



**PERAN ANGGOTA DPRD PEREMPUAN DALAM PEMBENTUKAN
KBEIJAKAN DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI
JAWA TENGAH BERBASIS DEMOKRASI DELIBERATIF**

Fajar Ahmad Setiawan*, Ani Purwanti, Lita Tyesta A.L.W
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Email : fajarfajar93@gmail.com

Abstrak

Semenjak diberlakukanya kebijakan *Affirmative Action*, perempuan Indonesia berkesempatan untuk terlibat dalam kegiatan politik. Namun meningkatnya jumlah partisipasi perempuan di panggung politik tidak seimbang dengan kultur politik yang dapat menunjang performa perempuan. Keterwakilan perempuan yang seharusnya memperjuangkan kepentingan perempuan nyatanya masih terhambat, peran mereka dalam proses legislasi pun dipertanyakan. Konsep demokrasi deliberatif menjelaskan alur formasi opini di masyarakat menjadi dasar terbentuknya hukum melalui prosedur diskursus. Penelitian ini berfokus pada peran perempuan dalam proses-proses diskursus dalam pembentukan kebijakan di DPRD Provinsi Jawa Tengah untuk menjawab pertanyaan penting, “Apakah perempuan DPRD tersebut benar-benar memperjuangkan kepentingan perempuan ?”

Kata Kunci : Pembentukan Kebijakan, Politik Perempuan, Demokrasi Deliberatif

Abstract

Since the enactment of Affirmative Action policy, Indonesian women had a chance to contribute in political activities. However, the increasing amount of women's participation in politics does not balance with it's political culture that should be support their performance. The representation of women in parliament which are supposed to fight their interest are, in fact, still hampered, yet their role in legislation are questionable. The concept of deliberative democracy illustrate the plot of will-and-opinion formation of society into legal basis which through the processes of discourse. The research are mainly focused to women's role in discourse procedures which in the process of policy making in Central Java Parliament to answer an important question, "Does the women's parliament really fight women's interest ?"

Keywords: Policy Making, Women Politics, Deliberative Democracy

I. PENDAHULUAN

Perempuan di Indonesia, dalam hal ini dapat dikatakan sebagai individu dan kelompok yang ter subordinasi/terdiskriminasi dalam mendapatkan keadilan maupun kesetaraan dibandingkan laki-laki. Memang bila ditilik secara sosiologis, masyarakat Indonesia memiliki struktur sosial yang cenderung bersifat patriarki dalam budaya suku-suku atau masyarakatnya. Sehingga

hal ini justru berakibat pada pengalihan peranan wanita hanya sebagai pendukung dari sistem yang ada, atau sering dikatakan hanya berperan pada sektor domestik dalam kehidupan bermasyarakat. Dari bentuk subordinasi inilah, pada akhirnya muncul pertanyaan dimana keadilan dan kesetaraan yang dijamin oleh demokrasi sebagai sistem yang lebih baik dari sistem pemerintahan lainnya.



Pada dasarnya ketidakadilan yang sering dipermasalahkan perempuan adalah krisis kehadiran perempuan dalam ranah publik dikarenakan minimnya aksesibilitas mereka untuk terlibat. Perempuan tidak bisa mengekspresikan keberadaan dan aspirasi mereka untuk dapat didengar dan dilaksanakan demi kesetaraan gender. Namun nyatanya, ranah publik sebagai akses vital dan strategis bagi arus aspirasi di masyarakat memiliki corak yang sangat patriarkis dan maskulin¹. Ruang publik adalah satu-satunya ruang yang dapat menciptakan suatu aturan yang adil dan setara terhadap perempuan di dalam bermasyarakat. Namun karena struktur sosial yang patriarkis justru mengakibatkan perempuan dipinggirkan dari sarana untuk menyuarakan kepentingannya untuk dapat berperan setara dalam masyarakat.

Parlemen atau Lembaga legislatif adalah ruang publik yang sangat strategis bagi suatu negara, karena disinilah dibuat dan ditentukan kebijakan-kebijakan yang menyangkut masyarakat. Hadirnya perempuan dalam parlemen merupakan indikator vital bagi negara yang memberlakukan prinsip demokrasi dalam pemerintahannya. Ide tentang perlunya peran perempuan di parlemen inilah yang pada akhirnya dapat menentukan bagaimana perempuan dapat berkontribusi bagi masyarakat

maupun kaum perempuan itu sendiri dalam kebijakannya. Gagasan mengenai keterlibatan perempuan dalam parlemen ini pada akhirnya dapat menentukan bahwa perempuan dapat diperlakukan secara adil dan setara. Setidaknya melalui keterwakilan perempuan dalam parlemen dapat membantu wawanita untuk mendapatkan kesejahteraannya dan mencegah mereka mendapat suatu perlakuan yang diskriminatif dan eksploitatif melalui aturan hukum yang dibentuk nantinya dalam parlemen.

Untuk dapat masuk dan berkiprah dalam kancah lembaga perumus perundang-undangan, minimnya partisipasi perempuan dalam kancah politik inilah yang menjadikan corak gagasan kebijakan-kebijakan yang dibuat cenderung tidak didasari oleh ide-ide akan keperempuanan dan gender. Akibatnya, hukum yang ditetapkan tersebut justru terdominasikan oleh kuasa laki-laki sehingga hukumnya tidak menganut kesetaraan gender. Maka, peran perempuan yang lebih intens dalam ranah legislatif sangatlah diperlukan karena hanya perempuan sendiri lah yang bisa memperjuangkan kepentingan mereka sendiri.

Indonesia meratifikasi Konvensi CEDAW dengan UU No. 7 tahun 1983 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap

¹ Patriarkis dan Maskulin adalah corak simbol *presence* yang melambangkan kehadiran dan andil dari seorang laki-laki secara sosial. Simbol ini berkomunikasi secara non-verbal melalui pemahaman kognitif manusia. Melalui simbol, suatu ide atau gagasan dapat diimplementasikan

kedalam kesadaran manusia. Dalam hal ini, maskulinitas, membentuk kesadaran dalam masyarakat yang berakibat pada terbentuknya struktur sosial masyarakat yang patriarkis. Lihat Pierre Bourdieu, *Dominasi Maskulin*, Jalasutra, Jakarta, 2010, hal. 1-3

Wanita (*Convention on the Elimination of All-Forms of Discrimination Against Women*) dengan pensyaratan (*reservation*) terhadap Pasal 29 ayat (1). Berikut pasal 29 ayat (1) Konvensi CEDAW :

“Setiap perselisihan antara dua atau lebih negara mengenai penafsiran atau penerapan Konvensi ini yang tidak diselesaikan melalui perundingan, diajukan untuk arbitrase atas permohonan salah satu di antara negara-negara tersebut. Jika enam bulan sejak tanggal permohonan untuk arbitrase pihak-pihak tidak dapat bersepakat mengenai penyelenggaraan arbitrase itu, salah satu dari pihak-pihak tersebut dapat menyerahkan perselisihan itu kepada Mahkamah Internasional melalui permohonan yang sesuai dengan peraturan Mahkamah itu”.

