

Politik representasi perempuan: Advokasi kebijakan perlindungan perempuan

Women representation politics: Women's protection policy advocacy

Dwi Windyastuti Budi Hendrarti

Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Airlangga

Jalan Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia. E-mail: dwiwindyastuti@yahoo.com

Abstract

The objective of the research was to explore women representation politics through policy making process. The effort to observe, describe and reconstruct all dynamics interaction among the actors in the process of policy including conflict, negotiation, consensus, was hoped to show advocacy ideas and necessities of women protection. The method of data collection was in depth interview and documentation. The study showed that the advocacy to strengthen women representation was caused by the varieties of actor interests such as executive, legislative and civil society. To advocate the policy empower actors capacity for the sake of policy goal attainment. Finally the interest transaction among the politicians in legislative and civil society influenced the acceptance women protection advocacy. Politicians in local parliament possessed numbers of vested interest e.g: to prevent the support of electoral women, parliament euphoria by self affirmation as heavy legislative and the owner of initiative proposal and it was different from women group interest. Advocacy Coalition Framework did not take over or neglect the politics of presence activated by women but it also aids to make easy in the effort of actualizing substantive women representation. By mapping the controversial ideas, this study showed the urgency in reconstructing the formalistic women representation and it was hoped to actualize the substantive women representation. The urgency of observing at detail, policy formulation process was hoped to be able to catalyze women activists to omit adversarial movement strategies with the pressure of collaborative strategies. The women activists were not able to avoid dichotomy among men and women, but to enroll men as activists, they should be able to struggle the women interest. Conflictual policy realities symbolized by alliance and coalition necessities in order to win their advocacy results the awareness of mediator or "broker" roles and creativity flourishing. The gender issues could be accepted by new "khilafiah" which required the wisdom and the new meaningful women representation in a good hand.

Keywords: substantive women representation, policy advocacy, coalition, khilafiah

Abstrak

Tulisan ini berupaya mengeksplorasi representasi perempuan di dalam proses formulasi kebijakan. Kajian tersebut penting karena kebanyakan studi terdahulu mengenai representasi perempuan di dalam politik lebih banyak dipusatkan pada politik "presence" di institusi politik, seperti di legislatif, birokrasi, dan partai politik. Data diambil dari dokumentasi dan wawancara. Data yang diperoleh di lapangan dianalisis dengan melakukan interpretasi dan analisis secara kualitatif, yakni memaknai fenomena dan memberikan interpretasi teoritik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa advokasi untuk menguatkan representasi perempuan dipengaruhi oleh banyak hal seperti interest aktor yang bermacam-macam, seperti eksekutif, legislatif, dan masyarakat sipil. Politisi di parlemen lokal mempunyai berbagai interest seperti misalnya mencegah adanya perempuan yang terpilih. *Advocacy Coalition Framework* dapat membantu mempermudah usaha aktualisasi representasi perempuan. Dengan cara *mapping* ide-ide kontroversial, studi ini menunjukkan urgensi rekonstruksi representasi perempuan. Urgensi ini termasuk proses formulasi kebijakan, dan harapannya dapat mengkatalisasi aktivis untuk menghindari strategi gerakan adversarial dengan strategi kolaboratif. Aktivis perempuan tidak dapat menghindari dikotomi antara laki-laki dan perempuan. Issue gender dapat diatasi dengan konsep khilafiah baru, yang mensyaratkan adanya kebijakan dan mengedepankan pentingnya representasi perempuan.

Kata kunci: representasi perempuan, kebijakan advokasi, koalisi, khilafiah

Pendahuluan

Tulisan ini berupaya mengeksplorasi representasi perempuan di dalam proses formulasi kebijakan. Kajian tersebut penting karena kebanyakan studi terdahulu mengenai representasi perempuan di dalam politik lebih banyak dipusatkan pada politik "*presence*" di institusi politik, seperti di legislatif, birokrasi, dan partai politik (Squires & Jones 2001, Sauerbrey 2003, Soetjipto 2005, Siregar 2007).

Dalam perspektif feminis, pembelahan privat dan publik melahirkan kekuasaan yang sangat maskulin, dan berkonotasi androsentris ketika kekuasaan ekuivalen dengan kekuatan, kompetisi, agresi, paksaan. Kekuasaan nampak menjadi domain laki-laki dan konsekuensinya laki-laki dan perempuan tidak memiliki akses yang sama terhadap sumber-sumber daya yang ada dan laki-laki memiliki kekuasaan atas perempuan (Squires 1999, Makara 1998). Sebagai ilustrasi, Tabel 1 menunjukkan betapa kekuasaan masih menjadi domain laki-laki.

