

# PARTISIPASI PEREMPUAN TERHADAP PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH YANG DEMOKRATIS\*

Inna Junaenah

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Jalan Raya Bandung Sumedang Km. 21, Jatinangor, Jawa Barat

E-mail: [inna\\_padjadjaran@yahoo.co.id](mailto:inna_padjadjaran@yahoo.co.id)

**Abstract:** *Decision Against Women's Participation In The Democratic local government management. There have been many studies and settings on the relation of women to decision-making in a government organization.* It also encouraged the International in 1995 in the World Women's Conference in Beijing fourth, which resulted in a recommendation by the mention of the Beijing Platform for Action. This declaration has prompted action plans in various countries, including in Indonesia, including to target the achievement of women's representation in Parliament 33.3 percent. Such a declaration of some of the ways that women can participate in decision making. The position of women in parliament is believed to affect directly to influence the established law.

**Keywords:** Women's Participation, Decision Making, Local Government

**Abstrak:** *Partisipasi Perempuan Terhadap Pengambilan Keputusan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Yang Demokratis.* Telah banyak kajian dan pengaturan mengenai relasi perempuan dengan pengambilan keputusan dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu didorong pula secara Internasional pada tahun 1995 dalam Konferensi Perempuan se-Dunia keempat di Beijing, yang menghasilkan rekomendasi dengan penyebutan *Beijing Platform for Action*. Deklarasi ini telah mendorong rencana aksi di berbagai negara, termasuk di Indonesia, di antaranya untuk menargetkan pencapaian keterwakilan perempuan di Parlemen 33,3 persen. Pencanangan yang demikian merupakan sebagian cara supaya perempuan dapat turut serta dalam pengambilan keputusan. Posisi perempuan di parlemen diyakini berpengaruh secara langsung untuk mempengaruhi hukum yang dibentuk.

**Kata Kunci:** Partisipasi Perempuan, Pengambilan Keputusan, Pemerintahan Daerah

---

\* Naskah diterima: 10 April 2014, direvisi: 23 Mei 2014, disetujui untuk terbit: 12 Agustus 2014.  
Permalink: <https://www.academia.edu/11567451>

## Pendahuluan

Jimly Asshiddiqie mengamati bahwa definisi tentang Hukum Tata Negara (HTN) telah dikembangkan oleh para ahli sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu.<sup>1</sup> Lebih luas dari itu, HTN juga mencakup persoalan-persoalan yang terkait dengan mekanisme hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara.<sup>2</sup> Pengertian tersebut memberikan alasan bagi perempuan sebagai salah satu komponen warga negara untuk memungkinkan memiliki hubungan dengan negara dalam kegiatannya. Perhatian terhadap keterlibatan perempuan dalam penyelenggaraan negara seperti itu di antaranya diakui secara internasional yang diekspresikan dalam *Beijing Declaration and Platform For Action* (selanjutnya disebut *Beijing Platform*).

Beberapa hal yang dapat digarisbawahi dari Pasal 188 *Beijing Platform* adalah bahwa keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan politik akan meningkatkan demokrasi. Tidak hanya itu, kesetaraan dalam hal itu juga merupakan sarana perwujudan kepentingan perempuan, yang harus diperhitungkan. Pasal ini juga mengekspresikan keyakinan bahwa tanpa partisipasi perempuan dan penggabungan perpektif perempuan di semua tingkatan pengambilan keputusan, tujuan kesetaraan, pembangunan, dan perdamaian tidak akan tercapai. Dalam hal ini pun diakui bahwa kesetaraan dalam pengambilan keputusan merupakan hal yang esensial bagi pemberdayaan perempuan. Di beberapa negara, *affirmative action* seperti ini telah mengarahkan pada keterwakilan perempuan dalam pemerintahan pusat maupun daerah mencapai 33,3 persen atau lebih.<sup>3</sup>

Tampaknya pencapaian angka 33,3 persen tersebut turut menguatkan argumentasi ketentuan dalam undang-undang pemilihan umum saat ini di Indonesia dengan UU No. 8 tahun 2012. Di antara ketentuannya menghendaki syarat keikutsertaan partai politik dalam pemilihan umum<sup>4</sup> di antaranya adalah dapat menunjukkan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.<sup>5</sup> Semangat seperti ini diharapkan dapat mendorong keterlibatan perempuan turut sebagai aktor demokrasi, karena dalam praktik di kancah lokal seperti pemilihan kepala daerah, diakui bahwa aktor yang berperan tidak seperti di masa lalu yaitu birokrasi dan militer. Berkembang dari itu, beragam juga segmen menurut garis profesi, kelas, kelompok, kepentingan, dan lain-lain.<sup>6</sup> Meskipun jumlah perempuan di parlemen mengalami peningkatan yaitu dari 11,3% pada pemilu 2004 menjadi 18% pada pemilu 2009, tetapi angka ini masih jauh dari yang dicita-citakan,

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 30.

