

## FAKTOR *FAMILIAL TIES* BAGI PEREMPUAN PEMIMPIN DALAM TATA PEMERINTAHAN DAERAH

Fajar Apriani<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Mulawarman.

Jalan Kuaro, Kampus Gn. Kelua, Samarinda, Kalimantan Timur, Indonesia

\* Coressponding Author. E-mail: [yaniefajar@yahoo.com](mailto:yaniefajar@yahoo.com).

### Abstract

*Until now, in Indonesia the presence of women in the political arena is still limited although a number of regulations have opened opportunities for women to access decisive political positions in legislative and executive formation. Through a literature review and content analysis method, this article describes the problems and achievements of women's leadership in the realization of gender justice in the region along with its supporting factors. With a research locus at the executive level in Indonesia and the object of study for women Regional Heads / Deputy Regional Heads, this study found that female local leader profiles are diverse in terms of their socio-political background, individual capital and political parties. Even though many female leaders are increasing at executives level, they have not been fully born into the space of structural transformation and power relations because the emergence of leader women in the region until now is still inseparable from the familial ties factor. So that decentralization and regional autonomy should not only serve as a momentum for marking changes in governance at the regional level, but as a structure of change itself, which opens opportunities for structural transformation and rearrangement of power relations so that women's leadership becomes more meaningful in regional government.*

Article Histori:

Submitted: 12/09/2019

Editing: 02/10/2019

Publish: 21/10/2019

**Keyword:** *Decentralization, Regional Governance, Women Leaders, Women Regional Heads, Familial Ties.*

### 1. PENDAHULUAN

Otonomi daerah dan desentralisasi sebagai praktek demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara-negara berkembang merupakan pilihan sadar bagi Indonesia untuk merespon situasi krisis yang lahir dari warisan struktur ekonomi-politik

klasik dan kesadaran akan tantangan perubahan masa depan untuk tata kelola negara yang lebih modern. Dari aspek kebijakan, lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 menjadi rute alternatif menuju upaya perwujudan tata kelola sektor publik yang berkeadilan untuk

daerah. ide kesetaraan warga – baik secara sosial, kelas dan gender yang lebih merupakan produksi suatu konstruksi sosial diskriminatif – diubah melalui instrumen kebijakan dengan membuka struktur kesempatan bagi siapapun yang mengakses sumberdaya dan posisi pengaruh dalam kehidupan politik (Jaweng, 2014). Dalam konteks politik praktis, Indonesia memiliki sejumlah kebijakan yang menjamin hak seluruh Warga Negara Indonesia agar dapat berpartisipasi secara aktif. Jaminan akan kesetaraan hak politik bagi perempuan tertuang di dalam Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Arus perubahan yang diusung dalam kerangka regulasi itu menjadi kesempatan bagi perempuan untuk mengakses posisi politik yang menentukan dalam birokrasi dan formasi legislatif, juga eksekutif. Hingga kemudian Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, kemudian berganti lagi menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, dan kini direvisi menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, menyiratkan hadirnya lingkungan yang relatif mengalami perubahan dibandingkan masa-masa sebelumnya.

Berbagai kebijakan tersebut memberikan perlakuan *affirmative action* bagi perempuan dalam kegiatan politik dengan basis pemikiran bahwa keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan akan membawa masyarakat Indonesia kepada perubahan menuju sistem yang lebih berkeadilan (Partini, 2014). Masuknya perempuan dalam dunia politik akan menciptakan dunia baru yang bebas diskriminasi.

Perubahan kebijakan pemerintah menyangkut pemilihan kepala daerah yang lebih 'ramah' perempuan tersebut, mengarah pada pemenuhan kepentingan strategis gender. Yang dikatakan Molyneux (dalam Dewi, 2014) bahwa *strategic gender interest* adalah serangkaian upaya mengatasi ketertinggalan

perempuan di dalam masyarakat dengan menciptakan tatanan dan struktur yang lebih berkeadilan gender antara laki-laki dan perempuan.

Walaupun Undang-undang politik untuk Pemilihan Umum telah diubah, kehidupan publik non-diskriminatif dan kemunculan perempuan dalam kekuasaan eksekutif yang telah ditempuh hingga kini, masih belum menunjukkan perubahan yang substantif dan dampak dalam skala (Jaweng, 2014). Selama ini, identitas politik kekuasaan mulai dari pusat hingga tingkat desa yang paling rendah sekalipun (RT, RT, Dusun), dikonstruksi masih berjenis kelamin laki-laki. Penelitian Partini (2014) menyatakan bahwa tidak dapat disanggah bahwa kehadiran perempuan di arena politik masih seringkali direspon secara negatif oleh berbagai kalangan, baik laki-laki maupun oleh perempuan itu sendiri.

Artikel ini berupaya mendeskripsikan permasalahan dan pencapaian kepemimpinan perempuan dalam perwujudan keadilan gender di daerah beserta faktor pendukungnya.

## 2. KAJIAN LITERATUR

Landasan teoritis yang relevan untuk mengkaji kepemimpinan perempuan dalam posisi politik di daerah dalam artikel ini antara lain konsep keadilan gender dalam politik, partisipasi politik dan kepemimpinan.

