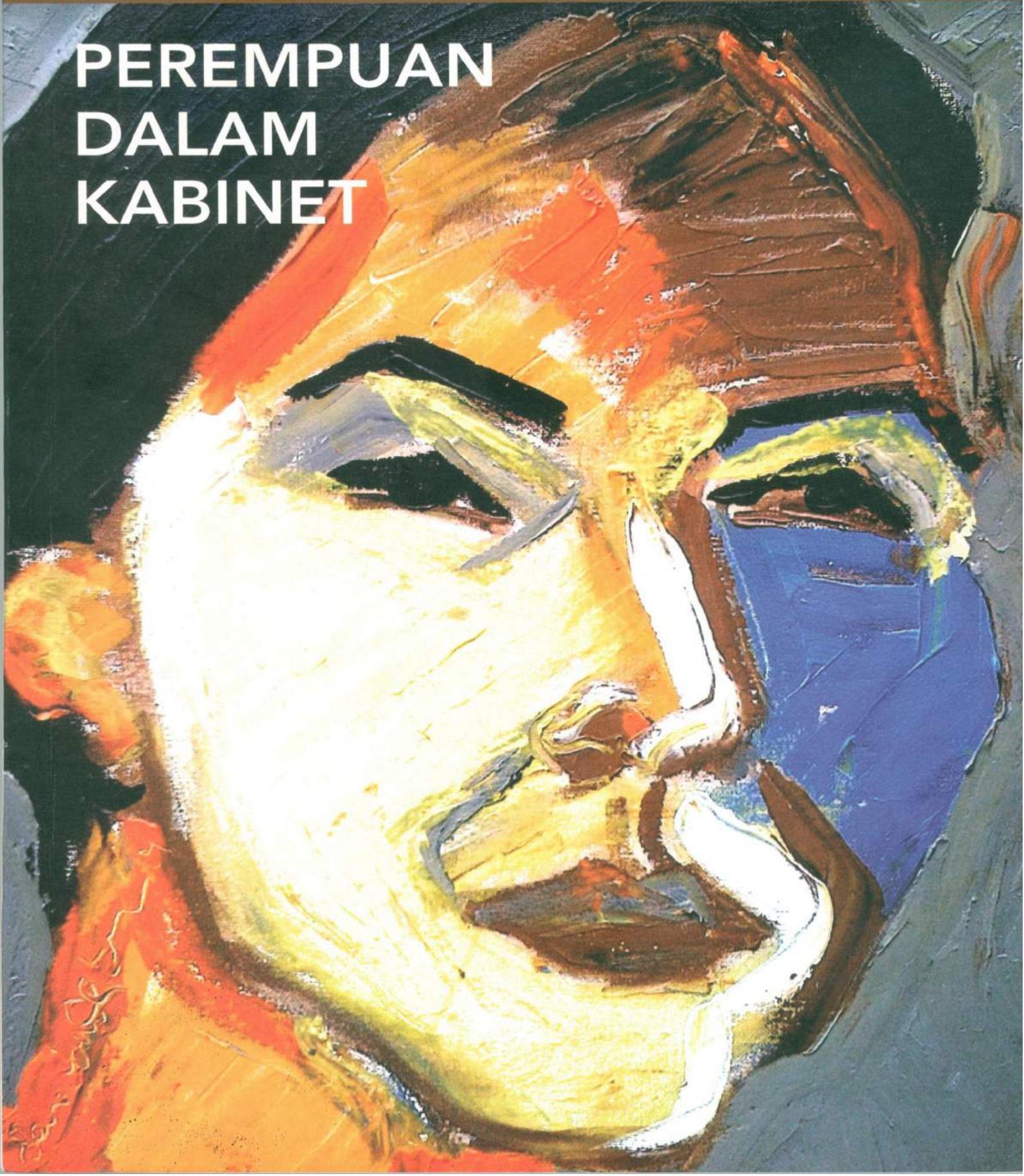


Jurnal
Perempuan
untuk pencerahan dan kesetaraan

Vol. 19 No. 4, November 2014

83

**PEREMPUAN
DALAM
KABINET**



Daftar Isi

Catatan Jurnal Perempuan: “

- Status Perempuan dalam Tata Kelola Pemerintahan” 4-7

Topik Empu

- Rekayasa Politik untuk Perempuan dalam Tata Kelola Pemerintahan 8-24
Philips J. Vermonte
- Kementerian Perempuan dalam Kerangka “*National Women’s Machinery*”: Kajian Reformasi Birokrasi 25-36
Mariana Amiruddin
- Genealogi Ratu Nusantara: Sejarah, Mitos & Politik Negara Modern 37-49
Ryan Sugiarto
- Kehendak Menakutkan! Kajian Representasi Media atas Perempuan Menteri dalam Kabinet Kerja 50-66
Triyono Lukmantoro
- Profil, Status dan Kinerja Perempuan Kepala Daerah: Kajian Dampak Pemilihan Kepala Daerah Langsung 67-105
Kurniawati Hastuti Dewi
- Infrastruktur, Integritas dan Prestasi Perempuan Kepala Daerah: Perspektif Desentralisasi Politik 106-122
Robert Endi Jaweng

Riset

- *Raison d’être* Pengarusutamaan Gender dalam Kabinet Kerja 2014-2019: Perempuan, Nalar Keadilan & Tata Kelola Pemerintahan 123-140
Dewi Candraningrum

Infrastruktur, Integritas dan Prestasi Perempuan Kepala Daerah: Perspektif Desentralisasi Politik

Robert Endi Jaweng

Direktur Eksekutif KPPOD, Jakarta

endi_jaweng@yahoo.com

Abstract

Decentralization and local autonomy marks the shift of power from centre to the locals. In the political transition landscape, the actual cause in Indonesia is the power relations that should investigate further dimension of gender, social, politics, and economy. Within this network and framework, women's leadership are hoped to nurture equality and prosperity for those being othered by development and growth. This paper concludes that executive leadership that promotes gender equality shall, foremost, promote concept of women's leadership which are not only due to inheritance but basic political infrastructure.

Keywords: decentralization, bureaucracy, female local leaders.

