



# Memperkuat Perempuan untuk Keadilan dan Kesetaraan

**Editor :**

Lusia Palulungan

M. Ghufran H. Kordi K.

Muh. Taufan Ramli

**MAMPU**

Maju Perempuan Indonesia  
untuk Penanggulangan Kemiskinan



**MEMPERKUAT PEREMPUAN  
UNTUK  
KEADILAN & KESETARAAN**

**Editor :**

Lusia Palulungan  
M. Ghufran H. Kordi K.  
Muh. Taufan Ramli

## CATATAN EDITOR

Tahun 2015 jumlah penduduk dunia diperkirakan mencapai 7,3 milyar orang. Itu berarti planet bumi ini dihuni oleh sekitar 3,65 milyar manusia yang berjenis kelamin perempuan. Sedangkan jumlah penduduk Indonesia tahun 2015 mencapai 254 juta, berarti terdapat 127 juta penduduk Indonesia berjenis kelamin perempuan. Sebab jumlah perempuan selalu seimbang dengan jumlah laki-laki, walaupun di berbagai negara umur perempuan lebih panjang dari laki-laki.

Walaupun jumlah perempuan dan laki-laki di planet bumi ini seimbang. Terutama di negara-negara berkembang, kebanyakan perempuan masih mengalami berbagai permasalahan, seperti kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Diskriminasi menyebabkan perempuan mengalami berbagai permasalahan dan terbatasnya perempuan berperan di ranah publik. Perempuan mengalami keterbatasan dalam mengakses layanan kesehatan, pendidikan, lembaga keuangan, dan layanan publik lainnya.

Diskriminasi terhadap perempuan menyebabkan kemiskinan terhadap perempuan. Diskriminasi berbasis gender menimbulkan bentuk pemiskinan terhadap perempuan lebih sistematis dengan tingkat keparahan yang tinggi. Dengan kata lain kemiskinan perempuan adalah feminisasi kemiskinan. Dibanding laki-laki miskin, perempuan miskin memiliki beban yang lebih berat, karena perempuan miskin selalu mencari tambahan untuk menopang ekonomi keluarga, menanggung semua kerja domestik di dalam rumah, serta mengasuh dan membesarkan anak-anak.

Ketika perempuan miskin tersebut adalah kepala keluarga, maka keberadaannya sebagai kepala keluarga tidak diakui oleh masyarakat dan negara. Pengabaian di masyarakat dapat dilihat dari pembentukan kelompok-kelompok sosial dan ekonomi yang tidak melibatkan perempuan. Sementara di tingkat negara, kebijakan pembangunan selalu menempatkan perempuan sebagai subordinasi, sehingga perempuan mempunyai posisi dan akses yang sangat lemah pada fasilitas layanan publik. Dengan begitu, perempuan miskin yang juga berperan sebagai kepala keluarga tersebut mempunyai beban hidup yang semakin berat.

Mengukur kemiskinan dengan pendekatan apa pun, perempuan tetap berada di posisi terendah. Selama ini kemiskinan dilihat dengan menghitung pendapatan dan tingkat konsumsi kalori. Keduanya tentu menempatkan posisi perempuan di tingkat pendapatan dan tingkat konsumsi kalori terendah. Jika kemiskinan dilihat lebih multidimensi, maka perempuan juga mengalami kemiskinan yang multidimensi itu. Hak-hak dasar perempuan tidak mudah untuk diakses, seperti hak pangan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan pemukiman.

Diskriminasi terhadap perempuan merupakan faktor yang selama ini membuat perempuan terpuruk dengan berbagai masalah yang terpelihara. Penghapusan diskriminasi menjadi suatu keniscayaan, karena kehidupan yang berkeadilan untuk perempuan dan laki-laki bisa dicapai tanpa diskriminasi. Diskriminasi berbasis gender akan terus terpelihara jika tidak ada upaya untuk menghapuskannya. Apalagi banyak pihak mendapatkan keuntungan dari terpeliharannya diskriminasi tersebut.

Memperkuat perempuan adalah salah satu jalan untuk penghapusan diskriminasi menuju kesetaraan dan keadilan. Kebutuhan dan kepentingan perempuan harus diperjuangkan sendiri oleh perempuan di berbagai lembaga yang membuat kebijakan. Banyak hal yang luput, bahkan tidak dianggap oleh para pembuat kebijakan yang berjenis kelamin laki-laki, padahal merupakan hal penting dan strategis bagi perempuan. Karena itu, perempuan harus mengambil posisi-posisi penting untuk memengaruhi kebijakan yang selama ini meminggirkan perempuan dan anak.

Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) Yayasan BaKTI pada tahap pertama (2013-2015) bertujuan menguatkan anggota parlemen perempuan (APP) dan konstituen untuk berkontribusi pada perubahan kebijakan yang pro poor dan responsif gender. Namun untuk mengubah kebijakan, APP harus bekerjasama dengan anggota parlemen laki-laki (APL), karena jumlah APP yang terbatas dan sejumlah instrumen di parlemen yang tidak menguntungkan APP, terutama Tatib (Tata tertib) di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Program MAMPU-BaKTI dilaksanakan di sembilan wilayah kabupaten/kota, yaitu Bone, Maros, Parepare, Tana Toraja (Provinsi Sulawesi Selatan), Kendari (Sulawesi Tenggara), Belu (Nusa Tenggara Timur), Ambon (Maluku), Mataram, dan Lombok Timur (Nusa Tenggara Barat). Hingga akhir 2015, beberapa kemajuan dicapai dalam program tersebut.

*Pertama*, dari sisi APP. Penguatan kapasitas APP dan APL champion tidak hanya meningkatkan kapasitas mereka dalam melaksanakan tugas-tugas mereka di parlemen, tetapi juga telah mendorong mereka untuk membuat kebijakan yang pro poor dan responsif gender. Selain kebijakan yang dibuat untuk kepentingan masyarakat miskin dan perempuan, yang perlu diberi apresiasi dari pembuatan kebijakan tersebut adalah, dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda) proses pembuatannya telah mengikuti kaidah-kaidah yang diatur dalam undang-undang.

*Kedua*, Kelompok Konstituen (KK). Pembentukan KK dimaksudkan untuk menghubungkan konstituen dengan anggota parlemen. Tujuan lainnya adalah memperkuat konstituen dalam memperjuangkan kebutuhan dan kepentingan mereka, baik kepada anggota parlemen maupun pemerintah sebagai penyedia layanan. Di tahap pertama, sebagian kelompok telah menunjukkan kemajuan dengan membangun hubungan dengan anggota parlemen, mengadvokasi kebutuhan kelompok dan masyarakat, dan terlibat dalam pembuatan kebijakan.

*Ketiga*, Forum Media (FM). Forum media adalah organisasi yang bersifat perkumpulan untuk mendukung diskursus mengenai kemiskinan, perempuan, dan kebijakan yang pro poor dan responsif gender. Pada tahap pertama program, media memberi kontribusi yang cukup signifikan dalam pemberitaan terkait lima tema mampu.

*Keempat*, lembaga mitra. Program MAMPU-BaKTI di sembilan wilayah dilaksanakan oleh tujuh mitra daerah dan satu Kantor Sub office MAMPU BaKTI, yaitu YLP2EM (Yayasan Lembaga Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat) Parepare, LPP (Lembaga Pemberdayaan Perempuan) Bone, MAUPE (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat untuk Perempuan) Maros, YKS (Yayasan Kombongan Sitoru) Tana Toraja, RPS (Rumpun Perempuan Sulawesi Tenggara) Kendari, YAM (Yayasan Arika Mahina)

Ambon, PPSE-KA (Panitia Pengembangan Sosial Ekonomi Keuskupan Atambua) Atambua, Belu, dan Kantor Sub office MAMPU-BaKTI Nusa Tenggara Barat.

Program MAMPU-BaKTI juga memperkuat kapasitas staf dan lembaga mitra melalui pelatihan, lokakarya, kursus dan fasilitasi untuk penyusunan kelengkapan dokumen organisasi dan legalitas kelembagaan.

Pencapaian yang didokumentasikan di dalam buku ini, tentu tidak dapat mengkomodasi semuanya. Tetapi paling tidak memotret beberapa pencapaian yang dapat digunakan oleh pihak-pihak, terutama untuk kepentingan perencanaan, advokasi, dan pembuatan kebijakan. Tulisan-tulisan di dalam buku ini menggambarkan perjalanan suatu advokasi untuk perubahan kebijakan. Di samping itu beberapa tulisan lainnya diikutkan di dalam buku ini untuk memperkuat gagasan dan informasi bagi pembaca.

Dengan selesainya buku ini, editor mengucapkan terima kasih mitra Yayasan BaKTI di delapan wilayah atas kerja kerasnya selama ini. Kepada Ibu Olin (Caroline Tupamahu), Direktur Yayasan BaKTI yang memberi perhatian terhadap Program MAMPU-BaKTI dan memberi Kata Sambutan untuk buku ini. Pak Yus (M. Yusran Laitupa), Program Development Manager Yayasan BaKTI, yang merupakan supervisi Program MAMPU-BaKTI dan tidak henti-hentinya memberi masukan untuk pencapaian program ini.

Terima kasih juga disampaikan kepada semua tim MAMPU-BaKTI: Ju (Junardi Jufri), Lely (Nurlely Tenripada), Ita (Puspita Ratna Yanti), Frans (Fransiskus Gosali), Epen (Steven Pulu), Asti (Astiati Djarigau), Okta (Oktavius Samsurya Kadang), Odhani (Odhani Buatimo Aris), Melly (Bernadette M. Mailo), Putri (Putri Gita Lestari), Syifa (Syifa Ramadhani Azzahra), ibu Ida (Sufiyati Mangnga), dan om Oke (Oke Malliang). Tidak hanya kerja sama dan saling pengertian, tetapi juga kekeluargaan yang menjadi penguat dalam pencapaian dan keberhasilan program ini. Semoga apa yang telah kita lakukan dapat berguna bagi orang lain dan menjadi catatan kebaikan bersama. Amin!

*Makassar, Februari 2016*

**LUSIA PALULUNGAN**  
**M. GHUFRAN H. KORDI K.**  
**M. TAUFAN HIDAYAT**

## **KATA SAMBUTAN DIREKTUR EKSEKUTIF YAYASAN BaKTI**

Pemihakan negara terhadap perempuan dalam bentuk kebijakan telah berjalan. Ketika pemerintah melalui Undang-Undang No. 7 tahun 1984 meratifikasi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*), dianggap suatu kemajuan yang luar biasa. Pasalnya diskriminasi terhadap perempuan merupakan persoalan serius kemanusiaan yang menghambat pencapaian keadilan.

Diskriminasi berbasis gender menyebabkan perempuan mengalami berbagai tindakan dan perlakuan yang eksploitatif dan menghambat perempuan berperan di ranah publik. Perempuan juga mengalami hambatan dalam mengakses layanan yang disediakan oleh negara, baik keterbatasan layanan, maupun karena faktor perencanaan dan penyediaan layanan yang tidak mempertimbangkan aksesibilitas perempuan atau tidak responsif gender.

Sejak tahun 2000 melalui Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, pemerintah hendak mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Namun jalan menuju pencapaian kesetaraan dan keadilan gender masih jauh dan tidak mulus.

Di tingkat daerah, berbagai faktor ditengarai menghambat upaya pencapaian kesetaraan dan keadilan gender. Di antaranya adalah kebijakan di daerah yang tidak sejalan dengan kebijakan di tingkat nasional. Sejumlah kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), bahkan mendiskriminasi perempuan. Terbatasnya jumlah perempuan yang berada di lembaga-lembaga pembuat kebijakan, adalah salah satu penyebab lahirnya kebijakan yang tidak memihak perempuan. Di sisi lain, jumlah laki-laki yang memiliki perspektif terhadap perempuan juga sangat terbatas.

Karenanya, di samping mendorong dan memfasilitasi perempuan agar dapat menduduki jabatan-jabatan di lembaga pembuat kebijakan, mempengaruhi perspektif laki-laki juga sangat strategis. Perempuan yang berada di lembaga-lembaga pembuatan kebijakan juga harus diperkuat untuk mampu meyakinkan para pihak mengenai kebijakan-kebijakan strategis untuk perempuan.

Yayasan BaKTI sebagai bagian dari masyarakat sipil melalui Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) berupaya mendorong lahirnya kebijakan yang pro poor dan responsif gender. Pada tahap pertama (2013-2015) Program MAMPU-BaKTI fokus pada penguatan anggota parlemen perempuan (APP) dan anggota parlemen laki-laki (APL) champion, penguatan kelompok konstituen, dan membangun jaringan dengan media massa.

Beberapa pencapaian Program MAMPU-BaKTI terekam dalam buku ini. Penerbitan buku ini adalah salah satu cara Yayasan BaKTI menyampaikan pertanggungjawaban kepada pemerintah dan publik mengenai program yang dilaksanakan. Di pihak lain, apa

yang terekam di dalam buku dapat menjadi pembelajaran bagi pihak lain, baik keunggulan maupun kekurangannya.

Makassar, Februari 2016

**CAROLINE TUPAMAHU**

## DAFTAR ISI

<b>CATATAN EDITOR</b> .....	i
<b>KATA SAMBUTAN DIREKTUR EKSEKUTIF YAYASAN BaKTI</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi

### **Bagian Satu: PEREMPUAN DAN POLITIK**

(1) APP, Minoritas di Parlemen.....	1
(2) Berharap pada Anggota Parlemen Perempuan.....	4
(3) Anggota Parlemen Perempuan, Bukan Pelengkap.....	7
(4) Anggota Parlemen Perempuan di KTI, antara Harapan dan Realitas .....	10
(5) Bagaimana Perempuan di Sarang “Penyamun” .....	16
(6) Kartini, Dulu dan Kini.....	18
(7) Perempuan Sulawesi Selatan.....	21
(8) Di Ujung Terowongan, Pasti ada Cahaya .....	24

### **Bagian Dua: MEMPERKUAT ANGGOTA PARLEMEN PEREMPUAN**

(9) Program MAMPU Memperkuat APP! .....	27
(10) Mengubah Mimpi melalui Penguatan Politik Perempuan .....	30
(11) Memperkuat Anggota Parlemen dengan Mentoring.....	33
(12) Tatib Partisipatif Ala DPRD Parepare .....	36
(13) Mendekatkan Parlemen dengan Rakyat.....	38
(14) Perda Bukan Sekadar Arsip.....	41
(15) Mendorong Implementasi Peraturan Daerah.....	45

### **Bagian Tiga: KONSTITUEN PEREMPUAN & RESPONSIF GENDER**

(16) Agar Pemilih tidak Sekadar Angka .....	49
(17) Konstituen Berdaya, Anggota Parlemen Kuat.....	52
(18) Membuka Ruang Bagi Masyarakat Kritis .....	55
(19) Tidak Selalu Menunggu Uluran Tangan Negara .....	59
(20) Reses Partisipatif di Parepare .....	62
(21) Murni, Aktivis Perempuan dari Desa Wollangi .....	65
(22) Ika, Menginginkan Perempuan Bersuara.....	67

### **Bagian Empat: PEREMPUAN, DISKRIMINASI DI TEMPAT KERJA, DAN BURUH MIGRAN**

(23) Diskriminasi Perempuan di Tempat Kerja .....	71
(24) Pekerja Migran Perempuan .....	74
(25) Pekerja Rumah Tangga, Siapa Peduli ?.....	77

### **Bagian Lima: KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN**

(26) Diskriminasi dan Kekerasan .....	81
(27) Kekerasan terhadap Perempuan, Bukan dari Langit ! .....	84
(28) Ketika Hukum tidak Memihak Perempuan .....	87

**Bagian Enam: PEREMPUAN, PERLINDUNGAN SOSIAL,  
& KESEHATAN REPRODUKSI**

(29) Perempuan Miskin dan Perlindungan Sosial .....	90
(30) Kesehatan Reproduksi Perempuan .....	93
(31) Reses Kesehatan Reproduksi .....	96

**Bagian Tujuh: PEREMPUAN & MEDIA**

(32) Media dan Kebijakan Publik .....	100
(33) Media, Jurnalis, dan Perempuan .....	103
(34) Anggota Parlemen Perempuan dan Media .....	106

<b>SUMBER TULISAN</b> .....	109
<b>TENTANG EDITOR</b> .....	110



(1)  
**APP, Minoritas di Parlemen**

Parlemen merupakan salah satu lembaga yang secara konstitusional mempunyai tugas dan fungsi dalam perubahan kebijakan untuk menuju pada kondisi yang lebih baik. Parlemen juga merupakan lembaga yang menjembatani kebutuhan dan kepentingan rakyat yang diwakilinya dengan eksekutif. Namun, anggota parlemen perempuan (APP) merupakan minoritas di parlemen.

APP, baik di pusat (DPR RI) maupun di daerah (DPRD provinsi dan kabupaten/kota) merupakan minoritas di parlemen. Jumlah APP tidak pernah mencapai separuh dari jumlah anggota parlemen. Sebagai contoh, caleg perempuan yang terpilih pada tahun 2014 di sembilan wilayah Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) Yayasan BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia) tidak ada yang mencapai 40 %. Jumlah tertinggi dicapai oleh Kota Kendari dan Kabupaten Belu yang masing-masing mencapai 13 APP (37,1 %) dan 12 APP (30 %). Sedangkan di tujuh kabupaten/kota lainnya hanya terdiri dari 3-7 APP (lihat tabel 1).

Tabel 1. APP di wilayah program MAMPU-BaKTI

Kabupaten/Kota	Jumlah Anggota DPRD	Jumlah Anggota DPRD Perempuan	Persentase (%)
Bone (Sul-Sel)	45	6	13,3
Parepare (Sul-Sel)	25	3	12
Maros (Sul-Sel)	35	7	20
Tana Toraja (Sul-Sel)	30	6	20
Kendari (Sul-Teng)	35	13	37,1
Belu (NTT)	40	12	30
Mataram (NTB)	40	5	12,5
Lombok Timur (NTB)	50	2	4
Ambon (Maluku)	35	4	11

*Sumber : dari berbagai sumber*

Jumlah APP di sembilan kabupaten/kota tersebut fluktuatif. Di Kota Parepare, pada Pemilu 2009, perempuan yang berhasil masuk ke parlemen sebanyak 4 orang, namun pada Pemilu 2014 tersisa 3 perempuan. Sementara di Kota Ambon, pada Pemilu 2009 hanya terdapat satu APP, namun jumlahnya menjadi 4 APP pada pemilu 2014.

Rendahnya jumlah APP adalah realitas bahwa, perempuan menempati posisi minoritas dalam kehidupan sosial maupun bernegara. Ketika perempuan menempati posisi minoritas dalam berbagai arena publik, termasuk di parlemen, bukan karena perempuan kalah dalam jumlah, atau mereka hanya mewakili kelompok kecil, tetapi karena perempuan dibuat sehingga kalah dalam kualitas dan kesempatan.

Untuk menjadi politisi dan anggota parlemen, perempuan sudah sangat jauh tertinggal. Pendidikan yang dianggap sebagai institusi untuk mempersiapkan sumber daya manusia

menampung jumlah perempuan yang banyak di tingkat pendidikan terendah (SD). Jumlah perempuan terus menurun di tingkat pendidikan yang semakin tinggi (SMP, SMA, PT). Demikian juga kesempatan perempuan untuk meningkatkan kapasitas melalui organisasi dan perkumpulan sering terhalang oleh sistem masyarakat patriarki.

Kesempatan perempuan mengembangkan karir di arena politik tidak selalu mulus, karena terhalang oleh berbagai kultur dan struktur sosial. Laki-laki yang mempunyai kekuasaan (politik, ekonomi, sosial, agama) tidak rela dipimpin oleh perempuan. Karena itu, segala macam cara dilakukan oleh laki-laki untuk mencegah masuknya perempuan di arena publik.

Karena itu, ketika perempuan diberi ruang perlakuan khusus atau afirmasi 30 % calon legislatif perempuan, tidak serta-merta membantu menaikkan jumlah APP secara signifikan dan kualitas APP. Pasalnya, calon perempuan selalu kalah bersaing dengan calon laki-laki.

Secara umum, sistem masyarakat patriarki merupakan penyebab kekalahan calon perempuan. Sekalipun jumlah pemilih perempuan cukup besar, di beberapa daerah bahkan lebih banyak dari pemilih laki-laki, mereka adalah masyarakat patriarki yang menentukan pilihan berdasarkan kekuasaan laki-laki, tidak hanya di dalam rumah, tetapi juga di masyarakat.

Di pihak lain, calon laki-laki sudah lama menguasai struktur partai politik dan lebih berpengalaman. Karena itu, calon laki-laki menguasai medan kompetisi, sedangkan perempuan bukan hanya tidak menguasai struktur partai politik, tetapi mereka juga buta mengenai struktur partai politik yang dijadikan kendaraan. Calon laki-laki juga menguasai dana lebih baik dari pada perempuan, karena sebagian besar mereka adalah incumbent. Dan jangan lupa, laki-laki memiliki standar moral yang lebih rendah sehingga mereka cenderung memanfaatkan semua peluang.

Kepada penulis yang mewawancarai APP di beberapa kabupaten/kota di Sulawesi Selatan yang terpilih pada pemilihan legislatif tahun 2009, sebagian menyatakan bahwa, ketika mencalonkan diri, mereka tidak yakin terpilih karena berhadapan dengan calon laki-laki yang mempunyai dana besar dan menggunakan segala macam cara untuk menang.

## **Memperkuat Kapasitas**

Ketika telah menjadi anggota parlemen pun, APP belum bisa berbuat banyak. Selain karena jumlah yang kecil, juga soal kualitas. Cerita tentang anggota parlemen yang hanya datang, duduk, dan diam adalah cerita yang sudah umum, baik anggota parlemen laki-laki, apalagi perempuan.

Cerita mengenai anggota parlemen yang tidak bisa berbuat apa-apa, tidak berbeda dengan profesi lainnya di negeri ini. Namun, mengeluhkan situasi yang ada juga tidak menyelesaikan masalah. Bagaimana pun jumlah APP yang terus meningkat walaupun tidak signifikan, harus disikapi dengan mendukung dan memperkuat kapasitas mereka untuk bisa berbuat lebih banyak dan lebih baik.

Ketika diberi kesempatan dan diperkuat kapasitas mereka, APP bisa melihat permasalahan-permasalahan serius yang sebelumnya tidak pernah dipikirkan oleh anggota parlemen laki-laki. Sepanjang tahun 2009-2014, beberapa Peraturan Daerah (Perda) yang lahir dari inisiasi APP. Perda-perda tersebut mengatur permasalahan penting dan serius, seperti kemiskinan, hak perempuan dan anak, hak kaum disabilitas, dan hak kelompok minoritas lainnya.

Upaya meningkatkan kapasitas APP harus dilakukan terus-menerus dan dalam jangka panjang untuk melihat pengaruh dan dampak yang lebih signifikan tidak hanya APP, tetapi juga parlemen dan kualitas hidup masyarakat. Selama ini, kaum miskin, perempuan, anak,

kelompok minoritas, dan kaum marjinal lainnya merupakan pihak yang kualitas hidupnya paling rendah, karena mereka tidak dihitung dan diabaikan dalam kebijakan, termasuk di parlemen yang didominasi oleh laki-laki.

Jika Program MAMPU yang dilaksanakan oleh Yayasan BaKTI di sembilan daerah di kawasan timur Indonesia, yang direncanakan berdurasi panjang (sekitar 8 tahun) terlaksana sesuai rencana, maka pembelajaran yang baik mengenai peningkatan kapasitas APP dan stakeholders terkait, akan sangat berguna untuk direplikasi dan menjadi contoh di negeri ini maupun negara lain. Peningkatan kapasitas APP diharapkan berkontribusi pada perubahan pada perspektif dan struktur relasi di dalam parlemen yang lebih feminin: empati dan peduli terhadap rakyat. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

## (2)

### **Berharap pada Anggota Parlemen Perempuan**

Selama ini, parlemen (DPR/DPRD) identik dengan arena laki-laki. Bukan hanya karena parlemen (dan politik) didominasi oleh manusia berjenis kelamin laki-laki, tetapi

juga merupakan arena yang dianggap keras, kasar, kotor, licik, dan sejumlah stigma lainnya, yang dianggap sebagai wilayah laki-laki.

Karena itu, perempuan yang berhasil menjadi anggota parlemen dianggap sebagai perempuan hebat dan kuat, karena mampu bersaing dengan laki-laki. Namun, anggapan ini tidak selalu positif bagi perempuan. Perempuan yang dianggap “hebat” atau “kuat” dan dapat bersaing dengan laki-laki, karena menggunakan cara-cara yang juga keras, kasar, kotor, dan licik.

Penggambaran perempuan bisa bersaing atau dapat mengalahkan laki-laki selalu identik dengan penggunaan cara-cara dan kekuatan negatif. Lihatlah film dan sinetron yang menggambarkan perempuan kuat dan dapat mengalahkan laki-laki sebagai Mak Lampir, Nyi Roro Kidul, Suster Ngesot, setan, hantu dan penjahat lainnya.

Padahal, untuk menjadi anggota parlemen, seperti profesi di wilayah publik lainnya, selalu menghendaki kemampuan, keahlian, jaringan, dan strategi. Apa yang dilakukan oleh laki-laki untuk menjadi anggota parlemen atau meraih suatu profesi di wilayah publik, itu juga yang dilakukan oleh perempuan.

## **Kalah dalam Jumlah**

Sejarah memberi pelajaran bahwa, dominasi terhadap jenis kelamin, ras, warna kulit, dan kehidupan sosial-ekonomi, bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah atau turun dari langit, melainkan dibuat, disosialisasi, dan dilestarikan oleh kekuasaan. Perempuan dibuat untuk menjadi manusia kelas dua di berbagai ras, warna kulit, dan kelompok sosial dengan berbagai legitimasi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis.

Karena itu, ketika perempuan menempati posisi minoritas dalam berbagai arena publik, termasuk di parlemen, bukan karena perempuan kalah dalam jumlah, atau mereka hanya mewakili kelompok kecil, tetapi karena mereka dibuat sehingga kalah dalam kualitas dan kesempatan.

Untuk menjadi politisi dan anggota parlemen, perempuan sudah sangat jauh tertinggal. Pendidikan yang dianggap sebagai institusi untuk mempersiapkan sumber daya manusia menampung jumlah perempuan yang banyak di tingkat pendidikan terendah (SD). Jumlah perempuan terus menurun di tingkat pendidikan yang semakin tinggi (SMP, SMA, PT). Demikian juga kesempatan perempuan untuk meningkatkan kapasitas melalui organisasi dan perkumpulan sering terhalang oleh sistem masyarakat patriarki.

Kesempatan perempuan mengembangkan karir di arena politik tidak selalu mulus, karena terhalang oleh berbagai kultur dan struktur sosial. Laki-laki yang mempunyai kekuasaan (politik, ekonomi, sosial, agama) tidak rela dipimpin oleh perempuan. Karena itu, segala macam cara dilakukan oleh laki-laki untuk mencegah masuknya perempuan di arena publik.

Karena itu, ketika perempuan diberi ruang perlakuan khusus atau afirmasi 30 % calon legislatif perempuan, tidak serta-merta membantu menaikkan jumlah anggota parlemen perempuan (APP) secara signifikan dan kualitas APP perempuan. Pasalnya, calon perempuan selalu kalah bersaing dengan calon laki-laki.

Secara umum, sistem masyarakat patriarki merupakan penyebab kekalahan calon perempuan. Sekalipun jumlah pemilih perempuan cukup besar, mereka adalah masyarakat patriarki yang menentukan pilihan berdasarkan kekuasaan laki-laki, tidak hanya di dalam rumah, tetapi juga di masyarakat.

Di pihak lain, calon laki-laki sudah lama menguasai struktur partai politik dan lebih berpengalaman. Karena itu, calon laki-laki menguasai medan kompetisi, sedangkan perempuan bukan hanya tidak menguasai struktur partai politik, tetapi mereka juga buta mengenai struktur partai politik yang dijadikan kendaraan. Calon laki-laki juga menguasai

dana lebih baik dari pada perempuan, karena sebagian besar mereka adalah *incumbent*. Dan jangan lupa, laki-laki memiliki standar moral yang lebih rendah sehingga mereka cenderung memanfaatkan semua peluang.

Kepada penulis yang mewawancarai APP di beberapa kabupaten/kota di Sulawesi Selatan yang terpilih pada pemilihan legislatif tahun 2009, sebagian menyatakan bahwa, ketika mencalonkan diri, mereka tidak yakin terpilih karena berhadapan dengan calon laki-laki yang mempunyai dana besar dan menggunakan segala macam cara untuk menang.

### **Memperkuat Kapasitas**

Ketika telah menjadi anggota parlemen pun, APP belum bisa berbuat banyak. Selain karena jumlah yang kecil, juga soal kualitas. Cerita tentang anggota parlemen yang hanya datang, duduk, dan diam adalah cerita yang sudah umum, baik anggota parlemen laki-laki, apalagi perempuan.

Cerita mengenai anggota parlemen yang tidak bisa berbuat apa-apa, tidak berbeda dengan profesi lainnya di negeri ini. Namun, mengeluhkan situasi yang ada juga tidak menyelesaikan masalah. Bagaimana pun jumlah APP yang terus meningkat walaupun tidak signifikan, harus disikapi dengan mendukung dan memperkuat kapasitas mereka untuk bisa berbuat lebih banyak dan lebih baik.

Ketika diberi kesempatan dan diperkuat kapasitas mereka, APP bisa melihat permasalahan-permasalahan serius yang sebelumnya tidak pernah dipikirkan oleh anggota parlemen laki-laki. Sepanjang tahun 2009-2014, beberapa Peraturan Daerah (Perda) yang lahir dari inisiasi APP. Perda-perda tersebut mengatur permasalahan penting dan serius, seperti kemiskinan, hak perempuan dan anak, hak kaum disabilitas, dan hak kelompok minoritas lainnya.

Tahun 2009-2014, beberapa lembaga, seperti LSKP (Lembaga Studi Kebijakan Publik), ICJ (*Institute of Community Justice*), dan Yayasan BaKTI, turut serta meningkatkan kapasitas APP yang harus diakui memberi kontribusi positif, baik APP maupun citra parlemen, yang dianggap semakin peduli rakyat. APP juga mempunyai kemauan untuk belajar karena menyadari kekurangannya. Dibanding anggota parlemen laki-laki yang secara umum menganggap dirinya mempunyai kemampuan sehingga menganggap dirinya tahu dan paham segalanya.

Upaya meningkatkan kapasitas APP harus dilakukan terus-menerus dan dalam jangka panjang untuk melihat pengaruh dan dampak yang lebih signifikan tidak hanya APP, tetapi juga parlemen dan kualitas hidup masyarakat. Selama ini, kaum miskin, perempuan, anak, kelompok minoritas, dan kaum marjinal lainnya merupakan pihak yang kualitas hidupnya paling rendah, karena mereka tidak dihitung dan diabaikan dalam kebijakan, termasuk di parlemen yang didominasi oleh laki-laki.

Jika program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) yang dilaksanakan oleh Yayasan BaKTI di beberapa daerah di kawasan timur Indonesia, yang direncanakan berdurasi panjang (sekitar 8 tahun) terlaksana sesuai rencana, maka pembelajaran yang baik mengenai peningkatan kapasitas APP dan stakeholders terkait, akan sangat berguna untuk direplikasi dan menjadi contoh di negeri ini maupun negara lain. Peningkatan kapasitas APP diharapkan berkontribusi pada perubahan pada perspektif dan struktur relasi di dalam parlemen yang lebih feminin : empati dan peduli terhadap rakyat. (M. GHUFRAN H. KORDI K. *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(3)

**Anggota Parlemen Perempuan, Bukan Pelengkap**

Menjadi anggota parlemen atau wakil rakyat (DPR/DPD/DPRD) tidak hanya kebanggaan, tetapi juga kehormatan. Sebagai institusi yang menjadi mitra eksekutif dan yudikatif, anggota parlemen menjadi jembatan dalam memobilisasi kebutuhan dan kepentingan rakyat yang diwakilinya (konstituen). Atas nama rakyat yang diwakilinya, parlemen bersama-sama eksekutif dalam membuat hukum (legislasi) dan menyusun kebijakan penganggaran (*budgeting*). Kemudian parlemen mengawasi/mengontrol eksekutif dalam menjalankan kebijakan tersebut.

Dalam perspektif hak asasi manusia (HAM), apa yang dilakukan oleh parlemen/legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan kewajiban negara (*state obligation*) untuk memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protect*), dan menghargai (*to respect*) hak-hak warga negara. Sementara dalam perspektif trias politika moderen, negara berada pada posisi harus melindungi rakyat dari serbuan pasar.

Terkait dengan kewajiban negara, posisi parlemen menjadi sangat strategis. Anggota parlemen merupakan pihak yang dipilih rakyat untuk mewakilinya. Dan dalam posisinya sebagai wakil rakyat, anggota parlemen memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Pada kenyataannya, banyak sekali permasalahan rakyat yang diabaikan dalam kebijakan. Perempuan, anak, kaum miskin, kaum disabilitas, kelompok minoritas, serta kaum marjinal lainnya adalah rakyat yang belum mendapat perhatian memadai. Padahal mereka adalah warga negara yang mempunyai wakil di parlemen.

Anggota parlemen yang didominasi oleh laki-laki tidak hanya luput, tetapi juga tidak mempunyai perspektif terhadap kelompok-kelompok tersebut. Karena itu, harapan diberikan kepada anggota parlemen perempuan (APP).

### **Bukan Hiasan, Bukan Pelengkap!**

Perempuan merupakan pemilih terbesar di negeri ini, tetapi mempunyai wakil yang sangat sedikit di parlemen. Wakil perempuan di parlemen adalah laki-laki yang tidak mempunyai pengetahuan dan perspektif mengenai permasalahan perempuan dan kaum marjinal.

APP dipercaya dan diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan perempuan, bukan karena kesamaan jenis kelamin, tetapi tahu dan merasakan permasalahan yang selama ini dialami oleh perempuan. Dari perspektif gender, perempuan di masyarakat patriarki juga menganut budaya patriarki, termasuk mereka yang terpilih menjadi anggota parlemen. Namun, sebagai perempuan, APP lebih dekat dan paham pada permasalahan dan kebutuhan perempuan.

Walaupun dengan jumlah yang sangat kecil, APP bukanlah hiasan dan pelengkap di parlemen. APP mempunyai posisi yang sama dengan anggota parlemen laki-laki, namun dengan jumlah yang sedikit, mereka mempunyai keterbatasan untuk memengaruhi kebijakan. Apalagi, kapasitas dan pengalaman APP yang sangat minim.

### **Lebih Peduli Kaum Marjinal**

Di pundak APP, kebutuhan dan kepentingan perempuan, serta kelompok marjinal lainnya digantungkan. Sebagai perempuan, APP bukan hanya dekat dengan perempuan karena jenis kelamin, tetapi mereka merupakan bagian dari komunitas dalam jumlah besar yang selama ini mendapat perlakuan diskriminatif.

Dengan wakil yang kecil di parlemen dari pusat (DPR RI) hingga di daerah (DPRD), maka secara kuantitatif, perempuan mengalami diskriminasi dalam perwakilan. Perempuan sulit bersaing untuk masuk menjadi anggota parlemen karena terhalang oleh kultur dan struktur yang dilegitimasi dan dipertahankan berkepanjangan oleh laki-laki.

Selama parlemen didominasi oleh laki-laki, berbagai persoalan perempuan, anak, kaum miskin, kaum disabilitas, kelompok minoritas, serta kaum marjinal lainnya, luput dari perhatian parlemen. Dan kalau ada perhatian terhadap kelompok-kelompok tersebut umumnya berasal dari APP dan sebagian kecil anggota parlemen laki-laki.

### **Agenda Mendesak**

Terlepas dari jumlah yang kecil, APP dituntut untuk berbuat lebih baik untuk perempuan dan kelompok-kelompok marjinal, yang selama ini diabaikan dalam kebijakan. Beberapa agenda mendesak yang berbasis pada isu gender dan kemiskinan sehingga perlu menjadi agenda APP.

Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) mengidentifikasi 5 (lima) agenda yang perlu didorong untuk percepatan reformasi kebijakan. Kelima agenda yang dijadikan tema program MAMPU, yaitu. *Pertama*, akses perempuan miskin terhadap perlindungan sosial. Perempuan dan kaum miskin merupakan kelompok yang sangat rentan terhadap berbagai permasalahan, namun mereka kesulitan mengakses perlindungan sosial, baik karena keterbatasan informasi maupun jangkauan terhadap mereka.

*Kedua*, akses perempuan terhadap pekerjaan dan penghapusan diskriminasi di tempat kerja. Banyak perempuan yang tidak memiliki akses pekerjaan tertentu karena mereka didiskriminasi. Usaha-usaha ekonomi produktif perempuan pun masih diabaikan oleh lembaga keuangan karena dikelola oleh perempuan.

*Ketiga*, meningkatkan kondisi tenaga kerja perempuan yang ke luar negeri. Tidak sedikit perempuan memutuskan menjadi tenaga kerja di luar negeri dengan ketrampilan yang terbatas dan dilakukan secara ilegal. Kondisi ini harus diubah dan negara/pemerintah perlu mereformasi kebijakan untuk memperbaikinya, baik dengan mencegah tenaga kerja ilegal, meningkatkan kapasitas tenaga kerja perempuan, dan memberikan perlindungan yang memadai di luar negeri.

*Keempat*, perhatian terhadap kesehatan reproduksi. Kesehatan reproduksi menjadi masalah cukup serius sepanjang hidup, terutama bagi perempuan, selain karena rawan terpapar penyakit, juga kondisi sosial yang memungkinkan memperlakukan dirinya kurang adil. Ketidakpedulian berbagai pihak terhadap kehidupan kesehatan perempuan turut menyumbang ketidakberdayaan perempuan. Angka kematian ibu (AKI) yang tinggi, pernikahan dini, keluarga berencana (KB), kekurangan gizi, penyakit menular seksual, kesehatan reproduksi remaja, kekerasan dan eksploitasi seksual adalah permasalahan-permasalahan terkait kesehatan reproduksi yang membebani perempuan, yang perlu mendapat perhatian dalam kebijakan.