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup> Pasal 187 *Beijing Platform for Action*.

<sup>4</sup> Pasal 14 UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum.

<sup>5</sup> Pasal 15 huruf d UU No. 8 tahun 2012.

<sup>6</sup> R. Siti Zuhro (Ed.), *Peran Aktor Dalam Demokrasi*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2009, h. 4.

yakni 30% menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.<sup>7</sup>

Namun demikian, dari gambaran tersebut tidak dikehendaki kekeliruan pemahaman yang membatasi kehidupan demokrasi hanya sebatas prosedural mengenai cara memperoleh suatu kekuasaan. Partisipasi perempuan dalam hal ini diekspektasikan lebih luas, yaitu dalam setiap pengambilan keputusan. Hal itu penting sementara ini karena demokrasi sebagai mekanisme pemerintahan akan seolah-olah selesai ketika dituliskan dalam bentuk hukum. Hal itu masih akan menyisakan demokrasi prosedural saja, yaitu sebagai simbol.

Untuk alasan itulah terdapat dua pertanyaan dalam tulisan ini yaitu Apa urgensi partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis? Dan bagaimana batasan ruang lingkup dan mekanisme partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah? Dengan pengajuan dua pertanyaan itulah maka artikel ini hendak menunjukkan bahwa mengeksplorasi beberapa tempat bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan tidak cukup ketika sedang menjadi pemegang kebijakan saja. Dengan beberapa keterbatasan dan kendala yang dihadapi perempuan untuk mendorong dirinya mengisi jabatan-jabatan dalam pemerintahan, maka diperlukan pula dorongan terciptanya ruang bagi perempuan secara non formal.

### **Urgensi Partisipasi Perempuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis**

Urgensi partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dilihat dari landasan normatif, partisipasi perempuan dalam kerangka dokumen internasional, dan potret keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan.

#### **a). Landasan normatif**

Dalam Hukum di Indonesia landasan normatif ini setidaknya dilihat dari Undang-Undang Dasar 1945 dan beberapa peraturan yang utama. pengakuan kesamaan kedudukan dalam pemerintahan diakui dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Perubahan.<sup>8</sup> Dengan pengakuan tersebut penguatan dan otonomi perempuan serta pengembangan status perempuan dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik adalah esensial bagi prestasi pemerintahan dan administrasi yang transparan dan akuntabel serta pembangunan yang berkelanjutan di semua bidang kehidupan. Salah satu upaya *affirmatif action*, UU Nomor 8 tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghendaki syarat keikutsertaan perempuan dari partai politik sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> "Partisipasi Perempuan dalam Politik Masih Rendah", Jumat, 16 Desember 2011 | 14:58, dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/partisipasi-perempuan-dalam-politik-masih-rendah/14953>, diakses pada tanggal 1 Desember 2013.

<sup>8</sup> Dikatakan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

<sup>9</sup> Pasal 15 huruf d UU No. 8 tahun 2012.

Keterlibatan perempuan yang dikehendaki seperti itu semestinya dapat lebih mudah diakses di tingkat lokal, sebagai satuan pemerintahan yang terdekat dengan warga negara. Memahami karakter suatu pemerintahan daerah yang demokratis didekati dari pengertian mengenai pemerintahan daerah dan demokratis. *Pertama* pengertian pemerintahan daerah secara eksplisit diartikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 sebagai “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>10</sup>

Begitu pentingnya demokrasi sebagai instrumen dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan menjadikannya diukur dalam Indeks Demokrasi Indonesia, yang dijalankan sejak Tahun 2009. Salah satu indikator yang relevan adalah variabel 6 yaitu partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan.<sup>11</sup> Sebagai contoh pembentukan pengambilan keputusan dalam bentuk Peraturan Daerah, di bawah ini dapat dikemukakan pula tabel karakteristik dan indikator politik dalam proses pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi, sebagai berikut:

**Tabel**  
**Karakteristik Dan Indikator Interaksi Politik Dalam Proses Pembentukan Perda Dalam Perspektif Demokrasi<sup>12</sup>**