Ratifikasi oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadikan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan Konvensi sebagai hukum formal dan bagian dari hukum nasional. Pasal 7 (2) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa “Ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional.”

Konsekuensi dari ratifikasi Konvensi internasional ialah bahwa Negara Peserta yang meratifikasi konvensi memberikan komitmen mengikatkan diri untuk menjamin melalui peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan tindakan khusus sementara mewujudkan kesetaraan dan keadilan

antara laki-laki dan perempuan serta terhapusnya segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

Setelah peratifikasian Konvensi CEDAW oleh pemerintah Indonesia, *affirmative action* merupakan amanah terapan dari Konvensi CEDAW yang harus dilaksanakan pemerintah. *Affirmative action* melalui kuota 30% keterwakilan hanyalah salah satu upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara kuantitatif. Keterwakilan secara kuantitatif ini tidak akan berarti banyak jika perempuan yang duduk di lembaga legislatif tidak dapat mewakili dan mengartikulasikan kepentingan perempuan dengan baik. Oleh karena itu keterwakilan secara kuantitatif juga perlu diimbangi dengan kualitas perempuan yang duduk dalam lembaga tersebut.

Berimplikasi pada diratifikasinya CEDAW, munculnya semangat perempuan untuk parlemen pada akhirnya menjadi suatu perhatian khusus bagi negara-demokrasi seperti Indonesia. Sistem Pemilihan Umum (selanjutnya disebut sebagai Pemilu)- merupakan salah satu faktor utama yang signifikan dalam menentukan tingkat keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Berbagai macam bentuk gerakan perempuan untuk mendukung diberlakukannya *Affirmative action*, yakni tindakan khusus sementara yang ditujukan untuk membuka kesempatan golongan minoritas –dimana dalam kasus ini adalah perempuan- untuk terlibat dalam sistem demokrasi di lembaga legislatif.

Secara khusus, Undang-undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan

DPRD (UU Pemilu) sebagai salah satu dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2014 juga telah mencantumkan beberapa pasal yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan. Ketentuan yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut terkait dengan beberapa substansi, yaitu :

- a. Persyaratan partai politik yang dapat menjadi peserta pemilu, diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf e dan Pasal 15 huruf d;
- b. Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, diatur dalam asal 55 Pasal 56 ayat (2), Pasal 58, Pasal 59 ayat (2), Pasal 62 ayat (6), dan Pasal 67 ayat 92);
- c. Penetapan calon terpilih, diatur dalam Pasal 215 huruf b.

Secara kuantitas, jumlah perempuan di parlemen pada masa reformasi dapat dikatakan terdapat banyak kemajuan daripada pemilu-pemilu sebelumnya di zaman Orde Baru. Hal ini dapat dibuktikan dengan data meningkatnya persentase jumlah perempuan dari waktu ke waktu sesudah reformasi, yakni tahun 1999 yang hanya terdapat 9% representasi perempuan, tahun 2004 persentase representasi perempuan meningkat menjadi 11,3%, dan di pemilu tahun 2009 lalu jumlah representasi perempuan meningkat drastis menjadi 17,9% dari total keseluruhan kursi parlemen, khususnya DPR RI.²

Di provinsi Jawa Tengah sendiri, pada tahap pencalonan caleg 2014 terdapat 38 partai politik peserta pemilu di Jawa Tengah yang mendaftarkan bakal calon 1415 dengan jumlah bakal calon perempuan sejumlah 489 atau 34,55%. Berdasarkan hasil verifikasi yang dilakukan KPU Provinsi Jawa Tengah, jumlah Daftar Calon Sementara (DCS) adalah 1.372 orang, jumlah caleg menjadi 1.328 dengan keterwakilan perempuan : 55 (33,9%). Selanjutnya dalam Daftar Calon Tetap (DCT), jumlah caleg menjadi 1.328 dengan keterwakilan perempuan sejumlah 448 orang (33,73%) untuk seluruh Daerah Pemilihan (Dapil). Apabila dilihat pada tiap Dapil, terdapat 18 partai politik yang tidak dapat memenuhi kuota perempuan hingga 30%.³

Data-data tersebut menunjukkan capaian keterwakilan perempuan sebagai calon anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah masih jauh dari harapan meskipun dari aspek regulasi yaitu ketentuan pasal 533 dan 55 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD telah memberi kepastian keterwakilan perempuan diberikan kuota sejumlah 30% sebagai calon anggota legislatif dengan sistem zipper. Mandat UU kepada partai politik peserta Pemilu adalah menyusun daftar calon secara berselang-seling, pada setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan.

² Wahidah Zein Siregar, "Representasi Perempuan di DPR, DPD, MPR, dan DPRD 2009-2014: Komposisi, Peran dan Tantangan Perempuan Parlemen," dalam *Jurnal Perempuan* vol. 18 no. 4 (2013): hal. 29

³ Ida Budhiarti, "Memperjuangkan Keterwakilan Perempuan Untuk Kesetaraan dan Keadilan" dalam Buletin Badan Koordinasi Wanita Provinsi Jawa Tengah, 2014

Namun bila kita lihat dalam praktiknya, perintah menyusun daftar bakal calon secara berselang-seling belum dilaksanakan secara konsisten oleh partai politik. Sebagai contoh pada Dapil Jateng I yang terdiri dari Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kabupaten Salatiga, dan Kabupaten Kendal) terdapat 9 (sembilan) partai politik yang menempatkan bakal calon perempuan pada nomor urut 3 (tiga). Sementara, ditinjau dari aspek teori yang dimaksud dengan sistem zipper adalah daftar calon yang berselang-seling perempuan, laki-laki dan seterusnya sebagai bentuk tindakan afirmasi yang menempatkan perempuan pada nomor urut 1 (satu) yang diyakini sebagai nomor urut strategis dalam sistem proporsional tertutup maupun terbuka.⁴

Hambatan implementasi sistem zipper yang dilakukan setengah hati oleh partai politik bukan satu-satunya permasalahan representasi perempuan. Masih terdapat anggapan terhadap perempuan yang dinilai tidak memiliki kemampuan atau kualitas untuk berkiprah di bidang politik yang setara dengan laki-laki dan rendahnya komitmen partai politik dalam implementasi kebijakan *affirmative action*. Calon legislatif perempuan pada pemilu 2009 mendapat tantangan tafsir atas amar putusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK No. 22-24/PUU-IV/2008, MK membatalkan ketentuan penetapan calon terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 214 huruf a,b,c,d,e UU No. 10 tahun 2008. Pembatalan terhadap ketentuan tersebut dimaknai terdapat perubahan

terhadap tata cara penetapan calon-calon terpilih menjadi suara terbanyak.

