

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

1. Pendahuluan

Di era globalisasi saat ini, perempuan sudah banyak yang mengenyam Pendidikan tinggi dan bekerja di sektor publik menjadi seorang wanita karir. Perempuan yang sudah berumah tangga juga menjalankan perannya di wilayah privat (domestik) sebagai ibu maupun istri. Namun, Djoharwinarlien (2012: 32-33) menjelaskan bahwa situasi tersebut bukan berarti permasalahan kesetaraan gender baik laki-laki dan perempuan selesai. Tetapi, perempuan memiliki masalah baru yaitu minimnya perlindungan undang-undang terhadap mereka serta pembagian kerja yang tidak seimbang dengan partner laki-laki. Oleh sebab itu, peran perempuan yang semakin luas di ranah publik, persoalan mengurus rumah tangga masih saja dibebankan ke pundak perempuan. Sehingga, konstruksi perempuan modern yang memiliki kiprah di ranah publik hadir secara bersamaan dengan konstruksi perempuan lama sebagai aktor kunci di ranah domestik. Hal inilah yang menyebabkan perempuan menanggung tanggung jawab ganda baik di ranah publik maupun privat (Gelgel, 2016).

Diskriminasi terhadap perempuan yang terus terjadi di berbagai belahan dunia masih menunjukkan bahwa pemahaman serta usaha-usaha untuk mewujudkan kesetaraan gender masih banyak menemukan kendala. Salah satunya adalah budaya patriarkhi yang memosisikan perempuan pada *stereotype*, peran dan posisi yang membuat mereka dianggap tidak penting khususnya di bidang politik. *Stereotype* terhadap perempuan dikonstruksikan sebagai sosok feminim, tidak mengenal ketegaran, keperkasaan atau ketegasan yang menjadi unsur pokok dari kekuasaan yang lebih identik dengan sikap maskulin (Saguni, 2014). Menurut Lovenduski (2005) dalam (Cardo, 2020:39) parlemen merupakan gudang maskulinitas dalam politik. Hal ini dikarenakan adanya pandangan gender

yang dapat menimbulkan subordinasi terhadap perempuan. Sehingga, mereka tidak bisa tampil untuk memimpin dalam pemerintahan. Oleh sebab itu, ketidakadilan gender tersebut berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi tidak penting dalam keputusan politik.

Namun, perjuangan gerakan perempuan di Indonesia mampu mewujudkan *affirmative action* terhadap keterwakilan perempuan di parlemen. Hal tersebut diawali dengan pengesahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Sehingga, pada Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD tertulis: 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%. Selain itu, pada kelembagaan partai politik, kebijakan afirmatif juga mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam proses pendirian maupun kepengurusan di tingkat pusat. Hal ini diatur pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik. Pasal 2 ayat (2) menuliskan bahwa pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% keterwakilan perempuan.

Penjaminan partisipasi penuh pada perempuan untuk kesetaraan gender di bidang politik sejalan dengan deklarasi gerakan perempuan yang terdiri dari 60 kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia yang mengusulkan 10 agenda politik perempuan. Dari kesepuluh agenda tersebut poin kedelapan berhubungan dengan hak politik perempuan (hak berorganisasi, partisipasi pengambilan keputusan, dan kewarganegaraan) (Martiany, 2019:10). Sehingga, tidak hanya mengatur pendirian partai politik, *affirmative action* dilakukan pada semua tingkatan kepengurusan dari pusat sampai dengan kabupaten kota sesuai dengan Pasal 20 ayat (2)

dan (3) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008. Disamping itu, undang-undang tersebut juga memastikan setidaknya 30% keterwakilan perempuan dicalonkan dalam daftar calon anggota legislatif.

