

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pengarusutamaan gender di berbagai bidang kehidupan, utamanya di ruang publik dan pengambilan kebijakan, menjadi nilai yang diperjuangkan tidak saja bagi kelompok pejuang feminis, tetapi juga menjadi amanat global yang tercantum dalam dokumen Millenium Development Goals (MDG's). Di dalam sejarah gerakan feminis, perjuangan kaum perempuan untuk memperoleh kesetaraan dalam segala bidang telah dilakukan pada akhir abad ke-19. Kaum perempuan mencermati bahwa ada ketidaksetaraan posisi antara perempuan dan laki-laki. Perempuan menjadi obyek dalam proses kultural, sosial dan politik. Dalam proses kultural, budaya patriarki telah memposisikan perempuan dalam sektor domestik, sementara itu secara struktural berada di bawah kedudukan laki-laki, begitu pula hak-hak politiknya ditentukan oleh laki-laki. Di Amerika Serikat, perempuan memperoleh hak-hak politik dalam pemilu pada tahun 1950-an, setelah hampir seratus lima puluh tahun merdeka.

Kaum perempuan Indonesia relatif beruntung. Mereka telah terlibat dalam pemilu sejak pertama kali diadakan, yaitu Pemilu 1955. Sementara itu, sebelumnya telah terlibat aktif dalam merintis kemerdekaan, bahkan melalui pikiran dan tindakan (*praxis*), melalui RA Kartini dan Dewi Sartika, telah memposisikan perempuan dalam keseimbangan hubungan dengan laki-laki. Melalui sejumlah organisasi sosial dan politik, perempuan Indonesia mencoba memperoleh kesempatan politik yang sama.

Dalam analisis ilmu politik, prosentase perempuan yang lebih besar dalam komposisi demografi sebenarnya sangat menguntungkan kesempatan perempuan untuk memperoleh hak-hak politik dan terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Artinya, dengan jumlah perempuan yang lebih besar, maka seharusnya lebih besar pula wakil legislatif perempuan. Namun pada kenyataannya, jumlah anggota legislatif perempuan sangat sedikit. Berdasarkan data yang dikutip dari Inter-Parliamentary Union 2014, Indonesia hanya menduduki peringkat ke-90 negara dengan jumlah prosentase

tertinggi perempuan di legislatif yaitu sebesar 16,8 persen.<sup>1</sup> Tidak saja pada keanggotaan legislatif, pada organisasi sosial politik, kecuali organisasi perempuan koorporatis, seperti PKK dan Dharma Wanita, jumlah perempuannya juga sangat sedikit. Konsekuensinya, kaum perempuan kurang bisa secara optimal mengakses kepentingannya dalam kebijakan publik.

Mencermati kondisi obyektif yang demikian, sejumlah elemen gerakan perempuan Indonesia kemudian berhasil mengarahkan kebijakan pemilu yang mendorong peningkatan jumlah anggota legislatif perempuan. Dimotori oleh Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) yang merupakan gabungan 17 partai politik, perempuan anggota DPR-RI yang bergabung dalam Kaukus Perempuan Parlemen, 38 LSM dan organisasi masyarakat seta kelompok akademisi yang bergabung dalam Jaringan Perempuan dan Politik dan 78 organisasi wanita yang bergabung dalam Kongres Wanita Indonesia (KOWANI), upaya untuk memasukkan *affirmative action* kuota minimal 30 persen perempuan akhirnya memperoleh hasil dengan dicantumkannya pasal 65 ayat 1 dalam UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilu, yang menyebutkan “Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”.

Bahkan ketentuan tersebut dipertegas kembali melalui Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Undang-undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (Parpol). Dalam Pasal 8 Butir d UU No. 10 tahun 2008, disebutkan penyertaan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat sebagai salah satu persyaratan parpol untuk dapat menjadi peserta pemilu. Begitu juga pada Pasal 53 yang menyatakan bahwa daftar bakal calon peserta pemilu juga harus memuat paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan.