Penetapan calon terpilih dengan formula suara terbanyak menjadi momok yang merugikan bagi calon perempuan. Karena posisi dan pengalaman perempuan yang terdeterminasi pengaruh patriarki di ranah politik sehingga perempuan dapat jauh tertinggal dalam aspek sosial, pengalaman, maupun finansial sehingga perlu akan konsistensi dari *affirmative action* dalam penyelenggaraan pemilu. Adapun hal ini dibuktikan dari dampak hasil *judicial review* MK terhadap jumlah caleg perempuan yang terpilih pada periode 2009-2014 mengalami penurunan hingga sebesar 18%. Hasil ini perlu ditambah dengan catatan bahwa peningkatan kuantitas anggota legislatif perempuan tidak selalu berbanding lurus dengan kualitasnya. Hal ini disebabkan banyak partai politik yang belum siap untuk merekrut dan membekali anggota perempuannya, sehingga mereka hanya akan “asal comot”, demi pemenuhan kuota namun tidak diikuti dengan proses pembekalan anggota legislatif perempuan yang diarahkan pada pembelajaran politik gender sehingga menjadikan peranan perempuan dalam perumusan kebijakan tidaklah beresensi pada kepentingan gender.

II. METODE PENELITIAN

Apabila ditinjau dari judul penelitian yang dipilih, penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian kualitatif. Menurut Lexy J. Moleong sebagaimana dikutip Herdiansyah,

⁴ Loc.Cit

penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dengan konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.⁵ Data-data utama yang dibutuhkan dalam penelitian ini tidak berupa angka-angka atau tidak dapat diangkakan. Analisis data penelitian ini menggunakan kata-kata, bukan dalam bentuk angka (rumusan statistic). Penelitian kualitatif sering menggunakan perspektif interpretatif. Bourdieu salah satunya, menggunakan metode kualitatif sebagai cara untuk menginterpretasikan skema-skema simbolik yang ada dalam interaksi-interaksi manusia dengan sekitar.⁶ Selain itu, peneliti juga menggunakan pendekatan *socio-legal research*. Karena dipandang hukum timbul dari suatu proses sosial dan hukum memberikan gejala-gejala sosial dalam masyarakat. Dasar penggunaan pendekatan ini adalah dengan melihat adanya hubungan yang erat dan timbale balik antara hukum dengan masyarakat. Selain menggunakan aspek non-hukum doktrinal, peneliti juga menggabungkan dengan metode pendekatan legal yakni penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma dalam bentuk analisa proses

pembentukannya sesuai dengan metode rasio komunikatif yang dikembangkan oleh Habermas. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum tentang peran perempuan dalam pembentukan kebijakan di lembaga legislatif berbasis demokrasi deliberatif.

Penelitian ini dikategorikan sebagai *Socio-legal Research* yakni penelitian hukum yang menggunakan kajian-kajian interdisipliner dari bidang ilmu-ilmu sosial untuk menganalisa suatu fenomena hukum.

Menurut Sulistyowati Irianto, penelitian adalah suatu bangunan logika, yang dari awal sampai akhir harus merupakan rangkaian yang saling menjelaskan satu sama lain. Harus ada suatu kesatuan alur dari awal sampai akhir. Kesatuan alur itu bersumber dari tesis yang dibuat, yang menjadi tulang punggung dari keseluruhan penelitian.⁷ Kata "*socio*" dalam *sociolegal studies* merepresentasi keterkaitan antar konteks di mana hukum berada. Itulah sebabnya mengapa ketika seorang peneliti sosiolegal menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, mereka sering tidak sedang bertujuan untuk member perhatian pada sosiologi atau ilmu sosial yang lain, melainkan tetap terfokus pada hukum dan ilmu hukum. Sebagai *school of thought* yang baru, studi ini melalui berbagai buku mutakhir dan jurnal sudah

⁵ Haris Herdiansyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk Ilmu-ilmu Sosial*, Salemba Humanika, Jakarta, 2010, hal. 9

⁶ Pierre Bourdieu, *op.cit.*, hal. 29 dengan kesimpulan penulis sendiri karena karakteristik perspektifnya yang mengadaptasi metode kualitatif.

⁷ Sulistyowati Irianto, *Praktik Penelitian Hukum : Perspektif Sosiolegal* dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta (ed.), *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, Buku Obor, Jakarta, 2009. Hal. 299

menggambarkan teori, metode, dan topik-topik sosiolegal yang kokoh.

III. HASIL PENELITIAN

A. PEMBENTUKAN

KEBIJAKAN DI DPRD PROVINSI JAWA TENGAH

1) GAMBARAN UMUM DPRD PROVINSI JAWA TENGAH

DPRD Provinsi Jawa Tengah adalah lembaga perwakilan bersistem satu kamar yang mencakup wilayah representasi Jawa Tengah. DPRD Jawa Tengah beranggotakan 99 orang yang merupakan calon anggota legislative terpilih dari 10 daerah pemilihan pada Pemilihan Umum Legislatif tahun 2014.

DPRD Jawa Tengah dalam system pemerintahan Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 315 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa DPRD Provinsi berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Dengan kata lain, berbeda dengan DPR RI yang merupakan lembaga legislatif yang berdiri sejajar dan mandiri dengan pemerintah pusat, DPRD Jawa Tengah adalah satu kesatuan dengan pemerintahan daerah.

2) KEDUDUKAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN

Dalam sistem Pemerintahan Daerah terdapat Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara

pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Perdebatan tentang isu kedudukan DPRD menyentuh pertanyaan mendasar yakni apa kejelasan kedudukan DPRD dalam administrasi pemerintahan ? Apakah DPRD didudukkan secara tegas sebagai salah satu dari 3 lembaga pilar pemerintahan dalam konsep *trias politica* ataukah diposisikan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berarti merupakan posisi yang subordinat terhadap kekuasaan Kepala Daerah.