Perspektif gender and governance lahir akibat adanya kehendak atas kesejajaran perempuan dan laki-laki agar hak-hak perempuan lebih diakomodir, sehingga tata kelola pemerintahan akan menjadi lebih responsif terhadap perbedaan kebutuhan serta situasi antara perempuan dan laki-laki, dalam kontribusinya mewujudkan kesetaraan gender (Dewi, 2014). Brody (2009) menambahkan bahwa dalam perspektif gender-sensitive government kesetaraan gender dan pemenuhan hak-hak perempuan menjadi perhatian utama dalam praktek tata kelola pemerintahan, kebijakan dan peraturan perundangan seharusnya



mempertimbangkan perbedaan kebutuhan, kepentingan, prioritas, tanggungjawab serta ketidaksetaraan kondisi sosial dan ekonomi antara perempuan dan laki-laki.

Pada faktanya, masih banyak perempuan yang hanya menjadi bayang-bayang dari pemimpin laki-laki disampingnya, seperti ayahnya, saudara laki-lakinya, suaminya atau klan keluarganya. Lebih lanjut dikemukakan bahwa kepemimpinan perempuan lebih bersifat konsensual daripada laki-laki, dimana laki-laki mempertahankan kontrol dan kekuasaan (Jalalzai, 2013). Hal ini pula yang dapat menjelaskan bahwa kepemimpinan perempuan dalam level eksekutif lebih bersifat lunak dan kolaboratif. Sehingga secara umum dapat dikatakan bahwa kepemimpinan tidak lepas dari karakter gender masing-masing individu.

### 3. METODE PENELITIAN

Lokus penelitian ini adalah pemerintahan di tingkat eksekutif di Indonesia, dengan obyek kajian pada perempuan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif yang mendeskripsikan dan menjelaskan pencapaian kepemimpinan perempuan dalam perwujudan keadilan gender di daerah beserta faktor pendukungnya, melalui teknik pengumpulan data, analisis informasi dan pelaporan hasilnya. Data pada penelitian ini dikumpulkan melalui metode telaah literatur atau studi kepustakaan. Sehingga jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dimana data-data yang relevan dengan permasalahan diperoleh dan dianalisis melalui sejumlah buku, jurnal, laporan, dokumen dan sumber internet.

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis

konten yang menjelaskan dan menganalisis data dari hasil penelitian yang telah dibaca dan ditelaah dari berbagai sumber tertulis, kemudian disajikan hasilnya.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### Jati Diri Perempuan Kepala Daerah dan Integritasnya

Munculnya perempuan pemimpin di tingkat daerah terjadi lebih dahulu daripada kemunculan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden perempuan pertama dalam kepemimpinan eksekutif di Indonesia, bahkan telah terjadi sebelum era reformasi-desentralisasi. Salah satunya adalah Marlina Moha Siahaan yang mulai menjabat sebagai Bupati Balmong, Sulawesi Utara pada tahun 2001.

Perempuan pemimpin lainnya sebagaimana dalam tulisan Jaweng (2014) adalah Suryatati A. Manan, yang merupakan birokrat perempuan dari Pulau Bintan, Kepulauan Riau yang menjabat sebagai Walikota Tanjung Pinang pada tahun 2006 hingga 2010. Ketika era desentralisasi terjadi dan menggantikan sistem politik otokrasi-sentralistik Orde Baru, kota administratif itupun berubah status menjadi daerah (kota) otonom berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2001. Kiprah kepemimpinan Suryatati yaitu sebagai Pejabat Walikota (2001-2002), Walikota Periode I (2002-2007) dan Walikota Periode II (2007-2012). Sayangnya di ujung masa pengabdian yang strategis tersebut, ia tersangkut masalah hukum berupa dugaan tindak pidana korupsi atas anggaran pemeliharaan rumah dinas sebesar Rp.2,5 Miliar, walaupun uang tersebut telah dikembalikan ke pihak Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau.

Kemunculan perempuan dalam formasi kepemimpinan eksekutif di daerah (Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah) menampilkan gambaran yang bervariasi (lihat tabel 1). Data pada tabel 1

menunjukkan pada tingkat provinsi, terdapat empat perempuan pemimpin yang pernah memegang posisi kunci. Sedangkan pada tingkat kabupaten terlihat sebaran yang jauh lebih banyak terutama pada posisi kepemimpinan puncak (lihat tabel 2).

Perempuan pemimpin yang menduduki kepemimpinan puncak untuk tingkat kabupaten pada umumnya memiliki record sebagai Wakil Bupati atau Ketua / anggota

DPRD di wilayah yang bersangkutan. Pasangan pemecah rekor sebagai pasangan Bupati dan Wakil Bupati perempuan yang terpilih dari Pemilihan Kepala Daerah Langsung pertama di Indonesia adalah Sri Hartini dan Sri Mulyani untuk wilayah Kabupaten Klaten.

Sementara pada tingkat kota sebaran perempuan pemimpin tampak sebagaimana tabel 3.

Tabel 1. Perempuan Pemimpin Eksekutif di Tingkat Provinsi.