Abstrak

Desentralisasi dan otonomi daerah sejatinya tak sekadar menandai hadirnya momentum baru perubahan tata kelola pemerintahan di aras lokal. Dalam lanskap transisi politik, seperti kasus aktual di Indonesia hari ini, desentralisasi dan otonomi tersebut mesti lebih jauh dan mendasar lagi menjadi struktur perubahan itu sendiri, dan dalam tarikan nafas yang sama membuka kesempatan bagi transformasi struktural dan penataan ulang relasi kuasa (*power-relations*) pada matra gender, sosial, politik, ekonomi. Hanya pada struktur demikian, kepemimpinan perempuan menjadi lebih bermakna, sekaligus menjadi humus bagi tumbuh-mekarnya tokoh-tokoh perempuan di berbagai pelosok negeri untuk mengambil peran historis di daerah. Artikel ini bertolak dari proposisi dasar: meski hari ini muncul sederet tokoh perempuan memegang tampuk kepemimpinan eksekutif, namun mereka belum sepenuhnya melahirkan dan atau dilahirkan dalam ruang transformasi struktural dan tata relasi kuasa yang berubah.

Kata Kunci: desentralisasi, birokrasi, kepala daerah perempuan.

Pengantar

Pilihan berotonomi dan menyelenggarakan pemerintahan desentralistis di Indonesia sejak awal tahun 2001 lalu tentu bukan semata mengikuti tren demokratisasi (gelombang ketiga) yang mengarus deras di banyak negara-negara berkembang belakangan ini tetapi juga sebagai pilihan sadar untuk merespons situasi krisis yang lahir dari warisan struktur ekonomi-politik lama dan sadar akan tantangan perubahan masa depan terkait tata kelola negara-bangsa modern. Kita menghadapi situasi sulit dalam kehidupan di masa Orde Baru dengan ciri pemapanan strukturalnya yang membuat segala proyek perubahan menuju tatanan lokal yang demokratis dan adil selalu menempuh jalan panjang. Lahirnya UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 diyakini sebagai rute alternatif secara kebijakan guna meretas jalan baru menuju tata kelola sektor publik lokal yang berkeadilan. Ide kesetaraan warga – baik secara sosial, kelas dan gender yang lebih merupakan produksi suatu konstruksi sosial diskriminatif – hendak diubah melalui instrumen kebijakan dengan membuka struktur kesempatan bagi siapa pun yang mengakses sumber daya dan posisi pengaruh dalam kehidupan publik.

Termasuk dalam arus perubahan yang diusung dalam kerangka regulasi yang ada adalah kesempatan bagi perempuan untuk mengakses posisi politik untuk menentukan tidak saja dalam birokrasi dan legislatif tetapi juga terutama dalam formasi eksekutif [Wakil Kepala Daerah, bahkan Kepala Daerah]¹. Hingga kedua *beleid* tersebut berganti menjadi UU No.32/2004 dan UU No.33/2004, serta perubahan terbaru berupa UU No.23/2014, praktik tata kelola sektor publik dan akses kekuasaan lokal memang menyiratkan hadirnya lingkungan dan suasana yang relatif berubah dibandingkan masa-masa sebelumnya. Kehidupan publik non-diskriminatif dan kemunculan perempuan dalam tampuk kekuasaan eksekutif mulai metampakkan bayangan awal. Namun, dengan tetap mencatat semua gerak maju yang berhasil

1 Artikel ini akan memfokuskan pembahasan pada kepemimpinan perempuan di ranah eksekutif [Kepala/Wakil Kepala Daerah]. Atas dasar alasan-alasan teknis dan substantif terkait dampak pengaruhnya dalam tata pemerintahan daerah, keterwakilan perempuan di ranah legislatif [DPRD] dan kepemimpinan dalam birokrasi [Kepala Dinas/Badan] tidak dibahas atau hanya disinggung sepintas dalam dimensi keterkaitannya dengan isu spesifik yang menyiratkan peran/pengaruh penting mereka di kedua ranah tersebut.

ditempuh sejauh ini, perubahan substantif dan dampak pengaruh dalam skala berarti jelas masih jauh panggang dari api. Artikel ini hendak mendeskripsi gambaran masalah maupun capaian yang ada, serta mendiskusikan latar sebab dan faktor suportif dibaliknya. Pada catatan akhir akan ditegaskan ulang isu pokok yang dipandang krusial guna memperkuat kepemimpinan perempuan dan agenda perwujudan keadilan gender di daerah.

Bagaimana Integritas Perempuan Kepala Daerah?

Meski terbatas, dan boleh jadi merupakan kasus tunggal, kemunculan pemimpin perempuan di tingkat lokal mendahului kemunculan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden perempuan pertama dalam kepemimpinan eksekutif nasional, bahkan terjadi sebelum reformasi-desentralisasi. Suryatati A. Manan, birokrat karier *cum* politisi perempuan dari Pulau Bintan-Kepulauan Riau (Kepri), mulai memegang tampuk kepemimpinan eksekutif sebagai Walikota Tanjungpinang pada tahun 2006 hingga 2010. Ketika era desentralisasi datang menggantikan sistem politik otokrasi-sentralistik Orba, kota administratif tersebut turut bersalin status menjadi daerah [kota] otonom berdasarkan UU No.5 Tahun 2001. Suryatati diangkat sebagai Pejabat Walikota (2001-2002) untuk selanjutnya dipilih DPRD sebagai Walikota Periode I (2002-2007) dan tahun 2007 dipilih langsung oleh rakyat untuk Periode II jabatan 2007-2012. Sayangnya, di ujung masa pengabdian panjang dan strategis tersebut, penulis buku kumpulan puisi "Perempuan Walikota" ini tersangkut masalah hukum berupa [dugaan] tindak pidana korupsi atas anggaran sewa/pemeliharaan rumah dinas, meski uang sebesar Rp 2,5 Miliar yang diduga hasil korupsi tersebut sudah dikembalikan ke pihak Kejaksaan Tinggi Kepri.