*lima*, mengurangi kekerasan terhadap perempuan (dan anak). Kekerasan terhadap perempuan (*violence against women*) adalah kejahatan yang secara sistematis telah menimpa perempuan dalam waktu yang sangat lama. Upaya melakukan penghapusan kekerasan terhadap perempuan harus melalui instrumen negara karena dapat menjangkau ruang-ruang yang selama ini tertutup untuk publik.

Lima agenda tersebut strategis untuk APP, tetapi harus didukung stakeholders yang mempunyai kepedulian dan kepentingan pada kondisi perempuan dan kaum miskin. Kebutuhan dan kepentingan perempuan dan kaum miskin adalah HAM yang selama ini diabaikan oleh negara, karena itu, advokasi untuk reformasi kebijakan harus berada dalam bingkai negara. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(4)  
**Anggota Parlemen Perempuan di KTI, antara Harapan dan  
Realitas**  
*Policy Brief Program MAMPU Yayasan BaKTI*

**Pengantar**

*Policy Brief* ini merupakan ringkasan penelitian yang dilakukan oleh Yayasan BaKTI di tiga provinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI) yaitu Provinsi Sulawesi Selatan (Kabupaten Bone), Provinsi Maluku, dan Provinsi Nusa Tenggara Barat (Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur).

Dasar dalam penentuan lokasi penelitian/wilayah program ini adalah karena DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kabupaten Bone dengan jumlah anggota perempuan 9 orang (20%) dari jumlah total 45 orang anggota, tapi berhasil memelopori lahirnya beberapa Peraturan Daerah (Perda) dan kebijakan yang berpihak pada perempuan, sehingga bisa dijadikan pembelajaran bagi DPRD di daerah lain. Persentase keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Maluku cukup signifikan dengan 14 orang (31,1%) perempuan dari total 45 orang anggota DPRD, namun belum dapat menghasilkan suatu produk legislasi atau kebijakan yang pro poor, sensitif konflik, dan perspektif gender. Lalu jumlah anggota DPRD perempuan di Kota Mataram hanya 3 orang (8%) dari total 35 orang anggota, juga belum menghasilkan produk yang pro perempuan.

Jumlah anggota DPRD perempuan dapat dijadikan ukuran korelasi antara kehadiran perempuan di parlemen dan produk kebijakan yang pro perempuan, sekaligus memetakan sebab kurangnya angka keterwakilan perempuan tersebut.

### **Keterwakilan Perempuan di Parlemen**

Jumlah dan persentase anggota parlemen perempuan (APP) di DPRD pada setiap wilayah penelitian belum memenuhi ketentuan “*affirmative action*” sebanyak 30% kecuali Provinsi Maluku yang mencapai 31,1%. Hal ini kemungkinan dikarenakan kuatnya budaya patriarki dan rendahnya keterlibatan perempuan sebagai pengurus partai.

### **Pengalaman Organisasi vs Tingkat Pendidikan**

Tingkat pendidikan anggota parlemen laki-laki (APL) dan APP yang umumnya Sarjana (S1), bukanlah faktor penentu keberhasilan dalam menjalankan tugas dan fungsi pokoknya. Pengalaman organisasi anggota DPRD jauh lebih penting ketimbang tingkat pendidikan. Namun pengalaman organisasi ditambah tingkat pendidikan yang tinggi, lebih “memungkinkan” anggota DPRD melaksanakan tugas dan fungsinya dengan efektif. Tingkat pengalaman berorganisasi yang rendah khususnya bagi APP tercermin dari ketidakmampuan berinteraksi, mengemukakan pendapat, dan memperjuangkan kaum perempuan dan penduduk miskin.

### **Produk Legislasi Pro Perempuan dan Penduduk Miskin**

Keterwakilan APP dalam memperjuangkan kaum perempuan dan penduduk miskin telah menunjukkan kinerja yang baik, namun belum maksimal. Jumlah Perda terkait upaya peningkatan kesejahteraan perempuan dan penduduk miskin dinilai masih terlalu sedikit dibanding total Perda yang dihasilkan.

Rendahnya kegiatan APP dalam menghasilkan produk legislasi yang pro perempuan dan penduduk miskin karena sebagian besar APP belum paham bagaimana melaksanakan fungsi legislasi secara sistematis mulai tahap inisiasi (muncul gagasan dalam masyarakat), tahap sosio-politis (pematangan dan penajaman gagasan), dan tahap yuridis (penyusunan rumusan hukum dan pengundang-undangan).

### **Peran APP terkait Fungsi Penganggaran**

Porsi alokasi anggaran untuk pembelanjaan program dan kegiatan yang pro perempuan dan penduduk miskin masih relatif kecil. Penyebabnya adalah: (1) keterbatasan anggaran yang tersedia, (2) keterbatasan APP dalam mengangkat isu gender, dan (3) kurangnya pemahaman APP tentang Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG), serta penyusunan penganggaran yang *pro poor* (P3B). Ini mengindikasikan pemahaman anggota parlemen tentang PPRG dan P3B perlu ditingkatkan.

### **Peran APP terkait Fungsi Pengawasan**

Bentuk kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh APP tergantung pada isu yang berkembang di daerah masing-masing. Di Kabupaten Bone, APP melakukan pertemuan formal dan informal terkait pengaduan masyarakat tentang pengendapan dana pendidikan gratis, pengawasan pelaksanaan kesehatan gratis melalui kerjasama antara LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan masyarakat. Di Kota Mataram, anggota DPRD mengawasi pelaksanaan program dan kegiatan pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan perempuan bersama-sama dengan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) terkait. Di Lombok Timur fungsi pengawasan APP berjalan efektif dan mengungkap kasus rendahnya pelayanan Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) karena kekurangan tabung oksigen.

### **Kendala yang dihadapi Anggota Parlemen Perempuan**

Ada dua faktor kendala yang dihadapi oleh APP dalam menjalankan tupoksinya di DPRD yaitu: (1) faktor internal individu (baik APP maupun APL) maupun internal kelembagaan DPRD, (2) faktor eksternal. Penyebab yang paling utama berasal dari terbatasnya kapasitas individu APP.

### **Peningkatan Kapasitas Anggota Parlemen Perempuan yang pernah diikuti**

APP telah mengikuti berbagai jenis peningkatan kapasitas dalam menjalankan ketiga fungsi DPRD namun karena waktu yang terbatas, penguasaan materi belum optimal. Bentuk penguatan kapasitas yang dimaksud adalah Bimbingan Teknis (Bimtek), pelatihan, studi banding, dan sosialisasi berbagai perangkat perundang-undangan dan peraturan terkini terkait dengan fungsi legislasi, penganggaran, maupun pengawasan. APP di semua lokasi penelitian belum pernah mengikuti pelatihan atau Bimtek tentang perencanaan dan penganggaran konsisten dan penyusunan perencanaan dan penganggaran yang *pro poor* dan responsif gender.

### **Hubungan APP dengan Organisasi Perempuan (Kaukus Perempuan Politik, Kaukus Perempuan Parlemen di Tingkat Kabupaten, Provinsi dan Nasional, LSM/Ornop, Masyarakat Sipil).**

Kaukus Perempuan Politik dan Kaukus Parlemen Perempuan sangat mempengaruhi kapasitas APP, namun baru ada di Kabupaten Bone dan Provinsi Maluku. Kaukus Perempuan Politik di Kabupaten Bone terbentuk sejak tahun 2005 namun belum memiliki struktur organisasi yang jelas dan anggotanya bukan anggota parlemen perempuan. Di Provinsi Maluku, Kaukus Perempuan Parlemen terbentuk pada tahun 2012 dan telah melakukan kegiatan dengan melibatkan APP. Kaukus Perempuan Politik telah terbentuk di Ambon namun tidak aktif sehingga tidak berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas APP. Hubungan Kaukus Perempuan Politik/Parlemen di daerah dengan di tingkat pusat juga belum maksimal karena masih rendahnya frekuensi pertemuan antar kedua organisasi tersebut. Di Lombok Timur, sejak tahun 2009 baru dilakukan satu kali pertemuan dengan Kaukus Perempuan Parlemen di tingkat pusat.

### **Kerjasama Anggota Parlemen Perempuan dengan LSM/Ornop**

APP secara aktif bekerja sama dengan LSM/Ornop dalam menyelesaikan permasalahan terkait perempuan dan kemiskinan. Kerjasamanya adalah dalam memberi masukan tentang isu krusial dalam masyarakat terkait pemberdayaan perempuan dari aspek ekonomi, aspek politik, pendidikan dan perlindungan anak, penanganan dan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan, memberi bantuan kepada desa miskin termasuk perbaikan infrastruktur, peningkatan pelayanan kesehatan, dan pendidikan.

### **Kebutuhan Peningkatan Kapasitas Anggota Parlemen Perempuan**

APP masih perlu meningkatkan kapasitasnya terutama dalam hal kebijakan yang berpihak kepada perempuan dan penduduk miskin. Penelitian ini mengidentifikasi 13 kebutuhan yang disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Identifikasi Kebutuhan Anggota DPRD Perempuan dalam Upaya Pengembangan Kapasitas

NO.	Identifikasi Kebutuhan	DPRD			
		KB	KM	KLT	PM
1	Strategi mengidentifikasi dan mengemas isu, terutama isu gender	√	√	√	√

2	Kemampuan berkomunikasi, termasuk didalamnya <i>Communication Skill</i> dan <i>Public Speaking</i>	√	√	√	√
3	Teknik <i>Lobbying</i>	√	√	√	√
4	Strategi membangun kepercayaan diri	√	√		√
5	Fasilitasi tenaga teknis dan staf ahli	√	√	√	
6	Dukungan data dari LSM dan Perguruan Tinggi serta SKPD	√	√	√	√
7	Pelatihan/bimbingan teknik terkait dengan kajian legislasi/legal drafting, penganggaran dan pengawasan	√	√	√	
8	Pendidikan dan pelatihan yang pro rakyat dalam upaya mengkreasi kegiatan yang dapat dilakukan oleh masyarakat miskin		√	√	
9	Peningkatan kemampuan untuk menangani kasus konstituen baik secara individu maupun secara kolektif		√		√
10	Diskusi/dialog dengan berbagai organisasi masyarakat			√	
11	Kemampuan untuk melaksanakan jejaring dalam rangka membangun aliansi bersama				√
12	Peningkatan cara berfikir yang sistematis				√
13	Analisis anggaran yang responsif gender pada setiap dapil				√

Keterangan : KB= Kabupaten Bone; KM =Kota Mataram; KLT=Kabupaten Lombok Timur; PM=Provinsi Maluku

#### Harapan Masyarakat terhadap Anggota DPRD Perempuan

Harapan masyarakat terhadap APP dalam menjalankan tupoksinya cukup besar dan beragam termasuk: (1) Membuat Perda yang mengatur peningkatan kesejahteraan perempuan dan penduduk miskin dan melakukan sosialisasi secara intensif perda tentang Penghapusan KDRT dan Perda Perlindungan anak. (2) Melakukan pengawasan secara kontinu terhadap program pemerintah terutama pengawasan anggaran untuk program yang bersentuhan langsung dengan kepentingan penduduk miskin dan perempuan. (3) Meningkatkan proporsi anggaran untuk penduduk miskin dan anggaran untuk pemberdayaan perempuan atau responsif gender, seperti anggaran pendidikan untuk pemberantasan buta aksara terutama perempuan, putus sekolah, pemberdayaan perempuan khususnya pendidikan politik, jaminan kesehatan yang akurat, dan sebagainya.

#### Pengetahuan Umum Masyarakat tentang Anggota Parlemen Perempuan

Masyarakat telah mengenal APP di daerahnya, namun belum mengetahui dengan baik pendidikan dan jabatannya. Sebagian besar responden menyatakan mengenal anggota DPRD perempuan di daerahnya namun tidak semuanya dapat menyebutkan nama APP.

Tabel 2. Pengetahuan Responden tentang Anggota Parlemen Perempuan

No.	Nama Daerah	Kenal APP	Tahu Pendidikan APP	Tahu Jabatan APP
1	Bone, Sulsel	86,6	32,8	17,9
2	LombokTimur, NTB	57,7	31,3	10,4
3	Mataram, NTB	73,1	41,8	43,3
4	Ambon, Maluku	67,2	50,7	50,7

#### Pengetahuan Masyarakat tentang APP pada Dapil di Wilayahnya Cukup Rendah.

Hal ini terjadi di Mataram, Lombok Timur, dan Ambon, dimana lebih dari 50 persen responden menyatakan tidak kenal dengan APP. Di Kabupaten Bone sebanyak 68,7 persen responden menyatakan kenal dengan APP (Tabel 3).

Tabel 3 Pengetahuan Responden tentang APP dari Dapil di 4 wilayah.

No.	Nama Daerah	Tidak Kenal	Kenal
1	Bone	31,3	68,7
2	Lombok Timur	58,2	41,8
3.	Mataram	52,2	47,8
4	Ambon	50,7	49,8

### Temu Konstituen

Kurangnya pengetahuan tentang APP dari dapil di wilayahnya erat kaitannya dengan intensitas pertemuan APP dengan konstituentnya. APP memang melakukan temu konstituen baik formal maupun tidak formal, namun pertemuan tersebut dinilai belum maksimal. Rata-rata 75,15 persen responden di Lombok Timur, Mataram, dan Ambon menyatakan temu konstituen masih tidak atau kurang memadai. Di Lombok Timur dan Mataram, APP tidak melakukan temu konstituen dengan alasan tidak ada waktu, mungkin dianggap tidak penting. Di Bone, APP hanya datang sebentar untuk bersilaturahmi dan masih harus menunjungi banyak dapil lainnya. APP juga dinilai kurang inisiatif dalam menjalin komunikasi.

### Harapan Masyarakat terhadap APP

Faktor utama penyebab masyarakat mengharapkan peran maksimal APP adalah kurangnya sosialisasi kepada masyarakat dari setiap fungsi yang telah dilakukan. Hal ini mengindikasikan tugas dan fungsi APP belum diperankan sebagaimana mestinya. Sebanyak 75 persen responden mengaku tidak tahu produk hukum yang dihasilkan terutama terkait keberpihakan terhadap perempuan dan penduduk miskin. Lebih dari 80 persen responden menyatakan APP kurang aktif dalam melakukan pengawasan termasuk terkait kepentingan perempuan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa tugas dan fungsi APP belum diperankan sebagaimana mestinya.

### Kesimpulan dan Rekomendasi

APP telah menjalankan tiga fungsi DPRD, namun implementasinya belum maksimal terutama terkait peningkatan kesejahteraan perempuan dan penduduk miskin. Penyebabnya adalah rendahnya kapasitas APP serta rendahnya dukungan dalam lingkungan organisasi (APL) dan dukungan lingkungan di luar organisasi. Anggota DPRD perempuan telah mengikuti berbagai jenis pelatihan dan bimbingan teknis, namun masih memerlukan pelatihan tentang perencanaan dan penganggaran (termasuk perencanaan dan penganggaran yang responsif gender-PPRG), mengidentifikasi dan mengemas isu termasuk isu gender, merancang Perda, memahami perencanaan dan anggaran yang *pro poor*, dan pelatihan *public speaking*.

Efektivitas pelaksanaan fungsi DPRD (Legislasi, Penganggaran, Pengawasan), tidak ditentukan oleh banyaknya jumlah APP. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya perempuan dan penduduk miskin sangat tergantung pada kapasitas dan kapabilitas APP dan bukan banyaknya jumlah APP. Dengan jumlah anggota perempuan

hanya 4 dari 46 total anggota DPRD Kabupaten Lombok Timur, mereka mampu mempengaruhi eksekutif dalam mengalokasikan anggaran untuk penyediaan tabung oksigen. Di Kota Mataram, APP mampu menghasilkan 4 Perda terkait dengan peningkatan kesejahteraan perempuan dan penduduk miskin. Sebaliknya di Kabupaten Bone yang jumlah APP lebih banyak, kinerja dan hasilnya relatif masih kurang dibanding dengan Kabupaten lain yang mempunyai jumlah anggota DPRD yang lebih sedikit.

Harapan masyarakat terhadap anggota parlemen perempuan dalam menjalankan tupoksinya masih cukup besar. Perda yang dihasilkan oleh parlemen perempuan masih sangat terbatas jumlahnya dan belum diketahui oleh masyarakat luas karena kurangnya sosialisasi dan kurang intensifnya APP berkunjung ke wilayah konstituent. APP juga dinilai masih kurang dalam melaksanakan pengawasan dan penganggaran. APP diharapkan dapat (1) menjadwalkan kunjungan teratur ke dapil untuk mengidentifikasi permasalahan gender dan kemiskinan, (2) menyusun rencana program dan kegiatan yang menjadi solusi atas masalah yang dihadapi masyarakat, (3) mengkomunikasikan secara intensif rencana program dan kegiatan yang telah disusun, (4) memperjuangkan peningkatan porsi alokasi anggaran yang responsif gender, (5) melakukan sosialisasi intensif tentang produk hukum yang dihasilkan termasuk produk hukum tentang isu gender dan pengentasan kemiskinan. (**LUSIA PALULUNGAN**, *Program Manager Program MAMPU Yayasan BaKTI*)

(5)

**Bagaikan Perempuan di Sarang “Penyamun”**

*Cerita Anggota Parlemen Perempuan tentang Tantangan Mewujudkan  
Kebijakan Pro Poor dan Pro Perempuan di Tengah Pemahaman  
Budaya Patriarki*

**Latar Belakang**

Kabupaten Bone merupakan salah satu kabupaten di pesisir timur Provinsi Sulawesi Selatan yang berjarak sekitar 174 km dari kota Makassar. Mempunyai garis pantai sepanjang 138 km dari arah selatan ke utara. Secara astronomis terletak dalam posisi  $4^{\circ} 13' - 5^{\circ} 06'$  Lintang Selatan dan antara  $119^{\circ} - 120^{\circ}$  Bujur Timur.

Jumlah penduduk Kabupaten Bone Tahun 2009 sebanyak 711.748 jiwa, kemudian naik menjadi 717.682 pada tahun 2010 yang terdiri dari laki-laki 3441.614 jiwa dan perempuan 376.068 jiwa dengan rasio jenis kelamin 90,84. Ini berarti bahwa dalam seratus penduduk perempuan terdapat 91 penduduk laki-laki.

Kemajuan pembangunan manusia secara umum dapat ditunjukkan dengan melihat perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mencerminkan capaian kemajuan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Dengan melihat perkembangan angka IPM tiap tahun, tampaknya kemajuan yang dicapai Kabupaten Bone dalam pembangunan manusia tidak terlalu signifikan. Angka IPM Kabupaten Bone hanya mengalami sedikit peningkatan dari 68,96 pada tahun 2008, kemudian meningkat di tahun 2009 menjadi 69,63 dan meningkat lagi menjadi 70,17 pada tahun 2010. Lambatnya kenaikan IPM ini dapat dipahami mengingat dampak dari investasi di sektor kesehatan dan pendidikan khususnya terhadap peningkatan indikator penyusun IPM dapat terlihat secara nyata dalam jangka panjang.

Tingkat kemiskinan di Kabupaten Bone mengalami penurunan selama kurun waktu 2008-2010. Persentase penduduk miskin di Kabupaten Bone pada tahun 2008 sekitar 17,35 persen, kemudian menurun di tahun 2009 menjadi 15,19 persen, dan kembali menurun di tahun 2010 menjadi sekitar 14,08 persen. Secara absolut, penduduk miskin pada tahun 2010 tercatat 101.100 jiwa.

**Peran Perempuan di Parlemen**

Pertemuan non formal di Kantor DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kabupaten Bone pada hari Rabu tanggal 5 September 2012 antara Lusya Palulungan selaku Manager Program MAMPU BaKTI dengan 3 (tiga) orang anggota parlemen perempuan, menorehkan berbagai cerita menarik untuk menjadi pembelajaran.

Dengan berbagai keterbatasan sumber daya dan fasilitas yang dimilikinya, Anggota Parlemen Perempuan (APP) menuturkan berbagai kendala yang dihadapi, antara lain: kurang/tidak pahamiannya anggota parlemen perempuan itu sendiri terhadap isu perempuan dan kemiskinan. Bahkan hal ini juga terjadi bagi hampir seluruh anggota parlemen laki-laki. Kurangnya pengetahuan dan ketrampilan mengenai legal drafting dan penulisan

naskah akademik untuk pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Padahal pembentukan Perda merupakan salah satu hak inisiatif anggota legislatif. Juga kurangnya pengetahuan mengenai hak budgeting atau penganggaran. Kurangnya pengetahuan tentang cara membaca, menganalisa, dan membuat pandangan umum terhadap LPJ (Laporan Pertanggungjawaban) Bupati. Bahkan sampai pada tidak adanya data terpilah dan staf ahli.

Namun di tengah berbagai tantangan internal dan eksternal, ternyata banyak hasil kerja yang menakjubkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan keberpihakan kepada perempuan dan masyarakat miskin. Hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa Perda, seperti:

- Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2008 tentang Musrenbang: menetapkan indikator-indikator pelibatan perempuan dalam setiap tahapan penyusunannya mulai dari tingkat desa/kelurahan sampai pada penyusunan program/kegiatan di SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Termasuk program-program prioritas program *mainstreaming* gender.
- Peraturan Daerah Kabupaten Bone No. 2 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Gratis, mencakup pelayanan kesehatan untuk ibu hamil dan balita.
- Peraturan Daerah Kabupten Bone No. 3 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Gratis.
- Dengan menggunakan hak inisiatif DPRD, kemudian mengusulkan Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) Transparansi, Partisipatif, dan Akuntabilitas yang saat ini sementara dibahas di DPRD Bone.

Menurut Asia A. Pananrangi (Wakil Ketua DPRD Bone 2009-2014) dari Partai PDK (Partai Demokrasi Kebangsaan) menguraikan bahwa hasil tersebut dilakukan dengan dorongan dan kerjasama dengan beberapa LSM lokal dan organisasi massa. Berbagai upaya dilakukan untuk mendukung perempuan parlemen seperti memberikan data, memberikan pemahaman terhadap isu perempuan dan kemiskinan, memberikan dukungan moril, penguatan kapasitas, pengawasan bahkan melakukan aksi damai jika diperlukan.

Berkat kolaborasi *multistakeholders* tersebut maka berbagai keterbatasan yang telah diuraikan seakan terkikis habis dengan lahirnya kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada masyarakat khususnya perempuan.

Selanjutnya menurut Asia, pendekatan lain dilakukan di tingkat internal seperti memaparkan masalah-masalah yang terjadi di lapangan melalui presentasi audio visual berupa penayangan foto-foto dan video, sangat efektif menggugah nurani anggota parlemen laki-laki. Sehingga pembahasan rancangan kebijakan-kebijakan tersebut berjalan mulus, sampai ditetapkannya menjadi Perda.

## Penutup

Diskusi singkat ini memberikan gambaran sekaligus motivasi bahwa keterbatasan tidak menjadi penghalang untuk menjalankan misi perjuangan untuk perempuan dan pengentasan kemiskinan. “Penyamun” dapat ditaklukkan dengan kepiawaian dan kelihaian perempuan dengan strategi yang jitu dan mumpuni. Bravo dan terus berjuang untuk perempuan. Salam Setara. (LUSIA PALULUNGAN, Program Manager Program MAMPU Yayasan BaKTI).

(6)

## **Kartini, Dulu dan Kini**

### *Refleksi 134 Tahun Perjuangan Kartini, Menginspirasi dan Memotivasi Perjuangan Perempuan di Indonesia Mewujudkan Keadilan dan Kesetaraan*

#### **Kartini Dulu**

Raden Ajeng (R.A) Kartini adalah pahlawan yang mengambil tempat tersendiri di hati kita dengan segala cita-cita, tekad, dan perbuatannya. Ide-ide besarnya telah mampu menggerakkan dan mengilhami perjuangan kaumnya dari kebodohan yang tidak disadari pada masa lalu. Dengan keberanian dan pengorbanan yang tulus, mampu menggugah kaumnya dari belenggu diskriminasi. Perjuangannya itu kini kaum perempuan di negeri ini telah menikmati persamaan hak.

Selain Kartini, sejarah bangsa ini mencatat pahlawan perempuan lainnya seperti Cut Nyak Dhien, Cut Mutiah, Nyi Ageng Serang, Dewi Sartika, Nyi Ahmad Dahlan, Christina Martha Tiahahu, dan lainnya. Masing-masing berjuang pada waktu dan dengan cara yang berbeda. Ada yang berjuang di Aceh, Jawa, Maluku, Manado dan lainnya. Ada yang berjuang pada zaman penjajahan Belanda, pada zaman penjajahan Jepang, atau setelah kemerdekaan. Ada yang berjuang dengan mengangkat senjata, ada yang melalui pendidikan, ada yang melalui organisasi maupun cara lainnya. Fakta sejarah menceritakan bagaimana perjuangan kaum perempuan Indonesia dalam membantu para pejuang mengusir para penjajah. Mereka ada di posko-posko kesehatan maupun di dapur-dapur umum, untuk mendukung setiap pergerakan dari para pejuang bangsa.

#### **Kartini Saat Ini**

Perjuangan Kartini dulu, sudah jauh berbeda dengan perjuangan perempuan saat ini. Kalau dulu, perjuangan dimulai dengan memperjuangkan hak untuk akses terhadap pendidikan yang sama dengan laki-laki (ruang publik) namun peran perempuan di ranah domestik belum menjadi perhatian. Artinya, perempuan memperjuangkan haknya untuk berkiprah di ranah publik namun peran domestik masih menjadi tanggung jawabnya. Kondisi tersebut, sangat berbeda dengan kondisi saat ini dimana perjuangannya bukan hanya hak untuk berperan di ranah publik namun ranah domestik pun seharusnya bukan hanya tanggung jawab perempuan semata.

Bahkan saat ini, sangat disadari oleh semua pihak bahwa pemberdayaan perempuan merupakan bagian dari memajukan kesejahteraan bangsa karena jumlah perempuan yang sangat besar merupakan modal sosial yang potensial bagi kelangsungan pembangunan bangsa.

#### **Perempuan Kini**

Berdasarkan Draf Ringkasan - Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia per-25 Agustus 2005, menyatakan bahwa Indonesia telah mencapai kemajuan dalam meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender, terutama di bidang pendidikan. Hal ini dapat dibuktikan, antara lain dengan semakin membaiknya

rasio partisipasi pendidikan dan tingkat melek aksara penduduk perempuan terhadap penduduk laki-laki. Keberhasilan lainnya adalah meningkatnya kontribusi perempuan dalam sektor non-pertanian, dan meningkatnya partisipasi perempuan di bidang politik dan lembaga legislatif. Namun demikian, beberapa masalah masih dihadapi di masa mendatang, seperti: rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan; tingginya tindak kekerasan terhadap perempuan; banyaknya hukum dan peraturan perundang-undangan yang bias gender, dan/atau diskriminatif terhadap perempuan; dan lemahnya kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender, terutama di tingkat kabupaten/kota.

Data menunjukkan bahwa status ketenagakerjaan perempuan di Indonesia, khususnya di sektor publik, belum memuaskan. Keterwakilan perempuan sebagai pengambil keputusan di lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif belum cukup penting untuk bisa mempengaruhi proses pengambilan keputusan secara keseluruhan. Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum mengamanatkan aksi afirmasi yaitu 30 persen kuota untuk perempuan dalam partai politik, namun keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif masih rendah. Pada periode 1992-1997, proporsi perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah 12,0 persen, sedangkan pada periode 1999-2004 adalah 9,9 persen, dan pada periode 2004-2009 adalah 11,6 persen. Keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dibentuk pada tahun 2004 juga masih rendah yaitu 19,8 persen. Pegawai negeri sipil (PNS) perempuan yang menjabat sebagai Eselon I, II, dan III masih rendah, yaitu 12 persen. Demikian halnya peran perempuan di lembaga yudikatif juga masih rendah, masing-masing sebesar 20 persen sebagai hakim, dan 18 persen sebagai hakim agung pada tahun 2004.

Kesenjangan pencapaian hasil pembangunan antara perempuan dan laki-laki. Berdasarkan Laporan Pembangunan Manusia tahun 2004, angka *Human Development Index* (HDI), angka *Gender-related Development Index* (GDI) dan angka *Gender Empowerment Measurement* (GEM) masing-masing adalah 65,8; 59,2; dan 54,6. Tingginya angka HDI dibandingkan dengan angka GDI menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan sumber daya manusia secara keseluruhan belum sepenuhnya diikuti dengan keberhasilan pembangunan gender, atau masih terdapat kesenjangan gender. Sementara itu, rendahnya angka GEM menunjukkan bahwa partisipasi dan kesempatan perempuan masih rendah di bidang politik, ekonomi, dan pengambilan keputusan. Angka GDI Indonesia tersebut menempati peringkat ke-90, jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN (*the Association of Southeast Asian Nation*). Selanjutnya, data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2004 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan masih relatif rendah yaitu 49,2 persen, dibandingkan dengan laki-laki 86,0 persen. Kontribusi penduduk perempuan dalam pekerjaan upahan (*wage employment*) di sektor non-pertanian juga masih rendah yaitu 28,3 persen pada tahun 2002.

### **Tantangan**

Tantangan yang dihadapi dalam rangka menghapus kesenjangan gender antara lain adalah: meningkatkan kualitas hidup dan peran perempuan di segala bidang pembangunan, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan pengambilan keputusan; merevisi peraturan perundang-undangan yang bias gender dan/atau diskriminatif terhadap perempuan; meningkatkan kesempatan kerja dan partisipasi perempuan dalam pembangunan politik; dan melaksanakan strategi pengarusutamaan gender di seluruh tahapan pembangunan dan di seluruh tingkat pemerintahan (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota). Di bidang pendidikan, tantangan yang dihadapi, antara lain yaitu:

meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan, menyediakan pelayanan pendidikan secara lebih luas dan beragam, dan menyempurnakan seluruh materi bahan ajar agar responsif gender.

### **Kartini Masa Depan**

Indonesia memiliki banyak sekali Kartini-Kartini yang sementara berjuang dan masih akan terus berjuang di masa depan untuk terus mengupayakan pelaksanaan pengarusutamaan gender di seluruh bidang. Bahkan terlibat untuk: meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik; meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta bidang pembangunan lainnya untuk mempertinggi kualitas hidup perempuan; menyempurnakan perangkat hukum untuk melindungi setiap individu dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi; dan memperkuat kelembagaan, koordinasi, dan jaringan pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari berbagai kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di segala bidang, termasuk pemenuhan komitmen-komitmen internasional, penyediaan data dan statistik gender, serta peningkatan partisipasi masyarakat. Untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas, kebijakan diarahkan pada penyelenggaraan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, penurunan secara signifikan jumlah penduduk yang buta aksara, dan peningkatan keadilan dan kesetaraan pendidikan antarkelompok masyarakat termasuk antara penduduk laki-laki dan perempuan.

Berperan dalam memastikan bahwa program-program pembangunan jangka menengah dan tahunan terus dikembangkan agar responsif gender yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup dan perlindungan perempuan, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, hukum, ketenagakerjaan, sosial, politik, lingkungan hidup dan ekonomi.

*Ternyata, Habis Gelap Terbitlah Terang, bukan hanya Buku Karya R. A. Kartini tapi juga dulunya merupakan semboyan Negara Chili: Post Tenebras Lux (bahasa Latin) yang artinya “Habis gelap, Terbitlah terang”. Kartini Masa Kini dan Masa Depan menjadi Terang untuk Kemajuan Perempuan dan Indonesia. (LUSIA PALULUNGAN, Program Manager Program MAMPU Yayasan BaKTI).*

(7)

## **Perempuan Sulawesi Selatan** *Relasi Gender di Masa Lalu*

Gender adalah sebuah konstruksi sosial tentang relasi laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan oleh sistem di mana keduanya berada. Dalam kenyataannya konstruksi sosial ini dibentuk oleh kekuasaan, baik kekuasaan politik, ekonomi, sosial, dan kultural. Sebagai sistem nilai, relasi laki-laki dan perempuan yang dianut oleh masyarakat mengalami perubahan dari waktu ke waktu, dan berbeda dari satu tempat ke tempat lain.

Sistem nilai dan konstruksi sosial tersebut tidak akan digugat jika relasi laki-laki dan perempuan tidak menimbulkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*). Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur di mana laki-laki dan perempuan menjadi korban. Saat ini perempuan yang paling banyak menjadi korban dari ketidakadilan gender tersebut, termasuk di Sulawesi Selatan.

Sangat menarik jika mengkaji kembali relasi gender di Sulawesi Selatan. Pasalnya di masa lalu, perempuan di Sulawesi Selatan, khususnya Bugis-Makassar menempati posisi penting di ranah publik. Bahkan sejarah sosial, konstruksi sosial, dan konsepsi kekuasaan (pemerintahan) di Sulawesi Selatan dikaitkan dengan perempuan.

Konsepsi kekuasaan politik (pemerintahan) To Manurung yang mulai dikenal awal abad ke-14 lahir dari wawasan manusia Bugis-Makassar bersumber dari mitologi La Galigo tentang dunia. To Manurung (orang yang turun dari tempat yang tinggi/mulia) adalah nama orang yang berasal dari dunia atas kemudian turun ke bumi manusia Bugis Makassar yang sedang dilanda kekacauan.

Yang menarik dari tokoh To Manurung adalah jenis kelaminnya seorang perempuan dan kemudian kawin dengan seorang manusia. To Manurung di Gowa adalah seorang perempuan. Suaminya adalah seorang terkemuka dari Tana Luwu bernama Karaeng Bayo. To Manurung di Bone disebut Manurunge ri Matajang atau Matasilolompoé, seorang laki-laki. Untuk pasangannya ditemukan juga To Manurung perempuan di Toro (Abdullah, 1985; Asba, 2010).

Peranan dan fungsi To Manurung yang menyerupai antropomorph dan bersifat rasional itu, adalah orisinil hasil kebudayaan masyarakat Bugis Makassar (Abdullah, 1985). Yang perlu digarisbawahi dari sejarah dan konsep sosial, konstruksi sosial, dan kekuasaan di Sulawesi Selatan tidak patriarkis.

Perjalanan sejarah mencatat bahwa kerajaan-kerajaan besar di Sulawesi Selatan bukan hanya arena bagi laki-laki, tetapi juga arena bagi perempuan. Tidak sedikit raja perempuan memimpin kerajaan-kerajaan besar di Sulawesi Selatan. Bahkan beberapa negeri menjadi makmur dan terkenal di bawah pimpinan raja perempuan atau ratu.

Kerajaan Bone sudah dipimpin perempuan sejak dini, yaitu sejak Ratu Bone ke-IV. Terdapat enam raja perempuan yang memerintah di Kerajaan Bone, yaitu We Banrigau Makkalempie Mallajangé Ratu Bone ke-IV (1496-1516), We Tenri Patuppu yang menjadi Ratu Bone ke-X (1602-1611), Batari Toja Daeng Talaga Ratu Bone-XVII (1714-1715), We Maniratu Arung Data Ratu Bone ke-XXV (1823-1835), Pancaittana Besse Kajuara Raja Bone ke-XXVIII (1857-1860), dan Fatimah Banri Ratu Bone ke-XXX (1871-1895).

Ratu Bone ke-XXV We Maniratu Arung Data merupakan salah satu raja perempuan yang terkenal karena sangat anti penjajah. Pada masa pemerintahannya We Maniratu Arung Data dikenal sebagai pelopor bagi sebagian raja-raja di Sulawesi Selatan dalam menolak pembaharuan perjanjian Bungaya (18 November 1667) yang dikehendaki Oleh Belanda setelah memenangkan Perang Eropa dengan mengalahkan Inggris. Sebagai akibat pembangkangan Raja Bone We Maniratu itu, maka pada tanggal 14 Maret 1824, Kerajaan Bone diserang oleh pasukan Belanda yang dipimpin oleh jenderal Van Goen melalui Pantai Bajoe (Ali, 1986).

Untuk memperkuat pasukannya We Maniratu Arung Data membentuk pasukan perempuan yang dilengkapi dengan senjata lawida (semacam alat tenun yang runcing). Disamping itu, semakin ditingkatkan pula jumlah pasukan laki-laki yang ditempatkan diberbagai titik pertahanan. Lalu dengan jiwa kesatria We Maniratu Arung Data bersama pasukan perempuannya terjun langsung ke medan perang untuk menghadapi musuh.

Di Kerajaan Tanete terdapat empat perempuan yang memerintah di kerajaan tersebut, yaitu We Tenri Leleang Ratu Tanete ke-XV (1744-1750), Daeng Tanisangnga Ratu Tanete ke-XVIII (1824-1829), Sitti Aisyah We Tenri Olle Ratu Tanete ke-XXI (1855-1910), dan We Pancaitana Bungawali Arung Pancana Ratu Tanete ke XXII (1910-1919).

Sejarah mencatat seorang perempuan pernah memimpin dua kerajaan besar di Sulawesi Selatan, yaitu Kerajaan Tanete dan Kerajaan Luwu. Adalah We Tenri Leleang yang menjadi Ratu Tanete ke-XV (1744-1750), kemudian menjadi Datu Luwu ke-XXIV (1748-1760) dan ke-XXVI (1765-1778). Ratu We Tenri dipilih menggantikan pamannya menjadi Ratu Luwu berdasarkan darah kebangsawanannya, dan lahir ketika ibunya, Batari Tungke Sultanah Fatima Petta Matinroé ri Pattiro menjadi Datu Luwu ke-XXII (1706-1715). Karena itu, We Tenri Leleang menjadi Ratu Luwu ke-XXIV dan kemudian dipilih lagi menjadi Ratu Luwu ke-XXVI sekaligus menjadi Ratu Tanete.

Sementara dalam sejarah Kedatuan Luwu, datu yang diangkat dari kalangan perempuan cukup banyak, 12 Datu dari 40 Datu adalah perempuan. Bahkan dalam suatu masa Kedatuan Luwu, tiga periode berturut-turut dipimpin oleh perempuan, yakni Batari Tungke Sultanah Fatima Petta Matinroé ri Pattiro menjadi Datu Luwu XXII, Batari Tojang Sultanah Saenab Matinroé ri Tippulue menjadi Datu Luwu XXIII, dan We Tenri Leleang Petta Matinroé ri Soreang menjadi Datu Luwu XXIV. Hanya diselingi seorang Datu bernama La Kaseng Petta Matinroé ri Kaluku Bodoé (To Sibengngareng), We Tenri Leleang Petta Matinroé ri Soreang kembali memegang tampuk kekuasaan di Luwu sebagai Datu Luwu XXVI (Anwar, 2007).