Penyempurnaan *affirmative action* dari Undang-Undang No.10 Tahun 2008 juga terlihat pada penerapan *zipper system*. Pasal 55 ayat (2) menyatakan bahwa di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) perempuan bakal calon yang disusun berdasarkan nomor urut. Namun, kebijakan afirmatif tersebut mengalami kenaikan dan penurunan keterwakilan perempuan. Berikut data keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia sebelum dan sesudah *affirmative action*:

Tabel 1.1 Keterwakilan perempuan di DPR RI

No	Periode	P	Presentase	L	Presentase	Total Kursi
1.	1992 – 1997	62	12.5%	500	87.5%	562
2.	1997 – 1999	54	10.8%	500	89.2%	554
3.	1999 – 2004	46	9%	500	91%	546
4.	2004 – 2009	61	11%	489	89%	550
5.	2009 – 2014	101	18.1%	459	82%	560
6.	2014 – 2019	97	17.3%	463	82.7%	366
7.	2019 – 2024	118	20.5%	457	79.5%	575

Sumber: (Satriawan & Firmansyah, 2019; Umagapi, 2020)

Berdasarkan tabel 1.1 menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan mengalami kenaikan dan penurunan. Pada periode 1992 – 1997, 1997 – 1999 dan 1999 – 2004 belum diberlakukan *affirmative action*. Namun terjadi penurunan pada keterwakilan perempuan di DPR-RI. Kemudian, pada periode 2004-2009 *affirmative action* diberlakukan dengan kuota 30%. Hal ini memberikan peningkatan kepada keterwakilan

perempuan dari 9% menjadi 11%. Disamping itu, penyempurnaan *affirmative action* dengan menyediakan *zyper system* 1 diantara 3 bakal calon meningkatkan keterwakilan perempuan pada periode 2009 – 2014 sebesar 18.1%. Meskipun begitu pada periode selanjutnya terjadi penurunan dan peningkatan kembali. Walaupun memang dengan adanya *affirmative action* jumlah presentase perempuan di kursi DPR RI tidak pernah mencapai presentase 30%. Tetapi, perempuan sudah berusaha untuk ikut berjuang dalam berpartisipasi aktif di bidang politik. Hal ini dikarenakan kekuasaan di parlemen lebih identik dengan kelompok maskulin (Saguni, 2014).

Perempuan sebagai warga negara memiliki hak untuk berpartisipasi dalam politik. Disamping itu, pada proses pengambilan keputusan partisipasi perempuan patut untuk diberikan ruang karena pengalaman secara historis dan empiris mereka berbeda dengan laki-laki (Stone, 1996). Sehingga, perjuangan perempuan di parlemen patut untuk diapresiasi. Sumartono dalam Partini (2020) menjelaskan bahwa partisipasi merupakan proses warga negara baik sebagai individu, kelompok, maupun sebagai organisasi memiliki peran dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi berbagai kebijakan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi dari legislator perempuan diharapkan dapat terlibat langsung dalam pengambilan keputusan yang berhubungan juga dengan kepentingan mereka sebagai perempuan.

Disisi lain, kehadiran perempuan sebagai legislator memberikan peluang dan kesempatan untuk berperan aktif sebagai warga negara melalui partisipasi politik serta ikut andil dalam membuat kebijakan-kebijakan yang adil. Harapannya perempuan turut andil dalam memperjuangkan hak-hak warga negara serta meminimalisir kebijakan yang bebas dari kesetaraan gender. Sehingga bentuk keterwakilan anggota legislator perempuan terpilih adalah politik kehadiran yang mampu menyalurkan kepentingan politik dengan baik. Disamping itu, tidak mungkin kepentingan dari kelompok marginal dapat tersalurkan jika tidak

ada anggota legislator perempuan yang terlibat di dalam parlemen (Nabila et al., 2019). Hal ini berdasarkan konsep gender *in citizenship* oleh Marshall dalam Cela (2015) bahwa kewarganegaraan adalah netral gender. Gender tidak menentukan maupun membedakan hak dan kewajiban baik laki-laki atau perempuan. Mereka memiliki hak dan kewajiban sipil, politik dan sosial yang sama. Oleh karena itu, baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan yang sama pada proses keterlibatan pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan.