Dalam daftar lengkap, kemunculan perempuan dalam formasi kepemimpinan eksekutif lokal [Wakil Kepala Daerah/Wakepda dan terutama Kepala Daerah] menampilkan gambaran bervariasi. Pada level propinsi, terdapat dua nama pemimpin perempuan yang pernah memegang posisi kunci, namun hari ini kita tidak lagi memiliki nama lain dalam posisi sedang menjabat [petahana]. Sebaran jumlah yang lebih banyak terlihat pada daftar pemimpin di level kabupaten maupun kota, terutama dalam posisi kepemimpinan puncak [orang nomor 1] di daerah bersangkutan.

Tabel 1: Pemimpin Perempuan di Level Propinsi

| No. | Nama | Daerah | Jabatan | Periode/Masa Bakti |
|-----|--------------------|-------------|----------------|---|
| 1. | Ratu Atut Chosiyah | Banten | Gubernur | Periode I [2007-2012] dan Periode II (2012-2014). Sebelumnya menjadi Wakil Gubernur Periode 2002-2005, serta dilanjutkan sebagai Plt. Gubernur 2005-2007. |
| 2. | Rustriningsih | Jawa Tengah | Wakil Gubernur | Periode: 2008-2013. Sebelumnya menjadi Bupati Kebumen [Periode I: 2000-2005 & II: 2005-2008] |

Tabel 2: Pemimpin Perempuan di Level Kabupaten

| No. | Nama | Daerah | Jabatan | Periode/Masa Bakti |
|-----|------------------------------|--------------------------|--------------|--|
| 1. | Anna Sophanah | Indramayu, Jawa Barat | Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 2. | Cellica Nurrachdiana | Karawang, Jabar | Wakil Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 3. | Neneng Hasanah Yasin | Bekasi, Jawa Barat | Bupati | 2012-sekarang [Periode I hingga 2017] |
| 4. | Rina Iriana Sri Ratnaningsih | Karanganyar, Jawa Tengah | Bupati | Tidak lagi menjabat: 2003-2008 [Periode I], 2008-2013 [Periode II] |
| 5. | Sri Suryawidati | Bantul, DI Yogyakarta | Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 6. | Ni Putu Eka Wiryastuti | Tabanan, Bali | Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 7. | Juliarti Djuhardi Alwi | Sambas, Kalbar | Bupati | 2011-sekarang [Periode I hingga 2016]. Sebelumnya berposisi sebagai Wakil Bupati, periode 2006-2011. |
| 8. | Indah Putri Indriani | Luwu Utara, Sulsel | Wakil Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 9. | Widya Kandi Susanti | Kendal, Jateng | Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |

| | | | | |
|-----|----------------------------|-------------------------|--------|--|
| 10. | Christiany Euginia Paruntu | Minahasa Selatan, Sulut | Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 11. | Idza Priyanti | Brebes, Jateng | Bupati | 2012-sekarang [Periode I hingga 2017]. Sebelumnya berposisi sebagai Wakil Bupati, periode 2011-2012. |
| 12. | Rita Widyasari | Kutai Kertangera Kaltim | Bupati | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |

Tabel 3: Pemimpin Perempuan di Level Kota

| No. | Nama | Daerah | Jabatan | Periode/Masa Bakti |
|-----|-------------------------|---------------------------|----------|--|
| 1. | Ade Uu Sukaesih | Banjar, Jabar | Walikota | 2013-sekarang [Periode I hingga 2018] |
| 2. | Airin Rachmi Diany | Tengerang Selatan, Banten | Walikota | 2011-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 3. | Atty Suharti Tochija | Cimahi, Jabar | Walikota | 2012-sekarang [Periode I hingga 2017] |
| 4. | Ida Fitriati Basjuni | Pagar Alam | Walikota | 2013-sekarang [Periode I hingga 2018] |
| 5. | Illiza Sa'aduddin Jamal | Banda Aceh, Aceh | Walikota | 2014-sekarang [Periode I hingga 2017], sebagai pengganti Walikota Mawardy Nurdin di mana Illiza berpasangan sebagai Wakil Walikota [Periode I: 2007-2012, Periode II: 2012-2014] |
| 6. | Rukmini Buchari | Probolingo, Jatim | Walikota | 2013-sekarang [Periode I hingga 2018] |
| 7. | Sylviana Murni | Jakarta Pusat | Walikota | Tidak lagi menjabat [berakhir 2011]. Walikota Administratif: jabatan birokrasi berdasar pengangkatan oleh Gubernur DKI Jakarta. |

| | | | | |
|-----|-----------------------|----------------------|----------|---|
| 8. | Siti Mashito Soeparno | Tegal, Jateng | Walikota | 2014-sekarang [Periode I hingga 2019] |
| 9. | Suryatati A.Manan | Tanjungpinang, Kepri | Walikota | Tidak lagi menjabat [berakhir 2012]. Pejabat Walikota [2001-2002], Walikota yang dipilih DPRD [Periode I: 2002-2007] dan dipilih langsung oleh rakyat [Periode II: 2007-2012]. |
| 10. | Tri Rismaharini | Surabaya, Jatim | Walikota | 2010-sekarang [Periode I hingga 2015] |
| 11. | Tatong Masloman Bara | Brebes, Mbagu | Walikota | 2013-sekarang [Periode I hingga 2018] |

Menelusik latar/sejarah karier maupun proses kemunculan mereka di pentas kepemimpinan lokal maka sketsa profil politik berikut dapat dianggap sebagai tipologi yang umumnya kita peroleh. Pertama, kecuali Suryatati di Tanjungpinang, semua pemimpin perempuan dalam pranata eksekutif muncul seiring pelaksanaan otonomi. Terlepas dari kebermasalahan desentralisasi pada dimensinya yang lain, fenomena ini jelas merupakan satu kabar baik otonomi kita. Sejatinya, medan daerah bisa menjadi *training ground* dan “rahim” baru: sumber kepemimpinan dengan membuka akses munculnya tokoh perempuan yang di era sebelumnya seolah musykil menjadi Bupati, Walikota, apalagi Gubernur. Menariknya, mereka tak langsung muncul begitu implementasi otonomi dimulai pada awal 2000. Selain Rustriningsih yang menjadi Bupati Kebumen pada 2001, Rina Iriana sebagai Bupati Karanganyar sejak 2003, dan Ratu Atut berposisi sebagai Wakil Gubernur Banten tahun 2002, sebagian besar Kepala/Wakil Kepala Daerah perempuan lahir setelah sedasawarsa kita berotonomi.

