fungsi alat kontrasepsi dan pil sementara kondisi kesehatan ibu tidak mengizinkan untuk hamil.²⁵

²⁵ Stanley (ed.), *Memberdayakan Orang Papua*, Jakarta: Tabloid Suara Perempuan Papua (SPP) dan Institut Studi Arus Informasi (ISAI), 2006, hlm. 48-53.

Angka kematian ibu di Papua bukanlah persoalan yang dapat dipandang dengan sebelah mata. Diperkirakan 578 ibu di Papua meninggal setiap tahunnya.²⁶ Berdasarkan data Dinas Kesehatan Provinsi Papua tahun 2010, 281 ibu meninggal akibat kematian saat hamil, melahirkan dan nifas. Angka tersebut diakui oleh Dinas Kesehatan belum menggambarkan semua kasus AKI dalam populasi. Dengan demikian masih terdapat banyak lagi angka kematian ibu yang belum terungkap kepada publik.

Persoalan AKI merupakan akumulasi atas dua hal, yakni rendahnya ketersediaan fasilitas dan tenaga medis serta masih kuatnya kepercayaan adat orang Papua. Dari 3565 kampung di Papua, petugas kesehatan baru tersebar kurang lebih di 1100 kampung. Hingga saat ini, Dinas Kesehatan Provinsi Papua masih membutuhkan sekitar 18.000 petugas kesehatan.²⁷ Hingga tahun 2010, persentase penolong kelahiran dengan tenaga medis meningkat meski tidak signifikan (hanya 5 persen).²⁸ Kondisi kekurangan tenaga medis tersebut diperburuk lagi dengan kepercayaan masyarakat Papua bahwa melahirkan hanya boleh dibantu oleh perempuan dari keluarga sendiri. Bahkan

²⁶ J. Septer Manufandu (makalah), *Akses Masyarakat Papua Terhadap Pelayanan Publik*, disampaikan dalam Simposium Nasional Papua "Menuju Pembangunan Berbasis Masyarakat yang Berkelanjutan" di Jakarta pada tanggal 7-9 April 2010.

²⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas Kesehatan Prov. Papua, *Op.cit.*, Juni 2012.

²⁸ Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, *Statistik Kesejahteraan Rakyat Provinsi Papua 2010*, Jayapura: BPS Provinsi Papua, 2010, hlm. 19.

bagi Suku Arfak, seorang ibu melakukan persalinan dan membesarkan anaknya sendiri tanpa bantuan dari orang lain selama satu bulan lamanya.²⁹

Persoalan besar lain yang mengancam perempuan Papua adalah rendahnya akses mereka dalam sektor ekonomi padahal potensi yang dimilikinya sangat besar. Sebagai catatan, jumlah pengangguran perempuan Papua lebih tinggi dibandingkan dengan pria, namun pengangguran perempuan lebih berpotensi menjadi wirausaha dibandingkan pengangguran laki-laki. Sebanyak 267 pengangguran perempuan telah mempersiapkan usaha, sementara pengangguran laki-laki hanya 148 orang saja.³⁰

Sebagian besar perempuan Papua memiliki usaha berdagang sayur dan hasil kebun. Tidak sedikit dari mereka bahkan menjadi tulang punggung keluarga. Secara tidak disadari, perempuan Papua telah mengambil peran sebagai penopang ekonomi masyarakat. Namun, peran ini tidak diimbangi oleh kemampuan manajerial dan modal usaha perempuan Papua yang masih terbatas.

Situasi perdagangan dan ekonomi di Papua sampai saat ini masih didominasi bukan oleh Orang

²⁹ Leontine E. Visser dan Amapon Jos Marey, *Bakti Pamong Praja Papua: Di Era Transisi Kekuasaan Belanda ke Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2008, hlm. 317.

³⁰ Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, *Indikator Penting Provinsi Papua*, Jayapura: BPS Provinsi Papua, 2012, hlm. 77.

Papua asli, tetapi oleh *amber* (pendatang).³¹ Dampaknya, perempuan asli Papua terabaikan. Tidak jarang perempuan asli Papua harus berdagang di luar gedung pasar dengan beralaskan tikar. Sementara kios di dalam pasar diisi oleh para pendatang yang memiliki modal lebih besar dan manajemen kelola yang lebih baik.

Di Wamena, pemerintah daerah telah membangun Pasar Sinagma khusus untuk pedagang asli Wamena. Di Merauke, pemerintah juga telah membangun pasar permanen dengan lantai ubin sehingga mama-mama bisa menggelar jualannya. Di Pasar Abepura lama, pemerintah juga pernah memberikan tempat khusus bagi mama-mama asli Papua tanpa dicampur dengan los non-Papua. Tetapi lama-kelamaan, los itu beralih ke pedagang-pedagang non Papua.³²

Perbankan di Papua yang mau dan mampu memberikan pinjaman modal untuk perempuan-perempuan asli Papua juga sangat terbatas. Perputaran modal yang rendah dan ketiadaan jaminan pinjaman menjadi penyebab rendahnya akses pinjaman bank untuk perempuan asli Papua. Rendahnya akses pinjaman ini tentu saja berdampak pada rendahnya kemampuan perempuan asli Papua memajukan usaha mereka. Hal ini amat disayangkan mengingat potensi ekonomi peran asli Papua yang sangat besar,

³¹ *Ibid.*

³² Stanley (ed.),...*Op.cit.*, hlm. 36-37.

khususnya untuk memberdayakan masyarakat asli Papua.

IV. Representasi Perempuan Dalam Pusaran Politik Papua

Persoalan dan kebutuhan yang mendera perempuan Papua tentu perlu diselesaikan dan menjadi tanggung jawab bersama antar berbagai pihak, termasuk pemerintah dan lembaga legislatif sebagai pembuat kebijakan. Sebagai wakil rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua (DPRP) tentu memiliki fungsi representasi atas aspirasi masyarakat Papua. Secara lebih khusus, anggota legislatif perempuan tentu saja menjadi harapan perempuan Papua pada umumnya untuk mewakili kepentingan mereka.

Anggota legislatif perempuan dinilai mampu, mengerti dan merasakan persoalan serta kebutuhan yang selama ini dimiliki oleh perempuan Papua. Mereka memiliki fungsi reproduksi yang sama, rentan menjadi korban kekerasan, dan juga merasakan sulitnya situasi akibat kerusakan lingkungan dan lemahnya pemberdayaan ekonomi. Oleh karena itu, terdapat harapan besar bahwa anggota dewan perempuan akan mendorong kebijakan-kebijakan responsif gender, khususnya yang terkait persoalan dan kebutuhan perempuan. Namun, sudah sejauh manakah fungsi representasi ini dijalankan oleh anggota DPRP perempuan?

Sebelum menjawab pertanyaan mengenai fungsi representasi anggota DPRP perempuan, maka perlu dijelaskan sebelumnya bagaimanakah keterlibatan perempuan di dalam politik, terutama partai politik (partai politik) dan pemilu. Hal ini penting mengingat situasi ketimpangan kedudukan dan posisi perempuan Papua di mata masyarakat. Dengan demikian akan menjadi sangat menarik untuk melihat gerak representasi perempuan dalam pusaran politik di Papua, baik itu sebelum maupun sesudah masuk ke dalam parlemen.

IV.1. Ketimpangan Antara Potensi Perempuan dengan Partisipasi & Representasi

Lahirnya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (Otsus) Papua memberikan peluang yang besar bagi perempuan untuk ikut aktif di dalam dunia politik. Hal ini ditandai dengan dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) yang salah satu unsur keanggotaannya adalah perempuan. Enam puluh orang anggota MRP akan terbagi menjadi 20 orang wakil agama, 20 orang wakil adat dan 20 orang wakil perempuan. Tugas utama MRP ini adalah memberikan perlindungan atas hak orang asli Papua dengan berlandaskan penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pementapan kerukunan kehidupan beragama.³³

³³ Petrus Tekege...*Op.cit.*, hlm. 185.

UU Otsus memiliki semangat fungsi representasi yang tinggi, dimana perempuan memiliki porsi khusus di dalam MRP. Meskipun MRP merupakan salah satu lembaga tinggi di Provinsi Papua, namun perlu dicatat bahwa fungsi ini bukan sebagai pembuat kebijakan formal. MRP hanya memiliki tugas dan wewenang untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Raperdasus yang diajukan oleh DPRP bersama gubernur (pasal 20 ayat 1c).³⁴ Dengan demikian, MRP memiliki aktivitas politik yang terbatas dan dibatasi.

Dibukanya ruang representasi perempuan di MRP tidak berarti ruang politik di tempat lain juga dibiarkan terbuka. Faktanya, peran perempuan di dalam lembaga politik lain masih sangat terbatas baik itu di dalam parpol maupun parlemen. Keterwakilan perempuan Papua di DPR RI sudah mencapai angka minimum kuota, yakni 30 persen.³⁵ Sementara itu, keterwakilan perempuan di DPRP hanya menyentuh angka 7,14 persen saja.³⁶ Dominasi laki-laki sangat

³⁴ Eri Sutrisno (ed.), *Rekam Jejak Majelis Rakyat Papua 2005-2010*, Abepura: Suara Perempuan Papua, 2010, hlm. 116-117.

³⁵ Aisah Putri Budiatri (naskah tidak diterbitkan), *Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik, Studi: Keterwakilan Perempuan Pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram, dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara*, Jakarta: WRI dan IDRC, 2010, hlm.9.

³⁶ Adriana Venny, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah*, Jakarta: UNDP, 2010, hlm. 7.

kental di DPRD, dimana 92,86 persen anggotanya bukan perempuan.³⁷

Keterwakilan perempuan di dalam DPRD tersebut tentu tidak sebanding dengan jumlah perempuan di Papua. Berdasarkan komposisi jumlah penduduk maupun pemilih pemilu, maka perempuan memiliki jumlah hampir separuh (50 persen) dari populasi. Namun kenyataannya, representasi perempuan di DPRD bahkan tidak mencapai angka kritis 30 persen.³⁸ Berikut merupakan data jumlah penduduk dan Daftar Pemilih Tetap (DPT) berdasarkan jenis kelamin.

Tabel VI.1. Komposisi Penduduk di Provinsi Papua Berdasarkan Jenis Kelamin³⁹

Penduduk Laki-Laki	Persentase Penduduk Laki-Laki	Penduduk Perempuan	Persentase Penduduk Perempuan
1.505.883	54persen	1.327.498	46persen

Sumber: BPS Provinsi Papua, 2012

³⁷ Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, *Statistik...Op.cit.*, hlm.5.

³⁸ Angka kritis 30 persen adalah jumlah representasi minimal sebuah kelompok di dalam parlemen dinilai mampu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan.

³⁹ Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua... *Op.cit.*, 2012.

Tabel VI.2. Jumlah Pemilih yang Menggunakan Hak Pilih dan Tidak Menggunakan Hak Pilih dalam Pemilu 2009⁴⁰

	Laki-laki	Perempuan
Jumlah Pemilih DPT dan Tambahan dalam Pemilu Legislatif DPRD	1,102,734	960,906
Jumlah Pemilih Pemilu Legislatif DPRD yang menggunakan hak pilih	978,987	848,724
Jumlah Pemilih Pemilu Legislatif DPRD yang tidak menggunakan hak pilih	104,293	90,523

Sumber: KPU Provinsi Papua, 2012.

Jika mengacu pada jumlah perempuan berdasarkan tabel di atas, maka perempuan berpotensi besar menjadi anggota dewan karena jumlah pemilih perempuan yang tinggi. Apabila seluruh jumlah pemilih perempuan mau memilih calon legislatif perempuan tinggi, maka perempuan berkemungkinan besar terpilih menjadi anggota dewan. Begitu juga dengan calon legislatif, jika saja perempuan mau lebih banyak terlibat di dalam politik dan dicalonkan di dalam pemilu, maka jumlah caleg perempuan akan meningkat. Dengan begitu, caleg perempuan akan meningkat dan potensi keterpilihannya pun meningkat.

⁴⁰ KPU Provinsi Papua, *Sertifikat Rekapitulasi Penghitungan Hasil Perolehan Suara Partai Politik dan Calon Anggota DPRD Provinsi di KPU Provinsi, Jayapura: KPU Provinsi Papua, 2009.*

Di dalam pemilu legislatif, ketentuan kuota minimal 30 persen dengan *zipper system* telah diakomodir di dalam UU Pemilu No. 10 Tahun 2008. Aturan tersebut diharapkan mampu menjadi kebijakan afirmasi untuk mendorong keterwakilan perempuan di dalam pemilu, namun belum tentu keterwakilan di dalam parlemen. Hal ini disebabkan aturan tersebut bersifat tidak mengikat tanpa sanksi dan hanya berlaku pada proses pencalonan anggota legislatif.

Aturan kuota 30 persen yang tidak mengikat tersebut faktanya tidak mampu menjamin angka representasi caleg perempuan dalam pemilu. Untuk tingkat nasional di DPR saja, parpol di Papua hanya mencalonkan 13 persen caleg perempuan.⁴¹ Dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, Papua merupakan salah satu provinsi yang secara kumulatif gagal memenuhi kuota 30 persen karena hanya mampu mencalonkan 29,9 persen caleg perempuan.⁴²

Rendahnya representasi perempuan di dalam pencalonan anggota legislatif ditengarai oleh rendahnya jumlah perempuan yang mau terlibat di dalam dunia politik. Partai politik selalu menyatakan tidak terpenuhinya kuota 30 persen karena sulit menemukan kader perempuan yang siap menjadi caleg dalam pemilu. Namun, kesulitan menemukan caleg

⁴¹ Komisi Pemilihan Umum (KPU), *Data Olahan Jumlah Perbandingan Caleg Perempuan Papua dan Laki-Laki di Maluku dan Papua*, Jakarta: KPU, 2009.

⁴² "Catatan tentang Calon Legislatif dan Jender", dalam <https://pemilu.asia/> yang diakses pada tanggal 29 Juni 2012, hlm. 6.

perempuan ini lebih dikarenakan banyak diantara caleg tersebut tidak mendapatkan izin dari pihak suami. Banyak perempuan Papua yang berkeinginan menjadi caleg pemilu karena keinginan sendiri, tetapi gagal maju karena dilarang oleh suami.

Banyak caleg perempuan mengundurkan diri dari kancah pemilu memang merupakan sebuah fakta, namun hal itu tidak dapat dijadikan alasan yang tepat bagi parpol untuk tidak memenuhi kuota 30 persen. Potensi perempuan begitu besar, terlihat dari banyaknya perempuan aktivis yang berperan di dalam sebuah komunitas, baik itu komunitas agama, *Non-Government Organization* (NGO), dan lain-lain. Bahkan, banyak NGO kenamaan di Papua dipimpin oleh seorang perempuan termasuk Olga Helena Hamadi (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan/ Kontras Papua), Anum Siregar (Aliansi Demokrasi untuk Papua/ALDP), Fien Yarangga (Suara Perempuan Papua), dan lainnya.

Tidak hanya itu, pada saat Pemilu 2009 lalu, terdapat juga perempuan Papua yang berhasil menempatkan diri dalam posisi puncak partai, diantaranya Yanni sebagai Ketua Dewan Pengurus Wilayah (DPW) Partai Bintang Reformasi (PBR) dan Tina Kogoya sebagai Ketua Dewan Pengurus Daerah (DPD) Partai Indonesia Sejahtera (PIS). Perjuangan untuk menjadi ketua partai tidaklah mudah. Ia harus mendapatkan dukungan dari mayoritas ketua-ketua partai di tingkat cabang pada musyawarah partai. Sangat sulit tentunya bagi perempuan dapat terpilih

menjadi ketua ditengah dominasi laki-laki dalam kepengurusan parpol.

Posisi perempuan di puncak parpol dan *Civil Society Organizations* (CSO) Papua menunjukkan bahwa Papua memiliki perempuan potensial sebagai anggota legislatif. Perempuan juga terbukti mampu menduduki posisi-posisi penting di ruang publik. Dengan demikian, kualitas dan kemampuan perempuan tidak kalah dengan laki-laki di ruang publik. Dengan demikian, perempuan potensial yang dapat dijadikan caleg dalam pemilu di Papua pada dasarnya besar dan tidak sulit ditemukan.

Potensi perempuan Papua sebagai caleg yang begitu besar ini tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh parpol. Parpol tidak mempersiapkan pencalonan secara terencana dengan persiapan yang lama dan matang. Parpol umumnya mempersiapkan caleg ketika waktu pembukaan pendaftaran caleg mulai dibuka oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Artinya, parpol cenderung memilih caleg tanpa proses kaderisasi dan bersifat instan.

Pada dasarnya, beberapa partai politik telah mengatur di dalam AD/ART mengenai pentingnya representasi perempuan di dalam kepengurusan dan kader parpol. Parpol tengah menyadari bahwa keterwakilan perempuan di dalam organisasi mereka penting dilakukan. Tidak hanya itu, parpol bahkan memiliki organisasi sayap perempuan dan bidang perempuan di dalam struktur kepengurusan partai. Namun amat disayangkan, organisasi dan bidang

khusus perempuan tersebut nyatanya tidak memiliki program reguler untuk kader perempuan. Terdapat banyak hal yang menjadi latar belakang dari rendahnya aktivitas mereka mulai dari kosongnya kursi pengurus bidang/organisasi tersebut hingga ketiadaan dana program.⁴³

Kegiatan parpol di Papua umumnya lebih fokus pada program pemenangan pemilu dan pemilukada. Program-program yang terkait dengan pemberdayaan kader perempuan tidak menjadi prioritas utama. Dampaknya, alokasi anggaran dana kegiatan partai yang diperuntukan kepada organisasi sayap dan divisi perempuan pun rendah, bahkan tidak ada. Oleh karena itu, kaderisasi dan pemberdayaan kader perempuan pun jarang dijalankan oleh partai, terutama partai di tingkat daerah. Kepengurusan pusat beberapa partai ada juga yang mengadakan pelatihan kader perempuan, namun jumlah yang dilibatkan terbatas hanya satu atau dua orang saja. Transfer pengetahuan yang seharusnya disampaikan oleh peserta yang mengikuti pelatihan tersebut dengan kader lain di daerah tidak dilakukan, dengan alasan ketiadaan dana partai untuk melakukannya.⁴⁴

Tanpa kaderisasi dan pendidikan politik yang serius oleh partai maka tentu sulit bagi partai mendapatkan caleg perempuan yang siap berkontestasi di dalam pemilu. Tidak dapat dipungkiri bahwa

⁴³ Wawancara dengan pengurus parpol, Juni 2012.