Kesejahteraan terhadap perempuan dilakukan melalui pemberian hak kewarganegaraan secara formal yaitu mereka yang duduk sebagai anggota parlemen. Perempuan ikut berpartisipasi dalam debat publik dan aktif dalam gerakan sosial. Namun, masih banyak ketimpangan antara laki-laki dan perempuan. Ada perbedaan yang jelas antara kewarganegaraan formal dan substansial bagi perempuan. Selain itu, wacana saat ini tentang kewarganegaraan masih secara implisit mengasumsikan tentang hubungan gender, tanggung jawab pribadi dan publik, kebijakan maskulin dan feminim, serta penilaian aktivitas gender (Bussemaker & Voet, 1998). Sehingga, tidak selalu berarti bahwa wacana kewarganegaraan telah menjadi ramah terhadap perempuan. Oleh sebab itu, keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif dibutuhkan untuk meminimalisir ketimpangan yang terjadi.

DKI Jakarta merupakan wilayah Ibukota negara Indonesia yang dikenal sebagai kota metropolitan karena perkembangan yang meliputi semua aspek kehidupan. Berdasarkan hasil penelitian Wahid (2013) dalam bidang politik, perempuan di DKI Jakarta kurang memiliki minat yang aktif. Hal ini bisa terlihat pada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta. Berikut ini tabel keterwakilan perempuan di DPRD DKI Jakarta:

Tabel 1.2 Keterwakilan perempuan di DPRD DKI Jakarta

No	Periode	P	Presentase	L	Presentase	Total Kursi
1.	2004 – 2009	11	14.7%	64	85.3%	75
2.	2009 – 2014	23	24.5%	71	75.5%	94
3.	2014 – 2019	19	17.9%	87	82.1%	106
4.	2019 – 2024	23	21.7%	83	78.3%	106

Sumber: (BPS Provinsi DKI Jakarta, 2009; BPS Provinsi DKI Jakarta, 2015; Moneter and Susanto, 2020).

Tabel 1.2 menunjukkan kondisi perjuangan perempuan di wilayah DKI Jakarta menghantarkan legislator perempuan terpilih masuk dalam DPRD DKI Jakarta. Hanya saja, setelah diberlakukan *affirmative action* jumlah kursi yang diperoleh legislator perempuan belum mencapai kuota 30%. Disamping itu presentase terbesar perempuan yang ada di DPRD DKI Jakarta pada periode 2009 – 2014 dengan presentase 24.5%. DPRD DKI Jakarta merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di DKI Jakarta. Namun, kondisi di DKI Jakarta memiliki pengaruh oligarki partai politik yang kuat. Penyaringan yang dilakukan dalam partai pun terkesan formalitas (Sulastri et al., 2020).

Folke, Rickne dan Smith (2020) menunjukkan bahwa kuota gender dapat menyebabkan masuknya wanita dinasti yang tidak proporsional dalam jangka pendek. Ikatan dinasti tampaknya memainkan peran dalam perekrutan perempuan ketika partai-partai dipaksa untuk meningkatkan representasi deskriptif perempuan melalui tindakan afirmatif. Hal inilah yang menjadi tantangan bagi hasil kinerja legislator perempuan yang diketahui memiliki dinasti politik. Sehingga, perjuangan perempuan dalam parlemen tidaklah mudah.

Berdasarkan hasil penelitian pendahuluan melalui kajian literatur, dan dokumentasi peneliti melihat bahwa perempuan yang duduk di bangku DPRD DKI Jakarta diharapkan mampu memberikan dampak terhadap

kepentingan dan kebutuhan perempuan. Hanya saja tantangan legislator perempuan di DPRD DKI Jakarta tidaklah mudah. Menurut Soetjipto (2019) meskipun terjadi kenaikan representasi perempuan pada anggota legislatif namun mereka gagal dalam memberi kontribusi positif terhadap produk legislasi yang berpihak pada kepentingan perempuan dan kelompok marginal.