No.	Nama	Daerah	Jabatan	Periode / Masa Bakti
1	Ratu Atut Chosiyah	Banten	Gubernur	Periode I (2007-2012), Periode II (2012-2014). Sebelumnya menjadi Wakil Gubernur periode 2002-2005 dan sebagai Plt. Gubernur periode 2005-2007.
2	Rustriningsih	Jawa Tengah	Wakil Gubernur	Periode 2008-2012. Sebelumnya menjadi Bupati Kebumen periode I (2000-2005) dan periode II (2005-2008).
3	Nurhajizah Marpaung	Sumatera Utara	Wakil Gubernur	Periode 2013-2018. Sebelumnya menjadi Kepala Biro Hukum Kemhan RI.
4	Enny Anggraeny Anwar	Sulawesi Barat	Wakil Gubernur	Periode 2017-2022.

Sumber: Hasil Penelitian, 2019.

Tabel 2. Perempuan Pemimpin Eksekutif di Tingkat Kabupaten.

No.	Nama	Daerah	Jabatan	Periode / Masa Bakti
1	Rustriningsih	Kebumen, Jawa Tengah	Bupati	Periode I (2000-2005), Periode II (2005-2008).
2	Haeny Relawati Rini Widyastuti	Tuban, Jawa Timur	Bupati	Periode I (2001-2006), Periode II (2006-2011).
3	Marlina Moha Siahaan	Balmong, Sulawesi Utara	Bupati	Periode I (2001-2006), Periode II (2006-2011).
4	Rina Iriana Sri Ratnaningsih	Karanganyar, Jawa Tengah	Bupati	Periode I (2003-2008), Periode II (2008-2013).
5	Tutty Hayati Anwar	Majalengka, Jawa Barat	Bupati	Periode I (2003-2008).

No.	Nama	Daerah	Jabatan	Periode / Masa Bakti
6	Vonny Anneke Panambunan	Minahasa Utara, Sulawesi Utara	Bupati	Periode I (2005-2008), Periode II (2016-2012).
7	Ratna Ani Lestari	Banyuwangi, Jawa Timur	Bupati	Periode I (2005-2010).
8	Siti Qomariyah	Pekalongan, Jawa Tengah	Bupati	Periode I (2006-2011).
9	Telly Tjanggalung	Minahasa Tenggara, Sulawesi Utara	Bupati	Periode I (2008-2013), Periode II (2013-2018).
10	Anna Sophanah	Indramayu, Jawa Barat	Bupati	Periode I (2010-2015)
11	Cellica Nurrachdiana	Karawang, Jawa Barat	Wakil Bupati	Periode I (2010-2015).
12	Haryanti Sutrisno	Kediri, Jawa Timur	Bupati	Periode I (2010-2015).
13	Sri Suryawidati	Bantul, DI Yogyakarta	Bupati	Periode I (2010-2015).
14	Ni Putu Eka Wiryastuti	Tabanan, Bali	Bupati	Periode I (2010-2015).
15	Widya Kandi Susanti	Kendal, Jawa Tengah	Bupati	Periode I (2010-2015).
16	Christiany Euginia Paruntu	Minahasa Selatan, Sulawesi Utara	Bupati	Periode I (2010-2015), Periode II (2016-2021).
17	Rita Widayarsi	Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur	Bupati	Periode I (2010-2015), Periode II (2016-2021).
18	Yulisa Baramuli	Minahasa Utara, Sulawesi Utara	Wakil Bupati	Periode I (2010-2015).
19	Juliarti Djuhardi Alwi	Sambas, Kalimantan Barat	Bupati	Periode I (2011-2016). Sebelumnya sebagai Wakil Bupati Periode 2006-2011.
20	Neneng Hasanah Yasin	Bekasi, Jawa Barat	Bupati	Periode I (2012-2017).
21	Idza Priyanti	Brebes, Jawa Tengah	Bupati	Periode I (2012-2017). Sebelumnya sebagai Wakil Bupati Periode I (2007-2012) dan Periode II (2011-2012).
22	Puput Tantriana Sari	Probolinggo, Jawa Timur	Bupati	Periode I (2013-2018).
23	Utje Ch Hamid Suganda	Kuningan, Jawa Barat	Bupati	Periode I (2013-2018).
24	Siska Salindeho	Kepulauan Sitaro, Sulawesi Utara	Wakil Bupati	Periode I (2013-2018).
25	Sri Wahyumi Maria Manalip	Kepulauan Talaud	Bupati	Periode I (2014-2019).



No.	Nama	Daerah	Jabatan	Periode / Masa Bakti
25	Indah Putri Indriani	Luwu Utara, Sulawesi Selatan	Bupati	Periode I (2016-2021). Sebelumnya sebagai Wakil Bupati Periode 2010-2015.
26	Asmin Laura Hafid	Nunukan, Kalimantan Utara	Bupati	Periode I (2016-2021).
27	Harianti	Kediri, Jawa Timur	Bupati	Periode I (2016-2021).
28	Faida M. Mukhid Muqit	Jember, Jawa Timur	Bupati	Periode I (2016-2021).
29	Sri Hartini	Klaten, Jawa Tengah	Bupati	Periode I (2016-2021).
30	Sri Mulyani	Klaten, Jawa Tengah	Wakil Bupati	Periode I (2016-2021).
31	Any Anwar	Ngawi, Jawa Timur	Wakil Bupati	Periode I (2016-2021).
32	Yasti Soepardjo Mokoagouw	Bolaang Mongondow, Sulawesi Utara	Bupati	Periode I (2017-2022).