No	Karakteristik yang diamati	Indikator	
		Demokrasi partisipatoris	Demokrasi elitis/oligarkis
1	Perencanaan/ penyusunan	Semua Raperda didahului dengan penelitian	Tidak semua Raperda didahului dengan penelitian
2	Publikasi	Semua Raperda dipublikasikan	Tidak semua Raperda dipublikasikan
3	Partisipasi publik	Melibatkan sebagian besar masyarakat	Tergantung kepentingan elit
4	Aspirasi publik	Dijamin secara yuridis	Tidak ada jaminan secara yuridis
5	Kesempatan publik berpartisipasi	Kontinyu	Periodik
6	Konsultasi publik	Dikonsultasikan ke publik sebelum ditetapkan	Tidak dikonsultasikan ke publik sebelum ditetapkan
7	Komplain publik	Ada mekanisme komplain jika dalam prosesnya merugikan publik	Tidak ada mekanisme komplain jika dalam prosesnya merugikan publik

Di antara cara-cara penyerapan aspirasi masyarakat dapat diambil dari penjelasan Khairul Muluk atas hasil penelitiannya.<sup>13</sup> Dalam penelitian yang

<sup>10</sup> Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Maswadi Maswadi Rauf dkk., *Indeks Demokrasi Indonesia 2010, Kebebasan Yang Bertanggungjawab dan Substansial, Sebuah Tantangan*, BPS, 2011, h. 27.

<sup>12</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi, Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In-TRANS Publishing Malang, 2008, h. 39.

dipublikasikan ke dalam buku tersebut dikemukakan bahwa terdapat cara-cara penyerapan aspirasi masyarakat yang dilembagakan oleh DPRD/pemerintah daerah,<sup>14</sup> ada pula yang berasal dari inisiatif masyarakat sendiri.

b). Partisipasi Perempuan Dalam Kerangka Dokumen Internasional

Arti penting satuan pemerintahan daerah diakui pula dalam Deklarasi pemerintahan daerah se-dunia<sup>15</sup> pada tahun 1993, sebagai bagian integral dari struktur nasional.<sup>16</sup> Deklarasi ini memandang penting hubungan antara warga negara dengan satuan pemerintahan yang terdekat untuk sedapat mungkin terlibat dalam pengambilan keputusan. Hal tersebut dilihat dari Preamble, bahwa:

*"...as an integral part of the national structure, is the level of government closest to the citizens and therefore in the best position both to involve them in the making of decisions concerning their living conditions and to make use of their knowledge and capabilities in the promotion of development."*<sup>17</sup>

Beberapa gagasan sebagai kesepakatan pandangan berbagai negara di dunia dapat dijadikan rujukan sebagai kerangka Internasional partisipasi perempuan. Dokumen-dokumen tersebut yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), *Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*(CEDAW), *Beijing Platformfor Action*, dan Deklarasi IULA tentang Perempuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

*Pertama*, dalam Preamble DUHAM dinyatakan bahwa "Bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menegaskan kembali kepercayaan mereka pada hak-hak dasar dari manusia, akan martabat dan nilai seseorang manusia dan akan hak-hak yang sama dari laki-laki maupun perempuan, dan telah memutuskan akan mendorong kemajuan sosial dan tingkat hidup yang lebih baik dalam kemerdekaan yang lebih luas.<sup>18</sup> Pernyataan demikian memulai suatu pemahaman bahwa laki-laki dan perempuan memiliki hak dasar yang sama. Baik laki-laki maupun perempuan dapat berperan dalam rangka mendorong kehidupan yang lebih baik.

*Kedua*, CEDAW telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*). Pasal 1 memberikan suatu ruang lingkup mengenai diskriminasi merupakan segala bentuk perbedaan, pengecualian atau pembatasan berdasarkan jenis kelamin, yang dapat menyebabkan

---

<sup>13</sup> Khairul Muluk, *Mengganggu Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*, Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-Unibraw-Bayumedia Publishing, Malang, 2007, h. 91-135.

<sup>14</sup> Khairul Muluk, *Mengganggu Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah*, h. 91 dan h. 128.

<sup>15</sup> Deklarasi yang dikeluarkan oleh International Union of Local Government (IULA).

