

Laporan Riset Kepemimpinan Politik Delapan Kepala Daerah Perempuan: Tarik Ulur Relasi dan Identitas

Penulis :
Mia Novitasari
Roni
Dirga Ardiansa

Cakra Wikara Indonesia
2021



Kingdom of the Netherlands

Laporan Riset

Kepemimpinan Politik Delapan Kepala Daerah Perempuan: Tarik Ulur Relasi dan Identitas

Tim Penulis:

**Mia Novitasari
Roni
Dirga Ardiansa**



Kingdom of the Netherlands

2021

Laporan Riset

**Kepemimpinan Politik Delapan Kepala Daerah Perempuan :
Tarik Ulur Relasi dan Identitas**

Oleh : Tim Cakra Wikara Indonesia
Copyright © Cakra Wikara Indonesia

Tata Letak dan Desain Sampul : Cakra Wikara Indonesia

Diterbitkan oleh :

Cakra Wikara Indonesia

Gedung Adotel, Lantai Dasar GF1
Jl. Tebet Timur Dalam Raya No.137
Jakarta Selatan 12820

Website : <https://cakrawikara.id/>
Email : cwi@cakrawikara.id
Instagram : @cakrawikara
Twitter : @CakraWikara
Facebook : Cakra Wikara Indonesia
LinkedIn : Cakra Wikara Indonesia

Cetakan pertama : Desember 2021

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengutip dan memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku
ini dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit

ISBN 978-602-53037-5-3 (PDF)

Daftar Isi

Daftar Isi	i
Daftar Tabel	ii
Daftar Grafik	ii
Kata Pengantar	iii
Bab I Pendahuluan	1
I.1 Permasalahan	3
I.2 Pertanyaan Penelitian	4
I.3 Metodologi.....	4
Bab II Strategi Kepala Daerah Perempuan: Negosiasi Identitas Gender dalam Masa Pencalonan, Kampanye dan Kepemimpinan	6
II. 1. Bias Tafsir Agama terhadap Pemimpin Perempuan.....	6
II.2. Bias dalam Pandangan Masyarakat dan Pemberitaan Media.....	8
II.3. Bias dalam Cara Pandang terhadap Kepala Daerah Perempuan Berlatar Belakang Kekerabatan.....	10
Bab III Pragmatisme Partai Politik dalam Pencalonan dan Kampanye Kepala Daerah Perempuan	12
III.1. Peran DPP dan Faktor Elektabilitas dalam Pencalonan Perempuan	12
III.2. Pencalonan Kepala Daerah Perempuan: antara Kader dan Non-Kader.....	14
III.3. Organisasi Kemasyarakatan dan Kelompok Akar Rumput sebagai Mesin Politik Pemenangan Kepala Daerah Perempuan.....	15
Bab IV Keberagaman Pola Kepemimpinan dan Kebijakan Kepala Daerah Perempuan 17	
IV.1. Kepemimpinan Perempuan dalam Birokrasi Pemerintahan Daerah	17
IV.2. Ciri Kebijakan dan Program Kepala Daerah Perempuan	19
IV.3. Komunikasi Politik Kepala Daerah Perempuan dan Relasinya dengan Media.....	20
IV.4. Dinamika Hubungan Kepala Daerah Perempuan dengan Partai dan DPRD	22
BAB V Kesimpulan dan Rekomendasi	24
V.1. Kesimpulan	24
V.2. Rekomendasi.....	25
Daftar Pustaka	26

Daftar Tabel

Tabel 1. Peraturan Pemilihan Kepala Daerah.....	1
Tabel 2. Matriks Informan Kepala Daerah Perempuan.....	5
Tabel 3. Perbandingan Jumlah Calon Perempuan dan Laki-Laki pada 4 Masa Pilkada Serentak...13	

Daftar Grafik

Grafik 1. Angka Persentase Pencalonan Perempuan Selama Empat Kali Pilkada Serentak.....	7
---	---

Kata Pengantar

Buku ini merupakan hasil riset Cakra Wikara Indonesia (CWI) tentang Kepemimpinan Perempuan Dalam Pemerintahan Daerah yang dilakukan sejak November 2019 sampai dengan November 2020. Hasil riset mencatat beberapa temuan penting. Perempuan kepala daerah kerap kali dituntut untuk melakukan negosiasi identitas gendernya sebagai strategi mengatasi hambatan dan tantangan yang dihadapi sejak masa pencalonan, kampanye hingga kepemimpinannya. Setidaknya terdapat tiga kondisi yang membuat perempuan harus melakukan negosiasi identitas gendernya. Pertama, karena adanya bias tafsir agama terhadap pemimpin perempuan. Kedua, adanya bias dalam pemberitaan media dan juga pandangan masyarakat terkait urusan privat maupun publik kepala daerah. Ketiga, persepsi yang bias gender terhadap perempuan kepala daerah yang memiliki latar belakang kekerabatan yang dianggap tidak memiliki kepemimpinan atau otonomi dalam menentukan kebijakan; hal yang tidak dialami oleh laki-laki yang sama-sama memiliki latar belakang kekerabatan.

Kepala daerah perempuan menghadapi berbagai tantangan sejak proses kontestasi sampai masa kepemimpinannya. Tantangan terbesar datang dari partai politik, yang sebenarnya memiliki peran kunci dalam memberikan tiket pencalonan bagi calon kepala daerah perempuan yang mengambil jalur pencalonan oleh partai politik. Namun demikian dalam masa kampanye sampai saat terpilih, perempuan justru memperoleh dukungan besar dari kelompok-kelompok perempuan, tim independen yang dibentuk secara mandiri, jaringan relawan dan kalangan masyarakat akar rumput lainnya.

Penting untuk dicatat bahwa dalam konteks pilkada langsung, para perempuan potensial kerap enggan menapak karir menjadi pemimpin bukan karena kapasitas maupun prestasi namun karena enggan menghadapi *stereotyping* dan stigma yang memojokkan perempuan. *Stereotyping* dan stigma ini berspektrum luas, mulai dari sorotan tentang kehidupan personal, tata kelola pekerjaan yang kerap dikritisi bias gender dan dilabeli 'emosional'. Belum lagi tantangan dari kalangan media massa yang menuntut para politisi perempuan bersedia meluangkan waktu wawancara lebih panjang dengan gaya "sebagaimana politisi laki-laki".

Terkait kekerabatan, CWI berpandangan bahwa pertalian kekerabatan mencederai tahap rekrutmen politik, namun tidak tepat jika kemudian disoroti sebagai problem khas politisi perempuan. Pertalian kekerabatan lebih tepat dilihat sebagai indikasi buruknya proses rekrutmen politik dan potensi berkembangnya politik patronase karena kuatnya kemungkinan terjadi politik balas jasa dan perpanjangan tangan kekuasaan lama yang monopolistik. Riset ini menemukan bahwa kepala daerah perempuan yang terpilih setelah masa jabatan suami selama dua periode berakhir, ternyata tidak otomatis meneruskan atau melestarikan kuasa politik "peninggalan" suaminya. Mereka dapat mendorong kebijakan transformatif hasil inisiatif sendiri, yang menunjukkan perbedaan gaya kepemimpinan dan orientasi kebijakan dibandingkan suami mereka.

Dalam kajian tentang kebijakan publik maupun tentang pemimpin pada beragam lembaga pengambil kebijakan dengan menggunakan perspektif gender, keberpihakan adalah hal penting. Keberpihakan dikedepankan dalam menyusun rencana dan pelaksanaan kajian untuk upaya lebih jauh mendorong penguatan kepemimpinan perempuan. Peningkatan jumlah perempuan penting, demikian juga identifikasi masalah dan tantangan, sehingga jawaban masalah dan strategi dapat dirumuskan untuk menguatkan kepemimpinan politik

perempuan di berbagai ranah.

Bagi CWI, pentingnya penguatan kepemimpinan perempuan bukan hanya pada angka tapi juga mendorong proses berbeda dalam pembuatan kebijakan. Perbedaan ini terletak pada *gender responsiveness* atau sensitivitas atas perbedaan relasi gender yang nyata di masyarakat, yang menjadi harapan yang diletakkan pada pemimpin perempuan terpilih. Harapan besar berada pada kepala daerah perempuan untuk tidak ragu memberikan perbedaan dalam pengambilan keputusan, bukan hanya karena persoalan kesetaraan angka yang harus dikoreksi, namun juga kepekaan dalam membuat prioritas pada agenda-agenda pengambilan kebijakan, pembuatan anggaran dan program pembangunan yang lebih berpihak, lebih setara dan lebih non-diskriminatif bagi beragam kelompok masyarakat. Selain itu kepala daerah perempuan dapat menjadi panutan bagi masyarakat bahwa perempuan memang benar-benar membawa perbedaan ketika dipercayakan menjadi pemimpin dan membuat keputusan-keputusan yang berpihak.

CWI menyampaikan terima kasih kepada para kepala daerah perempuan yang berhasil ditemui untuk riset ini, yaitu Ibu Khofifah Indar Parawansa (Gubernur Jawa Timur), Ibu Sri Sumarni (Bupati Grobogan, Jawa Tengah), Ibu Faida (Bupati Jember, Jawa Timur), Ibu Mirna Annisa (Bupati Kendal, Jawa Tengah), Ibu Cellica Nurrachadiana (Bupati Karawang, Jawa Barat), Ibu Anne Ratna Mustika (Bupati Purwakarta, Jawa Barat), dan Ibu Dewanti Rumpoko (Walikota Batu, Jawa Timur). Terima kasih juga kami sampaikan kepada para mitra kerja CWI di berbagai wilayah riset yang telah banyak membantu dalam proses pengumpulan data. Seluruh rangkaian riset ini terlaksana dengan dukungan penuh dari Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Indonesia. Tim Peneliti CWI berterima kasih atas dukungan yang telah diberikan. Seluruh isi laporan riset yang merupakan substansi buku ini merupakan tanggung jawab dan refleksi pemikiran tim peneliti CWI. Semoga pembaca dapat memetik manfaatnya.

Jakarta, 15 Desember 2021

anna margret
Ketua Cakra Wikara Indonesia

Bab I

Pendahuluan

Pemilihan umum untuk memilih secara langsung anggota legislatif dan kepala eksekutif di Indonesia mulai dilaksanakan sejak tahun 2004. Pada Pemilu 2004, untuk pertama kalinya pemilih dapat memilih secara langsung calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat baik di tingkat nasional (DPR RI) maupun provinsi (DPRD Provinsi) dan kabupaten/kota (DPRD Kabupaten Kota) melalui penerapan sistem proporsional daftar terbuka. Pada pemilu 2004 untuk pertama kalinya pemilih juga memilih secara langsung calon presiden dan wakil presiden. Sementara itu pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung pertama kali dilakukan pada tahun 2005.

Sistem pemilihan secara langsung membuka ruang dan kesempatan bagi perempuan dalam kontestasi untuk meraih jabatan politik. Perempuan dapat hadir sebagai pemimpin di pemerintahan daerah dan meningkat keterwakilannya pada DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ranah lembaga legislatif mengenal aturan afirmasi yang pertama kali dimuat dalam pasal yang bersifat menghimbau dalam Undang-Undang Pemilu untuk Pemilu 2004. Aturan afirmasi ini kemudian mengalami penguatan dalam UU Pemilu menjelang Pemilu 2009, Pemilu 2014 dan Pemilu 2019, serta dalam Peraturan Komisi Pemilihan (PKPU) yang mengatur penyelenggaraan Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Data menunjukkan penerapan kebijakan afirmatif dalam pencalonan dengan sistem proporsional daftar terbuka menghasilkan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI dalam empat masa pemilu legislatif: 11% pada Pemilu 2004, 18% pada Pemilu 2009, 17% pada Pemilu 2014, hingga mencapai 20% pada Pemilu 2019.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pilkada telah beberapa kali mengalami perubahan. Berbagai peraturan ini belum ada yang memuat pasal afirmasi. Semua peraturan terkait pilkada masih bersifat netral gender. Tabel di bawah ini menunjukkan berbagai peraturan yang mengatur pilkada tersebut:

Tabel 1
Peraturan Pemilihan Kepala Daerah

No	Peraturan	Judul
1.	UU No.22/2014	Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
2.	UU No.1/2015	Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
3.	UU No.8/2015	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
4.	UU No.10/2016	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

No	Peraturan	Judul
5.	Perpu No.2/2020	Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
6.	UU No.6/2020	Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang

Sumber: KPU diolah oleh tim penulis CWI

Penyelenggaraan Pilkada dalam kurun waktu 2005 sampai dengan 2014 didasarkan pada berakhirnya masa jabatan kepala daerah di masing-masing wilayah. Pada masa ini, tiap daerah telah melaksanakan dua kali pilkada dengan waktu penyelenggaraan yang berbeda-beda antar daerah. Rangkaian pilkada pertama dilangsungkan dalam kurun waktu 2005-2010, dan periode kedua dalam kurun waktu 2010-2014. Perubahan penyelenggaraan pilkada menjadi secara serentak dilakukan pertama kali pada tahun 2015. Dengan demikian penyelenggaraan pilkada langsung secara serentak telah dilakukan di tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020.