Sumber: Hasil Penelitian, 2019.

Tabel 3. Perempuan Pemimpin Eksekutif di Tingkat Kota.

No.	Nama	Daerah	Jabatan	Periode / Masa Bakti
1	Suryatati A. Manan	Tanjung Pinang, Kepulauan Riau	Walikota	Periode I (2002-2007), Periode II (2007-2012).
2	Sylviana Murni	Jakarta Pusat	Walikota	Periode I (2006-2011).
3	Tri Rismaharini	Surabaya, Jawa Timur	Walikota	Periode I (2010-2015), Periode II (2016-2021).
4	Airin Rachmi Diany	Tangerang Selatan, Banten	Walikota	Periode I (2011-2016).
5	Atty Suharti Tochija	Cimahi, Jawa Barat	Walikota	Periode I (2012-2017).
6	Ade Uu Sukaesih	Banjar, Jawa Barat	Walikota	Periode I (2013-2018).
7	Ida Fitriati Basjuni	Pagar Alam, Sumatera Selatan	Walikota	Periode I (2013-2018).
8	Rukmini Buchari	Probolinggo, Jawa Timur	Walikota	Periode I (2013-2018).
9	Tatong Masloman Bara	Mobagu, Sulawesi Utara	Walikota	Periode I (2013-2018).
10	Illiza Sa'aduddin Djamal	Banda Aceh, NAD	Walikota	Periode I (2014-2017) sebagai pengganti Walikota Mawardy Nurdin (alm). Sebelumnya sebagai Wakil Walikota

No.	Nama	Daerah	Jabatan	Periode / Masa Bakti
				Periode I (2006-2012) dan Periode II (2012-2014).
11	Siti Mashito Soeparno	Tegal, Jawa Tengah	Walikota	Periode I (2014-2019).
12	Syerly Adeline Sompotan	Tomohon, Sulawesi Utara	Wakil Walikota	Periode I (2016-2021).
13	Hevearita G. Rahayu	Semarang, Jawa Tengah	Wakil Walikota	Periode I (2016-2021).
14	Linneke Syenie Watulangkow	Tomohon, Sulawesi Utara	Wakil Walikota	Periode I (2016) dan tidak lagi menjabat.

*Sumber: Hasil penelitian, 2019.*

Dewi (2014) menyatakan bahwa dari segi asal muasalnya, perempuan pemimpin daerah dapat dikelompokkan menjadi empat tipe: 1) tipe perempuan politisi/birokrat karir dengan pengaruh kekerabatan yang kuat, 2) tipe perempuan kepala daerah yang menduduki jabatan karena kekerabatan yang sangat kuat, 3) tipe perempuan non politisi/non birokrat karir dengan pengaruh kekerabatan yang kuat, dan 4) tipe perempuan politisi/birokrat karir tanpa pengaruh kekerabatan yang kuat.

Perempuan politisi didefinisikan sebagai perempuan yang mengawali karir politik secara profesional melalui partai politik tertentu yang kemudian memfasilitasi perkembangan karir politik yang bersangkutan. Sedangkan perempuan birokrat karir adalah perempuan yang mengawali kiprah politiknya melalui profesionalisme kerja di jajaran birokrasi sesuai dengan profesinya, yang pada taraf tertentu kemudian mengantarkan yang bersangkutan untuk aktif terlibat pada partai politik tertentu yang memfasilitasi perkembangan karir politiknya (Dewi, 2014).

Selanjutnya, aspek kekerabatan yang menghiasi pengelompokan tersebut, mengacu pada istilah "familial ties" yang

diungkapkan Linda K. Richter pada tahun 1990-1991 melalui risetnya mengenai kemunculan politik para pemimpin perempuan di Asia Selatan dan Asia Tenggara. Richter menyatakan temuan risetnya bahwa salah satu faktor yang sangat berperan di balik kemunculan politik para pemimpin perempuan di Asia Selatan dan Asia Tenggara (seperti Benazir Bhutto, Indira Gandhi, Sirimavo Bandaranaike, Corazon Aquino, Aung San Suu Kyi dan Sheik Hasina Wajed) adalah "familial ties", yaitu pengaruh dari kerabat laki-laki (baik ayah, ayah mertua, kakak ataupun adik) yang merupakan seorang politisi berpengaruh dan kuat, yang memfasilitasi seorang politisi perempuan membangun dan mencapai peran kepemimpinan politik tertentu (Richter, 1991). Familial ties ini yang kemudian di dalam banyak penelitian gender disamakan dengan istilah hubungan kekerabatan. Familial ties ini, jika terus berlanjut dari generasi ke generasi pemimpin yang bersangkutan, maka akan menghasilkan suatu dinasti politik akibat adanya historis secara kekeluargaan dari para pelakunya.