⁴⁴ *Ibid.*

perempuan memiliki banyak hambatan dalam memasuki dunia politik. Hambatan tersebut menjadikan perempuan memiliki *starting point* berbeda dengan laki-laki dalam berpolitik. Laki-laki memiliki keterlibatan lebih besar dan lama di dalam dunia politik karena ia ditempatkan oleh masyarakat untuk berperan di ruang publik, sementara perempuan pada ruang domestik. Dengan demikian, tanpa kaderisasi dan pembekalan yang cukup dari partai, perempuan akan sulit memasuki dunia politik terutama bersaing di dalam pemilu.

Perempuan memiliki banyak hambatan untuk beraktivitas di dalam dunia politik. Hambatan tersebut dapat berasal dari masyarakat, keluarga, bahkan dari internal diri perempuan itu sendiri. *Pertama*, perempuan memiliki beban peran ganda di ruang privat dan publik. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa perempuan Papua memiliki peran yang penting untuk keluarga (privat) dan komunitas (publik). Hal ini menjadikan beban peran yang ditanggung oleh perempuan lebih besar dibandingkan dengan laki-laki. Dampaknya, perempuan akan menjadi sulit untuk dapat beraktivitas secara penuh di ruang publik, termasuk beraktivitas politik. Situasi tersebut berbeda dengan laki-laki yang sepenuhnya dapat beraktivitas di ruang publik.

Kedua, stigma bahwa politik kotor dan tidak cocok bagi perempuan yang dinilai lebih tepat beraktivitas di ruang privat (keluarga dan rumah tangga). Tidak hanya itu, sebagai daerah konflik

terdapat label-label khusus yang dilekatkan juga terhadap perempuan yang berpolitik. Perempuan Papua yang aktif berkegiatan politik atau berbicara tentang isu politik, maka rentan distigmakan sebagai perempuan pemberontak atau perempuan separatis.

“Perempuan yang *concern* berbicara tentang politik itu ada tetapi ruang lingkup Bergeraknya itu kecil. Kami di Papua itu kalau perempuan sudah mulai bergerak dan *concern* dengan isu-isu perempuan, kadang kita distigmakan ini perempuan-perempuan pemberontak, perempuan-perempuan OPM, perempuan-perempuan Papua Merdeka. Jadi kita banyak distigmakan begitu dari kelompok-kelompok yang merasa *concern* kita mengganggu mereka. Jadi mereka sedikit terusik dengan *concern*-nya kita.”⁴⁵

“Kalau kita mulai mengkonsentrasikan diri kita kepada politik maka kita sudah dicercai lagi. ‘hei, kamu ini perempuan tidak sibuk di rumah kah? Bajalan sana sini’, lalu kita kemudian distigmakan buruk”.⁴⁶

Perempuan Papua akan mendapatkan stigma buruk ketika ia aktif melakukan kegiatan di luar rumah. Tidak sebatas itu, perempuan yang kritis terhadap situasi politik dan pemerintah kemudian dilabelkan sebagai perempuan separatis yang menuntut kemerdekaan.

⁴⁵ Wawancara dengan aktivis Papua, Juni 2012.

⁴⁶ *Ibid.*

Label separatis dilekatkan kepada perempuan Papua meskipun mereka tidak berbicara sama sekali mengenai kemerdekaan Papua. Sebagai contoh, Ibu Hana Hikoyabi, seorang aktivis perempuan Papua dihapuskan namanya dari daftar anggota MRP Papua, meskipun ia terpilih melalui perolehan suara terbanyak sebagai anggota MRP. Ia dianggap sebagai aktivis yang mendukung kelompok separatis karena sikap kritisnya terhadap pemerintah.⁴⁷ Akibat label separatis ini maka perempuan Papua akan trauma dan takut untuk terlibat di dalam dunia politik.

Terdapat juga beragam hambatan lain yang dihadapi oleh perempuan saat ingin berpolitik, diantaranya: *ketiga*, perempuan tidak mendapatkan dukungan dari keluarga untuk beraktivitas di ruang publik, khususnya politik. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, banyak perempuan sudah mendaftarkan diri sebagai caleg harus mundur dalam pencalonan karena tidak mengantongi izin suami. *Keempat*, perempuan memiliki modal sosial dan finansial yang terbatas untuk berkompetisi politik. Berbeda dengan laki-laki yang dilekatkan dengan peran publik, khususnya sebagai pekerja dan pencari nafkah. Peran perempuan yang lebih dilekatkan pada peran domestik menjadikan perempuan bukan sebagai pencari nafkah utama. Dampaknya, perempuan memiliki modal sosial dan finansial yang lebih rendah dibandingkan laki-laki. Modal sosial dan finansial ini penting, karena segala bentuk aktivitas politik membutuhkan keduanya.

⁴⁷ *Ibid.*

Sebagai contoh, untuk terlibat di dalam pemilu maka seorang caleg membutuhkan puluhan hingga ratusan juta untuk berkampanye politik. Bagaimana perempuan dapat berpolitik dan menang dalam kompetisi pemilu, jika ia memiliki keterbatasan modal finansial.

Kelima, partai politik tidak memiliki perangkat peraturan, program dan manajemen kerja yang responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan perempuan. Sebelumnya telah diurai bahwa meskipun parpol telah memiliki seperangkat aturan yang mengakomodir peran perempuan di dalamnya, namun program yang dimiliki belum mampu memberdayakan perempuan. Tidak hanya itu, sistem kerja yang digunakan oleh parpol juga sering tidak sensitif dengan kepentingan perempuan. Misalnya, parpol seringkali mengadakan rapat kerja pada waktu malam, bahkan tak jarang baru selesai hingga pagi hari. Hal ini sulit bagi perempuan yang dituntut harus menjalankan peran domestiknya secaraimbang disamping peran publik. Malam hingga pagi hari menjadi waktu produktif bagi seorang ibu untuk mendampingi anaknya, terutama anak bayi dan balita yang menyusui.

Berbagai hambatan tersebut tentu saja menjadi penghalang besar bagi perempuan untuk terlibat di dalam politik. Meskipun Papua memiliki banyak perempuan potensial, namun dengan hambatan yang demikian maka tidak mudah bagi seorang perempuan memutuskan untuk siap berpolitik. Hal ini diperburuk

dengan situasi dimana parpol cenderung berpolitik instan dengan mengabaikan proses kaderisasi dan pemberdayaan kader, khususnya kader perempuan. Akibatnya, perempuan menjadi semakin tersisih dan enggan untuk terlibat berpolitik. Dengan demikian, potensi perempuan yang tinggi tidak sebanding dengan partisipasi dan representasinya yang rendah dalam dunia politik.

IV.2 Representasi Perempuan Dalam Parlemen yang Terbatas dan Dibatasi

Beragam hambatan yang dihadapi oleh perempuan untuk terjun ke dalam dunia politik berdampak pada rendahnya keterwakilan mereka di dalam parlemen. Meskipun potensi perempuan sebagai caleg maupun pemilih pemilu, perempuan di DPRD saat ini hanya berjumlah lima orang saja. Angka lima itu pun meningkat setelah salah satu orang perempuan masuk menjadi anggota DPRD (pergantian antar waktu/PAW) menggantikan anggota dewan laki-laki yang mangkat karena meninggal dunia.

Keberhasilan perempuan di parlemen telah mencatatkan sendiri sejarahnya di dalam politik Papua. Sistem suara terbanyak yang awalnya dikhawatirkan akan menghambat perempuan terpilih karena kemampuan politik, modal politik dan finansial mereka yang rendah nyatanya tidak terbukti di Papua. Sistem suara terbanyak justru telah menghantar lima perempuan masuk ke DPRD.

Tidak hanya terpilih menjadi anggota dewan melalui sistem suara terbanyak, empat perempuan bahkan memperoleh peringkat peraih suara terbanyak di dalam partainya. Tiga perempuan diantaranya bahkan mengalahkan caleg yang berada di nomor urut di atasnya, seorang caleg laki-laki. Berikut merupakan tabel yang memperlihatkan anggota DPRP perempuan berdasarkan partai politik, daerah pemilihan (dapil), nomor urut dalam Daftar Calon Anggota Legislatif Tetap (DCT) dan peringkat suara sah.

Tabel VI.3 No. Urut DCT dan Peringkat Suara Sah Calon Anggota Legislatif Perempuan DPRP Terpilih dalam Pemilu 2009

Nama	Partai Politik	Daerah Pemilihan	No. Urut dalam DCT	Peringkat Suara Sah
Yanni	PBR	Dapil Papua I	1	1
Ny. Makdalena Matuan	PAN	Dapil Papua IV	3	1
Rosiyati Anwar	PDIP	Dapil Papua IV	3	1
Hagar Aksamina Madai	PBR	Dapil Papua V	5	1
Ina Kudiai (PAW)	PPPI	Dapil Papua V	5	2

Sumber: KPU Provinsi Papua, 2012.

Berdasarkan tabel di atas, lima caleg perempuan dari empat parpol telah berhasil meraih kursi di DPRP, yaitu Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI). Terkecuali PDIP, partai yang berhasil membawa perempuan masuk ke parlemen tersebut bukan partai pemenang di dalam pemilu di Papua. Partai Golongan Karya (Golkar) yang meraih 21 persen kursi DPRP dan Partai Demokrat yang memiliki 16 persen kursi anggota DPRP justru tidak memiliki satu anggota dewan perempuan pun di tingkat provinsi. Hal ini tentu amat disayangkan mengingat partai besar yang seharusnya memiliki sistem kaderisasi dan pemberdayaan kader yang baik sehingga mampu merangkul perempuan di dalamnya justru gagal memenangkan perempuan. Sebaliknya, perempuan memasuki parlemen melalui partai kecil dengan potensi keterpilihan yang tidak sebesar partai besar dan manajemen partai yang mungkin tidak semapan partai besar.

Tidak hanya itu, tabel tersebut juga menggambarkan lima anggota legislatif mampu menempatkan dirinya di dalam parlemen karena kemampuannya meraih suara terbanyak. Dari data tersebut, hanya Yanni yang mendapatkan nomor urut satu dalam daftar calon tetap PBR. Artinya, hanya Yanni yang menjadi prioritas utama partai sebagai caleg partai. Empat anggota legislatif perempuan lainnya hanya menempati posisi ketiga dan kelima di

dalam DCT. Meskipun demikian, dalam peraihan suara empat dari lima anggota DPRP terpilih berhasil meraih suara terbanyak nomor satu di partainya.

Kemenangan perempuan di Papua pada dasarnya merupakan keberhasilan yang sulit dicapai mengingat mayoritas anggota DPRP terpilih adalah caleg dengan nomor prioritas dalam DCT (nomor satu dan dua). Perempuan merupakan bagian dari sekelompok minoritas caleg yang memenangkan pemilu dengan nomor urut rendah di dalam DCT. Hal ini terurai di dalam tabel berikut ini.

Tabel VI.4 No. Urut DCT dan Peringkat Suara Sah Calon Anggota Legislatif DPRP Terpilih dalam Pemilu 2009

	No. Urut dalam DCT	Persentase No. Urut dalam DCT	Peringkat Suara Sah	Persentase Peringkat Suara Sah
1	26	46%	47	84%
2	11	20 %	6	11%
3	7	13 %	3	5%
4	1	2 %		
5	3	%		
6, 7, dst...	8	14 %		
TOTAL	56	100 %	56	100%

Sumber: KPU Provinsi Papua, 2012.

Di dalam tabel tersebut terungkap bahwa 66 persen anggota DPRP berada pada nomor urut satu dan dua di dalam DCT. Anggota yang terpilih dari nomor urut tiga ke atas merupakan anggota yang minoritas terpilih, hanya 13 persen anggota berasal dari nomor urut 3 DCT dan lima persen anggota yang bernomor urut 5 dalam DCT yang dapat terpilih. Perempuan menjadi bagian dari kelompok minoritas nomor urut besar yang terpilih di dalam pemilu tersebut. Hal ini tentu saja merupakan prestasi bagi perempuan. Dengan hambatan yang sedemikian rupa dan tanpa penempatan prioritas pada nomor urut DCT, perempuan telah berhasil meraih suara terbanyak dalam pemilu dan duduk dalam DPRP.

Sistem suara terbanyak di satu sisi menjadi hambatan bagi perempuan karena pertarungan politik terbuka akan sangat memberatkan posisi perempuan, namun di sisi lain juga menambahkan semangat baru bagi perempuan karena tidak lagi menjadi "get voter" di dalam pemilu.⁴⁸ Rosiyati Anwar menceritakan bahwa dirinya termotivasi mengikuti pemilu 2009 setelah diterapkannya sistem suara terbanyak oleh keputusan MK di akhir tahun 2008. Rosiyati menyatakan trauma atas pengalamannya pada pemilu sebelumnya di tahun 2004, dimana ia memperoleh suara terbanyak tetapi tidak dapat memasuki parlemen

⁴⁸ *Get voter* yakni calon anggota legislatif yang hanya dijadikan sebagai peraih suara bagi caleg lain yang berada pada nomor urut di atasnya. Hal ini berlaku dalam pemilu dengan sistem nomor urut yang memenangkan caleg pada nomor urut kecil dengan akumulasi suara seluruh caleg dalam daftar partai.

karena bernomor urut sepatu.⁴⁹ Rosiyati dan juga beberapa caleg perempuan lain menilai bahwa dengan sistem suara terbanyak justru akan memberikan kesempatan bagi mereka terpilih di dalam pemilu.

Sistem suara terbanyak juga membawa berita baik bagi anggota legislatif Ina Kudiai yang menggantikan Amon Gobay dari partai yang sama dengannya, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia. Amon Gobay terpilih setelah memenangkan suara terbanyak pada Pemilu 2009. Namun, belum lama menjabat sebagai anggota dewan, Amon Gobay meninggal dunia pada tanggal 29 November 2009.⁵⁰ Ina Kudiai kemudian terpilih menjadi anggota legislatif karena ia menempatkan diri sebagai peraih suara terbanyak kedua PPPI di Dapil Papua V, meskipun sebenarnya ia hanya menempatkan posisi nomor urut lima.

Walaupun Ina memperoleh suara terbanyak di partainya, namun bukan berarti ia tidak mendapatkan hambatan kembali saat ingin menerima posisi PAW Amon Gobay. Keluarga Amon Gobay menuntut Ina untuk memberikan ganti rugi kepada keluarga jika ingin menggantikan posisi Amon. Bahkan, hal ini dikhawatirkan dapat menimbulkan perang antar suku. Namun setelah dimediasi oleh pihak pengadilan, maka kursi DPRP akhirnya diberikan kepada Ina. Perjuangan

⁴⁹ Wawancara dengan Rosiyati Anwar, Anggota DPRP 2009-2014, Juni 2012.

⁵⁰ "Diperebutkan Kursi Lowongan Partai Pekerja di DPRP", dalam www.pegbintangkab.go.id yang diakses pada tanggal 20 Agustus 2012.

politik Ina hingga meraih kursi di parlemen tentu tidak dapat dipandang sebelah mata. Hal ini bahkan membuktikan bahwa perempuan mampu “bertahan” bahkan “memenangkan” kontestasi politik yang berstigma kotor dan keras.

Meskipun representasi perempuan di DPRD rendah, namun keberhasilan lima perempuan Papua yang memperoleh kursi di dalamnya patut diapresiasi. Perempuan memenangkan pemilu walaupun beragam hambatan menghadang mereka. Keterbatasan finansial, keterbatasan akses di dalam partai, keterbatasan kemampuan politik, beban ganda di ruang publik dan privat tidak lagi menjadi penghalang bagi lima perempuan tersebut.

Keberhasilan lima anggota legislatif perempuan di DPRD dipengaruhi oleh kekuatan konstituen yang sudah mereka bangun sejak lama. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa perempuan Papua memiliki peran untuk aktif di dalam komunitas. Walaupun pada mulanya hal tersebut ditujukan untuk meningkatkan status laki-laki, namun perempuan memperoleh juga manfaatnya saat menjadi caleg di dalam pemilu. Aktifitas Ina Kudiai menjadi ketua kesenian di dalam gereja telah membantu dirinya mendapatkan perolehan suara yang tinggi di dalam pemilu. Begitu juga dengan Makdalena Matuan yang mendapatkan dukungan besar dari komunitas perempuan yang selama ini dekat dengannya. Tidak hanya itu, perempuan pendukung Makdalena bahkan mengumpulkan dana untuk

pemenangannya melalui iuran sukarela.⁵¹ Dengan demikian, perempuan dapat menjadi konstituen yang sangat potensial bagi pemenangan caleg perempuan di dalam pemilu.

Konstituen perempuan ini tidak hanya menjadi basis massa pendukung saat pemilu, namun juga komunitas yang dapat diberdayakan oleh caleg perempuan setelah menjadi anggota legislatif. Berangkat dari basis pendukungnya saat Pemilu, Makdalena Matuan saat ini telah membentuk enam kelompok perempuan tani dan ternak tersebar di tiga distrik berbeda. Satu kelompok perempuan tersebut terdiri atas 50-60 perempuan. Adapun, kegiatan kelompok tersebut diantaranya kegiatan simpan pinjam, bercocok tanam sayur dan ternak. Dampaknya, beberapa perempuan yang sebelumnya tidak memiliki usaha, saat ini sudah mampu bercocok tanam dan memiliki penghasilan. Beberapa perempuan bahkan sudah memiliki simpanan tabungan di bank sebagai hasil cocok tanam dan ternaknya.⁵²

Inisiatif Makdalena untuk memberdayakan komunitas perempuan di wilayah daerah pemilihannya merupakan wujud perhatian langsung seorang anggota legislatif perempuan kepada perempuan juga. Hal ini menunjukkan bahwa anggota legislatif perempuan tentu akan membawa kepentingan perempuan, setidaknya di

⁵¹ Wawancara dengan Makdalena Matuan, anggota DPRP 2009-2014, Juni 2012.