Pertama, kemunculan yang terbilang “lambat” ini menunjukkan proses belajar yang menempuh waktu cukup panjang bagi perempuan untuk maju memimpin pemerintahan, khususnya jika targetnya adalah posisi puncak [nomor 1] di daerahnya. Mereka membutuhkan waktu untuk meyakinkan diri, meraih dukungan elit politik dan berinvestasi kepercayaan rakyat pemilih. Apalagi jika dilihat dari profil lain, yakni usia ketika mulai memimpin, secara umum pemimpin perempuan identik dengan pemimpin muda hingga berusia paruh baya. Berbeda dengan posisi sebagai wakil rakyat dalam pranata legislatif yang sering

tak memerlukan persiapan ekstra-keras, jabatan eksekutif memang membutuhkan latihan/persiapan panjang dan kematangan pribadi yang cukup memadai. Tuntutan demikian kiranya bisa dipahami lantaran terutama di tangan seorang Kepala/Wakil Kepala Daerah sesungguhnya nasib kemajuan suatu daerah dipertaruhkan.

Kedua, proses perempuan menjadi pemimpin puncak tak selalu mengambil jalan "langsung", namun pada umumnya melalui jalur "antara", dengan terlebih dahulu menjadi Wakepda, anggota DPRD atau jabatan-jabatan strategis lainnya. Tidak semua yang pernah menjadi Wakepda kemudian naik kelas menjadi Kepda (kasus Wagub Jateng Rustriningsih), sementara pada sisi lain tampaknya tak begitu jelas apakah ada desain khusus ihwal strategi kaderisasi seorang Wakpeda perempuan menuju kursi Kepda. Terlepas dari ada-tidaknya perencanaan/skenario dalam karier politiknya, sebagian besar pemimpin perempuan memang memilih posisi skunder [Wakepda] sebelum periode berikutnya menjadi orang nomor 1, termasuk melalui status sebagai "pengganti" yang melanjutkan masa bakti Kepda yang berhenti ditengah jalan karena berbagai alasan.

Ketiga, lebih dari kesiapan diri [pendidikan, kompetensi, dll], tampaknya *endowment-factor* berupa hubungan darah atau ikatan perkawinan membuat sebagian Kepda/Wakepda perempuan bisa menduduki posisinya. Sirkulasi kekuasaan lokal yang tertutup dalam lingkaran dinasti dan jejaring kekerabatan membawa keuntungan tersendiri bagi sebagian besar para pemimpin perempuan [kecuali Tri Rismaharini di Surabaya, Sylviana Murni di Jakarta Pusat, Rina Iriana di Karanganyar serta Rustriningsih di Kebumen/Jateng]. Dari analisis profil politik, sejumlah pemimpin tersebut memang tidak hanya menjadi istri, anak atau adik petahana yang semuanya laki-laki, tapi juga terlibat dalam kepengurusan organisasi politik/profesi dan menekuni berbagai karier profesional. Namun, meski tak mutlak, tetap saja sulit disimpulkan bahwa kesemua faktor tersebut bisa membawa mereka ke kursi pemimpin daerah jika tak memiliki hubungan darah/perkawinan dengan "*strong man*" yang sebelumnya memimpin dan/atau memiliki pengaruh kuat di daerah tersebut.

Profil politik demikian mungkin tak terlalu menjadi soal kalau dari sisi kinerja saat menjabat berhasil menunjukkan suatu "pembuktian kompetensi kepemimpinan" yang mumpuni. Sayangnya, sebagai bagian dari desain awal, keberadaan pemimpin perempuan dari

lingkaran dinasti tersebut tampaknya tak murni berlandas niat memajukan daerah tapi lebih untuk merawat warisan program petahana seraya mengamankan kepentingan ekonomi-politiknya. Di sini, ruang pembuktian diri, apalagi bereksperimen dengan aneka inovasi dan program spektakuler, menjadi suatu yang terasa sulit dibayangkan. Agenda penguatan perempuan sendiri dan program yang erat identifikasinya dengan karakter seorang perempuan [kesehatan, pendidikan, program sosial, ekonomi mikro] tak tampak menonjol. Lebih jauh, lantaran misinya tak berangkat dari agenda perjuangan perempuan, jelas saja sulit berharap kepada para pemimpin perempuan tersebut untuk menyiapkan para kader perempuan untuk melanjutkan estafet kepemimpinan pada periode-periode sesudahnya². Pasangan kembar dari profil buram di atas adalah gambaran program/kinerja para pemimpin perempuan yang—selain terbilang gemilang pada sejumlah kasus terbatas—juga acap mendapatkan sorotan tersendiri. Variasi capaian secara umum dapat diringkas pada poin-poin berikut.

Pertama, sejumlah Kepda secara nyata berhasil membangun daerahnya, bahkan mencapai level inovasi dan terobosan signifikan. Rustriningsih, saat memimpin Kebumen, dapat dicatat pada urutan awal yang dinilai sukses memimpin reformasi pelayanan publik [terutama kesehatan dan pendidikan], reformasi tata kelola [transparansi informasi lewat Media Center, radio dan Ratih-TV dengan rubrik favorit "Selamat Pagi Bupati"], pembangunan infrastruktur strategis bagi mobilitas warga dan komoditi dari berbagai sentra produksi. Terpilihnya Rustriningsih pada periode kedua, bahkan "naik kelas" ke Jateng sebagai Wagub, mencerminkan kepuasan dan kepercayaan rakyat atas sukses kepemimpinannya.

