



TANTANGAN KEPEMIMPINAN PEREMPUAN DI TINGKAT LOKAL¹

Maria Ulfah Anshor^{*)}

Abstract: *Woman leadership normatively has strong legitimating basis, from theological, philosophical, or law's perspective. However, in reality still face many obstacles, internal or external. Main agenda to struggle is around education, economic, health, and stopping violence to woman. Several strategies for future election are: first, review to all entire law products that contradict with gender equality principle. Second, is enhancing political education through independent civil society organizations. Third, woman participation in general election must be more critics to vote leader that have perspective and concern to people. Fourth, is preparing leader cadre that ready to fill 30% woman quota in legislative or executive institution on all level.* **Keywords:** Woman leadership, woman quota, election.

A. PENDAHULUAN

Kepemimpinan perempuan secara normatif memiliki legitimasi yang sangat kuat, baik secara teologis, filosofis, maupun hukum. Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang telah disetujui oleh negara-negara anggota PBB, termasuk oleh Indonesia, menyebutkan sejumlah pasal yang memberikan kebebasan kepada perempuan untuk memilih pemimpin maupun menjadi pemimpin. Begitu juga dalam Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan yang disahkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) Nomor 7 Tahun 1984 dan dalam Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap perempuan, telah memberikan jaminan bahwa perempuan terbebas dari tindakan diskriminasi dalam bentuk apapun. UU RI Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, telah menjamin keterwakilan perempuan baik di legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (pasal 46). Selain itu, Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarus Utamaan Gender dalam Pembangunan Nasional yang mengharuskan seluruh kebijakan dan Program Pembangunan Nasional dirancang dengan perspektif gender.

Namun, dalam tataran realitas masih mengalami banyak tantangan dan hambatan, baik secara internal maupun eksternal. Sekadar contoh, masih segar dalam ingatan kita adalah penetapan kuota 30% bagi perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Ternyata hasilnya pada Pemilu 2004 belum signifikan, masih jauh di bawah target.

Sebagai gambaran, di DPR-RI perempuan hanya mendapatkan 11,27% dari 550 orang, di DPD perempuan mendapat 21% dari 128 orang, dan di DPRD propinsi hanya 9% dari 1.849 orang.² Padahal ketika itu, kampanye perempuan memilih perempuan diapresiasi oleh banyak kalangan dan pendidikan politik untuk masyarakat boleh dibilang lumayan besar. Fakta tersebut menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam politik masih menghadapi tantangan dan hambatan. Pada kasus Pemilu 2004, dari sisi isi (*content*) hukum, seperti yang kita tahu, masih setengah hati dan tidak ada sanksi, begitu juga dari sisi struktur maupun kulturnya, masih sangat bias gender. Apalagi dengan ditolaknya kuota dalam Undang-undang Partai Politik pada tahun 2002, membuat tidak kondusif penempatan perempuan dalam nomor urut pencalonan pada Pemilu 2004 sehingga sangat merugikan kaum perempuan.



Oleh karena itu, perubahan terhadap UU yang terkait dengan pemilu merupakan keharusan yang tidak bisa ditawar. Begitu juga paket Rancangan Undang-undang politik yang terdiri dari UU RI Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU RI Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, UU RI nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan, dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); UU RI Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, harus mengakomodir semangat *affirmative action* ke dalam batang tubuh seluruh RUU politik tersebut.

B. MENGENALI HAMBATAN YANG MULTIDIMENSI

Budaya masyarakat yang bersumber dari tradisi telah berlangsung secara turun temurun menempatkan peran perempuan di sektor domestik, dan laki-laki di sektor publik, mengakibatkan akses dan partisipasi perempuan dalam dunia politik sangat rendah. Konsekuensi yang terjadi kemudian sangat logis kalau ranah politik hingga saat ini masih patriarkhis, laki-laki mendominasi secara luas arena politik, termasuk di dalamnya memformulasikan aturan-aturan dan standar permainan politik yang menihilkan kepentingan perempuan. Perempuan yang terjun ke dunia politik harus menerima kenyataan diperlakukan sebagai kelompok minoritas yang dihadapkan pada banyaknya undang-undang atau kebijakan yang tidak memiliki perspektif perempuan.