Memasukkan perempuan ke dalam lembaga politik dan pemerintahan bertitik tolak dari praktek politik yang *malestream*, sebuah perjuangan yang dilandasi oleh arus pemikiran yang berpusat pada laki-laki dan maskulinitas. Perjuangan untuk melawannya adalah dengan cara yang bersifat *adversarial* yaitu *femalestream*. Menurut Mary O'Brien (Phillips 1991:2) dengan konsep *malestream*, posisi perempuan telah dikeluarkan atau diabaikan atau diletakkan pada posisi yang subordinasi. Perempuan sebagai anggota kelompok sosial kurang terrepresentasi dan mengalami ketidaksamaan struktural sosial yang berimplikasi pada ketidaksamaan politik dan eksklusif bagi perempuan dari diskusi politik yang berpengaruh. Sebagai jawaban atas problem di atas adalah membuat desain bagaimana mempromosikan inklusi perempuan ke dalam institusi politik. Tak pelak perjuangan representasi perempuan pada akhirnya lebih banyak diarahkan dan menggunakan pertimbangan pada upaya meningkatkan representasi perempuan yang berorientasi pada kehadiran fisik daripada yang substantif.

Bagi para aktivis perempuan, politik *presence* dianggap sebagai alternatif atas eksklusif perempuan selama ini di ranah politik. Semakin banyak jumlah wakil perempuan maka akan lebih banyak preferensi perempuan terakomodasi, sehingga kebijakan yang dihasilkan akan menjadi lebih *absah*. Selain itu semakin banyak jumlah wakil perempuan maka perempuan sebagai "kelompok minoritas" semakin bisa mengafirmasikan diri kepada kelompok dominan bahwa perempuan juga memiliki perspektif atau *insight*. Ketika ada perbedaan pengalaman, komitmen dan pandangan maka yang diwakili akan dibawa kepada arus kepentingan wakil yang notabene kebanyakan laki-laki (Kymlicka & Norman 1999:104) daripada kepentingan perempuan. Akan tetapi desain ini menjadi terlalu naif bila pencarian akar persoalan tidak terrepresentasinya perempuan lebih dipusatkan pada aspek "politik jumlah", yang bermuara pada tuntutan pada proporsionalitas perempuan.

Berangkat dari ketidakmemadai dan ketidakefektifan konsepsi representasi yang berorientasi pada politik "*presence*" atau representasi formalistik (terpampang dalam kebijakan) maka mengkonsepsikan representasi perempuan dari aspek yang lebih substantif menjadi salah satu parameter mengukur representasi perempuan. Wakil perempuan tidak selalu melihat dirinya sebagai "*acting for*" perempuan, sehingga representasi oleh gender perempuan tidak selalu memiliki relasi yang dapat diprediksi mendukung kepentingan substantif perempuan (Kymlicka & Norman 2005:102). Mekanisme metafisika kehadiran (*presence*) perempuan yang lebih menggambarkan situasi pembuatan keputusan sangat diperlukan guna membangun kembali kerangka (*reframing*) perjuangan representasi perempuan. Fungsi advokasi feminis paling efektif ketika fungsi ini terkait dengan proses pembuatan kebijakan.

Tabel 1.

Perbandingan jumlah laki-laki dan perempuan dalam lembaga politik formal di Indonesia

No	Institusi	Jumlah Perempuan	% Perempuan	Jumlah Laki-laki	% Laki-laki
1	MPR	18	9.20	177	90.80
2	DPR	45	9.00	455	91.00
3	MA	7	14.80	40	85.20
4	BPK	0	0.00	7	100.00
5	KPU	2	18.10	9	81.90
6	Gubernur	0	0.00	30	100.00
7	Bupati	5	1.50	331	98.50
8	Eselon I	31	12.00	235	88.00
9	Eselon 2	72	5.00	1359	95.00
10	Eselon 3	1374	9.00	14379	91.00
11	Eselon 4	10637	14.00	64814	86.00
12	Eselon 5	20901	18.00	95532	82.00
13	Kepala Desa	1559	10.90	66788	89.10
14	Pengadilan tinggi	321	14.80	1406	85.20
15	Total DPRD Jawa Timur*	17	13.27	85	86.73
a.	PKB	7	23.33	23	86.67
b.	PPP	1	12.50	7	87.50
c.	Demokrat Keadilan	3	21.43	11	78.57
d.	Golkar	2	14.29	12	85.71
e.	PDIP	4	16.00	21	84.00
f.	PAN	0	0.00	6	100.00

Sumber: Soetjipto, "Politik Perempuan Bukan Gerhana" (Kompas 2005:63) dan diolah

Salah satu isu advokasi kebijakan yang mencerminkan upaya representasi perempuan adalah proses perumusan Perda Jawa Timur No.9 tahun 2005 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Advokasi kebijakan perlindungan perempuan untuk menjadi sebuah perda, sebagai leverage point untuk melihat problem perempuan yang lebih luas yaitu problem adanya ketimpangan gender pada kasus kekerasan. Perda usul inisiatif dewan tersebut menjadi ruang ekspresi dari berbagai kepentingan aktor kebijakan yang terlibat dalam proses pembuatannya.

Ada sejumlah pertanyaan yang hendak dicari jawabannya melalui kajian ini, yaitu: 1) bagaimana ide dan kepentingan perempuan dibangun dan dikoordinasikan oleh kelompok feminis di tingkat *civil society* dan diadvokasi ke lembaga politik formal untuk diformulasi sebagai kebijakan perlindungan perempuan; 2) bagaimana aktor kebijakan di suprastruktur politik memanfaatkan kapasitas sumber-sumber dan strategi untuk mengadvokasi ide dan kepentingan perlindungan perempuan dalam proses perumusan kebijakan; dan 3) apakah upaya memperjuangkan ide dan kepentingan perlindungan perempuan nyata-nyata merepresentasi perempuan.