Pemberian posisi DPRD dalam sistem otonomi daerah diperkenalkan sebagai badan legislatif daerah melalui diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai Badan

Eksekutif Daerah. Lebih dari itu, ditegaskan dalam pasal 16 ayat (2) bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Di samping itu, undang-undang ini juga mendudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Peneguhan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat diperkuat lagi dengan pemberian hak yang berbobot politik besar, yakni hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota.⁸ Lebih dari itu, DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. Bahkan, pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan DPRD tersebut diancam dengan pidana kurungan karena merendahkan martabat dan kehormatan atau lebih dikenal dengan *contempt of parliament*.⁹

Sebagian ahli mencatat bahwa penguatan posisi DPRD melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadikan DPRD periode 2000-2004 sebagai fenomena *legislative heavy* yakni porsi kekuasaan dan kewenangan yang berlebih dibanding dengan yang dimiliki Badan Eksekutif Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota,

serta jajaran perangkatnya). Kondisi yang disebabkan kekuasaan yang berat sebelah ke badan legislatif menyebabkan intimidasi politik yang berpengaruh kuat terhadap posisi kekuasaan eksekutif di pemerintahan daerah sehingga kemungkinan akan adanya *impeachment* terhadap kepala daerah. Fenomena yang demikianlah yang mendorong Pemerintah Pusat dan DPR RI untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Revisi ini dilakukan untuk mengurangi dominasi DPRD atas kepala daerah. Rumusan kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar dan hampir mirip kembali kepada suasana lembaga legislatif di era orde baru namun tetap memberikan kewenangan dan hak yang wajar kepada DPRD dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD direposisi dari Badan Legislatif Daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3) PROSEDUR PEMBENTUKAN KEBIJAKAN DI DPRD JAWA TENGAH

Pasal 127 Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁸ Lihat Pasal 19 ayat (1) huruf (a) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

⁹ Lihat Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Provinsi Jawa Tengah menjelaskan prosedur umum pembentukan peraturan daerah. Berikut isi pasal tersebut :

- 1) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Gubernur
- 2) Rancangan peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Gubernur disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik
- 3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai :
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
 - b. Pencabutan Peraturan Daerah; dan
 - c. Perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
- 4) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 5) Setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti dan Tim ahli.
- 6) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan berdasarkan Program pembentukan Peraturan Daerah
- 7) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Gubernur dapat menghajikan Rancangan

Peraturan Daerah di luar program pembentukan Peraturan Daerah :

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Akibat kerjasama dengan pihak lain; dan
- c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Peraturan Daerah dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah

Pasal 129 Peraturan DPRD Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah mengatur mengenai prosedur pengusulan Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Gubernur. Isi pasal tersebut antara lain :

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur diajukan dengan surat Gubernur kepada Pimpinan DPRD Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 131 Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah mengatur mengenai prosedur pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang

diusulkan. Isi pasal tersebut antara lain :

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Gubernur dibahas oleh DPRD dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama
 - 2) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II
 - 3) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi :
 - a. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dan Gubernur dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :
 1. Penjelasan Gubernur dalam Rapat Paripurna DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah
 2. Pemandangan umum Fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
 3. Tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum Fraksi
 - b. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :
 1. Penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan gabungan Komisi, Pimpinan Badan Pembentukan Peraturan Daerah, atau Pimpinan Panitia Khusus dalam Rapat Paripurna DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
 2. Pendapat Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Daerah;
 3. Tanggapan dan/atau jawaban Fraksi terhadap pendapat Gubernur
 - 4) Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi :
 - a) Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPRD yang didahului dengan :
 1. Penyampaian laporan Pimpinan Komisi/Pimpinan gabungan Komisi/Pimpinan Panitia Khusus/Pimpinan Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang berisi proses pembahasan, pendapat Fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c; dan
 2. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan Rapat Paripurna DPRD
 - b) Pendapat akhir Gubernur
 - 5) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a angka 2 tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak
- Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Gubernur Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu

4) ANALISA PEMBENTUKAN KEBIJAKAN DI DPRD JAWA TENGAH DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI DELIBERATIF

Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah dianalisa dalam perspektif konsep Demokrasi Deliberatif, memuat usaha-usaha yang menekankan posisi DPRD sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat yang sesungguhnya yang tidak sekedar tunduk pada pemerintah daerah

meskipun hanyalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Prosedur pembentukan peraturan daerah sebagaimana termaktub dalam Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah adalah prosedur pembentukan kebijakan yang bersifat deliberasi antar pihak-pihak kolektif dimana perbincangan dialami sebagian besar tidak sebagai antar aktor individu yang mewakili wilayahnya namun sebagai kesatuan kolektif yang terikat pada alat-alat kelengkapan DPRD (Fraksi, Komisi, gabungan Komisi, badan-badan, dan panitia-panitia). Adanya alat-alat kelengkapan DPRD menunjukkan bahwa proses deliberasi di dalam DPRD bertingkat-tingkat dimana hal ini bertujuan untuk membagi-bagi peta permasalahan, memfokuskan tiap-tiap bagian permasalahan tersebut dalam berbagai alat kelengkapan, serta pemerataan pembagian tugas aspirasi dari Anggota DPRD.

Posisi Anggota DPRD sebagai individu aktor yang mewakili langsung aspirasi dari masyarakat di wilayah yang ia wakili berada pada ranah diskursif di luar prosedur-prosedur diskursus formal DPRD. Adanya masa reses, kunjungan kerja, dan kegiatan badan-badan DPRD, dan panitia-panitia DPRD merupakan sarana bagi Anggota DPRD untuk menyerap aspirasi. Tidak hanya itu saja, andil-andil kehendak politis yang bersifat strategis mempunyai peran yang besar dalam proses-proses deliberasi ini. Sebagai penyampung aspirasi masyarakat, DPRD pun seringkali berperan menjadi mediator

perselisihan antar pihak-pihak yang berkonflik di masyarakat dan seringkali perselisihan ini melibatkan pihak administratif (instansi pemerintah) dengan masyarakat.