Di Kerajaan Tanete sendiri, pernah menjadi kerajaan yang mashyur ketika dipimpin oleh seorang perempuan, yaitu Sitti Aisyah We Tenri Olle Ratu Tanete ke-XXI (1855-1910). Ratu Sitti Aisyah We Tenri Olle Ratu Tanete membuat Kerajaan Tanete stabil dan sejahtera. Di masa pemerintahan Ratu We Tenri Olle, pendidikan moderen didirikan di Tanete. Ratu We Tenri Olle berkuasa sangat lama yaitu 55 tahun, hampir menyamai Ratu Victoria di Inggris di abad yang sama yang mencapai 64 tahun (1837-1901).

Masih banyak perempuan menjadi pemimpin kerajaan-kerajaan besar maupun kecil di Sulawesi Selatan, namun informasi mengenai ratu-ratu tersebut sangat minim, misalnya Adatuang We Abeng dan Adatuang Adi We Rakkia Karaeng Kanjenne (Ratu Sidenreng), Andi Ninong dan Petta Ballasari (Ranreng Matoa Wajo), Andi Pancaetana (Enrekang), dan Soledatu We Ada (Ratu Soppeng).

Dan jangan lupa, karya agung La Galigo yang merupakan salah satu karya sastra terpanjang di dunia dikumpulkan dan ditulis oleh seorang perempuan bangsawan bugis bernama Colliq Pujié Arung Pancana Toa, atas permintaan wakil Nederlands Bijbelgenootschap (NBG) B.F. Matthes sekitar tahun 1852. Colliq Pujié Arung Pancana Toa berpengetahuan bahasa dan sastra yang sangat luas sehingga berhasil mengumpulkan La Galigo dan menyusun serta merangkainnya sebagai suatu alur cerita dari awal hingga akhir yang terdiri dari 12 jilid dengan tebal sekitar 2.851 halaman folio (Toa, 2000; Nur, 2003). Sampai saat ini belum ada satu pun laki-laki dan perempuan Bugis Makassar yang bisa menandingi Colliq Pujié Arung Pancana Toa dalam bidang sastra maupun akademik.

Perempuan Sulawesi Selatan sejak dulu telah mengambil peran di ranah publik sama seperti laki-laki. Posisi perempuan tidak berbeda dengan laki-laki dalam peran sosial-politik saat itu. Seorang Thomas Stanford Reffles dalam bukunya yang sangat terkenal

hingga saat ini, *History of Java* pun mencatat kesan mengagumkan dari perempuan di Sulawesi Selatan. Raffles menulis “Perempuan bugis makassar menempati posisi yang lebih terhormat daripada yang disangkakan, mereka tidak mengalami tindak kekerasan, pelanggaran hak pribadi atau dipekerjakan paksa sehingga membatasi aktifitas/kesuburan mereka, dibanding yang dialami kaumnya di belahan dunia lain.”

Pertanyaan kemudian adalah, sejak kapan perempuan Sulawesi Selatan “dipaksa” masuk ke ranah domestik. Ataukah ranah publik di masa lalu hanya untuk perempuan bangsawan, yang kini “diwakili” oleh perempuan kelas menengah? (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

## (8)

### Di Ujung Terowongan, Pasti ada Cahaya

Peran perempuan di ranah publik bukanlah sesuatu yang muluk-muluk. Sejarah keterlibatan perempuan di ranah sosial dan politik di negeri ini mempunyai catatan yang panjang. Namun, hanya sedikit yang diketahui oleh publik. Sejarah yang ditulis pun selalu menonjolkan peran laki-laki dan mengaburkan peran perempuan.

Peran perempuan dalam perkembangan sejarah bangsa dan negeri ini hanya ditulis sekadar menyebut sambil lalu. Kontribusi tokoh-tokoh perempuan mulai dari jaman kerajaan, masa kolonial, revolusi kemerdekaan, hingga pasca kemerdekaan tidak banyak tersedia dalam bentuk tulisan-tulisan yang mudah diakses, sehingga peran perempuan dalam momen-momen tersebut jarang dijadikan rujukan dan teladan.

Ketika saat ini upaya memberi kesempatan dan mendorong perempuan untuk terlibat dalam politik dan di parlemen, bukanlah sesuatu yang baru. Perempuan telah memberi warna dalam perjalanan sejarah bangsa dan Negara ini.

Berikut beberapa catatan mengenai peran tokoh perempuan di Indonesia (Marwah Daud Ibrahim, *Kondisi Perempuan Parlemen pada Periode Orde Baru untuk Memperjuangkan Kebijakan yang Responsif Gender: Strategi dan Tantangannya*, 2013):

- Kerajaan Kalingga: Ratu Sima, abad ke 7
- Kerajaan Majapahit: Tribuana Tunggaladewi, abad ke 14
- Kesultanan di Sulawesi Selatan, Mempawah dll.
- Laksamana Malahayati, Aceh: 2000 pasukan laut Inong Bale Abad ke 19
- Martha Christina Tiahahu (Ambon 1817), melawan Belanda
- Raden Ayu Ageng Serang
- Cut Nyak Dien dan Cut Meutia
- R.A. Kartini: memperjuangkan pendidikan
- Maria Walanda Maramis: pejuang kemerdekaan, pendidikan keterampilan (memasak, menjahit, rawat bayi, pekerjaan tangan), menteri, dan dutabesar.
- Dewi Sartika: pejuang pendidikan.
- Nyai Ahmad Dahlan: pendiri Aisysiah 1917, pondok pesantren putri, pejuang kemerdekaan.
- Rasuna Said: tokoh gerakan Islam (melaksanakan ajaran agama secara konsekuen, mengikuti kemandirian dunia), aktivis Sekolah Tawalid.
- Kongres Pemuda 28 Oktober 1928 – Kongres Wanita 22 Desember 1928.
- Pendidikan untuk kaum elit oleh Pemerintah Belanda, di mana kesempatan terbuka untuk perempuan.
- Fujinkai bagi perempuan di era Jepang. Istri pejabat dan pegawai terjun memimpin massa rakyat. Pertemuan istri bupati dengan rakyat. Barisan Srikandi Pemuda 15-20 tahun palang merah, bela diri, baris-berbaris, dapur umum.

Menurut Marwah Daud Ibrahim, sejak awal ketika di Indonesia diperbolehkan mendirikan partai politik, maka sejumlah perempuan masuk menjadi anggota Partai Politik. Tahun 1948 sempat berdiri Partai Wanita Rakyat atas inisiatif Ibu Sri Mangunsarkoro di Yogya: berazaskan Ketuhanan, Kerakyatan, Kebangsaan, program kerja militan. Sejak awal kemerdekaan sudah ada anggota parlemen perempuan, demikian juga di eksekutif: Ny. Maria Ulfah Santoso (Menteri Sosial) dan SK Trimurti (Menteri Perburuhan).

Banyak juga organisasi perempuan menjadi bagian dari partai politik: Wanita Marhaenis, Gerakan Wanita Sosial, dan Gerwani. Demikian juga perempuan aktif dan fokus di organisasi keagamaan, seperti Aisyiyah, Muslimat NU, Wanita Katolik, dan lain-lain. Banyak juga organisasi perempuan yang fokus pada kegiatan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Melihat peran-peran perempuan yang begitu besar dalam sejarah di negeri ini, maka menurut Marwah Daud Ibrahim bahwa anggota parlemen perempuan (APP) akan berperan dengan sangat efektif kalau menciptakan banyak jaringan seperti media, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), dan juga kelompok-kelompok perempuan.

Sementara menurut mantan Ketua Komnas Perempuan, Kamala Chandra Kirana (*Pengalaman Peka Gender: Anggota Parlemen Perempuan di Asia Tenggara*) bahwa, jumlah dan kedudukan perempuan dalam parlemen: rata-rata di dunia 19,7 % (2012). Banyak studi dalam parlemen mengungkapkan bahwa ternyata keputusan parlemen banyak dilakukan pada jam-jam malam, yang anggota parlemen perempuan itu sangat susah ikut dalamnya. Dalam tahap-tahap melakukan lobi-lobi seringkali perempuan tidak mendapatkan bahkan susah mengaksesnya. Proses-proses informal ini yang melemahkan perempuan dalam menjalankan tugasnya.

Pada sebuah diskusi, presentasi Kamala Chandra Kirana menampilkan sebuah foto di parlemen Italia yang menggambarkan anggota parlemen perempuan sementara menyusui

bayinya sambil tetap diberi kesempatan berbicara dalam sebuah sidang yang sementara berjalan. Situasi seperti itu didukung secara budaya dan di sana ada juga *child care centre*, yang menunjukkan keberpihakan kepada perempuan.

Menurutnya, ada tiga elemen kunci menuju parlemen peka gender, yaitu: (1) Kesetaraan dalam jumlah dan kedudukan perempuan dalam parlemen; (2) Adanya kerangka hukum yang memadai tentang kesetaraan gender; dan (3) Adanya kebijakan dan rencana aksi yang peka gender dalam tubuh parlemen, termasuk untuk: mengarusutamakan gender dalam kerja parlemen, memperbaiki budaya dan infrastruktur parlemen, serta meningkatkan kepekaan gender dalam seluruh perangkat kelembagaan parlemen.

Bagi Kamala Chandra Kirana, parlemen peka gender adalah parlemen yang struktur, sistem beroperasi, metode kerja dan kinerjanya tanggap terhadap kebutuhan dan kepentingan perempuan maupun laki-laki. Parlemen peka gender didasarkan pada prinsip kesetaraan gender dimana laki-laki maupun perempuan sama-sama punya hak untuk berpartisipasi dalam segenap struktur dan proses tanpa diskriminasi ataupun tekanan.

Sekalipun perjuangan masih sangat panjang berliku dan berat, namun perjuangan untuk mendorong peran perempuan di ranah publik, termasuk di dalam dunia politik dan parlemen selalu ada jalan dan terbuka: di ujung terowongan pasti ada cahaya. (**LUSIA PALULUNGAN**, *Project Manager Program MAMPU Yayasan BaKTI*)

## Bagian Dua

# MEMPERKUAT ANGGOTA PARLEMEN PEREMPUAN

(9)

**Program MAMPU Memperkuat APP!**

Sejak September 2013 Yayasan BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia) dan Cowater atas dukungan AusAid melaksanakan Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) di empat kabupaten/kota di kawasan timur Indonesia. Program ini bertujuan meningkatkan kehidupan perempuan miskin di Indonesia, dengan mendukung usaha Pemerintah Indonesia dalam mengeluarkan kebijakan untuk memperbaiki program untuk penduduk miskin, terutama perempuan.

Program ini bekerja melalui anggota parlemen perempuan (APP) dan laki-laki untuk mendukung isu gender dan kemiskinan, yang berusaha untuk mendorong percepatan reformasi di tingkat kebijakan yang terkait dengan lima tema utama, yaitu (1) membuka akses perempuan miskin pada program perlindungan sosial pemerintah; (2) membuka akses perempuan pada pekerjaan dan menghapuskan diskriminasi di tempat kerja; (3) meningkatkan kondisi tenaga kerja perempuan ke luar negeri; (4) meningkatkan kepemimpinan perempuan untuk kesehatan reproduksi yang lebih baik; dan (5) meningkatkan kepemimpinan perempuan untuk mengurangi kekerasan terhadap perempuan.

Isu gender dan kemiskinan adalah isu yang berhubungan dengan perempuan. Pada isu gender, perempuan adalah jenis kelamin yang mengalami diskriminasi dan pelakunya sebagian besar adalah laki-laki. Relasi gender antara laki-laki dan perempuan merupakan

relasi kekuasaan, di mana perempuan mempunyai posisi tawar yang sangat lemah, sehingga menjadi jenis kelamin yang kesulitan mengakses berbagai layanan yang disediakan oleh negara.

Isu kemiskinan juga berhubungan dengan isu gender, karena perempuan merupakan korban terbesar dan memikul beban dari kemiskinan tersebut. Perempuan miskin mengalami kesulitan dalam mengakses layanan dan perlindungan sosial. Padahal karena kemiskinannya, perempuan memikul beban yang semakin berat dalam mengurus rumah tangga. Kemiskinan dan relasi gender memposisikan perempuan pada posisi yang semakin marjinal dan dijadikan obyek dalam pembangunan.

Di samping itu, kebijakan-kebijakan pembangunan mengabaikan kebutuhan dan kepentingan perempuan. Perspektif pembuat kebijakan yang tidak memihak pada kebutuhan dan kepentingan perempuan merupakan biang dari pengabaian kebutuhan dan kepentingan perempuan. Apalagi jumlah perempuan yang terbatas, baik kuantitas maupun kualitas, di lembaga-lembaga pembuat kebijakan, tidak banyak berkontribusi maupun memengaruhi pembuat kebijakan.

## **Perempuan lebih Peduli**

Meningkatkan kapasitas perempuan untuk peduli pada permasalahan perempuan menjadi suatu keniscayaan. Bagaimanapun perempuan yang merasakan dan menjadi korban dari kondisi diskriminatif terhadap perempuan. Karena itu, perubahan harus dimulai dari perempuan, baik dengan memberikan akses terhadap berbagai layanan sosial maupun peningkatan kapasitas perempuan untuk ikut berkontribusi pada perubahan kultural dan struktural.

Meningkatkan kapasitas perempuan untuk lebih peduli pada permasalahan perempuan sangat strategis untuk kepentingan jangka panjang. Kondisi yang dialami perempuan adalah diskriminasi dan ketidakadilan yang membutuhkan penanganan dan membuka akses, serta melibatkan perempuan adalah langkah yang tidak hanya memberikan kesempatan perempuan untuk terlibat, tetapi lebih dari itu adalah menghapus diskriminasi yang terpelihara selama ini.

Bukan berarti laki-laki tidak diperlukan dalam mengupayakan perubahan yang lebih adil dan setara, tetapi perempuan merupakan korban langsung dari kondisi yang diskriminatif, maka memberi kesempatan dan akses kepada perempuan, bukan untuk menciptakan jarak dari sisi jenis kelamin, tetapi lebih pada memperpendek jarak yang selama ini melebar.

Perempuan membutuhkan layanan sosial lebih banyak daripada laki-laki, namun perempuan mengakses lebih sedikit dari layanan sosial yang tersedia. Di sisi lain, perempuan juga lebih tahu dan peduli terhadap permasalahan perempuan dan anak, namun perempuan memiliki ruang dan kesempatan yang lebih sedikit untuk berkontribusi pada segmen yang terkait dengan peningkatan kualitas hidup perempuan, anak, dan kelompok marjinal lainnya.

Karena itu, ruang dan kesempatan harus diberikan kepada perempuan sehingga mereka dapat berkontribusi lebih besar untuk mendorong perubahan pada perbaikan kondisi perempuan. Sangat mustahil memperbaiki kondisi perempuan tanpa memberi ruang dan kesempatan kepada perempuan untuk terlibat.

## **APP, Minoritas di Parlemen**

Parlemen merupakan salah satu lembaga yang secara konstitusional mempunyai tugas dan fungsi dalam perubahan kebijakan untuk menuju pada kondisi yang lebih baik.

Perlemen juga merupakan lembaga yang menjembatani kebutuhan dan kepentingan rakyat yang diwakilinya dengan eksekutif. Namun, anggota parlemen perempuan (APP) merupakan minoritas di parlemen.

APP, baik di pusat (DPR RI) maupun di daerah (DPRD provinsi dan kabupaten/kota) merupakan minoritas di parlemen. Jumlah APP tidak pernah mencapai separuh dari jumlah anggota parlemen. Sebagai contoh, caleg perempuan yang terpilih pada tahun 2014 di empat wilayah program MAMPU tahap pertama (2013-2014) hanya terdiri dari 3-6 orang perempuan. Caleg perempuan yang berhasil menjadi anggota parlemen di Kabupaten Bone sebanyak 6 orang (13,3 %) dari 45 anggota DPRD Kabupaten Bone. Sedangkan di Kota Mataram sebanyak 5 orang (12,5 %) dari 40 anggota DPRD, Kota Ambon sebanyak 4 orang (11,4 %) dari 35 anggota DPRD, dan Kabupaten Lombok Timur sebanyak 3 orang (6 %) dari 50 anggota DPRD.

Selain jumlah APP yang sangat kecil, dari sisi kualitas pun APP tentu tertinggal dari anggota parlemen laki-laki (APL). Anggota parlemen laki-laki mempunyai kapasitas dan pengalaman yang jauh lebih baik, sehingga mereka mampu mengendalikan dan memengaruhi berbagai kebijakan, termasuk untuk kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Dengan jumlah APP yang sedikit ditambah dengan kapasitas yang tidak memadai, maka harapan kepada APP untuk berbuat lebih baik untuk perempuan akan sangat sulit. Karena itu, peningkatan kapasitas APP menjadi sesuatu yang strategis. Peningkatan kapasitas APP diharapkan berkontribusi pada perubahan kebijakan, baik untuk kepentingan perempuan maupun untuk kepentingan yang lebih luas terkait kesetaraan dan keadilan.

Program MAMPU yang dilaksanakan oleh Yayasan BaKTI mengupayakan penguatan kapasitas APP sebagai pionir dalam mendorong perubahan kebijakan yang responsif gender dan memihak pada kaum miskin, baik pada level legislasi, penganggaran, maupun pengawasan yang merupakan tugas dan fungsi parlemen.

Beberapa kegiatan, seperti diskusi tematik terkait lima tema MAMPU, pelatihan gender budgeting, pelatihan tugas pokok dan fungsi anggota DPRD adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas APP. Namun, kegiatan-kegiatan tersebut tidak hanya ditujukan kepada APP semata, tetapi juga APL.

Jumlah APP yang minoritas di parlemen membutuhkan mitra sesama anggota parlemen untuk mendorong perubahan kebijakan. Namun, perspektif dan kepentingan yang berbeda menjadi hambatan dalam bermitra. Karena itu, perspektif yang sama dalam melihat permasalahan perempuan dan kaum miskin tidak hanya diperlukan pada APP, tetapi juga APL.

Mengubah perspektif anggota parlemen dalam melihat masalah perempuan dan kemiskinan tidak mudah, karena mereka telah menjadi masyarakat patriarki sejak lama. Apalagi relasi gender dalam masyarakat patriarki adalah relasi kekuasaan yang mendapat ruang dan momentum di parlemen, yang juga merupakan salah satu lembaga kekuasaan.

Dengan demikian, penguatan APP tidak berdiri sendiri, tetapi juga dikaitkan langsung dengan penguatan konstituen, pelibatan media, dan stakeholders lain untuk menjadi bagian dari kelompok advokasi bersama. Dengan kekuatan yang dibangun bersama, diharapkan reformasi kebijakan benar-benar responsif gender dan pro poor. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(10)

### **Mengubah Mimpi melalui Penguatan Politik Perempuan**

Keterwakilan perempuan di parlemen masih menjadi perbincangan hangat dan perdebatan seru. Meskipun telah banyak perempuan di parlemen dan menjadi pengurus partai politik di semua jajaran, tidak membuat membuat kondisi perempuan lebih baik karena realitas keterwakilan perempuan di parlemen dan partai politik saat ini, dinilai belum merepresentasikan perjuangan kaum perempuan.

Banyak perempuan yang dipilih misalnya karena soal ketenaran dan sekadar menjadi pelengkap untuk memenuhi kuota 30% saja. Padahal banyak perempuan-perempuan lain yang sebenarnya punya kemampuan lebih dan tahu persoalan-persoalan perempuan tetapi mereka tidak memiliki akses atau kesempatan untuk terlibat dalam partai politik dan di parlemen.

Banyak hal yang masih menjadi PR (Pekerjaan Rumah) terkait keterwakilan perempuan seperti penyiapan perempuan politik untuk mendapatkan kursi di parlemen dan penguatan kapasitasnya untuk menjalankan peran dan fungsinya, sehingga mimpi perempuan atas keadilan dan kesetaraan gender dapat terwujud.

Dari berbagai sumber kajian akademik terlihat bahwa, sampai saat ini masih banyak daerah yang dalam penyusunan anggarannya belum menerapkan asas-asas responsif gender. Tajuk berita beberapa media regional di KTI (Kawasan Timur Indonesia) di awal 2012 menunjukkan perjuangan para legislator perempuan untuk meloloskan rancangan peraturan daerah (Raperda) mengenai anggaran yang responsif gender. Sementara di tingkat kementerian, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, serta enam kementerian lain sudah menerapkan anggaran yang responsif gender di lingkup kerjanya.

Berangkat dari keprihatinan dan perhatian mengenai hal itu, Yayasan BaKTI mendesain sebuah program dan mendapat dukungan dari AusAID. Tantangan tentang kapasitas perempuan dalam parlemen juga menjadi isu yang diidentifikasi dalam "Lokakarya Konsultasi Regional "Program Pengentasan Kemiskinan Melalui Kepemimpinan Perempuan" yang dilaksanakan oleh Australian Aid pada tanggal 17 November 2011 di Makassar.

Selama kurang lebih 1 (satu) mengumpulkan informasi dan masukan dari berbagai stakeholders di Indonesia Timur terkait dengan kepemimpinan perempuan dan merumuskannya dalam bentuk desain program. Akhirnya, AusAID menyetujui salah satu desain program *Penguatan Kepemimpinan Perempuan Parlemen untuk Menghasilkan Kebijakan dan Anggaran Pro Poor dan Pro Perempuan*.

Program ini akan mengintervensi 3 (tiga) aspek yaitu peraturan daerah, kebijakan anggaran pro poor/responsif gender, dan pendidikan politik perempuan. Diharapkan akan menghasilkan output dan outcome program yang terkait dengan 5 tema MAMPU (Maju Perempuan Indonesia dalam Penanggulangan Kemiskinan) yaitu: perlindungan sosial, kesehatan reproduksi perempuan, kekerasan terhadap perempuan, buruh migran, dan akses perempuan terhadap lapangan kerja. Misalnya Peraturan Daerah (Perda) mengenai perlindungan bagi perempuan korban KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga) yang mengatur lebih operasional dari kebijakan nasional seperti layanan hukum, konseling, rumah aman, pengembangan ekonomi, dan kebutuhan korban lainnya. Begitu pula dengan kebijakan anggaran pro poor dan responsif gender dengan mengalokasikan anggaran bagi pemenuhan hak-hak perempuan atas kesehatan reproduksi yang aman dan sesuai kebutuhan. Juga alokasi anggaran untuk pengembangan ekonomi perempuan melalui SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) terkait yang mudah dan dapat diakses oleh perempuan selaku konstituen.

Pada tahap pertama (2013-2015), wilayah program ini berada di tiga provinsi di KTI yaitu Sulawesi Selatan (DPRD Kabupaten Bone), Maluku (DPRD Provinsi Maluku), dan Nusa Tenggara Barat (DPRD Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur). Tahap awal program ini hanya dilaksanakan di tiga provinsi ini karena beberapa alasan seperti: jaringan BaKTI yang cukup kuat di wilayah-wilayah tersebut. Kemudian DPRD Kabupaten Bone dengan jumlah anggota perempuan 9 orang (20%) dari jumlah total 45 orang anggota, tapi berhasil memelopori lahirnya beberapa Perda dan kebijakan yang berpihak pada perempuan, sehingga bisa dijadikan pembelajaran bagi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang lain. Persentase keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Maluku cukup signifikan dengan 14 orang perempuan dari total 45 orang (31%) anggota DPRD, namun belum dapat menghasilkan suatu produk legislasi atau kebijakan yang pro-poor, sensitif konflik, dan berprespektif gender. Sementara jumlah anggota DPRD perempuan di Kota Mataram hanya 3 orang (8%) dari total 35 orang anggota DPRD, sehingga juga sulit diukur kontribusi mereka, khususnya dalam pembentukan kebijakan yang berpihak pada perempuan.

Jumlah anggota DPRD perempuan dapat dijadikan ukuran korelasi antara kehadiran perempuan di parlemen dan produksi kebijakan yang pro perempuan. Jika keterwakilan perempuan di DPRD sangat minimal, maka perlu memetakan sebab kurangnya jumlah keterwakilan perempuan tersebut.

Sebagai tahap awal dari program, Yayasan BaKTI mengadakan pertemuan dengan perwakilan anggota DPRD dari semua daerah target, untuk mendengar secara langsung dan berdiskusi dengan mereka terkait beberapa hal yaitu:

1. Apa yang pernah mereka lakukan selama menjadi anggota DPRD dalam hubungan dengan peningkatan kesejahteraan dan keberpihakan kepada perempuan dan masyarakat miskin?.
2. Apa saja kendala yang dihadapi terkait dengan upaya tersebut.
3. Apa saja pelatihan, Bimtek (Bimbingan teknis) atau kegiatan peningkatan kapasitas dalam bentuk lain yang pernah mereka ikuti, dan bagaimana tanggapan mereka terhadap pelatihan, bimtek atau loka karya tersebut terkait dengan metodologi, dll.

4. Bagaimana komunikasi atau hubungan mereka dengan kaukus perempuan dan ormas di daerah mereka masing-masing.
5. Apa saja yang mereka butuhkan untuk meningkatkan kapasitas yang pada gilirannya memampukan mereka untuk dapat menyuarakan aspirasi dan memperjuangkan kebijakan yang berpihak kepada perempuan dan masyarakat miskin.

Selama 1 tahun program ini, di tingkat nasional, BaKTI akan berkonsultasi dengan individu maupun lembaga dan pihak-pihak terkait yang memiliki kompetensi di bidang penguatan kapasitas perempuan parlemen. Selain itu BaKTI juga membangun media/mekanisme sharing antara sesama perempuan parlemen maupun perempuan mantan anggota parlemen di Sulawesi Selatan, Maluku, dan NTB untuk berbagi praktik cerdas dan pengalaman menjadi anggota parlemen. Kegiatan ini juga akan menghubungkan perempuan parlemen di tingkat lokal dan tingkat Kawasan Timur Indonesia dengan perempuan parlemen tingkat nasional sehingga kerja-kerja perempuan parlemen lokal, regional dan nasional dapat saling mendukung. (**LUSIA PALULUNGAN**, *Program Manager Program MAMPU Yayasan BaKTI*).

(11)

## Memperkuat Anggota Parlemen dengan Mentoring

“Bagi saya, belajar itu harus terus-menerus, apalagi sebagai anggota DPRD, saya harus belajar dari mana pun dan dari siapa saja, kalau itu dapat membantu dan berguna bagi tugas saya sebagai anggota DPRD.” Begitu kata-kata yang keluar dari mulut Jusmiati Sudirman, salah satu peserta *coaching* APP (Anggota Parlemen Perempuan) tentang Komunikasi Media, mengomentari Luna Vidya, fasilitator *coaching*. Luna Vidya bertanya kepada peserta *coaching*, sebagai anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) apa yang ibu-ibu akan sampaikan, jika jurnalis bertanya mengenai studi banding atau kunjungan kerja ke luar daerah, yang sering dianggap hanya jalan-jalan berwisata untuk menghabiskan anggaran.

Dialog Jusmiati Sudirman dan Luna Vidya adalah bagian dari *Coaching* APP tentang Komunikasi Media di Watampone, Bone. Peserta *coaching* adalah empat perempuan anggota DPRD Kabupaten Bone dari enam perempuan anggota DPRD Kabupaten Bone. Tiga peserta lainnya adalah A. Samsidar Ishak, Hj. Mintayu Samsuddin, dan A. Adriana. *Coaching* dilaksanakan selama tiga hari, 22-24 Oktober 2015 bertempat di Ruang Rapat Ketua DPRD Kabupaten Bone (hari pertama) dan di Rumah Makan Cobek Sari (hari kedua dan ketiga).

*Coaching* APP tentang Komunikasi Media adalah salah satu dari kegiatan Mentoring pada Program Mentorship-Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan). Program Mentorship mengkombinasikan antara penyediaan mentor, tenaga ahli yang relevan, serta dukungan-dukungan lain sesuai dengan kebutuhan Anggota DPRD yang berpartisipasi. Mentoring bersifat lebih fleksibel, tidak terlalu formal, dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan spesifik masing-masing anggota DPRD.

### Bimtek “Kurang Efektif dan Mubazzir”

Setelah dilantik menjadi anggota DPR/DPRD, mereka akan mengikuti Bimtek (bimbingan teknis) mengenai tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) anggota DPR/DPRD. Bimtek dilaksanakan, baik oleh pemerintah, DPR/DPRD, maupun partai politik. Namun, pelaksanaan Bimtek yang sangat formal dengan menggunakan metode ceramah dianggap kurang efektif dalam meningkatkan kapasitas anggota DPR/DPRD.

H. Kaharuddin, anggota DPRD Kabupaten Bone, salah satu mentee (peserta mentoring) pada Program Mentorship MAMPU-Yayasan BaKTI menyatakan, Bimtek yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun DPRD tidak efektif dan mubazzir. Dalam satu hari peserta Bimtek menerima 4-5 materi, itu terlalu padat dan berat. Materi yang diberikan juga tidak tuntas, sementara peserta Bimtek yang bertanya kepada narasumber juga hanya 1-2 orang yang mendapat kesempatan.

Waktu yang singkat dan materi yang padat sangat menyulitkan peserta Bimtek menerima materi yang disajikan. Apalagi materi-materi yang diberikan adalah materi-materi serius, seperti legal drafting, penganggaran, dan pengawasan, yang untuk memahaminya tidak saja hanya disajikan dengan metode ceramah saja, tetapi juga diperlukan diskusi dan bedah kasus yang lebih banyak, sehingga peserta Bimtek dapat menyerap materi-materi yang diberikan.

H. Kaharuddin adalah anggota DPRD Kabupaten Bone yang pada periode 2014-2019 merupakan periode keduanya. Dengan begitu, penilaian H. Kaharuddin cukup obyektif karena telah mengikuti Bimtek berulang-ulang. Menurutnya, karena Bimtek tidak mampu meningkatkan kapasitas anggota DPRD, maka tidak salah jika DPRD dianggap sebagai tukang ketuk palu saja.

### **Mentoring Sangat Cocok**

H. Kaharuddin adalah salah satu *mentee* yang cukup aktif mengikuti kegiatan-kegiatan mentoring, termasuk aktif berkonsultasi dengan mentor dan panel ahli. Padahal pada periode ini, H. Kaharuddin telah menjalani periode keduanya sebagai anggota DPRD Kabupaten Bone. Ditanya tentang *mentoring* H. Kaharuddin menjelaskan : “model peningkatan kapasitas yang dikembangkan dalam *mentoring* dan pelatihan-pelatihan yang dilaksanakan BaKTI dan LPP sangat bagus. Metodenya tidak terlalu formal, sehingga kami sebagai peserta yang *mentoring* itu cukup aktif. Dengan contoh-contoh dan bedah kasus, kami dapat memahami materi yang disajikan. Metode seperti ini sangat cocok untuk peningkatan kapasitas anggota DPRD. Model ini saya dan teman-teman telah usulkan ke DPRD untuk dicontoh dalam pelaksanaan Bimtek. Bimtek yang dilaksanakan bulan lalu dalam satu hari hanya dua materi yang dilanjutkan dengan bedah kasus. Dengan begitu materi yang disampaikan lebih lengkap dan tuntas”

Senada dengan H. Kaharuddin, anggota DPRD Kabupaten Bone yang juga cukup aktif mengikuti mentoring dan berkonsultasi dengan mentor dan panel ahli adalah Hj. Mintayu Samsuddin. Berikut penuturannya : “Saya sudah terlibat kegiatan-kegiatan LPP dan BaKTI sejak pencalegan (sejak menjadi caleg). Saya belajar banyak dari pelatihan-pelatihan yang dilakukan LPP dan BaKTI. Masalah-masalah penting yang telah saya dapatkan adalah tentang kemiskinan, HAM, gender, tupoksi DPRD, *legal drafting*, dan media. Saya juga mengikuti kegiatan mentoring dan selalu berkonsultasi dengan mentor dan panel ahli. Dari situ saya mendapatkan masukan-masukan yang sangat bermanfaat untuk tugas-tugas saya. Metode pelatihan dan mentoring sangat mengembangkan wawasan dan mencerahkan. Adanya contoh-contoh dan diskusi-diskusi, serta langsung berlatih, seperti pada saat coaching media, kami peserta pelatihan langsung berhadapan dengan wartawan dalam konferensi pers. Ini sangat bagus dan bermanfaat.”

Menurut H. Kaharuddin dan Hj. Mintayu Samsuddin, anggota parlemen mempunyai banyak sekali tugas dan jadwal kegiatan yang padat, apalagi tugas keluar daerah yang menyita waktu. Karena itu, program *mentoring*, yang materinya disesuaikan dengan kebutuhan, dan jadwalnya tidak menyita waktu lebih bermanfaat. Apalagi mentee diberi kesempatan untuk berkonsultasi dengan mentor dan panel ahli, yang sangat membantu tugas-tugas anggota DPRD, juga membuat anggota DPRD lebih cepat respon terhadap setiap permasalahan atau dalam mengikuti proses-proses di DPRD.

Hasil konsultasi penyiapan program *mentorship* menunjukkan bahwa para anggota DPRD tidak tertarik untuk menghadiri dan mengikuti model pelatihan dalam kelas yang bersifat formal dan tidak partisipatif. Selain membosankan karena satu arah, materi-materi terlalu teoritis dan normatif, karena disampaikan oleh akademisi atau praktisi pemerintahan yang sebagiannya tidak mempunyai pengalaman di legislatif atau bekerjasama dengan legislatif.

Padahal kerja-kerja anggota DPRD adalah kerja praktis, sedangkan hal-hal yang teoritis dan normatif tetap dibutuhkan untuk menjaga “roh” dari kerja anggota DPRD sesuai dengan struktur, tata aturan, dan ideal. Anggota DPRD dituntut untuk bisa berbicara di dalam rapat, memberikan pendapat dan argumen, memahami sistem dan

struktur perencanaan dan penganggaran, memahami sistem dan struktur pembentukan serta dapat membuat pembentukan hukum (peraturan daerah), dan memahami dan menjalankan pengawasan. Menurut H. Kaharuddin, untuk mencapai kemampuan ini dibutuhkan proses belajar yang terus-menerus. Proses belajar itu harus diperoleh dari berbagai pihak dan berbagai metode, tidak hanya satu metode saja. Selama ini Bimtek hanya menggunakan satu metode, yaitu metode ceramah.

**APP bisa diandalkan!**

Menurut H. Kaharuddin, di masyarakat, APP sering dituding hanya bisa bersolek, tapi itu dulu. APP di DPRD Bone periode 2014-2019 mengalami perubahan yang sangat bagus, perubahan itu bisa 360 derajat. Dengan hanya 6 APP di DPRD Kabupaten Bone, perempuan sudah bisa memberi warna. Di periode 2009-2014, DPRD Bone hanya diwarnai oleh Asia A. Pananrangi. Waktu itu masyarakat hanya mengenal Asia A. Pananrangi sebagai APP di DPRD Bone. Saat ini, tiga perempuan sangat mewarnai DPRD Bone, yaitu A. Samsidar Ishak, Hj. Mintayu Samsuddin, dan Jusmiati Sudirman.

Sebagai anggota DPRD, A. Samsidar Ishak menyatakan, dirinya akan terus belajar agar tidak sekadar mengisi kuota perempuan di parlemen. Hal yang sama dikatakan oleh Hj. Mintayu Samsuddin bahwa, dia belajar untuk menjadi anggota DPRD, karenanya sejak menjadi caleg, dia selalu aktif mengikuti kegiatan-kegiatan yang dapat meningkatkan kemampuannya. Pelatihan, diskusi, dan mentoring yang dilakukan oleh LPP dan BaKTI sangat membantu APP di Bone. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(12)

**Tatib Partisipatif Ala DPRD Parepare**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Parepare, Sulawesi Selatan sejak periode 2009-2014 telah mengembangkan Tata Tertib (Tatib), yang tidak hanya mengatur

sesama wakil rakyat di dalam parlemen, tetapi juga mengatur hubungan dengan rakyat. Kantor DPRD Parepare pun benar-benar menjadi rumah bagi rakyat, sehingga begitu mudah rakyat berinteraksi dengan wakil mereka di DPRD.

Pembuatan Tatib yang membuka ruang bagi partisipasi konstituen, selain memperbaiki citra parlemen yang buruk, juga membuka hubungan yang lebih baik antara wakil rakyat dan konstituen. Anggota parlemen pun tidak sekadar mengklaim mewakili rakyat, tetapi rakyat yang diwakilinya juga berani menyatakan bahwa, mereka mempunyai wakil di parlemen.

### **Fraksi Balkon**

Istilah “Fraksi Balkon” populer di DPRD Parepare sejak periode 2009-2014. Istilah ini menunjuk pada kehadiran kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat di DPRD Parepare dan menempati balkon. Fraksi Balkon terdiri dari berbagai kelompok masyarakat yang diundang untuk mengikuti proses persidangan.

Memang fraksi ini hanya menjadi penonton selama proses persidangan, namun mereka kemudian bisa melihat dan menilai wakil mereka di parlemen selama persidangan. Anggota parlemen yang berbicara dan apa yang dibicarakan akan dinilai oleh rakyat yang berada di balkon. Demikian juga, wakil rakyat yang tidak pernah berbicara selama persidangan di DPRD, atau asal berbicara, akan dinilai oleh rakyat yang menghadiri persidangan tersebut.

Sekalipun hanya menjadi penonton dalam persidangan, keberadaan Fraksi Balkon adalah kemajuan yang patut diapresiasi. Pasalnya, selama ini persidangan parlemen di Indonesia, terutama di daerah, menjadi persidangan tertutup, sekalipun sidang atau rapat tersebut merupakan rapat terbuka dan terbuka untuk umum.

### **Tatib 2014-2019**

DPRD Parepare periode 2014-2019 akan meningkatkan Tatib menjadi Tatib yang lebih inklusif. Ketua DPRD Parepare Ir. Kaharudin Kadir, M.Si menyatakan, Tatib DPRD Parepare akan menjadikan Kantor DPRD Parepare sebagai rumah rakyat. Selain Fraksi Balkon, Tatib juga akan mengatur rapat-rapat DPRD yang disiarkan langsung oleh Radio dan Televisi setempat. Tiga hari sebelum rapat, Sekretariat DPRD Parepare akan mengumumkan agenda rapat melalui papan informasi yang ditempatkan di tempat-tempat umum maupun melalui media massa setempat, baik cetak maupun elektronik.