Penelitian ini bertujuan mengkaji tiga hal, yaitu: 1) bagaimana ide dan kepentingan perempuan dikoordinasikan oleh kelompok feminis di tingkat *civil society* dan diadvokasi ke suprastruktur politik untuk diformulasi sebagai sebuah kebijakan perlindungan perempuan. Dalam konteks ini, penelitian diarahkan untuk mengeksplorasi dinamika interaksi antar-aktor yang terlibat dalam proses advokasi kebijakan perlindungan perempuan pada tataran *civil society*; 2) bagaimana aktor kebijakan di suprastruktur politik memanfaatkan kapasitas sumber-sumber dan strategi untuk memperjuangkan ide dan kepentingan perempuan dalam proses perumusan kebijakan perlindungan perempuan. Untuk itu mengeksplorasi jalinan interaksi antar aktor di

lembaga politik (legislatif dan eksekutif) dan upaya pengaruh kelompok advokasi di tingkat *civil society* ke lembaga politik; dan 3) terepresentasinya ide dan kepentingan perempuan dalam sebuah kebijakan. Representasi perempuan dalam proses formulasi kebijakan dieksplorasi dari terakomodasikannya kepentingan perempuan dalam kebijakan.

Kajian ini merupakan kajian politik dengan mengambil isu gender. Kajian ini dikatakan sebagai kajian ilmu politik karena dalam upaya mengeksplorasi perjuangan representasi perempuan karena mencoba menggunakan dimensi politik yaitu dengan melihat detail proses politik dalam menangkap masalah ketimpangan gender. Persoalan representasi perempuan dikaji sebagai perjuangan para aktor dalam suatu *framework* kebijakan, dan kerangka pikir yang memenuhi kriteria tersebut adalah *Advocacy Coalition Framework* (ACF) sebagaimana yang ditawarkan oleh Sabatier & Jenkins-Smith (1993, Howlett & Ramesh 1995:126-127, Hill 2005:67-71).

Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif di mana dalam penelitian ini berupaya memaknai fenomena interaksi antar aktor dalam proses formulasi kebijakan. Paradigma dalam penelitian ini adalah konstruktivis di mana sistem nilai, motivasi, keyakinan dan filosofi yang dipercaya penulis menentukan temuan dan simpulan studi yang dilakukan. Ini artinya penelitian kualitatif mempelajari segala sesuatu dalam *setting* alamiah (Strauss & Corbin 2003:4-5, Goodin & Klingemann 1996:717) di mana penulis berusaha memberikan makna terhadap fenomena. Kepentingan dominan penulis adalah bertindak sebagai konstruktor realitas, artinya penulis menggunakan teori untuk merefleksi dan memanifestasi realitas.

Setting penelitian ini adalah proses penyusunan Perda No 9 tahun 2005 di Jawa Timur. Perda ini dipilih sebagai materi kajian dikarenakan di dalamnya termuat citra gender, yang dianalisis penulis dengan cara melihat pada asumsi-asumsi filosofis, sosilogis dan politis dari Perda tersebut dan dibandingkan pada 30 Perda yang telah dihasilkan oleh Propinsi Jawa Timur sejak tahun 2004-2007 serta dalam proses politiknya menggambarkan representasi perempuan. Selain itu perda ini merupakan usul inisiatif dewan yang melibatkan banyak aktor dalam proses penyusunannya, termasuk kelompok kepentingan yang ada di masyarakat seperti NGO.

Subyek penelitian ini adalah aktor yang terlibat dalam proses advokasi dan formulasi kebijakan di antaranya dari birokrat pemerintah (Badan Pemberdayaan Masyarakat Propinsi Jawa Timur, Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Pasuruan, Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Madiun, PKBS Kabupaten Nganjuk), kelompok kepentingan yang tergabung ke dalam jejaring gender (Pusat Perlindungan Anak Jatim, Lembaga Kajian Demokrasi Pamekasan, Pusat Krisis Sampang, Lembaga Perlindungan Anak Jawa Timur, IOM, Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak Kabupaten Sidoarjo, Fatayat dan Muslimat NU), perguruan tinggi (misal:Pusat Studi dan Kajian Wanita Unair, Pusat Studi Wanita IAIN Sunan Ampel, Pusat Penelitian Hukum dan Gender Universitas Brawijaya) yang selama ini menjadi konsultan ataupun yang mengadvokasi gender (*think tank*).