⁵² *Ibid.*

daerah pemilihannya. Meskipun demikian, sebagai anggota legislatif perempuan untuk parlemen di tingkat provinsi, maka mereka pun dinilai perlu mengakomodir kepentingan perempuan untuk kebijakan di tingkat yang sama. Dengan demikian, dampak keterwakilan perempuan di parlemen tidak terbatas pada perempuan di wilayah tertentu saja.

Perempuan di dalam parlemen diharapkan mampu merepresentasikan aspirasi kebutuhan dan kepentingan perempuan di masyarakat. Hal ini tercermin dari kebijakan hukum dan alokasi anggaran yang responsif terhadap persoalan dan kebutuhan di masyarakat. Secara nyata, anggota DPRP perempuan diharapkan dapat memberikan perhatian khusus kepada persoalan-persoalan perempuan Papua yang telah diurai sebelumnya termasuk persoalan kesehatan reproduksi, kekerasan, ekonomi dan lingkungan.

Secara umum, anggota dewan perempuan mengetahui persoalan-persoalan yang dihadapi oleh perempuan Papua terutama terkait dengan kesehatan reproduksi dan pemberdayaan ekonomi perempuan Papua. Namun demikian, mereka menyatakan bahwa ada beberapa hambatan bagi anggota DPRP perempuan untuk mengaplikasikan pemahaman mereka itu menjadi kebijakan. Kesulitan itu dipengaruhi oleh penempatan anggota DPRP pada komisi/ badan yang tidak sesuai dengan peminatan isu anggota dewan dan posisi legislator perempuan yang tidak strategis di dalam struktur kepemimpinan badan/komisi DPRP.

Anggota DPRP, baik yang laki-laki ataupun perempuan seringkali menyatakan bahwa mereka tidak fokus dengan persoalan dan kebutuhan perempuan karena tidak menjadi anggota Komisi E. Seolah-olah hanya anggota DPRP Komisi E saja yang bertanggung jawab dan patut membicarakan isu perempuan, padahal persoalan dan kebutuhan perempuan beririsan dengan banyak isu lainnya termasuk dengan isu politik, hukum, ekonomi, infrastruktur. Artinya, persoalan dan kebutuhan perempuan merupakan isu yang juga perlu dipertimbangkan dan dibahas oleh komisi lainnya selain Komisi E DPRP.

Adanya asumsi bahwa persoalan perempuan hanya dibahas oleh Komisi E tentu berdampak pada rendahnya kebijakan mengenai isu perempuan. Hal ini diperburuk kembali oleh penempatan legislator perempuan, sebagai representasi perempuan, pada badan dan komisi yang tidak sesuai kekhususan bidang yang mereka miliki. Sebagai contoh, Rosiyati Anwar yang berfokus dan memiliki banyak pengalaman di bidang pendidikan kemudian ditempatkan di komisi B yang berbicara tentang ekonomi.

Dalam proses penempatan anggota ke dalam badan/komisi pada dasarnya telah dipertanyakan oleh fraksi kepada anggota, namun keputusan akhir tetap di tangan fraksi. Seringkali penempatan anggota di dalam komisi/badan dewan akhirnya tidak sesuai dengan peminatan dan pengalaman anggota. Dampaknya, anggota menjadi sulit mempengaruhi pembuatan kebijakan karena harus mempelajari isu yang sama

sekali baru bagi mereka. Persoalan dan kebutuhan perempuan sebagai isu spesifik dari sebuah isu besar tentu saja akan semakin sulit terakomodasi dalam situasi yang demikian.

Besar atau tidaknya pengaruh anggota dewan di dalam proses pengambilan kebijakan ditentukan oleh posisi di dalam struktur kepemimpinan badan/komisi. Pemimpin badan/komisi dapat memaksa isu tertentu untuk dibahas di dalam komisi/badan. Pada periode kepemimpinan DPRP semester I (2009-2012), anggota DPRP perempuan tidak ada yang menempati posisi pimpinan badan/komisi. Hal ini berdampak pada terbatasnya kemampuan anggota DPRP perempuan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan oleh dewan.

Meskipun pada periode kepemimpinan DPRP semester I tidak ada perempuan yang menjadi pimpinan komisi/badan, namun pada semester II tiga perempuan telah terpilih berada di dalam struktur pimpinan baru. Hagar Magay telah menjadi sekretaris di Komisi E, Yanni sudah menjadi wakil ketua Komisi A, dan Rosiyati Anwar sebagai sekretaris Komisi B. Ketiga anggota dewan perempuan ini dapat terpilih menjadi pimpinan dewan/komisi setelah melewati proses pemilihan oleh badan/komisi. Ketiganya mendapatkan dukungan besar dari anggota dewan lainnya untuk menjadi bagian dalam kursi pimpinan badan/komisi. Hal ini menunjukkan bahwa anggota DPRP perempuan memiliki potensi besar sebagai

pemimpin dewan dan dipercaya oleh banyak anggota dewan lain.

Dengan terpilihnya perempuan di dalam struktur kepemimpinan badan/komisi DPRD, maka diharapkan perempuan mampu berperan lebih di dalam proses pembuatan kebijakan. Anggota legislatif perempuan diharapkan mampu membawa aspirasi perempuan lebih baik lagi di dalam pembuatan kebijakan. Hal ini penting mengingat secara kuantitas, maka jumlah anggota legislatif perempuan di DPRD sangat rendah. Anggota DPRD perempuan hanya 9 persen dari total anggota dewan. Sesuai dengan perhitungan angka kritis, dimana 30 persen merupakan jumlah minimal suatu kelompok baru dapat mempengaruhi kebijakan, maka anggota DPRD perempuan tidak mampu terlibat banyak dalam mengusulkan dan mengubah kebijakan.

Kesulitan lain yang dihadapi oleh anggota DPRD perempuan dalam mengakomodir isu perempuan di dalam kebijakan dewan adalah lemahnya pelaksanaan agenda kebijakan secara terencana. Meskipun DPRD telah menentukan agenda kebijakan prioritas di setiap badan dan komisinya, namun sebagian besar kebijakan yang dihasilkan justru bukan mengacu pada agenda itu. DPRD lebih banyak membahas kebijakan sebagai respon spontan atas apa yang menjadi tuntutan atau isu yang sedang menghangat di masyarakat. Situasi ini dapat memberikan keuntungan dan kerugian terhadap kebijakan-kebijakan yang terkait dengan isu perempuan. Agenda isu perempuan yang tidak

populer sulit mendapatkan perhatian dengan situasi DPRP yang demikian, meski di sisi lain juga mendapatkan perhatian apabila isu perempuan tersebut populer dan didorong oleh banyak kelompok perempuan di masyarakat.

Anggota DPRP perempuan telah berupaya untuk membentuk Kaukus Perempuan Parlemen Papua (KPPP) dalam upaya menghimpun dan memperjuangkan isu terkait persoalan dan kebutuhan perempuan. Kaukus Perempuan Parlemen Papua diharapkan mampu mendorong agar isu perempuan terus mendapatkan perhatian dari DPRP serta tidak tenggelam dengan isu populer lain yang muncul di DPRP. Namun pembentukan KPPP ini tidak mendapatkan perhatian dan dukungan penuh dari pimpinan maupun anggota dewan lainnya. Meskipun struktur kepengurusan KPPP telah ada, namun KPPP gagal dibentuk secara formal sebagai bagian dari DPRP. Tidak hanya itu, KPPP bahkan telah mengunjungi beberapa anggota perempuan di DPR tingkat Kabupaten/Kota untuk bersinergi.

Dampak dari tidak dibentuknya sebagai lembaga formal DPRP, maka KPPP tidak memiliki anggaran untuk melaksanakan program kegiatannya. Akibatnya, upaya untuk mensinergikan anggota parlemen perempuan di seluruh Papua melalui sebuah pertemuan yang rencananya dilakukan KPPP urung dilakukan. KPPP menjadi agenda yang tidak populer di DPRP sehingga tidak mudah memperoleh dukungan dan persetujuan atas pembentukannya.

Walaupun pembentukan KPPP luput menjadi agenda yang diperhatikan oleh DPRP, namun tidak berarti juga bahwa seluruh isu terkait dengan persoalan dan kebutuhan perempuan tidak diperhatikan. Terdapat beberapa isu tentang persoalan dan kebutuhan perempuan yang dibahas dan akhirnya ditetapkan sebagai kebijakan oleh DPRP. Hal ini terutama dipengaruhi oleh sikap DPRP yang responsif terhadap tuntutan masyarakat atas isu yang populer, dimana dua kebijakan tentang perempuan dihasilkan setelah ada tuntutan yang besar dari luar DPRP. Berikut merupakan kebijakan-kebijakan terkait dengan persoalan dan kebutuhan perempuan Papua yang dihasilkan oleh DPRP:

1. Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM

Badan Legislasi (Baleg) Dewan Perwakilan Rakyat Papua pada semester pertama di tahun 2011 telah menyelesaikan beberapa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) dan Perdasus diantaranya dua Raperdasus, enam Raperdasi, dan satu Peraturan DPR Papua tentang Tata Tertib DPR Papua. Berikut merupakan judul Raperdasi dan Raperdasus tersebut:⁵³

⁵³ Sekretariat DPR Papua...*Op.cit.*, hlm. 58-59.

1. Raperdasus tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM;
2. Raperdasus tentang Pemilihan 11 Kursi Anggota DPRP;
3. Raperdasi tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Papua kepada Perusahaan Induk Milik Daerah PT Rakyat Papua Sejahtera (*Holding Company*);
4. Raperdasi tentang Pengawasan dan Pengendalian terhadap Pengadaan, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol;
5. Raperdasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) Provinsi Papua Tahun 2010-2030;
6. Raperdasi tentang Penyelenggaraan Program Pembangunan Berbasis Kampung;
7. Raperdasi tentang Pajak Daerah;
8. Raperdasi tentang Retribusi Daerah;
9. Peraturan DPR Papua tentang Tata Tertib DPR Papua.

Dari delapan Raperdasi/Raperdasus yang sudah dibahas di tingkat fraksi, maka hanya 3 (tiga) Perdasus/Perdasi yang disetujui untuk disahkan, termasuk diantaranya Raperdasus tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM.⁵⁴ Pengesahan Raperdasus tentang Pemulihan

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 323.

Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM menjadi Peraturan Daerah Papua ini sesuai dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Nomor 188.3/KEP.DPRP-4/2011. Sementara itu, Raperdusus/Raperdasi lainnya ditolak atau dibahas kembali dalam masa sidang selanjutnya.⁵⁵

Dari seluruh Raperdasi dan Raperdusus yang diusulkan tersebut, hanya terdapat satu Raperdusus inisiatif dari DPR Papua yakni Raperdusus tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM.⁵⁶ Meskipun inisiatif tersebut berangkat dari DPRP, ide awal Raperdusus tersebut berangkat dari usul yang diajukan oleh Komnas Perempuan, ICTJ dan MRP Pokja Perempuan. Berangkat dari hasil kajian ketiga lembaga tersebut, maka diusulkan sebuah Raperdusus untuk para perempuan korban kekerasan dan pelanggaran HAM Papua.

Raperdusus mengenai kekerasan terhadap perempuan ini telah diusulkan kepada DPRP sejak tahun 2009. DPRP menyambut baik usulan para aktivis perempuan tersebut dengan melakukan pembahasan drafnya. Setelah itu, tim pengusul diundang oleh DPRP untuk memberikan penjelasan atas beberapa pasal yang dinilai perlu diklarifikasi, misalnya mengenai pemulihan dan rehabilitasi korban. Pembahasan ini

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. xviii.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 58-59.

dilakukan secara berdampingan antara DPRP dengan para pengusul draft raperdasus.

Raperdasus ini didorong oleh aktivis perempuan dari luar DPRP dan juga oleh beberapa staf ahli serta anggota dewan perempuan dari internal DPRP. Di dalam proses perumusan Raperdasus ini, peran anggota legislatif perempuan justru tidak terlalu menonjol dibandingkan dengan peran anggota dewan laki-laki. Hal ini dikarenakan tidak ada anggota legislatif perempuan di dalam Badan Legislasi (Baleg) yang bertanggung jawab atas proses perumusan Perdasu dan Raperdasus. Beberapa anggota legislatif laki-laki yang memiliki banyak pengalaman di masyarakat sebagai aktivis justru memberikan kontribusi besar atas lahirnya Perdasus ini, diantaranya Jan Lukas Ayomi, Yulianus Rumbairussy, dan Weynand Watory.⁵⁷ Hal ini memperlihatkan bahwa tidak hanya anggota dewan perempuan, anggota dewan laki-laki juga mampu mengaspirasikan suara dan kepentingan perempuan. Latar belakang sebagai aktivis telah membantu beberapa legislator laki-laki mampu memiliki perspektif yang responsif terhadap kebutuhan perempuan.

Peran anggota dewan laki-laki yang menonjol di dalam proses perumusan Perdasus untuk korban kekerasan dan pelanggaran HAM ini tidak terlepas dari peran staf ahli dan aktivis perempuan. Secara tekun, aktivis perempuan dan staf ahli perempuan

⁵⁷ Wawancara dengan aktivis perempuan dan staf ahli DPRP, Juni 2012.

mendorong agar Badan Legislasi (Baleg) DPRD secara fokus membahas draft Raperdasus ini. Mereka juga memberikan dukungan penjelasan substansial berupa *paper* dan tulisan yang menunjukkan pentingnya isu kekerasan terhadap perempuan Papua ini. Dengan demikian, aktivis dan staf ahli perempuan menjadi kunci bagi lahirnya Perdasus ini.

Proses panjang telah dilalui hingga draft Raperdasus tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM disahkan oleh DPRD. Namun, penerapannya tidak semudah yang dibayangkan. Hingga saat ini, Perdasus belum dapat diterbitkan dan disosialisasikan di masyarakat karena belum mendapatkan penomoran dari pemerintah. Perdasus kekerasan terhadap perempuan sampai saat ini belum diterbitkan karena pihak pemerintah daerah masih menjalankan komunikasi dengan pemerintah pusat. Padahal terdapat aturan bahwa 30 hari setelah Perdasus disahkan perlu diterbitkan aturan tambahan melalui peraturan gubernur.

Keterhambatan ini tidak mendapatkan perhatian dari DPRD karena dinilai proses pasca pengesahan oleh dewan telah menjadi wewenang pemerintah. Meskipun seharusnya DPRD patut mengikuti sudah sejauh mana aturan yang ditetapkan dijalankan oleh pemerintah. Dalam kasus ini, anggota dewan perempuan seharusnya mampu bersinergi dan memberikan perhatian khusus. Namun sampai saat ini, belum ada sikap DPRD maupun anggotanya yang

mempertanyakan kelanjutan Perdasus tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM ini.

2. Perhatian Khusus terhadap Pelayanan dan Fasilitas Kesehatan untuk Perempuan

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa perempuan memiliki kerentanan yang tinggi terhadap penyakit HIV/AIDS, dan segala sesuatu yang terkait dengan fungsi reproduksi yang dimilikinya. Hal tersebut dipengaruhi oleh rendahnya kualitas dan kuantitas pelayanan kesehatan yang dapat diakses oleh perempuan Papua. Selain itu, terdapat nilai kultur kuat yang cenderung memberikan hambatan bagi perempuan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang tepat, khususnya sebelum, saat dan setelah melahirkan.

Pemerintah telah mengambil beberapa langkah untuk mengatasi persoalan kesehatan perempuan. Sebagai contoh, Dinas Kesehatan Provinsi Papua telah berupaya memberdayakan kader, dukun beranak dan mama-mama Fam untuk membantu proses persalinan disamping petugas kesehatan untuk menekan AKI. Di samping itu, Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) Provinsi Papua juga berupaya mensosialisasikan informasi dan pendidikan seks serta HIV/AIDS kepada masyarakat secara lebih intens.

Tidak hanya pemerintah, DPRD juga memberikan perhatian terhadap isu kesehatan yang

mengancam perempuan Papua tersebut. Hal ini diwujudkan dengan meningkatkan alokasi anggaran kesehatan setiap tahunnya. Di samping itu, terdapat juga Perdasu yang dikeluarkan untuk mengurangi resiko penyebaran virus HIV dan penyakit AIDS. Pada tahun 2010, DPRD bersama dengan Pemerintah Provinsi Papua mengeluarkan Perdasu No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS.

Dalam proses penyusunan Perdasu No. 8/ 2010 tersebut, peran anggota legislatif perempuan sangat penting. Saat itu, pengusulan Perdasu berangkat dari inisiatif DPRD periode 2004-2009 dengan didorong oleh KPA dan anggota dewan yang perempuan. Anggota dewan perempuan dinilai sangat responsif terhadap kasus HIV/AIDS. Bahkan, anggota dewan di tingkat kota/kabupaten terlihat secara nyata bekerja untuk isu HIV/AIDS. Sebagai contoh, Heni Suparlan, anggota DPRD Merauke yang sekaligus menjadi sekretaris KPA Merauke sering melakukan kegiatan sosialisasi ke masyarakat, termasuk ke daerah-daerah lokalisasi.⁵⁸

Selain isu HIV/AIDS, DPRD juga fokus pada isu yang terkait dengan persoalan kesehatan perempuan lainnya. Komisi E yang membidangi isu “perempuan” menyoroti efektivitas program Makanan dan Gizi bagi masyarakat kampung sebesar Rp. 7.698.874 yang salah satu tujuannya menurunkan angka mikronutrien bagi

⁵⁸ Wawancara dengan Sudjarwo BE., Pelaksana Harian KPA Provinsi Papua, Juni 2012.

ibu hamil, balita dan bayi. Komisi E DPRD fokus juga pada isu-isu yang terkait dengan persoalan dan kebutuhan perempuan diantaranya terhadap program kesehatan bayi dalam kandungan dan revitalisasi Posyandu.⁵⁹ Anggota dewan perempuan yang bekerja untuk Komisi E kerap kali melakukan kunjungan ke rumah sakit, puskesmas, dan posyandu untuk mengetahui pelayanan kesehatan terhadap masyarakat, khususnya kepada perempuan.