Konsep Demokrasi Deliberatif Jurgen Habermas menekankan legitimasi hukum yang didasari pada konsensus dari diskursus-diskursus yang intersubjektif yang berjalan dalam proses-proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Bila kita memahami prosedur-prosedur kekuasaan legislatif dalam proses pembentukan peraturan daerah sebagai prosedur-prosedur komunikasi, maka kedaulatan rakyat tidaklah dipahami secara eksklusif hanya berada di lingkungan DPRD saja. Kedaulatan rakyat sebagai prosedur komunikasi justru memungkinkan adanya keanekaragaman bentuk-bentuk gerakan aspiratif di masyarakat. Disinilah letak kekuasaan legislatif tersebut sebagai sebuah prosedur komunikasi. Kemajemukan gerakan-gerakan aspiratif dalam berbagai bentuk ruang publik (termasuk DPR) menyumbangkan sudut-sudut pandang yang berbeda-beda, dan suara-suara aspiratif mereka membentuk jaringan-jaringan komunikasi yang bersifat anonim yang mesti diperhitungkan oleh para penguasa administratif. Dengan kata lain, proseduralisasi ide kedaulatan rakyat tak lain daripada multiplikasi dan pluralisasi pusat-pusat deliberasi politis dan penyebaran hak-hak komunikasi dan hak-hak partisipasi. Demokrasi Deliberatif hendak menembus eksklusivitas proses deliberasi dalam parlemen dan memperluasnya hingga ke batas akhir ruang publik.

Metode sirkulasi formasi opini dan aspirasi yang berada di DPRD tercakup dalam bentuk keterwakilan pada aktor individu namun ia bekerja dalam suatu perkumpulan kolektif melalui alat-alat kelengkapan DPRD. Adanya komisi, fraksi, dan alat-alat kelengkapan lainnya mempengaruhi proses-proses deliberasi baik di luar maupun di dalam prosedural DPRD. Terutama eksistensi fraksi partai politik sebagai organisasi politik yang mempengaruhi keputusan-keputusan yang keluar dari DPRD. Dalam prosedur komunikasi, tidak dapat ditampik bahwa adanya andil-andil konkret yang terdapat dalam individu aktor mempengaruhi proses pembentukan kebijakan. Di *Realpolitik*, nyata adanya bahwa justru kontribusi-kontribusi kritis muncul dari seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai pengaruh yang sangat besar.

B. PERAN PEREMPUAN ANGGOTA DPRD DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN

Peran perempuan dalam politik adalah aspek yang dinamis dari suatu kedudukan politis. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka hal tersebut berarti ia telah menjalankan suatu peranan. Setiap orang mempunyai bermacam-macam peranan yang berasal dari pola pergaulan hidupnya. Hal tersebut berarti bahwa peranan

menentukan apa yang diiperbuatnya bagi masyarakat. Peranan lebih menekankan fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses. Menurut Soekanto¹⁰, suatu peranan atau role mencakup tiga hal yaitu :

- a) Norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat
- b) Suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
- c) Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial

Peranan menunjukkan keterlibatan diri atau keikutsertaan individu-individu ataupun kelompok-kelompok yang melakukan suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu atas tugas atau bukti yang sudah merupakan kewajiban dan harus dilakukan sesuai dengan kedudukannya.

Partisipasi perempuan dalam kancah politik di Indonesia kahir-akhir ini mencuat seiring dengan berlangsungnya proses reformasi yang bertujuan mewujudkan pemerintahan yang lebih transparan dan demokratis. Partisipasi perempuan selalu mengaitkan dengan bagaimana kekuatan politik perempuan, maka

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 217

dari itu perlu dijelaskan kaitan politik dengan kekuatan (*power*). Dalam *Thesaurus of Oxford Dictionary* tahun 1995, *power* diasosiasikan sebagai kekuatan, daya, otoritas, kekuasaan, kendali, dominasi, kekuasaan, dan lain-lain. Pengertian-pengertian itu merupakan atribut yang sangat maskulin. Jika dihubungkan dengan konsep ketidakadilan gender, maka maskulinitas pada kata-kata tersebut biasanya dikonotasikan dengan laki-laki karena biasanya yang memegang kendali, yang mendominasi, yang mempunyai otoritas, yang mempunyai kekuatan adalah laki-laki. Sehingga berbicara tentang politik, yang juga berarti kekuasaan, adalah dunia laki-laki. Bias gender memang dapat terlihat di berbagai teks, termasuk di dalam istilah seperti politik.¹¹

Sebagai anggota dewan/legislatif, peneliti pada umumnya menilai bahwa apa yang dikerjakan oleh anggota dewan perempuan cukup merepresentasi kekuatan mereka baik sebagai individu maupun sebagai perwakilan perempuan dalam berperan di tiap proses-proses pengambilan keputusan di DPRD. Hal ini mengandung pengertian, didalam keterbatasan baik jumlah maupun situasi kultural yang harus dihadapi para perempuan, para anggota dewan perempuan masih bekerja optimal untuk

memperjuangkan kepentingan perempuan. Walaupun jumlah perempuan di dewan masih kecil, akan tetapi menurut pengamatan peneliti perempuan yang ada di dewan sudah berusaha memperjuangkan kepentingan perempuan.

Berkaitan dengan kinerja anggota dewan terlihat bahwa perempuan yang duduk di dewan sudah menunjukkan perjuangannya, terutama dalam hal anggaran untuk kegiatan perempuan, minimum 5%.¹² Setidaknya idealisme perempuan sudah di perjuangkan. Dari hasil wawancara diperoleh informasi bahwa para anggota yang ada di DPRD provinsi, tengah berjuang dan ada beberapa yang telah berhasil., diantaranya kegiatan-kegiatan publik pada mata anggaran dinas-dinas. Disana bisa dilihat terdapat penguatan modal, kelompok dan pemberdayaan perempuan dari berbagai sektor.

Fenomena parpol masih keberatan perempuan di tempatkan pada urutan jadi, meskipun tidak terjadi di Partai Golkar. Terutama parpol yang bersifat agamis, dimana seorang perempuan belum dianggap mampu untuk menjadi pemimpin. Sehingga penempatan perempuan tersebut hanya sebagai pelengkap saja dan hanya ditempatkan pada posisi urutan nomor tiga kebawah.. Adapun perempuan yang masuk ke nomor urut atas atau nomor jadi, dikarenakan memang perempuan

¹¹ Lovenduski, Joni dan Azza Karam. *Perempuan di Parlemen : Membuat Suatu Perubahan* dalam Karam, Azza, et.al (ed.), *Perempuan di Parlemen : Bukan Sekadar Jumlah, Bukan Sekadar Hiasan*, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta. Diterjemahkan

oleh Arya Wisesa dan Widjanarko dari *Women in Parliament : Beyond Number*, IDEA, 1998, hal 13-14

¹² Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah Rukma Setyabudi pada tanggal 5 Maret 2016

tersebut benar-benar aktif dan mempunyai peran penting pada partai politik tersebut. Tapi itu jumlahnya bisa dihitung dengan jari. Mengenai pekerjaan di dewan antara perempuan dan laki-laki tidak ada perbedaan. Apa yang dikerjakan oleh legislatif laki-laki juga dikerjakan oleh legislatif perempuan. Menurut narasumber, para anggota yang ada di DPRD provinsi, tengah berjuang dan ada beberapa yang telah berhasil, diantaranya kegiatan-kegiatan publik pada mata anggaran dinas-dinas. Disana bisa dilihat terdapat penguatan modal, kelompok dan pemberdayaan perempuan dari berbagai sektor. Peran partai politik memang diperlukan sekali, agar mempunyai kader-kader militan perempuan yang mampu terjun ke lapangan, bersama-sama masyarakat. Mereka seharusnya membuat program kerja yang menyentuh tentang kepedulian masyarakat. Terutama program bagi perempuan dan ibu-ibu rumah tangga. Bukan ceramah yang diberikan tapi wujud nyata berupa pelatihan dan pengkaderan perempuan politik.