Data pencalonan dalam pilkada serentak menunjukkan bahwa pada tahun 2015 hanya terdapat 124 perempuan dari 1654 calon (7,26%) di 269 daerah yang menyelenggarakan pilkada. Pada pilkada serentak tahun 2017 hanya terdapat 45 perempuan dari total 620 calon (7,26%) di 101 daerah. Sementara pada tahun 2018 hanya terdapat 94 perempuan dari 1044 calon (9%) di 171 daerah yang melangsungkan pilkada. Pada pilkada serentak tahun 2020 juga hanya terdapat 159 perempuan dari 1482 calon (10,73%) di 270 daerah.

Data hasil pilkada serentak menunjukkan pada Pilkada 2015 terdapat 23 calon kepala daerah perempuan yang terpilih (8,36%). Pada Pilkada 2017 terdapat 10 perempuan yang terpilih (7,43%). Pilkada serentak 2018 menghasilkan 15 perempuan yang terpilih (8,77%). Sementara itu hasil Pilkada 2020 menunjukkan terdapat 27 perempuan yang terpilih (11,02%).¹ Angka pencalonan dan angka calon kepala daerah terpilih menunjukkan tren meningkat namun bergerak sangat lambat. Secara umum, baik jumlah perempuan calon maupun jumlah perempuan terpilih sebagai kepala daerah jauh lebih rendah daripada laki-laki.

Riset yang dilakukan CWI berangkat dari fakta masih rendahnya jumlah perempuan calon kepala daerah serta minimnya jumlah perempuan terpilih sebagai kepala daerah. Kajian mengenai kepala daerah perempuan berikut berbagai tantangan yang harus dihadapi perempuan serta faktor pendukung kepemimpinannya masih sangat minim dilakukan. Salah satunya adalah riset yang dilakukan oleh Tim Gender dan Politik pada Pusat Penelitian Politik LIPI secara longitudinal mencakup kurun waktu 2015 sampai 2018. Riset ini berupaya mengkaji secara komprehensif faktor-faktor yang mempengaruhi kemenangan perempuan dalam pilkada (Dewi et al., 2020).

Rangkaian riset yang dilakukan Kurniawati Dewi dan tim peneliti LIPI mencakup aspek agama, budaya, dan latar belakang kepala daerah perempuan baik yang berlatar belakang ikatan kekerabatan maupun kader partai. Kriteria kepala daerah dalam kajian oleh Tim peneliti LIPI yaitu perempuan berlatar kader partai politik, perempuan dengan latar belakang kekerabatan, dan

¹ Data Pilkada 2020 masih mencakup 236 wilayah dari total 270 wilayah dengan basis data berita acara, SK Penetapan Rekapitulasi dan SK Penetapan Pasangan Terpilih yang dikeluarkan oleh KPU.

perempuan kader partai yang memiliki hubungan kekerabatan. Secara keseluruhan Tim Gender dan Politik LIPI meneliti 7 kepala daerah yang tersebar di Sumatera, Jawa, Bali, Kalimantan, dan Nusa Tenggara, terdiri dari 5 orang berlatar belakang ikatan kekerabatan dan 2 orang kader partai.

Temuan riset Tim Gender dan Politik LIPI tahun 2020 berupaya mengenali pola kandidasi berdasarkan tipologi oleh Hinojosa. Hinojosa berpendapat bahwa perempuan lebih berpeluang dicalonkan pada tipologi eksklusif-tersentralisasi yakni jika pengambilan keputusan tentang pencalonan dilakukan secara terbatas, terpusat di tangan satu atau segelintir orang. Sementara temuan riset Tim Gender dan Politik LIPI pada 7 kepala daerah perempuan menunjukkan kandidasi mereka berada pada tipologi (pseudo) inklusif-tersentralisasi. Ini berlaku baik untuk kepala daerah yang berlatar belakang kekerabatan maupun kader partai politik. Hal ini mengacu pada temuan mereka menunjukkan melihat proses seleksi yang bersifat terbuka dan melibatkan tim seleksi yang terdiri dari cukup banyak orang di tingkat pusat atau nasional. Hal ini membuka peluang bagi pencalonan perempuan sebagai kepala daerah (Kurniawati et al., 2020).

Temuan Tim Gender dan Politik LIPI menunjukkan keuntungan dan peluang lebih baik bagi perempuan yang memanfaatkan ikatan kekerabatan untuk mengatasi hambatan finansial, ketrampilan, pengalaman, dan jejaring. Ini merujuk pada premis *familial ties* / ikatan kekerabatan (Richter, 1990;1991) bahwa kemunculan dan kemenangan para perempuan politisi difasilitasi dan dipengaruhi oleh figur politisi laki-laki. Sementara perempuan berlatar belakang kader partai juga dianggap memiliki keuntungan dari statusnya tersebut. Status ini dapat membantu perempuan menembus proses kandidasi dalam pilkada yang cenderung netral gender. Status tersebut juga menjadi pertimbangan bagi partai untuk memangkas proses pengambilan keputusan dalam kandidasi perempuan. Perempuan kader partai dinilai telah memiliki modal yang cukup kuat terutama dalam hal basis dukungan, terlebih ketika mereka mampu menduduki posisi strategis dalam partai.

I.1 Permasalahan

Riset yang dilakukan CWI berangkat dari pemahaman bahwa pengalaman khas perempuan dari beragam latar belakang serta konteks sosial politik dan budaya yang berbeda membentuk peta jalan mendapatkan kekuasaan politik secara berbeda. Hal ini juga turut memengaruhi bagaimana karakteristik atau gaya kepemimpinan dan juga konsekuensi kebijakan mereka (Genovese and Steckenrider, 2013).

Berbagai studi kepemimpinan perempuan telah memetakan berbagai hambatan perempuan mendapatkan jabatan politik meliputi faktor struktur politik, faktor sosial dan budaya politik, serta berbagai diskriminasi terhadap perempuan. Perempuan yang berhasil meraih posisi politik dianggap mampu menemukan cara untuk mengatasi bias struktur dan norma serta berbagai hambatan yang membatasi perempuan. (Genovese and Steckenrider, 2013).

Tim peneliti CWI berupaya mengkaji bagaimana kepala daerah perempuan terpilih mampu mengatasi tantangan yang berasal dari partai politik, pemuka agama, ormas, media, dan birokrasi pemerintahan pada struktur politik yang patriarki dan maskulin. Upaya perempuan mengatasi tantangan akan dilihat pada tiga fase yang meliputi masa pencalonan, masa kontestasi/kampanye, hingga setelah terpilih dan memimpin. Peran partai politik dalam struktur politik di Indonesia begitu dominan dalam tahapan pencalonan, pemenangan, dan kepemimpinan perempuan. Untuk itu penelitian ini ingin melihat secara khusus dinamika hubungan kepala daerah perempuan dengan partai politik mulai dari fase pencalonan sampai kepemimpinan dengan berbagai latar belakang perempuan baik sebagai kader partai, berlatar ikatan kekerabatan, profesional maupun birokrat.

I.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, riset ini berupaya menjawab dua pertanyaan berikut:

1. Bagaimana strategi perempuan kepala daerah dalam berelasi dengan partai, konstituen dan birokrasi yang relevan di pemerintahan daerah; terutama di tiga tahapan utama pencalonan, proses kampanye, dan setelah terpilih?
2. Apa yang menjadi karakter khas kepemimpinan perempuan di pemerintahan daerah; termasuk di dalamnya keragaman latar belakang dan kategori sosial yang melekat pada dirinya?

I.3 Metodologi

Riset ini menggunakan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan kepala daerah perempuan., Tim peneliti CWI juga melakukan *focus group discussion* (FGD) dan wawancara dengan berbagai pihak seperti anggota DPRD, pengurus partai politik, pengurus ormas perempuan, aktivis masyarakat sipil serta jurnalis di delapan wilayah riset. Pengumpulan data dilakukan dari November 2019 sampai dengan November 2020.

Tim peneliti CWI juga mengumpulkan dan menganalisis data kuantitatif untuk melihat tren data pencalonan maupun keterpilihan perempuan dalam pilkada. Data-data kuantitatif tersebut didapatkan dari data KPU yang kemudian diolah CWI. Data ini meliputi data jumlah calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta data jumlah kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada pilkada serentak tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020. UU No. 10 Tahun 2016 mengatur bahwa pencalonan kepala daerah dapat dilakukan melalui pencalonan oleh partai politik atau gabungan partai politik, serta pencalonan melalui jalur perseorangan. Riset ini berfokus pada kepala daerah perempuan yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Subjek penelitian dalam studi ini adalah 8 kepala daerah perempuan lintas unit pemerintahan daerah. Mereka terdiri dari Khofifah Indar Parawansa (Gubernur Jawa Timur), Faida (Bupati Jember, Jawa Timur), Sri Sumarni (Bupati Grobogan, Jawa Tengah), Mirna Annisa (Bupati Kendal, Jawa Tengah), Anne Ratna Mustika (Bupati Purwakarta, Jawa Barat), Cellica Nurrachadiana (Bupati Karawang, Jawa Barat); Tri Rismaharini (Walikota Surabaya, Jawa Timur) dan Dewanti Rumpoko (Walikota Batu, Jawa Timur). Pemilihan wilayah riset dilakukan untuk dapat mencakup pemerintahan tingkat provinsi dan tingkat kabupaten serta kota. Selain itu, pemilihan delapan kepala daerah subjek penelitian dilakukan dengan mempertimbangkan keragaman latar belakang usia, rekam jejak personal, dan keragaman partai pengusung dalam pilkada. Keragaman latar belakang ini menunjukkan bahwa identitas perempuan kepala daerah bersifat *intersectional*; bahwa identitas tidak bersifat tunggal dan eksklusif serta bisa saling berkelindan. Berikut ini adalah informasi mengenai 8 kepala daerah yang menjadi subjek penelitian.

Tabel 2.
Matriks Informan Kepala Daerah Perempuan

Kepala Daerah	Kategori	Usia	Partai Pengusung	Pilkada
Khofifah Indar Parawansa (Gubernur - Jatim)	Kader partai	55	Demokrat, Golkar, NasDem, PPP, Hanura, dan PAN	2018
Faida (Bupati - Jember)	Profesional	52	Nasdem, PDIP, PAN, Hanura	2015
Sri Sumarni (Bupati - Gerobogan)	Kader partai	60	2010: PDIP 2015: PDIP, PKB, Partai Hanura, dan PAN	2010, 2015
Mirna Annisa (Bupati - Kendal)	Profesional	39	Gerindra, Partai Hanura, PAN dan PKS	2015
Anne Ratna Mustika (Bupati - Purwakarta)	Kekerabatan	38	Golkar, Demokrat, PKB, Hanura, Nasdem dan PAN	2018
Cellica Nurrachadiana (Bupati - Karawang)	Kader partai	40	2015: Demokrat, PKB dan PAN	2010 (wakil bupati; 2014 menjadi Plt bupati) 2015
Tri Rismaharini (Walikota - Surabaya)	Birokrat	59	PDIP	2010, 2015
Dewanti Rumpoko (Walikota - Batu)	Kader partai + kekerabatan	58	PDIP	2017

Sumber: Data KPU diolah oleh tim penulis CWI

Bab II

Strategi Kepala Daerah Perempuan: Negosiasi Identitas Gender dalam Masa Pencalonan, Kampanye dan Kepemimpinan

Temuan riset ini menunjukkan bahwa perempuan kepala daerah kerap kali dituntut melakukan negosiasi identitas gendernya. Hal tersebut dilakukan sebagai strategi mengatasi hambatan dan tantangan yang dihadapi sejak masa pencalonan, kampanye hingga kepemimpinannya. Temuan riset ini mengidentifikasi setidaknya tiga kondisi yang membuat perempuan harus melakukan negosiasi identitas gendernya. *Pertama*, adanya bias tafsir agama terhadap pemimpin perempuan. Kondisi ini menghadapkan perempuan kepala daerah pada perlunya mendapatkan dukungan partai politik Islam dan tokoh agama. *Kedua*, adanya bias dalam pemberitaan di media dan juga pandangan masyarakat terkait urusan privat maupun publik perempuan kepala daerah. Dalam hal ini perempuan kepala daerah kerap menghadapi serangan karena identitas gendernya, penilaian yang tidak adil pada masa pencalonan hingga kepemimpinannya termasuk dalam pemberitaan di media. *Ketiga*, persepsi yang bias gender terhadap perempuan kepala daerah yang memiliki latar belakang kekerabatan. Perempuan kepala daerah yang berlatar belakang kekerabatan dianggap tidak memiliki kemampuan kepemimpinan atau otonomi dalam menentukan kebijakan; hal yang tidak dialami oleh laki-laki berlatar belakang kekerabatan

II. 1. Bias Tafsir Agama terhadap Pemimpin Perempuan

Dengan aturan yang 'netral gender', perempuan dianggap memiliki kesempatan yang sama untuk ikut dalam kontestasi pilkada. Aturan tersebut seolah-olah mengisyaratkan bahwa perempuan dan laki-laki menghadapi tantangan serupa dalam kontestasi pilkada. Fakta menunjukkan perempuan cenderung menghadapi tantangan yang lebih berat akibat adanya pandangan yang bias terhadap peran perempuan di ranah publik. Pandangan ini salah satunya didasarkan pada tafsir agama secara tradisional terutama dalam Islam yang mengatakan bahwa perempuan bukan pemimpin. Tafsir Islam terkait perempuan sebagai pemimpin selalu berada dalam ruang kontestasi, dalam artian masih terjadi tarik menarik antara tafsir yang mendukung perempuan dan yang melemahkan perempuan. Tafsir yang melemahkan perempuan sering digunakan untuk membatasi gerak perempuan. Dalam konteks pilkada, narasi perempuan tidak dapat menjadi pemimpin digunakan sebagai upaya menghalangi perempuan untuk dapat mencalonkan diri dan untuk bisa terpilih.