Hanya terdapat dua fraksi di DPRD yang menyoroti persoalan kesehatan perempuan dalam kerjanya di parlemen. Hal itu terlihat dari fokus isu yang diangkat di dalam sidang paripurna DPRD tahun 2011 oleh Fraksi Pikiran Rakyat dan PDS. Fraksi Pikiran Rakyat memberikan catatan khusus di dalam Rapat Paripurna DPRD mengenai gizi buruk ibu hamil, bayi dan balita yang tinggi di Papua.⁶⁰ Sementara, Fraksi PDS berfokus pada isu Angka Kematian Ibu dan Anak akibat kegagalan kehamilan dan kelahiran. Fraksi PDS mengkritik tajam pemerintah yang dinyatakan gagal dalam mengadakan program-program yang terkait dengan upaya penurunan AKI.⁶¹

Dari kedua fraksi yang mengangkat persoalan kesehatan perempuan tersebut, maka hanya Fraksi Pikiran Rakyat saja yang memiliki anggota legislatif perempuan di dalamnya yakni Makdalena Matuan.

⁵⁹ Sekretariat DPR Papua...*Op.cit.*, hlm. 158.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 317.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 253-254.

Sementara Fraksi PDS tidak memiliki anggota legislatif perempuan sama sekali di dalamnya. Hal ini menunjukkan bahwa tidak selalu anggota dewan perempuan saja yang mampu mendorong isu perempuan di dalam pembahasan kebijakan di parlemen, namun anggota legislatif laki-laki juga mampu. Hal yang paling penting adalah membutuhkan kesadaran akan pentingnya persoalan dan kebutuhan perempuan di masyarakat.

IV.3. Pendirian Pasar Mama-Mama Papua untuk Pemberdayaan Ekonomi Perempuan

Perempuan Papua merupakan kelompok yang menjanjikan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi di Papua. Namun, peran perempuan Papua selalu disisihkan dalam proses pembangunan ekonomi di Papua. Seringkali mereka tereksklusi dan kebijakan-kebijakan pemberdayaan ekonomi yang dibuat oleh pemerintah Papua. Oleh karena itulah, Solidaritas Mama-Mama Pedagang Asli Papua (Solpap) menuntut kepada DPRP untuk diperhatikan dan dibuatkan sebuah kebijakan yang berpihak kepada mereka.

Solpap yang dibentuk oleh Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura (SKP) melakukan serangkaian aksi di Kantor Gubernur dan DPRP menuntut didirikannya pasar untuk pedagang asli mama-mama Papua. Aksi itu pun ditanggapi dengan serius oleh pemerintah dan DPRP. Dampaknya, APBD tahun 2012 Provinsi Papua mengalokasikan

anggaran pendirian Pasar Mama-Mama Papua. Pemerintah pun membentuk pasar sementara yang didukung oleh dana sebesar 5 Milyar Rupiah.⁶²

Pembangunan Pasar Mama-Mama Papua akan menghabiskan 380 Milyar Rupiah selama tiga tahun. Lokasi pasar itu berada di wilayah kantor Damri sehingga membutuhkan pemindahan kantor Damri terlebih dahulu. Kantor Damri yang baru harus dibangun terlebih dahulu agar pembangunan Pasar Mama-Mama Papua dapat segera dimulai. Pemerintah daerah dipimpin oleh Constant Karma sempat membentuk tim untuk percepatan pemindahan kantor Damri dan pembangunan Pasar Mama-Mama Papua. Namun hingga kini hasil kerja tim tersebut belum terlihat. Pembangunan ini juga mengalami kendala perizinan karena pemindahan kantor Damri harus mendapatkan izin dari kementerian Perhubungan di tingkat pusat. Hal ini karena kantor tersebut tidak dimiliki oleh pemerintah daerah melainkan pemerintah pusat.⁶³

Penundaan pembangunan Pasar Mama-Mama Papua yang tak kunjung tuntas ini pun mendapatkan respon dari DPRP. Fraksi Partai Golkar, PDS, Pikiran Rakyat dan PDIP merupakan fraksi yang mendorong implementasi pembangunan Pasar Mama-Mama Papua pada tahun 2012 sesuai dengan desain dasar yang sudah disepakati pada akhir tahun 2011. Fraksi Partai

⁶² Wawancara dengan wartawan dan aktivis Papua, Juni 2012.

⁶³ *Ibid.*

Golkar menyatakan bahwa Pasar Mama-Mama Papua merupakan hutang moral yang harus ditindaklanjuti dengan rasa tanggung jawab dan kemauan kuat dari DPRD. Fraksi Pikiran Rakyat bahkan menekankan bahwa pemerintah harus segera memulai pembangunan Pasar Mama-Mama Papua sesuai dengan janji pemerintah untuk merealisasikannya sebelum masa jabatan Gubernur Barnabas Suebu dan Wakil Gubernur Aleks Hesegem selesai.⁶⁴

Anggota Dewan Perempuan secara khusus memberikan perhatian kepada tuntutan Mama-Mama Papua mengenai pendirian Pasar ini. Mereka melakukan kunjungan langsung ke pasar-pasar sebagai wujud perhatian kepada Mama-Mama Papua. Mereka juga menghantarkan mama-mama Papua hingga bertemu dengan Kadin PU. Selain itu, hasil kunjungan tersebut juga dijadikan sebuah laporan yang diberikan kepada DPRD agar lembaga legislatif pun secara konsisten mendorong pendirian pasar Mama-Mama Papua ini. Tidak hanya dengan Mama-Mama Papua, anggota dewan perempuan juga melakukan kerja sama dan komunikasi yang rutin dengan Himpunan Pengusaha Perempuan Papua dalam upayanya memberdayakan potensi ekonomi perempuan Papua.⁶⁵

Berdasarkan paparan di atas, peran keterwakilan perempuan di DPRD masih terbatas dan juga dibatasi. Anggota legislatif dibatasi oleh penentuan keanggotaan

⁶⁴ Sekretariat DPR Papua...*Op.cit.*, hlm.212-307.

⁶⁵ Wawancara dengan Makdalena Matuan...*Op.cit.*

di dalam badan dan komisi di DPRD yang tidak sesuai dengan peminatan dan pengalaman masing-masing anggota dewan. Tidak hanya itu, pada DPRD semester I, anggota dewan perempuan juga tidak memiliki posisi di dalam struktural pimpinan badan/komisi dewan. Dengan demikian, anggota dewan perempuan tentu akan sulit mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, khususnya yang secara spesifik mengangkat persoalan dan kebutuhan perempuan. Hal itu karena perempuan tidak menguasai isu di bidang/komisi dimana ia ditempatkan, ditambah lagi dengan ketiadaan kekuatan politis mereka secara struktural di dalam badan/komisi tersebut.

Pembatasan terhadap peran perempuan di parlemen diperburuk dengan tidak diakuinya Kaukus Perempuan Parlemen Papua oleh DPRD. KPPP diharapkan mampu mendorong peran dan kerja sama yang sinergis antar anggota dewan perempuan baik di DPRD, maupun juga dengan DPRD Kabupaten/Kota. Namun dengan tidak adanya dukungan formal dari DPRD, tentu akan menjadi sangat sulit bagi KPPP untuk menjalankan fungsinya tersebut. Kerja anggota dewan perempuan di DPRD kembali lagi terhambat karenanya.

Peran keterwakilan perempuan di DPRD masih sangat terbatas secara kuantitas karena hanya terdapat lima orang perempuan di parlemen. Dengan jumlah yang rendah seperti itu, maka perempuan akan sangat sulit mempengaruhi pembuatan kebijakan di parlemen. Di dalam beberapa proses pembuatan kebijakan,

anggota dewan laki-laki pun diantaranya yang mendorong isu dan kepentingan perempuan di dalamnya. Umumnya mereka yang berlatar belakang aktivis mendorong upaya tersebut. Namun, jumlah anggota dewan laki-laki yang sudah responsif terhadap persoalan dan kebutuhan perempuan pun masih sangat terbatas. Dengan demikian, jika dijumlah antara anggota legislatif perempuan dan anggota dewan laki-laki yang responsif gender, maka jumlahnya pun masih jauh dari jumlah total seluruh anggota dewan.

Dari tiga kebijakan terkait dengan persoalan dan kebutuhan perempuan yang telah diproduksi oleh DPRP, maka tidak dapat disangsikan bahwa sinergi antara masyarakat (komunitas) perempuan, anggota dewan perempuan dan staf ahli perempuan merupakan elemen yang terpenting. Ketiganya memegang peran yang besar untuk mendorong lahirnya kebijakan tentang ekonomi, kesehatan dan kekerasan terhadap perempuan. Meskipun tidak dapat dipungkiri, anggota dewan laki-laki juga ambil bagian dalam proses tersebut.

V. Penutup

Sejak dilahirkan, perempuan Papua dihadapkan pada ketimpangan akan peran dan kedudukannya di masyarakat dibandingkan dengan laki-laki. Agama tidak menempatkan perempuan sebagai individu tunggal, melainkan hanya subordinat dan pemberi status bagi laki-laki. Situasi tersebut menjadi

akar persoalan perempuan dalam menjalani kehidupannya, termasuk kehidupan politik.

Perempuan memiliki hambatan berlapis mulai dari hambatan di lingkungan keluarga, adat, komunitas hingga masyarakat luas. Setidaknya terdapat lima hambatan dasar yang menghambat perempuan masuk ke dalam dunia politik yakni beban ganda perempuan, stigma politik kotor yang tak sesuai dengan perempuan, tidak mendapatkan dukungan keluarga, modal sosial dan finansial perempuan yang rendah, serta parpol yang tidak responsif dengan kepentingan perempuan. Hambatan tersebut menyebabkan sedikit perempuan yang mau terlibat di dalam dunia politik praksis, padahal perempuan potensial sangat besar jumlahnya di Papua.

Meskipun beragam hambatan telah menghantui perempuan dalam berpolitik, namun terdapat lima perempuan yang terpilih di dalam Pemilu 2009. Mereka berhasil mendapatkan suara terbanyak walaupun nomor urut mereka di dalam DCT bukanlah prioritas. Hal ini membuktikan bahwa perempuan mampu berkompetisi dan menang di dalam pemilu, meski hambatan yang mereka hadapi lebih besar dibandingkan dengan laki-laki.

Masuknya lima perempuan di dalam DPRP masih jauh dari harapan akan keterwakilan minimal 30 persen dari kursi total di parlemen. Hal ini berdampak pada keterbatasan bagi anggota dewan perempuan mempengaruhi suatu kebijakan di DPRP. Situasi itu diperburuk dengan posisi anggota dewan perempuan

yang tidak tepat di dalam badan/komisi DPRP serta tidak terlibatnya perempuan dalam struktur pimpinan badan/komisi DPRP.

Keterbatasan representasi perempuan di parlemen tidak serta-merta mengakibatkan kebijakan DPRP menjadi tidak responsif dengan kepentingan perempuan. Anggota legislatif perempuan DPRP secara nyata memberikan perhatian langsung terhadap persoalan perempuan secara umum di Papua, serta secara khusus perempuan di daerah pemilihannya. DPRP menghasilkan beberapa kebijakan yang berpihak kepada kepentingan perempuan diantaranya terkait dengan isu kekerasan, ekonomi dan kesehatan perempuan. Kebijakan ini dihasilkan oleh kerja sama yang kuat antara perempuan di masyarakat, aktivis perempuan, staf ahli perempuan DPRP, pemerintah dan anggota legislatif baik itu perempuan maupun laki-laki.

Belajar dari pengalaman lahirnya kebijakan yang responsif dengan kepentingan perempuan, maka diketahui bahwa sinergi antar berbagai elemen di masyarakat sangat penting. Oleh karena itu, seharusnya sinergi antar elemen inilah yang perlu dibangun, khususnya antar perempuan itu sendiri. Kerja sama yang sinergis ini tidak hanya dilakukan untuk mendorong kebijakan yang responsif terhadap perempuan di parlemen saja, melainkan juga untuk mendorong angka keterwakilan perempuan di parlemen.

Jumlah konstituen perempuan di Papua sangat besar. Apabila konstituen perempuan secara solid berkomitmen untuk memilih caleg perempuan, maka peluang keterpilihan perempuan dalam pemilu akan sangat besar. Tidak hanya itu, aktivis perempuan pun seharusnya mampu memecah diri untuk terlibat di dalam proses politik guna mendorong politisi perempuan, misalnya menjadi komisioner KPU, caleg, pengurus parpol, dan lain-lain. Dengan demikian, aktivis perempuan tidak hanya sebagai pendorong caleg perempuan melalui training *capacity building* dan kampanye saja, namun juga terlibat langsung sebagai praktisi politik pembuat kebijakan. Namun tentu saja, peran aktivis perempuan secara apolitis untuk memberikan pemahaman pentingnya representasi perempuan di dalam parlemen tetap perlu dilakukan. Dengan kerja sama perempuan yang sinergis dari berbagai elemen di masyarakat, maka diharapkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif pun lambat laun akan meningkat. Sinergi perempuan untuk keterwakilan perempuan.

Daftar Pustaka

Referensi Buku

- Araf, Al, Anton Aliabbas, dkk., *Sekuritisasi Papua: Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM di Papua*, Jakarta: Imparsial, 2011.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, *Statistik Kesejahteraan Rakyat Provinsi Papua 2010*, Jayapura: BPS Provinsi Papua, 2010.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, *Indikator Penting Provinsi Papua*, Jayapura: BPS Provinsi Papua, 2012.
- Budiatri, Aisah Putri, *Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik, Studi: Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram, dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara*, (naskah tidak diterbitkan), Jakarta: WRI dan IDRC, 2010.
- Djojosoekarto, Agung, Rudiarto Sumarwono, dan Cucu Suryaman (ed.), *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Ishak, Otto Syamsuddin, Mestika Zed, Al Araf, dkk., *Oase Gagasan Papua Damai*, Jakarta: Imparsial, 2012.
- Kambai, Yafet, Victor Mambar, dan Kenny Mayabubun (ed.), *Perlawanan Kaki Telanjang: 25 Tahun Gerakan*

Masyarakat Sipil di Papua, Jayapura: Foker LSM Papua, 2007.

Kelompok Kerja Pendokumentasian Kekerasan dan Pelanggaran HAM Perempuan Papua, *Stop Sudah! Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2009*, Jayapura: Komnas Perempuan, Pokja Perempuan MRP, ICTJ, HIVOS dan Swiss Embassy, 2010.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Papua, *Sertifikat Rekapitulasi Penghitungan Hasil Perolehan Suara Partai Politik dan Calon Anggota DPRD Provinsi di KPU Provinsi*, Jayapura: KPU Provinsi Papua, 2009.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Papua, *Data Olahan Jumlah Perbandingan Caleg Perempuan Papua dan Laki-Laki di Maluku dan Papua*, Jakarta: KPU, 2009.

Lembaga Studi Hak Asasi Manusia (ELSHAM) dan *International Center for Transitional Justice (ICTJ)*, *Masa Lalu yang Tak Berlalu: Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanah Papua Sebelum dan Sesudah Reformasi*, Jakarta: ICTJ, 2012.

Sambut, Pieter, Pater John Djonga, *PR: Melawan Penindasan & Diskriminasi di Papua*, Jakarta: Yayasan Teratai Papua, 2012.

Sekretariat DPR Papua, *Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Papua 2011*, Jayapura: Sekretariat DPR Papua, 2011.

- Stanley (ed.), *Memberdayakan Orang Papua*, Jakarta: Tabloid Suara Perempuan Papua (SPP) dan Institut Studi Arus Informasi (ISAI), 2006.
- Supriyono, Johannes, *Melangkah ke Dunia Luas: Impian dan Pergulatan Anak-Anak Papua*, Nabire: Penerbit Lembaga Pendidikan Papua, 2010.
- Sutrisno, Eri (ed.), *Rekam Jejak Majelis Rakyat Papua 2005-2010*, Abepura: Suara Perempuan Papua, 2010.
- Tekege, Petrus, *Perempuan Papua: Dulu, Sekarang dan Masa Depan dalam Kehidupan Adat dan Fenomena Pembangunan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2007.
- Visser, Leontine E., dan Amapon Jos Marey, *Bakti Pamong Praja Papua: Di Era Transisi Kekuasaan Belanda ke Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Widjojo, Muridan S. (ed.), *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, Jakarta: LIPI, Yayasan TIFA dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Yektiningtyas-Modouw, Wigati, *Helaehili dan Ehabla: Fungsinya dan Peran Perempuan dalam Masyarakat Sentani Papua*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2008.
- Yuniarti, Fandri, *Ekspedisi Tanah Papua: Laporan Jurnalistik Kompas*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.

Venny, Adriana, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah*, Jakarta: UNDP, 2010.

Naskah Tidak Diterbitkan

Manufandu, J. Septer, "Akses Masyarakat Papua terhadap Pelayanan Publik", makalah disampaikan dalam Simposium Nasional Papua "Menuju Pembangunan Berbasis Masyarakat yang Berkelanjutan" di Jakarta pada tanggal 7-9 April 2010.

Referensi Website

"KDRT di Banten Masuk 10 Besar", dalam www.indopos.co.id

"KDRT di Jayapura Tinggi", dalam www.tabloidjubi.com

"Catatan tentang Calon Legislatif dan Jender", dalam <https://pemilu.asia/>

"Diperebutkan Kursi Lowongan Partai Pekerja di DPRD", dalam www.pegbintangkab.go.id

Transkrip Wawancara

Wawancara dengan H. Sudjarwo BE., Pelaksana Harian KPA Provinsi Papua, Juni 2012.

Wawancara dengan Inna Kudiai, Anggota DPRD 2009-2014, Juni 2012.

Wawancara dengan Tokoh Agama, Juni 2012.

Wawancara dengan Miryam Ambolon, Staf Ahli DPRP,
Juni 2012.

Wawancara dengan Frida Kelasin, aktivis perempuan
Papua, Juni 2012.

Wawancara dengan Anum Siregar, staf ahli DPRP, Juni
2012.

Wawancara dengan Ruben Magay, Ketua Komisi A
DPRP 2009-2014, Juni 2012.

Wawancara dengan Wartawan, Juni 2012.

Wawancara dengan pengurus partai politik, Juni 2012.

Wawancara dengan Anggota DPRP 2009-2014, Juni
2012.

Wawancara dengan Fein Yarangga, aktivis perempuan
Papua, Juni 2012.