Pengumpulan data tentang politik representasi perempuan dilakukan melalui: 1) wawancara mendalam dengan aktor yang terlibat yang mewakili organisasi, dalam proses pembuatan kebijakan seperti anggota DPRD baik laki-laki maupun perempuan, khususnya yang berada di Komisi E, petinggi parpol (ketua-ketua fraksi di DPRD Jatim) dan birokrat yang berada di dalam kedudukan eselon (Kepala/Ketua Badan di pemerintahan), jejaring kelompok peduli gender yang terdiri dari kelompok kepentingan yang memperjuangkan gender (NGO); 2) dokumen tertulis seperti catatan-catatan yang terdapat di surat kabar, naskah akademik, *legal drafting*, raperda Usul Inisiatif Dewan tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan, Perda No.9 Tahun 2005, buku APBD Propinsi Jawa Timur, Profil DPRD Propinsi Jawa Timur periode 1999-2004, periode 2004-2009, risalah sidang paripurna DPRD.

Data yang diperoleh di lapangan dianalisis dengan melakukan interpretasi dan analisis secara kualitatif, yakni memaknai fenomena dan memberikan interpretasi teoritik. Simpulan ditarik di sekitar konsepsi representasi perempuan dalam proses perumusan kebijakan dengan meminjam alur pikir *Advocacy-Coalition Framework*.

Hasil dan Analisis Data

Secara teoritik, jenis-jenis representasi (Pitkin 1967:10-13, Kymlicka & Norman, 1999:100-108, Bevir 2007:823-82, Young 2000:126-128). 1) dalam perspektif otorisasi, representasi sebagai pemilikan kewenangan oleh wakil sebagai *person* yang diberi kewenangan untuk bertindak. Pandangan otorisasi ini memusatkan pada formalitas hubungan wakil-terwakil atau yang disebut sebagai pandangan formalistik; 2) representasi deskriptif, seseorang sebagai “*standing for*” segala sesuatu yang tak ada. Representasi deskriptif menggambarkan bahwa wakil mendeskripsikan konstituen, yang ditandai dengan kesamaan karakteristik seperti warna kulit, gender, kelas sosial, atau kesamaan deskriptif antara wakil dengan yang diwakili digambarkan sebagai “*mirror*”; 3) representasi simbolik berarti merepresentasikan sesuatu yang bukan merepresentasi fakta, ide *person* dapat direpresentasikan tidak dengan peta atau potret, tetapi dengan simbol.

Baik representasi deskriptif maupun simbolik menjadi suplemen bagi pandangan yang formalistik. Representasi deskriptif atau simbolik biasanya bukan dekat dengan aktivitas. Artinya representasi tidak dalam makna berbicara tentang peran, kewajibannya dan apa yang ditampilkan oleh wakil. Realisme tindakan representasi deskriptif dan simbolik ekuivalen dengan pandangan “*standing for*”, bukan pada aktivitas representasi yang “*acting for*”. Bahkan pandangan representasi formalistik dan deskriptif tidak memungkinkan untuk aktivitas merepresentasi sebagai “*acting for*” bagi orang lain.

Pada sisi lain konsepsi merepresentasi sebagai “*standing for*” membawa pada pengertian lain representasi yaitu representasi sebagai pembuatan atau “penciptaan” jenis aktivitas. Representasi “*acting for*” ini lebih memusatkan pada hakekat aktivitas itu sendiri yaitu menjangkau representasi substantif. Dalam konteks ini wakil berbicara, bertindak demi opini, keinginan, kebutuhan atau kepentingan substantif terwakil atau sering disebut dengan representasi “*substantive acting for*” orang lain. Representasi substantif memungkinkan wakil merepresentasi kepentingan dan perspektif substantif yang diwakili.

Model representasi politik ini tidak memadai dalam beberapa hal ketika menterjemahkan representasi perempuan dalam pembuatan keputusan. 1) teori ini tidak menjelaskan bahwa kebijakan merupakan hasil tekanan dari berbagai kepentingan. Terwakil dipandang sebagai tunggal sehingga wakil harus melayani kepentingan utama yang diwakili. Sedangkan dalam teori kebijakan yang bertumpu pada pendekatan pluralis melihat bahwa kekuasaan tidak hanya terpusat pada lembaga pemerintah, tetapi kekuasaan berpendar pada sejumlah aktor kebijakan (hiterarkis atau menyebar secara horisontal), sehingga kebijakan sesungguhnya merupakan hasil tekanan berbagai kelompok (pluralitas); dan 2) model representasi politik tidak menjelaskan bagaimana ide dari berbagai terwakil dikonstruksikan menjadi satu kepentingan. Terwakil yang memiliki ide dan keyakinan yang sama beraliansi untuk melawan kelompok yang menentang idenya.

Kelemahan dan kekosongan teori representasi dalam menjelaskan pluralitas ide, kepentingan dan perspektif dari berbagai terwakil, diisi oleh lensa ACF. Lensa ACF ini memungkinkan untuk menjelaskan perdebatan ide dan kepentingan yang saling berkonflik di area kebijakan, sehingga bisa dilihat fungsi deliberasi dan agregasi dari perwakilan politik yang substantif. Akan tetapi bagaimana proses wakil berbicara untuk kepentingan terwakil dan bagaimana mengagregasikan kepentingan yang saling berkonflik tidak bisa dijelaskan hanya lewat teori representasi dan keterbatasannya diisi oleh teori ACF.