Tabel data mengenai pemimpin kepala daerah untuk tingkat provinsi, kabupaten maupun kota tersebut di atas, menunjukkan adanya keempat tipe tersebut. Tipe pertama,

perempuan politisi/birokrat karir dengan pengaruh kekerabatan yang kuat, diantaranya diwakili oleh: a) Ratu Atut Chosiyah, yang memiliki modal menjadi perempuan pemimpin daerah dari pengaruh ayahnya, Tubagus Chasan Sochib yang merupakan pejuang Provinsi Banten sekaligus pengusaha dan politisi, b) Rustriningsih, yang sejak muda mengawali karir politik di partai politik PDIP, yang ayahnya juga merupakan politisi senior PDI pada masa Orde Baru, c) Haeny Relawati Rini Widyastuti, yang ayahnya, Kawit Broto Supadmo adalah seorang birokrat dan politisi partai politik Golongan Karya di Kabupaten Tuban, d) Marlina Moha Siahaan, yang ayah dan suaminya adalah seorang politisi berpengaruh di Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan, e) Telly Tjanggalung, seorang politisi partai politik Golongan Karya yang pernah menjadi anggota DPRD Sulawesi Utara, yang suaminya, Elly Engelbert Lasut, adalah Bupati Kepulauan Talaud, f) Christiany Eugenia Paruntu, seorang pengusaha memiliki modal individu yang bagus karena ayah ibunya (Jopie Paruntu dan Jenny Y. Tumbuan) adalah politisi partai politik Golongan Karya terkenal di Manado, g) Rita Widyasari, seorang politisi partai politik Golongan Karya yang ayahnya, Syaukani HR adalah juga politisi partai politik Golongan Karya sekaligus Bupati Kutai Kartanegara dua periode (1999-2004 dan 2005-2006), h) Neneng Hasanah Yasin, yang ayahnya, H. Yasin, seorang pengusaha di Bekasi, i) Idza Priyanti, yang ayahnya, H. Ismail, seorang pengusaha di Brebes dan kakaknya, Ikmal Jaya, adalah Walikota Tegal pada 2009-2013.

Untuk tipe kedua, perempuan kepala daerah yang menduduki jabatan karena kekerabatan yang sangat kuat, diantaranya adalah Anna Sophanah, Haryanti Sutrisno, Sri Suryawidati, Ni Putu Eka Wiryastuti,

Widya Kandi Susanti, Puput Tantriana Sari, Utje Ch Hamid Suganda dan Rukmini Buchari.

Untuk tipe ketiga, perempuan non politisi/non birokrat karir dengan pengaruh kekerabatan yang kuat, termasuk diantaranya adalah: a) Rina Iriani Sri Ratnaningsih, yang awalnya adalah seorang guru SD dan suaminya pengusaha di Karanganyar, yang kemudian ikut pula dirinya menjadi pengusaha seperti suaminya, b) Ratna Ani Lestari, yang awalnya adalah perempuan dari keluarga pengusaha di Banyuwangi namun suaminya kemudian adalah Bupati Jembrana yang juga merupakan politisi partai politik PDIP berpengaruh, c) Siti Qomariyah, yang pada awalnya adalah dosen di Perguruan Tinggi Islam di Pekalongan, dengan latar belakang pendidikan modern, juga seorang aktivis muslimat NU dan ayahnya merupakan tokoh NU di Buaran Pekalongan, d) Airin Rachmy Diany, yang awalnya adalah seorang notaris, yang suaminya, Tubagus Chaeri Wardana merupakan pengusaha dan adik dari Ratu Atut Chosiyah.

Tipe keempat, yaitu perempuan politisi/birokrat karir tanpa pengaruh kekerabatan yang kuat. Merupakan tipe ideal karena perempuan pemimpin dalam tipe ini mengawali karir politiknya sebagai politisi profesional atau sebagai birokrat murni yang bekerja di bidangnya masing-masing, sehingga kesuksesannya diraih dari prestasi dan kesungguhannya selama menjadi politisi atau birokrat karir di daerah yang bersangkutan. Mereka memiliki daya tarik tersendiri akibat kemampuannya yang menonjol di bidang tertentu yang ditekuni selama ini. Adapun perempuan pemimpin yang termasuk dalam tipe ini antara lain Vonny Anneke Panambunan, Juliarti Djuhardi Alwi, Suryatati A. Manan dan Tri Rismaharini.



## Infrastruktur Politik Perempuan Kepala Daerah

Perjuangan politik perempuan tidak bisa dianggap selesai dengan menduduki sederet kursi kekuasaan atau berhasil mengakses lembaga-lembaga negara maupun keterwakilan dalam legislatif dan eksekutif. Pilihan menjadi perempuan pemimpin di daerah tetap harus dimaknai sebagai pilihan model intervensi dan gerakan menuju perubahan yang lebih besar dalam menciptakan kesetaraan dan keadilan tatanan publik, termasuk dengan mendekonstruksi hegemoni patriarki dan pembebasan menuju persamaan struktur sosial-politik sebagai suatu perjuangan eksistensi dan persamaan hak (Jaweng, 2014).

Dengan telah banyaknya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah saat ini, momentum untuk mendorong kebijakan kesetaraan gender dan keadilan sosial jelas terbuka luas. Perempuan pun berada pada panggilan kesejarahan untuk mengisi dan mengkapitalisasi momentum tersebut.

Profil perempuan pemimpin sebagaimana yang tersaji dalam penelitian ini umumnya bagus dalam hal pendidikan, pengalaman organisasi dan jejak karirnya. Hal tersebut menjadi modal sosial yang relevan bagi kiprah publik perempuan pemimpin yang lebih strategis sebab memberikan sumbangsih bagi pembentukan kapasitas kepemimpinan mereka saat menduduki jabatan eksekutif.