Wawancara dengan Edoardus Kaize, Sekretaris DPD
PDIP Papua, Juni 2012.

Wawancara dengan John Jonga, tokoh agama, Juni
2012.

Wawancara dengan Beatrix Wanane, Anggota KPU
Kota Jayapura, Juni 2012.

Wawancara dengan Yanni, Anggota DPRP 2009-2014,
Juni 2012.

Wawancara dengan aktivis Papua, Juni 2012.

Wawancara dengan Rosiyati Anwar, Anggota DPRD
2009-2014, Juni 2012.

Wawancara dengan Makdalena Matuan, Anggota
DPRD 2009-2014, Juni 2012.

Wawancara dengan Joseph Rinta, Kepala Dinas
Kesehatan Provinsi Papua, Juni 2012.

BAB VII

Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia: Suatu Analisis

Oleh:

Luky Sandra Amalia

I. Pengantar

Isu perempuan dan politik merupakan isu yang seksi sebab setidaknya setiap lima tahun sekali menjelang pelaksanaan pemilu, persoalan perempuan dan politik selalu menarik untuk diperbincangkan. Bagaimana tidak, dari segi kuantitas jumlah perempuan (118.010.413 jiwa) hampir sama dengan laki-laki (119. 630.913 jiwa).¹ Tetapi, karena konstruksi budaya dalam masyarakat membuat perempuan harus menempati posisi kedua. Artinya, perempuan hanya berperan sebagai *konco wingking* (teman di "belakang") yang dalam bahasa Jawa dikenal dengan istilah 3M, yaitu *masak* (memasak), *macak* (berdandan), *manak* (melahirkan). Itu berarti peran perempuan diharapkan hanya di sektor domestik.

¹ "Jenis Kelamin Penduduk", dalam <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/index>, diakses tanggal 12 April 2012.

Padahal secara yuridis kesetaraan derajat antara perempuan dan laki-laki dijamin setingkat dalam berbagai bidang kehidupan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW*) yang disahkan melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Pasal 4 ayat 1 UU ini memberikan kewajiban kepada negara untuk menyusun peraturan khusus demi mempercepat kesetaraan jender antara perempuan dan laki-laki. Demikian pula UU No.39 Tahun 1999 Pasal 46 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) menyatakan bahwa sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif dan yudikatif harus menjamin keterwakilan perempuan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan.²

Aturan hukum tersebut juga diperkuat dengan Instruksi Presiden (Inpres) No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Inpres ini merumuskan PUG sebagai suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan jender

² Luky Sandra Amalia (Skripsi), *Pemetaan Organisasi Advokasi Kepentingan yang Berperspektif Jender (Studi Tentang Aliran Feminisme Dalam Gerakan Advokasi Terhadap Kepentingan yang Berperspektif Jender di Kota Surabaya)*, Surabaya: Universitas Airlangga, FISIP, Program Studi Ilmu Politik, 2005, hlm. 9.

melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan sektor pembangunan.³ Artinya, Inpres ini mengharuskan seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional dirancang dengan perspektif jender.⁴ Dengan demikian, Inpres ini merupakan pijakan politik yang membuka peluang bagi perempuan Indonesia untuk berpartisipasi aktif di dalam pembangunan termasuk pembangunan politik yang berwawasan jender.⁵ Pelaksanaan PUG di tingkat daerah juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Jender Dalam Pembangunan di Daerah.⁶

Namun, meskipun perangkat yuridis tidak membedakan hak dan kewajiban warga negara berdasarkan jenis kelamin, perangkat yuridis tersebut

³ *Laporan Akhir Studi Persepsi Perempuan Terhadap Undang-undang Kuota 30% di Kota Kendari Tahun Anggaran 2009*, Bappeda dan Penanaman Modal Pemerintah Kota Kendari, 2009, hlm.1-2.

⁴ Maria Ulfah Anshor, "Tantangan Kepemimpinan Perempuan di Tingkat Lokal", *Jurnal Studi Jender dan Anak* 3(1):1, dalam www.scribd.com, 2008, diakses tanggal 3 Agustus 2011.

⁵ Imas Rosidawati, "Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Kesiapan Partai Politik & Perempuan Indonesia di Arena Politik Praktis", dalam http://www.uninus.ac.id/data/data_ilmiah/Quota%20Perempuan%20di%20DPR.pdf, hlm.17.

⁶ *Laporan Akhir Studi Persepsi Perempuan...*, *Op.Cit*, hlm.1-2.

seringkali tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap realitas sehari-hari. Menurut catatan Komisi Nasional (Komnas) Perempuan, sejak tahun 1998 negara telah membuat 73 kebijakan terkait penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) dan 53 diantaranya terkait langsung dengan penanganan korban perempuan. Hal ini sangat penting karena pada tahun 2011 tercatat ada 119.107 kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh 395 lembaga di seluruh Indonesia. Namun jika ditilik lebih jauh ternyata sebagian besar kebijakan tersebut hanya bersifat administratif, sedangkan dukungan infrastrukturnya masih minim. Sementara itu, Komnas Perempuan juga mencatat bahwa selama 14 tahun terakhir terdapat 207 kebijakan diskriminatif yang dibuat oleh negara yang sebagian besar justru lahir di tingkat daerah. Dari 207 kebijakan diskriminatif tersebut, sebanyak 78 diantaranya secara khusus menyangkut perempuan, yaitu melalui kebijakan tentang busana, terkait prostitusi dan pornografi, tentang *khalwat* (mesum), dan tentang sunat perempuan.⁷

Demikian halnya di bidang politik. Perempuan seringkali menjadi subordinasi dari laki-laki dalam berbagai hal, khususnya penentuan dan pengambilan kebijakan. Di lembaga politik terjadi kesenjangan yang

⁷ Diskusi “Reformasi 14 Tahun: Defisit Demokrasi Menghalangi Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan” yang diselenggarakan Komnas Perempuan di Jakarta Minggu, (13 Mei 2012), dalam Defisit Demokrasi Halangi Hak konstitusional Perempuan, <http://icrp-online.org/052012/post-1961.html>, 15 Mei 2012.

cukup lebar dalam setiap keterwakilan perempuan.⁸ Tampaknya, harapan aktivis perempuan untuk mewujudkan persamaan di bidang politik masih jauh dari kenyataan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas perempuan di parlemen nasional dan daerah belum signifikan. Artinya, jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif masih jauh dari yang dicita-citakan (di bawah kuota 30 persen). Di samping itu, perempuan yang menduduki posisi strategis dalam kepengurusan parpol juga sangat sedikit. Hal ini berdampak pada proses pencalegan dan keterwakilan perempuan di parlemen. Dengan demikian, paling tidak ada dua persoalan perempuan dalam politik yaitu masalah partisipasi perempuan yang masih rendah di ruang politik dan masalah belum adanya platform partai yang secara konkret membela kepentingan perempuan.

Oleh sebab itu, partisipasi perempuan di lembaga legislatif perlu terus ditingkatkan sebab keterwakilan perempuan diperlukan dalam proses pengambilan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan perempuan. Selain itu, hanya perempuan yang mampu, memahami, merasakan, dan berempati terhadap masalah dan aspirasi perempuan. Di samping itu, penelitian dari *Institute for Women's Policy Research* di Amerika Serikat menunjukkan bahwa negara bagian yang mempunyai keterwakilan perempuan lebih tinggi

⁸ Luky Sandra Amalia, "Marjinalisasi Perempuan Dalam Politik Pada Pemilu 2009", dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia* Edisi Khusus, LIPI Press: 2009, hlm. 86.

memiliki kebijakan yang lebih responsif terhadap pemenuhan sumber daya dan hak-hak perempuan.⁹

II. Perempuan dan Hambatan Budaya

Sebenarnya, perbedaan jender (*jender differences*) tidak menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan jender (*jender inequalities*) tetapi ternyata perbedaan jender tersebut telah melahirkan berbagai ketidakadilan bagi perempuan. Berbagai bentuk manifestasi ketidakadilan jender antara lain marjinalisasi, subordinasi, *stereotype* (pelabelan), kekerasan, dan beban kerja ganda.¹⁰ Hal itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

Marjinalisasi atau pemiskinan terhadap perempuan bisa disebabkan oleh kebijakan pemerintah, tradisi, kebiasaan, atau asumsi ilmu pengetahuan.¹¹ Posisi perempuan yang termarginalkan di parpol menyebabkan perempuan tidak memperoleh pendidikan politik, seperti teknik berorganisasi, *lobbying* hingga mempromosikan (mengampanyekan) diri sendiri. Marjinalisasi atau pemiskinan terhadap perempuan juga bisa terjadi dalam situasi konflik yang berkepanjangan. Di Aceh, misalnya, konflik panjang yang terjadi antara rakyat Aceh dengan pemerintah

⁹ Nurul Arifin, *Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Politik Pada Pemilu Legislatif*, Jakarta, 14 Desember 2010.

¹⁰ Handayani, Trisakti, dan Sugiarti, *Konsep dan Teknik Penelitian Jender*, Malang: UMM Press, 1997, hlm.15.

¹¹ Mansour Faqih, *Analisis Jender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, hlm.14.

pusat ditambah dengan terjadinya bencana alam tsunami menyebabkan perempuan rentan menjadi korban kekerasan dan menyisakan trauma tersendiri yang memakan waktu lama. Akibatnya, pascakonflik (ditandai dengan ditandatangani MoU Helsinki) dan tsunami, kebangkitan kaum perempuan Aceh tidak langsung mengarah pada keterlibatan mereka di dunia politik, melainkan lebih kepada persoalan kesejahteraan ekonomi. Namun demikian, persoalan kesejahteraan memang menjadi hal utama yang perlu diperhatikan, sebab aspek ini yang akan menjadi batu loncatan penting bagi perempuan di Aceh agar mau melangkah pada tahap selanjutnya, yakni terlibat dalam dunia politik.

Subordinasi juga dialami oleh perempuan karena ada anggapan bahwa keberadaan perempuan dalam pengambilan keputusan politik tidak penting sebab perempuan dianggap irasional atau emosional sehingga dianggap tidak bisa tampil memimpin atau perempuan hanya ditempatkan pada posisi yang tidak penting. Misalnya, perempuan tidak dilibatkan sejak awal dalam posisi strategis di parpol sehingga perempuan memiliki pengetahuan dan kemampuan politik (contohnya bernegosiasi) yang rendah dibanding laki-laki. Hal ini berpengaruh terhadap jumlah perempuan di lembaga legislatif. Keterwakilan perempuan yang rendah menyebabkan perempuan tunduk pada kebijakan publik yang maskulin sebab para pengambil kebijakan didominasi oleh laki-laki. Kenyataan ini terjadi di banyak daerah, termasuk

empat daerah penelitian (Provinsi Aceh, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, dan Papua).

Stereotype atau pelabelan yang melekat pada perempuan dan laki-laki karena konstruksi secara sosial budaya, seolah-olah sudah menjadi kodrat. Misalnya, pelabelan bahwa perempuan adalah makhluk yang lembut, cantik, emosional, atau keibuan sehingga sejak kecil perempuan diperlakukan mengarah pada terbentuknya perempuan yang lemah lembut. Dengan demikian, perempuan identik dengan pekerjaan rumah tangga. Sementara itu, pelabelan terhadap laki-laki diberikan sebagai makhluk yang kuat, rasional, jantan, perkasa sehingga sejak kecil laki-laki terbiasa untuk menjadi kuat. Misalnya, pada penyelesaian konflik, perempuan selalu diposisikan sebagai korban, perempuan jarang diposisikan sebagai juru damai karena perempuan dianggap makhluk yang lemah. Padahal, perempuan juga mampu menjadi penengah konflik.

Kekerasan (*violence*) meliputi serangan terhadap fisik, integritas, mental, dan psikologis seseorang. Kekerasan terhadap perempuan sering terjadi karena budaya dominasi laki-laki terhadap perempuan. Kekerasan digunakan oleh laki-laki untuk memenangkan pendapat, menyatakan rasa tidak puas, dan seringkali hanya untuk menunjukkan bahwa laki-laki berkuasa atas perempuan. Kekerasan ini juga bisa dilihat pada saat penentuan daerah pemilihan (dapil). Perempuan cenderung ditempatkan di dapil yang tidak menguntungkan misalnya dapil yang bukan kantong

suara partai, sementara dapil yang potensial didominasi oleh laki-laki, kecuali caleg perempuan yang memiliki kedekatan secara personal dengan pimpinan parpol.

Beban kerja ganda (*double burden*, bahkan mungkin *tripel burden*) yang dialami perempuan sebagai akibat anggapan masyarakat bahwa perempuan mempunyai sifat memelihara, mengasahi, dan menyayangi. Untuk itu, perempuan cocok memikul tanggung jawab terhadap semua pekerjaan domestik. Keadaan ini melahirkan beban kerja ganda bagi perempuan yang bekerja di luar rumah sebab, selain bekerja membantu mencari nafkah, perempuan juga harus tetap menjalankan pekerjaan domestik. Hal ini disebabkan tuntutan tradisi yang mengharuskan perempuan mengurus rumah tangga, sementara di sisi lain perempuan memiliki ekspektasi yang sama dengan laki-laki, misalnya bekerja mencari nafkah dan aktif di parpol.

Semua manifestasi ketidakadilan jender di atas telah tersosialisasi dengan baik kepada perempuan dan laki-laki, yang pada akhirnya secara perlahan-lahan, perempuan dan laki-laki menjadi terbiasa dan mempercayai bahwa peran jender seolah-olah merupakan kodrat. Kendala budaya yang dihadapi perempuan untuk masuk ke dunia politik pada umumnya dan parlemen pada khususnya nampaknya dialami di hampir semua daerah di Indonesia. Bahkan, di beberapa daerah, seperti Aceh hambatan budaya tersebut dibalut dengan nilai agama/syariah Islam

yang melarang perempuan untuk maju menjadi pemimpin. Selain itu, perempuan juga harus mengantongi ijin dari suaminya sebelum masuk ke dunia politik.

Sejak semula, tantangan terbesar bagi perjuangan persamaan hak antara perempuan dan laki-laki adalah tatanan sosial yang bersifat patriarkis. Selama ini dikotomi antara perempuan dan laki-laki mencerminkan adanya pengaruh dari sistem budaya masyarakat Indonesia yang masih bersifat patriarkat. Perempuan masih dilengkapi atribut kultural (*stereotype*) yang dapat menjadi pembatas gerak perempuan dalam mengaktualisasikan peranannya di sektor publik. Ketertinggalan perempuan di ranah politik, terutama jumlah perempuan yang rendah di lembaga legislatif, berdampak terhadap lahirnya kebijakan yang tidak sensitif jender sebab para pengambil kebijakan didominasi laki-laki. Tatanan sosial semacam ini tidak saja menempatkan kaum laki-laki sebagai yang paling unggul, tetapi juga menghegemoni kesadaran perempuan untuk –sadar atau tidak- mengadopsi cara berpikir yang patriarkis. Jika pola ini terus dibiarkan, seberapa pun besarnya jumlah perempuan di lembaga politik tidak akan berpengaruh apa-apa terhadap kondisi kehidupan perempuan.¹²

¹² Luky Sandra Amalia, "Marjinalisasi Perempuan..., *Op.Cit*, hlm,89.

III. Perempuan dan Partai Politik

Persoalan rendahnya angka partisipasi perempuan di ruang politik, selain karena pengaruh budaya, juga dipengaruhi oleh platform parpol mengenai keberpihakan pada kesetaraan gender. Menjelang pemilu hampir semua parpol mencoba untuk mengadopsi *gender perspective* karena mereka takut dimuat di media massa. Oleh sebab itu, parpol mencoba mengakomodasi *gender perspective* bukan untuk betul-betul mengakomodasi perempuan, tetapi merupakan bagian dari cara partai beradaptasi terhadap tuntutan kaum perempuan yang ingin lebih eksis. Tetapi, sebenarnya motif dasarnya ingin tetap mempertahankan eksistensi partainya. Banyak parpol mengaku mengalami kesulitan untuk mengakomodasi persyaratan perempuan sebagaimana amanat UU. Hal ini juga berkaitan dengan ideologi parpol yang masih menempatkan perempuan di bawah laki-laki.¹³ Padahal, aktivis perempuan mengaku banyak sekali perempuan berkualitas yang siap untuk ditempatkan di semua tingkatan dalam proses pemilu legislatif, akan tetapi mereka kesulitan untuk menembus ruang politik yang identik dengan laki-laki.¹⁴

Dengan demikian, persoalannya ada pada niat baik (*political will*) parpol untuk mengakomodasi perempuan sebab masing-masing parpol sebenarnya

¹³ *Wawancara* dengan Wiwik Afifah, Divisi Pendidikan Politik dan Kader, Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI) Provinsi Jawa Timur, Juli 2009.

¹⁴ Luky Sandra Amalia, "Marjinalisasi Perempuan...", *Op.Cit*, hlm,89.

mempunyai sayap yang bergerak di bidang perempuan yang bisa dimanfaatkan untuk proses perekrutan kader perempuan parpol. Misalnya Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan memiliki Departemen Urusan Pemberdayaan Perempuan (DUPP); Partai Amanat Nasional (PAN) mempunyai Perempuan Amanat Nasional (PUAN), selain Aisyiyah dan Nasyiatul Aisyiyah (NA) sebagai organisasi masyarakat yang berafiliasi pada PAN; demikian pula Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) memiliki Perempuan PKB, selain Muslimat Nahdlatul Ulama (Muslimat NU) dan Fatayat NU sebagai ormas yang berafiliasi pada PKB; dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mempunyai Perempuan Persatuan. Selain perempuan sayap parpol, sebenarnya perekrutan perempuan juga bisa dilakukan melalui jaringan lembaga swadaya masyarakat (LSM) perempuan, aktivis perempuan, dan organisasi profesi yang di dalamnya terdapat banyak perempuan berkualitas. Mereka memang bukan perempuan parpol, tetapi mereka siap mengabdikan diri pada masyarakat dan memberdayakan perempuan Indonesia.¹⁵

Menurut Notosusanto (2009), secara spesifik di dalam tubuh parpol terdapat beberapa kendala atau rintangan yang menghadang perempuan yang berusaha memajukan diri serta meningkatkan keefektifannya di dalam parpol. *Pertama*, tingkat sosialisasi politik terhadap perempuan sangat rendah.