Begitu juga budaya masyarakat yang bersumber dari pemahaman agama, khususnya di tingkat lokal, turut menjadi faktor yang menghambat lajunya kepemimpinan perempuan. Dari pengalaman pemilu tahun 2004, berikut penulis ilustrasikan sebagai bahan pengayaan salah satu bentuk pembelajaran politik yang harus dihadapi perempuan. Contohnya, di lingkungan Nahdlatul Ulama (NU), meskipun sudah ada fatwa bahwa perempuan diperbolehkan menjadi pemimpin di tingkat nasional, tetapi implementasinya tidak mudah.

Dalam Musyawarah Nasional Alim Ulama Nahdlatul Ulama yang diselenggarakan pada 17-21 Nopember 1997, ditetapkan Keputusan Nomor 004/Munas/11/1997 mengenai Kedudukan Perempuan dalam Islam. Keputusan tersebut mengakui bahwa:

Islam memberikan hak yang sama kepada perempuan dan laki-laki sebagaimana ditegaskan dalam al-Qur'an dan Hadis, namun dalam kenyataan pengaruh budaya patriarkhi telah mendistorsi prinsip tersebut sehingga menjadikan perempuan tersubordinasi dan terdiskriminasi dalam peran-peran publik.

Selain itu, secara eksplisit disebutkan juga bahwa:

Dalam konteks peran publik menurut prinsip Islam, perempuan diperbolehkan melakukan peran-peran tersebut dengan konsekuensi bahwa ia dapat dipandang mampu, dan memiliki kapasitas untuk menduduki peran sosial dan politik tersebut. Dengan kata lain, kedudukan perempuan dalam proses sistem negara-bangsa telah terbuka lebar, terutama perannya dalam masyarakat majemuk ini, dengan tetap mengingat bahwa kualitas, kapasitas, kapabilitas, dan akseptabilitas harus menjadi ukuran, sekaligus tanpa melupakan fungsi kodrati perempuan sebagai sebuah keniscayaan.

Keputusan tersebut tidak hanya membanggakan perempuan di lingkungan lembaga dan badan otonom perempuan NU karena telah memiliki landasan yuridis yang sah, tetapi dijadikan pegangan oleh gerakan perempuan dan lembaga-lembaga di luar struktur NU dalam melakukan penyadaran terhadap kaum perempuan di Indonesia. Dalam keputusan tersebut secara tegas menyaratkan kualitas, kapasitas, kapabilitas, dan akseptabilitas. Syarat tersebut bersifat umum, berlaku bagi laki-laki maupun perempuan. Persyaratan-persyaratan inilah yang selayaknya dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam menetapkan pilihan capres maupun cawapres sehingga tidak terjebak pada



fatwa yang seksis.

Namun kenyataannya, pada pemilu 2004, di antara para kiai mengeluarkan fatwa baru untuk kepentingan kelompoknya masing-masing. Bagi kiai-kiai yang pro pasangan Megawati dengan Hasyim Muzadi menginstruksikan kepada seluruh santrinya untuk mendukung Mega-Hasyim, dengan ancaman bagi yang tidak mau mendukung dianggap murtad, dengan alasan mengedepankan kebaikan (*kemaslahatan*) bagi warga NU. Sebagaimana dijelaskan oleh mereka, “Kami tidak memakai pertimbangan hukum atau konstitusi, melainkan manfaat dan maslahatnya bagi warga NU”.

Sebaliknya, bagi kiai-kiai yang pro Shalahuddin Wahid mengeluarkan fatwa haram memilih maupun menganjurkan presiden perempuan. Hal itu sebagaimana disampaikan salah satu kiai, “Meskipun pendapat tersebut didasarkan pada kitab-kitab lama, tetapi larangan memilih presiden perempuan tetap berlaku dalam konteks dunia modern”.