Adanya *affirmative action* melalui batasan/kuota perempuan dalam legislatif memberikan jaminan sekaligus harapan terhadap perluasan partisipasi perempuan di ruang-ruang publik (politik) lainnya. Dalam konteks pemilu lokal misalnya, mulai banyak kandidat-kandidat perempuan yang ikut berkompetisi dalam pemilukada dan bahkan

---

<sup>1</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

berhasil menjadi kepala daerah, seperti di Kabupaten Banyuwangi (Ratna Ani Lestari), Kabupaten Tuban (Haeny Relawati), Kota Surabaya (Tri Risma Harini), Kabupaten Probolinggo (Tantri Hasan Aminudin) dll. Hingga tahun 2011, jumlah terdapat 16 orang bupati/walikota dan satu orang gubernur berjenis kelamin perempuan.<sup>2</sup>

Hal ini setidaknya memberikan gambaran mulai terdapat perkembangan positif dengan semakin terbukanya ruang-ruang politik bagi perempuan. Namun demikian, meningkatnya jumlah politisi perempuan (baik di eksekutif maupun legislatif) tidak lantas dimaknai sebagai akhir dari upaya pengarusutamaan *gender* di Indonesia. Pada beberapa kasus, keterlibatan perempuan dalam dunia politik masih dianggap hanya sebagai pelengkap atau “pemanis” gegap gempita pesta politik yang didominasi laki-laki. Pada kasus pencalegan misalnya, tidak sedikit caleg perempuan maju hanya menjual feminitas dan popularitas. Sedangkan pada kasus pemilukada, marak ditemukan kasus bahwa kandidat perempuan mencalonkan diri sebagai kepala daerah hanya untuk menjadi penerus kepemimpinan suami, orang tua, keluarga besar (politik dinasti). Kondisi ini menjadi menarik untuk dikaji secara mendalam. Terutama untuk mengetahui peran dan bentuk partisipasi politik perempuan di tingkat lokal, khususnya dalam pelaksanaan pemilukada.

### **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peran dan partisipasi politik kaum perempuan pada Pemilukada di Jawa Timur?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendorong kaum perempuan ikut berperan dan terlibat dalam proses politik Pemilukada di Jawa Timur?
3. Kondisi obyektif apa saja yang menjadi penghambat (*constraint*) partisipasi politik perempuan dalam pemilukada di Jawa Timur?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Ada perdebatan tentang partisipasi politik perempuan. Di satu sisi, keterlibatan perempuan dalam dunia politik menunjukkan semakin terbukanya sistem demokrasi di Indonesia. Namun demikian, sebagian lagi berpendapat bahwa keterlibatan perempuan

---

<sup>2</sup> Data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak 2011

dalam dunia politik tidak lebih hanya menjadi “pemanis” dalam upaya penggalian dukungan (*vote getter*). Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan:

1. Mengidentifikasi peran dan partisipasi politik kaum perempuan di era reformasi, khususnya pada kasus Pemilukada di Jawa Timur;
2. Mengidentifikasi kondisi-kondisi obyektif yang mempengaruhi peningkatan partisipasi politik perempuan dalam Pemilukada di Jawa Timur;
3. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat partisipasi politik perempuan dalam pemilukada;

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat bagi perempuan dan para aktivis perjuangan haknya untuk memahami tentang perempuan dan perpolitikan lokal. Pemahaman diperlukan untuk mengetahui proses perjuangan perempuan dalam menentukan hak-hak publik. Di pihak lain, para aktivisnya juga dapat mengambil sikap yang strategis. Meski sebenarnya masalah kondisi obyektif (salah satu di antaranya budaya patriarki) sudah dipahami benar, aktivis perempuan perlu juga mengetahui perubahan dari kondisi obyektif tersebut. Sementara itu, bagi pemerintah pemahaman ini sangat diperlukan untuk kebijakan publik dan pembangunan wanita.