¹⁵ International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). 2004. "Gender Equality Policy for International IDEA 2002-2005", dalam www.idea.int.com, diakses Juli 2009.

Tidak banyak perempuan aktif berkiprah sebagai kader partai. Tidak hanya itu, parpol juga enggan memasukkan agenda perempuan dalam program partai. *Kedua*, kepemimpinan parpol cenderung didominasi kaum lelaki dan pada gilirannya mereka cenderung hanya menominasikan kandidat-kandidat lelaki yang mereka yakini berpotensi besar memenangkan pemilu. *Ketiga*, ada kecenderungan untuk menyeleksi kandidat perempuan yang memiliki hubungan dekat dengan penguasa. Dengan kata lain, parpol kurang transparan dalam proses pemilihan pimpinan parpol sehingga menghambat usaha perempuan untuk menempatkan diri sebagai calon pemimpin yang layak untuk dipilih. Proses pemilihan petinggi parpol sering diliputi penyakit loyalitas pribadi dan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Keempat, pemilu adalah perhelatan yang mahal dan membutuhkan akses dana yang besar pula. Tak banyak perempuan yang memiliki sumber dana independen untuk menanggung semua biaya itu. Parpol jarang membantu kandidat perempuan dalam penggalangan dana. *Kelima*, kurangnya mobilisasi kaum perempuan dan ketidakmampuan mereka untuk saling mendukung, telah menempatkan mereka pada posisi yang rawan dan kalah ketika mereka harus bersikap proaktif untuk memperjuangkan hak-haknya.¹⁶ Selain itu, perempuan juga tidak mempunyai

¹⁶ Notosusanto, Smita, "Menjalin Kerjasama antara Masyarakat Madani dan Lembaga-Lembaga Politik". Laporan Konferensi: Memperkuat

basis dukungan yang kuat dan hingga tulisan ini dibuat, belum ada organisasi yang mampu membangun basis dukungan terhadap sesama perempuan.

Akibatnya, perempuan jarang ditempatkan di posisi dan peran strategis dalam parpol. Posisi perempuan seringkali bukan posisi pengambil keputusan. Mereka tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk menjamin peran kepemimpinan dalam parpol sebab perempuan masih dianggap pelengkap kegiatan parpol. Hal ini dipengaruhi anggapan bahwa perempuan tidak memiliki kemampuan dalam mengelola kegiatan partai, sehingga perempuan jarang memperoleh kesempatan untuk mengembangkan kapasitas dirinya di dalam parpol.

Ketidakterseriusan parpol dalam mengakomodir perempuan untuk duduk di kepengurusan maupun untuk dicalonkan sebagai anggota legislatif merupakan kenyataan yang terjadi tidak hanya di parpol tingkat nasional melainkan juga pada parpol di daerah. Setidaknya, di empat daerah penelitian (Provinsi Aceh, Maluku, NTB, dan Papua) ditemukan kenyataan serupa bahwa parpol merasa kesulitan menjaring caleg perempuan. Padahal, ketika pernyataan ini dikonfirmasi dengan pihak aktivis perempuan kondisinya berbeda. Menurut aktivis perempuan, banyak sekali perempuan berkualitas yang siap untuk

Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia,” Jakarta: International IDEA, 2008, dalam www.idea.int., diakses Juli 2009.

dijaring oleh parpol. Mereka malah menyatakan kesulitan menembus dunia politik yang didominasi laki-laki. Sebaliknya, perempuan yang berhasil menduduki jabatan strategis di parpol maupun caleg perempuan yang pada akhirnya menempati urutan teratas dalam pencalegan biasanya memiliki kedekatan dengan pimpinan parpol dan/atau memiliki popularitas tinggi dan/atau memiliki kemampuan finansial yang bagus.

Sementara itu, kader perempuan parpol yang belum mempunyai posisi tawar yang bagus atau kader perempuan parpol yang masih baru terjun ke dunia politik akan kesulitan memperoleh nomor urut dan daerah pemilihan yang menguntungkan. Masih banyak parpol yang mengakomodasi perempuan sebagai caleg karena terdesak oleh ketentuan kuota 30 persen bagi keterwakilan perempuan dalam proses pencalegan. Perekrutan caleg perempuan sekadar memenuhi persyaratan Undang-undang. Selain itu, caleg perempuan seringkali ditempatkan di daerah pemilihan yang bukan kantong suara parpol atau biasa disebut “daerah kering” karena dirinya tidak mempunyai posisi tawar yang bagus. Dengan demikian, caleg perempuan harus “babat alas” untuk mengubah peta dukungan suara di dapil tersebut, yang selama ini menjadi basis pendukung partai lain. Perjuangan ini tentu saja tidak mudah sebab tidak semua caleg perempuan mempunyai bekal politik yang cukup untuk mempromosikan dirinya kepada konstituen setempat.

Tidak hanya itu, caleg perempuan juga harus berjuang ekstra keras mengawasi setiap tahapan pencalegan hingga ke tahap penghitungan suara sebab banyak caleg perempuan yang merasa kehilangan suara. Hal ini didasarkan atas jumlah perolehan suara yang didapat di Tempat Pemungutan Suara (TPS) berbeda dengan penghitungan suara di tingkat yang lebih tinggi, misalnya di tingkat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) atau hasil akhir yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) setempat. Kejadian ini banyak dikeluhkan oleh caleg perempuan pascaPemilu 2009.

Namun demikian, di beberapa daerah aktivis perempuan telah menyiapkan strategi untuk memuluskan langkah menuju pertarungan politik pada Pemilu 2014 yang akan datang. Hal ini, misalnya, dapat dilihat di Provinsi Aceh. Di Serambi Mekkah ini telah berdiri sebuah organisasi yang memperjuangkan perempuan, yaitu Rumah Politik Perempuan Aceh (RPPA). RPPA merupakan organisasi perempuan lintas parpol. Beberapa hal yang telah dilakukan oleh RPPA dalam rangka memperjuangkan nasib perempuan, antara lain, melakukan berbagai pelatihan bagi caleg perempuan untuk memberdayakan kualitas caleg perempuan. Selain itu, RPPA juga melakukan lobi dan audiensi dengan parpol di Aceh dan DPRA. RPPA juga membangun komunikasi dengan Kantor Pemberdayaan Perempuan di Kota Banda Aceh. Selain RPPA, Aceh juga memiliki forum khusus perempuan yang posisinya setara dengan Musyawarah

Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Musrenbang) yaitu Musyawarah Rencana Aksi Perempuan (Musrena). Kondisi ini bisa jadi dipengaruhi oleh peranan Wakil Walikota Banda Aceh yang juga seorang perempuan.

IV. Perempuan dan Pemilu

Aktivist perempuan berhasil mendesak aturan hukum untuk menguatkan tindakan afirmasi bagi perempuan di parlemen melalui UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 65 ayat 1, yang memuat kuota 30 persen bagi caleg perempuan. Pasal ini merupakan aturan hukum yang pertama kali sepanjang sejarah menyebut secara gamblang persentase yang dapat dijadikan acuan dalam rangka meningkatkan partisipasi politik perempuan di lembaga legislatif. Namun demikian, pasal tersebut sempat dikenal sebagai *lips service* belaka sebab kuota yang dipersyaratkan hanya sampai tahap pencalonan saja.

Menjelang Pemilu 2009, UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu tersebut disempurnakan menjadi UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Di satu sisi, kuota 30 persen bagi caleg perempuan tetap dipertahankan pada Pasal 53 dan penetapan calon terpilih juga tetap berpatokan pada perolehan 30 persen Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan/atau kembali ke nomor urut. Di sisi lain, UU ini juga menambahkan sistem zipper (*zipper system*) pada Pasal 55 ayat 2 yang artinya di setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-

kurangnya satu orang perempuan. Kombinasi sistem hukum ini dianggap mampu meningkatkan jumlah perempuan di lembaga legislatif.

Namun, kebijakan afirmasi (*affirmative action*) tersebut tidak berarti lagi sejak Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan keputusan bahwa perolehan kursi ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Aktivis perempuan mengancam tindakan MK sebagai upaya untuk menggagalkan perjuangan perempuan dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Aktivis perempuan menganggap jika sistem pemilihan bebas (berdasarkan perolehan suara terbanyak) diterapkan, maka jumlah caleg perempuan yang berhasil masuk ke parlemen akan sedikit.¹⁷ Namun kenyataannya justru sebaliknya, persentase perempuan yang berhasil melenggang ke Senayan justru meningkat.

Hasil Pemilu 2009 menunjukkan peningkatan representasi politik perempuan di parlemen, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Jumlah DPR perempuan periode 2009-2014 adalah 18 persen (101 dari 560 anggota). Angka ini meningkat bila dibandingkan dengan jumlah DPR perempuan hasil Pemilu 2004 (11 persen atau 61 dari 550 anggota DPR) dan Pemilu 1999 (9,6 persen atau 48 dari 500 anggota DPR). Partai Demokrat yang memperoleh 150 kursi, 37 diantaranya perempuan. PDIP yang memperoleh 95

¹⁷ *Wawancara* dengan Kacung Maridjan, Guru Besar Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga Surabaya, Juli 2009.

kursi, 19 kursi diantaranya perempuan. Partai Golkar yang memperoleh 107 kursi dan jumlah perempuan di Partai Golkar 17 kursi. Partai Kebangkitan Bangsa memperoleh 27 kursi, tujuh diantaranya perempuan. Keterwakilan perempuan di PAN sebanyak enam kursi dari 43 kursi yang diraih partai itu. Partai Persatuan Pembangunan memperoleh 37 kursi, lima kursi diraih perempuan. Partai Gerindra yang memperoleh 26 kursi, empat kursi diantaranya diperoleh perempuan. Partai Keadilan Sejahtera memperoleh 57 kursi, tiga kursi diantaranya diraih perempuan. Dan Partai Hanura yang memperoleh 18 kursi, tiga diantaranya diraih oleh perempuan.¹⁸

Tetapi, peningkatan jumlah wakil rakyat perempuan tidak otomatis disebabkan oleh peningkatan kesadaran masyarakat tentang kesetaraan gender, melainkan caleg perempuan tertolong oleh penentuan nomor urut yang terlanjur mengacu pada sistem zipper sesuai UU. Hal ini terlihat dari banyaknya caleg perempuan yang berhasil lolos menjadi anggota legislatif karena mereka menempati nomor urut kecil, terutama nomor urut 1 hingga 3. Dari total 103 anggota DPR perempuan, 44 persen adalah yang menempati nomor urut 1 di daerah pemilihannya, 29 persen di nomor urut 2, dan 20 persen berada di nomor urut tiga.¹⁹ Sisanya, caleg perempuan tetap

¹⁸ "Perempuan di Senayan Meningkat", *Suara Pembaruan*, 23 September 2010.

¹⁹ "Nurul Arifin Caleg Perempuan Diuntungkan", dalam *Seputar Indonesia*, 17 Agustus 2011.

mengalami kesulitan untuk meraih suara banyak kecuali bagi caleg perempuan yang mempunyai jejaring yang luas dan terjalin bagus. Namun, caleg yang demikian jumlahnya sangat kecil.²⁰

Menurut penelitian Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Puskapol UI), sebagaimana di parlemen nasional, caleg perempuan yang berhasil menduduki kursi Dewan di DPRD juga berasal dari nomor urut atas, yakni nomor 1-3 (82 persen). Untuk lebih jelasnya mengenai nomor urut caleg perempuan dan keterpilihannya pada Pemilu 2009 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel.VII.1 Nomor Urut dan Keterpilihan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Tingkatan	No. Urut 1	No. Urut 2	No. Urut 3	No. Urut 4 dst	Keterangan
DPR RI	44 persen	29 persen	20 persen	7 persen	93 persen terpilih dari no. urut 1-3
DPRD provinsi	41 persen	20 persen	24 persen	14 persen	85 persen terpilih dari no. urut 1-3
DPRD kabupaten/kota	41 persen	23 persen	18 persen	18 persen	82 persen terpilih dari no. urut 1-3

Sumber: dikutip dari Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011, hlm. 54.

²⁰ Wawancara dengan Haryadi, Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga Surabaya, Juli 2009.

Tabel di atas menunjukkan bahwa fenomena caleg perempuan dengan keterpilihan tinggi berada di nomor urutan 1-3. Untuk parlemen nasional mencapai 93 persen, DPRD provinsi mencapai 85 persen, dan DPRD kabupaten/kota juga hampir sama (82 persen). Dengan demikian, kebijakan afirmasi untuk caleg perempuan melalui kuota 30 persen dan penerapan sistem zipper dalam urutan nomor pencalegan di DCT sangat membantu caleg perempuan untuk meraih kursi di lembaga legislatif. Oleh karena itu, kebijakan afirmatif ini masih sangat diperlukan untuk pemilu mendatang, selama *starting point* antara caleg perempuan dan laki-laki belum sama.

Ada kecenderungan bahwa caleg perempuan di urutan atas dalam daftar calon memiliki tingkat keterpilihan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain terbatasnya pengenalan pemilih terhadap caleg, sedangkan sosialisasi untuk memilih calon relatif gencar sehingga pemilih secara psikologis terdorong untuk memilih caleg di urutan atas. Selain itu, di beberapa partai ada faktor dukungan (logistik dan sebagainya) dari struktur partai terhadap caleg yang berada di urutan atas (nomor 1 atau 2 atau 3), terutama pada masa kampanye. Artinya, caleg perempuan yang terpilih belum tentu memahami persoalan jender dan pentingnya memperjuangkan keadilan jender.

Caleg perempuan yang terpilih, bisa jadi adalah seorang "perempuan biasa" yang mungkin juga berjiwa

patriarkal. Jender tidak terlalu mempengaruhi pilihan masyarakat terhadap caleg perempuan, walaupun ada pengaruhnya sangat kecil. Sistem suara terbanyak tidak dapat mendeteksi caleg yang berkualitas dan tidak. Sebaliknya, sistem zipper selain menambah jumlah juga bisa memetakan kualitas caleg. Aktivis perempuan tidak hanya bercita-cita untuk menambah jumlah perempuan di parlemen, melainkan juga memperhitungkan kualitas caleg perempuan terpilih tersebut.²¹

Sebagaimana di DPR RI, keterwakilan perempuan di parlemen lokal pada Pemilu 2009 juga mengalami peningkatan. Jumlah anggota legislatif perempuan di DPRD provinsi meningkat dari 10 persen pada Pemilu 2004 menjadi 16 persen (321 perempuan dari 2005 anggota DPRD provinsi) pada Pemilu 2009. Demikian halnya dengan DPRD kabupaten/kota juga meningkat dari 5 persen menjadi 12 persen (1.857 perempuan dari 15.758 anggota DPRD kabupaten/kota).²²

Dari 44 partai politik peserta Pemilu 2009, terdapat 38 parpol yang berhasil meraih kursi di seluruh DPRD provinsi. Dari 38 parpol tersebut, sebanyak 21 parpol (55 persen) yang berhasil menempatkan caleg perempuannya di parlemen

²¹ Wawancara dengan Wiwik Afifah, Divisi Pendidikan Politik dan Kader, Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI) Provinsi Jawa Timur, Juli 2009.

²² Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011, hlm. 44.

tingkat provinsi. Sebagian besar caleg perempuan yang berhasil menduduki kursi DPRD provinsi berasal dari 9 parpol yang meraih kursi di parlemen pusat, yakni Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI Perjuangan, PAN, PKS, Hanura, Gerindra, PPP, PKB.²³ Hal ini juga terjadi di empat daerah penelitian. Sebagian lagi berasal dari parpol yang tidak lolos PT.

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Puskapol UI, semakin banyak jumlah parpol yang meraih kursi di DPRD provinsi maka semakin sedikit jumlah perempuan yang terpilih sebagai anggota legislatif. Sebaliknya, semakin sedikit jumlah partai yang mengisi kursi di DPRD provinsi maka semakin banyak jumlah legislatif perempuan di provinsi tersebut. Sementara itu, keterpilihan caleg perempuan di DPRD kabupaten/kota justru tidak memiliki pola tertentu. Ada wilayah yang keterpilihannya tinggi (mencapai 20 persen), ada yang rata-rata (10 persen), dan ada pula daerah yang keterpilihannya rendah (di bawah 10 persen). Selain itu, ada 64 kabupaten/kota yang hanya memiliki 1 anggota legislatif perempuan. Bahkan, ada beberapa daerah tingkat dua yang tidak memiliki seorangpun anggota Dewan perempuan, antara lain di Aceh, NTT, NTB, Maluku, Maluku Utara, dan Papua. Sekedar membandingkan, di tingkat provinsi di Aceh, NTT, Maluku Utara, dan Papua memiliki anggota DPRD perempuan meskipun jumlahnya dibawah 10 persen. Sedangkan, di NTB

²³ *Ibid*, hlm. 49.

keterpilihan caleg perempuan untuk DPRD provinsi berada pada angka 10,91 persen.²⁴

Dari perolehan kursi parlemen di Aceh dapat dikatakan bahwa jumlah perempuan yang menduduki kursi Dewan belum signifikan sebab hanya ada empat orang perempuan (5,7 persen dari 69 anggota Dewan) yang menduduki kursi di DPR Aceh (DPRA) provinsi. Meskipun demikian, jumlah ini mengalami peningkatan dibandingkan dengan periode sebelumnya yang hanya tiga orang perempuan. Sementara itu, untuk tingkat kabupaten/kota dari 645 kursi di 23 kabupaten/kota hanya terdapat 43 perempuan atau 2,2 persen dari seluruh kursi di masing-masing kabupaten/kota. Sementara itu, di Banda Aceh jumlah perempuan yang berhasil duduk di kursi DPRK periode 2009-2014 ini hanya satu orang (Partai Demokrat) dari 30 kursi. Angka ini mengalami penurunan dibandingkan dengan periode sebelumnya (4 orang).