Para kiai memang memiliki otoritas untuk mengeluarkan fatwa karena masing-masing diakui memiliki kedalaman ilmu keislaman yang tinggi, namun kedua fatwa tersebut sangat disayangkan karena terkesan menjustifikasi kepentingan politik yang saling menjatuhkan lawan, bahkan mempertontonkan arogansinya kepada publik di luar komunitas NU.

Fatwa Pasuruan yang berisi larangan memilih presiden perempuan sangat mengagetkan para aktivis dan tokoh gerakan pemberdayaan perempuan di Indonesia (ketika itu) karena bertentangan dengan prinsip-prinsip universal mengenai hak-hak perempuan, baik dalam Islam maupun dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, dan deklarasi lainnya, seperti Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Dari kalangan NU, khususnya Fatayat NU, sangat menyayangkan kalau tokoh-tokoh kharismatik NU mengeluarkan fatwa hanya untuk kepentingan kelompok tertentu yang sifatnya jangka pendek.

Dalam tradisi Islam, fatwa memang bukan teks yang memiliki kekuatan setara dengan al-Qur’an atau Hadis sehingga setiap saat bisa saja berubah atau dibuat fatwa baru untuk menganulir fatwa lama. Akan tetapi, tidak berarti bahwa fatwa bisa dibuat berdasarkan pesanan atau kepentingan golongan, apalagi kepentingan pribadi dengan mengabaikan tujuan pembentukan hukum Islam (*maqashid al-syari’ah*), yaitu merealisasikan kebaikan atau kemaslahatan umat manusia. Konteks kemaslahatan tersebut meskipun bersifat relatif, tetapi memiliki indikasi-indikasi yang sebenarnya bisa diukur. Pemberdayaan perempuan yang dilakukan oleh banyak lembaga di Indonesia termasuk di NU merupakan salah satu upaya dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umat manusia yang harus dipandang sebagai perintah Tuhan.

Tantangan lain adalah praktik politik uang (*money politic*). Fenomena tersebut mewarnai hampir seluruh biaya yang harus dikeluarkan oleh seorang calon pemimpin, baik dalam pemilu legislatif, eksekutif, termasuk pilkada menjadi sangat mahal. Bahkan sebagian besar partai politik menjadikannya sebagai faktor penentu dalam menetapkan nominasi kandidat sehingga mengabaikan etika politik yang mengedepankan nilai-nilai keadilan, kejujuran, dan kemaslahatan bagi kepentingan bangsa. Etika politik yang sarat dengan nilai-nilai luhur dan jujur, tampaknya telah bergeser dengan “nilai uang”. Selama pengambil keputusan, partai politik menjadikan uang sebagai prasyarat dalam rekrutment kandidat, mereka akan selalu menutup mata terhadap kader perempuan yang berkualitas.

Asumsi tersebut diperkuat oleh jajak pendapat Kompas yang menyimpulkan bahwa “59 persen responden menilai, hingga saat ini tidak ada satu pun partai politik yang bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”. Sejauh ini, publik pun masih menilai berbagai pertarungan antarpolitical yang selama ini terjadi, baik di parlemen, pemerintahan, atau di tubuh partai sendiri, tidak lepas dari



praktik politik uang".³

C. STRATEGI MENEROBOS TANTANGAN

Pemilu 2009 harus dijadikan momentum untuk kembali mengingatkan masyarakat sipil bahwa pemilihan pemimpin membawa konsekuensi, yang hasilnya akan berdampak jangka panjang. Sekali kita salah pilih terhadap pemimpin yang korup, pemimpin yang tidak memiliki etika dan nurani, pemimpin yang tidak memiliki konsep terhadap perubahan, penegakan keadilan, dan kesetaraan bagi perempuan, serta pemimpin yang tidak punya komitmen terhadap penderitaan rakyat, maka akibat yang dikorbankan sangat mahal. Tidak sekadar materi, tetapi juga nilai-nilai dan ideologi yang selama ini telah kita perjuangkan bersama.