Program/kinerja gemilang dan paling aktual hari ini datang dari Surabaya. Trismaharini telah melampaui jauh di atas rata-rata kinerja Kepda—entah laki-laki atau perempuan—pada umumnya. Membangun jalur karier sebagai birokrat tulen, Walikota Risma langsung menyabet 6 penghargaan nasional/internasional pada tahun kerja pertama (2010), terus meningkat tahun-tahun selanjutnya dan mencapai 24 penghargaan tahun 2013. Risma sukses membuktikan adagium "kepemimpinan yang

² Dalam kasus-kasus terbatas memang terdapat pemimpin perempuan yang membuka jalan bagi lahirnya pemimpin perempuan berikutnya [Ratu Atut di Banten dan Airin Rachmi Diany di Tangerang Selatan] namun mengingat karakter dinasti yang melekat di dalamnya tentu sulit untuk disebut sebagai regenerasi politik dalam artian normal.

paling dipercaya rakyat adalah keteladanan” dan menghadirkan “pemerintahan yang bekerja” sepanjang empat tahun terakhir. Risma menebar tuah pengaruh dengan menggerakkan semua elemen warga kota melalui reformasi tata kelola dan anggaran [*e-procurement, e-budgetting, e-licensing/SSW*], pelayanan dasar dan ekonomi rakyat, tata kota (taman dan ruang publik, bebas reklame besar, dll).

Box 1: Kepemimpinan Berbasis Keutamaan Nan Menggerakkan Trismaharini

Walikota Surabaya Trismaharini [Risma]: pembukti terbaik bahwa ikhtiar membangun sosok kepemimpinan berdaya pengaruh kuat di era otonomi ini pertama-tama berarti membangun fondasi otentisitas diri yang dilapisi segala keutamaan moral bersih, amanah, merakyat, inspiratif dan bertauladan. Keutamaan yang otentik akan menjadi karakter, dan dalam sektor publik jelas “karakter adalah kekuasaan”--karakter tersebut menjadi inspirasi dan sumber kekuasaan yang mempengaruhi aparatur birokrasi dan potensial merebut hati rakyat. Dengan itu, sang pemimpin, pada tingkat lanjut, bisa membangun suatu kerangka perubahan lebih besar, yakni pemerintahan yang digerakan nilai, menumbuhkan *trust* publik (*public service is public trust*). Di sini, “kepemimpinan mesti selalu dimulai dari dalam hati, lalu memancar keluar sewaktu melayani mereka yang dipimpin” [Kenneth Blanchard].

Risma sadar: Kepemimpinan itu selalu tentang daya pengaruh nan menggerakkan. Elemennya bukan semata figur pemimpin, tetapi juga mereka yang dipimpin. Dalam koin sama ada sisi pengaruh yang dialirkan sang pemimpin, juga ada sisi *movement*, sekurangnya partisipasi, sebagai bentuk respons pengikut dalam lingkaran pengaruhnya. Sayangnya, karakter kepemimpinan birokratik yang lama dialami bangsa ini telah melupakan interaksi dinamis tersebut. Unsur *movement* nyaris hilang, daya gugah selalu dikerah melalui jalur keras rezimentasi dan manipulasi sistematis. Pada era otonomi ini, tantangan memperbarui sektor publik mensyaratkan kualitas kepemimpinan berdaya pengaruh (persuasif) nan menggerakkan (partisipatif) dalam satu tarikan nafas yang sama. Risma telah membuktikan ujaran dasar kepemimpinan tersebut.

Sumber: Disitir dari Robert Endi Jaweng, “Kepemimpinan di Era Otonomi Daerah”, Penerbit Buku Kompas, 2014.

Kedua, pada gambaran lainnya, sebagian besar Kepda/Wakepda perempuan justru belum tercatat unjuk kinerja signifikan, lebih banyak menjalankan pemerintahan *business as usual*, atau masih pada tahap perencanaan/persiapan operasional awal mengingat usia jabatan masih pendek. Pada kelompok ini, jenis kegiatan biasanya tak berpola, normatif, dan sloganistik sehingga terkesan kehilangan fokus dan tak terukur. Ujung dari semua model program demikian adalah tak kunjung membaiknya kualitas hidup (IPM), kesejahteraan, dan standar pelayanan [SPM] di daerah.

Tentu di antara sederet program tersebut muncul pula satu-dua diantaranya yang menonjol: Rina Iriana menginisiasi Program LARASATI [Pelayanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah] di Karanganyar, Sri Surya Widiati dengan POSDAYA [Pos Pemberdayaan Keluarga] di Bantul, atau pun sejumlah prestasi kebersihan kota sehingga memperoleh penghargaan Adipura [Ida Fitriati Basjuni di Kota Pagar Alam, Atty Suharti Tochija di Cimahi], dst. Berbagai capaian tersebut memang terbatas namun menjadi tanda bahwa terobosan yang terbatas juga muncul dari Kepda perempuan. Tantangannya kemudian adalah perihal replikasi contoh sukses terbatas tersebut secara luas ke sektor/bidang lainnya, serta memastikan keberlanjutan program tersebut pada masa-masa mendatang.

Ketiga, gambaran yang lebih lazim, program yang dikerjakan Kepda/Wakepda perempuan adalah warisan dari petahana sebelumnya, terutama jika pendahulunya adalah orang tua [Ni Putu Eka Wiryastuti di Tabanan], suami [Rukmini Buchori di Probolinggo, Widya Kandi di Kendal, Sri Surya Widiati di Bantul, Anna Sophanah di Indramayu, Atty Suharti Tochija di Cimahi, Ade Uu Sukaesih di Banjar, dll], atau program Kepda yang diganti di tengah jalan [Illiza Sa'aduddin Jamal di Banda Aceh]. Sebagian memang terkait masalah penyesuaian/persiapan di mana melanjutkan program pendahulunya untuk satu-dua tahun pertama. Modifikasi, bahkan perubahan, dilakukan setelah mereka "khatam" dengan proses adaptasi yang ada atau merasa telah meraih dukungan DPRD dan birokrasi.