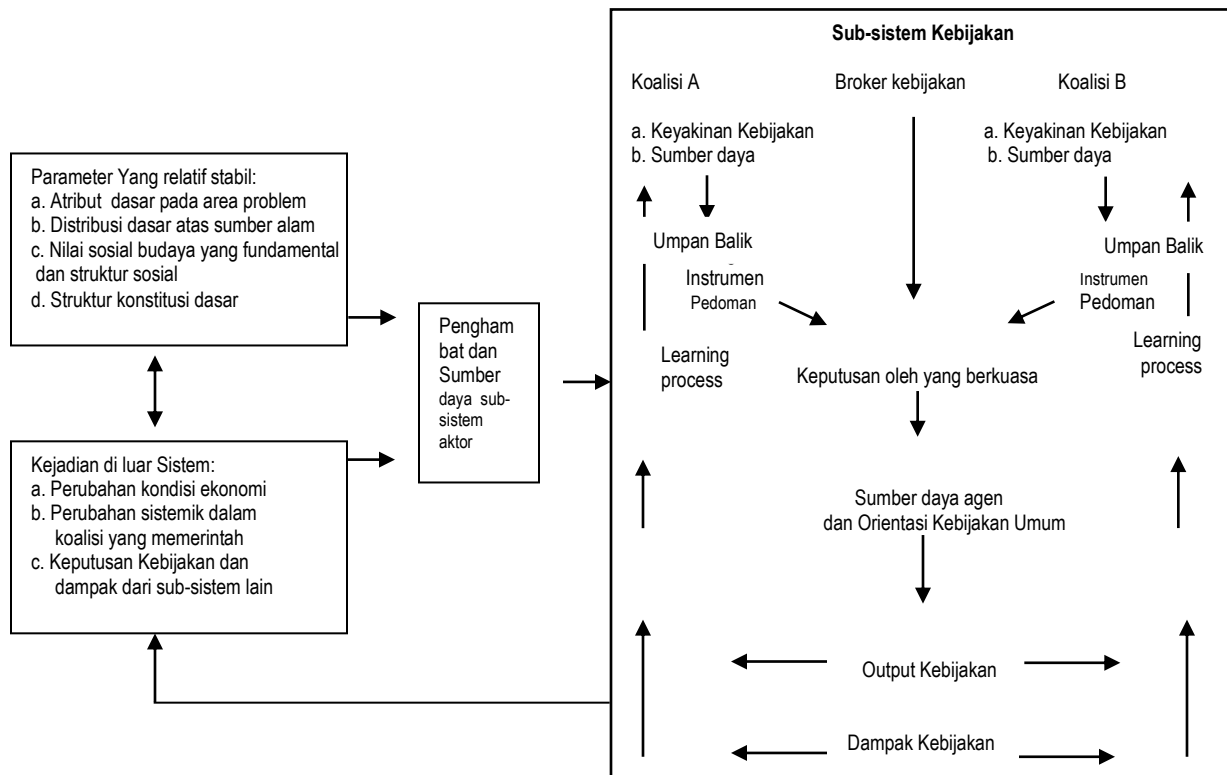


Diagram 1.

Advocacy Coalition Framework

Sumber: Paul A Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith (1993:18, Beverwijk 2005).

Kerangka koalisi advokasi tersebut memiliki empat premis dasar. 1) pusat perhatiannya pada rentang waktu aktivisme memperjuangkan kepentingan gender; 2) karena aktivisme perjuangan gender tidak dilakukan secara individual maka unit analisis terletak pada kelompok-kelompok yang pro gender dan anti gender yang berjalan dalam rentang waktu; 3) sub-sistem kebijakan melibatkan aktor yang memperjuangkan kepentingan gender dalam pembuatan kebijakan; dan 4) kebijakan publik implisit berkaitan dengan teori tentang bagaimana mencapai tujuannya sehingga dikonseptualisasikan dalam cara yang sama sebagai sistem keyakinan. Lihat diagram 1 yang menggambarkan kerangka koalisi advokasi.

Pada diagram 1 setidaknya ada beberapa elemen penting, diantaranya interaksi antar-aktor dan kelompok patriarki. Dalam proses perumusan kebijakan yang sensitif gender pada umumnya terdapat dua koalisi advokasi yang berbeda yaitu kelompok patriarki dan kelompok feminis di mana keduanya memiliki sistem keyakinan inti yang berseberangan.

Kelompok patriarki selalu menempatkan laki-laki sebagai pusat dari kekuasaan. Dalam mendefinisikan relasi sosial, laki-laki memiliki hak istimewa dibandingkan jenis kelamin lain. Kekuasaan superior laki-laki dan hak istimewa laki-laki dianggap sebagai dasar hubungan sosial. Bahkan aktivitas dan institusi dicirikan dalam istilah gender (Peterson & Runyan 1993:17-19, Lorber & Farrell 1991:15). Patriarki terrepresentasi dalam bentuk kontrol laki-laki terhadap dunia publik dan privat (Tong 1989:95-98), sehingga patriarki menjadi paradigma utama pada semua model penindasan karena ia melahirkan sistem hirarkial atas kekuasaan (Tong 1989:98-102, Knuttila & Kubik 2000:167).