Di masa kampanye pilkada, tantangan yang paling kerap muncul adalah isi pesan kampanye dari pihak lawan yang menyiratkan bahwa perempuan tidak layak menjadi pemimpin. Hal ini dialami oleh Sri Sumarni di Kabupaten Grobogan. Keterkaitan Sri Sumarni dengan kerabat non muslim dijadikan bahan kampanye hitam. Narasi tersebut disebar oleh lawan politiknya melalui selebaran di tempat ibadah maupun media sebagai upaya mendeligitimasi status Sumarni sebagai muslim yang mencalonkan diri untuk menjadi pemimpin di daerah yang mayoritas penduduknya adalah muslim. Upaya tersebut berhasil membuat Sumarni tidak terpilih pada Pilkada 2010.

Pesan kampanye yang mengaitkan calon perempuan dengan masalah agama terjadi di hampir semua wilayah studi. Selama masa kampanye Pilkada tahun 2015 di Jember, Faida diisukan memiliki afiliasi dengan kelompok radikal Islam yang dikaitkan dengan latar belakangnya dari keluarga keturunan bangsa Arab. Isu tersebut dibuat sebagai upaya mencegah pencalonannya dalam Pilkada 2015 di Kabupaten Jember.

Sebagaimana yang dialami oleh Sumarni dan Faida, Anne Ratna Mustika juga harus berhadapan dengan tokoh-tokoh agama yang menyebarkan narasi haram memilih perempuan sebagai pemimpin untuk laki-laki. Hal tersebut terjadi karena beberapa daerah di Kabupaten Purwakarta masih memegang kuat ajaran Islam yang mendegradasi peran gender perempuan untuk menjadi pemimpin. Situasi yang sama juga dihadapi oleh Cellica Nurrachadiana pada Pilkada 2015 di

Karawang dan Dewanti Rumpoko pada Pilkada 2017 di Batu yakni kuatnya narasi agama yang digunakan untuk menolak pemimpin perempuan. Pada Pilkada Kendal tahun 2015 dengan dua calon kepala daerah perempuan, Mirna Annisa masih harus meghadapi tokoh-tokoh agama yang menyudutkannya dalam ceramah-ceramah yang disampaikan.

Perempuan dari berbagai latar belakang mengalami hal yang serupa ketika berkontestasi dalam pilkada. Narasi tafsir yang menyudutkan perempuan masih kuat digunakan dalam rangka mendeligitimasi kemampuan perempuan untuk menjadi pemimpin. Konsekuensinya, perempuan harus bekerja dua kali lipat dibanding laki-laki untuk membuktikan bahwa mereka layak menjadi pemimpin. Hal ini tidak dialami oleh laki-laki karena prototipe pemimpin dalam tafsir agama adalah laki-laki. Oleh karena itu, dalam rangka mendapatkan dukungan publik, perempuan harus berstrategi menegosiasikan identitas gendernya untuk menghadapi pandangan tafsir yang melemahkan mereka. Perempuan memiliki peluang dari adanya kondisi bahwa tafsir terhadap pemimpin perempuan tidaklah tunggal. Peluang untuk mendapatkan dukungan dari kelompok agama masih terbuka disertai penyesuaian dengan kondisi masyarakat. Beberapa hal yang telah dilakukan oleh perempuan adalah mendapatkan dukungan dari partai berbasis Islam atau mendekati tokoh-tokoh agama serta organisasi- organisasi berbasis agama.

Data menunjukkan bahwa partai-partai Islam merupakan partai dengan pencalonan perempuan tertinggi berurutan ditempati oleh PKB (20,71%), PPP (19,94%) dan PAN (19,84%) seperti terlihat dalam grafik di bawah ini.

Grafik 1
Angka Persentase Pencalonan Perempuan
pada Empat Masa Pilkada Serentak



Sumber: Data KPU diolah oleh tim penulis CWI

Dukungan dari partai Islam penting untuk mendapatkan legitimasi atas status kepemimpinan perempuan serta untuk mendapat dukungan terutama pada masa pencalonan dan kampanye yang merupakan masa krusial narasi agama dimainkan.

Pada Pilkada 2015 Sri Sumarni memilih calon wakil bupati dari PKB untuk mendapatkan dukungan dari warga Nahdlatul Ulama yang merupakan basis PKB. Sumarni juga mendekati tokoh agama seperti kiai di kampung-kampung untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan terhadap kemampuan kepemimpinannya. Merangkul partai berbasis agama juga menjadi strategi Cellica pada Pilkada 2015. Cellica memilih calon wakil bupati dari PKB serta berhasil menarik PKSbergabung dalam koalisi partai pengusungnya. Strategi tersebut cukup efektif dalam meminimalisir isu terkait agama yang dapat merugikan Cellica. Menggandeng partai yang berbasis agama didasarkan pada alasan bahwa partai tersebut memiliki tokoh-tokoh agama yang

mumpuni untuk memberikan pandangan yang mendukung perempuan sebagai pemimpin.

Bagi perempuan yang tidak didukung partai berbasis agama, mereka melakukan strategi menjalin hubungan yang baik dengan tokoh agama dan organisasi-organisasi berbasis agama. Hubungan tersebut dibangun jauh sebelum pencalonan sebagai kepala daerah. Meskipun pada saat bersamaan beberapa tokoh agama dan organisasi yang didekati memiliki afiliasi dengan partai yang tidak memberikan dukungan terhadap perempuan yang maju dalam pilkada. Faida memilih seorang kyai NU sebagai calon wakilnya. Jaringan relawan dari berbagai pesantren dan takmir masjid yang disebut sebagai 'relawan dhuafa' ia jadikan sebagai bagian dari tim kampanye. Jaringan tersebut telah dibangun sejak Faida masih menjabat direktur rumah sakit. Pada saat yang sama, Faida juga mendekati beberapa tokoh agama seperti ketua PCNU Kabupaten Jember yang memberikan dukungannya pada masa kampanye Faida. Hal ini penting karena PKB yang memiliki afiliasi kuat dengan PCNU mengusung lawan Faida.

Khofifah yang diusung oleh mayoritas partai non-agama pada Pilkada 2018, memiliki hubungan baik dengan tokoh-tokoh NU di tingkat lokal Jawa Timur. Mereka berhasil memobilisasi suara yang cukup signifikan bagi kemenangan Khofifah dalam Pilkada 2018. Demikian pula dengan Dewanti yang diusung PDIP, berhasil meraih suara warga NU dengan meminta dukungan secara organisasi dari Muslimat di Kota Batu.

Anne Ratna Mustika di Purwakarta dan Mirna Annisa di Kendal berhasil mendapatkan dukungan dari partai agama dalam kontestasi pilkada. Namun demikian mereka tetap berstrategi membangun komunikasi dengan para tokoh agama. Bagi Anne, komunikasi ini penting dilakukan untuk menandingi narasi berbasis ajaran agama yang bias gender. Bagi Mirna, kedekatan dengan tokoh agama penting untuk mendapatkan dukungan dari warga Kendal yang mayoritas memegang kuat nilai-nilai agama.

II.2. Bias dalam Pandangan Masyarakat dan Pemberitaan Media

Selain harus bernegosiasi dalam menghadapi tafsir agama yang bias terhadap perempuan, kepala daerah perempuan juga dituntut menegosiasikan identitas gendernya di ruang publik dan domestik. Ini dikarenakan perempuan kerap menghadapi serangan karena identitas gendernya, penilaian terhadap kehidupan pribadinya, cara pandang yang bias di tengah masyarakat maupun dalam pemberitaan media dalam menilai kinerja kepala daerah perempuan. Semua hal ini tidak dialami oleh laki-laki. Negosiasi tersebut cukup beragam dimulai dari negosiasi peran domestik di keluarga, negosiasi dengan partai politik, negosiasi dengan nilai-nilai di masyarakat terkait pembagian kerja domestik dan publik yang harus secara seimbang dilakukan oleh perempuan jika memutuskan terjun ke ranah publik. Pandangan ini tidak lepas dari pengaruh nilai-nilai patriarki yang mensubordinasi perempuan. Perempuan harus bekerja dua kali lebih keras untuk membuktikan kemampuan mereka dalam memimpin.

Negosiasi di dalam keluarga yang erat kaitannya dengan peran domestik perempuan untuk mengurus anak dan keluarga berpengaruh terhadap fase atau tahapan dalam penentuan langkah terjun ke politik menjadi pemimpin. Dewanti Rumpoko, Sri Sumarni, Faida, Khofifah dan Risma menjadi kepala daerah setelah melewati umur 50 tahun, saat mereka sudah berhasil menegosiasikan peran domestiknya. Dewanti mendahulukan peran merawat dan membesarkan anak dibandingkan karir politik, yang menunjukkan sikap "mengalah" terhadap suaminya Dewanti kemudian berpindah dari partai Golkar ke PDIP untuk memberikan dukungan terhadap pencalonan suaminya dalam pilkada. Dewanti menganggap hal yang tidak pantas jika ia masih menjadi anggota partai yang merupakan lawan dari partai yang mengusung suaminya.

Mirna dan Anne menjadi kepala daerah dalam usia yang relatif muda. Mereka mendapatkan dukungan dari suami sehingga di usia relatif muda dapat memutuskan untuk mencalonkan diri.

Meskipun demikian, Anne tetap harus melakukan komunikasi dengan suaminya terkait pembagian perannya sebagai ibu rumah tangga. Sedangkan Mirna yang masih baru masuk dunia politik mendapatkan dukungan dari keluarga besarnya yang sebagian besar merupakan politisi. Pada saat yang sama, Mirna memiliki kemampuan ekonomi yang kuat. Kepala daerah perempuan dituntut memiliki kemandirian finansial, hal yang kerap menjadi faktor penghambat bagi perempuan untuk maju sebagai kandidat dalam politik. Sumarni dan Faida merupakan sosok pengusaha sedangkan Khofifah dan Risma pernah menjabat di posisi penting dalam pemerintahan.

Perempuan kepala daerah dituntut memiliki pengalaman yang panjang dalam berjejaring baik di dalam partai politik maupun di masyarakat untuk menguatkan posisi tawarnya dalam memperoleh tiket pencalonan dari partai politik. Dewanti dan Khofifah memiliki karir panjang dalam politik. Seperti diuraikan di bagian sebelumnya, Dewanti sudah memiliki pengalaman panjang dalam politik. Sedangkan Khofifah pernah terpilih sebagai anggota DPR RI pada pemilu 1992, 1999 dan 2004. Ia adalah menteri pemberdayaan perempuan di bawah Presiden Abdurrahman Wahid dan menteri sosial pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Khofifah pernah mencalonkan diri pada pilkada Jawa Timur di tahun 2008 dan 2013 namun gagal meraih kemenangan dalam dua kesempatan tersebut.

Faida telah memiliki rekam jejak dan jejaring yang kuat di tengah warga di Jember sebelum ia mencalonkan diri pada pilkada. Rumah sakit yang ia pimpin secara berkala menyelenggarakan pelayanan kesehatan secara gratis bagi warga miskin. Untuk mendata warga yang layak mengikuti program-program ini, Faida bekerjasama dengan aparat pemerintah, pesantren dan takmir masjid. Sementara itu di Kendal, Mirna Annisa telah mencalonkan diri pada Pemilu 2014 untuk kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah. Mirna gagal meraih kursi karena “hanya” menempati posisi kedua peraih suara terbanyak. Namun ini menunjukkan Mirna berhasil merebut dukungan suara pemilih yang cukup signifikan.