Namun secara umum Kepda pada kategori ini nyaris tak mengintrodusir program baru alias hanya menjadi pemain "pengganti" dengan mempertahankan program yang sama [terutama Ade Uu Sukaesih di Banjar, Anna Sophanah di Indramayu, dan Sri Surya Widiati di Bantul]. Pada sebagian kasus malah melorot kualitas implementasi

dan deliverinya kepada publik, sebagaimana yang hari ini banyak dikritik pengamat dan masyarakat sendiri. Kasus merosotnya mutu layanan perijinan [PTSP] di Cimahi yang pernah menjadi pionir di masa Walikota Itoc Tochija atau program modernisasi Desa di Bantul pada masa Bupati Idham Samawi adalah sebagian contoh yang cukup krusial saat ini. Derajat kapasitas dan komitmen hingga orientasi kebijakan membuat capaian sebelumnya sulit dijaga, tetapi juga kesibukan mengamankan kepentingan ekonomi-politik dinasti ditengarai sebagai biang masalah yang tak kalah serius. Niat awal regenerasi dalam lingkaran dinasti memang tidak pernah sungguh-sungguh dimaksudkan untuk berbakti kepada kemaslahatan publik setempat.

Infrastruktur-Politik Perempuan Kepala Daerah

Tentu, perjuangan politik perempuan tak bisa dianggap selesai dengan menduduki sederet kursi kekuasaan atau berhasil mengakses lembaga-lembaga negara: keterwakilan dalam legislatif ataupun kepemimpinan dalam eksekutif. Pilihan *struggle from within* tersebut tetap harus dimaknai sebagai opsi model intervensi dan gerakan menuju suatu perubahan lebih besar: kesetaraan dan keadilan tatanan publik, termasuk dengan mendekonstruksi hegemoni patriarki dan pembebasan menuju persamaan struktur sosial-politik. Inilah suatu perjuangan eksistensi dan persamaan hak. Menimbang banyak urusan pemerintahan saat ini sudah diserahkan daerah, momentum untuk mendorong kebijakan kesetaraan gender dan keadilan sosial jelas terbuka luas. Perempuan berada pada panggilan kesejarahan untuk mengisi dan mengkapitalisasi momentum tersebut. Dari sisi karakter kepemimpinan, sejatinya tipikal kepemimpinan yang—menyitir Herdiyani—“identik dengan nilai solidaritas, berjiwa sosial, segan untuk korupsi, dan tegas”³ bergayut dengan karakter desentralisasi kita yang memang berintikan penguatan potensi lokal dan perbaikan layanan publik sebagai pemenuhan hak dasar warga dan akses ke keadilan [*access to justice*].

Sejalan pula, karakter kepemimpinan perempuan itu juga didukung oleh faktor suportif lain yang membuat kepemimpinan perempuan bergayut dengan kebutuhan desentralisasi, yakni rekam jejak perjalanan

3 Lihat Rena Herdiyani, “Dampak Kehadiran Perempuan di Parlemen dan Eksekutif”, *Jurnal Perempuan* No.63.

karier dan tingkat pendidikan. Dari 25 pemimpin perempuan di atas, secara umum tercatat gambar bagus profil pendidikan dan jejak karier mereka. Kiprah sebagiannya di dunia profesional, pemilik perusahaan, dosen dan aktivis organisasi adalah modal sosial yang relevan bagi kiprah publik yang lebih strategis. Sebagian lain, dengan tingkat pendidikan yang standar namun memiliki rekam jejak organisasi yang mumpuni tentu merupakan faktor bantuan lain yang menyumbang bagi pembentukan kapasitas kepemimpinan mereka saat menduduki jabatan eksekutif. Namun, pertanyaan soal mengapa dampak perubahan yang dihasilkan belum spektakuler dan tidak berjangkauan luas tetap perlu menggugah kita mencari jawaban pada dimensi lain. Studi yang dibuat untuk disertasi doktoral dari Partini melihat bahwa struktur pembagian kerja domestik dalam rumah tangga menjadi kendala serius⁴. Di luar itu, hemat saya terdapat sejumlah sebab lain yang melatari masih belum efektifnya pemimpin perempuan menghadirkan perubahan dalam tata kehidupan publik dan pembangunan daerah saat ini.

Pertama, jumlah yang tidak banyak [sejauh ini tercatat hanya 25 pemimpin perempuan yang pernah maupun sedang menjabat sebagai Kepda/Wakepda] tidak cukup membentuk suatu *critical-mass* yang signifikan. Hal ini juga terjadi pada legislatif daerah, meski perjuangan kebijakan afirmatif melalui penetapan kuota 30% perempuan dalam parlemen sudah lama dilakukan⁵. Bandingkan dengan fakta berikut: dari profil anggota DPRD 2009-2014 terlihat bahwa pada lembaga DPRD Propinsi rata-rata keterwakilan perempuan mencapai 16 persen, dan DPRD Kabupaten/Kota hanya mencapai 12 persen. Semua DPRD Provinsi telah memiliki perwakilan perempuan, kecuali Bali. Sementara untuk DPRD tingkat kabupaten/kota, masih ada 29 daerah yang belum

4 Partini, “*Bias Gender dalam Birokrasi*,” Yogyakarta: Tiara Wacana, Edisi Kedua, April 2013.

5 Soal kuota ini sendiri tentu tidak bisa dibaca sebagai fenomena terpisah. Efektifitasnya sulit mewujudkan optimal sejauh ini lantaran berbagai sebab. Akar soal, antara lain, terkait sifatnya yang tidak *mandatory* atau bahkan gampang dimanipulasi elite parpol, pemberlakuan sistem pemilu daftar terbuka dengan suara terbanyak yang menciptakan medan kompetisi tak setara antara laki-laki dan perempuan, serta sumber daya dan jumlah perempuan sendiri yang berminat terlibat dalam politik praktis memang masih belum memadai. Hamdan Zoelva dalam Kata Pengantar untuk buku Umaimah Wahid, “*Risalah Politik Perempuan*”, Tangerang, Banten: Empat Pena Publishing, 2014.

memiliki anggota legislatif perempuan (masih 100 persen laki-laki). Gambaran demikian, termasuk dalam pranata eksekutif yang bahkan proporsinya lebih rendah lagi [25 Kepda/Wakepda dari 542 Daerah], tentu sulit melahirkan suatu kekuatan gerakan perubahan luas dan signifikan.