Sementara itu, secara umum hasil Pemilu 2009 untuk DPRD Kota Ternate memperlihatkan meningkatnya keterwakilan perempuan dibandingkan pemilu sebelumnya (2004), yakni empat kursi (16 persen) dari 25 kursi DPRD Ternate dimenangkan oleh caleg perempuan, yakni masing-masing seorang dari Golkar, PAN, PDI-P, dan Hanura. Perolehan kursi para caleg perempuan di DPRD Ternate ini relatif lebih tinggi dibandingkan DPRD Maluku Utara yang hanya

²⁴ *Ibid.*

berjumlah empat orang dari 45 orang anggota DPRD tingkat provinsi.

Demikian halnya di NTB, jumlah anggota parlemen (DPRD) di tingkat propinsi maupun kabupaten dan kota terdapat kenaikan prosentase dari pemilu ke pemilu berikutnya. Namun jumlah penambahan tersebut dibandingkan dengan jumlah angka keterpilihan laki-laki di DPRD propinsi maupun kabupaten/kota masih jauh dari ideal. Jika hasil Pemilu 1999, tidak ada satupun perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD NTB, tidak demikian pada hasil Pemilu 2004 setidaknya tiga perempuan berhasil lolos menjadi anggota DPRD NTB. Pada tahun Pemilu 2009 jumlah anggota legislatif di DPRD NTB naik menjadi 10,9 persen atau sebanyak enam orang dari 55 anggota terpilih. Dari enam anggota legislatif terpilih, lima diantaranya berada di nomor urut pertama dan hanya satu yang berada di nomor urut dua.

Sementara itu, keterwakilan perempuan di DPR Papua (DPRP) hanya menyentuh angka 7,14 persen saja.²⁵ Dominasi laki-laki sangat kental di DPRP, dimana 92,86 persen anggotanya bukan perempuan.²⁶ Sebenarnya, perempuan berpotensi besar menjadi anggota dewan karena jumlah calon dan pemilih perempuannya tinggi. Apabila seluruh jumlah pemilih perempuan yang mau memilih calon legislatif

²⁵ Adriana Venny, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah*, Jakarta: UNDP, 2010, hlm. 7.

²⁶ Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, *Statistik Daerah Provinsi Papua 2011*, Jayapura: BPS Provinsi Papua, 2011, hlm.5.

perempuan tinggi, maka perempuan berkemungkinan besar terpilih menjadi anggota dewan. Begitu juga dengan calon legislatif, jika saja perempuan mau lebih banyak terlibat di dalam politik dan dicalonkan di dalam pemilu, maka jumlah caleg perempuan akan meningkat. Dengan begitu, caleg perempuan akan meningkat dan potensi keterpilihannya pun meningkat.

Tidak hanya itu, pada saat Pemilu 2009 lalu, terdapat juga perempuan Papua yang berhasil menempatkan diri dalam posisi puncak partai, diantaranya Yanni sebagai ketua Dewan Pengurus Wilayah (DPW) Partai Bintang Reformasi (PBR) dan Tina Kogoya sebagai ketua Dewan Pengurus Daerah (DPD) Partai Indonesia Sejahtera (PIS). Perjuangan untuk menjadi ketua partai tidak mudah sebab mereka harus mendapatkan dukungan dari mayoritas ketua-ketua partai di tingkat cabang pada musyawarah partai. Sangat sulit tentunya bagi perempuan dapat terpilih menjadi ketua di tengah dominasi laki-laki dalam kepemimpinan partai politik.

Meskipun potensi perempuan sebagai caleg maupun pemilih pemilu besar, perempuan di DPRD saat ini hanya berjumlah lima orang saja. Angka lima itu pun meningkat setelah salah satu orang perempuan masuk menjadi anggota DPRD menggantikan anggota dewan laki-laki yang mangkat karena meninggal dunia (pergantian antar waktu/PAW). Tidak hanya terpilih menjadi anggota dewan melalui sistem suara terbanyak, empat perempuan bahkan memperoleh peringkat peraih suara terbanyak di dalam partainya.

Tiga perempuan diantaranya bahkan mengalahkan caleg laki-laki yang berada pada nomor urut di atasnya.

Keberhasilan caleg perempuan menjadi anggota legislatif di beberapa daerah, khususnya di Provinsi Aceh, Maluku, NTB, dan Papua dipengaruhi beberapa hal. Pertama, sumberdaya politik yang kuat. Posisi atau jabatan strategis di parpol akan sangat berpengaruh pada penentuan nomor urut dan daerah pemilihan ketika pemilu berlangsung. Misalnya di Maluku, empat caleg perempuan yang terpilih menjadi anggota legislatif adalah pengurus parpol, tiga diantaranya menjabat sebagai ketua parpol dan yang seorang lagi menjabat sebagai wakil ketua parpol.

Kedua, sumberdaya ekonomi yang kuat. Sistem pemilu proporsional dengan multipartai ditambah dengan mekanisme suara terbanyak memang membutuhkan dukungan finansial yang tidak sedikit. Oleh karena itu, caleg perempuan yang memiliki sumberdaya ekonomi kuat dibandingkan caleg perempuan lainnya (meskipun juga ada faktor lain) mampu menjadi pemenang pemilu. Kenyataan ini, setidaknya, dapat dilihat di Maluku. Tiga perempuan yang berhasil duduk di DPRD provinsi berlatarbelakang pengusaha. Husni Bopeng (43 tahun, PAN) sebelum terjun ke politik dan menjadi caleg berprofesi sebagai pengusaha atau kontraktor. Demikian halnya dengan Merlisa Marsaoly (30-an tahun, PDI Perjuangan) adalah istri dari kontraktor yang cukup berhasil di Ternate dan Erni Drakel (37

tahun, Hanura) adalah anak dari pengusaha sukses di daerah tersebut.

Ketiga, faktor hubungan kekerabatan. Hubungan kekerabatan ini diakui cukup berpengaruh bagi pemilih dalam memberikan suaranya. Artinya, seseorang yang anggota keluarga atau kerabatnya mencalonkan diri dalam pemilu akan cenderung mendukung dan memberikan suaranya kepada caleg yang bersangkutan. Misalnya, di Maluku salah seorang caleg perempuan (Gamalia Vulkanita Barakati, 31 tahun, Partai Golkar) berhasil memenangkan suara terbanyak di partainya karena dipengaruhi popularitas dari ketokohan suaminya sebagai sosok camat yang berhasil di Ternate. Kebetulan –atau tidak-, Vulkanita ditempatkan di dapil yang meliputi kecamatan dimana suaminya sedang dan pernah menjabat sebagai camat.

Keempat, modal sosial. Mayoritas anggota legislatif perempuan di NTB adalah perempuan kelas menengah ke atas. Kendati peran publik yang mereka miliki harus menentang beberapa *stereotype* yang tumbuh di masyarakat, namun posisi sosial mereka seringkali memberikan deretan pilihan yang menguntungkan ketimbang yang tersedia bagi perempuan yang lebih miskin. Ini bisa dilihat dari tingkat pendidikan mereka yang rata-rata lulus sarjana, bahkan dua diantaranya lulusan S2. Hanya satu orang yang berpendidikan Setara Paket C (setingkat SMA).

Kelima, jejaring sosial. Keberhasilan lima anggota legislatif perempuan di DPRD dipengaruhi oleh kekuatan konstituen yang sudah mereka bangun

sejak lama. Perempuan Papua memiliki peran untuk aktif di dalam komunitas. Walaupun pada mulanya hal tersebut ditujukan untuk meningkatkan status laki-laki, namun perempuan memperoleh juga manfaatnya saat menjadi caleg di dalam pemilu.

Keenam, isu tentang etnis. Contoh kasus misalnya yang terjadi di Aceh, seorang caleg dari PPP menyatakan bahwa masyarakat di daerah pemilihannya sempat menolaknya karena ia berasal dari luar Aceh. Ia mengaku harus bekerja keras untuk meyakinkan para konstituennya bahwa dia sudah mengenal dan mempelajari dengan baik budaya Aceh serta permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di dapilnya.²⁷ Untuk membuktikannya, caleg ini juga menyelipkan bahasa Aceh di dalam kampanyenya untuk meyakinkan orang bahwa dirinya sudah menjadi bagian dari masyarakat Aceh. Selain itu, di Aceh pilihan pemilih atas caleg/partai tertentu dalam Pemilu 2009 juga dipengaruhi oleh faktor tekanan politik. Mengenai hal ini telah dijelaskan di bab sebelumnya.

V. Perempuan dan Parlemen

Selanjutnya, dengan jumlah anggota Dewan perempuan yang sedikit di daerah kemungkinan besar tidak semua badan kerja DPRD beranggotakan perempuan. Berbeda dengan di DPRD, keberadaan anggota Dewan perempuan justru terlihat di semua

²⁷ *Ibid.*

badan kerja DPR RI, antara lain di Komisi, Panitia Khusus (Pansus), dan Panitia Kerja (Panja) DPR. Namun demikian, menurut Peneliti WRI, Frisca Anindhita, sebaran perempuan di DPR masih terpusat pada komisi-komisi yang memiliki kedekatan isu dengan perempuan, misalnya Komisi IX yang membidangi kesehatan dan Komisi VIII yang membidangi isu pemberdayaan perempuan. Bahkan, jumlah perempuan paling banyak berada di Komisi IX, yakni 24 perempuan. Sedangkan, jumlah anggota DPR perempuan paling sedikit berada di Komisi III (Hukum, HAM, dan Keamanan) hanya dua perempuan.

Lebih lanjut, peran dan kontribusi anggota DPR RI perempuan, setidaknya, dapat dilihat dari hasil survei yang dilakukan oleh *Woman Research Institute* (WRI) terhadap 160 responden, yakni anggota Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP RI) serta anggota Komisi II dan Komisi VIII DPR, pada periode 12 Maret hingga 20 April 2012. Selama rentang waktu tersebut, dari 160 kuisisioner yang disebarkan kepada responden yang menjawab seluruh pertanyaan dan mengembalikan kuisisioner sebanyak 36 responden (22,5 persen). Hasil survei tersebut menunjukkan bahwa anggota legislatif perempuan cukup rajin menghadiri rapat-rapat di Dewan, baik rapat paripurna, rapat komisi, maupun rapat pada alat kelengkapan Dewan lainnya.

Meskipun demikian, hasil survei WRI juga menunjukkan bahwa anggota DPR perempuan belum

memberikan kontribusi maksimal pada pembuatan kebijakan di DPR. Tingkat keaktifan untuk menyampaikan pendapat dan argumentasi masih rendah yakni hanya 20 persen anggota DPR perempuan yang aktif. Pada rapat-rapat di komisi maupun alat kelengkapan Dewan yang lain, anggota Dewan perempuan masih sungkan melakukan interupsi untuk menyampaikan pandangan politiknya. Alhasil, sebesar 83 persen anggota DPR perempuan menyatakan berpendapat sesuai dengan arahan dari fraksi, sedangkan yang mengaku berpendapat tidak sesuai dengan arahan fraksi hanya 17 persen. Sementara itu, anggota Dewan perempuan yang terlibat dalam proses lobi-lobi antarfraksi juga masih rendah, yakni 22 persen.

Hasil survei juga menunjukkan bahwa anggota DPR perempuan yang aktif menghadiri rapat maupun menyampaikan argumentasi pada rapat-rapat di DPR juga rendah. Urutan anggota Dewan perempuan yang tercatat aktif menghadiri rapat maupun menyampaikan argumentasi pada rapat-rapat di DPR, berdasarkan fraksi, adalah sebanyak 30 persen dari Fraksi PDI Perjuangan, 24 persen dari Fraksi Partai Golkar, 18 persen dari Fraksi Partai Demokrat, 8 persen dari Fraksi Gerindra, dan 6 persen dari Fraksi Hanura. Masih rendahnya angka keaktifan anggota Dewan perempuan tersebut disebabkan beberapa hal antara lain karena masih ada anggota Dewan perempuan yang merasa kurang percaya diri dan merasa kurang menguasai persoalan di komisi yang ditempatinya.

Masih menurut hasil survei WRI, terdapat sembilan anggota DPR perempuan yang aktif menghadiri rapat maupun menyampaikan argumentasi pada rapat-rapat di DPR. Pertama, Nurul Arifin dari Fraksi Partai Golkar dengan nilai 10. Kemudian, disusul oleh Mestariyany Habie (Fraksi Gerindra) dengan nilai 6; Ribka Tjiptaning, Ina Ammania, dan Eddy Mihati, seluruhnya dari F-PDI Perjuangan, masing-masing dengan nilai 4; Rieke Diah Pitaloka (F-PDI Perjuangan); Eva Kusuma Sundari (F-PDI Perjuangan); Agustina Basikbaik (FPG); dan Miriam Haryani (F-Hanura) masing-masing dengan nilai 3. Dari hasil temuan WRI, perempuan yang berlatar belakang aktivis memiliki sensitivitas yang tinggi untuk mengangkat isu gender di parlemen.²⁸

Banyaknya perempuan yang berkiprah di dunia politik ternyata belum mampu menawarkan kultur politik yang berbeda. Perempuan belum mampu menunjukkan diri sebagai agen perubahan. Lemahnya peran perempuan di parlemen terjadi karena kapabilitas perempuan yang lolos ke parlemen kurang teruji. Kebanyakan perempuan yang terpilih dan berkiprah di dunia politik formal saat ini berasal dari dinasti politik atau figur populer seperti artis. Pasalnya, mekanisme perekrutan diwarnai aroma nepotisme, ditambah proses kaderisasi tidak berjalan. Akibatnya, perempuan di parlemen belum memperlihatkan kontribusi kebijakan yang signifikan.

²⁸ Peneliti dari WRI, Rahayuningtyas, *Seminar "Perempuan dan Pembuatan Kebijakan di DPR RI"* di Jakarta, 26 April 2012.

Peningkatan jumlah perempuan di DPR tidak berbanding lurus dengan kualitas. Peran perempuan dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran belum maksimal. Akibatnya, produk parlemen belum mengakomodasi aspirasi serta kepentingan kaum perempuan.²⁹

Keberadaan anggota Dewan perempuan belum menjadi kekuatan politik sebab belum ada kemampuan atau keberanian untuk mengartikulasikan ide-idenya. Bahkan, keberadaan Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI) belum optimal. Anggota Kaukus masih sibuk di segmen prosedural strategi, seperti UU Pemilu dan UU Keparitatan sehingga belum menyentuh posisi *grand strategy*.³⁰ Terlebih, belum ada kesempatan bagi perempuan untuk menjadi pimpinan fraksi di DPR.³¹ Meskipun demikian, sisi positifnya adalah anggota DPR perempuan dianggap lebih terlatih mendengarkan persoalan, lebih sensitif, dan peduli dibandingkan dengan anggota DPR laki-laki.

Hal yang sama juga terjadi di parlemen lokal. Di Maluku, misalnya, draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan nyatanya

²⁹ "Perempuan Parlemen Belum Maksimal", dalam <http://www.ipnn.com/read/2011/04/22/90134/Perempuan-Parlemen-Belum-Maksimal->, 22 April 2011.

³⁰ "Optimalisasi Kinerja Parlemen Perempuan", dalam <http://icrp-online.org/052012/post-1966.html>, 15/05/2012.

³¹ Nurul Arifin, *Diskusi* "Memperkuat Peran Politik Perempuan Dalam Konstitusi dan Praktik" yang diselenggarakan MPR RI di Jakarta, 14/5/2012.

bukan inisiatif DPRD, melainkan berasal dari Pemerintah Kota Ternate. Para legislator perempuan juga relatif belum tampak antusias merespons dan mengangkat isu serta kepentingan perempuan dalam kinerja mereka. Hal itu tampak antara lain ketika pembahasan alokasi APBD berlangsung di DPRD, para anggota perempuan DPRD Ternate cenderung “tidak care”³². Realitas ini tampaknya terkait dengan fakta bahwa mereka pada umumnya termasuk wajah baru dalam politik setempat, belum berpengalaman, dan tidak satu orang pun yang sebelumnya pernah aktif dan menjadi bagian organisasi atau jaringan perempuan. Artinya, keterpilihan mereka sebagai legislator tampaknya lebih karena memiliki modal politik, ekonomi, dan kultural daripada caleg perempuan lainnya ketimbang dilatari oleh keberpihakan mereka terhadap isu-isu sosial, ekonomi, dan politik yang terkait kepentingan kaum perempuan.

Dalam konteks Maluku Utara pada umumnya dan Kota Ternate khususnya, salah satu isu sosial yang terkait kepentingan kaum perempuan adalah penegakan hukum dan keadilan bagi para pelaku tindak kekerasan terhadap kaum perempuan dan anak. Seperti diketahui, kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) misalnya, sering terjadi dan dialami kaum perempuan di Ternate namun para korban belum memperoleh rasa keadilan atas tindak kekerasan yang

³² Wawancara dengan Vivera Lily M. Harly, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, Juli 2012 di Ternate.

dialaminya. Apalagi banyak kasus KDRT yang tidak terungkap secara publik sebagai akibat terbatasnya pengetahuan para korban atas hak-hak hukum mereka, masih minimnya para korban melaporkan tindak kekerasan yang dialaminya, serta kurangnya perhatian dan keseriusan para penyelenggara negara dan aparat penegak hukum menyelesaikannya.

Sejauh ini para legislator perempuan belum merespons secara serius terkait cara penanganan dan penyelesaian berbagai kasus tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang cukup tinggi di daerah tersebut. Menurut Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, selaku wakil rakyat para legislator perempuan di DPRD Ternate semestinya memiliki kepedulian atas penanganan para korban kasus-kasus KDRT melebihi kepedulian para pemangku kepentingan lainnya³³.

Persoalan yang dihadapi para legislator perempuan di DPRD Ternate adalah masih terbatasnya kapasitas mereka, baik dalam merumuskan isu-isu kebijakan strategis terkait kepentingan perempuan, maupun dalam mengelola isu yang berorientasi pengarus-utamaan jender. Keterbatasan kapasitas ini bisa jadi antara lain terkait dengan fakta belum terbangunnya jaringan antara para legislator perempuan DPRD dengan para aktivis dan pejuang kepentingan perempuan di luar DPRD. Sebagian narasumber penelitian ini misalnya menyayangkan

³³ *Ibid.*

minimnya respons para anggota legislatif perempuan DPRD Ternate jika berbagai elemen masyarakat hendak mengundang mereka dalam diskusi publik ataupun kegiatan lain yang menuntut kehadiran serta keterlibatan para wakil perempuan.