Bias dalam cara pandang terhadap pemimpin perempuan memunculkan tuntutan untuk dapat menjalankan tugasnya secara baik di ruang publik sekaligus dalam ranah privat. Pemimpin perempuan menjadi sasaran kritik saat mereka dianggap tidak dapat membagi waktu antara pekerjaannya di kantor maupun di rumah. Anne Ratna Mustika harus mendedikasikan waktu dan tenaga yang signifikan untuk merawat bayinya. Dengan demikian ia harus mengatur pembagian kerja dengan jajaran birokrasi di bawahnya terutama untuk tugas yang sulit ia penuhi seperti perjalanan dinas. Langkah ini diambil agar pelaksanaan tugas pemerintah kabupaten serta pelayanan masyarakat tidak terhambat dan pada saat yang sama ia tidak meninggalkan tugas dan peran domestiknya. Namun hal ini memunculkan anggapan Anne sulit diakses oleh publik dan tidak memberikan perhatian pada masyarakat. Pandangan yang bias terhadap pemimpin perempuan membuat upaya Anne untuk menyeimbangkan peran publik dan privat dianggap sebagai kelemahan.

Kinerja Cellica sebagai Bupati Purwakarta selalu dikaitkan dengan kehidupan pribadinya. Kemampuannya memimpin kerap dipertanyakan karena dikaitkan dengan “kegagalannya” mempertahankan pernikahan. Di sisi lain, Cellica dianggap mampu mendedikasikan tenaga dan waktu memadai dalam menjalankan tugas-tugasnya karena tidak memiliki beban di ranah domestik. Namun di saat yang sama kegiatannya yang kerap dijalankan sampai larut malam dikaitkan dengan nilai moralitas yang membatasi gerak perempuan.

Identitas dan penampilan kepala daerah perempuan selalu mendapatkan porsi sorotan lebih besar daripada substansi kepemimpinannya. Selain itu, pemimpin perempuan dianggap “harus” membawa nilai-nilai kebaikan atau karakter yang diasosiasikan dengan perempuan seperti lembut, penyayang, penurut dan yang semacamnya. Akibatnya, kepala daerah perempuan yang bertindak atau berkata-kata keras diberitakan oleh media sebagai “emosional”. Hal ini menunjukkan bias karena penilaian seperti ini tidak terjadi pada pemimpin laki-laki. Risma kerap

dilekatkan dengan julukan “emak”. Di satu sisi julukan itu muncul karena Risma dianggap mampu mengayomi, memperhatikan dan sensitif terhadap persoalan dalam masyarakat. Namun di sisi lain julukan ini diasosiasikan dengan hal-hal yang feminin dan semakin menguatkan norma gender yang ada di tengah masyarakat. Perhatian Risma yang intensif pada perawatan taman kota Surabaya diasosiasikan dengan peran seorang ibu yang merawat halaman rumah.

II.3. Bias dalam Cara Pandang terhadap Kepala Daerah Perempuan Berlatar Belakang Kekerabatan

Data Cakra Wikara Indonesia menunjukkan naiknya keterpilihan perempuan dalam pilkada pada kurun waktu 2015 hingga 2018. Catatannya adalah peningkatan ini disertai dengan ‘peliknya isu politik kekerabatan yang teridentifikasi di balik sederet figur perempuan terpilih’ (Margret et al., 2018). Beberapa penelitian terkait kekerabatan dan perempuan dalam pilkada masih berfokus pada peran ikatan kekerabatan sebagai faktor berpengaruh dalam proses kandidasi perempuan. Akibatnya terjadi pengabaian atas pengalaman dan kemampuan yang dimiliki perempuan. Adanya calon laki-laki ataupun perempuan dengan latar belakang kekerabatan menciptakan ketidaksetaraan dalam kontestasi pilkada. Relasi yang kuat dengan keluarga yang memegang kekuatan politik membuat mereka lebih mudah menembus kandidasi dan memenangkan pilkada. Namun demikian dalam pembahasannya, isu kekerabatan menjadi seperti masalah khas perempuan. Perempuan yang diidentifikasi berlatar belakang kekerabatan kerap dinilai secara berat sebelah tidak memiliki kemampuan kepemimpinan atau otonomi dalam menentukan kebijakan. Perempuan yang berlatar kekerabatan selalu dibayangi oleh suami atau keluarga yang sebelumnya pernah menjabat sebagai kepala daerah.

Kepala daerah perempuan yang dalam riset ini teridentifikasi berlatar belakang hubungan kekerabatan memiliki pengalaman kepemimpinan dan berpolitik yang bahkan lebih panjang daripada suami atau keluarga. Dewanti Rumpoko memiliki pengalaman politik yang lebih panjang dibandingkan suaminya yang adalah Walikota Batu sebelumnya. Pada tahun 1990an Dewanti memulai karir politiknya dengan menjadi kader partai Golkar. Dengan demikian ia telah berpolitik lebih dulu daripada suaminya yang baru bergabung dengan PDIP saat mencalonkan diri sebagai Walikota Batu pada Pilada 2007. Pengalaman politik tersebut semakin berkembang ketika Dewanti menjadi anggota DPRD Kabupaten Malang pada tahun 1997. Dewanti terpilih dengan menduduki nomor urut 19 dalam daftar calon, yang merupakan buah dari keaktifannya dalam berkegiatan sosial dan terjun ke kampung-kampung. Pada tahun 2014, Dewanti menjadi pengurus PDIP Jawa Timur sebagai Wakil Ketua Bidang Ekonomi. Ia mengundurkan diri dari keanggotaan Golkar pada 2007, ketika suaminya mencalonkan diri pada pilkada dengan diusung PDIP. Pada tahun 2015 Dewanti mencalonkan diri sebagai Bupati Malang namun gagal meraih kemenangan.

Anne Ratna Mustika yang suaminya adalah mantan Bupati Purwakarta juga memiliki pengalaman dalam berjejaring dan kepemimpinan. Anne berasal dari keluarga besar politisi yang membuatnya terbiasa mengamati proses pemerintahan daerah. Orang tua Anne juga terlibat dalam Partai Golkar. Sejak tahun 1997 sampai 2003, Anne dekat dengan kerabat yang menjabat sebagai Bupati Purwakarta. Pengalaman mengamati kegiatan politik sudah dilalui Anne jauh sebelum ia menikah. Berbagai pengalaman tersebut semakin berkembang ketika mendampingi suaminya yang merupakan ketua DPC partai Golkar edan Bupati Purwakarta selama dua periode. Sejak itulah itu sering terlibat dengan berbagai kegiatan sayap partai Golkar. Sejak 2005 sampai menjabat Bupati pada 2018, Anne menjadi ketua DPD pengajian al-Hidayah Purwakarta yang merupakan organisasi sayap partai Golkar. Setahun sebelum dicalonkan menjadi Bupati, Anne sudah menjadi juru kampanye suaminya yang mencalonkan diri sebagai wakil gubernur pada Pemilihan Gubernur Jawa Barat tahun 2018.

Pengalaman yang dimiliki oleh Dewanti dan Anne tidak serta merta membuat mereka terbebas dari bias dalam cara pandang masyarakat dalam melihat perempuan yang teridentifikasi kekerabatan. Soal kekerabatan merupakan tantangan terberat yang dialami Dewanti karena hal ini sempat menjadi isu nasional di media massa. Isu kekerabatan tersebut digunakan sebagai alat untuk mendiskreditkan Dewanti dengan menghubungkan dirinya dengan praktik kolusi korupsi dan nepotisme peninggalan kepemimpinan suaminya. Anne juga menghadapi hal serupa, pencalonannya dalam pilkada selalu dikaitkan dengan peran suaminya yang meloloskannya dalam proses pencalonan. Di samping itu, gaya kepemimpinan keduanya selalu dibanding-bandingkan dengan suami mereka. Kondisi inilah yang membuat keduanya secara tidak langsung membuat strategi untuk meyakinkan masyarakat bahwa mereka layak menjadi pemimpin.

Temuan riset menunjukkan bahwa Dewanti dan Anne memiliki gaya kepemimpinan yang berbeda dibandingkan dengan suami mereka. Mereka berani memilih untuk berbeda dari karakteristik kepemimpinan suami dan juga meraih pencapaian lebih. Dewanti berhasil melakukan revitalisasi pasar di Batu, hal yang sebelumnya tidak dapat dituntaskan oleh suaminya ketika menjabat walikota. Dewanti memilih pendekatan berbeda dari suaminya dalam implementasi program, yaitu dengan mengikuti aturan dan mendasarkan pada hasil kajian. Bagi Dewanti, pembangunan fisik yang menjadi prioritas cukup hanya pasar; selebihnya ia mendorong perbaikan sektor pertanian dan perawatan sumber daya alam dan lingkungan, hal-hal yang merupakan prioritas yang berbeda dari prioritas pemerintahan suaminya.

Berbeda dengan suaminya yang konfrontatif, Anne memiliki gaya kepemimpinan akomodatif. Anne berhasil merangkul kelompok agama yang berseberangan dengan suaminya karena menggunakan pendekatan kearifan lokal dalam pembangunan Purwakarta. Cara tersebut sudah pernah Anne lakukan ketika masih mendampingi suaminya sebagai bupati. Strategi yang dilakukan yakni Anne sering melakukan kunjungan kepada kelompok-kelompok agama dengan memberikan bantuan ketika mereka menyelenggarakan hari-hari besar keagamaan. Dalam menjalankan pemerintahan, Anne cenderung normatif dengan mengikuti segala aturan yang ada dan sedikit melakukan kompromi politik dengan berbagai pemangku kebijakan yang lain. Anne cenderung menghindari perdebatan yang politis dan selalu mengambil keputusan berdasarkan hal-hal yang sudah ditetapkan dalam peraturan yang ada.

Bab III

Pragmatisme Partai Politik dalam Pencalonan dan Kampanye Kepala Daerah Perempuan

Pembahasan dalam bab ini akan berfokus pada partai politik yang bersikap pragmatis terutama pada pencalonan dan kampanye kepala daerah perempuan. Terkait hal tersebut terdapat tiga hal yang menjadi temuan riset ini. *Pertama*, partai politik di tingkat pusat sangat menentukan dalam proses pencalonan kepala daerah perempuan. Faktor elektabilitas merupakan pertimbangan utama partai politik dalam memutuskan calon kepala daerah yang akan diusung. *Kedua*, proses pencalonan kepala daerah perempuan yang berlatar belakang kader partai cenderung lebih kondusif jika dibandingkan dengan bukan kader partai. Hal ini disebabkan calon kepala daerah perempuan yang berlatar belakang kader partai memiliki posisi tawar yang lebih kuat. *Ketiga*, pada masa kampanye organisasi kemasyarakatan, kelompok akar rumput termasuk media dan tim relawan kandidat bekerja lebih efektif dalam memenangkan kepala daerah perempuan.

III.1. Peran DPP dan Faktor Elektabilitas dalam Pencalonan Perempuan

Peran penting partai politik dalam tahap pencalonan kepala daerah terbatas pada proses formal pendaftaran calon hingga tahap pengajuan kandidat ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Partai politik tingkat provinsi atau kabupaten kota (Dewan Pengurus Daerah / DPD, Dewan Pengurus Cabang / DPC atau Dewan Pengurus Wilayah / DPW) dapat mengusulkan nama bakal calon kepala daerahnya masing-masing. Namun keputusan final ada pada pengurus pusat partai politik (Dewan Pengurus Pusat / DPP) dalam bentuk rekomendasi pencalonan. Undang-Undang No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang semakin menegaskan pentingnya rekomendasi dari DPP partai politik dalam pencalonan kepala daerah. Hal tersebut diatur dalam pasal 42 dan pasal 186A. Pendaftaran pasangan calon oleh pimpinan partai politik tingkat kabupaten/kota dan provinsi harus disertai dengan Surat Keputusan pengurus partai politik tingkat pusat (DPP). Temuan riset CWI terkait peran partai di tingkat lokal dan pusat dalam pencalonan kepala daerah perempuan beragam. Kepala daerah perempuan ada yang diajukan oleh partai politik di tingkatan lokal (DPC/DPD) untuk mendapatkan rekomendasi dari DPP partai, dan ada yang langsung mendapatkan rekomendasi dari DPP.

Dalam menentukan calon kepala daerah yang diusung, partai politik melakukan serangkaian proses antara lain tes kelayakan dan kepatutan (*fit and proper tes*) serta survey elektabilitas terhadap kandidat yang mendaftar. Proses ini dilakukan oleh internal partai ataupun bekerjasama dengan konsultan. Berdasarkan temuan riset CWI, pertimbangan utama partai politik dalam menyeleksi kandidat adalah yang memiliki elektabilitas dan popularitas tinggi.