Perempuan mampu untuk menjalani kehidupan di bidang politik, setidaknya sama dengan laki-laki. Bahkan bila dicermati perempuan lebih konsisten didalam perjuangannya lewat jalur politik. Alasannya adalah karena sifat keibuan, dan ketekunan yang dimiliki oleh perempuan, maka sistem politik yang dijalaninya adalah mempergunakan bahasa yang halus, penuh kelembutan dan bertanggung jawab. Diharapkan adanya perdamaian diantara sesama anggota partai politik di Indonesia. Subjek masih merasa perlu ada rangsangan dengan target

sampai 30%, karena masih banyak perempuan di Indonesia yang mampu secara personal, tapi mereka tidak menyadari. Oleh karena itu perlu terus menerus di gerakan-gerakan perempuan politik yang sadar akan persamaangender. Jumlah 30% keterlibatan perempuan menurut subjek cukup untuk saat ini, untuk merangsang perempuan-perempuan Indonesia yang lain. Tapi di waktu mendatang, subjek menghimbau tidak perlu ada pembatasan antar perempuan dengan laki-laki. Jika memang perempuan mampu, dapat diberi kesempatan untuk berkompetisi di lapangan. Berkaitan dengan beberapa masalah yang dihadapi perempuan, maka subjek memberikan saran upaya-upaya sebagai berikut:

Pertama, masalah kemampuan perempuan, SDM perempuan harus diasah dari waktu ke waktu perlu diadakan pelatihan-pelatihan peningkatan kemampuan sesuai dengan minat dari perempuan tersebut

Kedua, pandangan masyarakat, saat ini telah berubah banyak diantara keluarga di Indonesia saat ini merasa bangga apabila ada diantara anggotakeluarganya dapat masuk di kegiatan partai politik. Karena dianggap sebagai pemimpin.

Ketiga, hambatan psikologis, Masih banyak perempuan yang menganggap dirinya hanya koncowiking bagi suaminya dan keterbatasan waktu yang harus di bagi antar keluarga dan kegiatan politik. Namun hambatan psikologis ini dapat diatasi dengan pendekatan secara pribadi dengan memberikan contoh-contoh atau bukti nyata perempuan yang telah berhasil menjadi politikus,

juga sukses dalam membina keluarga

Keempat, masalah pendidikan, Pendidikan politik dapat didapatkan oleh perempuan lewat jalur pendidikan formal maupun non-formal. Formal perlunya peningkatan studi lanjutan yang mempunyai focus ke politik dan non-formal mengikuti pelatihan-pelatihan yang mulai sering diadakan oleh partai politik maupun LSM-LSM dan juga harus rajin membaca buku-buku kepustakaan yang relevan

Kelima, masalah budaya, Memang budaya di setiap daerah berbeda, tapi budaya itu dapat disikapi dengan pendekatan dan pemahaman kultur tentang suatu daerah. Jiwa daerah/budaya tersebut berbasis agamnis, tentunya perempuan politik tersebut harus dapat menyesuaikan diri terhadap lingkungan atau daerah yang diwakilinya. Dengan menghargai pandangan-pandangan masyarakat. Hal yang perlu dibenahi adalah kesadaran perempuan itu sendiri akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia. Mendorong peningkatan perempuan lewat pengkaderan. Mulai dari anak-anak tingkat SMP, SMA, mahasiswa. Mereka di ikut sertakan dalam pelatihan-pelatihan seni dan budaya, juga tentang pelatihan berdasarkan minat dan bakat, juga lewat event-event olah raga. Dengan demikian akan tumbuh kecintaan perempuan di hatinya tentang kehidupan politik secara nyata. Dengan jumlah kuota 30%, kepentingan perempuan dapat tercapai. Tetapi para perempuan tersebut juga harus sadar bahwa banyak hal yang dapat didapatkan / diperjuangkan lewat lembaga

legislatif, dan banyak perempuan yang masuk akan membawa banyak perubahan bagi dunia politik di Indonesia, khususnya perempuan dan kesetaraan gender. Kiat-kiat sukses yang dapat dilakukan agar keterwakilan perempuan dapat ditingkatkan adalah, dengan membentuk kelompok-kelompok di masyarakat, baik kelompok perempuan tani, nelayan, buruh/pekerja, home industri dan paduan suara dll. Sebagai suatu kegiatan merangsang perkembangannya, setiap kelompok tersebut dapat dilombakan. Hal tersebut juga dapat digunakan untuk membuka wawasan dan semangat baru bagi kelompok bersangkutan. Sebagai anggota dewan mereka dapat memfasilitasi kegiatan-kegiatan kelompok-kelompok perempuan di masyarakat. Baik dengan membawa nama partai atau tidak.

Dalam konteks politik praktis, kualitas actor agar dapat berkontribusi dalam prosedur-prosedur komunikasi berdasarkan pada *bargaining capital* yang dimiliki. Kekuatan tersebut tidak hanya dalam aspek materiil ekonomi saja, namun lebih bernilai dari segi immaterial yakni *power* atau kekuasaan. Tolok ukur aktifnya peran perempuan anggota DPRD dalam proses pembentukan kebijakan tidak dapat ditampik bahwa sangat dipengaruhi oleh kekuasaan dan jabatan dari anggota dewan itu sendiri. Hal ini mempengaruhi situasi politik yang dihadapi seluruh perempuan anggota DPRD.