Tatib juga akan mengatur penyampaian aspirasi melalui unjuk rasa. Unjuk rasa atau demonstrasi di DPRD Parepare bukan hanya dibolehkan, tetapi juga diberi tempat khusus. Setiap kelompok konstituen atau rakyat yang melakukan unjuk rasa di DPRD Parepare, sebelum diterima oleh anggota parlemen, mereka dapat berorasi pada panggung yang telah disediakan. Pembuatan panggung unjuk rasa, selain memudahkan rakyat ketika menyampaikan aspirasi di parlemen, tetapi juga penghormatan terhadap rakyat yang datang ke parlemen.

Tatib yang populer sebagai Tatib Transparan, Akuntabel, dan Partisipatif (TAP) ini tidak hanya inisiatif anggota parlemen saja, tetapi juga kontribusi dari masyarakat, salah satunya adalah Yayasan Lembaga Pengkajian, Pengembangan Ekonomi dan Masyarakat (YLP2EM). Pada Jumat 10 Oktober 2014 YLP2EM menyerahkan draft untuk masukan bagi Tatib DPRD Parepare 2014-2019. Penyerahan Draft Tatib Transparan, Akuntabel, dan Partisipatif usulan YLP2EM oleh Direktur YLP2EM Parepare Ibrahim Fattah, yang diterima oleh Wakil Ketua sementara DPRD Parepare, M Rahmat Sjamsu Alam SH. Direktur YLP2EM Parepare, Ibrahim Fattah mengharapkan DPRD Parepare menjadi

pinoir bagi Tatib DPRD yang Transparan, Akuntabel, dan Partisipatif di Sulawesi Selatan dan kawasan timur Indonesia.

Tatib Transparan, Akuntabel, dan Partisipatif tidak hanya akan meningkatkan kinerja parlemen, tetapi juga mendekatkan parlemen dengan konstituen. Tatib demikian juga sekaligus membuka ruang pengawasan terhadap kinerja parlemen yang dilakukan langsung oleh rakyat.

#### **APP cukup aktif**

Tatib DPRD Parepare juga memberi ruang bagi perempuan untuk eksis di alat kelengkapan Dewan. Pada periode 2009-2014 anggota parlemen perempuan (APP) di DPRD Parepare sebanyak 4 orang, yang kemudian berkurang menjadi tiga orang pada periode 2014-2019, yaitu Hj Apriyani Djamaluddin (PDIP), Andi Nurhanjani (Demokrat), dan Musdalifa Pawe SH (PAN).

Namun, jumlah yang sangat sedikit tersebut tidak menyurutkan APP untuk eksis di DPRD Parepare. Sejak 2009 hingga 2014, APP di DPRD Parepare cukup aktif dalam rapat-rapat dewan. Mereka juga dikenal dekat dengan konstituen dan rakyat. Anggapan bahwa, APP hanya diam di parlemen dibantah oleh Andi Nurhanjani. Menurut APP dari Demokrat tersebut, bukan hanya perempuan yang diam, buktinya di DPRD Parepare, APP cukup aktif, sedangkan ada anggota parlemen laki-laki ada yang tidak pernah berbicara. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

### (13)

#### **Mendekatkan Parlemen dengan Rakyat**

##### *Catatan tentang Tatib DPRD yang TAP*

Parlemen (DPR/DPRD) adalah lembaga politik yang dibuat untuk menjembatani kebutuhan dan kepentingan rakyat dengan eksekutif. Karena itu, anggota parlemen disebut

sebagai wakil rakyat. Mereka duduk di parlemen dengan memperoleh sejumlah fasilitas negara, yang tidak dinikmati oleh rakyat yang mereka wakili.

Agar anggota parlemen mempunyai hubungan langsung dengan rakyat yang diwakilinya, maka penerapan sistem pemilihan langsung dianggap ideal dalam menghasilkan anggota parlemen yang berkualitas. Pemilihan langsung dianggap ideal karena rakyat dapat mengetahui wakilnya di parlemen, sementara anggota parlemen selalu membangun hubungan dengan rakyat yang diwakilinya.

Namun, sejak pemilihan anggota parlemen dilakukan secara demokratis pada pemilihan umum (Pemilu) 1999 sampai sekarang, kinerja anggota parlemen tidak membanggakan—untuk tidak dikatakan buruk. Apalagi sejumlah permasalahan yang dilakukan oleh anggota parlemen ikut mencoreng parlemen di Indonesia, dari pusat (DPR RI) hingga daerah (DPRD).

Berbagai studi mengonfirmasi mengenai kinerja parlemen yang tidak membanggakan itu. Rakyat pun merasa tidak diwakili oleh anggota parlemen yang dipilihnya. Sebanyak 65,5 persen masyarakat tidak merasakan peran DPR dalam menghasilkan produk UU atau pembelaan yang berpihak kepada kesejahteraan rakyat (INES, 2013), sementara sebanyak 93 persen masyarakat tidak merasa terwakili oleh anggota DPR (Formappi, 2011).

### **Tatib TAP**

Tentu situasinya lebih sulit lagi pada parlemen di daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Tidak hanya kualitas anggota parlemen di daerah yang jauh dari kondisi ideal, tetapi sistem kerja parlemen juga menutup ruang partisipasi dan kontrol rakyat sebagai konstituen. Sistem kerja parlemen yang diatur dalam Tata Tertib (Tatib) sering dituding sebagai “tameng” untuk melindungi anggota parlemen dari kontrol publik, dan sebagai “pagar” untuk mencegah partisipasi publik dalam mengawasi kinerja anggota parlemen.

Tatib seakan-akan kita suci yang hanya bisa ditafsir oleh anggota parlemen. Pembuatan Tatib di parlemen pun tidak melibatkan rakyat, sehingga isi Tatib tidak lebih dari aturan-aturan untuk keamanan subyektif anggota parlemen. Bukan berarti, semua anggota parlemen setuju dengan Tatib yang tidak bersahabat dengan rakyat itu.

Karena itu, munculnya Tatib yang lebih mendekatkan parlemen dengan rakyat adalah inovasi dan pembelajaran bagi perbaikan parlemen. Munculnya Tatib yang Transparan, Akuntabel, dan Partisipatif (TAP) tidak hanya mendekatkan rakyat dengan parlemen, tetapi juga memperbaiki kinerja anggota parlemen.

### **DPRD Parepare sebagai Pionir**

Di Sulawesi Selatan, DPRD Kota Parepare merupakan pionir lahirnya Tatib yang TAP. Adalah Yayasan Lembaga Pengkajian, Pengembangan Ekonomi, dan Masyarakat (YLP2EM) sebuah organisasi masyarakat sipil, yang ikut berkontribusi lahirnya Tatib DPRD Parepare yang TAP.

DPRD Parepare periode 2009-2014 mengembangkan Tatib, yang tidak hanya mengatur sesama wakil rakyat di dalam parlemen, tetapi juga mengatur hubungan dengan rakyat. Kantor DPRD Parepare pun benar-benar menjadi rumah bagi rakyat, sehingga begitu mudah rakyat berinteraksi dengan wakil mereka di DPRD.

Istilah “Fraksi Balkon” yang sekarang populer, adalah istilah yang muncul di DPRD Parepare sejak periode 2009-2014. Istilah ini menunjuk pada kehadiran kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat di DPRD Parepare dan menempati balkon. Fraksi Balkon terdiri dari berbagai kelompok masyarakat yang diundang untuk mengikuti rapat-rapat di DPRD.

Fraksi ini hanya menjadi penonton selama proses persidangan di DPRD Parepare, namun mereka kemudian bisa melihat dan menilai wakil mereka di parlemen selama persidangan. Anggota parlemen yang berbicara dan apa yang dibicarakan akan dinilai oleh rakyat yang berada di balkon. Demikian juga, wakil rakyat yang tidak pernah berbicara selama persidangan di DPRD, atau asal berbicara, akan dinilai oleh rakyat yang menghadiri persidangan tersebut.

Sekalipun hanya menjadi penonton dalam persidangan, keberadaan Fraksi Balkon adalah kemajuan yang patut diapresiasi. Pasalnya, selama ini persidangan parlemen di Indonesia, terutama di daerah, menjadi persidangan tertutup, sekalipun sidang atau rapat tersebut merupakan rapat terbuka dan terbuka untuk umum.

Di periode 2014-2019, DPRD Parepare berjanji meningkatkan Tatib tersebut menjadi lebih baik. Selain Fraksi Balkon yang akan diatur dalam Tatib, Tatib juga akan mengatur rapat-rapat DPRD yang disiarkan langsung oleh Radio dan Televisi setempat. Tiga hari sebelum rapat, Sekretariat DPRD Parepare akan mengumumkan agenda rapat melalui papan informasi yang ditempatkan di tempat-tempat umum maupun melalui media massa setempat, baik cetak maupun elektronik.

Tatib juga akan mengatur penyampaian aspirasi melalui unjuk rasa. Unjuk rasa atau demonstrasi di DPRD Parepare bukan hanya dibolehkan, tetapi juga diberi tempat khusus. Setiap kelompok konstituen atau rakyat yang melakukan unjuk rasa di DPRD Parepare, sebelum diterima oleh anggota parlemen, mereka dapat berorasi pada panggung yang telah disediakan. Pembuatan panggung unjuk rasa, selain memudahkan rakyat ketika menyampaikan aspirasi di parlemen, tetapi juga penghormatan terhadap rakyat yang datang ke parlemen.

### **Maros dan Tana Toraja**

Pembuatan Tatib TAP membuka ruang bagi partisipasi konstituen, selain memperbaiki citra parlemen yang buruk, juga membuka hubungan yang lebih baik antara wakil rakyat dan konstituen. Anggota parlemen pun tidak sekadar mengklaim mewakili rakyat, tetapi rakyat yang diwakilinya juga berani menyatakan bahwa, mereka mempunyai wakil di parlemen.

Inovasi di DPRD Parepare kini menjalar ke DPRD Maros dan DPRD Tana Toraja. Di Maros, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat untuk Perempuan (MAUPE) memberi masukan bagi Tatib DPRD. Agar Tatib yang dibuat oleh Pansus Tatib DPRD Maros lebih kaya, maka pada 7 Oktober 2014 bertempat di Kantor BaKTI Makassar, anggota DPRD Maros berdiskusi dengan anggota DPRD Parepare tentang Tatib TAP dan pengalaman DPRD Parepare dalam mengembangkan dan menerapkan Tatib tersebut.

Sedangkan pada 13 Oktober 2014, anggota DPRD Tana Toraja berdiskusi dengan anggota DPRD Parepare mengenai Tatib DPRD yang TAP. Bersama Yayasan Kombongan Situru (YKS), DPRD Tana Toraja akan mengadopsi pengalaman DPRD Parepare. Pengalaman DPRD Parepare yang mengembangkan Tatib TAP sejak 2009 menjadikan DPRD Parepare sebagai tempat pembelajaran bagi perbaikan kinerja parlemen.

### **Membuka Ruang untuk APP**

Catatan lain yang harus diapresiasi pada Tatib TAP adalah memberi peluang kepada anggota parlemen perempuan (APP) untuk berperan di parlemen. Tatib TAP mengatur keterlibatan perempuan di setiap alat kelengkapan dewan. Ini tidak hanya membuka

peluang APP untuk eksis di parlemen, tetapi juga memacu APP untuk meningkatkan kapasitasnya.

Para wakil rakyat di DPRD Parepare, Maros, dan Tana Toraja pun mendukung upaya-upaya stakeholders untuk ikut meningkatkan kinerja parlemen, termasuk menguatkan kapasitas APP. Para wakil rakyat di tiga daerah tersebut mendukung Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan)-BaKTI dalam hal penguatan kapasitas APP.

Penguatan kapasitas APP menjadi hal yang urgen karena jumlah mereka yang sangat sedikit. Dengan jumlah yang sedikit tersebut, APP ini dapat mengambil peran dan eksis di parlemen yang didominasi oleh laki-laki, jika para APP tersebut memiliki kapasitas yang baik. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

## (14)

### **Perda Bukan Sekadar Arsip**

#### *Membuat Perda Sesuai Kaidah & Kebutuhan*

Salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Daerah (Perda) (Pasal 7 ayat 1 poin g UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Karena itu, Perda secara langsung terintegrasi dari peraturan perundang-undangan di atasnya dan memiliki daya sentuh yang kuat dalam kehidupan masyarakat (Hamidi & Mutik, 2011).

Menurut UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perda memuat dan mengatur penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14).

Dengan demikian, pembuatan Perda menjadi strategis dan penting karena faktor kekhususan daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Beberapa undang-undang hanya memuat hal-hal umum yang harus dijabarkan sesuai dengan kondisi

daerah. Di antara hal-hal yang perlu dijabarkan di tingkat daerah antara lain adalah perempuan, anak, suku dan masyarakat adat terpencil, penganut agama dan kepercayaan lokal, kelompok-kelompok minoritas, kaum disabilitas, dan hal-hal yang khusus dan spesifik di daerah.

### **Perda, tidak Sekadar Dokumen**

Beberapa daerah sudah sangat maju dalam membuat Perda. Namun, banyak sekali Perda yang telah dibuat di daerah itu hanya menjadi dokumen hukum di atas kertas. Setelah diundangkan, maka selesailah pekerjaan pihak-pihak yang mendorong Perda tersebut. Di sebuah kabupaten, Perda yang terkait perempuan dan anak sangat lengkap, namun implementasi perda-perda tersebut sangat lemah. Hal yang sama terjadi di sebuah kota, di mana pemerintah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) telah mengesahkan sejumlah Perda mengenai hak dan perlindungan perempuan dan anak, namun perda-perda tersebut hanya menjadi dokumen dan arsip negara.

Bahkan pada beberapa kasus, untuk mendapatkan dokumen Perda yang telah disahkan pun sangat sulit. Bagaimana mungkin sebuah Perda dapat diimplementasikan, jika dokumennya pun sulit ditemukan. Banyak faktor ditengarai sebagai penyebab lemahnya implementasi perda-perda yang sudah disahkan.

*Pertama*, Perda *copy paste* (salin, tempel). Di negeri ini semua dokumen dan karya tulis dapat dijiplak dan *dicopy paste*. Perda pun dibuat dengan hanya meng-*copy paste* perda-perda yang sudah ada. Apalagi cukup dengan menggunakan mesin pencari google, semua perda yang dibutuhkan akan muncul. Tinggallah pembuat Perda mengganti nama daerah (provinsi, kabupaten/kota), nama gubernur, nama bupati/walikota, nama sekretaris daerah, tanggal pengesahan, dan mengganti beberapa kalimat. Jadilah sebuah Perda.

Perda seperti ini sulit diimplementasikan karena dibuat dengan meng-*copy paste* Perda daerah lain, yang situasi lokalnya mungkin berbeda. Apalagi jika Perda *copy paste* tersebut juga sudah merupakan *copy paste* dari Perda lainnya, sehingga walaupun tim peng-*copy paste* Perda ini melakukan studi banding pun akan mendapatkan informasi yang salah.

*Kedua*, Pembuatan Perda tidak sesuai kebutuhan. Banyak Perda dibuat tidak sesuai kebutuhan daerah. Perda dibuat hanya sekedar menyampaikan ke publik bahwa DPRD dan pemerintah bekerja, diantaranya dengan membuat Perda. Atau sekedar menghabiskan anggaran. Apalagi beberapa daerah membuat Perda tidak sesuai rencana, tidak disepakati dalam Properda (Program peraturan daerah) atau Prolega (Program legislasi daerah).

Pembuatan Perda tidak sesuai kebutuhan ini juga terkait dengan euforia otonomi daerah. Apa pun yang terlintas di kepala para pengambil kebijakan, maka jalan keluarnya adalah membuat Perda. Maka jangan heran ketika di beberapa daerah dilahirkan Perda yang diskriminatif. Menurut Komnas (Komisi Nasional) Perempuan beberapa daerah membuat Perda yang diskriminatif atas nama agama dan moralitas. Daerah yang banyak mengeluarkan kebijakan diskriminatif adalah Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Aceh, Kalimantan Selatan, dan Jawa Timur (Soetjipto *et al.*, 2014).

Perda juga dibuat untuk memenuhi pesan sponsor atau donor, yang dikerjakan oleh konsultan yang belum tentu paham konteks daerah. Pada awal hingga pertengahan tahun 2000-an di beberapa kabupaten/kota di Sulawesi Selatan terkenal dengan pembuatan Perda transparansi dan Perda partisipasi. Setelah dibuat, perda-perda tersebut pun tidak jelas dan saat ini dokumennya pun sulit didapatkan.

*Ketiga*, Pihak yang membuat Perda tidak memahami substansi dan konteks. Ini bisa terjadi di pemerintah, tim pembuat, dan DPRD. Karena pihak-pihak yang terlibat pembuatan Perda tidak memahami substansi masalah dan konteks lokal, maka dalam pembahasan Perda yang terjadi hanyalah lelucon. Bahkan pembahasan Perda di DPRD

yang sering terjadi hanyalah lawakan, karena sebagian besar anggota DPRD tidak paham masalah dan asal berbicara.

Karena itu, tidak mengherankan jika sepanjang tahun 2010-2014 sebanyak 1.501 Perda dibatalkan oleh pemerintah pusat. Tentu karena perda-perda tersebut asal buat, tidak sesuai kebutuhan, bahkan diskriminatif.

### **Pembuatan Peraturan Daerah**

Tahapan pembuatan Perda dimulai dari perencanaan penyusunan Perda melalui Properda atau Prolegda. Properda memuat program pembentuk Perda, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam penyusunan Properda didasarkan atas: (a) perintah perundang-undangan yang lebih tinggi; (b) rencana pembangunan daerah; (c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (d) aspirasi masyarakat daerah (Pasal 35 UU No. 12/2011).

Pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari pemerintah daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) atau DPRD disertai dengan Naskah Akademik (NA). Apabila suatu Perda yang rancangannya didahului dengan penyusunan NA, hal ini sesungguhnya telah memberi sebetulnya ruang atau media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut. Ini tentu saja, apabila pembuatan NA itu dilakukan menurut prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan. Persoalannya, tidak semua rancangan Perda didahului dengan penyusunan NA, dan ada kemungkinan hanya dilakukan untuk sekadar memenuhi prosedur dan dilaksanakan tanpa memenuhi standar akademik yang wajar dan kompeten (Hamidi & Mutik, 2011).

Penulis menemukan banyak sekali pembahasan Perda tanpa NA atau pembuatan NA setelah Draft Raperda dibuat. Sehingga pembuatan NA mengikuti draf Raperda, bukan sebaliknya. Ada juga NA yang dibuat sekadar kelengkapan, yang proses pembuatannya juga meng-copy paste, sehingga menjadi bahan lelucon dan olok-olokan dalam pembahasan Raperda.

Dalam proses pembentukan perundang-undangan, NA merupakan bahan awal (*first draft*) bagi perancangan suatu RUU (Rancangan Undang-Undang) atau suatu pemikiran baru. Perda juga harus didahului dengan penyusunan NA, dengan adanya NA diharapkan akan memudahkan para perancang untuk membuat perumusan dari RUU atau Raperda yang sedang disiapkan (Hamidi & Mutik, 2011).

NA memuat gagasan-gagasan konkrit yang langsung dapat dioperasionalkan untuk merumuskan norma-norma hukum sebagai materi muatan RUU atau Raperda. Gagasan-gagasan di dalam NA di dasarkan pada hasil pengkajian, penelitian ilmiah, analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, NA akan terjaga netralitasnya sebagai sebuah kajian yang murni karena tuntutan akademik, bukan karena tuntutan kepentingan pemerintah, elit politik dan sponsor melalui politik hukum. Karena itulah NA dibuat untuk menjadi “bandul penyeimbang” Raperda yang dibuat oleh pemerintah dan DPRD atau sebaliknya agar lebih obyektif, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan tidak menabrak kaidah-kaidah keilmuan hukum dan tata aturan pembuatan Perda.

### **Belajar di DPRD Parepare, Maros, Tana Toraja, & Ambon**

Pada kenyatannya, masih banyak pembuatan Perda tidak sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada. Dalam sebuah Pelatihan Legal Drafting yang dilaksanakan oleh Yayasan BaKTI dalam Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan), ternyata sebagian besar anggota DPRD tidak mengetahui tata aturan

pembuatan Perda, termasuk tidak tahu bahwa, untuk membuat Perda, maka terlebih dahulu dibuat NA. Para anggota DPRD ini terbiasa membahas Raperda tanpa NA.

Sadar bahwa selama ini mereka menabrak kaidah-kaidah pembuatan Perda, beberapa anggota DPRD mencoba mendorong perbaikan. Yang menggembirakan dari langkah-langkah untuk melahirkan Perda sesuai dengan tata aturan itu, beberapa inisiatornya adalah anggota DPRD perempuan. Sebutlah Andi Nurhanjayani, Hj. Apriyani Djamaluddin (DPRD Parepare), Haeriah Rahman, Fitriani (DPRD Maros), Elly Toisutta, Juliana Pattipeilohy, dan Leonara Farfar (DPRD Ambon).

Upaya membuat Perda sesuai dengan kaidah-kaidah pembuatan Perda dipraktekkan dalam Pembuatan Perda. DPRD Kota Parepare dengan Perda Perlindungan Perempuan dan Anak (sudah disahkan), DPRD Kabupaten Maros dengan Perda Pendidikan Anak Usia Dini (dalam pembahasan), DPRD Kota Ambon dengan Perda Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak (sudah disahkan), dan DPRD Kabupaten Tana Toraja melalui Perda Sistem Ketrnagakerjaan (dalam pembahasan).

Pembuatan Perda dimulai dengan pengajuan materi Perda di dalam Properda. Baik Raperda yang berasal dari pemerintah maupun inisiatif DPRD, anggota DPRD mengikuti proses sejak awal sehingga dapat memahami substansi maupun mengetahui permasalahan yang harus diatur.

Di DPRD Parepare, Ambon, dan Maros, Perda yang dibuat merupakan inisiatif DPRD, sehingga anggota DPRD sejak awal mengikuti proses pembuatan. Anggota DPRD Parepare dan Maros bahkan bersama tim pembuat NA ketika melakukan penelitian di lapangan. Sepanjang pembahasan NA hingga pembuatan draft Raperda, anggota DPRD mengikuti tahapan tersebut. Bahkan draft Raperda disosialisasikan oleh anggota DPRD ketika melakukan reses, sehingga mendapatkan masukan dari kontituen.

Yang terjadi kemudian adalah, pemerintah yang dalam hal ini diwakili SKPD terkait, malah tidak memahami substansi dan permasalahan yang selama ini merupakan bidang kerjanya. Ketika pembahasan draft Raperda di DPRD, kepala SKPD dan stafnya lebih banyak mendengar dan mendapatkan informasi dari anggota DPRD. Padahal draft Raperda tersebut merupakan bidang kerjanya selama ini.

Karena Perda adalah aturan hukum yang nantinya akan diimplementasikan, dan anggota DPRD berfungsi mengawasi implementasinya, maka proses pembuatan Perda harus sesuai dengan kaidah, termasuk melibatkan pihak-pihak terkait sejak awal. Anggota DPRD merupakan pihak berperan penting dalam pembuatan Perda, maka harus memahami substansi dan permasalahan yang di-Perda-kan, tidak sekadar mengetuk palu untuk mengesahkan.

Apa yang dilakukan anggota parlemen di DPRD Parepare, Maros, Tana Toraja, dan Ambon, dengan mendorong dan menerapkan pembuatan Perda sesuai dengan kaidah dan kebutuhan, adalah langkah maju yang perlu diapresiasi dan ditiru. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(15)

### **Mendorong Implementasi Peraturan Daerah**

Kebijakan pemerintah, baik dalam bentuk instrumen hukum atau pun dalam bentuk program, tidak selalu sesuai dengan yang diharapkan. Sebagian instrumen hukum tidak diimplementasikan setelah disahkan, terutama di daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Padahal lahirnya instrumen hukum, terutama Peraturan Daerah (Perda), adalah untuk mengisi kekosongan hukum di daerah.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebut Perda memuat dan mengatur penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (pasal 14).

Dengan demikian, pembuatan Perda menjadi strategis dan penting karena faktor kekhususan daerah dan penjabaran perundang-undangan yang lebih tinggi. Beberapa undang-undang hanya memuat hal-hal umum yang harus dijabarkan sesuai dengan kondisi daerah. Di antara hal-hal yang perlu dijabarkan di tingkat daerah antara lain adalah perempuan, anak, suku dan masyarakat adat terpencil, penganut agama dan kepercayaan lokal, kelompok-kelompok minoritas, dan kaum disabilitas.

Beberapa daerah sudah sangat maju dalam membuat perda. Namun, banyak sekali perda yang telah dibuat di daerah itu hanya menjadi dokumen hukum di atas kertas. Setelah diundangkan, maka selesailah pekerjaan pihak-pihak yang mendorong perda tersebut. Di sebuah kabupaten, perda yang terkait perempuan dan anak sangat lengkap, namun implementasi perda-perda tersebut sangat lemah, untuk tidak dikatakan hanya menjadi dokumen.

#### **Belajar dari Pengalaman**

Perda-perda yang tidak diimplementasikan adalah perda-perda strategis dan terkait dengan kebutuhan dan kepentingan pihak-pihak yang selama ini “tidak terlihat” dalam pembangunan, misalnya perda transparansi, perda perlindungan perempuan, perda pengarusutamaan gender, perda perlindungan anak, dan perda kesehatan ibu dan anak, untuk menyebutkan beberapa contoh.

Bahkan di beberapa kabupaten/kota, perda yang telah disahkan bukan hanya tidak diimplementasikan, dokumen perdanya pun sulit ditemukan. Tidak satu pun instansi

terkait yang menyimpan dokumen perda. Yang tercatat hanyalah nomor perda, tahun, dan waktu pengesahan.

Perda-perda yang demikian dibuat hanya untuk sekadar memburu target program, sehingga tidak ada langkah-langkah berikutnya untuk memastikan bahwa perda tersebut diimplementasikan. Tentu banyak faktor yang harus dipenuhi untuk memastikan implementasi perda yang telah disahkan.

### **Membuat Aturan Implementasi**

Namun demikian, ada pembelajaran mengenai implementasi perda di beberapa daerah yang bisa dijadikan rujukan. Perda yang telah disahkan harus dibuatkan aturan implementasi dalam bentuk Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Peraturan Walikota. Aturan implementasi tersebut mengatur dan menjelaskan secara teknis tugas dan tanggungjawab tiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang terlibat dalam implementasi perda.

Jika diperlukan dapat dibuat Rencana Aksi Daerah (RAD) untuk mempermudah setiap SKPD menyusun program dan penganggaran setiap tahunnya, dengan mengambil dari dokumen RAD. Jika perda tersebut mengatur lembaga layanan dan sejenisnya, maka harus disiapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan lainnya untuk memudahkan penyediaan dan pengoperasian lembaga layanan.

Dari pengalaman dan pembelajaran tersebut, Mitra Yayasan BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia) dalam Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) yang mengadvokasi kebijakan berfokus pada tiga hal. *Pertama*, mendorong lahirnya kebijakan yang responsif gender dan pro poor dalam bentuk Perda dan Peraturan Bupati/Walikota. *Kedua*, mendorong implementasi perda tersebut dengan membuat perangkat-perangkat teknisnya dan memastikan penganggarnya di APBD pada SKPD-SKPD terkait. *Ketiga*, memonitoring, evaluasi, dan mendokumentasikan pembelajaran dan praktek terbaik (cerdas) untuk replikasi.

Advokasi untuk melahirkan kebijakan yang responsif gender dan pro poor tidak harus melahirkan dan membuat perda baru, jika di daerah telah tersedia perda-perda dimaksud. Yang perlu dilakukan adalah mendorong implementasi perda-perda yang ada.

Di Maros, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat untuk Perempuan (MAUPE) Maros, menginisiasi lahirnya Peraturan Bupati Maros No. 63 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Maros No. 16 Tahun 2012 tentang Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir, Bayi dan Anak Balita. Setelah tiga tahun disahkan, implementasi Perda No. 16 Tahun 2012 ini tidak maksimal. Selain tidak mempunyai aturan pelaksanaan, pelaksanaan Perda tersebut juga hanya terpusat pada Dinas Kesehatan.

Selain menginisiasi dibuatnya Perbup, MAUPE membangun komunikasi dengan wakil rakyat di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Maros dan memperkuat SKPD terkait dengan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender (PPRG), untuk memastikan bahwa adanya mata anggaran untuk implementasi Perda No. 16 Tahun 2015.

Seperti di Maros, Di Bone Lembaga Pemberdayaan Perempuan (LPP) Bone mendorong implementasi Perda Kabupaten Bone No 8 Tahun 2014 tentang tentang Inisiasi Menyusui Dini (IMD) dan Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif. LPP Bone menginisiasi pembentukan Peraturan Bupati mengenai pelaksanaan Perda Bone No 8 Tahun 2014. LPP juga membangun komunikasi dengan DPRD Bone dan memperkuat SKPD terkait dengan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender (PPRG).

### **Membuat Perda sesuai Aturan**

Sementara itu, Yayasan Arika Mahina (YAM) Ambon mendorong lahirnya Perda Kota Ambon tentang Penanggulangan HIV/AIDS (sudah disahkan oleh DPRD Kota Ambon) dan saat ini dalam proses pembuatan Perwalkot-nya. Perda ini adalah langkah menaikkan status Peraturan Walikota Ambon No. 26 Tahun 2011 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS.

Di Parepare, Yayasan Lembaga Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (YLP2EM) Parepare mendorong lahirnya Perda Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA). Proses pembentukan Perda PPA di Parepare cukup unik, karena Komisi II DPRD Kota Parepare menjadi pengusul dan pendorong lahirnya Perda ini, terlibat sepenuhnya dalam proses, mulai dari penelitian, penyusunan naskah akademik, hingga pembuatan draft Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

Tim dari Komisi II DPRD Kota Parepare juga aktif berdiskusi dan meminta masukan dari berbagai ahli dan aktivis di lembaga pemerhati perempuan dan anak. Tim juga mempelajari Perda-perda sejenis di daerah lain yang tidak diimplementasikan, sehingga perda yang dihasilkan di Parepare tidak bernasib serupa. Komisi II DPRD Kota Parepare juga berjanji akan terlibat dan memantau dalam penyusunan Peraturan Walikota-nya, hingga memastikan penganggarannya di tiap-tiap SKPD terkait.

\*\*\*\*\*

Mitra-mitra Yayasan BaKTI dalam mendorong lahirnya kebijakan dalam bentuk Perda harus sesuai dengan aturan. Selain harus memasukkan ke dalam program perda (properda/prolegda = program legislasi daerah) untuk menjadi prioritas pembahasan, perda yang akan dibuat harus merupakan permasalahan yang perlu diatasi.

Karena itu, sebelumnya terlebih dahulu disusun kertas posisi mengenai berbagai permasalahan perempuan dan kemiskinan, yang proses pembuatannya dilakukan secara partisipasi dengan kelompok konstituen. Dari kertas posisi inilah menjadi acuan untuk dimasukkan-tidaknya suatu masalah yang menjadi prioritas properda.

Pembentukan Perda harus dimulai dari penyusunan naskah akademik (NA). Dari NA inilah diturunkan menjadi draft Raperda. Proses secara bertahap harus dilakukan untuk memastikan bahwa Perda yang dibuat benar-benar untuk mengatasi masalah setempat, bukan seperti yang terjadi selama ini, hanya meng-copy perda-perda dari daerah lain dan tanpa NA. Karena itu, mitra-mitra Yayasan BaKTI juga memperkuat anggota DPRD melalui Worskshop Pembuatan Undang-Undang (*Legal Drafting*), Hak-hak Perempuan, Kemiskinan, dan PPRG. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).



(16)

## **Agar Pemilih tidak Sekadar Angka** *Memberdayakan Konstituen*

Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemegang kedaulatan. Pemilihan umum (Pemilu) merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat itu. Rakyat memilih wakilnya untuk mewakilinya di parlemen (DPR/DPD/DPRD), yang tugasnya adalah menjembatani kebutuhan dan kepentingan rakyat pemilih.

Rakyat pemilih yang telah memilih wakilnya untuk duduk di parlemen menjadi konstituen dari anggota parlemen yang terpilih. Rakyat telah menyerahkan otoritas mereka kepada wakilnya di parlemen, sehingga anggota parlemen harus bekerja untuk kepentingan rakyat yang memilihnya atau rakyat yang diwakilinya.

Namun, dalam praktek, kebutuhan dan kepentingan rakyat sebagai konstituen tidak selalu dijembatani oleh wakil mereka di parlemen. Kepentingan konstituen kadang berbeda dengan kepentingan wakil mereka di parlemen. Walaupun demikian, wakil mereka di parlemen tetap mempunyai legitimasi—secara hukum dan politik—untuk berbicara atas nama rakyat atau konstituen yang diwakilinya.

Anggota parlemen mempunyai kewajiban menghubungkan konstituennya dengan pihak eksekutif, sekaligus mengawasi setiap kebijakan eksekutif. Untuk melakukan hal tersebut, anggota parlemen butuh penguatan, karena tidak semua anggota parlemen dapat melakukan tugas-tugas yang diwajibkan sebagai wakil rakyat.

Konstituen juga tidak hanya dihitung berdasarkan angka-angka atau jumlah suara dalam menentukan daerah pemilihan atau wakil rakyat di parlemen. Sekalipun suara rakyat sangat berharga dalam sistem demokrasi, rakyat yang telah memberi suara dalam Pemilu belumlah cukup untuk menyatakan bahwa, rakyat telah berpartisipasi dalam politik.

### **Memberdayakan Konstituen**

Sebagai warga negara dan mempunyai wakil di parlemen, seyogianya konstituen tidak kesulitan mengakses pelayanan publik. Namun, kenyatannya, bukan hanya soal hak-hak konstituen yang tidak terpenuhi, tetapi mereka pun tidak tahu harus mengadu atau menyampaikan ke mana, ketika menghadapi situasi sulit terkait dengan hak-hak mereka.

Karena itu, memberdayakan konstituen juga menjadi kewajiban bagi pihak-pihak yang berkepentingan bagi konsolidasi untuk pelembagaan demokrasi. Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) yang diimplementasikan oleh Yayasan BaKTI di beberapa daerah di kawasan timur Indonesia, turut memberdayakan konstituen.

Konstituen yang berdaya tidak hanya mempunyai posisi tawar dengan wakilnya di parlemen, tetapi juga dapat memengaruhi proses-proses pembangunan, baik melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) maupun implementasi dan pengawasan. Konstituen yang berdaya merupakan salah satu syarat bagi konsolidasi dan pelembagaan demokrasi, karena konstituen mempunyai posisi tawar yang kuat.

Pada tahun pertama (2013-2014) Program MAMPU-BaKTI memperkuat konstituen di Kabupaten Bone, Kota Ambon, Kota Mataram, dan Kabupaten Lombok Timur. Melalui mitra daerah, konstituen dipertemukan dengan wakil mereka di parlemen (DPRD) untuk mendiskusikan berbagai permasalahan konstituen. Konstituen juga diperkuat dengan

penguatan organisasi, demokrasi dan hak-hak warga negara, gender dan hak-hak perempuan, serta lobi dan advokasi untuk menyampaikan kepentingan mereka.

### **Penanganan KDRT di Ambon**

Melalui penguatan dan pendampingan Yayasan Arika Mahina—mitra BaKTI untuk Program MAMPU di Kota Ambon—Kelompok Konstituen (KK) di Kota Ambon membuat pembelajaran yang menarik, yang bisa menjadi contoh bagi pengembangan kelompok-kelompok sosial di tingkat masyarakat. KK di Kelurahan Poka, Ambon menerima pengaduan masyarakat, di antaranya adalah kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).

Kasus KDRT yang masuk di Bagian Pengaduan Masyarakat tersebut, kemudian di mediasi dan mendampingi korban untuk melaporkannya ke kepolisian. Menurut Ivon, Ketua KK Kelurahan Poka, kasus KDRT sering terjadi, namun tidak terungkap karena masyarakat menganggap sebagai masalah pribadi dan urusan rumah tangga.

Sementara KK di Desa Latta, Ambon, memediasi kasus KDRT hingga dirujuk ke LK3 (Lembaga Konsultasi dan Konseling Keluarga) Provinsi Maluku dan kepolisian. KK Desa Latta juga mengadvokasi siswa dari keluarga miskin sehingga mendapat beasiswa dari Dinas Sosial Kota Ambon.

### **Mediasi Konflik Tanah di Bone**

Di Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan, KK di Kelurahan Lonre, Kecamatan Taneteriattang, yang diberi nama KK “Biru Laut” juga melakukan mediasi dan advokasi berbagai kasus, seperti advokasi pengurusan Akta Kelahiran, Kartu Keluarga, advokasi beasiswa untuk anak dari keluarga miskin, mediasi kasus KDRT hingga, mediasi konflik batas-batas tanah warga.

Menurut Sanawiah, salah satu anggota KK “Biru Laut”, selama ini cukup banyak masyarakat tidak memahami prosedur pengurusan administrasi kependudukan. Bahkan ada masyarakat yang takut berhadapan langsung dengan aparat pemerintah, sehingga perlu di dampingi dalam mengurus administrasi kependudukan.

Mediasi konflik batas-batas tanah warga di Kelurahan Lonre merupakan salah satu pembelajaran yang baik bagi KK “Biru Laut”. Mediasi secara kekeluargaan menjadi lebih bisa diterima oleh mereka yang berkonflik mengenai batas-batas tanah. Dengan mediasi yang dilakukan oleh KK tersebut, konflik-konflik mengenai batas tanah dapat diminimalisir.

### **Perempuan Lebih Peduli**

Mereka yang terlibat dalam KK adalah perempuan dan laki-laki. Namun, pengurus dan anggota kelompok perempuan yang lebih aktif dalam melakukan kegiatan-kegiatan untuk kebutuhan dan kepentingan kelompok dan warga.