<sup>16</sup> *IULA World Wide Declaration Of Local Self-Government, adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Preamble DUHAM.

penghapusan atau pengurangan penikmatan hak-hak terhadap perempuan.<sup>19</sup> Dari sejumlah hak-hak perempuan serta berbagai kewajiban negara pihak, dalam hal ini dapat disebutkan Pasal 3 dan 7 yang berbicara mengenai partisipasi perempuan dalam pemerintahan. Di antara hak perempuan dalam pemerintahan yang disebutkan adalah untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik dan untuk memegang jabatan publik, serta menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di segala tingkatan (*To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government*).<sup>20</sup>

Ketiga, berbagai perubahan pandangan dan kebijakan mengenai partisipasi perempuan dipengaruhi dari agenda internasional di tahun 1995 (Konferensi Beijing yang melahirkan *Beijing Platform for Action*) dimana delegasi Indonesia baik dari masyarakat dan pemerintah banyak menghadiri acara tersebut. Salah satu butir dari Deklarasi tersebut memfokuskan bahwa dengan akses terhadap kekuasaan, merupakan hal mendasar untuk mencapai kesetaraan, perkembangan, dan perdamaian. Deklarasi nomor 13 merumuskan secara lengkap, bahwa:

*"Women's empowerment and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, including participation in the decision-making process and access to power, are fundamental for the achievement of equality, development and peace".*<sup>21</sup>

Lebih jauh, *Beijing Platform for Action* dielaborasi partisipasi perempuan dalam pemerintahan mulai dari butir 181 sampai dengan 195. Pada bagian ini akan disoroti Butir 181 dan 185, yang menyatakan visi bagi perempuan untuk berpartisipasi dan kemungkinan hambatan yang perlu disikapi.

Keempat, pada tahun 1998, *IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments* turut mengevolusi pemikiran mengenai partisipasi perempuan kepada persatuan pemerintahan daerah se-dunia. Selain untuk mengimplementasikan Beijing Platform, CEDAW, dan Deklarasi ini, dan memahami bahwa pemerintahan daerah sebagai ujung tombak perwujudan kesetaraan Gender. Sayangnya, Indonesia belum termasuk negara yang Pemerintah Daerahnya menjadi anggota dalam IULA. Peran Pemerintah daerah yang diakui dalam Deklarasi ini begitu penting sebagai *"best position both to involve women in the making of decisions concerning their living conditions, and to make use of their knowledge and capabilities in the promotion of sustainable development"*.<sup>22</sup> Dalam rangka menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis, setara, dan berkelanjutan, di mana perempuan dan laki-laki memiliki kesetaraan akses untuk pengambilan keputusan dan perlakuan dalam pelayanan, Butir 12 menghendaki supaya pengarusutamaan gender menjadi perspektif dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan pemerintahan daerah.<sup>23</sup> Butir 13 menekankan bahwa partisipasi perempuan dibutuhkan di segala bidang yang diurus oleh Pemerintah Daerah, terutama dalam pelayanan pendidikan, kesejahteraan, dan pelayanan sosial lainnya. Perempuan memiliki kesetaraan hak untuk mengakses pelayanan dari pemerintah daerah dan dapat mempengaruhi prakarsa,

---

<sup>19</sup> Article 1 CEDAW

<sup>20</sup> Pasal 7 huruf b CEDAW.

<sup>21</sup> Point 13 Beijing Declaration, Annex I,

<sup>22</sup> Preamble butir 5 IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments

[http://www.rgre.de/hg\\_iula\\_women.html](http://www.rgre.de/hg_iula_women.html), pada tanggal 28/03/2013 14:04:43

<sup>23</sup> point 12

pengembangan, pengelolaan, dan monitoring pelayanan. Perempuan memiliki kesetaraan untuk menyuarakan kondisi kehidupan lingkungannya, perumahan, distribusi air dan fasilitas kebersihan, termasuk transportasi publik. Kebutuhan dan kondisi kehidupan perempuan harus terarah dan diperhitungkan dalam semua perencanaan.<sup>24</sup>

c). Potret Keterlibatan Perempuan Dalam Pengambilan Keputusan

Unescap menyuguhkan laporan perbandingan keterwakilan perempuan dalam pemerintahan di tiga belas negara. Sebagian tabel yang dikemukakan terutama riset terhadap negara-negara di Asia dan Pasifik. Angka keterwakilan perempuan yang cukup tinggi dari India (33.35%), Pakistan (33%), dan Bangladesh (33.3%), yang menduduki jabatan di Pemerintah Daerah, walaupun dalam posisi manajemen senior agak rendah dan sama sekali tidak ada perempuan yang menjadi kepala daerah. Sementara itu, terdapat negara lain yang memiliki partisipasi perempuan yang rendah dalam Pemerintahan Daerah, yaitu Thailand dan Malaysia. Cukup mengagumkan dalam hal ini bahwa Filipina memiliki partisipasi perempuan yang cukup tinggi di level manajemen senior (32.5%) dan 18% kepala daerah.