Kultur komunikasi di DPRD Jawa Tengah secara eksplisit tidak mendiskriminasi perempuan. Akan tetapi dalam praktik demokrasi, politik adalah arena pertarungan

modal kekuasaan. Di era globalisasi, *gender equality* sudah menjadi tren sehingga bahasan-bahasan yang memprioritaskan gender hanya terbatas pada syarat kuantitatif. Sedangkan dalam kriteria kualitatif, gender bukanlah sumber modal kekuasaan.¹³ Pada tahap ini, pemikiran feminisme liberal yang menjadi dasar *Affirmative action* menghantam titik kritis.

Habermas pada dasarnya mengkritisi pemikiran feminisme liberal yang menjadi poros politik hukum gender pada saat ini. Dalam diskursus praktis, gender termasuk dalam klaim kesahihan yang sebenarnya patut diuji dalam arena diskursus. Prosedur diskursus digunakan untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan atau klaim yang teramat terfragmentasi dan beragam untuk disaring melalui pemahaman bersama sehingga menghasilkan consensus. Bila telah tercapai consensus, maka telah terjadi pengintegrasian formasi opini yang terfragmentasi dalam masyarakat yang kompleks ke dalam ranah intersubektivitas dalam diskursus. Actor (perempuan) dan actor lainnya disini berperan sebagai perwakilan berbagai isu-isu yang terjadi dalam lingkup permasalahan yang dirangkum sang actor untuk dibawa ke dalam arena diskursus.

Habermas menyimpulkan telah terjadi salah analisa dalam gerakan feminisme dalam mengidentifikasi

kondisi ketertindasan mereka yang berakibat pada eksklusivitas gerakan perempuan yang justru memisahkan mereka dari proses-proses integrasi social di masyarakat yang justru seharusnya menjadi arena mereka untuk memperjuangkan emansipasi. Singkat kata, kondisi ketertindasan perempuan harus dilihat dalam konteks disintegrasi social di masyarakat, sehingga dalam arena diskursus perempuan harus mendasarkan kepentingannya sebagai bagian dari masyarakat dan bertujuan untuk kemaslahatan umum.

Konsep gotong-royong dan musyawarah mufakat yang menjadi budaya bangsa Indonesia mengarahkan emansipasi pergerakan perempuan tidak Cuma terbatas pada hak-hak eksklusif gendernya saja namun juga harus bertujuan integrasi total di masyarakat yang kompleks. Sebagaimana Habermas tekankan dalam konsep Demokrasi Deliberatif, bahwa kekuasaan legislative senantiasa tidak pernah lepas dari sumber-sumber kekuasaan komunikatif dari berbagai unsur di masyarakat, dan kekuasaan tersebut harus terus berjalan sesuai prosedur-prosedur diskursus.

C. KENDALA DAN UPAYA AGAR PEREMPUAN ANGGOTA DPRD TERLIBAT AKTIF

¹³ Judith Butler, seorang posfeminis, menjelaskan bahwa gender pada dasarnya adalah performativitas yang repetitif sehingga menjadi sesuatu yang determinan terhadap manusia. Tindakan-tindakan awal manusia mengenali diri mereka melalui alat kelamin menjadi penanda awal tindakan performatif (mendramatisir, seperti adegan

teater. —ed) selanjutnya yang diulang, direproduksi seiring waktu, sehingga menciptakan atmosfer sosial yang mengatur dan melegitimasi dikotomi gender menjadi biner (laki-laki dan perempuan). Lihat Judith Butler, *Gender Trouble : Feminism and the Subversion of Identity*, Routledge, New York, 1996, hal. 171

DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai anggota dewan khususnya dalam proses pembentukan (kebijakan) peraturan daerah, perempuan Anggota DPRD terdapat beberapa kendala dan analisa upaya yang diambil, yaitu :

- a) Minimnya keterbukaan kesempatan bagi perempuan untuk berkiprah di bidang politik. Meskipun sebelumnya telah dipaparkan bahwa tidak ada tendensi diskriminasi gender dalam lingkungan DPRD, tetapi kondisi diskriminatif tersebut tetap ada dalam pendelegasian kader. Hal ini terlihat dari Fraksi PKS yang selama dua periode tidak mempunyai Anggota DPRD perempuan, serta Fraksi Partai Nasdem yang juga tidak mempunyai Anggota DPRD perempuan. Disertai pula jumlah perbandingan anggota DPRD perempuan dengan laki-laki, walaupun pada periode ini telah mengalami peningkatan namun tetap tidak sesuai harapan logis sebagaimana ide *affirmative action* di realisasikan yakni 25 perempuan dari total 99 orang Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah atau sekitar 24,7%. Fenomena partai politik yang enggan untuk menaruh calon legislatif (caleg) perempuan dalam nomor urut atas, dan hanya menjadikan perempuan sebagai syarat partai untuk mendelegasikan kader, yang

dimana diprioritaskan laki-laki.

- b) Kemampuan dan pengetahuan politik dan hukum yang relatif kurang. Anggota DPRD berasal dari berbagai daerah dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang beragam. Hal ini berakibat pada *plotting person* di wilayah yang salah karena kurangnya pengetahuan Anggota DPRD tersebut akan ranah komisi yang ia tempati. Anggota DPRD sebagai legislator wajib mengetahui prosedur-prosedur pembentukan peraturan dan proses-proses yang mengiringi pembentukan peraturan tersebut. Namun fakta yang terjadi, berdasarkan observasi, sering terjadi *missunderstanding* antara DPRD dan Pemerintah terutama dalam permasalahan perancangan peraturan daerah. Partai politik sebagai organisasi politik masih lalai dalam pendidikan kader yang berkualitas dengan prinsip *the right man in the right place*.
- c) Kaderisasi perempuan partai politik yang tidak memperhatikan kesadaran gender. Kurangnya pendidikan atas kesadaran gender adalah penyebab utama terjadinya kolonialisasi antara perempuan yang bermodal dengan perempuan yang proletar sehingga patut dipertanyakan kredibilitas representatif mereka terhadap isu-isu perempuan. Hal ini mengakibatkan kurang

pekanya perempuan Anggota DPRD untuk mengangkat isu-isu yang responsif gender.