Temuan riset CWI menunjukkan adanya peningkatan persentase pencalonan kepala daerah perempuan pada 4 masa pilkada serentak seperti yang ditunjukkan melalui data berikut:

Tabel 3
Perbandingan Jumlah Calon Perempuan dan Laki-Laki
pada Empat Masa Pilkada Serentak

Tahun Pilkada Serentak	Jumlah Calon Perempuan	Jumlah Calon Laki -laki	Total Calon
2015	124 (7,50%)	1530	1654

Tahun Pilkada Serentak	Jumlah Calon Perempuan	Jumlah Calon Laki-laki	Total Calon
2017	45 (7,26%)	575	620
2018	94 (9,00%)	950	1044
2020	159 (10,73%)	1323	1482

Sumber: Data KPU diolah oleh tim penulis CWI

Pada Pilkada 2015 pencalonan perempuan sebesar 7,50% kemudian sedikit mengalami penurunan menjadi 7,26% pada Pilkada 2017. Pencalonan perempuan mengalami kenaikan pada Pilkada 2018 menjadi 9%, dan pada Pilkada 2020 kembali meningkat menjadi 10,73%. Data tersebut menunjukkan peluang perempuan dicalonkan sebagai kepala daerah oleh partai politik semakin besar. Namuncatatan kritisnya adalah pragmatisme partai politik. Pertimbangan utama partai politik dalam menyeleksi bakal calon adalah tingkat elektabilitas dan popularitas tinggi sehingga peluang keterpilihannya besar.

Temuan riset selanjutnya memperlihatkan data penting: dalam empat masa pilkada serentak, partai berbasis keagamaan yaitu Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Amanat Nasional (PAN) merupakan partai yang paling baik komitmen pencalonan perempuannya berdasarkan rata-rata persentase pencalonan perempuan. Hal ini memberi peluang bagi perempuan potensial untuk dapat diterima masyarakat karena didukung oleh partai dengan latar belakang keagamaan. Dukungan partai berbasis Islam dapat mempermudah proses kampanye bagi perempuan dan memperkuat pandangan bahwa perempuan layak untuk memimpin.

Calon kepala daerah perempuan tidak dapat dilepaskan dari relasi kuasa yang timpang dengan partai politik. Di masa pencalonan, perempuan menghadapi tantangan dari partai di tingkat lokal. Sri Sumarni memperoleh rekomendasi dari DPP PDIP selama dua periode pencalonannya sebagai calon bupati. Hal ini disebabkan antara lain hasil survey keterpilihan Sri Sumarni termasuk tinggi semasa pencalonannya dalam dua masa pilkada. Sumarni menjadi kader PDIP sejak 2004 dan sudah menjabat sebagai anggota DPRD Grobogan selama dua periode. Selain itu ia juga memiliki kedekatan dengan sejumlah pengurus PDIP di tingkat provinsi dan pusat. Walaupun merupakan kader partai, pencalonannya sebagai kepala daerah tidak berjalan tanpa hambatan. Pada Pilkada 2010, DPC PDIP Grobogan awalnya tidak mencalonkan Sri Sumarni. Pengurus DPC sebenarnya mencalonkan ketua DPC PDIP pada saat itu. Namun Sri Sumarni kemudian berhasil mendapatkan rekomendasi dari DPP PDIP untuk maju sebagai calon bupati.

Anne Ratna Mustika memiliki pengalaman yang serupa dengan Sri Sumarni. Meskipun bukan kader 'resmi' partai Golkar, Anne sudah terlibat sejak tahun 2005 dengan menjadi Ketua DPD Pengajian Al Hidayah yang merupakan organisasi sayap partai Golkar. Pada Pilkada 2018, awalnya terdapat calon kuat dari internal partai Golkar yaitu sekretaris daerah yang sedang menjabat saat itu dan merupakan wakil bupati inkumben. Namun hasil survei elektabilitas yang dilakukan oleh internal partai menunjukkan tingginya elektabilitas Anne, sehingga Partai Golkar dan partai pengusung lainnya akhirnya memilih Anne untuk diajukan sebagai calon bupati. Sementara itu pencalonan Khofifah Indar Parawansa pada Pilkada 2018 di provinsi Jawa Timur tidak diusung oleh PKB, partaitempat ia sudah berkiprah aktif selama hampir 20 tahun. DPD PKB Jawa Timur memilih untuk mencalonkan Saifullah Yusuf dan usulan tersebut disetujui oleh DPP. Khofifah akhirnya diusung oleh Partai Demokrat dan beberapa partai lainnya.

III.2. Pencalonan Kepala Daerah Perempuan: antara Kader dan Non-Kader

Perempuan kepala daerah yang menjadi fokus dalam riset ini memiliki latar belakang sebagai kader partai dan bukan kader partai. Cellica Nurrachadiana, Sri Sumarni, Khofifah Indar Parawansa, Anne Ratna Mustika dan Dewanti Rumpoko memiliki latar belakang sebagai kader partai. Sedangkan Faida, Mirna Annisa dan Tri Rismaharini bukan kader partai dan berasal dari kalangan profesional. Faida dan Mirna Annisa berprofesi sebagai dokter, sedangkan Risma merupakan mantan birokrat di pemerintah kota Surabaya.

Pencalonan kepala daerah perempuan yang berlatar belakang kader partai dan bukan kader partai memiliki dinamikanya sendiri. Kepala daerah perempuan yang bukan kader partai cenderung memiliki hambatan pada proses pencalonannya. Faida yang belum pernah memiliki pengalaman berelasi dengan partai politik sebelumnya sempat kesulitan mendapatkan rekomendasi partai politik pengusungnya. Saat pencalonannya di 2015, Partai Nasdem mengklaim telah lebih dulu memberikan rekomendasi kepada Faida daripada partai pengusung lainnya yang salah satunya adalah PDIP. Meskipun demikian, Faida sempat mengikuti Sekolah Partai untuk para calon kepala daerah yang diselenggarakan oleh PDIP. Dalam penentuan wakil bupati, Faida diminta untuk menerima calon yang merupakan kader partai dari PDIP. Namun Faida menolak calon wakil yang diajukan tersebut. Faida bersikukuh untuk menentukan sendiri calon wakilnya yaitu Abdul Muqit Arief yang merupakan seorang pemuka agama di Jember dan bukan anggota partai manapun. Hal ini sempat menyebabkan perbedaan pendapat di kalangan partai pengusung. Pada akhirnya pengajuan Abdul Muqit Arief disetujui oleh partai pengusung dengan syarat salah satu dari Faida atau Abdul Muqit Arief bersedia membuat kartu tanda anggota (KTA) partai. Faida menerima syarat tersebut dan Abdul Muqit Arief kemudian menerima KTA dari PDIP.

Sebelum diajukan sebagai calon bupati, Mirna Annisa sempat dicalonkan menjadi wakil bupati di beberapa daerah di Jawa Tengah termasuk Kendal. Mirna bergabung dengan partai Gerindra pada tahun 2014 ketika mencalonkan diri sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah. Namun dengan pertimbangan situasi politik di Kendal saat itu, Gerindra dan partai pengusung lainnya sepakat mencalonkan Mirna untuk jabatan bupati Kendal.

Pada saat pencalonan Tri Rismaharini pada Pilkada 2010, dalam internal PDIP sendiri sempat terjadi perbedaan pendapat mengenai nama yang akan diusung. Namun karena Risma berhasil mendapatkan rekomendasi dari DPP, keputusan untuk mencalonkan Risma harus dilaksanakan oleh partai di tingkat lokal. Risma memiliki rekam jejak panjang sebagai birokrat dengan capaian kerja yang signifikan pada pemerintah kota Surabaya. Ia pernah menjabat sebagai Kabag Bina Pembangunan (2002-2005), Kadis Kebersihan dan Pertamanan (2005-2008) serta Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota (2008-2010). Latar belakangnya sebagai profesional non-kader partai membuat Risma tidak serta merta diterima oleh pengurus partai di tingkat lokal untuk diajukan sebagai calon walikota.

Pencalonan Cellica, Sri Sumarni, Dewanti Rumpoko dan Anne Ratna Mustika yang merupakan kader partai cenderung lebih kondusif dibandingkan dengan kepala daerah perempuan yang bukan kader. Pada proses pencalonan untuk Pilkada 2018, PDIP menawarkan agar Dewanti maju sebagai calon wakil walikota. Namun Dewanti dengan tegas menolak, ia hanya akan maju sebagai calon walikota. Pencalonan Cellica pada Pilkada 2015 di Karawang cenderung mudah karena posisinya sebagai kader partai yang kuat dengan pengalaman politik yang cukup panjang. Sebelumnya, Cellica menjadi anggota DPRD Jawa Tengah, Wakil Bupati Karawang dan plt. Bupati. Cellica juga merupakan ketua DPC Partai Demokrat periode 2015-2020.

Pengalaman panjang perempuan sebagai kader partai dan politisi dapat meningkatkan posisi tawarnya dalam proses pencalonan pilkada. Perempuan kader partai juga harus memiliki rekam jejak baik dan pengalaman yang panjang untuk memperkuat posisi tawarnya di internal partai

politik untuk dapat dicalonkan sebagai kepala daerah. Latar belakang perempuan sebagai kader tetap harus disertai pencapaian lainnya dalam politik untuk memantapkan posisinya dalam pencalonan pilkada.

III.3. Organisasi Kemasyarakatan dan Kelompok Akar Rumput sebagai Mesin Politik Pemenangan Kepala Daerah Perempuan

Temuan riset ini menunjukkan partai politik bukanlah mesin politik utama bagi kandidat selama kampanye pilkada. Partai politik utamanya hanya berperan sebagai pemberi tiket dalam pencalonan. Temuan riset menunjukkan lebih besarnya peran pihak-pihak di luar partai politik selama masa kampanye. Mereka terdiri dari organisasi kemasyarakatan akar rumput, termasuk media, tim relawan bentukan kandidat kepala daerah perempuan, yang terbukti lebih efektif bekerja memenangkan kandidat.

Kepala daerah perempuan yang menjadi fokus riset ini mayoritas memiliki pengalaman panjang dalam berelasi dengan berbagai kelompok masyarakat di akar rumput. Selain itu ada yang telah memiliki pengalaman berpolitik jauh sebelum menjadi kepala daerah. Kondisi ini menggambarkan bahwa rekam jejak yang sudah sangat baik dan mengakar di masyarakat menjadi faktor penentu kemenangan kepala daerah. Partai politik dianggap tidak terlalu signifikan perannya dalam masa kampanye. Mesin politik pemenangan perempuan adalah basis massa mereka di masyarakat atau akar rumput.

Anne Ratna Mustika mendapatkan dukungan mayoritas dari para ibu. Selama suaminya menjabat Bupati Purwakarta, Anne sudah aktif terjun dalam aktivitas di masyarakat dan giat berorganisasi. Anne pernah menjadi Ketua Pengajian Al-Hidayah yang merupakan salah satu organisasi sayap partai Golkar, selain aktif mengikuti kegiatan PKK dan berbagai aktivitas lainnya. Secara tidak langsung hal ini membentuk modal sosialnya dan memperkuat figur Anne di tengah masyarakat. Sementara itu di kota Batu, Dewanti Rumpoko yang juga sudah membangun relasi yang intensif dengan masyarakat jauh sebelum pencalonannya sebagai walikota. Pada saat mendampingi suaminya sebagai Walikota Batu, Dewanti aktif terlibat di berbagai kegiatan publik dan membina hubungan baik dengan berbagai kelompok masyarakat.

Dalam pencalonan Pilkada Jawa Timur tahun 2018, Khofifah diusung oleh Partai Demokrat. Walaupun tidak didukung oleh PKB, namun ia tetap berhasil mendapatkan dukungan dari massa Muslimat NU yang merupakan salah satu basis dukungan PKB. Dukungan Muslimat NU bagi Khofifah tidak diberikan secara formal kelembagaan namun secara gerakan. Khofifah merupakan Ketua Umum Muslimat NU selama empat periode dan ini yang membuat kedekatan dengan basis massa pada organisasi. Temuan riset menunjukkan gerakan massa Muslimat efektif bekerja mengumpulkan dukungan yang signifikan bagi Khofifah hingga memenangkan posisi gubernur.

Modal sosial Sri Sumarni sudah terbentuk jauh sebelum ia mencalonkan diri dalam pilkada. Sri Sumarni adalah anggota DPRD Grobogan untuk periode 2004-2009 dan 2009-2015. Latar belakang Sri Sumarni adalah pengusaha pupuk. Dalam pencalonan dan kampanye pilkada, Sri Sumarni mendapatkan dukungan penuh dari tokoh agama, para kepala desa, kelompok tani serta berbagai kelompok organisasi masyarakat antara lain NU dan Muhammadiyah.

Faida memiliki latar belakang profesional sebagai dokter dan juga pengusaha. Ia memiliki bisnis keluarga yaitu RS Bina Sehat dan menjadi direktur di rumah sakit tersebut. RS Bina Sehat di Jember secara berkala menyelenggarakan kegiatan untuk melayani masyarakat yang tidak mampu seperti operasi katarak gratis dan kegiatan sosial lainnya. Rekam jejak Faida yang baik di masyarakat merupakan modal yang kuat bagi Faida untuk memenangkan pilkada. Peran relawan non-partisan yang umumnya terdiri dari ibu-ibu rumah tangga sangat berpengaruh dalam menggalang dukungan. Selain itu tidak kalah penting juga adalah peran 'relawan dhuafa'.