Cukup mengagumkan mengenai keterwakilan perempuan sebagai kepala daerah di China dan New Zealand, yaitu 69% dan 26% berturut-turut. Dari keseluruhan data di atas, kecuali China, posisi perempuan dalam pengambilan keputusan sebagai pemegang kebijakan masih di bawah angka 50%. Paradigma keterbatasan perempuan tampaknya masih berpengaruh dalam hal ini.

Contoh tempat lain adalah Kanada. Kanada dikenal telah memimpin sebagai model terkait hak asasi manusia, kesetaraan gender, dan pemerintahan daerah. Bagaimanapun ternyata pada tahun 2004 dirasakan bahwa pemerintahan daerah di Kanada telah kehilangan reputasi internasional dalam peningkatan perempuan di pemerintahan daerah. Michael Adams mengedit suatu laporan pemantauan terhadap 152 pemerintahan daerah yang berbeda di Kanada mengenai partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di pemerintahan daerah. Dari keseluruhan, 86% Pemerintah Daerah tidak mencapai kesetaraan keterwakilan perempuan di Dewan. Berbagai Pemerintah Daerah melaporkan bahwa pendekatan konsultasi di bawah ini paling efektif untuk menarik perempuan agar berpartisipasi, yaitu *Public Meetings* (95 responses), *Open House* (66 responses), dan *Advisory Committees* (60 responses).<sup>25</sup>

Potret yang demikian tidak terlepas dari berbagai hambatan. Setidaknya, hambatan yang dapat diidentifikasi. Anggota *the Federation of Canadian Municipalities* (FCM) mengidentifikasi hambatan bagi perempuan dalam proses konsultasi di dalam komunitasnya, yaitu: keterbatasan informasi mengenai proses pemerintahan daerah, kekurangan teladan, isu-isu praktis seperti tempat penitipan anak, transportasi, uang, dan akses, dan tidak terdapat kebijakan kesetaraan gender.

Dari ketiga perspektif tersebut, maka alasan yang dapat dikemukakan mengenai urgensi partisipasi perempuan adalah a) Sebagai manusia, perempuan dan laki-laki memiliki kesetaraan hak dan kewajiban dasar. Maka dari itu keterlibatannya

---

<sup>24</sup> Butir 14

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 28.

dalam pemerintahan adalah perwujudan penikmatan hak-hak dan kebebasannya; b) Pemerintahan Daerah merupakan struktur sub-nasional yang terdekat dengan warga negara, termasuk perempuan. Atas dasar ini, perempuan seharusnya lebih memungkinkan dapat mengakses informasi dan rencana perumusan kebijakan; c) Sejauh ini masih sedikit negara-negara yang pemerintahan daerahnya sudah memiliki pencapaian keterwakilan perempuan yang seimbang sebagai pemegang kebijakan, baik di ranah legislatif, administrasi, manajemen, mau pun yudikatif. Maskulinisme pengambilan keputusan menyebabkan pemerintah daerah kurang peka terhadap perbedaan dampak kebijakan terhadap laki-laki dan terhadap perempuan; dan d) Indonesia termasuk negara yang memiliki komitmen untuk memegang prinsip non-diskriminasi, baik melalui hukum nasional maupun beberapa kesepakatan internasional.

Dengan demikian urgensi partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis adalah a) Sebagai manusia, perempuan dan laki-laki memiliki kesetaraan hak dan kewajiban dasar; b) Pemerintahan Daerah merupakan ujung tombak bagi perempuan untuk lebih memungkinkan dapat mengakses informasi dan rencana perumusan kebijakan; c) Sejauh ini masih sedikit negara-negara yang pemerintahan daerahnya sudah memiliki pencapaian keterwakilan perempuan yang seimbang sebagai pemegang kebijakan, baik di ranah legislatif, administrasi, manajemen, maupun yudikatif; dan d) Indonesia termasuk negara yang memiliki komitmen untuk memegang prinsip non-diskriminasi, baik melalui hukum nasional maupun beberapa kesepakatan internasional.

### **Ruang Lingkup dan Mekanisme Partisipasi Perempuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Menekankan bahwa misi IULA tidak dapat terlaksana tanpa kesetaraan dan integrasi yang sistematis dari perempuan ke dalam pengambilan keputusan secara demokratis di tingkat lokal. Di samping itu demokrasi tidak dapat terlaksana tanpa keterwakilan (*representation*), partisipasi (*participation*), dan pencantuman (*inclusion*) perempuan yang layak dalam proses pemerintahan daerah.<sup>26</sup> Berdasarkan uraian mengenai permasalahan dan tantangan di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa perempuan memiliki kesetaraan hak untuk bebas dari kemiskinan (*freedom from poverty*), diskriminasi, penurunan kualitas lingkungan (*environmental degradation*), dan ketidakamanan (*insecurity*).<sup>27</sup> Berikut dua pilihan utama perempuan untuk berpartisipasi mempengaruhi kebijakan publik.