Namun, kecenderungan bahwa para perempuan pemimpin “dihantarkan” pada kursi pemimpin daerah melalui keterlibatan “strong man” yang memiliki pengaruh kuat ataupun sebelumnya (atau masih) memimpin di daerah tersebut, melalui keterikatan hubungan darah, perkawinan atau kekerabatan, menjadikan kinerja pada saat menjabat tidak selalu menjadi ukuran pembuktian pada kompetensi

kepemimpinannya. Jaweng (2014) justru mengemukakan bahwa keberadaan perempuan pemimpin dari lingkaran dinasti politik tersebut menegaskan bahwa kepemimpinannya tidak murni berlandaskan niat memajukan daerah. Tetapi lebih untuk merawat “warisan” program petahana seraya mengamankan kepentingan ekonomi-politiknya.

Hal tersebut sejalan dengan tesis pokok yang dibangun oleh Jalalzai (2004) bahwa konteks politik dan institusionalisasi politik juga membuat kepemimpinan perempuan pada eksekutif negara/nasional tak banyak membawa perubahan. Salah satu hal krusial di dalamnya adalah “women’s familial ties to important political leaders” justru terbukti telah menyandera perempuan pada keterikatan (belenggu/beban) masa lalu sekaligus secara struktural menghambat gerak maju perubahan itu sendiri.

Kesetaraan gender tergantung pada pemerintahan yang demokratis dan sensitif gender. Ini karena perempuan, yang merasa, atau terpinggirkan dari ruang publik dan administrasi mungkin tidak menganggap diri mereka diberdayakan untuk mengambil tindakan atau berpartisipasi dalam tata pemerintahan. Kronsell (2010) menyatakan bahwa hubungan antara konsep gender dan tata kelola dapat dipandang sebagai pemerintahan oleh gender dan tata kelola gender.

Tata kelola gender terkait dengan cara dimana nilai-nilai yang menembus tata kelola mencerminkan rezim gender tradisional. Di sisi lain, tata kelola gender menyangkut tata kelola di bidang kebijakan yang secara langsung menangani masalah-masalah perempuan. Tata kelola gender adalah tentang upaya untuk mengubah rezim gender dengan memasukkan kebijakan, prosedur dan nilai-nilai baru melalui tata kelola global dan multilevel.

Maka kondisi naik turunnya kuantitas dan partisipasi perempuan sebagai pemimpin politik di daerah sangat dipengaruhi oleh konteks sosial-politik lebih luas yang melingkupinya (Dewi, 2014). Rezim yang berkuasa di dalam suatu negara mempengaruhi hal tersebut. Sebagaimana sejarah mencatat bahwa ideologi gender yang dikembangkan pada masa Orde Baru dengan konteks sosial politik Indonesia yang otoriter, tidak mendorong kaum perempuan untuk terlibat dalam perihal politik, termasuk menjadi pemimpin di daerah. Kalaupun ada, sebagian besar diusung dari partai politik Golongan Karya, yang memang mendominasi kancah perpolitikan Indonesia kala itu.

Berbeda sejak tahun 1998 ketika konteks politik berubah ke arah demokratisasi pasca runtuhnya rezim Orde Baru, sosok BJ. Habibie sebagai Presiden baru yang memiliki sensitivitas gender yang kuat, menjadikan terjadinya perubahan secara perlahan terkait orientasi program-program yang menyangkut permasalahan perempuan ke arah pemberdayaan dan perluasan peran politik perempuan. Kondisi ini terbukti meningkatkan kuantitas dan peran perempuan dalam konstalasi politik di Indonesia, termasuk di daerah. Dewi (2014) menyebutnya sebagai lokus kritis yang memungkinkan perempuan mencapai tangga-tangga kepemimpinan politik yang lebih tinggi.

Walaupun, infrastruktur politik yang menjadi 'kendaraan' para perempuan pemimpin ini cenderung lebih banyak sebagai skenario dari bentukan jaringan patronase yang mengkooptasi kebijakan, menyeter alokasi sumberdaya politik/ekonomi sejalan dengan kalkulasi kepentingan dinasti dari familial ties atau petahana di daerah. Sehingga jumlah perempuan pemimpin yang pernah atau sedang menjabat di daerah hingga hari ini

belum sepenuhnya mampu membentuk critical-mass yang signifikan (Jaweng, 2014), belum pula dapat menjadi instrumen kebijakan yang secara kuat mendesakkan transformasi struktur politik lokal yang demokratis. Terkait dengan hal ini, Jaweng (2014) lebih lanjut mengemukakan bahwa jabatan eksekutif memang membutuhkan latihan/persiapan panjang dan kematangan pribadi yang cukup memadai, lantaran di tangan Kepala/Wakil Kepala Daerah sesungguhnya nasib kemajuan suatu daerah dipertaruhkan.

Penelitian Jaweng (2014) juga mengungkapkan bahwa proses perempuan menjadi pemimpin puncak tidak selalu mengambil jalan "langsung", namun umumnya melalui jalur "antara" dengan terlebih dahulu menjadi Wakil Kepala Daerah, anggota DPRD atau jabatan-jabatan strategis lainnya. Terlepas dari ada tidaknya perencanaan atau skenario dalam karir politiknya, sebagian besar perempuan pemimpin memang memilih posisi sekunder sebelum periode berikutnya menjadi orang nomor satu, termasuk melalui status sebagai "pengganti" yang melanjutkan masa bakti Kepala Daerah yang berhenti di tengah jalan karena berbagai hal.