Kedua, jatuhnya sebagian pemimpin perempuan dalam masalah serupa dengan pemimpin laki-laki, yakni kejahatan korupsi, menunjukkan bahwa integritas pribadi dan lebih-lebih integritas sistem desentralisasi sama-sama menghadirkan perangkat yang sama problematiknya. Kita semua hafal betul, korupsi selalu mengikuti kekuasaan—*power tends to corrupt*. Dalam pemerintahan otokrasi maupun demokratik, peluang itu sama-sama terbuka lebar. Namun, hal fundamental yang membedakan adalah: pada jenis rezim pertama kekuasaan itu berlangsung sewenang-wenang dan nirkontrol, sementara dalam pemerintahan demokratik terbuka kesempatan untuk mengimbangi pengelolaan kekuasaan lewat instrumen kontrol politik dan administrasi yang ada. Pada tingkat sistem, kontrol semacam itu terutama berupa penguatan sistem integritas untuk menjamin transparansi, partisipasi dan akuntabilitas publik. Bahkan lebih jauh lagi, keberadaan sistem integritas yang efektif menjadi prasyarat krusial dalam agenda pendalaman dan pelebagaan demokrasi itu sendiri.

Pada era otonomi hari ini kita menyaksikan begitu cepatnya proses pelumeran otoritas Jakarta dan pemindahan titik berat kekuasaan tersebut ke aras lokal. Pemda memperoleh sekaligus tritunggal sumber daya secara optimal: kewenangan (desentralisasi politik), diskresi kebijakan (desentralisasi administratif), maupun sumber keuangan (desentralisasi fiskal). Namun, kelemahan utama di era desentralisasi ini, kita ternyata abai atau terlambat membangun sistem integritas untuk mengimbangi dan mengontrol kekuasaan yang sudah terdesentralisir tersebut. Kita membuka lebar-lebar keran kekuasaan ke daerah (*big-bang decentralization*) tanpa menyadari atau sengaja lupa membangun sistem untuk menjinakkan sekaligus mengefektifkan tata kelola kekuasaan tersebut. Tanpa dilapisi sistem integritas yg menjamin akuntabilitas maka hanya akan terjadi otokrasi baru di level lokal (raja-raja kecil) dan korupsi politik—apakah terjadi pada pemimpin perempuan atau pun laki-laki.

Tanpa sistem integritas yang kuat, uang dan kuasa sulit terkelola

secara akuntabel dan efektif, bahkan berbagai sumber daya yang sudah diserahkan ke daerah tadi bisa menjadi pintu terbuka korupsi. Proses konversi atas segala *input* yang masuk ke ranah daerah lalu tidak dikelola secara baik dalam kerangka sistem integritas yang akuntabel dan transparan di mana *output*-nya hanya berupa layanan publik yang buruk dan praktik kejahatan anggaran. Dalam logika ini, korupsi bekerja secara sempurna mengikuti formula Klitgaard (2002): $C=M+D-A$ (*Corruption* adalah hasil dari M = Monopoli Kewenangan ditambah D = Diskresi Kebijakan, namun minus A =Akuntabilitas)⁶.

Box 2: Korupsi Elit Lokal sepanjang Desentralisasi

Sejak desentralisasi diawali 2001 lalu, desentralisasi korupsi juga tumbuh seiring. Kejahatan kemanusiaan tersebut melibatkan para pemimpin yang pernah dan sedang menjabat dalam lembaga pemerintahan di propinsi maupun kabupaten/kota, baik di legislatif, eksekutif hingga birokrasi terendah di kecamatan dan kelurahan/desa. Sejauh ini sudah tercatat 3.169 anggota DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota tersangkut perkara korupsi. Sementara di ranah eksekutif, setidaknya terdapat 17 Gubernur yang pernah/ sedang menjabat kini berstatus tersangka. Lebih parah lagi, di level kabupaten/kota sebagai pusat kuasa dan sumber daya (titik berat otonomi), paling kurang 331 Kepda/Wakepda berurusan dengan aparat hukum sebagai saksi, tersangka atau terpidana. Di tubuh birokrasi, sebagai mesin pemerintahan yang bekerja langsung di lapangan, hingga hari ini terdapat 1.221 pejabat strategis yang tersangkut masalah serupa.

Ketiga, menyitir tesis pokok yang dibangun Jalalzai⁷, konteks politik dan institusionalisasi politik juga membuat kepemimpinan perempuan pada eksekutif negara/nasional tak banyak membawa perubahan. Salah satu hal krusial di dalamnya adalah "*women's familial ties to important political leaders*" justru terbukti telah menyandra perempuan pada keterikatan [belunggu/beban] masa lalu sekaligus secara

6 Robert Endi Jaweng, "*Desentralisasi Tergerus Korupsi Politik*", Jakarta IBC, 2013.

7 Farida Jalalzai, "*Women Political Leaders: Past and Present*", *Women & Politics*, Vol. 26 (3/4) 2004, pp.85-108 maupun "*Women Rule: Shattering the Executive Glass Ceiling*", *Politics & Gender*, 4 (2008), 205-231.

struktural menghambat gerak maju perubahan itu sendiri. Dalam konteks pemimpin perempuan daerah di Indonesia, hemat saya faktor ini terbilang determinan. Pemimpin lokal tersebut tak lahir di dalam dan seiring transformasi struktur sosial-politik atau lahir di atas medan relasi kuasa (*power relations*) yang berubah. Struktur sosial-politik yang melingkupi otonomi dan kepemimpinan perempuan sejatinya masih lekat interpretasi patriarkial, stereotipe gender, pembagian kerja di ruang privat dan publik yang cenderung mendomestifikasi perempuan dalam ruang peran marginal, dst.