Selain menjadi pembelajaran yang baik bagi pemberdayaan perempuan, penguatan KK, dan penguatan masyarakat sipil, keaktifan perempuan dalam KK juga memberikan catatan bagi kita bahwa, perempuan lebih peduli terhadap permasalahan sosial dan kemanusiaan. Ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa, berbagai permasalahan sosial dan kemanusiaan selalu mengorbankan perempuan dan anak. Dengan kata lain, perempuan dan anak adalah korban terbanyak dari kondisi sosial yang buruk dan ketidakadilan. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(17)

## **Konstituen Berdaya, Anggota Parlemen Kuat!**

Sistem demokrasi menghendaki pemilihan anggota parlemen (pusat dan daerah) yang akan mewakili pemilih dalam menjembatani kepentingan pemilih dengan eksekutif. Sebagai wakil rakyat, anggota parlemen (DPR/DPD/DPRD) dituntut untuk mengenali konstituen (orang yang memberikan otoritasnya kepada orang lain) yang diwakilinya. Sebaliknya konstituen bukan hanya perlu, tetapi harus tahu siapa yang mewakili dirinya di parlemen.

Pemilih tidak hanya dituntut berpartisipasi untuk memilih wakilnya di parlemen, tetapi juga secara konsisten dan berkesinambungan membangun hubungan dengan wakilnya untuk menyampaikan kebutuhan dan kepentingannya. Hubungan anggota parlemen dengan rakyat yang diwakilinya dibangun untuk kepentingan bersama. Karena secara prinsip, pemilih memberi otoritasnya kepada yang dipilih untuk mewakilinya.

Pada kenyataannya, rakyat hanya dimobilisir untuk memberikan suara pada setiap pemilihan legislatif (pileg), dan itu menjadi rutinitas yang akan terulang setiap lima tahun. Pasca pileg rakyat tidak mempunyai hubungan lagi dengan anggota parlemen yang mewakilinya. Ini terus berulang karena, kedua belah pihak, baik anggota parlemen maupun terutama konstituen tidak mempermasalahkan kondisi tersebut.

Padahal, sebagai orang yang menjadi wakil, maka anggota parlemen semestinya melakukan apa-apa yang diminta oleh mereka yang diwakilinya. Faktanya, anggota parlemen baru mengingat kembali konstituennya menjelang pemilihan legislatif. Ironisnya, sebagian anggota parlemen masih tetap terpilih, karena mayoritas konstituen juga menjalani pemilihan hanya sebagai rutinitas politik lima tahunan.

Kondisi ini merupakan salah satu yang menjadi perhatian dalam Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) yang dilaksanakan oleh Yayasan BaKTI di kawasan timur Indonesia. Program yang mengupayakan percepatan reformasi kebijakan ini, tidak hanya bertumpu pada anggota parlemen dan eksekutif, tetapi juga memberdayakan konstituen, karena konstituen adalah rakyat yang mempunyai kebutuhan dan kepentingan, dan setiap perubahan kebijakan akan berdampak pada mereka sebagai konstituen maupun rakyat.

### **Memperkuat Konstituen**

Konstituen adalah rakyat yang mempunyai kepentingan dalam kebijakan dan pembangunan, dan mereka telah mewakilkan kepada wakilnya di parlemen. Namun, umumnya konstituen tidak tahu di mana saluran untuk menyampaikan kepentingan mereka. Dari berbagai wawancara dan dialog (yang dilakukan oleh tim MAMPU-BaKTI dan mitra) dengan konstituen, mereka umumnya menjawab “tidak tahu” ketika ditanyakan siapa yang mewakili mereka di parlemen (DPR dan DPRD).

Hanya sebagian kecil yang tahu siapa yang wakilnya di parlemen, itu pun adalah elit (kepala desa atau tokoh masyarakat) yang secara rutin mengikuti musrenbang di tingkat kecamatan, yang juga dihadiri oleh anggota parlemen di dapil (daerah pemilihan) tersebut. Musrenbang pun tidak lebih dari pertemuan rutin antara elit dan elit.

Tahun pertama (2013-2014) Program MAMPU-BaKTI yang dilaksanakan di empat daerah (Bone, Ambon, Mataram, dan Lombok Timur) memfasilitasi pembentukan dan penguatan kelompok konstituen di tingkat desa/kelurahan dan tingkat kecamatan (forum kecamatan). Kelompok konstituen yang telah terbentuk diperkuat dengan peningkatan kapasitas melalui pendampingan dan diskusi-diskusi.

Pada pertemuan konstituen di tingkat kecamatan atau forum kecamatan, penguatan kapasitas dilakukan dengan memfasilitasi identifikasi permasalahan di tingkat desa/kelurahan, dan kemudian menjadi agenda, baik kelompok konstituen di tingkat desa/kelurahan maupun di tingkat kecamatan.

Kelompok konstituen yang baru saja dibentuk ini—beberapa di antaranya—telah berinisiatif untuk menyelesaikan permasalahan yang mereka alami dengan menghubungi/mendatangi wakil mereka di parlemen maupun pihak eksekutif. Ini merupakan langkah awal yang baik dalam upaya memperkuat konstituen.

Dan yang perlu digaribawahi adalah konstituen perempuan relatif lebih aktif ketika terkait dengan urusan-urusan kesejahteraan sosial, seperti siswa putus sekolah, kekerasan terhadap anak dan perempuan, pasien yang tidak terlayani, dan lain-lain. Perempuan tidak hanya dekat dengan permasalahan kesejahteraan sosial, tetapi lebih responsif terhadap faktor tersebut, karena layanan yang buruk selalu berdampak besar terhadap perempuan dan anak.

Berbeda dengan laki-laki, walaupun selalu terlibat dalam urusan kesejahteraan sosial, laki-laki lambat memberikan respon, di samping jika terdapat layanan yang buruk, maka laki-laki memperoleh dampak negatif yang sangat kecil. Laki-laki bahkan memberi dampak buruk terhadap kesejahteraan sosial keluarganya. Menurut ekonom Faisal Basri (2014) pengeluaran terbesar kedua—yang pertama adalah beras—yang menentukan garis kemiskinan di pedesaan adalah rokok filter yang mencapai 8,64 %. Artinya, buruknya tingkat kesejahteraan keluarga di desa disumbang oleh laki-laki yang membelanjakan 8,64 % pendapatannya untuk rokok.

Sebagai rakyat, yang diidentikan dengan keterbelakangan dan ketidakmampuan, selama ini mereka berada dalam kondisi marjinal (dimarjinalkan), karena tidak mempunyai akses untuk tahu dan menyampaikan apa yang mereka butuhkan. Program MAMPU membuka ruang untuk tahu mengenai hak-hak warga negara dan rakyat sebagai konstituen. Selama ini pengetahuan mengenai hak-hak warga dan otoritas yang mereka wakikan kepada wakil mereka di parlemen hanya dikuasai oleh elit (desa/kelurahan, kecamatan), wakil rakyat, dan akademisi.

### **Anggota Parlemen yang Mengakar**

Konstituen yang kritis dan berdaya tidak hanya menguntungkan mereka semata, tetapi juga kepada wakil rakyat atau anggota parlemen. Anggota parlemen menjadi wakil rakyat yang jelas karena mempunyai konstituen yang jelas. Anggota parlemen tidak asal menyebut dan mengklaim, tetapi memang menyampaikan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan konstituennya.

Kedua belah pihak—konstituen dan anggota parlemen—memperoleh keuntungan dari hubungan yang dibangun setara dan bermitra. Konstituen memberikan suara dalam pemilihan legislatif kepada wakilnya yang dipercaya akan memperjuangkan apa yang mereka harapkan. Sebaliknya anggota parlemen memiliki basis dukungan yang jelas dan tidak menyalahgunakan suara konstituen yang memberikan otoritasnya.

Anggota parlemen yang mengakar dan konstituen yang kuat adalah cita-cita demokrasi yang ideal. Selama ini anggota parlemen hanya mengklaim diri sebagai wakil rakyat,

namun apa yang dilakukan tidak terhubung dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat. Bahkan tidak sedikit anggota parlemen yang tidak tahu apa yang dibutuhkan oleh konstituennya, apalagi memperjuangkannya dalam kebijakan. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(18)

**Membuka Ruang Bagi Masyarakat Kritis**  
*Catatan tentang Kelompok Konstituen di Ambon*

*JIKA DATA TIDAK SEGERA DIPERBAIKI, MAKA  
TIGA KARTU PEMERINTAH PUSAT, YAITU KARTU  
INDONESIA SEHAT, KARTU INDONESIA PINTAR,  
DAN KARTU KELUARGA SEJAHTERA, HANYA AKAN  
MENIMBULKAN MASALAH BARU DI MASYARAKAT.  
(DOMINGGUS RODJA)*

Workshop Penguatan Pengurus Kelompok Konstituen (KK) yang berlangsung di Hotel Amaris Ambon, 31 Maret 2015 menjadi dua ajang sekaligus. *Pertama*, lomba yel-yel KK yang kreatif dengan suara merdu ala Ambon, dan *Kedua* identifikasi permasalahan-permasalahan masyarakat yang didiskusikan secara kritis dengan solusi-solusi cerdas, perlu pelembagaan, dan harus beretika.

Aktivis LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) senior dari Sulawesi Selatan, May Januar, yang memfasilitasi workshop tersebut dibuat terheran-heran dengan argumen-argumen peserta. Tentu sangat beralasan jika pengurus KK Kota Ambon terdiri dari orang-orang kritis, karena latar belakang pendidikan yang relatif tinggi, umumnya lulusan SMA dengan berbagai latar belakang aktivitas, seperti guru, mantan raja (setara kepala desa), tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tokoh perempuan.

Masyarakat kritis hanyalah satu syarat dari kriteria dari keberdayaan. Syarat lainnya adalah mampu mengorganisasikan diri untuk berhadapan dengan kekuasaan, baik politik (pemerintah/negara) maupun kekuasaan pemodal. Para teoritis sosial percaya bahwa hanya masyarakat sipil atau masyarakat madani yang kuatlah yang dapat mengimbangi negara dan pemodal yang kuat dalam membangun demokrasi.

### **Konstituen, Bukan Sekadar Pemilih**

Konstituen adalah seluruh warga yang ada di daerah pemilihan tempat seorang Anggota Dewan dipilih saat pemilihan umum (Soetjipto *et al.*, 2014). Dengan memilih anggota dewan/anggota parlemen, rakyat telah menyerahkan otoritas mereka kepada wakilnya di parlemen (DPR/DPD/DPRD).

Sebagai rakyat yang memunyai wakil di parlemen, konstituen telah mewakilkan kepentingan-kepentingannya kepada anggota parlemen dalam penyusunan kebijakan publik. Namun, konstituen juga tidak hanya berharap kepentingannya telah terwakili setelah selesai memilih. Konstituen tidak sekadar pemilih yang melakukan rutinitas lima tahunan. Konstituen menduduki posisi penting dalam pelaksanaan fungsi anggota parlemen : legislasi, penganggaran, dan pengawasan.

Karena itu, sistem demokrasi juga menuntut konstituen atau rakyat yang kuat. Penguatan parlemen harus beriringan dengan penguatan konstituen. Logika ini dipakai Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) Yayasan-BaKTI. Setelah setahun berjalan, penguatan konstituen menunjukkan kemajuan. Beberapa yang dapat dicatat dari Kelompok Konstituen (KK) di Kota Ambon, Maluku adalah, selain mengorganisasi dan mengadvokasikan kepentingan, KK juga telah mengenal wakil mereka di parlemen dan mulai membangun hubungan.

KK di Kota Ambon terdiri dari 25 kelompok yang berada di 25 desa/kelurahan di lima kecamatan. Masing-masing kecamatan mempunyai lima kelompok konstituen. Pengurus dan anggota KK mayoritas adalah perempuan, karena program ini adalah memperkuat dan

memajukan perempuan. Dengan jumlah desa/kelurahan di Kota Ambon sebanyak 50 desa/kelurahan, maka KK berada di 50 % desa/kelurahan.

Dengan jumlah penduduk 379.615 jiwa, yang terdiri dari 189.728 laki-laki dan 189.887 perempuan (Ambon Dalam Angka 2014), KK diharapkan mampu mengorganisasi dan mengadvokasikan kebutuhan dan kepentingan setengah penduduk Kota Ambon.

Dalam waktu setahun setelah pembentukan dan penguatan KK di Ambon, beberapa kemajuan perlu dicatat untuk pembelajaran. Sebagian kecil dari kemajuan tersebut disajikan berikut.

### **Penanganan KDRT**

Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) merupakan salah satu masalah sosial yang umum di negeri ini. Korban terbesar KDRT adalah perempuan dan anak, terutama kekerasan fisik dan psikis. Walaupun KDRT adalah tindak pidana, namun memproses pelaku KDRT yang umumnya adalah suami atau ayah korban, tidak selalu menyelesaikan masalah.

Menurut Mama Nona (Enggelina), Ketua KK Tihulesy, Negeri Hukurila, Kecamatan Leitimur Selatan, kekerasan terhadap perempuan itu masih banyak, cuma orang tidak berani melaporkan. Apalagi masyarakat menganggap KDRT adalah masalah rumah tangga sehingga tidak boleh ada campur tangan dari pihak luar. Baru sebagian kecil perempuan yang berani melaporkan kasusnya ke polisi.

Namun melaporkan kasus ke polisi juga tidak selalu menyelesaikan masalah. Proses hukum terhadap pelaku, selain menguras energi para pihak, juga membuat masalah semakin rumit. Belajar dari pengalaman tersebut, beberapa KK di Kota Ambon berinisiatif menyelesaikan KDRT secara kekeluargaan, ini merupakan praktek *restorative justice*.

KK Tihulesy menyelesaikan kasus KDRT—kekerasan perempuan yang dilakukan oleh suami—dengan mendatangi korban terlebih dahulu untuk mendapatkan informasi, kemudian pelaku. Setelah itu, pelaku dan korban dipertemukan untuk mencari jalan keluar. Kasus ini berhasil diselesaikan, padahal sebelumnya korban telah melaporkan kasusnya ke polisi.

Jika kasus diproses secara hukum, maka KK mendampingi korban dalam proses tersebut. Ini menjadi pembelajaran yang baik bagi masyarakat, karena perhatian terhadap korban yang dilakukan oleh KK menjadi peringatan bagi pelaku dan calon pelaku KDRT. Bahwa korban KDRT tidak akan diam karena mempunyai tempat untuk mengadu dan dibantu. Sebelumnya banyak kasus KDRT tidak terungkap, karena korban tidak mempunyai tempat untuk mengadu, dan tidak mempunyai pendamping jika harus berurusan dengan aparat hukum.

### **Advokasi Dana BOS**

KK Marawai, Negeri Hatalai, Kecamatan Leitimur Selatan, yang dipimpin oleh Ika Parera mengadvokasi Dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Masyarakat di Negeri (setara Desa) Hatalai mengeluhkan pengelolaan dana BOS di Sekolah Dasar (SD) setempat. Masyarakat mengusulkan kepada KK Marawai untuk mencari tahu pengelolaan Dana BOS tersebut.

KK Marawai memulai dengan mengumpulkan data dan informasi mengenai Dana BOS di PPID (Pusat Pelayanan Informasi dan Data) Kota Ambon dan Dinas Pendidikan Kota Ambon. Untuk mendapatkan data, KK Marawai harus surat secara resmi dan ditanggapi dengan cepat. Data yang diperoleh selanjutnya dipelajari dan dirapatkan.

Secara bersamaan Dinas Pendidikan Kota Ambon juga mengundang KK Marawai untuk berdialog. Staf Dinas Pendidikan Kota Ambon pun bergerak cepat turun ke sekolah

bersangkutan. Akhirnya kepala SD mengundang Ketua Komite Sekolah untuk membicarakan keluhan warga selama ini. Kemudian ditindaklanjuti dengan pertemuan Komite Sekolah dan Dewan Guru, yang menghasilkan beberapa kesepakatan, yaitu : (1) transparansi pengelolaan dana BOS; (2) pengelolaan dana BOS melibatkan Komite Sekolah; dan (3) monitoring dan pengawasan dana BOS dari KK Marawai.

### **Membuka Lapangan Kerja Pemuda**

Sementara KK Masola, Negeri Masola, Kecamatan Leitimur Selatan, yang dipimpin Bapak Roja (Dominggus Rodja) melangkah lebih jauh dengan membuka lapangan kerja untuk pemuda di Negeri Masola. KK Masola membuat bangunan untuk bengkel motor, kemudian mengajukan proposal kepada Dinas Sosial (Dinsos) Kota Ambon untuk pengadaan peralatan perbengkelan. Dana dari Dinsos Kota Ambon sebesar Rp. 15 juta digunakan untuk pembelian peralatan. Saat ini bengkel tersebut telah beroperasi yang dikelola oleh pemuda-pemuda negeri yang sebelumnya tidak mempunyai pekerjaan.

Ide membuat bengkel untuk mempekerjakan pemuda negeri muncul saat pertemuan KK. Menurut Bapak Roja, banyak orang memikirkan pemuda-pemuda yang tidak bekerja, namun sulit mendapatkan jalan keluar. Dengan bergabung dalam organisasi atau kelompok, seperti KK, maka banyak pikiran dan pendapat sehingga mudah mendapatkan jalan keluar. Di samping itu, posisi kelompok lebih kuat dan lebih dipercaya, termasuk mudah mendapat dukungan dan bantuan.

### **Membuat Data Kemiskinan**

Selain membuat bengkel, sejak bulan Maret 2015, KK Masola membuat data kemiskinan desa, dengan mendata semua warga Negeri Masola yang termasuk kategori miskin. Data tersebut kemudian didiskusikan dalam KK untuk menentukan siapa yang layak disebut miskin dan layak mendapat bantuan dari pemerintah, seperti beras miskin (raskin), dan lain-lain.

Selama ini, data pemerintah yang digunakan untuk raskin dan BLT (Bantuan Langsung Tunai) ternyata menimbulkan masalah, karena sebagian salah sasaran. Jika data tidak segera diperbaiki, maka tiga kartu pemerintah pusat (Program Presiden Joko Widodo), yaitu Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Indonesia Pintar (KIP), dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) hanya akan menimbulkan masalah baru di masyarakat. Demikian argumen Bapak Roja

Inisiatif KK Masola membuat data kemiskinan versi masyarakat patut diapresiasi. Bagaimanapun, seperti dituturkan oleh Bapak Roja, masyarakat tahu, siapa yang miskin dan harus mendapat bantuan dan siapa yang tidak miskin sehingga tidak perlu bantuan. Data kemiskinan yang dibuat selanjutnya akan diserahkan kepada Raja Negeri Masola untuk menyampaikan kepada pemerintah yang lebih tinggi.

### **Penutup**

Catatan di atas adalah contoh sebagian kecil dari kemajuan yang dicapai oleh KK selama satu tahun ini di Ambon. Yang perlu digarisbawahi adalah, masyarakat mempunyai inisiatif dan selalu ingin berbuat untuk kebutuhan dan kepentingan bersama. Modal atau kapital sosial di masyarakat dapat berguna dan mempunyai kekuatan, jika masyarakat mempunyai akses, dapat berpartisipasi, memperoleh manfaat, dan dapat mengontrol sumber daya untuk kebutuhan dan kepentingan bersama.

Jangan lupa, sebagian besar pengurus dan anggota KK adalah perempuan. Dengan melibatkan perempuan dalam pembangunan dan aktivitas sosial, banyak sekali

permasalahan yang tidak terpikirkan, kini terbuka dan didiskusikan. Banyak juga masalah yang tidak tertangani, kini ditangani. *Laki-laki hanya memikirkan hal-hal besar, sedangkan perempuan bisa memikirkan semua hal, kecil sampai yang besar.* (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*)

(19)

### **Tidak Selalu Menunggu Uluran Tangan Negara**

*Catatan tentang Kelompok Konstituen di Mataram dan Lotim*

Dalam konsepsi HAM (Hak Asasi Manusia) negara adalah pihak yang berkewajiban sebagai penanggung jawab (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak asasi warga negara, terutama hak-hak dasar: pangan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan pemukiman. Namun, negara tidak selalu mampu memenuhi hak-hak dasar warga negaranya.

Di samping alasan kemampuan negara yang terbatas, yang selama ini selalu menjadi biang negara mengabaikan hak-hak warganya, aparat pemerintah sebagai representasi negara juga gagal membuat dan merencanakan program yang selalu sesuai dengan

kebutuhan warga negara. Pada tingkat implementasi, banyak sekali program yang tidak tepat sasaran, atau sengaja dibelokkan oleh aparat pemerintah untuk keuntungan pribadi atau kelompoknya.

Karena itu, warga negara tidak selalu harus menunggu “uluran tangan” dan “kebaikan negara”. Warga negara harus menuntut pada negara untuk agar melaksanakan tanggungjawabnya. Jika warga negara mendiamkan situasi dan nasibnya, maka negara pun semakin melupakan tanggungjawabnya. Di sisi lain, aparat pemerintah yang merupakan representasi negara dan dibayar negara untuk melayani warga negara, yang sudah terbiasa membelokkan kebijakan dan program, akan semakin menjadi aparat yang tidak bertanggungjawab, dan memanfaatkan posisinya untuk kepentingan dan keuntungan pribadi, serta merugikan negara.

Namun, tidak semua warga negara dapat menuntut hak-haknya kepada negara atau menyampaikan kebutuhan-kebutuhan mendasar mereka. Karena itu, diperlukan penyadaran kritis dan penguatan kepada rakyat agar mereka dapat membangun kekuatan dan kebersamaan.

Pengalaman pembentukan kelompok konstituen (KK) yang difasilitasi mitra Yayasan BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia) dalam Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) sebagai wadah penguatan dan pengorganisasian masyarakat agar mampu mengadvokasikan hak-hak mereka, menjadi pembelajaran yang baik, tidak hanya untuk advokasi kepada negara, tetapi juga membangun solidaritas dan kerjasama untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat.

### **Membantu Sesama**

Pengurus KK di Kelurahan Ampenan Utara, Kecamatan Ampenan, Kota Mataram, mendata warga miskin di kelurahan tersebut yang selama ini tidak mendapatkan bantuan sosial dari negara, seperti Raskin (beras miskin), BLSM (bantuan langsung sementara masyarakat), dan PSKS (program simpanan kesejahteraan keluarga). Data-data tersebut disampaikan ke pemerintah setempat, dari tingkat Lurah, Camat, hingga Kepala Dinas Sosial.

KK juga menyampaikan keberatan kepada pemerintah, karena di antara penerima bantuan sosial dari pemerintah adalah warga yang kondisi ekonominya lebih baik, sehingga tidak pantas menerima bantuan. Pemerintah (lurah dan camat) merespon keberatan KK tersebut, dan mengubah data yang ada, namun hal ini dibicarakan secara terbuka antara KK, pemerintah kelurahan, dan masyarakat sehingga pihak-pihak yang ada dapat menerimanya.

Hal yang sama dilakukan oleh pengurus KK Lenek, Kecamatan Aikmel, Kabupaten Lombok Timur. Namun, keberatan mereka adalah mengenai kualitas Raskin. Mereka mendatangi Bulog Lombok Timur dan menyampaikan tentang kualitas Raskin yang diberikan kepada warga miskin, yang kualitasnya sangat buruk. Menurut Subhan, salah satu pengurus KK Lenek, Raskin yang dibagikan sangat buruk sehingga ayam pun tidak memakannya. Setelah dua kali mereka menyampaikan keberatan ke Bulog, Raskin yang dibagikan sudah baik. Mereka juga minta kepada masyarakat yang memperoleh Raskin yang jelek agar dapat melaporkan ke KK.

Sementara pengurus KK di Kelurahan Aikmel, Kecamatan Aikmel, Lombok Timur, menerima dan mendampingi kasus-kasus yang dialami warga di kelurahan tersebut. Kasus-kasus yang masuk dibicarakan dan dicari jalan keluarnya. Kasus yang banyak diterima adalah kekerasan terhadap perempuan dan anak, serta kasus penceraian di mana

suami tidak memberikan nafkah kepada istri yang telah diceraikan dan tidak menafkahi anak-anaknya.

Sebagian kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di rumah, di mana pelaku adalah suami, dapat diselesaikan oleh KK. Begitu juga kasus kekerasan terhadap anak di sekolah yang bisa difasilitasi oleh KK. Sementara beberapa kasus lain yang berkategori berat diteruskan ke proses hukum dengan terus didampingi oleh pengurus KK.

Menurut Sumiyati, Ketua KK di Kelurahan Aikmel, pelaku-pelaku kekerasan, apakah itu suami atau guru, akan berpikir seribu kali jika hendak melakukan kekerasan, jika di dalam masyarakat ada pihak-pihak yang peduli terhadap kekerasan tersebut. Korban mempunyai tempat untuk mengadu dan didampingi, sehingga pelaku atau calon-calon pelaku tidak semena-mena, atau bahkan ada calon pelaku yang tidak berani lagi melakukan kekerasan.

### **Sosialisasi BPJS Secara Mandiri**

Pengurus KK Dasan Agung, Kecamatan Mataram, Mataram menginisiasi sosialisasi JKN (Jaminan Kesehatan Nasional) BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) secara mandiri. Inisiasi ini bermula dari meninggalnya seorang perempuan miskin yang melahirkan dan terlambat diberi pertolongan, karena terlambat di bawah ke rumah sakit. Ketika hendak dibawa ke rumah sakit, keluarga si ibu yang hendak melahirkan bertanya ke Dinas Kesehatan dan Dinas Sosial Kota Mataram, apakah Kartu BPJS dapat digunakan untuk rawat inap? Jawaban yang didapatkan tidak jelas. Setelah sampai di rumah sakit, ternyata pihak rumah sakit menyatakan bisa! Namun, si ibu terlambat di bawa, sehingga meninggal.

Kasus ini menjadi pembicaraan di KK Dasan Agung, sehingga kemudian diputuskan untuk mensosialisasikan JKN-BPJS kepada KK dan warga di Dasan Agung. Pengurus KK urunan dana untuk melaksanakan kegiatan tersebut dengan menghadirkan narasumber dari BPJS, Dinas Sosial, dan Dinas Kesehatan Kota Mataram. Menurut Hirsan Taqdir, Ketua KK Dasan Agung, warga dapat berswadaya dan bergotong-royong untuk melakukan sendiri jika terkait dengan kebutuhan dan kepentingan warga, asalkan ada yang mau menggerakkan dan mengorganisir.

Hirsan Taqdir menjelaskan bahwa, pengurus KK Dasan Agung telah bersepakat untuk mengelola KK tersebut secara mandiri dan berswadaya. Tidak selalu menunggu uluran tangan dari pihak luar, termasuk pemerintah. Karena jika hanya menunggu pihak luar, maka tidak ada kemajuan dan keswadayaan.

### **Membuat Blog untuk Penyadaran**

Di KK Surya Bersuara, Kelurahan Suryawangi, Kecamatan Labuhan Haji, Lombok Timur, semua kegiatan diupload ke blog sebagai media untuk pertukaran informasi. Menurut Adi, Ketua KK Surya Bersuara, ide membuat blog tersebut berasal dari pengalamannya bahwa, suara masyarakat kecil sulit sekali dijadikan berita oleh media konvensional, sekalipun berita itu penting. Dengan adanya blog yang dibuat oleh KK, diharapkan setiap anggota KK dan masyarakat dapat memasukkan setiap informasi yang merupakan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Bagi Adi yang membuat dan mengelola blog yang bisa diakses pada <https://kelompokkonstituen.wordpress.com> tersebut, adalah masyarakat tidak selalu mengeluh dan kondisi yang ada, tetapi harus melakukan sesuatu sekalipun itu sangat kecil, dan jika bermanfaat maka harus dibagi kepada orang lain. Blog ini diharapkan menjadi media untuk berbagi segala sesuatu yang bermanfaat itu.

Sekalipun isinya masih sangat sedikit, yang terpenting adalah masyarakat mempunyai kesadaran bahwa, perlu ada perubahan dan terobosan dalam memperjuangkan kebutuhan dan kepentingan bersama. Masyarakat tidak selalu menunggu apa-apa yang berasal dari pihak lain, tetapi berinisiatif untuk melakukan sesuatu yang berguna bagi dirinya maupun orang lain.

Negara harus terus diadvokasi untuk memenuhi tanggungjawabnya, namun rakyat juga diberi penguatan untuk meningkatkan kemandirian dan keswadayaan. Karena rakyat yang mandiri, berswadaya, dan kuat akan menjadi kekuatan untuk mengimbangi negara, sehingga negara tidak dibajak dan dibelokkan oleh penguasa. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

## (20)

### **Reses Partisipatif di Parepare**

Reses atau masa reses adalah masa di mana anggota parlemen atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan kegiatan di luar masa sidang, terutama di luar gedung DPR/DPRD. Misalnya untuk melakukan kunjungan kerja, baik yang dilakukan anggota DPR/DPRD secara perorangan maupun secara berkelompok (Solikhin, 2009).

Reses menjadi penting karena anggota DPR/DPRD mengunjungi konstituen di daerah pemilihan (dapil) masing-masing untuk : (1) menyampaikan/melaporkan apa yang telah dikerjakannya sebagai anggota DPR/DPRD; (2) memantau/mengawasi realisasi pembangunan di dapil masing-masing; (3) melihat lebih dekat berbagai permasalahan di dapil; dan (4) menerima atau menjaring aspirasi konstituen di dapil.

Sayangnya pelaksanaan reses selama ini selalu dikritik, bahkan dianggap sebagai kegiatan tidak berguna, karena tidak lebih dari kegiatan anggota DPR/DPRD untuk menghabiskan anggaran, jalan-jalan, dan sekadar menjalankan rutinitas yang telah ditetapkan dalam aturan formal, undang-undang atau pun tata tertib DPR/DPRD.

Anggota DPR/DPRD yang bertemu dengan konstituen terlalu banyak berpidato satu arah, yang umumnya juga dihadiri oleh aparat pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat, yang sebagian besar adalah laki-laki. Karena itu, usulan konstituen yang diterima oleh anggota DPR/DPRD umumnya berupa usulan pembangunan sarana fisik, yang merupakan kepentingan kelompok-kelompok elit dan laki-laki.

Karenanya reses anggota DPR/DPRD pun ikut melestarikan kemiskinan dan meneguhkan ketidakadilan. Masyarakat miskin dan kaum perempuan tidak selalu menjadi konstituen penting, karena situasi reses dibuat menjadi kegiatan formal, elitis, dan maskulin.

Berangkat dari kondisi tersebut, melalui Program Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan (MAMPU) Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI) dan mitra-mitranya mengembangkan Reses Partisipatif di wilayah program di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

### **Konstituen sebagai Subyek**

Di Parepare, mitra BaKTI, Yayasan Lembaga Penelitian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (YLP2EM) mulai memperkenalkan Reses Partisipatif kepada anggota DPRD Kota Parepare. Reses Partisipatif adalah pelaksanaan reses dengan menempatkan konstituen sebagai subyek. Metode reses tidak satu arah, tetapi dari banyak arah untuk menerima aspirasi dari konstituen. Peserta reses harus berimbang antara laki-laki dan perempuan, serta dari berbagai unsur dan strata masyarakat.

Salah satu anggota DPRD Parepare yang menerapkan Model Reses Partisipatif adalah Andi Nurhanjayani, anggota Komisi II DPRD Kota Parepare Dapil Bacukiki dan Bacukiki Barat. Reses dilaksanakan pada Jumat 14 Agustus 2015, bertempat di Perumahan Yasmin Garden Blok H Kota Parepare. Peserta yang diundang untuk mengikuti reses sebanyak 50 orang yang mewakili setiap kelurahan yang ada di Dapil Bacukiki dan Bacukiki Barat.

Kegiatan Reses Partisipatif diawali dengan penjelasan oleh fasilitator, Ibrahim Fattah dan Muslimin A.Latief tentang maksud dan tujuan Reses Partisipatif, kemudian dilanjutkan dengan sambutan Andi Nurhanjayani seputar program dan kegiatan yang telah diperjuangkan, prioritas pembangunan pada tahun berikutnya (2016) dan harapan terhadap pelaksanaan reses kali ini.

Jika pada umumnya reses dilakukan dengan metode ceramah dan tanya jawab, maka model Reses Partisipatif, peserta dibagi kedalam 6 kelompok diskusi untuk membahas 6 isu pembangunan yaitu: (1) pendidikan, (2) kesehatan, (3) infrastruktur, (4) ekonomi, (5) perempuan dan anak; serta (6) sosial-kemasyarakatan. Setiap kelompok diskusi beranggotakan 8 orang. Setelah diskusi kelompok dilanjutkan dengan presentasi masing-masing kelompok dan dilanjutkan dengan tanggapan dari kelompok lainnya. Keenam isu tersebut terungkap berbagai macam masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Dibandingkan dengan reses konvensional, isu yang selalu menonjol dan umumnya dibicarakan adalah infrastruktur.

### **Bukan hanya Konstituen Laki-laki**

Jika berkaca pada model reses yang selama ini dilakukan oleh anggota parlemen, dengan anggaran yang besar seharusnya mendapatkan usulan-usulan yang variatif dari masyarakat, tetapi yang terjadi pada setiap reses adalah, usulan yang banyak dikeluarkan atau disampaikan warga adalah melulu infrastruktur. Sehingga warga miskin yang harusnya mengusulkan kebutuhan-kebutuhan terkait dengan bantuan kebutuhan langsung

atau pokok, permodalan, dan penguatan ekonomi tidak pernah terekam, karenanya program atau proyek yang direalisasikan pun sulit menyentuh mereka.

Selama ini, reses yang sudah konvensional, peserta reses didominasi oleh laki-laki. Itu karena elit di masyarakat pun didominasi oleh laki-laki. Perempuan sekadar pelengkap dan penyedia konsumsi. Elit yang laki-laki ini pun hanyalah orang-orang yang dekat dengan anggota DPR/DPRD, seperti aparat pemerintah, tim sukses, dan tokoh-tokoh setempat.

Penentuan peserta reses konvensional biasanya dilakukan oleh elit partai dan tim sukses, sehingga peserta reses hanya dari kelurahan/desa tertentu saja, tidak mewakili unsur-unsur yang ada di dalam masyarakat. Pola ini diubah dalam Reses Partisipatif, di mana peserta reses adalah konstituen di seluruh daerah pemilihan.

Peserta Reses Partisipatif di Parepare merupakan perwakilan dari semua kelurahan yang menjadi Dapil anggota DPR/DPRD. Penentuan peserta reses dilakukan oleh Kelompok Konstituen, dan dari masing-masing kelurahan sebanyak 5 orang, yang di dalamnya terdapat wakil dari perempuan miskin. Peserta reses tidak hanya pemilih dari anggota DPRD yang melakukan reses, tetapi dari semua unsur dan strata sosial di masyarakat. Dan Reses Partisipatif tidak lagi didominasi oleh konstituen laki-laki.

Metode Reses partisipatif yang diterapkan oleh Andi Nurhanjayani ini, peserta bisa menyampaikan pendapat dalam diskusi kelompok, sehingga peserta yang tidak biasa berbicara di depan umum bisa mengeluarkan aspirasinya, semua persoalan bisa terakomodir dalam diskusi kelompok, usulan dari konstituen lebih bervariasi sesuai dengan persoalan di masyarakat, tidak hanya fokus pada satu kepentingan saja atau satu masalah saja, dan ada metode evaluasi setelah reses sehingga menggambarkan perasaan peserta selama mengikuti reses.

Berikut komentar anggota DPRD Parepare yang menerapkan Reses Partisipatif, Andi Nurhanjayani, *“Saya sudah ke 17 kalinya melakukan reses, baru kali ini saya memperoleh informasi yang lengkap, mendalam dan merata pada semua sektor, model Reses Partisipatif ini saya berharap semoga bisa diterapkan oleh anggota DPRD lainnya”*.

Sementara Dina Maliah, Koordinator Kelompok Konstituen Lumpue, menyatakan *“Model Reses ini lebih tersistematik karena menggali akar masalah dari masyarakat secara langsung dan harapan kami ke depan semoga bisa ditindaklanjuti”*

Komentar lain datang dari Yustisiana Yahya, Koordinator Kelompok Konstituen Lumpue *“Model reses ini sangat inovatif dan bagus. Peserta reses bisa mengungkapkan unek-unek yang terjadi di masyarakat tanpa merasa malu-malu karena dikemas dalam bentuk diskusi, dan harapan kami semoga masukan kami dapat diakomodir.”* (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI & SURYANTI AKKAS*, PO Program MAMPU-YLP2EM, YLP2EM adalah Mitra Yayasan BaKTI).

(21)

### **Murni, Aktivis Perempuan dari Desa Wollangi**

Murni mengalami perubahan penting dalam kehidupannya sejak adanya Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penganggulangan Kemiskinan) masuk di desanya. Murni mampu mengorganisir teman-temannya untuk mengikuti pertemuan-pertemuan kelompok di desanya dan berbicara di berbagai forum untuk menyuarakan isu ketidakadilan yang dialami masyarakat, khususnya perempuan.

Perubahan yang paling bermakna yang dirasakan Murni adalah mampu mengorganisir teman-teman di dalam Kelompok Konstituen (KK) Marennu dan juga masyarakat di desanya *hearing* ke DPRD Kabupaten Bone, karena masyarakat di desanya, yaitu Desa Wollangi Kecamatan Barebbo kekurangan air, terutama pada musim gadu atau musim kemarau.

Murni tinggal di Desa Wollangi Kecamatan Barebbo Kabupaten Bone. Dalam kehidupan sehari-hari, Murni membuat anyaman *bodo-bodo* yang terbuat dari daun lontar dengan berbagai macam bentuk, diantaranya tempat tissue, bosara, tempat pensil, dan lain-lain, untuk memenuhi kehidupannya. Murni belum berkeluarga, sedangkan kedua orang tuanya sudah meninggal.

Murni hanya tamatan SMA, kini Murni sudah berumur 50 tahun. Sejak bulan Maret 2014 Murni menjadi salah satu warga Desa Wollangi yang mengikuti kegiatan-kegiatan program MAMPU. Program MAMPU di Kabupaten Bone dilaksanakan atas kerjasama LPP (Lembaga Pemberdayaan Perempuan) Bone dan Yayasan BaKTI, dan Cowater, yang didanai oleh Australian Aid.