Kelompok feminis

Premis dasar kelompok feminis bahwa kedudukan laki-laki dan perempuan di dalam masyarakat merupakan hasil konstruksi sosial. Kelompok feminis memiliki sistem keyakinan paling dalam bahwa subordinasi posisi sosial perempuan berakar pada pelabelan peran gender. Peran gender menghasilkan pembagian kerja secara hirarkhial antara jenis kelamin dan mentransformasi perbedaan anatomi ke dalam perbedaan yang berhubungan dengan praktek sosial (Steans 1998:11-13, Basow 1992: 9). Kelompok ini senantiasa berupaya mendobrak mitos kelaziman selama ini. Terminologi publik dan privat yang erat kaitannya dengan konsep gender dan stereotipe telah menciptakan ketidaksetaraan dan ketidakadilan diantara dua jenis kelamin. Bagi kaum feminis “politik adalah personal”. Bagi mereka setiap kegiatan di mana ada relasi kekuasaan maka itu adalah politik. Relasi tersebut bisa ditemukan baik di wilayah privat maupun publik.

Broker kebijakan

Ketika terjadi konflik dari berbagai koalisi umumnya dimediasi oleh aktor ketiga yang disebut dengan ”broker kebijakan” yang kepentingan utamanya adalah menemukan kompromi yang masuk akal, yang pada akhirnya akan mereduksi intensitas konflik (Sabatier & Smith 1993). Broker kebijakan umumnya orang yang diterima oleh ke dua kelompok yang menjembatani perbedaan di antara ke dua kelompok ini .

Perubahan kebijakan

Proses pola-pola hubungan yang sistematis diantara sub-sistem tersebut berinteraksi dan berinterelasi serta mampu mengkonstruksikan sebuah perubahan tindakan (*action change*) dalam proses pengambilan kebijakan. Sistem keyakinan seperti nilai patriarki, androsentris, pembelahan publik dan privat, *gender-stereotype*, *male bias*, *unequity gender* telah dimapankan dan dikonstruksikan sebagai sebuah sistem keyakinan yang telah hidup dan berlangsung dalam masyarakat. Perubahan kebijakan dapat dipahami dari segi perubahan keseimbangan kekuatan didalam sub-sistem kebijakan terutama melalui dominasi satu koalisi advokasi terhadap yang lain. Proses ini menjadi rasional sebab terjadi debat di dalam sistim keyakinan, dan rivalitas antara sistim keyakinan melahirkan kebijakan yang berorientasi kepada pembelajaran (Heywood 1997:385-386).

Sistem keyakinan

Sistem keyakinan merupakan dasar bagi dinamika stabilitas dan perubahan dalam koalisi sub-sistem. ACF membedakan tiga tingkat sistem keyakinan yaitu: inti terdalam (*deep core*), inti kebijakan (*policy core*) dan aspek sekunder (Beverwijk 2005:61-63). Elemen inti terdalam (*deep core belief*) adalah tingkat keyakinan yang terdiri dari asumsi ontologi dasar dan asumsi normatif. Asumsi ontologis dan normatif atas ketidakseimbangan gender bersumber pada idiologi gender dan budaya patriarki yang menunjuk pada sistem keyakinan--termasuk pengertian hakekat manusia dan kehidupan sosial--yang mendistorsi realitas. Inti kebijakan (*policy core*) adalah keyakinan yang berhubungan dengan bidang kebijakan tertentu atau sub-sistem. Elemen ini terdiri dari strategi dasar dan posisi kebijakan untuk mencapai keyakinan inti terdalam (*deep core belief*) pada area sub-sistem kebijakan dan menyangkut topik-topik seperti siapa yang mendapatkan kesejahteraan, dan peran berbagai aktor dalam sub-sistem kebijakan. Aspek sekunder, yang menunjuk pada sejumlah besar keputusan instrumental dalam *gender mainstreaming* yang dapat dikenali dari dua hal, yakni menyangkut aspek makro dan mikro.

Peranan faktor eksternal dalam perubahan sub-sistem

Paul Sabatier dan Jenkins (Sabatier 1993:20-23, Wieble 2007:19-130) menyatakan bahwa ada dua kelompok faktor eksternal yang memiliki pengaruh. Faktor eksternal yang stabil seperti distribusi kekuasaan, nilai budaya, struktur konstitusi, atau reaksi publik pada kebijakan tertentu dapat menghilangkan kebebasan tindakan agen. Nilai budaya patriarki, androsentrisme, hirarki peran gender yang berkembang akan selalu menghasilkan politik subordinasi pada jenis kelamin perempuan. Sementara faktor eksternal yang tidak stabil sering tidak diharapkan dan dapat berpengaruh secara substantif. Kejadian di luar sistem yang dinamis yang berkaitan dengan kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, koalisi yang berkuasa, keputusan kebijakan dan dampak dari sub-sistem lain.