Kelompok-kelompok ini sudah lebih dulu bekerja sebelum tim kampanye dibentuk oleh koalisi partai pengusung Faida.

Dewanti Rumpoko adalah politisi partai Golkar sejak dekade 1990an. Ia pernah menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Malang tahun 1997-1999. Pada tahun 2003 ia pernah maju sebagai calon wakil walikota Malang namun tidak terpilih. Setelah suaminya terpilih sebagai Walikota Batu, Dewanti Rumpoko memutuskan untuk mengundurkan diri dari keanggotaan di partai Golkar. Dewanti sudah memiliki pengalaman politik jauh sebelum pencalonannya sebagai kepala daerah. Modal sosial Dewanti terbentuk saat menjadi istri walikota Batu. Selama mendampingi suaminya sebagai walikota ia kerap kali aktif menghadiri berbagai acara yang diselenggarakan di tengah masyarakat. Dukungan ormas terkuat pada saat pencalonannya berasal dari Pemuda Pancasila. Selain itu Muslimat NU juga mendukung pencalonan Dewanti.

Mirna Annisa banyak mendapatkan dukungan dari kalangan ibu-ibu dan anak muda pada masa kampanye, antara lain dengan menjadi pengikutnya di media sosial. Selain tim pemenangan bentukan partai politik, ia juga membentuk tim kampanye tersendiri yang terdiri dari para relawan. Sementara dalam masa pencalonan dan kampanye pilkada Purwakarta, Cellica banyak mendapatkan dukungan dari NU termasuk Fatayat. Calon wakil bupatinya berasal dari PKB. Selain itu ia juga melibatkan pimpinan serikat pekerja di Karawang sebagai bagian dari tim relawannya. Pada 2014, Cellica menjadi Plt. Bupati Karawang dan pada periode tersebut ia mengeluarkan kebijakan diskresi kenaikan upah di Karawang. Kebijakan tersebut mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Bab IV

Keberagaman Pola Kepemimpinan dan Kebijakan Kepala Daerah Perempuan

Pembahasan dalam bab ini akan berfokus pada beragamnya pola kepemimpinan dan pengambilan kebijakan kepala daerah perempuan. Temuan riset ini mengidentifikasi setidaknya terdapat empat faktor yang mempengaruhi kondisi tersebut. *Pertama*, kultur dan tata kelola birokrasi dalam kepemimpinan perempuan kepala daerah. Sebagian besar kepala daerah perempuan yang menjadi fokus riset ini memiliki kesamaan dalam menjalankan birokrasi pemerintahannya yaitu sarat dengan pola 'berbenah' untuk merapikan tata kelola birokrasi. Perubahan tata kelola birokrasi dilakukan secara gradual, cenderung hati-hati serta taat dengan peraturan yang berlaku. *Kedua*, program dan kebijakan kepala daerah perempuan fokusnya menyorot pada kesejahteraan masyarakat dan layanan dasar seperti pembangunan infrastruktur, pengembangan sumber daya manusia dan pemberdayaan ekonomi. *Ketiga*, kepala daerah perempuan memiliki pendekatan tersendiri dalam berelasi dengan media. *Keempat*, kepala daerah perempuan yang bukan kader partai kerap menemui tantangan selama menjabat. Hal ini dipengaruhi oleh dinamika relasi mereka dengan partai politik dan DPRD. Kepala daerah perempuan tidak ragu dalam mengambil kebijakan-kebijakan transformatif yang bebas dari tekanan politik partai.

IV.1. Kepemimpinan Perempuan dalam Birokrasi Pemerintahan Daerah

Keberhasilan kepala daerah perempuan dalam memimpin sangat erat terkait dengan pengelolaan birokrasi yang mereka jalankan. Struktur birokrasi pemerintah daerah memegang peran penting dalam rangka mengimplementasikan program dan kebijakan yang termuat dalam RPJMD yang langsung bersentuhan dengan masyarakat. Namun ini bukanlah hal yang mudah untuk dikelola oleh kepala daerah perempuan. Sebagian besar perangkat daerah dan pejabat yang menduduki posisi strategis pemangku kebijakan masih mengadopsi kultur kerja lama yang berbeda dari kultur kerja yang dibawa oleh kepala daerah perempuan terpilih. Pada beberapa wilayah riset ini, kepala daerah perempuan harus menghadapi para birokrat yang merupakan pendukung dari kepala daerah sebelumnya. Hal ini dialami oleh Faida, Khofifah dan Mirna.

Kepala daerah perempuan memiliki strategi yang beragam dalam mengelola birokrasi untuk melancarkan program dan kebijakannya. Sebagian besar kepala daerah perempuan yang menjadi fokus riset ini memiliki kesamaan dalam menjalankan birokrasi pemerintahannya. Kepemimpinan mereka sarat dengan pola 'berbenah' untuk merapikan tata kelola birokrasi dengan cara melakukan perubahan secara gradual, cenderung hati-hati serta taat pada peraturan yang berlaku. Relasi dengan birokrasi mereka bangun atas dasar kecocokan visi. Ketika ada unsur birokrasi yang dinilai tidak cocok, kepala daerah perempuan tidak ragu untuk mencopot atau menggantinya melalui proses yang tidak konfrontatif.

Selama enam bulan pertama kepemimpinannya, Faida harus berhadapan dengan jajaran birokrat yang mayoritas adalah pendukung bupati sebelumnya. Saat itu, aturan yang ada membuat Faida belum dapat melakukan perubahan pada struktur birokrasi. Kondisi tersebut membuatnya terbelenggu karena ada kemandegan dalam implementasi program dan kebijakannya. Faida akhirnya membuat terobosan baru dengan menginisiasi seleksi terbuka (*open bidding*) untuk penentuan kepala perangkat daerah. Seleksi terbuka tersebut dilakukan dengan membuat tim independen yang melibatkan Sekretaris Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan akademisi dari Universitas Diponegoro dan Universitas Gadjah Mada. Proses seleksi dilakukan secara independen, Faida baru ikut menentukan setelah terpilih tiga besar kandidat. Di tahap tersebut Faida melakukan wawancara secara langsung dengan kandidat kepala perangkat daerah. Rangkaian proses seleksi terbuka merupakan implementasi dari jargon 3B (baik tujuannya, benar hukumnya dan betul caranya). Proses terbuka ini bertujuan agar mekanisme seleksi dalam birokrasi lebih transparan dan menghindari praktik jual beli jabatan dalam pengisian jabatan birokrasi.

Mirna Annisa juga melakukan perbaikan dalam pengelolaan birokrasi di Kabupaten Kendal. Meskipun mayoritas birokrat merupakan “orang-orang lama” tapi Mirna memperlakukan mereka secara setara tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap individu atau kelompok yang mendukungnya pada saat pilkada. Strategi pengelolaan tersebut dengan melakukan tes untuk kenaikan jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan penempatan kepala perangkat daerah di Kabupaten Kendal. Sistem tersebut merupakan hasil diskusi dengan Kepala Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP). Proses tes tersebut melibatkan pihak ketiga seperti Mabes Polri dan Akademisi. Alhasil, strategi tersebut cukup efektif dalam membangun budaya kerja dalam birokrasi di Kendal. Dalam masa kepemimpinan Mirna, Kabupaten Kendal mendapatkan status Wajar tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selama empat kali berturut-turut. Status WTP tersebut belum pernah diraih oleh Bupati pendahulunya. Kesuksesan tersebut juga tidak lepas dari komunikasi yang baik yang dilakukan oleh Mirna dengan memberikan perhatian penuh terhadap kesejahteraan pegawai dengan menaikkan tunjangan.

Perihal komunikasi dengan perangkat daerah, Sri Sumarni kerap melakukannya untuk menyamakan visi dan misi dalam proses implementasi program dan kebijakan. Di samping itu, Sumarni juga mengimplementasikan ‘*assessment*’ dalam penentuan kepala perangkat daerah di Grobogan. Strategi mengelola birokrasi tersebut berdampak terhadap hadirnya perempuan sebagai perangkat daerah dengan memberikan kesempatan perempuan menjadi camat. Hal yang sama dilakukan oleh Cellica dengan memberikan peluang kepada perempuan untuk ikut andil dalam pembangunan dengan menempatkan mereka di posisi strategis dalam perangkat daerah. Beberapa posisi kepala perangkat daerah di Karawang diduduki oleh perempuan. Terkait proses seleksi dan ‘*assessment*’, Risma dikenal sangat ketat menyeleksi pengisian kepala perangkat daerah dalam pemerintahannya. Mutasi, rotasi dan pengisian kekosongan jabatan oleh pelaksana tugas merupakan mekanisme yang kerap dilakukan oleh Risma. Ia juga memperhatikan kesejahteraan pegawai yang berprestasi dengan menaikkan tunjangan mereka. Namun, hal tersebut dibarengi dengan ‘*punishment*’ terhadap pegawai jika tidak mengerjakan tugas sesuai dengan yang ditetapkan. Risma bahkan tidak segan-segan memutasi pegawai yang tidak taat terhadap peraturan. Perbaikan sistem kerja di birokrasi merupakan fokus utama Risma di periode pertama jabatannya dalam rangka membuat proses birokrasi pemerintahan menjadi lebih transparan dan mudah diakses oleh masyarakat. Risma berhasil menghapus jarak antara birokrat dengan masyarakat dengan memberikan inspirasi kepada para birokrat untuk dekat dengan masyarakat.

Proses ‘berbenah’ dalam mengelola birokrasi yang dilakukan oleh kepala daerah perempuan bukan berarti tanpa tantangan dan kendala. Proses seleksi yang terbuka dan transparan kerap kali menjadi titik rawan hubungan mereka dengan struktur birokrasi. Selain itu proses seleksi untuk pergantian kepala perangkat daerah juga mendapatkan respon negatif dari DPRD. Faida dituding melakukan proses pergantian kepala perangkat daerah yang tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan oleh Badan Kepegawaian Negara. Proses seleksi terbuka tersebut dianggap kurang luwes atau memakan waktu panjang. Akibatnya, beberapa posisi kepala perangkat daerah di Jember diisi oleh pelaksana tugas. Selain itu, Faida dianggap mengabaikan peran DPRD dengan tidak melakukan koordinasi terkait penentuan perangkat daerah. Proses seleksi yang dianggap tidak sesuai dengan aturan BKN menjadi salah satu pemicu ketegangan antara Faida dan DPRD. Salah satu tuduhan DPRD adalah cacat prosedur dalam birokrasi Faida yang menyebabkan Jember tidak mendapatkan kuota Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Alasan tersebut kemudian digunakan oleh DPRD baik fraksi pendukung maupun lawan untuk memakzulkan Faida. Pada akhirnya Putusan Mahkamah Agung menetapkan bahwa Faida tidak menyalahi aturan tentang mutasi perangkat daerah.

Beberapa kepala daerah perempuan yang lain cenderung tidak menghadapi tantangan besar dalam mengelola birokrasi. Anne Ratna cenderung mengambil pendekatan normatif dalam mengelola birokrasi di Purwakarta dengan menaati peraturan untuk menghindari hal yang politis dalam penentuan kepala perangkat daerah. Hal ini didukung dengan pemahamannya mengenai struktur birokrasi yang didapatkan selama suaminya menjabat bupati. Garis besar program pembangunan yang dijalankan oleh Anne tidak jauh berbeda dari suaminya, sehingga para birokrat telah memiliki pemahaman yang sama. Di Kota Batu, Dewanti cenderung tidak menemukan hambatan dalam mengelola birokrasi. Pembaruan yang dibawa Dewanti adalah mempraktikkan kultur kerja yang disiplin waktu dan larangan merokok di kantor pemerintahan daerah.

Kesuksesan mengelola birokrasi merupakan langkah awal bagi kepala daerah perempuan agar program dan kebijakannya dapat berjalan dengan baik. Tantangan dan kendala kerap muncul dari para birokrat yang memiliki budaya kerja yang berbeda serta merupakan pendukung dari kepala daerah terdahulu. Kepala daerah perempuan menggunakan strategi yang beragam dalam mengelola birokrasi sesuai dengan konteks daerah masing-masing. Namun demikian, kepala daerah perempuan menunjukkan kemiripan pola dalam mendorong perubahan dalam kultur kerja dan tata kelola birokrasi yang mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

IV.2. Ciri Kebijakan dan Program Kepala Daerah Perempuan

Perempuan kepala daerah dalam riset ini secara umum menunjukkan orientasi kebijakan dan program pembangunan yang menasar pada kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat seperti pembangunan infrastruktur untuk mempermudah aktivitas masyarakat dan pelayanan publik, pengembangan sumber daya manusia dan pemberdayaan ekonomi. Sri Sumarni sebagai bupati Grobogan memprioritaskan pembangunan infrastruktur. Dana untuk pembangunan infrastruktur jauh lebih besar jumlahnya dibandingkan dengan bupati sebelumnya. Ia memprioritaskan perbaikan jalan umum, jembatan, sekolah, puskesmas dan fasilitas publik lainnya. Dampak yang dirasakan masyarakat antara lain jarak tempuh ke puskesmas tidak menjadi halangan karena lokasi lebih dekat serta distribusi dan penjualan hasil panen warga menjadi lebih lancar karena kondisi jalan raya yang lebih baik.