Lain halnya dengan anggota DPRD NTB. Pada umumnya pemahaman anggota legislatif perempuan di DPRD Kota Mataram dan DPRD NTB tentang persoalan perempuan rata-rata cukup memadai. Mereka tahu tentang isu-isu dan agenda yang mesti diperjuangkan terkait dengan peningkatan kualitas hidup perempuan. Anggota legislatif perempuan baik di DPRD Kota Mataram dan DPRD NTB juga dikenal sebagai anggota yang disiplin, rajin dalam mengikuti sidang-sidang di DPRD, serta memiliki komitmen yang tinggi terhadap tugas yang dibebankannya. Sayangnya, kinerja perempuan yang menjadi anggota legislatif masih dipandang tidak maksimal, terutama terkait dengan penguasaan materi dan substansi persoalan yang dibidangnya. Hal tersebut menurut salah satu narasumber dikarenakan beberapa partai tidak memiliki sistem pengkaderan yang terukur bagi calon-calon anggota legislatif yang akan dimunculkan dalam pemilu. Ini nampak dari lemahnya kemampuan lobi anggota legislatif perempuan, terutama yang menyangkut masalah anggaran dan legislasi³⁴.

³⁴ Wawancara dengan anggota legislatif NTB dari Fraksi Hanura, Mataram, Juni 2012.

Sadar sebagai minoritas, anggota Dewan perempuan di DPRD Kota Mataram ini memutuskan untuk saling bekerjasama satu sama lain supaya bisa bekerja sekaligus bersaing dengan anggota Dewan laki-laki. Kekompakan dari anggota DPRD perempuan Kota Mataram ini diperlihatkan dengan cara kerja mereka di dalam Komisi III Bidang Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan. Mereka saling membantu dalam melaksanakan kegiatan sebagai anggota Dewan terkait dengan masalah pemberdayaan perempuan. Dalam melakukan advokasi misalnya, tanpa memandang perbedaan partai yang menaunginya mereka melakukan kampanye bersama, dialog interkatif bersama, serta kegiatan-kegiatan lainnya yang terkait fungsi mereka sebagai legislator.

Sebagaimana di NTB, secara umum, anggota Dewan perempuan di Papua mengetahui persoalan-persoalan yang dihadapi oleh perempuan Papua terutama terkait dengan kesehatan reproduksi dan pemberdayaan ekonomi perempuan Papua. Namun demikian, mereka menyatakan bahwa ada beberapa hambatan bagi anggota DPRD perempuan untuk mengaplikasikan pemahaman mereka itu menjadi kebijakan. Kesulitan itu dipengaruhi oleh penempatan anggota DPRD pada komisi/badan yang tidak sesuai dengan peminatan isu anggota Dewan dan posisi legislator perempuan yang tidak strategis di dalam struktur kepemimpinan Badan/Komisi DPRD.

Anggota DPRD perempuan telah berupaya untuk membentuk Kaukus Perempuan Parlemen

Papua (KPPP) dalam upaya menghimpun dan memperjuangkan isu terkait persoalan dan kebutuhan perempuan. Kaukus Perempuan Parlemen Papua diharapkan mampu mendorong agar isu perempuan terus mendapatkan perhatian dari DPRP serta tidak tenggelam dengan isu populer lain yang muncul di DPRP. Namun pembentukan KPPP ini tidak mendapatkan perhatian dan dukungan penuh dari pimpinan maupun anggota Dewan lainnya. Meskipun struktur kepengurusan KPPP telah terbentuk, namun KPPP gagal dibentuk secara formal sebagai bagian dari DPRP.

Kegagalan lain dari usaha untuk memperjuangkan nasib perempuan, misalnya, tercermin dalam proses pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Raperdasus) tentang Pemulihan Hak Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM. Raperdasus ini telah disahkan oleh DPRP menjadi Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) setelah melalui proses panjang dan sulit. Namun, hingga saat ini Perdasus tersebut belum dapat diterbitkan dan disosialisasikan di masyarakat karena belum mendapatkan penomoran dari Pemerintah.

Perdasus Kekerasan terhadap Perempuan sampai tulisan ini dibuat belum diterbitkan karena pihak Pemerintah Daerah masih menjalankan komunikasi dengan Pemerintah Pusat. Padahal, terdapat aturan bahwa 30 hari setelah Perdasus disahkan perlu diterbitkan aturan tambahan melalui Peraturan Gubernur. Keterhambatan ini tidak

mendapatkan perhatian dari DPRP karena dinilai proses pascapengesahan oleh Dewan telah menjadi wewenang Pemerintah. Namun demikian, DPRP juga memberikan perhatian terhadap isu kesehatan yang mengancam perempuan Papua tersebut. Hal ini diwujudkan dengan meningkatkan alokasi anggaran kesehatan setiap tahunnya.

Setelah terpilih sebagai anggota Dewan, perempuan kembali dihadapkan pada persoalan baru yakni harus tunduk dan patuh pada keputusan parpol yang diwakili oleh fraksi. Anggota DPR sebagai wakil partai politik adalah suatu keniscayaan. Artinya, tidak ada satu anggota Dewan pun yang tidak terikat dengan parpol. Hal ini dijamin di dalam UU Pemilu maupun UU Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU Pemilu secara *gamblang* menyebutkan bahwa peserta pemilu adalah partai politik, bukan perorangan (caleg). Caleg-caleg yang berebut kursi Dewan harus diusung oleh parpol. Tidak hanya itu, kursi Dewan yang ditempati oleh anggota legislatif sejatinya merupakan milik parpol sebab pembagian kursi kepada caleg dilakukan setelah penghitungan perolehan suara yang didapat oleh parpol pengusungnya sebagai peserta pemilu selesai dilakukan. Ketentuan UU ini menjadikan anggota Dewan secara otomatis sebagai wakil parpol di parlemen.

Kekuasaan parpol di parlemen diwakili oleh fraksi. Dengan kata lain, fraksi merupakan

perpanjangan tangan parpol dalam mengatur anggotanya yang duduk di lembaga legislatif. Oleh karena itu, fraksi memiliki “kekuatan” besar untuk mempengaruhi “sepak terjang” anggotanya, sebagaimana diatur dalam UU maupun Peraturan Tata Tertib DPR atau Tatib DPRD. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fraksi bertugas untuk memastikan bahwa kebijakan partai dilaksanakan dan diperjuangkan oleh anggotanya yang duduk di Dewan. Bahkan, sebelum pengambilan suara (*voting*) dilakukan di paripurna, biasanya fraksi mengadakan rapat internal terlebih dulu untuk memutuskan sikap yang harus diambil oleh setiap anggotanya. Jika ada anggota yang berbeda sikap ketika *voting*, ketua fraksinya akan memanggil yang bersangkutan. Dan, pemanggilan ini bisa saja berujung pada pemberian sanksi, mulai dari sanksi peringatan hingga *recall*. Dengan demikian, seringkali keputusan diambil oleh pimpinan fraksi atau petinggi parpol, setelahnya baru disosialisasikan kepada anggotanya untuk dipatuhi.

Mekanisme pergantian antara waktu (PAW) merupakan mekanisme andalan parpol untuk menarik anggotanya yang duduk di kursi Dewan jika dianggap tidak lagi memenuhi syarat sebagai perpanjangan tangan parpol di lembaga legislatif. Ikatan ini menjadikan anggota Dewan harus tunduk dan patuh pada aturan partai. Tidak jarang, sikap fraksi harus mengikuti keputusan yang telah ditetapkan oleh parpol. Bahkan, anggota fraksi yang tidak setuju pun harus mengubah pandangannya sesuai dengan

keputusan yang telah dibuat oleh parpol. Jika tidak, mereka harus siap-siap untuk mendapatkan hukuman/sanksi dari parpol. Sanksi terburuk adalah dikenai PAW atau ditarik dari keanggotaannya sebagai anggota Dewan. Posisi ini memaksa para legislator agar selalu tunduk dan patuh terhadap segala keputusan partai, bahkan yang bertentangan dengan pendapatnya sekalipun, kecuali mereka siap kehilangan kursi Dewan yang sedang didudukinya. Padahal, sebagai anggota Dewan seharusnya mereka menjadi wakil konstituen yang telah memilihnya pada pemilu.

Demikian halnya menurut Anggota DPR dari PDIP, Rieke Dyah Pitaloka, bahwa berpolitik di DPR sangat erat dengan kebijakan fraksi dan parpol. Perjuangan yang terberat dan utama adalah bagaimana meyakinkan orang-orang di fraksinya untuk ikut memperjuangkan isu-isu jender. Menurutnya, ideologi parpol yang memperjuangkan keadilan jender sangat diperlukan. Namun sayangnya, di Indonesia hal tersebut masih sangat kurang.³⁵

Niat baik dan *political will* parpol dapat diwujudkan dalam bentuk nyata seperti memberikan pendidikan politik bagi kader perempuan, yang meliputi pelatihan berorganisasi, pelatihan teknis mengidentifikasi dan mengangkat isu jender, serta membentuk jaringan kerja antarperempuan bagi kader perempuan yang belum berhasil menduduki jabatan

³⁵ "Peran Perempuan di Parlemen Harus Ditingkatkan", dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4f99477d86dee/peran-perempuan-di-parlemen-harus-ditingkatkan>, 26 April 2012.

publik. Sementara itu, untuk kader perempuan yang telah menduduki jabatan publik, parpol dapat memberikan pelatihan mengenai teknik *lobbying*, kampanye dan mengidentifikasi pendukung, serta pelatihan pengembangan kapasitas diri. Selain itu, parpol juga harus membenahi platform dan struktur internal parpol supaya lebih *jender sensitive* sehingga membuka ruang yang lebih luas bagi perempuan untuk berkiprah pada posisi strategis parpol.

Salah satu contoh parpol yang telah menerapkan keterbukaan pada perempuan untuk menempati jabatan penting di parpol adalah PDI Perjuangan. Partai yang diketuai oleh Megawati Soekarnoputri ini memiliki aturan yang mensyaratkan keterwakilan perempuan dalam setiap jenjang kepengurusan, yaitu minimal ada dua pengurus perempuan yang menjabat di setiap tingkatan struktural partai, mulai dari tingkat pusat (DPP) hingga tingkat ranting (setara dengan tingkat kelurahan), jauh sebelum UU Partai Politik mengisaratkan hal tersebut. Jika masing-masing tingkatan kepengurusan mematuhi aturan ini, kesempatan bagi perempuan untuk menduduki posisi strategis terbuka lebar. Terlebih, UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah mencantumkan syarat pendirian parpol dan kepengurusan parpol harus menyertakan minimal 30 persen keterwakilan perempuan. Dengan demikian, perempuan akan mempunyai *bargaining position* yang kuat dan bukan hanya sebagai pelengkap kegiatan partai saja.

VI. Penutup

Isu perempuan dan politik menjadi isu yang hangat dalam setiap lima tahun sekali menjelang pelaksanaan pemilu sebab partisipasi perempuan di ranah politik masih rendah dari periode ke periode. Padahal, konstitusi dasar negara Indonesia memberikan jaminan terhadap partisipasi setiap warga negara termasuk perempuan. Hal ini terkait dengan sistem budaya masyarakat Indonesia yang masih bersifat patriarkat. Perempuan masih dilengkapi atribut kultural yang seringkali menjadi pembatas gerak perempuan di sektor publik, termasuk dunia politik. Ketertinggalan perempuan di ranah politik, terutama jumlah perempuan yang rendah di lembaga legislatif, berdampak terhadap lahirnya kebijakan yang tidak sensitif jender sebab para pengambil kebijakan didominasi oleh laki-laki.

Perjuangan aktivis perempuan, secara formal, diawali dengan kuota 30 persen hingga disempurnakan dengan penambahan *zipper system* pada tahap pencalonan. Perempuan meyakini bahwa dengan menambah jumlah keterwakilan perempuan di legislatif, perjuangan perempuan untuk mewujudkan kesetaraan jender pada tataran kebijakan negara bukan mustahil dapat dicapai, termasuk mengawal UU yang berkaitan dengan isu perempuan. Alasannya, perempuan lebih mampu memahami, merasakan, dan berempati terhadap masalah dan aspirasi perempuan, disamping mempunyai kesadaran politik dan kesadaran jender.

Namun demikian, peningkatan jumlah perempuan di lembaga legislatif tidak otomatis disebabkan oleh peningkatan kesadaran masyarakat tentang kesetaraan jender, melainkan caleg perempuan tertolong oleh penentuan nomor urut yang terlanjur mengacu pada *zipper system* sesuai UU Pemilu. Hal ini terlihat dengan banyaknya caleg perempuan yang berhasil meraih suara terbanyak karena mereka berada pada urutan terkecil, terutama antara nomor urut satu hingga tiga.

Dapat disimpulkan bahwa ada dua persoalan perempuan dalam politik, yaitu masalah partisipasi perempuan yang masih rendah di ruang politik dan masalah belum adanya platform partai yang secara konkret membela kepentingan perempuan. Hal ini berangkat dari kenyataan bahwa parpol mencoba mengusung perspektif jender bukan untuk mengakomodasi perempuan tetapi merupakan bagian dari caranya mempertahankan eksistensi partainya di tengah derasnya tuntutan aktivis perempuan yang didukung oleh media massa. Demikian halnya jabatan strategis parpol juga didominasi oleh laki-laki, walaupun ada perempuan yang menduduki posisi penting di parpol lebih disebabkan faktor kedekatan dengan petinggi parpol.

Setelah terpilih sebagai anggota Dewan, perempuan kembali dihadapkan pada persoalan baru yakni harus tunduk dan patuh pada keputusan parpol yang diwakili oleh fraksi sebab fraksi memiliki "kekuatan" besar untuk mempengaruhi anggotanya.

Jika ada anggota yang berbeda sikap ketika *voting*, ketua fraksinya akan memanggil yang bersangkutan dan bisa saja berujung pada pemberian sanksi peringatan hingga *recall*. Itulah mengapa sepak terjang anggota Dewan perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan seringkali tidak maksimal sebab mereka harus kembali tunduk dan patuh pada keputusan fraksi sebagai perpanjangan tangan parpol yang menaunginya.

Berdasarkan kenyataan tersebut, parpol sudah seharusnya mulai membangun komitmen yang kuat disertai *political will* untuk mendukung perjuangan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan jender. Parpol harus membenahi *platform* supaya lebih sensitif jender dan memberi kesempatan kepada kepada kader perempuan untuk menduduki jabatan strategis parpol. Selain itu, parpol juga harus memberikan pendidikan politik bagi kader perempuan serta pelatihan pengembangan kapasitas kader perempuan.

Sementara itu, faktor yang juga tidak kalah penting adalah persoalan dari dalam diri perempuan itu sendiri. Artinya, tidak banyak perempuan yang mengetahui seluk beluk dunia politik. Selain itu, faktor lain juga disebabkan perempuan tidak mandiri secara finansial dan perempuan masih merasa terikat dengan kewajiban mengurus sektor domestik. Untuk itu, perempuan harus bisa mengubah hambatan menjadi peluang. Perempuan harus membangun kapasitas dirinya supaya pantas menempati posisi sebagai pemimpin. Selain itu, hubungan baik dengan media

massa juga perlu dibangun sebab media massa berperan membangun opini publik.

Daftar Pustaka

Referensi Buku, Jurnal, Makalah, Hasil Seminar/Diskusi

- Amalia, Luky Sandra (Skripsi), *Pemetaan Organisasi Advokasi Kepentingan yang Berperspektif Jender (Studi Tentang Aliran Feminisme Dalam Gerakan Advokasi Terhadap Kepentingan yang Berperspektif Jender di Kota Surabaya)*, Surabaya: Universitas Airlangga, FISIP, Program Studi Ilmu Politik, 2005.
- Arifin, Nurul, *Diskusi "Memperkuat Peran Politik Perempuan Dalam Konstitusi dan Praktik"* yang diselenggarakan MPR RI di Jakarta, 14-5-2012.
- Arifin, Nurul, *Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Politik Pada Pemilu Legislatif*, Jakarta, 14 Desember 2010.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, *Statistik Daerah Provinsi Papua 2011*, Jayapura: BPS Provinsi Papua, 2011.
- Faqih, Mansour, *Analisis Jender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Handayani, Trisakti, dan Sugiarti, *Konsep dan Teknik Penelitian Jender*, Malang: UMM Press., 1997.
- Jurnal Masyarakat Indonesia* Edisi Khusus, LIPI Press: 2009.
- Laporan Akhir Studi Persepsi Perempuan Terhadap Undang-undang Kuota 30% di Kota Kendari Tahun Anggaran*

2009, Bappeda dan Penanaman Modal Pemerintah Kota Kendari, 2009.

Rahayuningtyas, Peneliti WRI, *Seminar "Perempuan dan Pembuatan Kebijakan di DPR RI"* di Jakarta, 26 April 2012.

Soetjipto, Ani, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011.

Venny, Adriana, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah*, Jakarta: UNDP, 2010.

Referensi Website (Internet) & Surat Kabar

<http://icrp-online.org/052012/post-1961.html>, 15 Mei 2012.

www.scribd.com, 2008.

www.idea.int.com,

<http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/index>.

www.idea.int.

Seputar Indonesia, 17 Agustus 2011.

<http://icrp-online.org/052012/post-1966.html>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f99477d86dee/p-eran-perempuan-di-parlemen-harus-ditingkatkan>, 26 April 2012.

Suara Pembaruan, 23 September 2010.

<http://www.jpnn.com/read/2011/04/22/90134/Perempuan-Parlemen-Belum-Maksimal->

http://www.uninus.ac.id/data/data_ilmiah/Quota%20Perempuan%20di%20DPR.pdf

Transkrip Wawancara

Wawancara dengan anggota legislatif NTB dari Fraksi Hanura, Mataram Juli 2012.

Wawancara dengan Haryadi, Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga Surabaya, Juli 2009.

Wawancara dengan Kacung Maridjan, Guru Besar Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga Surabaya, Juli 2009.

Wawancara dengan Vivera Lily M. Harly, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, Juli 2012 di Ternate.

Wawancara dengan Wiwik Afifah, Divisi Pendidikan Politik dan Kader, Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI) Provinsi Jawa Timur, Juli 2009.