Pendayagunaan sumber-sumber

Individu mengembangkan strategi untuk mempengaruhi kebijakan melalui berbagai arena potensial. Sumber ini meliputi otoritas legal formal untuk membuat keputusan, opini publik, informasi, mobilisasi, sumber keuangan, keahlian kepemimpinan (Weible & Sabatier 2007:129). Koalisi patriarki maupun koalisi feminis akan berupaya memperbesar anggarannya, merekrut anggota baru, menempatkan anggotanya dalam posisi kekuasaan dan menjalankan berbagai cara.

Advokasi kepentingan perempuan di tingkat *civil-society*

Demokrasi bisa didalami ketika wakil mendorong pengembangan asosiasi-asosiasi yang dibentuk masyarakat menurut kepentingan, opini dan perspektif yang mereka anggap penting. Oleh sebab itu *civil society* adalah sisi penting untuk konsolidasi dan ekspresi ide, kepentingan dan perspektif sosial.

Dari temuan mengindikasikan bahwa bangunan koalisi feminis di tingkat *civil society* didorong atas hasil temuan penelitian Samitra Abhaya-Koalisi Perempuan Pro Demokrasi (SA-KPPD), sebuah LSM yang peduli terhadap kepentingan gender, di mana angka kekerasan anak dan perempuan di Jawa Timur mengalami peningkatan. Untuk mempertanggungjawabkan hasil temuan dan membangun agenda isu yang lebih besar, SA-KPPD mencoba melakukan *road show* lokakarya di berbagai daerah yang menjadi wilayah penelitiannya, dengan tujuan menjelaskan hasil temuan dan memperoleh umpan balik pada aktor elit organisasi lokal terpilih, baik dari kalangan elit birokrasi, aktor elit LSM dan aktor elit Perguruan Tinggi. Meskipun pada awalnya ada pemikiran bahwa hasil lokakarya akan menjadi *policy paper* yang diajukan pada *policy maker*, namun hal tersebut diperluas agar supaya memiliki nilai kemanfaatan yang lebih besar. Para peserta lokakarya justru memandang ada kebutuhan lebih besar dan strategis, yakni upaya menyusun regulasi yang dapat melindungi perempuan dan anak korban kekerasan pada jangka panjang.

Kelompok feminis semakin memperluas jaringan untuk memperkuat dukungan dan legitimasinya sebagai yang mengadvokasi kepentingan perempuan. Untuk memformalkan eksistensi jejaring ini maka FORPA menjadi pilihan untuk mewadahi kelompok yang bersedia mengikatkan diri dengan keyakinan SA-KPPD. Di antaranya elemen pemerintah (praktisi), akademisi, LSM Perempuan, LSM Anak, LSM yang pro demokrasi. Meskipun FORPA merupakan wahana untuk menjembatani kepentingan diantara aktor yang terlibat, nampaknya dalam proses perjalanannya, sebenarnya dalam FORPA ini telah terbelah dua kepentingan yang saling berbenturan, yakni kelompok dominan dan kelompok kaunter. Kelompok dominan terdiri dari SA-KPPD, PPSW Unair, PPHG Brawijaya, Bappemas Jatim, Bidang Pemberdayaan Kabupaten Madiun, PPKBS Kabupaten Nganjuk, PPKBS Provinsi Jatim dan PPKBS Kabupaten Pasuruan, P3A Kabupaten Jember, P3A Sidoarjo. Sementara kelompok

kaunter yang minoritas terdiri dari Bapemas Kabupaten Pasuruan, LSM Anak, LPA Jawa Timur, Lekdas Pamekasan, *Crisis Centre* Sampang.

Dalam proses diskusi, perselisihan ini bisa diselesaikan dengan dimediasi oleh broker kebijakan. Karena peran mediator ini akhirnya kelompok penentang Pusat Krisis Sampang dan Lekdas bisa menerima tujuan dari advokasi tersebut, bahkan karena kapasitas keagamaan yang luas oleh koalisi feminis, Anggota dari Pusat Krisis Sampang dan dari Lekdas Pamekasan dijadikan sebagai “broker kebijakan” di level masyarakat. Tujuannya untuk memberikan advokasi dan pencerahan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang masih kental dengan nilai-nilai ketradisionalnya dalam memandang perempuan.

Bila dicermati kelompok kepentingan umumnya berupaya mengontrol agenda mikro, menutup suara-suara yang tidak simpati dan mempengaruhi dalam pembuatan keputusan yang sesuai dengan vested interest nya. Dalam situasi ini, diperlukan bangunan proses negosiasi, bargaining, dan kompromi di antara partisipan aktor. Dengan demikian dalam advokasi representasi ide dan kepentingan perempuan adalah proses perjuangan ide dan bagaimana kapasitas aktor untuk mencapai apa yang diinginkan. Aktivis perempuan berjuang dengan memanfaatkan kemampuan berjejaring sehingga proses koordinasi ide sampai pada penerimaan draft naskah akademik di tingkat civil society tercapai. Ide yang merupakan hasil koordinasi di level civil society dan diwujudkan dalam bentuk legal drafting dan naskah akademik, oleh feminis diadvokasi ke tingkat suprastruktur politik yakni ke legislatif dan eksekutif.