*Pertama*; Menempati posisi sebagai pemegang kebijakan. Deklarasi IULA tentang Perempuan dalam Pemerintahan Daerah menekankan bahwa untuk menjawab tantangan perkembangan manusia yang berkelanjutan, merupakan hal yang krusial jika perempuan diberdayakan dan dilibatkan dalam pemerintahan daerah sebagai pengambil kebijakan, perencana, dan pengelola,<sup>28</sup> seperti anggota

---

<sup>26</sup>IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments.

[http://www.rgre.de/hg\\_iula\\_women.html](http://www.rgre.de/hg_iula_women.html), pada tanggal 28/03/2013 14:04:43, Butir 6

<sup>27</sup>*Ibid.*, Butir 9.

<sup>28</sup>IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments

[http://www.rgre.de/hg\\_iula\\_women.html](http://www.rgre.de/hg_iula_women.html), pada tanggal 28/03/2013 14:04:43, point 9

parlemen, hakim, pejabat tata usaha negara, kepala daerah. Untuk sistem pemilu, misalnya diyakini memiliki pengaruh langsung terhadap partisipasi perempuan dalam "decision-making bodies."<sup>29</sup>

Para ahli mencatat bahwa struktur dan organisasi partai politik dapat menjadi tantangan terhadap partisipasi perempuan. Lebih lanjut dikatakan sebagai berikut:

*"The impact of different types of party organizations and their internal culture, including clientelist parties, patronage-based parties and programmatic based parties, affect the influence of women within the party. Clientelist and patronage parties tend to have internal procedures that are poorly defined with rules that are likely to be ignored, and decision-making is dominated by a cadre of party elites who are, for the most part, men."*<sup>30</sup>

Hal lainnya yang menjadi tantangan perempuan setelah seleksi kandidat adalah, perempuan yang mencari posisi sebagai pemegang kebijakan seringkali terhambat oleh berbagai faktor seperti bagaimana mengimbangi kehidupan keluarga dan politik, keterampilan yang relevan, kekurangan jejaring. Pada intinya, lingkungan institusi politik tidak "ramah gender" dan menjadikan perempuan mengurungkan niatnya untuk memasuki dunia politik, seperti duduk berjam-jam di parlemen, jadwal-jadwal pertemuan partai politik, dan keterbatasan tempat penitipan anak.<sup>31</sup>

Kedua; Bergerak di area infrastruktur politik. Di atas telah diuraikan contoh peran penting partisipasi perempuan pada posisi sebagai non-pemegang kebijakan. Butir 194 Deklarasi IULA tentang Perempuan dalam Pemerintahan daerah menginspirasi bahwa di antara media partisipasi perempuan adalah "women's organizations, non-governmental organizations, trade unions, social partners, producers, and industrial and professional organizations."<sup>32</sup> Selain itu disebutkan pula komunitas lainnya dalam Butir 192 Beijing Platform for Action yaitu "the private sector, political parties, trade unions, employers' organizations, research and academic institutions, subregional and regional bodies and non-governmental and international organizations."<sup>33</sup>

Dengan demikian berbicara ruang lingkup partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan, diskursus yang dikemukakan oleh James L Creighton hingga saat ini belum dapat ditelusuri lebih jauh mengenai hal-hal kebijakan apa saja yang tidak membutuhkan partisipasi publik. Sehubungan dengan hal itu memungkinkan muncul pertanyaan baru: pengambilan keputusan yang mana yang tidak berdampak luas? Selama dikehendaki berpengaruh kepada keuangan daerah (APBD), dan atau bukan merupakan persoalan administratif pejabat tata usaha negara, berbagai urusan sangat memungkinkan berdampak pada kondisi ekonomi, pelayanan publik, kondisi lingkungan, atau politik. Maka dari itu, menjawab pertanyaan riset mengenai bagaimana ruang lingkup partisipasi perempuan dapat dijawab dengan seluruh bidang urusan pemerintahan daerah. Hal ini pun didukung oleh Deklarasi IULA bahwa "If local government is to meet the needs of both women and

---

<sup>29</sup> Report of the Expert Group Meeting, *Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership*, Division for the Advancement of Women Department of Economic and Social Affairs, Addis-Ababa, Ethiopia, 2005.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 16.