Untuk mengatasi angka kematian bayi yang masih tinggi di Grobogan, Sri Sumarni antara lain memperbaiki fasilitas puskesmas, melakukan akreditasi puskesmas dan mewajibkan persalinan dilakukan di puskesmas. Berbagai hal tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan No.4 Tahun 2017 tentang Pelayanan Kesehatan Ibu, Bayi dan Anak di Bawah Lima Tahun. Pemerintahan Sri Sumarni melibatkan ormas dalam penanganan kesehatan masyarakat dalam memberikan edukasi mengenai *stunting*. Selain itu, Dinas Kesehatan Kabupaten Grobogan juga bekerjasama dengan Aisyiyah membentuk kader untuk sosialisasi penanganan *tuberculosis* dan *HIV* kepada masyarakat.

Program kebijakan Dewanti Rumpoko, di antaranya melanjutkan program walikota sebelumnya. Salah satunya adalah pengembangan potensi wisata di Batu. Pada masa kepemimpinan Dewanti terjadi peningkatan jumlah wisatawan dari 5 juta pada 2017 menjadi 7,2 juta pada 2019. Ia juga merencanakan pembuatan kereta gantung untuk menjadi salah satu tujuan wisata di Kota Batu. Selain itu ia mendorong pembangunan sumber daya manusia, pelestarian sumber daya alam serta pengembangan sektor usaha kecil, mikro dan menengah (UMKM). Dewanti juga melakukan revitalisasi pasar yaitu membuat fasilitas pasar menjadi lebih baik dari sebelumnya. Dalam menjalankan kebijakan ini ia mengambil pendekatan yang berbeda dari suaminya, Eddy Rumpoko, yang merupakan walikota Batu terdahulu. Eddy Rumpoko tidak berhasil melakukan revitalisasi pasar karena penolakan dari para pedagang. Dewanti lebih tegas dalam berinteraksi dengan para pedagang pasar tersebut, sampai akhirnya mereka bersedia menerima keputusan Dewanti dan pembangunan pasar dijalankan. mengambil keputusan terkait ini. Dewanti terkesan lebih hati-hati dalam menggunakan anggaran karena dipengaruhi oleh kasus korupsi yang

menimpa suaminya pada akhir masa jabatannya. Hal ini berdampak pada rendahnya penyerapan anggaran pada masa kepemimpinan Dewanti.

Gubernur Jawa Timur Khofifah Indar Parawansa memprioritaskan program-program sosial. Ia juga cenderung meneruskan program pembangunan gubernur sebelumnya yang berfokus pada infrastruktur dan pangan. Salah satu program dalam pemerintahan Khofifah adalah Jalin Matra (Jalan Lain Menuju Mandiri dan Sejahtera) untuk penanggulangan kemiskinan. Sasaran utama program ini rumah tangga pra sejahtera terutama kepala keluarga perempuan.

Salah satu program Faida dalam bidang pendidikan adalah pemberian beasiswa bagi para lulusan sekolah menengah atas (SMA), sekolah menengah kejuruan (SMK) dan madrasah Aliyah (MA) untuk menempuh pendidikan di perguruan tinggi. Dalam bidang kesehatan, ia membangun dan memperbaiki bangunan serta fasilitas puskesmas serta meluncurkan program 'Satu Desa Satu Ambulans'. Faida juga menginisiasi penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pertemuan atau kongres bagi beragam kelompok masyarakat. Kongres yang pernah terlaksana antara lain kongres peternak, kongres takmir masjid, kongres kader posyandu, kongres tukang becak, kongres penjahit, kongres tukang cukur dan perias, dan lainnya. Pelaksanaan kongres bertujuan menyediakan saluran bantuan sosial yang tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dari berbagai kelompok.

Program pemerintah kota Surabaya selama pemerintahan Tri Rismaharini utamanya di bidang infrastruktur dengan perbaikan jalan, jembatan dan saluran air. Ia secara konsisten memperbaiki dan membuat ruang terbuka hijau dan taman kota. Risma membuat ruang terbuka yang layak digunakan untuk aktivitas masyarakat, serta melakukan relokasi para pedagang kaki lima. Di bidang sosial dan ekonomi, Risma mengeluarkan kebijakan kenaikan remunerasi bagi pegawai Pemerintah Kota Surabaya, menjalankan program sosial bagi masyarakat dan menerapkan sistem respon cepat dengan menyediakan saluran pengaduan dan saran dari warga untuk Pemerintah Kota Surabaya.

Program Mirna Annisa di Kabupaten Kendal juga mencakup infrastruktur seperti pembangunan jalan dan pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Kendal. Salah satu tujuan pengembangan KEK adalah mencaiptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Selain itu perusahaan yang tergabung dalam KEK diharapkan melakukan program *corporate social responsibility* (CSR) yang 70% dari insentifnya direncanakan akan digunakan untuk pemberdayaan masyarakat Kendal. Pemberdayaan masyarakat meliputi pelatihan keterampilan tenaga kerja serta kesejahteraan anak yatim piatu. Program Mirna di bidang ekonomi salah satunya adalah membuat koperasi khusus perempuan yang bekerja di sektor usaha kecil dan menengah serta bagi perempuan berprofesi penyanyi dan perias.

Program pembangunan di Karawang juga mencerminkan upaya melayani masyarakat di bidang ekonomi, sosial dan kesehatan. Anne Ratna Mustika membangun Saung Ambu, yaitu sarana kesehatan yang bekerja selama 24 jam untuk melayani masyarakat di wilayah-wilayah terpencil. Pada tiap Saung Ambu harus terdapat paling tidak dokter, bidan dan perawat. Di bidang ekonomi, Anne mendorong pemberdayaan sektor usaha kecil dan menengah antara lain dengan membangun tempat pemasaran bagi produk-produk UMKM.

IV.3. Komunikasi Politik Kepala Daerah Perempuan dan Relasinya dengan Media

Pemimpin perempuan memasuki wilayah yang rawan saat menerapkan komunikasi politik dan berrelasi dengan media massa. Kepala daerah perempuan memiliki prioritas dan gaya tersendiri saat mengkomunikasikan kebijakan dan programnya atau saat berinteraksi dengan kalangan media massa. Tantangan bagi kepala daerah perempuan adalah bias dalam pandangan masyarakat saat menilai perempuan pemimpin dan bias dalam pemberitaan mengenai pemimpin

perempuan di media massa. Salah satu contohnya adalah gaya komunikasi dan berrelasi kepala daerah laki-laki kerap dijadikan ukuran standar dalam menilai gaya komunikasi dan berrelasi kepala daerah perempuan. Kepala daerah perempuan yang bersikap selektif atau berhati-hati dalam mengadakan pertemuan dengan kalangan publik atau media massa dianggap “tidak terbuka” atau “sulit diakses”. Padahal alasannya adalah pemimpin perempuan lebih memprioritaskan tugas-tugas lain dibandingkan tampil di muka publik. Dalam hal ini kebiasaan kepala daerah laki-laki menghabiskan banyak waktu untuk bertemu dengan publik dan kalangan jurnalis dijadikan ukuran untuk menilai kepala daerah perempuan.

Mirna Annisa mengalami kondisi serupa. Ia dianggap “sulit diakses” terutama pada masa awal kepemimpinannya. Ia “dikritik” tidak dekat dengan organisasi perempuan, dan mengambil jalan keluar memberi mereka dukungan materil. Strategi lain Mirna adalah membangun hubungan baik dengan para tokoh agama yang dekat dengan masyarakat, untuk mendapatkan masukan bagi program-program pembangunan.

Risma memenangkan Pilkada 2010 dengan dukungan kuat dari media seperti koran Jawa Pos dan radio Suara Surabaya. Jawa Pos secara terbuka menyatakan dukungan bagi pencalonan Risma, yang secara signifikan menaikkan popularitas Risma dan menjadi salah satu faktor kemenangannya pada Pilkada 2010. Risma bekerjasama dengan radio Suara Surabaya menyediakan program khusus untuk menerima secara langsung masukan dan keluhan dari warga terhadap pelayanan pemerintah kota. Semakin tingginya popularitas Risma sebagai salah satu dari sangat sedikit kepala daerah yang dianggap melakukan terobosan membuat ia semakin banyak diberitakan di media nasional. Pada masa kedua kepemimpinannya, Risma dianggap “lebih dekat” dengan media nasional daripada dengan media lokal di Surabaya. Bias dalam pemberitaan oleh media lokal membuat Risma menjauhkan diri. Sikap ini dinilai sebagai “tidak bisa menerima kritik”. Perlu dicatat bahwa pemberitaan di media nasional pun sebenarnya diwarnai bias terhadap Risma.

Faida di Kabupaten Jember dan Dewanti di Kota Batu bersikap selektif dalam membuka akses terhadap media massa. Semasa pilkada, kalangan jurnalis yang tergabung dalam Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) memberikan dukungan pada lawan Faida. Selanjutnya Faida menjadi lebih dekat dengan kalangan media non-arus besar. Salah satu dampaknya adalah pemberitaan yang bias mengenai Faida di media arus besar, dalam bentuk kritik keras yang tidak berdasar. Dewanti juga berusaha berhati-hati dalam berrelasi dengan media massa. Ia sangat menyadari bias pemberitaan media yang mengenyampingkan rekam jejak dan kemampuannya dalam memimpin karena hubungan kekerabatan dengan walikota terdahulu.

Anne Ratna Mustika dianggap “sulit diakses” dan kaku di hadapan media karena ia cenderung tidak berpanjang-panjang waktu saat tampil untuk menyampaikan program dan kebijakannya. Menurut Anne, hal ini semata karena ia harus membagi waktu untuk tugas-tugas lain sebagai bupati, selain peran domestiknya sebagai ibu dari seorang bayi yang masih membutuhkan waktu dan perawatan yang signifikan. Anne menyadari bias dalam pandangan publik karena statusnya sebagai istri dari bupati terdahulu. Anne ingin menunjukkan bahwa suaminya tidak mengintervensi kepemimpinannya. Untuk itu ia berstrategi dengan menerapkan gaya kepemimpinan yang berbeda dari suaminya dan seminim mungkin tampil bersama suaminya di muka publik.

Strategi kepala daerah perempuan dalam berkomunikasi politik dan berrelasi dengan media tidak terlepas dari konteks dan kondisi politik di daerah masing-masing. Terdapat kecenderungan media non-arus besar memberikan dukungan kepada kepala daerah perempuan melalui pemberitaan yang bernada positif. Namun secara umum kepala daerah perempuan sangat berhati-hati dalam berkomunikasi politik dan berrelasi dengan media massa karena adanya bias dalam cara pandang masyarakat dan pemberitaan media dalam melihat perempuan sebagai pemimpin.

IV.4. Dinamika Hubungan Kepala Daerah Perempuan dengan Partai dan DPRD

Relasi baik antara kepala daerah dengan DPRD menjadi landasan bagi keberhasilan pemerintahan di daerah. Sistem pemerintahan daerah mensyaratkan kerjasama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam penyusunan kebijakan dan anggaran. Kepala daerah perempuan akan mendapatkan dukungan dalam menyusun dan mengimplementasikan program dan kebijakannya salah satunya apabila didukung oleh fraksi-fraksi di DPRD. Hal ini membutuhkan keterampilan dalam mengelola hubungan dengan fraksi atau partai politik dan menjadi tantangan tersendiri bagi kepala daerah perempuan yang bukan kader partai atau minim pengalaman politik.

Relasi yang kurang harmonis antara Faida dengan fraksi-fraksi di DPRD Jember sudah terlihat sejak masa awal kepemimpinannya. Dalam perjalanannya kemudian kondisi ini semakin buruk dengan deretan permasalahan yang diakhiri dengan pengajuan pemakzulan oleh DPRD terhadap Faida. Proses pengajuan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat telah dilakukan sebelumnya, sampai akhirnya DPRD mengajukan pemakzulan. Berbagai permasalahan diklaim sebagai dasar dari proses ini, salah satunya teguran dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada pemerintah Kabupaten Jember yang dianggap melanggar aturan mutasi jabatan dalam birokrasi. Pemerintah Kabupaten Jember juga dianggap gagal mendapatkan kuota pengisian pegawai negeri sipil pada tahun 2019. Selanjutnya adalah masalah gagalnya pengambilan keputusan atas APBD Kabupaten Jember. Partai-partai pengusung Faida dalam pilkada juga merupakan bagian dari pengusul pemakzulan. Secara umum, Faida dianggap “melupakan” atau “meninggalkan” partai pendukungnya. Pada akhirnya, Mahkamah Agung menolak pengajuan pemakzulan ini. Faida sendiri menyatakan bahwa dalam menjalankan tata kelola birokrasi ia ingin mendorong transparansi dan mengurangi praktik korupsi serta kolusi dan hal ini berbenturan dengan kepentingan partai. Kepala daerah perempuan tidak ragu mengambil kebijakan transformatif yang bebas dari tekanan partai dengan risiko mendapatkan pukulan balik secara politik dari partai-partai yang menganggapnya menyimpang dari kesepakatan bersama. Faida mencalonkan diri pada Pilkada 2020 melalui jalur perseorangan, karena tidak ada partai yang bersedia memberikan rekomendasi pencalonan. Hasil penghitungan suara menunjukkan Faida mengalami kekalahan dalam Pilkada 2020.

