

BAB 4

UPAYA MEMBUKA RUANG PUBLIK PEREMPUAN

Pemerintah pusat sudah mencoba menghapuskan persoalan diskriminasi perempuan dalam berbagai ranah kehidupan. Upaya ini ditunjukkan dengan melahirkan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang kebijakan pengarusutamaan gender, berikut adanya upaya ratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan hak-hak politik perempuan (CEDAW) melalui UU No. 7 Tahun 1984. Akan tetapi jika hal itu tidak diiringi dengan perubahan paradigma berpikir masyarakat yang didominasi oleh cara berpikir “laki-laki”, maka kebijakan dan ratifikasi konvensi itu tinggallah menjadi catatan usang yang tidak mampu membuat perubahan sosial ke arah yang lebih baik dan lebih adil bagi sesama manusia.

Adalah menarik mengkaji teks dengan menggunakan kaca mata feminis postmodernis. Aneka ragam refleksi hadir dan mengerucut pada simpul-simpul kecil yang laik dijadikan sebagai renungan atas hasil dekonstruksi aneka rupa argumentasi dalam masalah pengetahuan, makna, dan representasi. Representasi laki-laki sebagaimana diungkap Lacan seperti dikutip Ariyani (1999, h. 66) senantiasa lebih kuat dan perempuan senantiasa tertinggal jauh dalam wacana simbolik. Buah pikir Lacan itu sejalan dengan hasil penelitian WRI. Secara umum, perempuan dalam politik dan kebijakan publik dalam politik lokal masih direpresentasi dengan menggunakan bahasa, pemikiran, dan kebudayaan yang maskulin, meskipun dijumpai ada pengecualian tertentu seperti halnya yang terjadi di Aceh. Dalam teks tertulis menunjukkan adanya upaya untuk melakukan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Akan tetapi, dalam teks praktis tidaklah seiring sejalan, sebagaimana yang dapat dilihat pada pembahasan Bab 2 dan Bab 3.

Secara umum Perda-Perda yang berkaitan dengan partisipasi perempuan dalam politik dan kebijakan publik lokal dalam politik lokal bersifat netral gender. Dengan demikian, tidak serta merta perempuan dapat secara langsung duduk dalam wilayah publik, sebab sifat netral gender itu bukan berarti bebas nilai. Hal ini bahkan, terkait erat dengan nilai-nilai sosial budaya yang melingkupinya. Penyebabnya tidak lain karena adanya hegemoni patriarkal yang membidani lahirnya interpretasi teks yang seksis. Keadaan ini yang menunjukkan bahwa teks Perda berikut keputusan para pengambil kebijakan di dalam politik lokal didominasi oleh bahasa maskulin sehingga kurang mampu mengakomodir kepentingan perempuan. Oleh karena itu, sangat logis jika perempuan yang duduk dalam politik formal di daerah tidak representatif. Selain itu, kekhawatiran menguatnya kekuasaan lokal yang mengabaikan kepentingan perempuan bukannya tidak beralasan. Hal itu dapat dilihat dengan munculnya sejumlah isu perempuan di daerah yang cenderung mendiskriminasi perempuan. Misalnya, isu kepemimpinan perempuan, jilbab dan pemisahan ruang publik berdasarkan gender, perempuan dan kesusilaan, perempuan dan tenaga kerja, perempuan dan pendapatan daerah, perempuan dan APBD, perempuan dan sumber daya alam, perempuan dan kesehatan reproduksi, perempuan dan adat, serta perempuan dan peraturan kepegawaian. Kesepuluh isu itu menunjukkan bahwa Perda-Perda berikut kebijakan publik yang diambil oleh para pengambil kebijakan di tingkat lokal belum sepenuhnya “ramah” terhadap kepentingan perempuan. Hal itu diperburuk oleh kuatnya hegemoni patriarkal berikut *phallogocentris*¹-nya yang mengemuka dalam nilai-nilai budaya lokal, yang cenderung menutup ruang publik perempuan dalam politik lokal. Kalaupun hal itu dibuka, secara umum perempuan dalam politik lokal masih diposisikan dalam jabatan yang stereotipe perempuan, seperti menjadi seksi konsumsi ataupun sekretaris.