Penelitian Darmansyah dan Sartika (2021) membahas tentang representasi perempuan dari salah satu partai yang belum mampu mencapai kuota 30% pada pemilihan umum periode 2019-2024 di Kota Dumai. Sedangkan Monawarah (2017) melakukan penelitian terkait empat faktor kendala keterwakilan politik perempuan dengan fokus pada calon anggota legislatif perempuan. Disisi lain, penelitian Izdiha (2017) memiliki fokus terhadap representasi suara perempuan dalam pemilihan umum legislatif 2014. Sehingga muncul orientasi perilaku politik perempuan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta masih dipengaruhi oleh pandangan budaya dan agama yang mereka pahami. Selain itu, Nelli (2015) menjelaskan bahwa hasil penelitiannya menunjukkan jumlah legislator perempuan yang minim memberikan dampak terhadap banyaknya hambatan yang ditemui dalam mewujudkan kesetaraan gender di Provinsi Riau.

Oleh sebab itu, berdasarkan kesimpulan tersebut penelitian sebelumnya hanya mengarah pada representasi politik perempuan pada pemilihan umum. Sehingga, fokus penelitian hanya sebatas calon anggota legislatif. Adapula yang melakukan penelitian terkait legislator perempuan tetapi jumlahnya satu sampai dua orang serta hanya satu partai. Maka kebaruan atau *novelty* dari penelitian ini adalah peneliti melakukan analisis pola hubungan segitiga di antara anggota legislatif perempuan, partai politik, dan masyarakat sebagai konstituen dalam konteks pelaksanaan agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta. Penelitian ini dilakukan di DPRD DKI Jakarta. Selain itu,

penelitian ini dilakukan untuk menganalisis keterwakilan perempuan pada struktur organisasi di DPRD DKI Jakarta.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang dibahas, maka peneliti memfokuskan penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi keterwakilan perempuan berdasarkan hasil *affirmative action* sebagai warga negara dalam mewakili kepentingan perempuan pada agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta periode 2019-2024.
2. Bentuk relasi studi perempuan dalam aspek kewarganegaraan di bidang politik pada pelaksanaan agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta periode 2019-2024.
3. Kehadiran legislator perempuan dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan perempuan sebagai bentuk agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta periode 2019-2024.
4. Peran perempuan sebagai legislator dalam mengimplementasikan program kerja yang mewakili kepentingan perempuan pada pelaksanaan agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta periode 2019-2024.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dijabarkan di atas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana keterwakilan perempuan di dalam struktur organisasi DPRD DKI Jakarta pada konteks agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta?

2. Bagaimana pola hubungan segitiga antara anggota legislatif perempuan, partai politik dan masyarakat (konstituen) dalam konteks pelaksanaan agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta?
3. Bagaimana kendala legislator perempuan dalam menjalankan agenda politik untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta?

D. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis keterwakilan perempuan di dalam struktur organisasi DPRD DKI Jakarta pada konteks agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta.
2. Menganalisis dan mengevaluasi pola hubungan segitiga antara anggota legislatif perempuan, partai politik dan masyarakat (konstituen) dalam konteks pelaksanaan agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta.
3. Menganalisis dan mengevaluasi kendala legislator perempuan dalam menjalankan agenda politik untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat dan berkontribusi dalam hal:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi secara teoritik dalam memahami keterwakilan perempuan di dalam struktur organisasi pada konteks agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta. Konstruksi teori ini akan memberikan referensi pada penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan studi perempuan di bidang politik berdasarkan konsep kewarganegaraan. Serta kedepannya penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumbangsih pemikiran terkait dengan sejauh mana pelaksanaan agenda politik legislator perempuan

untuk kesetaraan gender khususnya di DKI Jakarta.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat praktis bagi perempuan di legislatif dan bakal calon anggota legislatif dalam praktik baik (*best practice*) untuk menunjukkan evaluasi kinerja dalam melaksanakan agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender di DPRD DKI Jakarta. Selain itu dapat menambah wawasan bagi politisi, dan calon politisi perempuan dalam mempersiapkan diri sebagai calon anggota legislatif untuk dapat berjuang dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan perempuan sebagai bentuk agenda politik legislator perempuan untuk kesetaraan gender.