Sebelum masuk Program MAMPU di desa Wollangi Murni sudah biasa ikut kegiatan LPP Bone, tetapi kalau diminta untuk berbicara, Murni belum berani dan Murni langsung

pegang kepalanya, alasannya selalu sakit. Murni selalu bilang “*mapeddi ulukkundi*” (sakit kepalaku). Namun, setelah berproses di kegiatan Program MAMPU lama-kelamaan Murni memberanikan dirinya untuk berbicara dan akhirnya dia terpilih menjadi ketua KK Marennu yang dibentuk di desanya.

Setelah masyarakat tau kalau Murni adalah ketua KK Marennu masyarakat mulai berdatangan untuk mengadu bahwa masyarakat Desa Wollangi kekurangan air, padahal sumber air PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) Bone yang dipakai masyarakat Kabupaten Bone berada di desa Wollangi.

Setelah menerima laporan dan masukan masyarakat, Murni serta teman-teman KK Marennu melakukan rapat dengan masyarakat Wollangi untuk mengagendakan *hearing* ke kantor DPRD Kabupaten Bone untuk menyampaikan aspirasi mereka, bahwa petani di Desa Wollangi dan beberapa desa tetangga kekurangan air. Di DPRD Kabupaten Bone teman-teman kelompok konstituen serta masyarakat Wollangi di diterima oleh anggota DPRD yaitu A. Sulam Mangampang, A. Syamsidar selaku Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bone dari Partai Gerindra. Adapun tuntutan masyarakat adalah meminta PDAM Bone memberikan aliran air bersih setiap rumah di Desa Wollangi. Adapun janji DPRD Kabupaten Bone kepada KK Marennu dan masyarakat Wollangi yang melakukan *hearing* adalah pihak DPRD Kabupaten Bone akan memanggil pihak PDAM untuk rapat kerja untuk membahas yang menjadi tuntutan KK Marennu dan masyarakat Wollangi. Karena belum membuahkan hasil maka setelah satu minggu setelah *hearing* di kantor DPRD Kabupaten Bone, Murni serta warga Desa Wollangi melakukan Tudang-sipulung (pertemuan) di mesjid desa bersama Pemerintah Desa, Kecamatan, Polres Bone, DPRD Kabupaten Bone, khususnya Komisi II yaitu A. Idris Alang, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bone, A. Samsidar Ishak, anggota DPRD Propinsi Sulawesi Selatan, Syahrir, pada Jumat 27 Februari 2015 untk membahas sejauh mana persoalan petani, terkait dengan air.

Saat itu KK Marennu dan warga yang hadir mengemukakan kepada berbagai pihak yang hadir dalam tudang-sipulung adalah, permasalahan air minum dan air irigasi yang tidak merata dan tidak mencukupi. Padahal air baku dari PDAM Bone berasal dari Desa Wollangi, namun karena PDAM menutup sumber air tersebut sehingga warga Desa Wollangi kesulitan air pada musim kemarau.

Dalam pertemuan tersebut diusulkan agar Dinas Pertanian menyediakan mesin air, sedangkan PDAM Bone menyediakan solar untuk operasional, namun belum dicapai titik temu. Sementara itu, anggota Komisi II DPRD Kabupaten Bone, A. Idris Alang dan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bone A. Samsidar Ishak berjanji untuk selalu berkoordinasi dengna instansi terkait untuk agar permasalahan ini dapat diselesaikan.

Bagi Murni dan Kelompok Konstituen Marennu, mereka akan terus berjuang hingga usaha mereka untuk mendapatkan air mencapai titik terang. Menurut Murni, warga harus melakukan usaha sendiri untuk memperoleh hak-haknya, tidak selalu mengharapkan dari pihak luar. Sebagai seorang perempuan, upaya Murni patut diapresiasi. (A. AGUSWATI, PA Program MAMPU LPP Bone)

Catatan editor:

*Pada 27 Agustus 2015 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Wae Manurunge Bone membuat Nota Kesepahaman dengan masyarakat Desa Wollangi di ruang Ketua DPRD Bone. Salah satu point penting dalam Nota Kesepahaman tersebut adalah, PDAM Wae Manurunge Bone memberikan jaminan air baku kepada masyarakat Desa Wollangi selama 24 jam secara cuma-cuma (Tribun Bone, 29 Agustus 2015)*

(22)

## Ika, Menginginkan Perempuan Bersuara

*“POLA PIKIR PEREMPUAN HARUS DIUBAH,  
PEREMPUAN JUGA HARUS DIDUKUNG SUPAYA  
BISA MENGUBAH DIRINYA, SUPAYA TIDAK SELALU  
MENJADI KORBAN KEKERASAN”*

*(IKA PARERA)*

Penulis terkejut mendengar penjelasan dari perempuan ini, mengenai permasalahan sosial, terutama kekerasan terhadap perempuan. Dengan bahasa Indonesia khas Ambon, Ika—nama panggilan perempuan tersebut—menguraikan panjang lebar mengenai kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di masyarakat Kota Ambon dan kawasan timur Indonesia umumnya. Menurutnya, perempuan yang dicaci maki dan dipukul oleh suaminya dianggap biasa di kawasan timur Indonesia.

Ika bisa menyebut kawasan timur Indonesia, selain karena lahir dan dibesarkan di Kota Jayapura dan Manokwari, sehingga tentu tahu dan paham perilaku masyarakat selain masyarakat Ambon, Ika juga rajin membaca, suatu aktivitas yang belum tentu dilakukan secara rajin oleh pelajar/mahasiswa, guru, dan dosen.

Perempuan bernama lengkap Ika Parera, kelahiran Jayapura 13 Mei 1984 dan ibu empat anak perempuan ini, adalah tipe perempuan mandiri dan kritis. Pernah bekerja sebagai kasir di sebuah hotel di Kota Ambon, tapi kemudian memutuskan berhenti, karena merasa diperlakukan tidak adil. Dia mengerjakan beberapa pekerjaan di luar tugas utamanya sebagai kasir, namun tidak dihitung sebagai lembur atau diberi kompensasi dari tambahan pekerjaan tersebut.

### **Mengadvokasi Dana BOS**

Setelah berhenti sebagai kasir, Ika kemudian merintis usaha sendiri dengan membuka kios yang menyediakan berbagai kebutuhan pokok. Dia juga menerima pesanan makanan dan kebutuhan konsumsi untuk acara-acara kantor, pernikahan, dan keagamaan. Dengan berusaha sendiri, Ika dapat mengatur sendiri aktivitas dan waktunya.

Sebagai Ketua Kelompok Konstituen (KK) Marawai, Negeri Hatalai, Kecamatan Leitimur Selatan, Ambon, Ika mengharapkan agar masyarakat dapat tahu dan sadar mengenai hak-haknya. Menurutnya, selama ini sebagian masyarakat diam dan tidak berbuat apa-apa, padahal mereka diperlakukan tidak adil. Misalnya, ada warga yang tidak mendapat raskin (beras miskin), padahal pantas mendapatkan. Ada juga warga yang mendapat raskin, padahal secara ekonomi lebih baik. Bagi Ika, ini sangat tidak adil karena memperlakukan orang-orang kecil semakin tersisih.

Menurut Ika, masyarakat tidak tahu, atau kalau tahu pun tidak berani menyampaikan. Akhirnya, masalah-masalah tersebut tidak pernah diselesaikan, atau mungkin juga sengaja dibiarkan terus-menerus, karena juga ada orang-orang yang memperoleh keuntungan dari masalah-masalah itu. Karena itu, harus ada yang menyampaikan masalah-masalah tersebut kepada pemerintah.

Itulah yang mendorong KK Marawai menerima pengaduan, mendata, dan mengadvokasi masalah-masalah yang riil di masyarakat. Salah satu masalah yang diadvokasi KK Marawai adalah dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) di Sekolah Dasar setempat. Menurut Ika, penduduk Negeri Hatalai mengeluhkan pengelolaan dana BOS. Masyarakat mengusulkan kepada KK Marawai untuk mencari tahu pengelolaan Dana BOS tersebut.

KK Marawai memulai dengan mengumpulkan data dan informasi mengenai Dana BOS di PPID (Pusat Pelayanan Informasi dan Data) Kota Ambon dan Dinas Pendidikan Kota Ambon. Untuk mendapatkan data, KK Marawai harus surat secara resmi dan ditanggapi dengan cepat. Data yang diperoleh selanjutnya dipelajari dan dirapatkan.

Secara bersamaan Dinas Pendidikan Kota Ambon juga mengundang KK Marawai untuk berdialog. Staf Dinas Pendidikan Kota Ambon pun bergerak cepat turun ke sekolah bersangkutan. Akhirnya kepala SD mengundang Ketua Komite Sekolah untuk membicarakan keluhan warga selama ini. Kemudian ditindaklanjuti dengan pertemuan Komite Sekolah dan Dewan Guru, yang menghasilkan beberapa kesepakatan, yaitu : (1) transparansi pengelolaan dana BOS; (2) pengelolaan dana BOS melibatkan Komite Sekolah; dan (3) monitoring dan pengawasan dana BOS dari KK Marawai.

### **Perempuan Harus Bersuara**

Pengalaman mengadvokasi Dana BOS tersebut, bagi Ika adalah sesuatu penting. Bukan hanya karena Ika adalah Ketua KK Marawai, tetapi dia adalah perempuan yang memimpin perempuan—mayoritas anggota KK adalah perempuan—untuk mengadvokasi seorang perempuan. Kepala SD setempat yang diadvokasi adalah seorang perempuan.

Namun, apa yang dilakukan oleh KK Marawai sesuai dengan prosedur dan etika, walaupun mungkin ada orang yang tidak senang. Perempuan yang telah melahirkan empat anak perempuan—El Gracia Salamena, Christa Tresya Salamena, Grizelda Aurelia Salamena, dan Gilda Alicia Salamena—ini menuturkan, kegiatan yang dilakukan oleh KK Marawai menggunakan surat resmi dan melaporkan kegiatan-kegiatan tersebut kepada ibu Raja—setara Kepala Desa. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan mereka diketahui oleh pemerintah.

Perempuan yang juga aktif dalam Pelayanan Perempuan di Gereja ini, menuturkan bahwa, perempuan perlu bersuara, menyampaikan apa-apa yang merugikan perempuan dan masyarakat. Laki-laki biasanya diam, karena mereka tidak merasakan langsung permasalahan-permasalahan dalam keluarga. Kalau laki-laki diam dan perempuan juga diam, berarti tidak ada perbaikan dan tidak ada kemajuan masyarakat.

### **Mengubah Pola Pikir Perempuan**

Bagi lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 2 Ambon ini, perempuan mempunyai kemampuan yang sama dengan laki-laki. Hanya kesempatan perempuan lebih sedikit, di samping masyarakat masih menganggap perempuan hanya cocok dan pantas bekerja di rumah. Masyarakat masih melihat perempuan secara negatif bila bekerja di luar rumah, padahal kenyataannya ibu-ibu yang berdagang di pasar, penjual ikan, penjual jamu dan lainnya, itu umumnya perempuan, dan pekerjaan tersebut berlangsung di luar rumah.

Demikian juga kalau terjadi kekerasan di dalam rumah tangga (KDRT), baik korbannya perempuan maupun anak, tetangga dan masyarakat diam. Yang lebih salah lagi, kalau ada KDRT, maka yang salah juga perempuan. Jadi perempuan itu selalu salah, walaupun dia menjadi korban kekerasan, keluh alumni SD Negeri 10 Ambon dan SMP Negeri 4 Ambon ini.

Sejak dipercaya menjadi Ketua KK Marawai, Ika ingin menjembatani keluhan warga terkait dengan pelayanan sosial, di antaranya, selain dana BOS yang telah diadvokasi, masalah lain yang selalu dikeluhkan warga adalah raskin yang tidak tepat sasaran, kekerasan terhadap perempuan dan anak, dan pendidikan.

Saat ini KK Marawai mencari data kemiskinan dan meminta data penerima raskin di desa Hatalai untuk mendiskusikan dan mencocokkan, siapa yang pantas menerima raskin dan tidak pantas menerima!

KK di Negeri Hatalai dinamakan “Marawai”. Marawai adalah nama tempat di Negeri Hatalai yang digunakan sebagai tempat memulai berbagai kegiatan adat. Dengan memberi nama sesuai dengan nama yang dihormati oleh warga Hatalai, diharapkan KK Marawai bisa berbuat lebih baik bagi perempuan dan masyarakat.

Negeri Hatalai (negeri = desa adat, yang dipimpin oleh Raja) berpenduduk 226 kepala keluarga dan 1.034 jiwa, yang terdiri dari 497 laki-laki dan 537 perempuan. Itu berarti, jumlah perempuan lebih banyak daripada laki-laki, namun potensi perempuan sedikit sekali yang berguna, karena perempuan lebih banyak diam, apalagi sering dilihat negatif. Karena itu, yang diperlukan adalah mengubah pola pikir perempuan. Perempuan harus tahu dan sadar bahwa mereka mempunyai hak-hak dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang.

Ika menjelaskan, Yayasan Arika Mahina bekerjasama dengan Yayasan BaKTI—melalui Program MAMPU—telah memfasilitasi pembentukan dan penguatan KK sejak awal 2014. Dengan adanya KK, warga lebih mudah berhubungan dengan wakil mereka di parlemen maupun membangun hubungan dengan pemerintah. Bagi Ika, kekuatan KK terletak pada keanggotaannya yang sebagian besar perempuan. Sementara pembentukan kelompok-kelompok sebelumnya sebagian besar beranggotakan laki-laki. Dengan begitu, perempuan diberi ruang yang lebih baik untuk mengembangkan diri dan mengubah pola pikir. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*)

Bagian Empat  
**PEREMPUAN, DISKRIMINASI  
DI  
TEMPAT KERJA, DAN  
BURUH MIGRAN**

(23)

## Diskriminasi Perempuan di Tempat Kerja

Diskriminasi (pembedaan) terhadap perempuan karena berbagai latar belakang telah lama terjadi dan mendapat legitimasi dari berbagai aspek kehidupan. Diskriminasi terhadap perempuan terjadi di berbagai sektor kehidupan dan dilakukan oleh laki-laki, perempuan, komunitas, masyarakat, etnik, agama, dan negara.

Diskriminasi terus berlangsung dan lestari, dari yang paling sederhana hingga yang paling canggih dengan legitimasi ilmiah, tafsir kitab suci, hingga berada di berbagai konstitusi negara. Dalam kehidupan sosial dan bernegara dikenal beberapa bentuk diskriminasi, yang semuanya berdampak dan mengorbankan perempuan. Setiap terjadi bentuk diskriminasi, maka perempuan merupakan pihak yang paling banyak mendapatkan dampak buruk dari kondisi tersebut.

*Pertama*, diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Diskriminasi berdasarkan jenis kelamin terjadi di hampir semua etnik dan bangsa serta semua kelas sosial. Jenis kelamin “perempuan” menempati posisi kedua atau rendah dibandingkan jenis kelamin “laki-laki”. Karena itu, perempuan dianggap manusia kelas dua dan menjadi obyek seksual : kekerasan dan eksploitasi seksual.

Diskriminasi jenis kelamin berdampak pada penempatan perempuan sebagai manusia yang berfungsi reproduktif semata, sekaligus dianggap rendah sehingga tidak mendapat pelayanan yang memadai. Akibat lanjut adalah kematian ibu hamil dan ibu melahirkan yang tinggi, dan dianggap sebagai hal yang biasa.

*Kedua*, diskriminasi berdasarkan gender. Konstruksi sosial-budaya melahirkan peran laki-laki dan perempuan yang berbeda, yang kemudian dianut sebagai sesuatu yang alamiah. Perempuan dianggap cocok berperan di ranah domestik—atau sengaja dibuat menjadi domestik—sedangkan laki-laki dianggap tepat berperan di ranah publik.

Diskriminasi berdasarkan gender berdampak pada penempatan perempuan di ranah domestik, dan ketika mereka berada di ranah publik dianggap sebagai sesuatu yang aneh dan salah. Ketika mereka berprestasi dan menyamai/melewati laki-laki dianggap sebagai manusia yang melanggar kodrat. Akibat lanjut adalah tidak dihargai atau dibedakan dengan laki-laki dalam mengakses berbagai fasilitas, kalau perlu harus dicegah.

*Ketiga*, diskriminasi berdasarkan status sosial. Di dunia manapun status sosial masih menjadi kebanggaan yang berdampak pada pembedaan manusia berdasarkan status tersebut. Masyarakat yang dikategorisasi sebagai kelas sosial rendah mendapat perlakuan buruk dari berbagai aspek kehidupan dan kebijakan.

Situasi seperti ini sangat berdampak pada perempuan. Secara sosial, perempuan yang berada di kelas sosial rendah mengalami kesulitan mendapat akses dalam sumber daya kehidupan dan layanan sosial, baik karena status sosialnya, maupun karena perempuan. Jangan heran, perempuan yang paling banyak menjadi korban—misalnya angka kematian ibu hamil dan melahirkan—pastilah perempuan miskin dan status sosial rendah.

*Keempat*, diskriminasi berdasarkan etnik, ras, dan budaya. Diskriminasi terhadap kelompok/etnik dan ras minoritas terjadi di berbagai tempat dengan banyak pelaku. Kelompok dan etnik mayoritas biasanya menjadi pelaku diskriminasi ditambah dengan negara yang tidak sensitif terhadap kondisi ini.

Perempuan dan anak dari kelompok/etnik minoritas adalah pihak yang mudah dikorbankan dalam pembedaan ini. Kekerasan—termasuk kekerasan seksual—paling banyak diderita oleh perempuan dari kelompok/etnik minoritas. Peristiwa pemerkosaan massal terhadap perempuan etnik Tionghoa menjelang Reformasi 1998 adalah contoh buruk bagi bangsa Indonesia.

*Kelima*, diskriminasi berdasarkan agama dan keyakinan. Kitab suci agama-agama besar menggunakan bahasa laki-laki, yang kemudian para penafsir memperkuatnya dengan meningkatkan derajat laki-laki dan menurunkan derajat perempuan. Maka perempuan pun menjadi korban dan dibedakan dengan laki-laki.

Dalam banyak kondisi, agama bukan menjadi pembebas bagi perempuan, sebagaimana roh dari agama, melainkan mendiskriminasi perempuan. Perlakuan diskriminatif dan tidak manusia terhadap perempuan, bahkan dianggap sebagai jalan menuju surga bagi perempuan. Jangan heran kalau kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh suami dianggap sebagai sesuatu yang diperintahkan Tuhan.

*Keenam*, diskriminasi berdasarkan politik dan kekuasaan. Pilihan politik sering merugikan kelompok-kelompok yang tidak berkuasa. Dan perempuanlah yang paling menderita ketika kelompok penguasa melakukan diskriminasi dalam berkuasa. Di masa orde baru, perempuan yang berbeda dengan orde baru dicap sebagai komunis dan pembangkang sehingga harus dihilangkan.

### **Berpindah ke Tempat Kerja**

Saat ini situasi mulai berubah, karena semakin banyak perempuan mengakses pendidikan yang lebih baik, walaupun belum sebanyak laki-laki. Namun, perempuan masih menghadapi kondisi yang tidak kondusif di tempat kerja, di berbagai tempat dan lembaga. Mereka dihambat oleh kekuasaan laki-laki yang tidak logis dan tidak rela disaingi laki-laki.

Di banyak tempat kerja, lingkungan kerja dibuat hanya untuk laki-laki, yang berarti tidak sensitif terhadap kebutuhan perempuan. Bahkan tenaga kerja perempuan direkrut bukan karena kapasitasnya, melainkan karena dia perempuan untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang dianggap “menarik” dan “menjual”. Lihatlah tenaga-tenaga promosi perempuan yang berpakaian mini dan seksi yang mengubar paha dan dada.

Di toko-toko swalayan, perempuan yang telah menikah tidak diterima lagi. Sementara itu, pekerja perempuan harus menggunakan rok mini dan baju ketat, sedangkan pekerja laki-laki menggunakan pakaian lebih tertutup.

Ini adalah diskriminasi yang luar biasa yang dipindahkan ke tempat kerja yang dianggap sebagai wilayah publik itu. Di tempat yang publik ini penempatan perempuan sebagai manusia kelas dua masih terus berlangsung.

### **Penghapusan Diskriminasi**

Diskriminasi perempuan dalam bentuk apa pun harus dihapuskan. Karena itu, penghargaan perempuan di tempat kerja harus ditempatkan pada level kemanusiaan dan prestasi, bukan komoditi atau hitungan ekonomi.

Akses perempuan terhadap pekerjaan dan penghapusan diskriminasi di tempat kerja, merupakan satu dari lima tema Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan). Salah satu program nasional yang diharapkan berkontribusi pada perubahan kebijakan yang lebih adil terhadap perempuan. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

## Pekerja Migran Perempuan

Kementerian Ketenakerjaan (Kemenaker) memberikan sanksi keras dengan mencabut ijin operasional 26 pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta (PPTKIS) yang selama ini melakukan penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) atau pekerja/buruh migran ke luar negeri. Selain pencabutan ijin, pada tahun 2014 Kemenaker juga memberikan sanksi skorsing terhadap 231 PPTKIS. Sementara jumlah PPTKIS yang masih beroperasi sebanyak 518 perusahaan.

Pencabutan ijin operasional dan skorsing bagi PPTKIS yang melakukan pelanggaran berat adalah bagian dari pembenahan tata kelola perlindungan dan penempatan pekerja migran di luar negeri. Perlindungan pekerja migran di luar negeri menjadi permasalahan serius di negeri ini. Pasalnya, jumlah pekerja migran yang besar di luar negeri bekerja dalam kondisi eksploitatif dan diperbudak di berbagai negara tujuan, terutama Timur Tengah dan Asia Pasifik.

Bukan hanya negara tujuan pekerja migran yang tidak memberikan perlindungan terhadap pekerja migran, pemerintah Indonesia pun belum memberikan perlindungan yang memadai bagi pekerja migrannya. Negara tidak memiliki data yang valid mengenai warga negaranya yang menjadi pekerja di negara tujuan. Di dalam negeri, dari tingkat terendah (RT/RW dan kelurahan/desa) hingga pemerintah pusat, tidak ada data yang valid mengenai penduduk yang menjadi pekerja di luar negeri.

Ketiadaan data mengenai jumlah pekerja migran di luar negeri, tidak hanya membiarkan warga negara meninggalkan negara tanpa pantauan, tetapi juga membiarkan warga negara dalam ancaman. Pihak-pihak pengguna pekerja migran merasa tidak diawasi oleh siapa pun sehingga dapat memperlakukan pekerja migran secara tidak manusiawi.

Data yang muncul hanya perkiraan dari berbagai lembaga. Apalagi jumlah pekerja migran yang berangkat tanpa dokumen resmi atau oleh pemerintah disebut ilegal lebih banyak dan tidak dicatat oleh pemerintah. Banyak faktor sebagai penyebab pekerja migran berangkat ke luar negeri tanpa dokumen, di antaranya adalah birokrasi yang rumit dan mahal. Menurut Kajian Bank Dunia (2013) biaya penempatan pekerja migran di Indonesia menempati angka teratas atau termahal di seluruh dunia.

Diperkirakan jumlah pekerja migran di luar negeri mencapai 6,5 juta orang yang menyumbang devisa sekitar Rp. 100 triliun per tahun (*Kompas*, 18/09/2014). Selain devisa, negara juga ditolong oleh warga negaranya dalam mengatasi pengangguran dan kemiskinan. Sayangnya negara belum mampu berbuat banyak dalam menyiapkan pekerja migran untuk menjadi tenaga kerja terampil dan memberikan perlindungan ketika berada di negara tujuan.

### **Eksplotasi dan Trafiking**

Sebagian besar pekerja migran di luar negeri bekerja pada pekerjaan-pekerjaan yang selama ini dinilai sebagai pekerjaan yang membutuhkan ketrampilan rendah dan tersembunyi, seperti pekerja di sektor konstruksi, perkebunan, perikanan dan pekerjaan yang berada di ranah domestik, pekerja rumah tangga (PRT). Pekerjaan tersebut berada di lingkungan yang sulit di pantau dan di awasi, terutama PRT. Karena itu, pekerja migran yang bekerja pada pekerjaan-pekerjaan tersebut rentan dieksploitasi oleh pemberi kerja atau majikan.

Bentuk-bentuk eksploitasi terhadap pekerja migran yang teridentifikasi antara lain : (1) Bekerja di satu majikan, tetapi dipekerjakan di lebih dari satu tempat, tanpa ada gaji tambahan; (2) Bekerja dalam waktu yang panjang, 12-20 jam sehari, tanpa waktu istirahat, dan tanpa gaji tambahan; (3) Bekerja tanpa dibayar sama sekali atau dibayar tetapi dengan

upah rendah yang tidak sesuai dengan kontrak kerja; (4) Beban kerja berlapis, terutama pekerja domestik (PRT), seperti mengurus anak, membersihkan rumah, memasak pada rumah majikan dengan ukuran besar dan anggota keluarga yang banyak; (5) Tidak diberi makan yang cukup. Makanan untuk pekerja migran adalah makanan sisa, makanan basi, atau makanan yang tidak memenuhi standar gizi; (6) Tidak diberi tempat tinggal yang memadai, misalnya dipaksa tidur di lantai, di gudang, atau bahkan kamar mandi; (7) Pemotongan gaji 6-12 bulan. Pemotongan gaji ini dilakukan oleh agensi PJTKI dengan dalih biaya penempatan, yang kadang *overcharging*; (8) Dipaksa melayani hasrat seksual majikan laki-laki dengan ancaman dan kekerasan; (9) Eksploitasi seksual yang sangat beragam, di antaranya adalah ditrafiking untuk menjadi pekerja seks; (10) Tidak mendapatkan alat keselamatan kerja. Bagi pekerja migran yang bekerja di sektor konstruksi sering tidak mempunyai helm, sarung tangan, dan alat keselamatan lainnya.

Pekerja migran perempuan rentan di-*trafiking* untuk menjadi pekerja seks. Salah satu jalur terbesar bagi trafiking perempuan dan anak adalah rekrutmen pekerja migran. Di antara berbagai kasus pemulangan pekerja migran yang menyedihkan adalah perempuan-perempuan yang dijebak masuk dalam industri seks komersial.

### **Pekerja Migran Perempuan**

Dalam laporan index perbudakan global (*global slavery index*) tahun 2013 yang direlease Walk Free, negara Mauritania, Haiti, dan Pakistan menjadi negara dengan angka perbudakan modern tertinggi. Laporan tersebut mengukur perbudakan di 162 negara dengan memperkirakan jumlah orang di setiap negara yang terkena dampak oleh praktek-praktek perbudakan. Diperkirakan terdapat lebih dari 21 juta orang yang diperbudak di Asia, atau lebih dari 72 % dari total 28,9 juta orang yang diperbudak di seluruh dunia. Indonesia memiliki jumlah penduduk diperbudak terbesar ke-16 di dunia, namun berada di peringkat 114 dari 162 negara jika dilihat dalam hal proporsi penduduk di perbudakan modern. Sebagai sebuah penelitian, index tersebut mengungkap fakta, betapa warga Negara Indonesia yang bekerja di luar negeri, khususnya di kawasan Timur Tengah dan Asia-Pasifik, telah dieksploitasi secara seksual, dipekerjakan secara paksa, baik dalam bidang rumah tangga, konstruksi, perikanan, dan perhotelan (Migrant Care, 2013).

Pekerjaan di sektor rumah tangga merupakan salah satu pekerjaan yang diisi oleh pekerja migran perempuan dengan menjadi PRT. Sektor lain yang menjadi tempat bekerja bagi pekerja migran perempuan adalah industri seks komersial, di mana perempuan dipaksa dan dijebak masuk menjadi pekerja seks.

Dua sektor tersebut merupakan lingkungan pekerjaan tertutup, tidak terpantau, dan sulit diawasi. Dengan begitu pekerja migran perempuan yang berada di sektor tersebut rentan mengalami diskriminasi, eksploitasi, dan kekerasan. Mereka diperbudak oleh warga negara lain, karena negara mereka tidak mampu melindungi mereka.

Kisah pekerja migran perempuan asal Cirebon, Jawa Barat, Santi Harita, yang hilang kontak dengan keluarga selama 15 tahun (*Kompas*, 10 Maret 2015), adalah rentetan tambahan kisah, betapa pekerja migran perempuan rawan diperlakukan tidak manusiawi, bukan hanya karena mereka adalah pekerja migran, tetapi juga karena mereka berjenis kelamin perempuan. Karena itu, pemerintah perlu membuat sistem perlindungan pekerja migran perempuan yang dimulai dari daerah asal. Selama ini pengiriman pekerja migran perempuan—legal maupun ilegal—begitu mudah. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(25)

## Pekerja Rumahan, Siapa Peduli?

Istilah “buruh rumahan” atau “pekerja rumahan” (*home worker*) berbeda dengan istilah “pekerja rumah tangga” (*domestic worker*) dan “pekerja mandiri” (*self employed*). Pekerja rumah tangga (PRT) adalah pekerja domestik yang pekerjaannya adalah mengurus pekerjaan rumah tangga, seperti memasak, mencuci, menyetrika, membersihkan rumah, mengasuh bayi/anak, merawat manula (manusia lanjut usia), dan sebagainya di rumah pemberi kerja atau orang lain. Sedangkan pekerja mandiri (PM) adalah orang yang melakukan pekerjaan secara mandiri dengan mengambil resiko keuangan atas produksi dan pemasaran produk atau jasa. PM menerima pendapatan dari hasil penjualan produk atau jasa dan bertanggungjawab atas kerugian ekonomi bila barang atau jasa tidak terjual.

Sementara pekerja rumahan (PR) adalah pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang di rumahnya atau di tempat pilihannya yang bukan tempat dari pemberi kerja; untuk mendapatkan upah; dan menghasilkan suatu produk atau jasa sebagaimana yang ditetapkan pemberi kerja, terlepas dari siapa yang menyediakan peralatan, bahan, atau input lain yang digunakan (pasal 1 Konvensi ILO (International Labour Organization) No. 177/1996 tentang Kerja Rumahan).

Merujuk pada definisi yang digunakan oleh Konvensi ILO di atas, maka yang dimaksud dengan PR sangat berbeda dengan PRT dan PM. Di Indonesia, PR sering juga dikenal sebagai pekerja borongan yang melakukan pekerjaannya di rumahnya dan dibayar berdasarkan upah satuan yang dihasilkan. Mereka yang berstatus karyawan tidak menjadi pekerja rumahan, walaupun sesekali melakukan pekerjaan mereka sebagai karyawan di rumah.

Sampai saat ini tidak diketahui mengenai jumlah PR di Indonesia dan jumlah perusahaan yang menggunakan PR. Selain tidak banyak dikenal oleh masyarakat, keberadaan PR cenderung tidak tampak dan data mereka tidak tercatat dalam data ketenagakerjaan.

### Mudah Dieksploitasi

Karena tidak tampak dan tidak tercatat dalam data ketenagakerjaan, PR sering tidak dikenal atau tidak diidentifikasi sebagai pekerja. Mungkin juga sebagian PR tidak menyadari bahwa mereka adalah pekerja. Upah yang diterima oleh PR seringkali lebih rendah dari pada karyawan, sekalipun kuantitas dan kualitas barang yang dihasilkan sama dengan karyawan atau mungkin lebih banyak dan lebih baik.

PR juga menghadapi perantara yang berlapis dan rantai pasokan yang rumit. Perantara yang berlapis menjadikan PR sebagai obyek eksploitasi. Jika dibuat piramida, maka PR berada di piramida paling bawah dengan lapisan di atas yang sangat banyak hingga ke pemberi kerja pertama (perusahaan atau perorangan). Karena perantara yang berlapis, maka pasokan barang pun menjadi panjang dan sangat rumit.

Kondisi ini menyebabkan hubungan kerja menjadi tidak jelas atau samar dan kondisi kerja PR sulit dipantau dan diawasi. Namun, tidak semua PR menghadapi perantara yang berlapis dan rantai pasokan yang panjang dan rumit. Ada juga PR yang berhubungan langsung dan mengambil barang dari pemberi kerja pertama, namun mereka tetap diperlakukan berbeda dengan karyawan.

ILO sebagai salah satu mitra Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) mengungkap sejumlah informasi dan permasalahan yang dihadapi oleh PR di Indonesia, di antaranya : (a) sebagian besar PR adalah perempuan; (b) tidak ada perjanjian kerja tertulis/kontrak; (c) posisi tawar sangat lemah atau tidak ada posisi tawar; (d) upah yang sangat rendah, di bawah UMK; (e) jam kerja yang seringkali sangat panjang; (f) tidak ada jaminan pekerjaan atau pendapatan yang tidak menentu; (g) tidak ada jaminan sosial; (h) tidak ada perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja; (i) tidak ada mekanisme untuk penyelesaian perselisihan; (j) kesulitan dalam membentuk atau menjalankan aktivitas serikat pekerja; (k) kadang menanggung sebagian biaya produksi dan resiko yang umumnya merupakan tanggungjawab pemberi kerja; (l) melibatkan pekerja anak; (m) melibatkan keluarga; (n) tidak ada perlindungan maternal (kehamilan, melahirkan, dan menyusui).

### **Mereka adalah Pekerja**

Dengan berbagai persoalan tersebut, PR merupakan pekerja yang berada dalam kondisi eksploitatif. PR adalah salah satu modus eksploitasi pekerja dalam upaya menekan biaya produksi. Dan perempuan dan anak adalah kelompok yang paling mudah dieksploitasi untuk menghasilkan produksi yang tinggi dan berkualitas dengan biaya produksi yang murah.

Keberadaan PR yang tidak tampak, tidak tercatat, dan tidak diakui sebagai pekerja, menjadikan PR sebagai obyek eksploitasi. Padahal PR adalah pekerja sebagaimana kategori pekerja dalam UU Ketenagakerjaan (UU No.13/2003). UU ini menjelaskan spesifikasi hubungan kerja, yaitu upah, spesifikasi kerja, dan subordinasi pekerjaan, dan PR mempunyai tiga hal tersebut. Hanya PR mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang berasal dari pemberi kerja yang dilakukan bukan di tempat kerja, sehingga mereka dianggap bukan pekerja atau karyawan dari pemberi kerja.

Walaupun bukan pekerja atau karyawan tetap dari pemberi kerja, PR dituntut untuk memproduksi barang sesuai dengan keinginan dan kepentingan pemberi kerja, baik jumlah maupun kualitasnya. Ironisnya, apa yang menjadi keinginan pemberi kerja tidak diikuti dengan upaya untuk meningkatkan kapasitas PR maupun peningkatan kesejahteraannya.

Dan jika pun PR memproduksi barang yang lebih banyak dan lebih baik, pun mereka tetap berbeda dengan karyawan. Perlakuan diskriminatif ini tentu diinginkan dan dipertahankan oleh sebagian pemberi kerja, karena menguntungkan. Di pihak lain, PR tidak mempunyai posisi tawar, apalagi PR pun tidak diakui oleh negara.

Jika PR dibiarkan terus dengan kondisinya, maka pemerintah dan rakyat di negeri ini selalu menerapkan standar ganda dalam memenuhi hak dan melindungi warga negara. Pemerintah dan rakyat di negeri ini meributkan eksploitasi pekerja migran kita di berbagai negara, dan selalu atas nama hak asasi manusia (HAM). Namun, pemerintah dan rakyat kita belum bisa memenuhi hak-hak dan melindungi pekerja kita di dalam negeri sendiri.

PR telah menjadi isu global. Lahirnya Konvensi Kerja Rumahan (Konvensi ILO 177/1996) adalah bukti bahwa, PR telah menjadi perhatian internasional. Pada peringatan hari perempuan internasional (international women's day) tahun ini, PR, PRT, dan akses perempuan terhadap pekerjaan juga menjadi perhatian, karena isu-isu tersebut merupakan bagian dari diskriminasi terhadap perempuan. Beberapa negara yang mempunyai jumlah PR besar, seperti India, Brazil, dan Argetina sudah cukup maju dalam mengatur dan melindungi PR. Namun, Indonesia masih sangat terbelakang dalam melindungi PR, karena belum meratifikasi Konvensi ILO 177/1996. Orang-orang di pemerintahan (Dinas Tenaga Kerja) pun masih bengong dengan istilah "pekerja rumahan".

Yang perlu digarisbawahi adalah PR bukanlah pekerja murahan dan bukan budak. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).



## **Diskriminasi dan Kekerasan**

### *Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan*

Pada 25 November hingga 10 Desember 2014 berbagai elemen masyarakat yang diorganisir oleh berbagai organisasi perempuan, organisasi masyarakat sipil, dan elemen negara melakukan berbagai kegiatan dalam rangka Kampanye Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Pada 25 November merupakan Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan (HAKtP), sedangkan pada 10 Desember merupakan Hari Hak Asasi Manusia (HAM).

Rentang waktu kampanye selama 16 hari untuk menghubungkan dua hari penting, HAKtP dan Hari HAM. Rentang waktu kampanye yang panjang juga memberi informasi bahwa, kekerasan terhadap perempuan mengakar sangat dalam, baik kultur maupun struktur masyarakat Indonesia, dan mendapat legitimasi dari negara dalam berbagai instrumen dan kebijakan.

Karena itu, kekerasan terhadap perempuan (dan anak), bukan hanya belum menunjukkan tanda-tanda mengalami penurunan dari tahun ke tahun, tetapi—dan ini yang paling miris sekaligus memalukan—upaya penanganan dan perlindungan terhadap korban, bahkan menempatkan korban sebagai pihak terhukum, victimisasi korban.

Di Aceh, korban pemerkosaan berkelompok tetap mendapat hukuman cambuk atas tuduhan pelanggaran hukum daerah (qanun) yang diajukan oleh para pemerkosa. Atau korban pemerkosaan yang disalahkan oleh masyarakat dan media karena dianggap berpakaian yang mengundang birahi pemerkosa. Ada pula polemik pemberitaan media mengenai tes selaput dara (atau tes keperawanan) dalam penerimaan polisi perempuan/wanita.

#### **Kekerasan, Produk Manusia**

Angka kekerasan terhadap perempuan terus meningkat dari tahun ke tahun. Data Catatan Tahunan Komisi Nasional (Komnas) Perempuan, tahun 2013 terjadi 279.760 kasus kekerasan terhadap perempuan, dengan jumlah kasus kekerasan seksual sebanyak 5.629 kasus. Artinya dalam setiap 3 jam setidaknya ada 2 perempuan yang mengalami kekerasan seksual. Tahun 2012 kasus kekerasan seksual terhadap perempuan sebanyak 4.336 kasus.