Usaha untuk menyelesaikan persoalan diskriminasi perempuan melalui pembuatan peraturan hukum merupakan ruang yang harus diisi oleh gerakan perempuan dan kesetaraan gender agar tidak kembali ke arah praktik yang merugikan perempuan. Oleh karena itu, dekonstruksi atas teks berikut interpretasi Perda yang hidup dalam hegemoni budaya patriarkal merupakan kebutuhan mendesak yang harus segera dilakukan. Dengan cara itu diharapkan hadir teks dan interpretasi teks Perda dalam

“wajah” dan bahasa yang *androgen*², sehingga ia mampu mengakomodir kebutuhan dan kepentingan perempuan dan laki-laki sesuai dengan kondisi dan posisi yang dihadapi. Hal itu dapat diinterpretasikan bahwa ketika akan memproduksi teks, dalam hal ini Perda, perlu dipahami bahwa cara berada, berpikir, dan bahasa perempuan dianggap akan menutup kemungkinan terjadinya keterbukaan, pluralitas, dan perbedaan dengan laki-laki. Artinya, jika dalam konteks kekinian bahasa perempuan yang tidak muncul dalam teks berikut interpretasi teks atas Perda harus diperjuangkan, maka menjadi sebuah “kewajiban” berbagai pihak yang terlibat di dalamnya untuk memiliki *political will* menghadirkan hal itu. Jika hal itu mampu diwujudkan, bukan hanya perempuan saja yang diuntungkan, akan tetapi semua pihak akan mendapatkan manfaat.

Meskipun demikian, WRI mencatat adanya perubahan yang berarti dalam beberapa teks peraturan daerah, yakni tercantumnya permasalahan gender yang belum pernah tercantum sebelumnya. Masalah ini bisa dikenali tentunya karena usaha-usaha untuk mengenali persoalan diskriminasi terhadap perempuan dan jawaban pemerintah Indonesia melalui peraturan perundang-undangan seperti UU No. 7 Tahun 1984 hingga Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000. Akan tetapi pencantuman masalah ini adalah satu langkah yang menjadi pendahulu langkah-langkah berikutnya yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan untuk menjawab permasalahan secara nyata. Membuat rumusan kebijakan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan adalah upaya satu tahap. Langkah berikut yang harus dilakukan adalah membuat kebijakan operasional agar secara berangsur-angsur kebijakan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dapat dilaksanakan.

Pemerintah propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) misalnya, merumuskan dengan jelas bahwa diskriminasi berdasarkan jenis kelamin perlu dihapuskan. Sebuah rumusan yang menggambarkan identifikasi permasalahan yang sangat jeli mengingat, misalnya, data yang diterbitkan pada tahun 2001 menggambarkan tidak ada perempuan yang duduk sebagai anggota DPRD Banda Aceh. Contoh lain bisa dilihat pada rumusan yang tercantum dalam Pola Dasar Pembangunan Daerah Gianyar 2001-2005 yang menyatakan bahwa kondisi sosial budaya setempat menjadi hambatan untuk mewujudkan kesetaraan gender.

Akan tetapi identifikasi isu gender ini kemudian diturunkan dalam bentuk kebijakan yang tidak sesuai. Program yang menjadi prioritas Pemerintah Gianyar dalam bidang gender, misalnya, berbentuk kegiatan pembinaan kesejahteraan keluarga dan pembinaan peranan wanita. Pemerintah Gianyar tidak mungkin menyelesaikan persoalan hambatan sosial budaya jika hanya membuat kebijakan yang tetap bersandar pada asumsi untuk menguatkan peran domestik perempuan. Untuk mengatasi hambatan yang ada, pemerintah Gianyar seharusnya membuka ruang lain bagi perempuan, bukan dengan jalan menguatkan domestikasi perempuan tetapi berusaha menciptakan peran baru bagi perempuan dengan menyadari dan menimbang peran perempuan sebagai pekerja dan sebagai anggota yang berperan aktif menentukan kelangsungan komunitas.