Padahal infrastruktur politik seharusnya berfungsi sebagai wadah pendidikan dan komunikasi politik, wadah komunitas politik, seleksi kepemimpinan, yang bukan hanya dalam fungsi sebagai media penyalur kepentingan, dalam rangka mempengaruhi lembaga-lembaga kenegaraan dalam menjalankan fungsi dan kekuasaannya, baik langsung maupun tidak langsung.

Kiprah perempuan pemimpin sebelum menjabat, termasuk pula di dunia profesional, perusahaan, lembaga pendidikan hingga aktivitas dalam organisasi, turut menjadi modal sosial yang

relevan bagi mereka untuk dipandang memiliki kompetensi yang strategis sebagai pemimpin daerah.

Hal ini berarti bahwa pengalaman organisasi dan jenjang karir yang baik berupaya dibangun oleh perempuan pemimpin dalam rangka menduduki jabatan dalam tata kelola pemerintahan daerah, sebagai modal individual yang coba ditunjukkan kepada publik.

### Temuan Penelitian

Berdasarkan sejarah karir dan proses kemunculan pemimpin perempuan di tingkat daerah, maka diperoleh profil sebagai berikut:

- a. Perempuan pemimpin pada umumnya muncul hampir satu dasawarsa otonomi daerah diimplementasikan. Hanya sebagian kecil perempuan pemimpin yang muncul begitu otonomi daerah diimplementasikan pada tahun 2001, itupun pada tingkat kabupaten dan kota saja, diantaranya Marlina Moha Siahaan yang menjadi Bupati Balmong pada tahun 2001, Suryatati A. Manan yang menjadi Walikota Tanjung Pinang pada tahun 2002, dan Rina Iriana yang menjadi Bupati Karanganyar pada tahun 2003.
- b. Kemunculan perempuan pemimpin dapat dikatakan lambat sebab menunjukkan perempuan memerlukan proses belajar yang menempuh waktu cukup panjang untuk dapat maju memimpin pemerintahan di daerahnya, khususnya bila targetnya adalah posisi puncak (nomor satu). Waktu yang cukup panjang tersebut diperlukan perempuan untuk meyakinkan diri, meraih dukungan elit politik dan melakukan investasi kepercayaan rakyat pemilih (Jaweng, 2014).
- c. Dari sisi usia, pemimpin perempuan pada umumnya berusia paruh baya, walaupun sebagian kecilnya masih berusia muda. Hal ini menunjukkan perbedaan kondisi dengan wakil rakyat

dalam pranata legislatif yang lebih tidak membutuhkan persiapan ekstra dan kematangan yang cukup memadai. Sebab posisi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah (pemimpin eksekutif) sangat menentukan nasib dan kemajuan daerah, sehingga tuntutananya lebih besar dibandingkan dengan ranah legislatif.

- d. Faktor kekerabatan, hubungan darah atau ikatan perkawinan membuat sebagian besar perempuan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat menduduki posisinya. Sirkulasi kekuasaan lokal yang tertutup dalam lingkaran dinasti dan jejaring kekerabatan dengan "strong man" membawa keuntungan tersendiri bagi sebagian besar perempuan pemimpin, diantaranya melalui status sebagai istri, anak, adik atau ipar petahana yang kesemuanya laki-laki. Walaupun disamping itu, pemimpin perempuan juga telah terlibat dalam kepengurusan organisasi politik / profesi dan menekuni berbagai karir profesional sebelum menduduki posisi puncak dalam pemerintahan daerah.

Hasil analisis terhadap profil politik perempuan pemimpin tersebut memunculkan pandangan bahwa keberadaan perempuan pemimpin dari "familial ties" atau lingkaran dinasti "strong man" tampak tidak murni berlandaskan pada niat untuk memajukan daerah. Tetapi lebih untuk memelihara warisan program petahana seraya mengamankan kepentingan ekonomi-politiknya. Agenda penguatan perempuan sendiri dan program yang erat identifikasinya dengan karakter seorang perempuan seperti bidang kesehatan, pendidikan, sosial dan ekonomi mikro, juga tidak tampak menonjol (Jaweng, 2014). Pada posisi yang seperti itulah pemimpin perempuan hanya menjadi pemain "pengganti". Lantaran misinya tidak berangkat dari agenda perjuangan perempuan, jelas pula sulit untuk berharap

kepada pemimpin perempuan dalam hal penyiapan kader perempuan untuk melanjutkan kepemimpinan estafet pada periode-periode berikutnya.

Walaupun sejumlah perempuan Kepala Daerah tampak berprestasi gemilang karena berhasil membangun daerahnya dan memperoleh berbagai penghargaan, namun sebagian besar justru belum tercatat unjuk kerja signifikan sebab lebih banyak menjalankan pemerintahan yang bersifat rutin dengan jenis kegiatan yang tak berpola, normatif atau sloganistik saja. Disamping itu justru ada pula yang justru menurunkan kualitas pemerintahan daerahnya akibat tidak mampu mempertahankan program-program gemilang yang telah digagas pemimpin sebelumnya. Capaian prestasi sebelumnya sulit dicapai akibat derajat kapasitas, komitmen dan orientasi kebijakan yang tidak terpelihara, termasuk kepentingan ekonomi-politik dari pertahanan lingkaran dinasti mereka.