Biasanya orang mengalami kekerasan karena posisinya yang lemah dan rentan menjadi korban. Orang-orang yang menjadi korban mempunyai posisi yang tidak seimbang dengan pelaku. Pelaku biasanya mempunyai kekuasaan (politik, ekonomi, sosial) atau kekuatan fisik. Perempuan rentan menjadi korban kekerasan karena berada dalam sistem budaya dan sistem sosial patriarki, di mana kebenaran dan kekuasaan didominasi oleh bapak dan laki-laki.

Perempuan menjadi korban kekerasan seksual, selain tidak memiliki kekuasaan di tengah sistem patriarki, perempuan juga telah di-stereotipe-kan sebagai obyek seksual dan terlahir untuk memenuhi kebutuhan seksual laki-laki. Stereotipe ini berakibat pada diskriminasi dan marginalisasi perempuan, termasuk menjadikan perempuan sebagai obyek dan korban kekerasan seksual, dari dalam keluarga hingga di masyarakat dan negara.

Di dalam keluarga, perempuan harus turut dan patuh pada keputusan ayah dan keluarga besar (terdiri dari laki-laki) jika dijodohkan. Ayah dan keluarga besar menempatkan anak-anak perempuan sebagai barang properti yang bisa ditawarkan kepada siapa yang bisa membeli. Keputusan-keputusan yang dibuat berdasarkan ukuran kekuasaan dan ekonomi tersebut dibungkus dengan bahasa agama, sehingga terlihat sakral.

Padahal yang terjadi adalah kekerasan dan eksploitasi seksual perempuan atas nama agama, tradisi, nama keluarga dan seterusnya.

Selama ini, masyarakat memcela dan memprotes praktek prostitusi, tetapi membiarkan dan bahkan menyetujui praktek penjodohan, pernikahan dini, dan menutup praktek kekerasan seksual dalam keluarga, seperti *insest* (hubungan seksual/perkosaan di dalam keluarga) dan lainnya dengan bersembunyi di balik 'aib keluarga'.

Kekerasan terhadap perempuan adalah produk manusia : produk keluarga, budaya, lembaga sosial, dan negara. Karena itu, kekerasan direproduksi dan dilestarikan dengan berbagai atas nama. Mereka yang menjadi pelaku kekerasan terhadap perempuan bersembunyi di balik atas nama ini.

### **Diskriminasi, Basis Utama**

Kekerasan terhadap perempuan (dan anak) adalah buah dari diskriminasi (pembedaan) terhadap perempuan (dan anak) yang selama ini berlangsung dalam kehidupan umat manusia. Diskriminasi terhadap perempuan dimulai dari keluarga, masyarakat, hingga negara. Diskriminasi mendapat legalitas hukum agama dan negara, yang menempatkan laki-laki sebagai yang utama dan penguasa.

Entah dimulai dari siapa dan dari mana, hampir semua agama besar mengasosiasikan Tuhan sebagai berjenis kelamin laki-laki. Karena itu, jenis kelamin laki-laki dianggap lebih tinggi dan lebih utama dari perempuan. Sedangkan perempuan tidak hanya berjenis kelamin sekunder dan pelengkap, tetapi juga menjadi pelayan bagi laki-laki yang derajatnya lebih tinggi.

Diskriminasi terhadap perempuan mengakar kuat dan begitu dalam. Bukan karena masyarakat tidak sadar, mereka yang sadar pun tetap menyetujui dan membenarkan terjadinya diskriminasi. Sebagian kalangan mengambil keuntungan dari diskriminasi terhadap perempuan, karena itu berkepentingan untuk terus mempertahankannya.

Upaya menghapus kekerasan terhadap perempuan, beban ganda, marginalisasi, subordinasi, dan stereotip harus dimulai dari menghapus diskriminasi. Diskriminasi terhadap perempuan merupakan faktor yang selama ini membuat perempuan terpuruk dengan berbagai masalah yang terpelihara. Penghapusan diskriminasi menjadi suatu keniscayaan, karena kehidupan yang berkeadilan untuk perempuan dan laki-laki bisa dicapai tanpa diskriminasi. Nurcholish Majid, cendekiawan muslim Indonesia yang sangat dihormati menyebutkan, nondiskriminasi adalah persyaratan bagi adanya keadilan (Nafis, 2014).

Jika diskriminasi terhadap perempuan terus berlangsung, maka tidak mungkin menciptakan kondisi yang setara dan adil untuk perempuan dan laki-laki. Karena diskriminasi merupakan basis dan akar dari berbagai bentuk perlakuan yang tidak manusiawi terhadap perempuan, termasuk kekerasan.

Kampanye Anti Kekerasan terhadap Perempuan harus terus dilakukan, karena merupakan cara untuk menyadarkan kepada para pihak bahwa, keadilan hanya bisa dicapai bila perempuan dan laki-laki mempunyai posisi yang sama, setara, dan martabat yang sebagai manusia, tanpa diskriminasi, karena diskriminasi melahirkan kekerasan. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(27)

## **Kekerasan terhadap Perempuan, Bukan dari Langit!**

Kekerasan terhadap perempuan (*violence against women*) adalah kejahatan yang secara sistematis telah menimpa perempuan dalam waktu yang sangat lama. Namun, sedikit sekali dipermasalahkan, dicatat, dan dilaporkan. Bahkan, dianggap sebagai sesuatu yang lumrah dan biasa sehingga terus-menerus tersosialisasi dari generasi ke generasi.

Kekerasan terhadap perempuan terjadi di berbagai komunitas, etnik, bangsa, agama, dan kelas sosial. Kekerasan terhadap perempuan (dan anak) bukanlah sesuatu yang turun dari langit, melainkan produk sosial dan budaya atau produk peradaban yang mendapat legitimasi dari berbagai aspek kehidupan sehingga terus lestari. Beberapa faktor diidentifikasi sebagai bagian yang tidak bisa dilepaskan dari penyebab kekerasan terhadap perempuan.

*Pertama*, perempuan adalah manusia kelas dua. Perempuan ditempatkan sebagai jenis kelamin kedua setelah laki-laki di berbagai etnik dan bangsa sejak dulu. Penempatan perempuan sebagai manusia kelas berimplikasi pada perlakuan yang diskriminatif terhadap mereka pada berbagai sektor kehidupan.

Sejak dahulu hingga jaman moderen, perempuan sulit mengakses berbagai layanan sosial, yang berdampak pada kualitas hidup mereka. Mereka tidak dihitung dalam statistik pemerintah sehingga alokasi layanan sosial tidak dapat menjangkau mereka. Bahkan kerja keras mereka dalam ekonomi produktif tidak diakui dan dihitung, walaupun dimanfaatkan dan berkontribusi pada ekonomi.

Penempatan perempuan sebagai manusia kelas dua menyebabkan mereka direndahkan dan kekerasan adalah bagian dari perendahan itu. Karena itu, perempuan yang berasal dari kelas sosial rendah mengalami permasalahan yang lebih rumit. Perempuan tersebut akan mengalami kekerasan ganda karena berasal dari kelas sosial rendah, sekaligus berkelemin perempuan.

*Kedua*, masyarakat patriarki. Bapak atau laki-laki adalah penguasa tunggal dan manusia paling benar dalam masyarakat patriarki. Di dalam keluarga, semua perempuan harus patuh pada bapak, dan yang membantah adalah durhaka, melakukan kesalahan, atau melawan tradisi dan pranata sosial.

Bapak dan laki-laki adalah penentu dan pengatur di dalam rumah tangga dan di dalam masyarakat. Tidak soal, apakah bapak atau laki-laki itu bisa melakukan atau tidak! Karena itu, banyak sekali bapak dan laki-laki yang stres dan berumur pendek karena memikul ideologi patriarki ini.

Karena menjadi penentu dan pengatur, maka kekuasaan berada di tangan bapak. Bapak menjadi sewenang-wenang terhadap rumah tangga, termasuk melakukan kekerasan terhadap perempuan di dalam rumah. Kekerasan terhadap perempuan terbanyak—mencapai 66 % versi Kementerian PPPA—adalah kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), karena kekuasaan yang tidak terbatas dan tidak terkontrol yang berada di tangan bapak.

Bahkan, bapak dan laki-laki-laki di dalam rumah adalah pelaku kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak perempuan di dalam rumah. Kekerasan seksual terhadap

perempuan dan anak perempuan tidak bisa dilepaskan dari kekuasaan bapak dan laki-laki di dalam rumah.

*Ketiga*, kekerasan berbasis gender. Konstruksi sosial-budaya menghasilkan pembagian peran laki-laki dan perempuan yang berbeda. Laki-laki ditempatkan sebagai manusia publik dan perempuan adalah manusia domestik, yang tidak hanya berdampak pada penempatan perempuan dalam kerja rumahan yang tidak diakui, tetapi juga merendahkan mereka sebagai manusia.

Di banyak masyarakat dan budaya, melahirkan anak perempuan dianggap sebagai bencana, karena nantinya hanya akan masuk ke rumah dan melahirkan anak. Di masyarakat lain, melahirkan anak perempuan adalah modal atau aset. Kedua-duanya menempatkan perempuan sebagai manusia rendah, dan karena itu mereka mengalami berbagai kekerasan sejak dini hingga menjadi lanjut usia.

*Keempat*, legitimasi struktur sosial. Kekerasan terhadap perempuan mendapat legitimasi dari berbagai lini kehidupan, dari yang rendah di tingkat keluarga hingga agama dan negara. Penafsiran kitab suci ikut membenarkan kekerasan terhadap perempuan. Negara yang berdiri dengan mengambil berbagai tradisi dan agama ikut memperkokoh kekerasan terhadap perempuan.

## **Kewajiban Negara**

Karena itu, upaya untuk mengurangi—sampai pada tingkat menghapus—kekerasan terhadap perempuan harus dimulai dari negara. Negara (pemerintah) mempunyai kekuasaan yang bisa merambah masuk ke ruang-ruang domestik, yang selama ini dianggap sebagai urusan keluarga atau rumah tangga. Namun, negara terlebih dahulu harus menyiapkan aparatus yang mempunyai pengetahuan dan perspektif mengenai perempuan.

Kekerasan terhadap perempuan adalah kejahatan terhadap kemanusiaan. Karenanya negara mempunyai kewajiban (*state obligation*) untuk mencegah, mengurangi, dan menghapus kejahatan tersebut mulai dari dalam rumah (KDRT), karena kejahatan ini paling banyak terjadi di rumah.

Negara juga harus mengubah berbagai instrumen hukum yang merugikan perempuan, sekaligus mengatur berbagai permasalahan yang selama ini belum diatur dalam instrumen hukum. Sebagai contoh, di dalam hukum nasional, kita hanya mengenal tiga bentuk kekerasan seksual, yaitu pemerkosaan (masuknya penis ke vagina), pencabulan, dan perbuatan tidak menyenangkan. Sementara itu, berdasarkan berbagai pengaduan diidentifikasi sebanyak 15 (lima belas) kekerasan seksual, dan ini belum diatur dalam instrumen hukum nasional.

## **Memperkuat Perempuan**

Di samping itu, memperkuat perempuan menjadi sesuatu yang penting dan strategis. Perempuan adalah korban kekerasan yang merasakan perlakuan tersebut, sehingga selain mereka dapat memetakan permasalahan tersebut, perempuan juga dapat menggalang kekuatan untuk penghapusan kejahatan tersebut.

Kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu dari lima agenda pada Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan). Penempatan kekerasan terhadap perempuan sebagai program strategis harus mendapat dukungan berbagai pihak, di mana perempuan harus menjadi pionir.

Memperkuat perempuan agar sejajar/setara dengan laki-laki adalah langkah bijak, karena kesejajaran/kesetaraan akan berdampak pada mencegah, mengurangi, menghapus

kekerasan. (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer*  
*Program MAMPU-BaKTI*).

(28)

## **Ketika Hukum tidak Memihak Perempuan**

### *Catatan mengenai Kekerasan Seksual terhadap Perempuan*

Perempuan dan laki-laki tidak hanya memiliki identitas biologis berupa jenis kelamin yang menyebabkan laki-laki dan perempuan berbeda secara anatomis dan fungsi-fungsi reproduksi. Akan tetapi—dan ini lebih kompleks—juga memiliki identitas sosial yang dilekatkan secara sosial, turun-temurun, terus-menerus, berbeda dari satu tempat ke tempat yang lain, dan berubah dari waktu ke waktu.

Identitas sosial yang populer sebagai identitas gender dikonstruksi dan dilekatkan kepada perempuan dan laki-laki sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan. Karena itu, di setiap suku, komunitas, masyarakat, hingga negara, peran sosial dan praktek hubungan perempuan dan laki-laki selalu berbeda.

Perbedaan peran yang lahir dari konstruksi sosial ini tidak menjadi soal, jika tidak melahirkan diskriminasi dan ketidakadilan terhadap salah satu jenis kelamin. Faktanya, peran yang berbeda antara perempuan dan laki-laki menyebabkan diskriminasi dan ketidakadilan terhadap perempuan di berbagai lingkungan sosial dan sektor kehidupan.

### **Hukum tidak Memihak Perempuan**

Perempuan dipaksa berada di ranah domestik dan berfungsi reproduktif semata. Berbagai instrumen dalam kehidupan, baik bermasyarakat maupun bernegara, dikonstruksi untuk menempatkan perempuan dalam ranah domestik dan fungsi reproduktif. Karenanya berbagai aturan hukum nasional, bukan hanya tidak memihak dan melindungi perempuan, tetapi bahkan merugikan perempuan. Bukan hanya tidak memihak, tetapi sebaliknya mendiskriminasi perempuan.

Sebagai contoh adalah aturan tentang kekerasan seksual terhadap perempuan. Hukum nasional mengatur 5 (lima) jenis kekerasan seksual, yaitu pemerkosaan, pencabulan, perbuatan tidak menyenangkan (KUH Pidana), eksploitasi seksual (UU PKDRT, UU 23/2004), dan trafiking (perdagangan perempuan) untuk tujuan seksual (UU PTPPO, UU 21/2007).

Pemerkosaan atau perkosaan dalam KUHP adalah masuknya penis ke dalam vagina. Padahal pemerkosaan tidak hanya terbatas pada masuknya penis ke dalam vagina, yang dilakukan dengan pemaksaan dan kekerasan, tetapi juga menyangkut hubungan seksual yang dilakukan dengan paksaan, tidak hanya betemunya penis dan vagina.

Sementara pencabulan dan perbuatan tidak menyenangkan merupakan rumusan yang kabur. Dalam banyak kasus, pembuktian pidana pencabulan dan perbuatan tidak menyenangkan bukan hanya sulit, tetapi juga memviktimisasi atau menghukum perempuan. Sementara eksploitasi seksual dan trafiking untuk tujuan seksual merupakan instrumen hukum yang sangat maju. Namun, masih perlu advokasi untuk mendorong penerapan kemajuan instrumen hukum tersebut.

### **Terlampau Lambat**

Selain lima bentuk kekerasan seksual yang dikemukakan di atas dan telah diatur dalam hukum nasional, terdapat bentuk kekerasan seksual lain yang belum diatur dalam hukum

nasional. Berdasarkan data dari pengaduan yang dicatat oleh berbagai lembaga pemerhati dan peduli perempuan terdapat 12 (dua belas) bentuk kekerasan yang belum diatur dalam hukum nasional, yaitu : (1) pelecehan seksual; (2) penyiksaan seksual; (3) perbudakan seksual; (4) intimidasi atau serangan bernuansa seksual, termasuk ancaman atau percobaan perkosaan; (5) kontrol seksual, termasuk pemaksaan busana dan kriminalisasi perempuan lewat aturan diskriminatif beralasan moralitas dan agama; (6) pemaksaan aborsi; (7) penghukuman tidak manusiawi dan bernuansa seksual; (8) pemaksaan perkawinan, termasuk kawin paksa dan kawin gantung; (9) prostitusi paksa; (10) pemaksaan kehamilan; (11) praktik tradisi bernuansa seksual yang membahayakan atau mendiskriminasi perempuan; dan (12) kontrasepsi atau sterilisasi paksa.

Kedua belas bentuk kekerasan seksual yang dikemukakan tersebut adalah fakta yang dialami oleh perempuan. Karena itu, harus diadopsi dan diatur dalam hukum nasional agar hukum dapat menjangkau pelaku. Kekosongan hukum menempatkan perempuan sebagai korban yang tidak terlindungi, sekaligus memberi ruang bagi pelaku dalam melakukan kejahatan seksual terhadap perempuan.

Kekerasan seksual terhadap perempuan adalah kejahatan terhadap perempuan yang paling buruk dan terus berlangsung. Kekerasan seksual terhadap perempuan, bukan hanya karena perempuan menyandang jenis kelamin sebagai perempuan, tetapi juga terkait dengan relasi gender perempuan dan laki-laki yang tidak lepas dari relasi kuasa.

Pemerkosaan terhadap perempuan tidak sekadar pemuasan syahwat seksual, tetapi juga untuk penghinaan, intimidasi, bahkan untuk tindakan rasialis kepada kelompok atau etnik tertentu. Kekerasan seksual selalu menjadi bagian dari konflik dan peperangan, karena kekerasan seksual digunakan untuk menghina, mengintimidasi, dan menjatuhkan mental lawan.

Para akademisi dan penegak hukum harus mengkaji dan melihat kekerasan seksual dari perspektif hak asasi manusia (HAM), gender, dan korban. Kekerasan seksual tidak bisa hanya dilihat dari sudut kejahatan semata, tetapi perspektif yang lebih luas yang menjangkau sudut yang selama ini tidak bisa dijangkau oleh perspektif dan aturan hukum konvensional.

Para pemikir dan penegak hukum progresif sudah sangat maju dalam mengkaji dan menegakkan hukum. Namun, hukum yang berpihak pada hak asasi dan melindungi perempuan masih sangat jauh. Instrumen hukum nasional terlampau lambat mengadopsi dan mengatur hak asasi dan perlindungan perempuan, termasuk aturan-aturan mengenai kekerasan seksual terhadap perempuan.

Kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu dari lima agenda pada Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan). Penempatan kekerasan terhadap perempuan sebagai program strategis nasional dimaksudkan untuk mendorong perubahan kebijakan, termasuk instrumen hukum, yang memihak pada perempuan. Pengaturan kekerasan seksual dalam instrumen hukum tidak hanya untuk melindungi perempuan, tetapi juga mengangkat martabat bangsa dan negara ini di mata internasional sebagai bangsa dan negara yang peduli dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

**(29)**  
**Perempuan Miskin dan Perlindungan Sosial**

Berbagai kejadian di sekitar kita saat ini menunjukkan bahwa persoalan pemenuhan hak sosial ekonomi, terutama hak-hak dasar masih sangat jauh dari impian dan harapan. Negara/pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban memenuhi hak-hak dasar warga negara belum mampu memenuhi hak-hak warga negaranya. Pangan/makanan, sandang/pakaian, perumahan, kesehatan, dan pendidikan, adalah hak-hak dasar warga negara yang sampai saat ini merupakan masalah serius di negeri ini.

Pangan atau makanan merupakan hak pertama manusia untuk hidup. Namun masih saja ada warga negara yang kekurangan pangan dan kelaparan. Kelompok yang paling rentan jika suatu keluarga kekurangan pangan adalah perempuan dan anak. Perempuan terpaksa ikut memikul tanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan keluarga yang kekurangan pangan dengan ikut bekerja di sektor publik, padahal perempuan telah dibebani semua pekerjaan domestik di dalam keluarga. Akhirnya perempuan mempunyai kerja lebih banyak (beban ganda) dan lebih panjang.

Kesehatan adalah hak dasar lain yang juga terkait dengan hak hidup setiap warga negara. Namun, sebagaimana pemenuhan hak pangan, pemenuhan hak kesehatan juga masih merupakan masalah serius. Dan lagi-lagi perempuan dan anak adalah kelompok yang paling rentan jika hak kesehatan mereka terabaikan. Lihatlah angka-angka yang terkait dengan perempuan dan anak, seperti angka kematian ibu (AKI), angka kematian bayi (AKB), kurang gizi dan gizi buruk, adalah contoh betapa perempuan dan anak adalah kelompok yang menanggung kesalahan struktural dalam kebijakan pemenuhan hak kesehatan.

Demikian juga hak pendidikan. Jika hak pendidikan terabaikan atau tidak dipenuhi oleh negara, maka korban terbesarnya tetap perempuan dan anak. Perempuan paling sedikit mengenyam pendidikan, paling banyak putus sekolah, dan selalu dikorbankan untuk memberikan kesempatan kepada laki-laki. Ukuran pengorbanan perempuan bukan karena kemampuan atau prestasi, tetapi karena jenis kelamin.

Alasan kemiskinan selalu menjadi faktor tidak terpenuhinya hak pangan, sandang, perumahan, kesehatan, dan pendidikan sebagian warga negara. Dan alasan kemiskinan selalu membebani dan mengorbankan perempuan dan anak. Itu berarti ada keterkaitan yang kuat antara relasi gender dengan persoalan-persoalan hak dasar. Perempuan merupakan kelompok gender yang marginal, sehingga pemenuhan hak-hak dasarnya lebih buruk dari kelompok gender laki-laki.

Perbedaan gender sebenarnya tidak menjadi masalah sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan terhadap salah satu gender. Namun, pada kenyataannya perbedaan gender termanifestasikan dalam berbagai diskriminasi dan ketidakadilan di antaranya peminggiran dan pemiskinan terhadap perempuan dan anak. Sebagai konstruksi sosial, perbedaan gender bukanlah sesuatu tidak bisa diubah. Namun untuk mengubah ketimpangan gender yang mengakar sangat dalam di masyarakat yang telah lama, juga tidak mudah.

Ironisnya, banyak pihak tidak menyadari bahwa perbedaan gender melahirkan diskriminasi dan ketidakadilan terhadap perempuan dan anak. Sebagian pihak menganggap bahwa perempuan ditakdirkan untuk menjadi “manusia kedua” sehingga harus menanggung beban lebih berat dan lebih banyak dari pada laki-laki.

Jika dibiarkan berlangsung terus-menerus maka ketidakadilan tersebut terpelihara, apalagi tidak sedikit pihak mengambil keuntungan dari ketidakadilan tersebut. Perempuan dan anak menjadi korban ketidakadilan kultural dan struktural. Ironisnya, perempuan dan anak juga dipuja dan disanjung sebagai pelanjut generasi dan generasi masa depan. Dengan begitu, masyarakat dan negara tidak konsisten dan munafik melihat dan menempatkan perempuan dan anak.

### **Membuka Akses**

Untuk memperbaiki kualitas hidup perempuan dan anak, maka perempuan perlu diberi akses untuk memperoleh layanan sosial yang lebih baik. Pendidikan dan kesehatan merupakan dua komponen yang selama ini sulit dijangkau oleh keluarga miskin. Karena itu, anak-anak perempuan dari keluarga miskin tidak hanya kesulitan mengakses pendidikan, tetapi mereka juga rentan putus sekolah.

Akses terhadap pendidikan tidak hanya sekadar pendidikan gratis, di mana anak didik dibebaskan dari biaya pendidikan, tetapi juga bagaimana sistem pembelajaran yang nyaman bagi anak, tidak bias gender, dan mengutamakan mendidik dan mengembangkan potensi dan kemampuan anak. Pendidikan yang demokratis tidak hanya membuat anak didik nyaman, tetapi juga melahirkan generasi muda yang demokratis dan manusiawi. Pendidikan yang penuh dengan kekerasan—fisik dan nonfisik—hanya melahirkan manusia hipokrit dan koruptif.

Sementara itu, ketersediaan layanan kesehatan untuk perempuan, terutama ibu hamil dan melahirkan, tidak hanya tersedia, tetapi juga harus menjangkau perempuan, termasuk di desa-desa dan pulau terpencil. Layanan kesehatan yang disediakan juga memenuhi standar kemanusiaan, tidak sekadar tersedia layanan minimal, yang banyak dikeluhkan.

Penyediaan sarana air bersih di desa dan pulau-pulau dapat mengurangi beban perempuan dan anak, terutama pada musim kemarau, karena selama ini perempuan dan anak adalah penyedia air minum utama, selain penyedia kayu bakar untuk kebutuhan rumah tangga.

### **Responsif Gender**

Penyediaan sarana dan prasarana sosial juga harus mempertimbangkan kebutuhan perempuan dan laki-laki secara berimbang, tidak harus sama persis, tetapi sesuai dengan kebutuhan. Di sektor pendidikan, kesehatan, dan ketenagakerjaan, kebutuhan perempuan masih terabaikan. Para perencana dan pelaksana pembangunan harus memperhatikan kebutuhan perempuan yang masih terabaikan tersebut.

Sejak perencanaan dan kebijakan sosial, para perencana harus mengimplementasikan sistem perencanaan yang tanggap atau responsif gender. Perencanaan yang responsif gender telah menjadi kebijakan nasional, namun implementasi di lapangan masih terkendala oleh perspektif yang masih bias dari para perencana dan pelaksana pembangunan.

Karena itu, Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan), salah satu program nasional yang diharapkan berkontribusi pada reformasi kebijakan, menjadikan *akses perempuan miskin terhadap perlindungan sosial*, sebagai salah satu dari lima tema program. Program ini diharapkan membuka akses yang baik bagi perempuan miskin dalam menjangkau layanan sosial. (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(30)

## Kesehatan Reproduksi Perempuan

Ketika membicarakan kemiskinan, maka perempuan merupakan bagian pokok dan penting yang semestinya harus dibicarakan. Karena perempuan merupakan jenis kelamin yang mengambil tanggungjawab utama dan menjadi korban terbesar dalam setiap kemiskinan dan kemelaratan. Beban perempuan miskin lebih berat dari laki-laki, karena perempuan selalu berusaha untuk mendapatkan tambahan penghasilan untuk menutupi kekurangan pendapatan di dalam keluarga. Apalagi jika perempuan miskin tersebut adalah kepala keluarga dan pencari nafkah tunggal dalam keluarga.

Kemiskinan juga selalu mengorbankan perempuan (dan anak). Perempuan miskin atau perempuan dari keluarga miskin akan menjadi korban pertama dalam keluarga, baik karena faktor budaya di dalam keluarga dan masyarakat, maupun faktor negara yang mengabaikan kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Pengabaian terhadap eksistensi perempuan dalam kehidupan sosial dan bernegara, bukanlah sesuatu yang turun dari langit. Banyak faktor yang membentuk dan ikut memengaruhi terbentuknya sistem budaya, sosial, hingga sistem bernegara yang mengabaikan perempuan atau menempatkan perempuan sebagai manusia kelas dua.

Dalam sistem budaya dan sosial sebagian besar masyarakat Indonesia, perempuan dipersepsikan dan ditempatkan semata-mata berfungsi reproduktif. Karena berfungsi reproduktif, perempuan dianggap hanya bisa berada di rumah untuk melanjutkan keturunan dengan melahirkan dan mengasuh anak-anak yang dilahirkan. Celakanya, perempuan yang berada di rumah juga harus mengerjakan semua pekerjaan rumah yang dianggap dan dikategorikan sebagai pekerjaan domestik, dan hanya bisa dibebankan atau dilakukan oleh perempuan.

### Kesehatan Reproduksi

Sekalipun perempuan ditempatkan berfungsi reproduktif, namun segala sesuatu yang terkait dengan kesehatan dan keselamatan perempuan, pun sama diabaikan pada semua ranah kehidupan, baik dalam keluarga, sosial, maupun bernegara. Beban perempuan dalam menjalankan fungsi reproduksi untuk kelanjutan generasi manusia menjadi beban dirinya. Menjadi perempuan seakan-akan merupakan sebuah pilihan yang salah.

Hamil, melahirkan, menyusui, dan mengasuh anak adalah sebuah aktivitas yang sangat berat dan panjang, serta berulang-ulang. Namun, perempuan menjalaninya tanpa persiapan yang matang dan memadai. Sejak dini, kehidupan sosial perempuan dikondisikan untuk menjaga dan melindungi alat reproduksinya, bukan untuk kesehatan dan keselamatan perempuan sebagai manusia, terutama ketika menjalankan fungsi-fungsi reproduksinya. Tetapi untuk nama baik keluarga, laki-laki, masyarakat, dan negara.

Alat-alat reproduksi pada tubuh perempuan tidak dilihat sebagai bagian dari kemanusiaan perempuan dan menjadi hak perempuan, tetapi dilihat sebagai hak orangtua (bapak), yang kemudian dipindah-tangankan ke laki-laki (suami). Alat-alat reproduksi tersebut semata-mata dilihat sebagai sarana untuk reproduksi. Karena itu, perhatian manusia pada reproduksi, bukan pada manusianya, tetapi pada reproduksinya.

Kesehatan reproduksi merupakan suatu kondisi sehat secara menyeluruh, baik fisik, mental, sosial, dan bukan hanya semata-mata bebas dari penyakit atau kecacatan, tetapi

juga segala aspek yang berhubungan dengan sistem reproduksi, fungsi, dan prosesnya (WHO; ICPD, 1994). Dengan demikian, kesehatan reproduksi adalah bagian dari sistem kesehatan dan merupakan hak asasi perempuan dalam sistem tersebut.

### **Kesehatan Ibu**

Hasil Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012 menyebutkan, sepanjang periode 2007-2012 kasus kematian ibu melonjak cukup tajam. Diketahui, pada 2012, angka kematian ibu (AKI) mencapai 359 per 100 ribu penduduk atau meningkat sekitar 57 persen bila dibandingkan dengan kondisi pada 2007, yang hanya sebesar 228 per 100 ribu penduduk.

Dalam literatur demografi, AKI merupakan indikator yang menunjukkan banyaknya kematian perempuan pada saat hamil atau selama 42 hari sejak terminasi kehamilan tanpa memandang lama dan tempat persalinan yang disebabkan karena kehamilannya atau pengelolaannya, dan bukan karena sebab-sebab lain, per 100.000 kelahiran hidup (BKKBN, 2011).

Secara sederhana, AKI mencerminkan besarnya resiko yang dihadapi oleh ibu selama kehamilan dan saat melahirkan. Kenaikan AKI, selain menunjukkan peningkatan kasus kematian ibu, juga menunjukkan kian besarnya resiko kematian yang dihadapi oleh ibu selama kehamilan dan saat melahirkan. Karena itu, lonjakan AKI yang cukup tinggi sebagaimana ditunjukkan oleh hasil SDKI-2012 merupakan peringatan serius buat pemerintah.

Hasil SDKI-2012 mengonfirmasi bahwa berbagai program yang dilaksanakan pemerintah belum berhasil menekan AKI. Ditengarai masih tingginya AKI disebabkan buruknya kualitas kesehatan ibu di negeri ini. Hal ini berhubungan erat dengan ketiadaan atau kurangnya akses terhadap fasilitas dan pelayanan kesehatan yang merupakan persoalan yang lazim terjadi di banyak negara berkembang. Menurut Bank Dunia (2006), ada empat alasan untuk menjelaskan penyebab rendahnya akses ibu hamil terhadap pelayanan kesehatan di negara-negara berkembang.

*Pertama*, rendahnya tingkat pendidikan dan pengetahuan. Hal ini mengakibatkan ibu hamil tak memiliki pengetahuan yang cukup dalam mengatur kehamilan mereka. *Kedua*, dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan. Ibu hamil boleh jadi mengetahui dan memiliki kesadaran tentang pentingnya mendatangi pusat-pusat pelayanan kesehatan—misalnya puskesmas—namun tidak melakukannya karena tak mendapat izin dari suami. *Ketiga*, ketiadaan fasilitas kesehatan. Ini merupakan persoalan yang jamak terjadi di Tanah Air, terutama di wilayah-wilayah terpencil yang sulit diakses karena keterbatasan infrastruktur. *Keempat* adalah aspek-aspek non-teknis seperti adat-istiadat atau budaya. Misalnya, ibu hamil merasa enggan untuk ditangani oleh dokter atau tenaga kesehatan yang berjenis kelamin laki-laki.

Tingginya AKI bukan hanya soal fasilitas kesehatan, tetapi juga soal perspektif keluarga, masyarakat, dan negara dalam melihat dan menempatkan perempuan. Karena itu, mengubah cara berpikir dalam melihat perempuan, akan sangat membantu, tidak hanya mengurangi AKI, tetapi menyiapkan generasi bangsa dan umat manusia yang lebih beradab di masa depan. Perempuan dan laki-laki ditempatkan setara sebagai manusia! (**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).



(31)

**“Reses Kesehatan Reproduksi”**

Membaca judul tulisan di atas agak janggal. Namun, itulah yang terjadi antara konstituen dengan wakil mereka di parlemen. Adalah Hj. Siti Nurhan Rachman, anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kota Kendari, yang melakukan reses dengan pembicaraan utama mengenai kesehatan reproduksi. Ibu Nurhan, nama akrab anggota DPRD yang terpilih di Dapil (Daerah pemilihan) V Kota Kendari (Kecamatan Puuwatu dan Mandonga) ini merespon pembicaraan mengenai kesehatan reproduksi, sekaligus menindaklanjuti usulan ibu-ibu yang hendak melakukan pemeriksaan *pap smear*.

Pembicaraan mengenai kesehatan reproduksi, apalagi terkait dengan alat kelamin dan penyakit kelamin merupakan sesuatu yang masih tabu di kalangan masyarakat. Karena itu, penyakit-penyakit yang terkait reproduksi yang teridentifikasi umumnya setelah penderita dalam kondisi yang parah.

Pembicaraan mengenai kesehatan reproduksi juga sangat terkait dengan budaya masyarakat patriarki, sehingga kebutuhan dan kepentingan perempuan ditentukan atau diputuskan oleh suami atau bapak. Tidak hanya penyakit yang harus diperiksa ke dokter atau di layanan kesehatan, keputusan melahirkan pun bergantung pada keputusan suami dan bapak. Dalam banyak kasus, perempuan meninggal karena terlambat diberi pertolongan oleh tenaga medis terlatih hanya karena menunggu kedatangan atau keputusan dari suami atau bapaknya.

**Inisiatif Kelompok Konstituen**

Karena itu, ketika ada inisiasi masyarakat untuk membicarakan kesehatan reproduksi secara terbuka, apalagi hendak memeriksakan diri mereka, merupakan kemajuan yang luar biasa. Perubahan sikap dan budaya masyarakat terkait dengan kesehatan reproduksi tentu bukanlah sesuatu yang mudah dan cepat. Karenanya, jika perubahan itu terjadi lebih luas dan cepat, mestinya harus direspon secara cepat pula oleh pihak-pihak yang bertanggungjawab, dalam hal ini negara/pemerintah.

Perubahan budaya masyarakat dalam melihat kesehatan reproduksi diperlukan, karena masalah kesehatan reproduksi tidak bisa dilepaskan dari perubahan pola hidup masyarakat saat ini. Penyakit yang terkait dengan organ reproduksi, seperti kanker serviks dan kanker payudara, pun terkait dengan gaya hidup. Menurut Badan Kesehatan Dunia (*World Health Organization*, WHO), bahwa 80 % penderita kanker serviks saat ada di negara-negara berkembang. Dibanding tahun 1980-an hingga 1990-an, penderita penyakit kanker—termasuk kanker serviks dan payudara—justru berada di negara-negara maju. Situasinya berbalik, karena pola hidup di negara-negara maju kini diadopsi di negara-negara berkembang, seperti pola makan tidak sehat, kelebihan mengonsumsi makanan siap saji, kelebihan mengonsumsi daging merah (sapi, kambing, kerbau, babi), kurang bergerak (kurang olahraga), merokok, dan minum alkohol.

Sementara pemicu kanker serviks yang asli di negara-negara berkembang adalah pernikahan dini (menikah di bawah 20 tahun) dan melahirkan terlalu banyak. Sampai saat ini, pernikahan dini merupakan masalah serius di Indonesia, karena menikah dini legal secara hukum, dan perempuan yang menikah dini atau muda, selalu melahirkan anak

dalam jumlah banyak. Parahnya, pernikahan dini dan melahirkan banyak anak selalu dilakoni perempuan miskin.

Pola makan di masyarakat berubah dengan cepat yang kemudian memicu meningkatnya kanker. Tetapi budaya masyarakat dalam melihat kesehatan reproduksi tidak berubah dengan cepat, sehingga mereka yang menderita penyakit yang berhubungan dengan reproduksi menjadi sulit terdeteksi dan tertangani.

Karena itu, jika pembicaraan mengenai kesehatan reproduksi diinisiasi oleh masyarakat, apalagi masyarakat bawah seperti Kelompok Konstituen (KK) merupakan suatu kemajuan luar biasa yang patut diapresiasi. KK di Kelurahan Wuawua dan Watulonda Kecamatan Puuwatu, Kota Kendari, Sulawesi Tenggara mendiskusikan tema kesehatan reproduksi. Dalam diskusi tersebut muncul berbagai pengalaman perempuan yang mengidentifikasi dirinya atau diidentifikasi oleh dokter menderita kanker serviks dan kanker payudara.

Diskusi tentang kesehatan reproduksi di KK tidak hanya membuka mata perempuan-perempuan itu mengenai penyakit-penyakit terkait dengan organ reproduksi, tetapi juga mendorong mereka untuk mencari jalan keluar. KK kemudian mendata perempuan-perempuan di dua kelurahan tersebut untuk memeriksakan kesehatan mereka.

### **Reses yang Berguna**

Melalui penguatan yang dilakukan oleh Rumpun Perempuan Sultra (RPS) Kendari dalam Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan), kerjasama dengan Yayasan BaKTI, KK menyiapkan diri untuk menyampaikan permasalahan yang teridentifikasi tersebut kepada wakil rakyat mereka di DPRD Kota Kendari.

KK dilatih untuk mengidentifikasi permasalahan yang dialami oleh mereka, sehingga ketika berlangsung Reses, sebagai konstituen mereka menyampaikan apa-apa yang dihadapi oleh mereka dan perlu direspon secara cepat oleh wakil rakyat yang mewakili mereka, maupun oleh instansi teknis.