<sup>32</sup> IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments

[http://www.rgre.de/hg\\_iula\\_women.html](http://www.rgre.de/hg_iula_women.html), pada tanggal 28/03/2013 14:04:43, point 9

<sup>33</sup> *Beijing Platform for Action*

*men, it must build on the experiences of both women and men, through an equal representation at all levels and in all fields of decision-making, covering the wide range of responsibilities of local governments".* (cetak tebal. Pen.)<sup>34</sup>

### **Mekanisme Partisipasi Perempuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Beberapa mekanisme untuk meningkatkan kehadiran perempuan di lembaga legislatif yang terinspirasi dari James L. Creighton, dalam *The Public Participation Handbook* sebagai berikut:

1. Secara umum, partai politik dapat mengembangkan insentif bagi kehadiran perempuan untuk menjalani kampanye, menyediakan jejaring, pelatihan, pengembangan keterampilan, atau rancangan suatu target tertentu;
2. *Electoral quota* masih dipasang sebagai mekanisme yang paling banyak digunakan. Beberapa bukti di berbagai negara menunjukkan bahwa *quota* berdampak cepat dan langsung terhadap partisipasi perempuan. Di Argentina, partisipasi perempuan meningkat 5 sd 25 Persen, lalu hingga 30 persen dalam dua periode Pemilu. Rwanda sekarang memimpin perolehan angka partisipasi perempuan, dengan 48, 8 persen perempuan di parlemen. Perlu dicatat bahwa dalam proses transisi ini perlu ditargetkan waktu.<sup>35</sup>
3. Pengembangan pelatihan dan keterampilan. Sekali di kantor, perempuan dapat memperoleh keuntungan untuk meningkatkan efisiensi dan menjamin keberlangsungan. Pelatihan juga menjadi target bagi laki-laki untuk mengoptimalkan kemampuan mereka terhadap kompleksitas permasalahan perempuan dan untuk pemajuan perempuan di ruang publik.<sup>36</sup>

James L. Creighton juga menawarkan desain program partisipasi, yaitu<sup>37</sup> a) analisis keputusan (*Decision Analysis*), perencanaan proses (*Process Planning*), dan perencanaan implementasi (*Implementation Planning*).<sup>38</sup> Telah dikemukakan di atas bahwa di luar posisi perempuan sebagai pemegang kebijakan publik, partisipasi perempuan dapat diekspresikan melalui konsultasi publik. Maka dari itu tahapan penjarangan partisipasi publik yang dapat diadopsi dari Cheryl Saunders<sup>39</sup> sebaiknya dimulai dari a) *agenda setting*, yang memmanifestasikan kerangka acuan kerja. Di dalamnya sebaiknya termuat analisis keputusan mengenai kelompok perempuan mana sajakah yang paling relevan untuk dilibatkan sesuai tujuan yang hendak dicapai dari pengambilan keputusan tersebut; b) *Development and Design*, yang harus dapat menggambarkan pandangan-pandangan atau rujukan dari kekuatan-kekuatan politik yang relevan dan komunitas secara luas; dan c) *approval*, persetujuan

---

<sup>34</sup> Butir 11 Deklarasi IULA tentang Perempuan dalam Pemerintahan Daerah

<sup>35</sup> Tantangan di Indonesia, penetapan quota masih disalahartikan dengan memprioritaskan kedekatan keluarga. Di samping itu, karena kecenderungan partai gagal mengkader, maka memanfaatkan kader yang sudah populer. Yang tidak kalah buruknya adalah bahwa perempuan yang diusung cenderung dipaksakan tanpa memiliki kecakapan intelektual dan keteguhan moral, sehingga dimanfaatkan untuk "permainan" pihak pihak tertentu.

<sup>36</sup> James L. Creighton, *The Public Participation Handbook, Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, Jossey-Bass A Wiley Imprint, San Francisco, 2005, h. 27-84

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, h. 45.

<sup>39</sup> Cheryl Saunders, *Women and Constitution Making*, makalah, prepared for an international conference on *Women, peace building and Constitution Making*, Colombo, Sri Lanka, 2 - 6 May 2002.

dapat diberikan oleh badan perwakilan atau badan yang dipilih. Dalam proses inilah perempuan sebagai pemegang kebijakan memainkan perannya untuk mempengaruhi dan mengambil keputusan.