## 5. PENUTUP

Wajah perempuan pemimpin daerah di Indonesia tidaklah sederhana sebab dipengaruhi oleh latar belakang sosial politik, modal individu, dan lingkungan partai politik pengusungnya. Selain daripada itu, terpilihnya seorang perempuan menjadi pemimpin di daerahnya tidak menjamin terciptanya perbaikan kondisi perempuan dan anak di daerah tersebut melalui kebijakan-kebijakan politik yang responsif gender dan berperspektif perempuan. Walaupun saat ini banyak tokoh perempuan yang menjadi pemimpin pada tingkatan eksekutif, namun mereka belum sepenuhnya dilahirkan dalam ruang transformasi struktural dan tata relasi kekuasaan. Sehingga desentralisasi dan otonomi daerah tidak seharusnya hanya sebagai momentum

penanda perubahan tata kelola pemerintahan di tingkat daerah, tetapi menjadi struktur dari perubahan itu sendiri, yang membuka kesempatan bagi transformasi struktural dan penataan ulang relasi kekuasaan agar kepemimpinan perempuan menjadi lebih bermakna di dalam pemerintahan daerah.

Semakin banyaknya perempuan menjadi pemimpin di daerah hanya semakin memperbesar peluang diadopsinya perspektif gender yang menyadari beragamnya kebutuhan dan permasalahan perempuan (dan anak) di dalam tata kelola pemerintahan daerah, walau keberhasilan pencapaiannya sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja perempuan pemimpin. Kekerabatan sebagai aspek yang berpengaruh terhadap kemunculan perempuan pemimpin dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia tidak hanya bermakna sempit yang merujuk pada pengaruh politisi laki-laki dalam ikatan keluarga, namun juga bermakna luas yang merujuk pada diperolehnya promosi politik ke jenjang tertinggi bagi perempuan-perempuan pemimpin daerah karena pengaruh laki-laki yang memiliki berbagai latar belakang dan modal sosial-kultural-religi yang kuat.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Brody, Alyson. (2009). *Gender and Governance: Overview Report*. BRIDGE Development – Gender.
- Candraningrum, Dewi. (2014). *Raison d'etre Pengarusutamaan Gender dalam Kabinet Kerja 2014-2019: Perempuan, Nalar Keadilan & Tata Kelola Pemerintahan*. Jurnal Perempuan 83. Vol. 19, No. 4, November, 123-140.





- Cholisin, dkk. (2007). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. UNY Press. Yogyakarta.
- Dalton, R., Almond G. Powell and Stromp K. (2009). *Comparative Politics Today: A World View, 9th edn.* Person Longman. New York.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. (2014). *Profil, Status dan Kinerja Perempuan Kepala Daerah: Kajian Dampak Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Jurnal Perempuan 83. Vol. 19, No. 4, November, 67-105.
- Hadiz, Vedi R. (2004). *Indonesia Local Politics: A Site of Resistance to Neo-Liberal Reform*. SEARC-CUH, Working Paper No.61, March.
- Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson. (1994). *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Jalalzai, Farida. (2004). *Women Political Leaders: Past and Present*. Women & Politics. Vol. 26 (3/4), 85-108.
- Jalalzai, Farida. (2013). *Shattered, Cracked or Firmly Intact? Women and the Executive Glass Ceiling Worldwide*. Oxford University Press.
- Jaweng, Robert Endi. (2014). *Infrastruktur, Integritas dan Prestasi Perempuan Kepala Daerah: Perspektif Desentralisasi Politik*. Jurnal Perempuan 83. Vol. 19, No. 4, November, 106-122.
- Kronsell, Annica. (2010). *Gender and Governance*. The International Studies Encyclopedia. Denmark, Robert A. Blackwell Publishing.
- Luthans, Fred. (2005). *Perilaku Organisasi*. (Terjemahan Vivin Andhika Yuwono dan Shekar Purwanti). Edisi Sepuluh. Yogyakarta: Andi.
- Martoyo, Susilo. (2000). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Keempat. Cetakan Pertama. BPFE. Yogyakarta.
- Mas'ood, Mochtar dan Mac Andrews. (2000). *Perbandingan Sistem Politik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Moose, Julia Cleves. (2007). *Gender & Pembangunan*. (Terjemahan Hartian Silawati). Cetakan V. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Partini. (2014). *Partisipasi Politik Perempuan dalam Praktik Kewarganegaraan di Indonesia*. Jurnal Perempuan 81. Vol. 19, No. 2, Mei, 29-45.
- Rahman, A. H.I. (2007). *Sistem Politik Indonesia*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Ritcher, Linda K. (1991). *Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia*. Pacific Affairs 63. No. 4, 526.
- Rost, Joseph C. (2004). *Kepemimpinan*. (Terjemahan Triantoro Safaria). Jakarta: Graha Ilmu.
- Sashkin, Marshall and Molly G. Sashkin. (2011). *Prinsip-prinsip Kepemimpinan*. Erlangga. Jakarta.