Persoalan perempuan bukan persoalan yang berdiri sendiri, tetapi terkait dengan aspek-aspek yang lain. Oleh karena itu, perlu dilakukan terobosan yang komprehensif untuk meningkatkan partisipasi perempuan sebagai pengambil kebijakan publik. Di antara agenda utama yang harus diperjuangkan untuk perbaikan kondisi masyarakat serta peningkatan posisi perempuan adalah masih sama seperti isu pada pemilu 2004, yaitu di seputar pendidikan, ekonomi, kesehatan, dan penghentian kekerasan terhadap perempuan.

Beberapa strategi untuk pemilu mendatang di antaranya: *pertama*, melakukan peninjauan ulang terhadap seluruh produk hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan gender. Rancangan Undang-Undang paket politik yang merupakan usulan perubahan terhadap UU bidang politik, saat ini masih dalam proses pembahasan di DPR RI. Seluruh tahapan dalam proses pembahasan UU tersebut harus dikawal secara menyeluruh. Jangan sampai ada satu pasal pun yang menghambat perempuan menempati posisi-posisi strategis, baik di legislatif maupun eksekutif. Perspektif gender menjadi keharusan dalam persyaratan rekrutmen calon legislatif ataupun eksekutif agar kebijakan-kebijakan dan perundang-undangan yang merugikan perempuan dapat diminimalisir.

Kedua, meningkatkan pendidikan politik kepada warga negara sebagai pemilih melalui organisasi-organisasi masyarakat sipil yang independen. Masyarakat harus sadar bahwa berpartisipasi dalam pemilu adalah hak setiap individu sebagai warga negara yang dilindungi dan dijamin kebebasannya oleh undang-Undang. Masyarakat tidak perlu takut untuk menolak, dan tidak ikut memilih, jika memang tidak ada calon terbaik yang bisa dipilih. Masyarakat sebagai pemilih, harus mengetahui bahwa para calon, masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan, yang harus diinformasikan secara objektif dan transparan kepada masyarakat, khususnya di *grass root*. Masyarakat harus dididik mengikuti pemilu secara demokratis agar tidak dijadikan objek kepentingan perolehan suara, oleh tokoh-tokoh politik. Masyarakat sudah waktunya untuk diberdayakan dalam politik, bukan diperdaya dan dieksploitasi untuk kepentingan elit partai politik. Menganggap masyarakat sebagai objek perolehan suara adalah keliru, mereka adalah subjek yang memiliki otoritas dan mampu menentukan hak suaranya. Apapun status sosial mereka, suara mereka sangat signifikan untuk mengantarkan pemimpin yang arif dan adil.

Ketiga, partisipasi perempuan dalam pemilihan umum harus dilakukan lebih kritis untuk memilih pemimpin yang memiliki perspektif dan kepedulian kepada rakyat. Dengan kata lain, meningkatkan pendidikan kritis bagi perempuan pemilih pada pemilihan umum mendatang, mutlak harus dilakukan agar mereka hanya memilih partai yang merepresentasikan kepentingan perempuan. Jangan sampai mereka terjebak pada kepentingan-kepentingan pragmatis, dengan mengabaikan kepentingan strategis terhadap perbaikan kondisi bangsa yang nyaris terpuruk. Program-program yang dikampanyekan para calon pemimpin, baik untuk legislatif maupun eksekutif harus



mengindikasikan adanya jaminan untuk menjadikan bangsa Indonesia ke depan lebih baik.

Keempat, menyiapkan kader-kader pemimpin yang siap mengisi kuota 30% perempuan dalam legislatif maupun eksekutif di seluruh level agar jumlah keterwakilan perempuan meningkat, sebagaimana yang diharapkan, yaitu minimal 30% dari total kursi yang tersedia.

ENDNOTE

¹ Disampaikan pada diskusi *Tantangan Kepemimpinan Perempuan: Kini dan Mendatang* yang diselenggarakan Pokja Perempuan Kerjasama dengan Harian *Kompas*, di Jakarta pada 23 Nopember 2007.

² Ani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana* (Jakarta: Kompas, 2005), hal. 7.

³ *Kompas*, Senin, 28 Pebruari 2005, hal 7.

DAFTAR PUSTAKA

Soetjipto, Ani. 2005. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: Kompas.
Kompas, Edisi Senin, 28 Pebruari 2005.