Asumsi bahwa perempuan identik dengan dunia domestik merupakan wacana yang mendasari penolakan terhadap ide partisipasi aktif perempuan dalam kehidupan publik. Hal yang sama juga terjadi pada perumusan kebijakan konkrit pemerintah NAD, yang mengalokasikan dana untuk membeli peralatan masak atau menjahit dalam program pemberdayaan perempuan. Peran perempuan yang diisolir dalam sektor domestik merupakan produk wacana maskulin dalam struktur politik formal, penentu kebijakan di tingkat pemerintah daerah. Pencantuman identifikasi masalah gender tidak diikuti dengan perubahan cara pandang terhadap masalah gender itu sendiri, yang terletak pada definisi peran laki-laki dan perempuan dalam masyarakat.

Definisi peran ini juga diperkuat oleh interpretasi atas agama dan budaya yang dilakukan oleh pengambil kebijakan. Walaupun teks peraturan daerah yang dibuat sebenarnya netral gender, pelaksanaan yang mengakibatkan perubahan peran perempuan mengundang penolakan. Contohnya seperti yang terjadi di Tasikmalaya, saat lima orang camat perempuan terpilih, anggota DPRD menolak dengan alasan pemimpin perempuan tidak sesuai dengan visi Islami yang telah ditetapkan oleh daerah Tasikmalaya. Penolakan ini menimbulkan reaksi dari tokoh-tokoh perempuan yang

menolak menerima interpretasi visi Islami yang demikian. Peraturan daerah yang ada pada dirinya sendiri tidak membatasi peran perempuan dalam politik, akan tetapi interpretasi atas peraturan tersebut menjadi ruang perdebatan antara wacana maskulin dan wacana feminin.

Dominasi wacana maskulin dalam institusi politik dan budaya perlu diintervensi agar nilai-nilai wacana feminin dapat diakomodir oleh institusi tersebut, salah satunya melalui pembuatan peraturan tertulis yang dengan tegas mencantumkan prinsip anti-diskriminasi, maupun dengan pembuatan kebijakan *affirmative action*. Seperti yang dikemukakan oleh Irigaray, sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bab 2, bahwa suatu tatanan dapat terlihat bukan saja dari apa yang mengemuka, tapi juga dari apa yang tak dikemukakannya. Partisipasi politik perempuan misalnya, tidak dirumuskan dan tercantum dalam peraturan daerah karena belum dianggap penting atau mendesak bagi kelangsungan pemerintahan daerah. Hal ini mengemuka sebagai permasalahan, akan tetapi tidak diikuti dengan pembuatan peraturan daerah untuk mengatasinya.

Maskulinitas wacana institusi pemerintahan daerah juga terlihat melalui representasi perempuan yang dilakukan dalam peraturan daerah yang dibuat. Jumlah perempuan yang sangat sedikit dalam struktur politik formal yang akan melakukan pengambilan keputusan publik membuat representasi perempuan pun berlangsung tanpa bisa diakses oleh perempuan sendiri. WRI mencatat sembilan isu dari berbagai Perda yang WRI temukan selama jalannya penelitian, yang dapat menggambarkan representasi perempuan dalam Perda dari delapan daerah seperti yang telah dibahas dalam bab 2. Dari ke sepuluh isu tersebut WRI mengambil dua kesimpulan sehubungan dengan peran perempuan, sebagai berikut:

1. Tolok ukur nilai dalam sebuah komunitas. Peraturan penggunaan jilbab atau pemisahan ruang publik diterapkan sebagai tolok ukur pelaksanaan visi Islami atau Syariah Islam seperti yang terjadi di Tasikmalaya dan NAD. Aturan tampilan publik yang berubah sesuai dengan penerapan nilai Islam dalam peraturan daerah hanya mencantumkan perubahan untuk penampilan perempuan, sedangkan untuk laki-laki tidak dicantumkan sama sekali. Norma sosial masyarakat yang direpresentasikan melalui cara berpakaian hanya diberlakukan pada satu kelompok dengan sex tertentu tanpa berkonsekuensi kepada kelompok sex yang lainnya.