Akhirnya, KK menyepakati untuk menyampaikan permasalahan kesehatan reproduksi kepada wakil mereka saat reses. Kesepakatan di KK sangat penting agar pembicaraan mengenai kesehatan reproduksi menjadi fokus dan diusulkan untuk menjadi tindakan yang berguna untuk perempuan.

### **Respon APP**

Pada pelaksanaan Reses 2 Juli 2015 yang dihadiri oleh Hj. Siti Nurhan Rachman, anggota parlemen perempuan (APP) di DPRD Kota Kendari dari Dapil V yang meliputi Kecamatan Puuwatu dan Mandonga, salah satu materi pembicaraan adalah mengenai Kesehatan Reproduksi. Saat itu Ketua KK Kelurahan Watulondo, ibu Hasrianti menyampaikan aspirasi KK tentang masalah kesehatan reproduksi. Di depan Ibu Nurhan, ibu Hasrianti menjelaskan bahwa, di KK telah didiskusikan berbagai permasalahan yang dialami oleh warga, dan diantaranya yang perlu dituntaskan adalah masalah kesehatan reproduksi, karena beberapa perempuan telah diidentifikasi menderita kanker payudara dan kanker serviks. Dengan begitu perlu pemeriksaan terhadap ibu-ibu.

Karena usulan dari KK, maka diskusi yang berkembang pada Reses tersebut adalah mengenai Kesehatan Reproduksi. Pembicaraan mengenai kesehatan reproduksi di pertemuan terbuka seperti Reses tersebut menjadi menarik, karena menjadi pembicaraan publik, yang sebelumnya dianggap sebagai sesuatu yang tabu.

Merespon usulan KK, ibu Nurhan bersedia memfasilitasi pemeriksaan *pap smear* dan tes IVA (Inspeksi Visual dengan Asam Asetat) bagi perempuan yang bersedia. Ibu Nurhan akan menghubungkan perempuan-perempuan yang bersedia melakukan *pap smear* dan tes IVA dengan Dinas Kesehatan Kota Kendari dan BKKBN (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional) Provinsi Sulawesi Tenggara.

### **Masih Takut dan Malu**

Sekalipun kesehatan reproduksi sudah dibicarakan secara terbuka di dalam Reses wakil rakyat, namun ketika dilakukan pendataan untuk pemeriksaan *pap smear* dan tes IVA, hanya sebagian kecil perempuan yang bersedia melakukan pemeriksaan *pap smear*. Sebanyak 17 perempuan, 8 dari Kelurahan Wuawua dan 9 dari Kelurahan Watulonda yang bersedia melakukan pemeriksaan *pap smear*.

Dan ketika dilaksanakan pemeriksaan *pap smear* gratis pada 23 Agustus 2015 oleh Dinas Kesehatan Kota Kendari dan BKKBN Provinsi Sulawesi Tenggara, tercatat sebanyak 8 orang hadir mengikuti tes *pap smear*. Jumlah ini lebih sedikit dari data yang diberikan dan setelah di konfirmasi kepada pengurus KK, ternyata sebagian perempuan yang telah didata menyatakan takut dan juga malu.

Ibu Sri Soesilowati salah seorang yang ditemui di sela-sela kegiatan pemeriksaan *pap smear* menyatakan “*saya bersyukur bisa mengikuti tes pap smear ini karna tidak dibebankan biaya, karna kalau harus tes pap smear di dokter praktik saya harus mengeluarkan biaya sebesar Rp. 400.000,-. Sebelum ikut tes pap smear ini, saya juga sempat takut dan gugup tetapi karena pemeriksaan ini penting bagi perempuan dan sebagai pengurus KK saya ingin memberi contoh kepada perempuan lain, khususnya di KK di Kelurahan Wuawua agar berani untuk memeriksakan kesehatan reproduksinya. Saya akan berjanji akan menceritakan pengalaman saya pada perempuan di KK Kelurahan Wuawua.*

Tidak mudah bagi perempuan memberanikan diri untuk melakukan tes *pap smear* dan IVA. Membicarakan kesehatan reproduksi, apalagi terkait dengan kanker payudara dan serviks pun merupakan hal baru. Dengan kata lain, membicarakan kesehatan reproduksi secara terbuka bagi perempuan yang sekian lama berada dalam budaya patriarki, sudah merupakan perubahan dan kemajuan yang luar biasa. Karena itu, ketika ada beberapa orang yang memberanikan diri melakukan tes *pap smear* adalah suatu perubahan yang besar. (SITTI ZAHARA, *Program Officer Program MAMPU RPS Kendari 2014-2015*; M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(32)  
**Media dan Kebijakan Publik**  
*Pengalaman Forum Media*

*"HANYA ADA DUA HAL YANG MAMPU*

*MENYINARI BUMI INI, YAKNI MATAHARI  
DI LANGIT DAN PERS DI BUMI*  
(MARK TWAIN)

Media massa atau pers sering disebut sebagai pilar keempat bagi demokrasi (*the fourth estate of democracy*), jika merujuk pada demokrasi berdasarkan trias politika klasik. Pilar demokrasi dalam pemahaman trias politika klasik adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Media ditempatkan sebagai pilar keempat, karena perannya yang penting dalam menyampaikan informasi, pendidikan publik, sekaligus alat kontrol terhadap kekuasaan.

Karena kekuatan tersebut, maka penguasa otoriter memusuhi dan menekan media. Di Negara-negara otoriter, media dikontrol sedemikian rupa, sehingga pemberitaan hanya benar dari versi penguasa. Kontrol yang ketat dan pembredelan media tidak hanya menutup munculnya informasi yang benar untuk publik, tetapi juga mencegah dan memutus akses publik terhadap layanan negara.

Sejarah mencatat banyak sekali peristiwa di mana media mampu “menyelamatkan” nyawa manusia melalui pemberitaan. Amartya Sen—peraih Nobel Ekonomi 1998—mencatat, China (Tiongkok) pernah mengalami bencana kelaparan yang mungkin terbesar sepanjang sejarah. Sekitar 30 juta penduduk China meninggal akibat kegagalan program Lompatan Jauh ke Depan (Great Leap Forward) selama tahun 1958-1961. Sebaliknya, India tidak pernah mengalami bencana kelaparan sedahsyat itu sejak kemerdekaannya tahun 1947. Ini terjadi karena keterbukaan sistem politik India memberikannya potensi early warning dari pemberitaan pers. Oleh karena itu, demokrasi dan kebebasan—termasuk kebebasan pers—menjadi satu dimensi penting dalam rumusan pembangunan Amartya Sen.

Karenanya, salah satu ukuran kualitas demokrasi adalah kebebasan pers. Pers yang bebas dan berkualitas tidak sekadar memberitakan apa saja yang terjadi di masyarakat, tetapi juga ikut membentuk dan menjaga kualitas pemberitaan untuk menumbuhkan kultur dan mengkonsolidasikan demokrasi untuk perubahan ke arah yang lebih baik.

### **Media di Daerah**

Di era desentralisasi (otonomi daerah), kekuasaan tidak lagi berpusat di Jakarta, tetapi menyebar di berbagai daerah provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemenuhan kebutuhan dasar warga negara dan pelayanan publik tidak lagi bergantung pada kebijakan pemerintah pusat. Pemerintah daerah dapat membuat kebijakan sendiri sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah masing-masing.

Desentralisasi yang diharapkan memperkuat pemerintahan di daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, tidak semulus konsepsi dan tujuan awal. Desentralisasi juga melahirkan raja-raja di provinsi dan kabupaten/kota dan semakin memperburuk kesejahteraan rakyat. Berbagai kebijakan pembangunan di provinsi dan kabupaten/kota tidak selalu mendukung dan mendorong perbaikan kesejahteraan rakyat.

Pada kondisi tersebut, media di daerah mempunyai peran penting dalam mengkritisi dan mengontrol penguasa di daerah. Media berfungsi menginformasikan kondisi masyarakat yang jauh dari jangkauan “tangan-tangan” pemerintah. Media juga menjadi wadah bagi masyarakat untuk menyampaikan langsung kondisi mereka, sekaligus mengkritisi setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

### **Media Daerah dan Kebijakan Publik**

Karena posisi dan kemampuan media, maka setiap stakeholders pembangunan membutuhkan media. Apalagi jika stakeholders pembangunan tersebut bergerak pada upaya perubahan kebijakan. Karena itu, Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) yang dikelola oleh Yayasan BaKTI menempatkan media sebagai mitra strategis.

Di tahun kedua perjalanan Program MAMPU-BaKTI beberapa pembelajaran baik terkait kerjasama dengan media disajikan berikut. Pada tahun pertama program (2013-2014) terbentuk Forum Media di Kota Ambon, Mataram, dan Kabupaten Bone. Forum media menjadi tempat bertukar informasi dan gagasan untuk penguatan pemberitaan tema MAMPU.

Terbentuknya Forum Media tidak saja meningkatkan jumlah dan kualitas berita terkait tema MAMPU, tetapi sekaligus menjadi semacam “lembaga advokasi” terhadap kebijakan. Media memberitakan pembagian beras raskin yang salah sasaran atau dengan beras yang berkualitas rendah, siswa yang putus sekolah karena tidak mempunyai biaya, kelompok perempuan yang membutuhkan bantuan modal usaha, kekerasan terhadap perempuan yang didiamkan, dan sebagainya. Data dan informasi untuk pemberitaan tersebut berasal dari masyarakat yang bergabung dalam kelompok konstituen.

Berita-berita media yang menempatkan isu-isu sosial sebagai permasalahan penting tidak hanya menyampaikan permasalahan kepada pemerintah, tetapi juga membantu kelompok konstituen dalam melakukan advokasi terhadap pengambil kebijakan. Upaya masyarakat mendapatkan pelayanan sosial atau pelayanan publik menjadi lebih mudah, jika media memberitakan permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Di Kabupaten Bone, sepanjang tahun 2014, media memberitakan secara intens Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) Inisiasi Menyusu Dini dan Air Susu Ibu (ASI) dan Reperda Pelayanan Publik, termasuk masukan dari berbagai pihak. Kedua Raperda tersebut disahkan menjadi Perda pada 24 Desember 2014, dan tugas media selanjutnya mengawasi pelaksanaan kedua Perda tersebut.

### **Berita Perempuan dan Kemiskinan**

Di sisi lain, pemberitaan mengenai perempuan dan kemiskinan atau terkait tema MAMPU mengalami peningkatan yang cukup signifikan di koran, radio, TV lokal, dan media online. Di Kota Ambon, hasil pantauan lembaga mitra—Yayasan Arika Mahina—menyebutkan, pemberitaan terkait perempuan dan kemiskinan setelah terbentuknya Forum Media terjadi peningkatan pemberitaan dari 7 menjadi 28 berita setiap bulan.

Sedangkan di Bone, forum media yang diberi nama Forum Pabbicara rutin melakukan update informasi terhadap seluruh anggotanya melalui diskusi BBM (Black Berry Masseger). Dari 24 media cetak dan elektronik yang bergabung dalam Forum Pabbicara, sepanjang September-Oktober 2014 menghasilkan 110 berita terkait tema MAMPU. Atau sebanyak 55 berita setiap bulan terkait tema MAMPU yang muncul di 24 media—cetak, elektronik, termasuk online—di Kabupaten Bone.

Sedangkan melalui forum media di Mataram, pemberitaan tema MAMPU di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok mencapai 5 berita per bulan di tiga media cetak.

Isi berita juga semakin positif, tidak selalu menghukum perempuan, anak, masyarakat miskin, dan kelompok marjinal lainnya. Berita-berita tentang perempuan dan kemiskinan juga semakin banyak menjadikan narasumber perempuan dan masyarakat miskin. Menjadikan perempuan dan masyarakat miskin sebagai narasumber berita berarti mengakomodasi suara-suara marjinal yang selama ini selalu diabaikan.

Keberadaan forum media juga diapresiasi pemerintah daerah. Bupati Bone, H.A. Fahsar M. Padjalangi ketika menerima audiens dengan Forum Pabbicara pada 24 Desember 2014, menyatakan mengapresiasi forum tersebut dan akan memantapkan kemitraan antara pemerintah dan jurnalis agar komunikasi dan publikasi berjalan lancar. Bupati menggagas pertemuan pemerintah dan jurnalis dalam acara coffe morning setiap bulan untuk membahas berbagai permasalahan dan pembangunan (*Radar Bone*, 26/12/2014). (M. GHUFRAN H. KORDI K., *Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI*).

(33)

### **Media, Jurnalis, dan Perempuan**

Pengalaman Yayasan BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia) dalam pertukaran pengetahuan di kawasan timur Indonesia memberi pelajaran bahwa, kerjasama dengan media massa dan jurnalis sangat strategis, tidak hanya untuk kepentingan penyebaran pengetahuan dan informasi, serta praktek cerdas, tetapi juga untuk kepentingan advokasi untuk perubahan kebijakan yang memihak pada kepentingan publik.

Media mempunyai posisi yang sangat kuat dalam memengaruhi persepsi publik, karenanya juga dapat memengaruhi perubahan kebijakan di berbagai tingkat pemerintahan. Demikian pula pengambil kebijakan, tentu mempunyai kepentingan

terhadap media, baik untuk menjelaskan kebijakan yang dibuat, maupun untuk mengukur sikap publik terhadap kebijakan tersebut.

### **Wacana mengenai Perempuan dan Kemiskinan**

Posisi media yang sangat urgen oleh beberapa pemikir pembangunan menempatkan media sebagai salah satu pilar penting dalam pembangunan. Pembangunan tidak hanya soal meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan, tetapi juga soal kebebasan pers (media massa) dan kesetaraan perempuan dan laki-laki, atau kesetaraan gender (Sen, 1999; Nugroho, 2008). Pengalaman mengajarkan, media dapat mencegah dan memutus praktek pembangunan yang diskriminatif, tetapi di sisi lain media juga dapat berlaku diskriminatif terhadap etnis, jenis kelamin, agama, dan kelompok tertentu.

Studi yang dilakukan oleh Yayasan BaKTI untuk Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) menemukan berbagai pemberitaan yang tidak menguntungkan, bahkan mendiskriminasi perempuan. Berita-berita mengenai perempuan umumnya berupa berita seksis, seperti pemerkosaan, pelecehan, dan pencabulan yang menjadikan aparat hukum (terutama polisi dan jaksa) sebagai sumber berita, sehingga perspektif pemberitaan tidak melindungi korban, bahkan menghakimi korban.

Umumnya jurnalis dan media tidak melihat perempuan dan kemiskinan sebagai berita yang menarik dan bernilai jual. Jika perempuan dan kemiskinan menjadi berita, perspektif jurnalis dan media tidak mampu meneropong dari sisi ketidakadilan dan diskriminasi. Berita-berita terkait perempuan bahkan bias dan—entah disadari atau tidak—ikut meneguhkan ketidakadilan dan diskriminasi terhadap perempuan.

Sementara berita mengenai anggota parlemen perempuan (APP) umumnya berupa berita serimoni parlemen (DPR/DPRD), seperti berita mengenai kunjungan kerja parlemen, yang menyelipkan nama APP di dalam berita atau tulisan. Sementara berita-berita parlemen yang prestisius seperti pansus (panitia khusus), panja (panitia kerja), dan rapat badan anggaran sulit sekali menjadi berita dan arena bagi APP.

APP yang menjadi narasumber berita sangat terbatas, bukan hanya karena jumlah APP yang terbatas atau karena tidak berani menjadi narasumber berita, tetapi juga stereotip terhadap APP, yang dianggap sebagai tidak layak atau tidak mampu menjadi narasumber berita. Padahal anggota parlemen laki-laki (APL) yang mayoritas pun, hanya sedikit sekali berani menjadi narasumber berita, dan itu-itu saja.

Di sisi lain, APP mempunyai keterbatasan dalam mengidentifikasi dan mengemas isu agar menarik bagi jurnalis dan media. Karena itu, ketidakberanian APP menjadi narasumber berita bukan hanya soal tidak berani tampil dan berbicara di depan jurnalis, tetapi juga soal yang sangat mendasar, terkait dengan kemampuan mengidentifikasi dan mengemas isu. Faktor ini juga merupakan kelemahan umum yang dialami oleh APL.

Dan jangan lupa! Media massa bukan hanya soal berita, tulisan, dan gambar; tetapi juga soal paradigma dan perspektif jurnalis. Demikian pula informasi dan pengetahuan, keduanya bukanlah sesuatu yang berada di ruang hampa, melainkan berada di arena pertarungan wacana. Banyak sekali pihak mempunyai kepentingan dalam pertarungan wacana, karenanya wacana mengenai perempuan dan kemiskinan selalu tersisih oleh kekuasaan patriarkis, dalam politik, ekonomi, dan sosial-budaya.

### **BaKTI sebagai Penghubung**

Sejak akhir 2012 Yayasan BaKTI sebagai mitra untuk program MAMPU fokus pada penguatan kapasitas APP untuk menghasilkan kebijakan yang memihak kemiskinan (*pro*

*poor*) dan tanggap (*responsive*) gender. BaKTI berprogram di Kota Ambon (Maluku), Kabupaten Bone, Tana Toraja, Maros, dan Kota Pare-Pare (Sulawesi Selatan), Kota Kendari (Sulawesi Tenggara), Kota Mataram dan Lombok Timur (Nusa Tenggara Barat), dan Kabupaten Belu (Nusa Tenggara Timur)

Salah satu *outcome* yang diharapkan dicapai oleh program tersebut adalah meningkatnya wacana publik mengenai 5 (lima) isu MAMPU, yaitu : (1) meningkatkan akses perempuan terhadap program-program perlindungan sosial; (2) meningkatkan akses perempuan pada pekerjaan serta menghilangkan diskriminasi di tempat kerja; (3) memperbaiki kondisi untuk migrasi tenaga kerja perempuan ke luar negeri; (4) memperkuat kepemimpinan perempuan dalam meningkatkan kesehatan ibu dan kesehatan reproduksi; dan (5) memperkuat kepemimpinan perempuan dalam mengatasi kekerasan terhadap perempuan.

Karena itu, BaKTI menjadi penghubung (*intermediary*), terutama antara media dan APP. Ini terkait dengan mandat BaKTI sebagai lembaga yang menjembatani terjadinya pertukaran pengetahuan. Untuk sampai pada tujuan tersebut, BaKTI memfasilitasi terciptanya lingkungan yang memungkinkan (*enabling environment*) bagi setiap pihak untuk dapat bertukar pengetahuan. Ini termasuk melakukan berbagai pelatihan dan diskusi yang dibutuhkan masing-masing pihak.

BaKTI memfasilitasi pertukaran pengetahuan dengan : (a) mengelola jaringan forum media, kelompok konstituen, dan anggota parlemen perempuan; (b) mengelola media komunikasi : Pintar MAMPU, BaKTI News, batukarinfo; dan (c) mengelola *event* pertukaran pengetahuan seperti diskusi praktik cerdas, diskusi media, dan inspirasi BaKTI

Forum media menjadi penting karena dapat memerankan setidaknya dua fungsi, yaitu : *pertama*, fungsi kontrol kepada pemerintah dan parlemen (DPRD) untuk mengoptimalkan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing dalam menjalankan kebijakan yang pro poor dan pro gender, *kedua*, fungsi membangun wacana mengenai persoalan sosial kemasyarakatan khususnya terkait tema MAMPU dan kemiskinan untuk menyuarakannya kepada pengambil kebijakan.

Sementara strategi yang digunakan dalam pembentukan forum media adalah pendekatan secara personal kepada jurnalis yang visioner, independen, dan berkomitmen, serta pendekatan melalui kelembagaan media masing-masing jurnalis.

Dalam kurun waktu lebih dari dua tahun, beberapa capaian cukup menggembirakan, sekalipun untuk mengukur capaian tersebut diperlukan pengukuran indikator yang lebih mendalam. Sebagai contoh, pemberitaan terkait tema-tema yang berhubungan dengan tema MAMPU, isu gender, masalah perempuan dan kemiskinan menjadi wacana publik di tingkat kabupaten/kota. Demikian pula publikasi kegiatan mitra melalui berbagai media mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Media juga menjadi *media pressure* dalam mendorong pengambil kebijakan untuk membuat kebijakan yang berpihak dan perempuan dan masyarakat miskin. Hal ini ditunjukkan dengan adanya tindak lanjut dari Pemerintah Kabupaten Bone terkait dengan penyusunan database kemiskinan. Sehingga pemda kemudian membentuk sebuah Pusat Data Kabupaten Bone dimana database kemiskinan yang telah divalidasi akan dimasukkan dalam PPLS (Program Penyelenggaraan Perlindungan Sosial) 2015. Data ini pun akan mendukung revisi Peraturan Daerah (Perda) Sistem Kesehatan Daerah, Perda Pendidikan Gratis dan penyempurnaan strategi penanggulangan kemiskinan daerah.

Ke depan diharapkan publikasi media memuat pemberitaan mengenai pendapat anggota parlemen dan pemerintah terkait dengan tema MAMPU yang mengikat komitmen untuk segera menindaklanjuti dalam bentuk aksi nyata untuk mengatasi permasalahan

yang diwacanakan media. Sehingga pemberitaan tersebut mendorong pemerintah dan legislatif untuk segera menindaklanjutinya.

Pemberitaan media mengenai perempuan dan kemiskinan juga diharapkan menggunakan perspektif gender, keadilan, dan HAM (hak asasi manusia). Perlu digarisbawahi bahwa, berita mengenai perempuan bukan soal siapa dan di mana perempuan itu berada, tetapi soal siapa yang menulis dan media yang memuatnya. (CAROLINE TUPAMAHU, *Direktur Eksekutif Yayasan BaKTI*)

### (34)

#### **Anggota Parlemen Perempuan dan Media**

Pada 22-24 Oktober 2015 Program Mentorship MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) Yayasan BaKTI (Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia) melakukan *coaching* anggota parlemen perempuan (APP) Bone tentang Komunikasi Media. Peserta *coaching* sebanyak empat orang, yaitu Hj. A. Samsidar Ishak, A. Andriana, Jusmiah Sudirman, dan Hj. Mintayu Samsuddin. Keempat peserta adalah anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kabupaten Bone.

Kegiatan yang berlangsung di dua tempat ini dibuka oleh Hj. A. Samsidar Ishak, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Bone, mewakili Ketua DPRD Kabupaten Bone. Kegiatan hari pertama dilaksanakan di Ruang Rapat Ketua DPRD Kabupaten Bone, Kantor DPRD Kabupaten Bone. Dalam sambutannya, Hj. A. Samsidar Ishak menyatakan bahwa, jumlah APP di DPRD Bone yang hanya enam orang tidak menghalangi mereka untuk berbuat lebih banyak dan lebih baik untuk masyarakat, terutama untuk perempuan. Namun untuk melakukan dan berbuat yang terbaik, APP harus mempunyai pengetahuan dan ketrampilan, termasuk pengetahuan dan ketrampilan berkomunikasi dengan media.

Media merupakan lembaga yang sangat kuat dalam memengaruhi opini publik. Sementara di pihak lain, APP belum sepenuhnya memanfaatkan media dalam melakukan tugas-tugas sebagai anggota DPRD. Karena itu, menurut Hj. A. Samsidar Ishak, APP

harus memanfaatkan kegiatan ini untuk meningkatkan kemampuan dalam bermitra dengan media.

Sementara Program Officer Program Mentorship MAMPU-BaKTI, Ruslan Rahman menjelaskan bahwa, kegiatan *coaching* APP tentang komunikasi media ini dilakukan di dua tempat, yaitu di Bone dan Ambon. Kegiatan ini diharapkan meningkatkan kemampuan APP dalam berkomunikasi dengan media massa, sehingga dapat mendukung tugas APP sebagai anggota DPRD dan memperjuangkan isu-isu MAMPU dalam kebijakan di DPRD dan pemerintah.

### **Diskusi Tema MAMPU dan Kekerasan terhadap Perempuan**

Kegiatan ini difasilitasi oleh Luna Vidya. Pada hari pertama (22 Oktober 2012) peserta *coaching* difasilitasi Luna Vidya untuk mendiskusikan tema-tema MAMPU, dengan mendalami kekerasan terhadap perempuan. Diskusi ini mengambil kasus pembunuhan terhadap Amel, anak perempuan berumur 4 bulan yang dibunuh dengan cara dikubur hidup-hidup.

Diskusi ini menarik karena dari pengamatan terhadap media, baik media nasional maupun media lokal, fokus pemberitaan hanya melihat dari sisi salah satu pelaku (Arman alias Lesong Bin Ruddin) sebagai pelaku utama yang belajar ilmu hitam. Sehingga pemberitaan tidak menyorot pada perspektif lain.

Peserta diminta untuk membedah kasus pembunuhan tersebut dari perspektif yang lebih luas, seperti kemiskinan, hak asasi manusia (HAM), perempuan, dan hak-hak anak. Dari hasil bedah kasus tersebut, peserta *coaching* tersadar bahwa media menggiring pemahaman publik hanya dari satu sisi sehingga banyak informasi penting yang tidak tersampaikan.

Salah satu peserta, Jusmiah Sudirman mengemukakan bahwa, ternyata pemberitaan media mengenai Kasus Ameli lebih menyorot pada masalah ilmu hitam, tidak menyorot hal-hal lain yang lebih penting dan berguna untuk masyarakat, dan seharusnya diperhatikan oleh pemerintah dan DPRD. “Diskusi seperti ini sangat berguna bagi kami anggota DPRD, sehingga suatu saat dapat menganalisis kasus dan permasalahan dari sudut lain yang lebih luas” Demikian Jusmiah Sudirman menambahkan.

Pada hari pertama, peserta diminta untuk membuat press release mengenai Kasus Amel dengan pendekatan kemiskinan, HAM, perempuan, dan hak-hak anak sebagai praktik. Materi tersebut juga akan digukan sebagai latihan konferensi pers dengan jurnalis pada hari ketiga.

### **Diskusi Dengan Jurnalis**

Pada hari kedua dan ketiga, kegiatan *coaching* dilaksanakan di Rumah Makan Cobek Sari Watampone. Di hari kedua, peserta *coaching* berdiskusi dengan Bahtiar, Ketua Forum Media Pabbicara Kabupaten Bone, yang juga koresponden Metro TV. Bahtiar mengemukakan kerja-kerja jurnalis dan teknik bagaimana narasumber menghadapi jurnalis.

Menurut Bahtiar, wartawan adalah profesi yang dibatasi oleh waktu (*deadline*) dan tempat, sehingga wartawan harus mendapat berita yang menarik dan harus disajikan dalam waktu cepat dan ruang yang terbatas. Jadi wartawan harus menulis hal-hal penting yang dianggap bernilai berita dan menarik publik. Karena itu, narasumber harus memberikan informasi yang padat dan tepat, sehingga si wartawan tidak menginterpretasi lain.

Bagi Bahtiar, APP dan anggota DPRD tidak harus menghindari dari wartawan, tetapi harus dekat dengan wartawan. Jika anggota DPRD mampu memberikan informasi yang padat dan bernilai berita, maka anggota DPRD tersebut akan selalu dicari oleh wartawan.

### **Membuat Press Release**

Di hari ketiga, peserta *coaching* mendiskusikan hasil kerja menjadi tugas yang diberikan pada hari pertama, press release. Untuk diskusi dan perbaikan materi press release difasilitasi oleh M. Ghufuran H. Kordi K., Database & Publikasi Officer MAMPU-BaKTI. Peserta *coaching* diberikan kiat-kiat untuk bisa membuat press release sederhana dan singkat, namun memberikan informasi dan pespektif yang lebih mencerahkan.

Perspektif media mengenai kasus-kasus perempuan dan anak, seperti Kasus Amel, menurut M. Ghufuran H. Kordi K., masih menempatkan perempuan sebagai pihak yang selalu dirugikan. Media umumnya tidak menyorot kasus-kasus perempuan dan anak dari sudut hak-hak perempuan, gender, dan hak-hak anak, sehingga tampilan berita tidak menggugah pemirsa dan pembaca untuk berempati, di samping tidak merugikan perempuan dan anak. Di sisi lain, pemerintah tidak mempunyai tambahan informasi untuk membuat kebijakan dan program yang lebih baik untuk mencegah peristiwa-peristiwa lanjutan yang merugikan dan mengorbankan perempuan dan anak.

Pada hari ketiga atau hari terakhir ini, peserta *coaching* mempraktikkan konferensi pers dengan jurnalis dari media cetak dan elektronik Bone. Dari evaluasi dari praktik konferensi pers, Luna Vidya menyampaikan kepada APP untuk : (1) menyampaikan point-point penting yang bisa langsung ditangkap jurnalis; (2) tidak memposisikan diri bertahan, baik dengan bahasa tubuh maupun pernyataan di depan jurnalis; (2) usahakan mempelajari dan menguasai materi konferensi pers, wawancara, atau release.

Kegiatan ini diapresiasi oleh peserta *coaching*. Berikut pernyataan Hj. Mintayu Samsuddin, “pelatihan seperti baik sekali bagi saya yang merupakan anggota DPRD baru, saya berterima kasih kepada Program MAMPU dan BaKTI yang telah melatih kami untuk bisa dan berani berinteraksi dengan media dan jurnalis. Sebagai anggota DPRD yang setiap saat bertemu dengan wartawan, maka *coaching* ini membuat saya lebih siap dan berani ketika diwawancarai wartawan.”

Sementara Luna Vidya, fasilitator *coaching* menyatakan, sangat mengapresiasi keempat peserta tersebut. Semangat belajar yang ditujukan oleh keempat peserta memberi harapan bahwa, APP bisa setara dengan anggota DPRD laki-laki dan dapat berbuat lebih baik untuk rakyat dan perempuan. (M. GHUFRAN H. KORDI K., Database & Publikasi Media Officer Program MAMPU-BaKTI).

## SUMBER TULISAN

- (1) APP, Minoritas di Parlemen (*Posko Malut, 19 November 2014*)
- (2) Berharap pada Anggota Parlemen Perempuan (*Tribun Timur, 06 Agustus 2014*)
- (3) Anggota Parlemen Perempuan, Bukan Pelengkap (*Tribun Timur, 16 Agustus 2014*)
- (4) Anggota Parlemen Perempuan di KTI, antara Harapan dan Realitas (*BaKTINews No. 99 Maret-April 2014*)
- (5) Bagaikan Perempuan di Sarang “Penyamun” (*Kertas Kerja Program MAMPU-Yayasan BaKTI*)
- (6) Kartini, Dulu dan Kini (*sumber tidak terlacak*)
- (7) Perempuan Sulawesi Selatan (*Fajar, September 2013*)
- (8) Di Ujung Terowongan, Pasti ada Cahaya (*BaKTINews No. 97 Januari-Februari 2014*)
- (9) Program MAMPU Memperkuat APP! (*BaKTINews No. 101, September-Oktober 2014*)
- (10) Mengubah Mimpi melalui Penguatan Politik Perempuan (*Kertas Kerja Program MAMPU-Yayasan BaKTI*)
- (11) Memperkuat Anggota Parlemen dengan Mentoring (*BaKTINews No. 119, November-Desember 2015*)
- (12) Tatib Partisipatif Ala DPRD Parepare (<http://bakti.or.id/berita/>)
- (13) Mendekatkan Parlemen dengan Rakyat (*BaKTINews No. 107 November-Desember 2014*)
- (14) Perda Bukan Sekadar Arsip (*belum dipublikasi*)
- (15) Mendorong Implementasi Peraturan Daerah (*BaKTINews No. 117 Oktober-November 2015*)
- (16) Agar Pemilih tidak Sekadar Angka (*Posko Malut, 25 November 2014*)
- (17) Konstituen Berdaya, Anggota Parlemen Kuat (*BaKTINews No. 106 Oktober-November 2014*)
- (18) Membuka Ruang Bagi Masyarakat Kritis (*BaKTINews No. 113 Mei-Juni 2015*)
- (19) Tidak Selalu Menunggu Uluran Tangan Negara (*belum dipublikasi*)
- (20) Reses Partisipatif di Parepare (*BaKTINews No. 117 September-Oktober 2015*)
- (21) Murni, Aktivistis Perempuan dari Desa Wollangi (*belum dipublikasi*)
- (22) Ika, Menginginkan Perempuan Bersuara (*BaKTINews No. 114 Juli-Juli 2015*)

- (23) Diskriminasi Perempuan di Tempat Kerja (*Koran Sindo, 20 September 2014*)
- (24) Pekerja Migran Perempuan (*Tribun Timur, 13 Mei 2015*)
- (25) Pekerja Rumahan, Siapa Peduli? (*Suara Maluku, 02 April 2015*)
- (26) Diskriminasi dan Kekerasan (*Posko Maluku, 11 Desember 2014*)
- (27) Kekerasan terhadap Perempuan, Bukan dari Langit! (*Koran Sindo, 23 September 2014*)
- (28) Ketika Hukum tidak Memihak Perempuan (*Posko Maluku, 04 Desember 2014*)
- (29) Perempuan Miskin dan Perlindungan Sosial (*Koran Sindo, 04 Oktober 2014*)
- (30) Kesehatan Reproduksi Perempuan (*Tribun Maluku, 12 Maret 2015*)
- (31) Reses Kesehatan Reproduksi (*belum dipublikasi*)
- (32) Media dan Kebijakan Publik (*BaKTINews No. 110 Februari-Maret 2015*)
- (33) Media, Jurnalis, dan Perempuan (*Tulisan ini merupakan pengembangan presentasi yang disampaikan pada Konferensi Nasional Perempuan Inspiratif di Gedung Nusantara IV DPR RI, Jakarta 20-21 Mei 2015, dimuat BaKTINews No. 114, Juni-Juli 2015*)
- (34) Anggota Parlemen Perempuan dan Media (*BaKTINews No. 118 Oktober-November 2015*)

## TENTANG EDITOR



**LUSIA PALULUNGAN**, lahir di Makassar, Sulawesi Selatan, adalah seorang aktivis perempuan dan advokat yang juga aktif sebagai narasumber/pembicara, fasilitator dan konsultan terkait dengan pemberdayaan perempuan, gender dan kemiskinan, hak dan perlindungan anak, hukum dan hak asasi, keterwakilan perempuan, dan pergarusutamaan gender dalam pembangunan. Pendidikan formal yang pernah ditempuh, antara lain SD Katolik Mamajang 1 Makassar, SMP Katolik Garuda Makassar, SMA Negeri 5 Makassar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (UNHAS) Makassar; dan saat ini sementara studi pada Program Studi Gender dan Pembangunan Pasca Sarjana UNHAS Makassar.

Dikenal sebagai pengacara/advokat untuk bantuan hukum sejak Desember 1998 hingga sekarang. Aktif menangani kasus dan mendampingi Kekerasan terhadap Perempuan/Anak (KtP/KTA), memberikan bantuan hukum serta advokasi kebijakan. Pernah bergabung dengan LBHP2I (Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan Indonesia) dan menjabat sebagai Direktur LBH APIK (Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan) Makassar.

Menulis makalah dan materi pelatihan, yang beberapa di antaranya dimuat Majalah BaKTINews dan diterbitkan dalam bentuk buku bersama penulis lain.



**M. GHUFRAN H. KORDI K.**, lahir 26 Januari 1973 di Desa Tabapoma, Bacan Timur, Maluku Utara, adalah seorang aktivis, pekerja sosial, peneliti, penulis, fasilitator pelatihan, narasumber/pembicara, konsultan pembangunan dan

pemberdayaan masyarakat, akuakultur (budi daya perairan/perikanan), dan lingkungan. Pendidikan formal yang pernah ditempuh, antara lain SD Negeri, Tabapoma; Madrasah Ibtidaiyyah Alkhairaat, Tabapoma; Madrasah Tsanawiyah Alkhairaat, Ternate; Madrasah Aliyah Alkhairaat, Ternate, Maluku Utara; Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar; dan Sekolah Tinggi Ilmu Kesejahteraan Sosial (STIKS) Makassar.

Dikenal sebagai seorang ensiklopedis, karena bidang yang digeluti begitu luas. Selain menggeluti ilmu-ilmu perikanan, kelautan, dan ekologi (lingkungan), juga mendalami kesejahteraan sosial, sosiologi, hak dan perlindungan anak, gender dan hak perempuan, kaum minoritas dan disabilitas, dan pemberdayaan masyarakat.

Belajar menulis sejak di bangku Madrasah Aliyah Alkhairaat, Ternate. Hingga kini terus menulis dan telah menghasilkan puluhan artikel, esai, makalah, *policy brief*, laporan penelitian, dan buku yang mencakup bidang-bidang di atas. Buku yang ditulisnya telah mencapai sembilan lusin dan diterbitkan oleh beberapa penerbit di Surabaya, Semarang, Yogyakarta, Jakarta, Bandung, dan Makassar.



MUH. TAUFAN RAMLI, lahir 15 Mei 1973 adalah alumni Fakultas Pertanian Universitas Hasanuddin (UNHAS) Makassar. Pernah bekerja di Plan Internasional, Tim Penyusun SPM untuk Anak Berhadapan dengan Hukum dan Sistem Perlindungan Anak di Aceh kerjasama antara Pemerintah Aceh dan UNICEF Banda Aceh, dan OXFAM. Saat ini bekerja di Yayasan BaKTI untuk Program MAMPU (Maju Perempuan Indonesia untuk Penanggulangan Kemiskinan) sebagai monev officer.

Bidang keahliannya meliputi monitoring dan evaluasi program, sistem perlindungan anak, gender, community development, Phase out Program, jaringan, dan fasilitator pelatihan.

Tahun 2001-2004 bertugas di Jeneponto, Takalar, Makassar (Sulawesi Selatan) dan Grobogan (Jawa Tengah). Tahun 2002-2004 menjadi Trainnter CCCD (*Child Centered Community Development*) Plan Internasional. Tahun 2005-2006 sebagai PO Respon Bencana Tsunami di Aceh. Tahun 2006-2008 sebagai Spesialis Perlindungan Anak pada Respon Bencana Tsunami di Aceh. Tahun 2008 – 2010 sebagai Program Manager untuk Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Bencana Tsunami di Aceh Plan Internasional. Tahun 2011-2013 menjadi Konsultan Gender OXFAM Makassar, dan Spesialis Monitoring dan Evaluasi INCEP.(\*\*\*)

**Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI)**

Jl. H.A.Mappanyukki No 32, Makassar 90125

T. (62-411) 832228 / 833383, F. (62-411) 852416

[www.bakti.or.id](http://www.bakti.or.id)