Bahkan lebih luas lagi, desentralisasi itu sendiri—*locus* sekaligus konteks di mana pemimpin perempuan mengoperasionalkan mesin kekuasaan dan kepemimpinannya—justru hingga hari ini belum bisa menjadi instrumen kebijakan yang secara kuat mendesak transformasi struktur politik lokal yang demokratis. Dinasti yang melahirkan kesempatan bagi sebagian pemimpin perempuan jelas berkorelasi erat dengan oligarki kekuasaan yang bersalin rupa di banyak daerah. Demokrasi, kesejahteraan, dan layanan publik jelas bukan hasil racikan regulasi atau institusi semata tetapi di tingkat lokal bahkan ditentukan dan sebagai hasil langsung dari *power relations*. Bahkan, penguasaan otoritas formal dalam jabatan publik yang didukung jejaring oligarki berarti penguasaan instrumen negara (regulasi, fiskal). Kiblat kebijakan dan alokasi sumber daya/APBD amat sarat *predatory-interest*, membajak arah demokrasi dan berupaya memenangkan secara kasar setiap kepentingan parsial mereka.

Masa depan demokrasi lokal dan peran kepemimpinan perempuan di era desentralisasi ini jelas ditentukan faktor pengaruh aktor politik dan relasi kuasa yang ada. Lemahnya demokrasi dan kepemimpinan yang bermutu di daerah bukan terutama akibat kapasitas pendidikan, pengalaman organisasi, dll {semua itu justru dimiliki secara relatif memadai oleh pemimpin perempuan saat ini} tetapi pengaruh kuat kepentingan material para aktor dominan yang bermain⁸, termasuk para petahana yang “menitipkan” kekuasaannya kepada anak/istri/kerabat dalam lingkaran dinasti yang dikuasainya. Para orang kuat [jawara, *local bossism*, dll] dibelakang layar ini membentuk jaringan

8 Vedi R. Hadiz “*Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo Institutional Perspective*,” SEARC-CUH, Working Paper No.47, May, 2003 dan “*Indonesia Local Politics: A Site of Resistance to Neo-Liberal Reform*,” SEARC-CUH, Working Paper No.61, March, 2004.

patronase, mengkooptasi kebijakan, menyetir alokasi sumber daya politik/ekonomi seturut kalkulasi kepentingan mereka saja. Arena politik lokal, termasuk regenerasi kepemimpinan, dipakai sebagai jalan merevitalisasi kekuasaan dinasti, dan menjadi *locus* baru rekonsolidasi dan reorganisasi kekuasaan, termasuk lewat anak/istri mereka.

Simpulan

Dalam arena politik lokal yang belum bertransformasi secara mendasar tersebut, masuknya perempuan dalam sirkulasi kekuasaan [regenerasi kepemimpinan lokal] selalu bisa dilakukan, namun justru menemui kesulitan serius untuk membutuhkan kinerjanya ketika sudah berada “di dalam”. Mereka dibuat gampang memasuki gelanggang eksekutif atas dasar *privelese* statusnya sebagai anak atau istri, misalnya, namun setelah berada di dalam justru menemukan situasi penuh perangkap yang membuat mereka tak gampang berbuat banyak bagi pembangunan daerahnya. Tugas utamanya lalu bukan untuk membuktikan luhurnya politik berbasis karakter kepemimpinan khas perempuan atau majunya daerah karena kapasitas pemimpin yang mumpuni berbasis rekam jejak pendidikan dan sejarah karier yang gemilang tetapi menjadi “representasi” sang pewaris yang sesungguhnya masih mengendalikan arena permainan dan distribusi sumber daya.

Politik “pinjam tangan” demikian lalu seolah terasa efektif dalam diri perempuan. Dalam struktur sosial-politik yang belum berubah—dimana relasi kuasa masih dominan memberat kepada elite lama ketimbang pemimpin faktual yang ada. Dus menggemukkan patriarki! Level intervensi memang tak boleh berhenti pada agenda penguatan kapasitas, redesain kelembagaan atau transfer pengetahuan lewat aneka forum yang mengajarkan cara-cara baru berpemerintahan. Jauh lebih mendasar lagi adalah membangun agenda gerakan perempuan itu sendiri guna mendesakkan transformasi struktural dalam semesta desentralisasi kita. Inilah kerja politik sesungguhnya. Kerja untuk mentransformasi struktur, sebagai jalan untuk bisa memastikan pemimpin perempuan di eksekutif daerah nantinya bisa menghadirkan perubahan berarti bagi tata kehidupan publik yang setara, adil, demokratis dan sejahtera.

Daftar Pustaka

- Hadiz, Vedi R. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo Institutional Perspective," SEARC-CUH, Working Paper No.47, May, 2003 dan "Indonesia Local Politics: A Site of Resistance to Neo-Liberal Reform," SEARC-CUH, Working Paper No.61, March, 2004.
- Harris, John dkk. *Politikasi Demokrasi: Politik Lokal Baru*. Jakarta: Demos, 2004.
- Herdiyani, Rena. "Dampak Kehadiran Perempuan di Parlemen dan Eksekutif", *Jurnal Perempuan No. 63*.
- Jaweng, Robert Endi, "Desentralisasi Tergerus Korupsi Politik", Jakarta IBC, 2013.
- Jaweng, Robert Endi, "Kepemimpinan di Era Otonomi Daerah", dalam buku "Waduk Pluit: Semangat Membangun Jakarta Baru," Penerbit Kompas, 2014.
- Jalalzai, Farida. "Women Political Leaders: Past and Present", *Women & Politics*, Vol. 26 (3/4) 2004 maupun "Women Rule: Shattering the Executive Glass Ceiling", *Politics & Gender*, 4 (2008).
- Kementerian PPN/BAPPENAS, "Pembangunan Kesetaraan Gender: Background Study RPJMN III [2015-2019], Jakarta: Bappenas, 2014.
- Partini, "Bias Gender dalam Birokrasi," Yogyakarta: Tiara Wacana, Edisi Kedua, April 2013.
- Smith, Brian. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. George Allen and Unwin, London, 1985.
- Umaimah Wahid, "Risalah Politik Perempuan", Tangerang, Banten: Empat Pena Publishing, 2014.
- Zuhro, R. Siti (Ed). *Demokrasi Lokal: Peran Aktor dalam Demokratisasi*. Jakarta: Penerbit Ombak, 2009.
- Zoelva, Hamdan dalam Kata Pengantar untuk buku Umaimah Wahid, "Risalah Politik Perempuan", Tangerang, Banten: Empat Pena Publishing, 2014.