Hal lain yaitu ketika norma kesucilaan dilanggar seperti dalam kasus pekerja seks dan konsumennya, maka judul berita di media massa mengacu pada pekerja seks perempuan. Yang menjadi sasaran amuk massa adalah si perempuan pekerja seks sementara lelaki konsumen bisa bebas dari amuk tersebut.

2. Ibu dan pemelihara keluarga. Representasi perempuan sebagai ibu yang memelihara dan melakukan kegiatan rumah tangga adalah representasi dominan yang muncul dalam teks peraturan daerah dan penganggaran. Jika perempuan dilibatkan dalam sebuah organisasi kerja di daerah, maka seringkali perannya adalah sebagai Sekretaris (tukang catat atau pembuat surat), seksi Konsumsi atau sebagai bagian Kesejahteraan Sosial. Kegiatan yang dinyatakan sebagai 'pemberdayaan perempuan' adalah penyuluhan tentang kesejahteraan keluarga dan pelajaran keterampilan memasak atau jahit menjahit. Program pemberdayaan perempuan yang didanai oleh pemerintah dalam APBD hanya kegiatan PKK. Sementara representasi peran biologis perempuan sebagai ibu tidak direpresentasikan dalam kebijakan kesehatan reproduksi yang memadai. Sukabumi misalnya, memiliki angka kematian ibu yang sangat tinggi, akan tetapi tidak membuat Perda khusus untuk mencegah atau menanggulangi keadaan tersebut.

Kegiatan perempuan yang dilakukan di ruang publik seperti bekerja dan berdagang yang memberikan kontribusi pada perekonomian daerah tidak direpresentasikan dalam berbagai Perda yang berdampak pada perempuan. Salah satu contoh adalah kebuisan Perda kota Mataram terhadap isu buruh migran perempuan yang menjadi korban kekerasan. Perda yang dihasilkan kota Mataram berkisar pada masalah menjadikan buruh migran sebagai sumber pendapatan daerah, akan tetapi tidak memberikan upaya pencegahan dan perlindungan buruh migran dari kekerasan.

Representasi perempuan dalam perda tidak jauh bergeser dari representasi perempuan dalam GBHN 1978 dan 1984 seperti yang telah dibahas dalam Bab 2 dan Bab 3. Tatanan politik yang baru ternyata tetap membuat perempuan kesulitan mendapatkan saluran untuk menjalankan kepentingannya. Kepentingan perempuan tidak terwadahi dalam tatanan yang maskulin karena permasalahan perempuan *tidak tampak* dalam sistem wacana maskulin. Jikapun perempuan mendapatkan akses ke

dalam struktur tatanan politik, ia kesulitan mendefinisikan permasalahan perempuan dalam sistem bahasa maskulin. Misalnya dalam kasus walikota Sukabumi, Hj. Molly mampu mengidentifikasi tingginya Angka Kematian Ibu sebagai masalah mendesak daerahnya. Akan tetapi ia tidak memiliki perangkat yang mendukung untuk mengangkat persoalan ini menjadi peraturan daerah sehingga tetap tidak menjadi prioritas dalam penanganannya dalam program pemerintahan Sukabumi.