- d) Iklim politik yang patriarki Mayoritas tetaplah mayoritas, patriarkis tetaplah bercokol di berbagai aspek walaupun di masyarakat modern sekalipun. Tendensi untuk mempertahankan dominasi maskulin tetap muncul meskipun secara implisit. *Affirmative action* setidaknya telah menjamin secara legal bahwa perempuan harus selalu dilibatkan dalam proses-proses pengambilan keputusan dan pembentukan peraturan di DPRD. Namun potensi-potensi akan opresi terhadap perempuan tetaplah ada. Anggapan-anggapan yang merendahkan perempuan Anggota DPRD tetap berpotensi untuk muncul sehingga perempuan Anggota DPRD secara implisit seakan kembali dikoreksi oleh asumsi-asumsi maskulin yang mayoritas sehingga membatasi perkembangannya sebagai representasi gender.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan seluruh hasil penelitian dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Prosedur pembentukan peraturan daerah di DPRD Provinsi Jawa Tengah bersifat deliberasi diskursus bertingkat. Sifat representatif dalam DPRD tidak mengacu pada individu anggota DPRD

sebagai representasi wilayah Anggota DPRD itu sendiri melainkan sebagai kesatuan diskursus dari pihak-pihak kolektif yang terikat pada alat-alat kelengkapan DPRD. Metode sirkulasi formasi opini dan aspirasi di DPRD tercakup dalam bentuk perwakilan kolektif yang dibagi-bagi dalam alat kelengkapan DPRD sebagai perkumpulan kolektif. Hal ini bertujuan untuk memetakan dan memilah permasalahan di Jawa Tengah sekaligus memfokuskan kinerja tiap-tiap diskursus pada aspek dari aspirasi yang dibahas. Namun dengan pola diskursus yang bertingkat-tingkat melalui alat kelengkapan DPRD, prosedur paripurna kemudian hanya mengutamakan laporan hasil agenda para alat kelengkapan DPRD sebagai kesatuan kolektif aspirasi dan cenderung mengindahkan kontribusi kritis para aktor secara individu. Lalu posisi DPRD dalam pemerintahan daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki posisi yang setara dengan Gubernur dalam proses pembentukan peraturan daerah. Namun posisi DPRD yang masuk dalam kesatuan pemerintahan daerah dengan Pemerintah Daerah/Gubernur cenderung menjadikan DPRD sebagai subordinasi dari kekuasaan Pemerintah Daerah. Melalui prosedur diskursus, formasi-formasi opini dan aspirasi yang ada dapat

- dihimpun dan ditransformasikan ke dalam kekuasaan administratif sehingga menjadi peraturan daerah yang legitim dan dapat merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang dirumuskan dalam prosedur pembentukan.
2. Perempuan yang menjadi Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 2014-2019 berjumlah 25 orang dari total 90 orang atau sekitar 24,7%. Jumlah ini meningkat sejumlah 1 orang dari periode sebelumnya. Meskipun tidak mencapai 30% dan tidak ada yang menjabat sebagai pimpinan DPRD, tetapi kedudukan perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah tidak bisa dibilang marjinal secara politik. Hal ini terlihat dari banyak perempuan Anggota DPRD yang mempunyai pengaruh kuat dan menjabat posisi strategis di DPRD seperti Ketua Fraksi, Wakil Komisi, dan lain-lain. Berdasarkan penelitian penulis terhadap para narasumber, terlihat bahwa faktor pengalaman dan *bargain capital* menjadi sumber utama perempuan Anggota DPRD untuk dapat berkontribusi dan berpengaruh besar dalam tiap-tiap proses pembentukan kebijakan. Tidak keseluruhan perempuan Anggota DPRD dapat berkontribusi penuh dalam proses-proses pembentukan (kebijakan) peraturan daerah. Adanya persaingan pengaruh dan kekuasaan, senioritas, dan paradigma Anggota DPRD yang pragmatis dan oligark sehingga menjadi kendala tersendiri bagi wajah-wajah baru Anggota DPRD.
 3. *Affirmative Action* yang membuka kesempatan perempuan untuk berpartisipasi di politik dengan margin minimal 30% bagi partai politik belum berdampak sistematis di DPRD Provinsi Jawa Tengah, karena jumlah perempuan Anggota DPRD yang belum mencapai 30% representasi. Politik partai yang cenderung mengutamakan kader laki-laki menghambat perkembangan representasi perempuan. Konsep *plotting person* yang melenceng juga dapat menghambat arus sirkulasi formasi opini dan aspirasi perempuan karena kapabilitas Anggota DPRD yang ditempatkan di bidang yang tidak tepat. Minimnya pengetahuan Anggota DPRD dalam politik hukum dan dalam materi pengarusutamaan gender mengakibatkan agenda kepentingan representasi perempuan terhambat. Langkah yang harus diambil untuk mengantisipasi kendala-kendala tersebut terletak pada pendasaran ideologis pengaturan representasi perempuan politik yang berlandaskan feminisme liberal yang harus dirombak. Perombakan tersebut mengintegrasikan kepentingan perempuan menjadi bagian dari kepentingan masyarakat

umum sehingga dapat mereduksi anggapan patriarkis karena tercapainya kesejahteraan perempuan adalah indicator suksesnya sistem demokrasi Indonesia dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. LITERATUR

- Asshidiqie, Jimly *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Butler, Judith *Gender Trouble : Feminism and the Subversion of Identity*, Routledge, New York, 1996
- Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms : Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996
- Hardiman, F. Budi, *Demokrasi Deliberatif : Menimbang "Negara Hukum" dan "Ruang Publik" dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta, 2009
- Irianto, Sulistyowati (ed.), *Perempuan & Hukum : Menuju Hukum Yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, YOI, Jakarta, 2006
- Irianto, Sulistyowati dan Sidharta (ed.), *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, YOI, Jakarta, 2009
- Kusuma, Candra, *Penelitian Interdisipliner tentang Hukum*, Epistema Institute, Jakarta, 2013

Luhulima, Achie Sudarti, *Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia dalam Perempuan & Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan* (ed. Sulistyowati Irianto), YOI, Jakarta, 2006

McCarthy, Thomas, *The Critical Theory of Jurgen Habermas*, MIT Press, Cambridge, 1978

Soemitro, Ronny Hanitjo, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985

S

B. MAJALAH DAN ARTIKEL ILMIAH

- Budhiarti, Ida, "Memperjuangkan Keterwakilan Perempuan Untuk Kesetaraan dan Keadilan" dalam Buletin Badan Koordinasi Wanita Provinsi Jawa Tengah, 2014
- Lovenduski, Joni dan Azza Karam. *Perempuan di Parlemen : Membuat Suatu Perubahan* dalam Karam, Azza, et.al (ed.), *Perempuan di Parlemen : Bukan Sekadar Jumlah, Bukan Sekadar Hiasan*, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, tanpa tahun
- Siregar, Wahidah Zein, "Representasi Perempuan di DPR, DPD, MPR, dan DPRD 2009-2014 : Komposisi, Peran dan Tantangan Perempuan Parlemen" dalam Jurnal Perempuan Vol. 18 No. 4, 2013