### Penutup

Penelitian menghasilkan kesimpulan bahwa urgensi partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis adalah a) Sebagai manusia, perempuan dan laki-laki memiliki kesetaraan hak dan kewajiban dasar; b) Pemerintahan Daerah merupakan ujung tombak bagi perempuan untuk lebih memungkinkan dapat mengakses informasi dan rencana perumusan kebijakan; c) Sejauh ini di masih sedikit negara-negara yang pemerintahan daerahnya sudah memiliki pencapaian keterwakilan perempuan yang seimbang sebagai pemegang kebijakan, baik di ranah legislatif, administrasi, manajemen, maupun yudikatif; dan d) Indonesia termasuk negara yang memiliki komitmen untuk memegang prinsip non-diskriminasi, baik melalui hukum nasional maupun beberapa kesepakatan internasional.

Batasan ruang lingkup partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih sulit ditelusuri indikatornya kapan suatu pengambilan keputusan tidak perlu melibatkan partisipasi perempuan. Hampir semua urusan pemerintahan berdampak terhadap kehidupan sosial, kondisi ekonomi, derajat kesehatan, dan pendidikan. Maka dari itu upaya representasi, partisipasi, dan pelibatan perempuan tampak penting baik secara formal maupun non formal. Sementara itu mekanisme partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dirancangan dengan beberapa dasar pengambilan kebijakan, seperti pengembangan insentif oleh partai politik terhadap perempuan, penetapan kuota, dan pengembangan pelatihan. Di luar posisi perempuan sebagai pemegang kebijakan publik, partisipasi perempuan dapat diekspresikan melalui konsultasi publik. Maka dari itu tahapan penjangkaran partisipasi publik yang dapat diadopsi dari dimulai dari a) *agenda setting*, yang memanifestasikan kerangka acuan kerja. Di dalamnya sebaiknya termuat analisis keputusan mengenai kelompok perempuan mana sajakah yang paling relevan untuk dilibatkan sesuai tujuan yang hendak dicapai dari pengambilan keputusan tersebut; b) *Development and Design*, yang harus dapat menggambarkan pandangan-pandangan atau rujukan dari kekuatan-kekuatan politik yang relevan dan komunitas secara luas; dan c) *approval*, persetujuan dapat diberikan oleh badan perwakilan atau badan yang dipilih. Dalam proses inilah perempuan sebagai pemegang kebijakan memainkan perannya untuk mempengaruhi dan mengambil keputusan.

Penelusuran kepustakaan dalam penelitian ini baru sebatas eksplorasi mengenai partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di pemerintahan daerah. Sebenarnya telah banyak kajian-kajian terdahulu yang mengungkap urgensi keterlibatan perempuan sebagai pemegang keputusan. Sebagai rekomendasi, maka dari itu, masih diperlukan spesifikasi penelitian untuk memotret di suatu lingkup tertentu mengenai bagaimana partisipasi perempuan dapat dieksplorasi dalam posisi bukan sebagai pemegang kebijakan dalam pemerintahan daerah.

### **Pustaka Acuan**

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Beijing Declaration and Platform for Action*, 1995.
- Convention on the Elimination on Discrimination Against Woman*, 1995.
- Creighton, James L., *The Public Participation Handbook, Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, Jossey-Bass A Wiley Imprint, San Francisco, 2005.
- Ibrahim, Anis, *Legislasi dan Demokrasi, Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In-TRANS Publishing Malang, 2008.
- IULA *World Wide Declaration of Local Self Government, adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993.*
- IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments*, 1998.
- Muluk, Khairul, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahann Daerah (Sebuah Kajian dengan pendekatan Berpikir Sistem)*, Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-Unibraw-Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Rauf, Maswadi Maswadi, dkk., *Indeks Demokrasi Indonesia 2010, Kebebasan Yang Bertanggungjawab dan Substansial, Sebuah Tantangan*, BPS, 2011.
- Report of the Expert Group Meeting, *Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership*, Division for the Advancement of Women Department of Economic and Social Affairs, Addis-Ababa, Ethiopia, 2005.
- Saunders, Cheryl., *Women and Constitution Making*, makalah, prepared for an international conference on *Women, peace building and Constitution Making*, Colombo, Sri Lanka, 2 - 6 May 2002.
- Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum
- Universal Declaration of Human Rights, 1948*
- Zuhro, R. Siti, (Ed.), *Peran Aktor Dalam Demokrasi*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2009.

### Website:

- “Partisipasi Perempuan dalam Politik Masih Rendah”, Jumat, 16 Desember 2011 | 14:58, dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/partisipasi-perempuan-dalam-politik-masih-rendah/14953>, pada tanggal 1 Desember 2013.
- [http://www.rgre.de/hg\\_iula\\_women.html](http://www.rgre.de/hg_iula_women.html), pada tanggal 28/03/2013 14:04:43