Secara umum Mirna Annisa berusaha mempertahankan hubungan yang baik dengan fraksi-fraksi di DPRD. Catatannya adalah ia memilih tidak terlibat langsung dalam pembahasan APBD dan lebih sering menunjuk Sekretaris Daerah untuk hadir di DPRD. Selain itu, PAN yang merupakan salah satu partai pengusung Mirna dalam pilkada memutuskan keluar dari koalisi pengusung karena adanya permasalahan internal. Dalam Pilkada 2020 Mirna gagal mencalonkan diri karena tidak mendapatkan rekomendasi partai yang memadai untuk mengajukan pencalonan.

Masa periode pertama kepemimpinan Risma juga diwarnai konflik dengan fraksi-fraksi di DPRD Kota Surabaya termasuk PDIP yang merupakan partai pengusungnya dalam pilkada. DPRD sempat mengajukan hak angket dan merekomendasikan pemberhentian Risma dari jabatannya pada tahun 2011 karena Risma dianggap melanggar peraturan undang-undang dengan menaikkan pajak reklame. Fraksi PKS di DPRD Kota Surabaya Penolakan terhadap angket dan usulan pemberhentian ini datang dari PKS sehingga proses tidak dilanjutkan. Konflik lain yang cukup keras yaitu saat Risma menolak pembangunan jalan tol di tengah kota Surabaya yang telah mendapat persetujuan dari DPRD. Pengalamannya sebagai birokrat, keyakinan Risma untuk terus “memperbaiki” kotanya, dan keberhasilannya menghimpun dukungan luas dari warga Surabaya membuat Risma berani mengambil posisi berbeda dari fraksi-fraksi di DPRD.

Anne Ratna Mustika memilih untuk berpegang pada aturan dan prosedur dalam menjalankan pemerintahan Kabupaten Purwakarta. Akibatnya adalah ia menuai kritik dari DPRD atas kebijakan-kebijakannya. DPRD menganggap sulit berkompromi dengan Anne yang berpegang kuat pada peraturan. Di sisi lain, Anne berusaha mencairkan ketegangan ini dengan menjalin komunikasi yang baik dengan para pihak yang berbeda posisi.

Kepala daerah perempuan dengan pengalaman politik panjang cenderung lebih berhasil mengelola hubungan dengan DPRD. Kebijakan Sri Sumarni hampir selalu mendapatkan dukungan dari fraksi-fraksi di DPRD Grobogan. Pengalamannya menjadi anggota DPRD selama dua periode membuat Sri Sumarni memiliki pengalaman berelasi dengan partai politik di DPRD. Ia juga berusaha menjalin komunikasi yang baik dengan lawan politiknya di DPRD agar mendapatkan dukungan bagi program dan kebijakannya. Sementara itu Khofifah juga relatif berhasil membentuk relasi yang baik dengan fraksi-fraksi di DPRD Provinsi Jawa Timur, termasuk dengan PDIP dan PKB yang mengusung lawan Khofifah dalam Pilkada 2018.

BAB V

Kesimpulan dan Rekomendasi

Bagian ini berisi kesimpulan dari hasil riset tentang kepemimpinan perempuan dalam pemerintahan daerah serta rekomendasi. Kesimpulan menunjukkan tantangan bagi perempuan yang muncul karena identitasnya serta strategi dengan melakukan negosiasi identitasnya tersebut. Rekomendasi sebagian besar ditujukan bagi partai politik untuk menguatkan dukungan internal bagi kader perempuan dalam upaya meningkatkan kepemimpinan perempuan di pemerintahan daerah.

V.1. Kesimpulan

Tantangan terhadap kepemimpinan perempuan muncul dari beragam pemangku kepentingan sejak pencalonan sampai masa kepemimpinannya. Tantangan terbesar berasal dari partai politik. Perempuan kepala daerah menunjukkan mampu melampaui tantangan tersebut dengan menegosiasikan identitas gendernya. Perempuan kepala daerah dari beragam latar belakang—kader partai/politisi, birokrat, profesional, istri mantan kepala daerah, pengusaha—mengalami dinamika dalam membangun dan merawat relasi strategis dengan berbagai pemangku kepentingan terutama partai politik. Dinamika ini sarat dengan bias dan relasi timpang karena identitas sebagai perempuan, ibu dan istri yang berkelindan. Hal ini dialami oleh perempuan dalam masa pencalonan, kampanye dan selama masa kepemimpinannya.

Perempuan harus melakukan negosiasi identitas gender baik di ranah publik maupun privat. Tafsir atas ajaran agama dominan tidak menerima perempuan menjadi pemimpin, dan untuk menghadapi ini perempuan mencari dukungan dari partai agama serta mendekati tokoh-tokoh agama lokal. Rekam jejak yang panjang, kemampuan memimpin dan jejaring kuat menjadi modal penting bagi perempuan dalam meraih kepercayaan dan dukungan publik.

Tantangan bagi perempuan berlatar belakang kekerabatan yaitu adanya cara pandang keberhasilan perempuan menjadi pemimpin semata dipengaruhi hubungan kekerabatan dan dengan demikian mengabaikan pengalaman dan kemampuan mereka. Perempuan harus berstrategi dengan menunjukkan gaya kepemimpinan yang berbeda dan pencapaian lebih dari pemimpin terdahulu.

Partai politik berperan kunci dalam pencalonan perempuan yang maju dalam pilkada melalui jalur partai politik. Perempuan kerap menemui tantangan untuk mencalonkan diri dari partai politik di tingkat lokal. Hubungan baik dengan partai politik di tingkat pusat menjadi krusial untuk mendapatkan rekomendasi pencalonan yang harus ditaati oleh partai di tingkat lokal.

Jejaring dengan masyarakat di tingkat akar rumput penting bagi perempuan terutama dalam masa kampanye pilkada. Partai politik sebagai pemberi tiket pencalonan tidak lagi berperan sama besar dalam upaya memenangkan kursi kepala daerah bagi perempuan. Mesin politik yang terdiri dari kelompok perempuan, kelompok agama, dan kelompok lain di akar rumput terbukti efektif mendukung kemenangan perempuan dalam pilkada.

Dari berbagai pengalaman relasi perempuan kepala daerah dengan berbagai pemangku kepentingan, relasi dengan partai politik merupakan yang paling strategis karena penuh tantangan sekaligus memberikan peluang bagi kepemimpinan perempuan. Perempuan kader memiliki pengalaman dalam mengelola hubungan dengan partai politik. Untuk mendapatkan pencalonan tantangan yang mereka hadapi tidak sebesar tantangan yang dihadapi perempuan non-kader. Demikian juga saat memimpin, mereka relatif berhasil mengelola relasi dengan partai

dan fraksi untuk mendukung kebijakan dan program pemerintahannya. Tantangan lebih berat dialami oleh perempuan non-kader untuk memperoleh tiket pencalonan dan selama menjalankan tugas sebagai kepala daerah. Mereka harus membuktikan rekam jejak dan kapasitas tinggi untuk dapat memperoleh tiket pencalonan. Sebagai kepala daerah, perempuan non-kader menghadapi tekanan berat dari partai dan fraksi di DPRD saat mengambil kebijakan transformatif.

Kebijakan dan program kepala daerah perempuan cenderung langsung menasar pada upaya pemenuhan kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan dan program perempuan pun mencakup pemenuhan kebutuhan perempuan dan anak serta kelompok marjinal lainnya. Sementara dalam pengelolaan birokrasi, kepala daerah perempuan cenderung mengambil pendekatan yang berorientasi pembenahan dan perapihan. Kepala daerah perempuan cenderung menjalankan tata kelola birokrasi yang transparan dan taat pada prosedur dan peraturan.

V.2. Rekomendasi

1. CWI mendorong partai politik untuk menegakkan prinsip inklusif, non diskriminatif, dan transparan dalam mencalonkan perempuan kepala daerah.
2. CWI meminta partai politik untuk meningkatkan pencalonan perempuan sebagai kepala daerah karena data menunjukkan persentase keterpilihan perempuan lebih tinggi dari persentase pencalonannya.
3. CWI menghimbau agar partai politik memberikan dukungan yang sungguh- sungguh bagi perempuan kepala daerah dengan meletakkan relasi yang lebih setara antara DPRD dengan kepala daerah.
4. CWI mendorong media dan masyarakat sipil untuk mendesak komitmen dari partai politik melalui kampanye publik mendorong kepemimpinan yang inklusif gender.

Daftar Pustaka

Dewi, Kurniawati Hastuti., Sandy Nur Ikfal Raharjo (2019). Pola Kandidasi & Kebijakan Responsif Gender Perempuan Kepala Daerah di Indonesia. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Dewi, Kurniawati Hastuti (2018). Modal, Strategi dan Jaringan Perempuan Politisi Dalam Kandidasi Pilkada Langsung. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Gaol, A. M. L., Panjaitan, Y., Novitasari, M., & Iksarana, J. (2018). Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah. Cakra Wikara Indonesia.

Genovese, M. A., & Steckenrider, J. S. (Eds.). (2013). Women as political leaders: Studies in gender and governing. Routledge.

Hinojosa, M. (2012). Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidates Selection in Latin America. Pennsylvania: Temple University Press.

Hogg, M. A. (2020). Social identity theory (pp. 112-138). Stanford University Press.

Richter, L.K. (1990-1991). Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia. Pacific Affairs 63(4), 528.

Sinopsis

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung telah dilaksanakan sejak 2005. Sejak tahun 2015 Pilkada langsung diselenggarakan secara serentak. Data menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan jumlah perempuan calon dan perempuan terpilih sebagai kepala daerah. Namun demikian jumlah ini masih jauh lebih rendah daripada laki-laki. Buku yang berjudul “Laporan Riset Kepemimpinan Politik Delapan Kepala Daerah Perempuan: Tarik Ulur Relasi dan Identitas” mencoba menjawab dua pertanyaan. Pertama, apa strategi kepala daerah perempuan dalam berelasi dengan partai politik, konstituen dan birokrasi di pemerintahan daerah pada masa pencalonan, proses kampanye dan kepemimpinannya. Kedua, apa yang menjadi karakter khas kepemimpinan kepala daerah perempuan, yang mencakup beragam latar belakang dan kategori sosial yang melekat pada dirinya.

Kecenderungan peningkatan jumlah perempuan terpilih sebagai kepala daerah menunjukkan keberhasilan strategi perempuan dengan menegosiasikan identitas gendernya saat menghadapi tantangan kontestasi pilkada dan selama menjabat. Tantangan terbesar berasal dari partai politik yang bersikap pragmatis dalam proses pencalonan, kampanye dan masa pemerintahan kepala daerah. Perempuan harus menunjukkan rekam jejak panjang dan kapasitas tinggi untuk mendapatkan tiket pencalonan dari partai politik. Namun demikian selama proses kampanye, peran partai politik tidaklah sebesar peran tim kampanye, tim relawan dan basis dukungan akar rumput yang dimiliki oleh kandidat perempuan dalam memenangkan pilkada. Dukungan dari partai politik dan kelompok berbasis agama penting menghadapi bias dalam cara pandang publik melihat perempuan pemimpin.

Kepala daerah perempuan cenderung mengelola birokrasi dengan pendekatan “berbenah” dan membawa kebijakan serta program yang berorientasi pada kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat. Tantangan lain adalah bias dalam memandang kepala daerah perempuan teridentifikasi kekerabatan; perempuan dianggap dapat meraih jabatan kepala daerah karena hubungan kekerabatan tersebut. Namun hasil riset ini menunjukkan bahwa perempuan yang teridentifikasi kekerabatan memiliki pengalaman politik yang memadai dan gaya kepemimpinan tersendiri. Mereka memiliki pendekatan dan orientasi yang berbeda dalam tata kelola pemerintahan daerah dan orientasi yang berbeda dalam kebijakan dan program pemerintahan.

Cakra Wikara Indonesia
Gedung Adotel, Lantai Dasar GF1
Jl. Tebet Timur Dalam Raya No.137
Jakarta Selatan 12820

Website : <https://cakrawikara.id/>
Email : cwi@cakrawikara.id
Instagram: [@cakrawikara](https://www.instagram.com/cakrawikara)
Twitter : [@CakraWikara](https://twitter.com/CakraWikara)
Facebook: Cakra Wikara Indonesia

ISBN 978-602-53037-5-3 (PDF)