Partisipasi perempuan dalam politik terhambat oleh budaya yang mendefinisikan perempuan dalam pembagian kerja tradisional sebagai ibu sekaligus pekerja domestik. Padahal kenyataan bahwa perempuan adalah juga pekerja di ruang publik bukanlah hal yang asing bagi tiap budaya. Hambatan bagi partisipasi perempuan juga terjadi karena pada peraturan daerah tidak tercantum dengan jelas perlunya perempuan mengisi jabatan-jabatan publik. Sebagian besar peraturan masih menggunakan definisi perempuan sebelum adanya peraturan yang menyatakan pentingnya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dan pengarusutamaan gender. Bahkan sebuah Perda di Sukabumi mendefinisikan gender sebagai “peran serta wanita dalam pembangunan”. Definisi yang mengakibatkan beban ganda bagi perempuan tersebut sudah lama dikritik oleh penggiat masalah keadilan gender diberbagai daerah dan negara. Nilai-nilai lama yang bertahan dalam tatanan politik dan pengambil keputusan membuat peran perempuan dalam ranah publik sangat sedikit diakui dan perempuan tetap dalam posisi termarginalisasi dalam arena politik formal dan pengambilan keputusan.

Berdasarkan simpulan penelitian di atas, banyak hal yang bisa dikaji dan diimplementasikan berkaitan dengan topik penelitian ini, hal yang harus segera ditangani menurut WRI, adalah sebagai berikut:

1. Pelatihan sensitivitas gender bagi para pengambil kebijakan di tingkat pemerintah lokal secara berkesinambungan sehingga isu-isu seputar: kepemimpinan perempuan, jilbab dan pemisahan ruang publik berdasarkan gender, perempuan dan kesusilaan, perempuan dan tenaga kerja, perempuan dan pendapatan daerah, perempuan dan APBD, perempuan dan sumber daya alam, perempuan dan kesehatan reproduksi, perempuan dan adat, berikut perempuan dan peraturan kepegawaian dapat ditata ulang untuk menghadirkan Perda dan Kebijakan Publik Lokal yang sensitif gender.
2. Bertolak dari butir 1, maka secara khusus isu APBD juga harus ditindaklanjuti secara serius oleh pemerintah daerah, sehingga menghasilkan APBD yang sensitif gender, terutama pengalokasian anggaran yang berkaitan dengan retribusi, kesehatan reproduksi, pemberdayaan perempuan, perempuan dan kerja serta pendidikan.
3. Melakukan kajian lebih mendalam atas isu perempuan dan perda yang tertuang dalam butir 1 dengan menggunakan perspektif feminis, sehingga para pengambil kebijakan di tingkat lokal dan nasional ketika akan meninjau ulang berbagai Perda di atas berikut ketika akan membuat Perda baru memiliki data akurat dan mampu menjawab persoalan secara efektif dan efisien.
4. Membuat dan melakukan rencana aksi atas hasil temuan butir 1, 2 dan 3 berikut bersinerginya berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) baik di tingkat lokal maupun nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat multikultural yang berkesetaraan dan berkeadilan gender.
5. Substansi yang terkandung dalam UU Pemilu pasal 65 ayat (1), tentang 30% kuota perempuan untuk duduk dalam lembaga legislatif sebaiknya secara eksplisit tertuang dalam Perda dan melingkupi pula lembaga pemerintahan yang lainnya seperti di eksekutif dan yudikatif.
6. Melakukan penelitian lapangan lebih lanjut dan mendalam tentang representasi perempuan di ruang publik dalam politik lokal. Penelitian tersebut dengan jalan selain studi pustaka juga melakukan wawancara mendalam terhadap pelaku dan masyarakat umum yang dikenai dampak oleh kebijakan politik lokal tersebut.

Catatan:

¹ *Phallogocentris* yang dimaksudkan disini adalah memusatkan segala hal dan perhatian pada kepentingan laki-laki, yang dalam bahasa latinnya disebut dengan *phallus*, Ensiklopedia Feminisme, Maggie Humm, hal. 341, 2002.

² Yang dimaksud *androgen* dalam tulisan ini adalah bahasa yang digunakan mengakomodir kebutuhan perempuan dan laki-laki, sehingga teks tidak didominasi oleh wacana laki-laki. Istilah itu merujuk pada Humm, hal. 19, 2002.