Formulasi kebijakan perlindungan perempuan di suprastruktur politik

Feminis berupaya mengadvokasi kebijakan yang sensitif pada sistem ide dan kepentingan perempuan dengan melakukan kaunter terhadap koalisi advokasi penentang yang beroperasi selama proses pembuatan kebijakan. Kelembagaan legislatif dipandang semakin transparan sebagai arena politik bagi koalisi feminis dan sebagai jalan masuk (leverage point) untuk dapat mengakses setiap perjuangan ide dan kepentingan perempuan yang telah terkristalisasi di tingkat civil society. Meskipun lembaga legislatif dipandang sangat strategis sebagai jalan masuk untuk dapat memperjuangkan setiap ide dan kepentingan perempuan, namun sangat disadari bahwa kerentanan konflik yang terjadi antar aktor individu ataupun kelompok yang merepresentasi kepentingan partai di lembaga tersebut sering kali menyulitkan kelompok civil society untuk dapat mengakses dengan baik. Oleh sebab itu, memperjuangkan draft peraturan (legal drafting) yang berasal dari masyarakat untuk bisa diadopsi sebagai agenda setting di tingkat legislatif bukanlah cara yang mudah.

Pengajuan *legal drafting* oleh FORPA ke legislatif setidaknya merupakan sebuah eksperimentasi strategi yang memperlakukan negara sebagai entitas yang harus diberdayakan tanggungjawabnya. Oleh sebab itu akses pertama yang dilakukan oleh koalisi feminis untuk memperluas jaringan adalah dengan mendekat ke Komisi E DPRD Provinsi Jatim, dengan asumsi bahwa komisi inilah yang memiliki bidang tugas yang terkait dengan problem perempuan dan anak. Ketika diadvokasi ke DPRD periode 1999-2004 melalui komisi E, *legal drafting* mengalami kemandegan dengan tiga alasan, yakni: 1) masih ada perbedaan ide atas inti kebijakan, 2) *legal drafting* dipandang masih memiliki kelemahan konsep, akurasi data dan mengandung duplikasi aturan, 3) dari aspek waktu, pengajuan draft tidaklah tepat, karena DPRD periode 1999-2004 hampir purnabakti sehingga tidak memungkinkan untuk dibahas.

Perjuangan koalisi feminis terus berlanjut pada periode 2004-2009. Koalisi feminis melakukan *lobby-lobby* personal ke komisi E dan memperluas dengan melakukan aliansi pada partai besar di tingkat fraksi, di antaranya: Fraksi PKB dan PDI yang dinilai lebih cair dan memiliki *platform* yang sama dengan ide dan kepentingan koalisi perempuan. Akhirnya atas dukungan ke dua partai besar tersebut, kelompok advokasi berusaha memperluas aliansinya dengan fraksi lain di antaranya: Fraksi Golkar, Fraksi PAN, Fraksi Demokrat. Namun advokasi ke legislatif

ini tidak semulus yang dibayangkan kelompok feminis karena adanya hadangan dari dua fraksi, yang masih berkeberatan terhadap ide feminis, yaitu dari PKS dan PPP.

Dalam konsep ACF, aktor diagregasikan ke dalam sejumlah koalisi advokasi yang sama-sama memiliki seperangkat keyakinan normatif. Koalisi perempuan berusaha mengubah perilaku legislatif dalam rangka memuluskan inti kebijakan mereka. Meskipun ada pertentangan keyakinan di antara koalisi feminis dan patriarki, berkat kemunculan broker kebijakan yang memediasi di antara dua kelompok yang berbeda akhirnya ide perempuan bisa diterima. Kesediaan kelompok penentang menerima ide dan kepentingan perempuan sangat jelas-jelas bersifat transaksional. Adopsi terhadap ide feminis sebagai prakarsa legislatif setidaknya melayani kepentingan eforia dewan, di antaranya sebagai instrumen *show of force* legislatif untuk meningkatkan citra dirinya di hadapan eksekutif dan konstituen. Pada awal reformasi legislatif menjadi institusi yang *powerful* sehingga menjelma sebagai *heavy legislative*. Namun dalam perjalannya, legislatif yang sangat kuat justru memunculkan berbagai penyimpangan di struktur tersebut, yang pada akhirnya memunculkan *public distrust* terhadap politisi di dewan. Citra negatif tersebut yang hendak dihapus oleh dewan periode selanjutnya, dengan cara menunjukkan kinerja dewan.

Arena memperjuangkan kepentingan koalisi feminis adalah arena perdebatan antara legislatif dengan eksekutif. Pada proses perdebatan analitik antara legislatif dengan eksekutif di dalam prosesi sidang, nampaknya eksekutif tidak memiliki antusiasme terhadap advokasi ini. Resistensi eksekutif terhadap raperda ini disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya: a) belum adanya pemahaman pejabat tentang problem publik dan privat; b) implikasi yang ditanggung eksekutif yang berupa pembiayaan dengan adanya perda. Konflik yang disebabkan oleh perbedaan pendapat di kalangan dewan, antara dewan dan eksekutif tidaklah bersifat manifes, *vis a vis*, atau konfrontatif tetapi lebih bersifat laten, karena perdebatan jatuh pada aspek sekunder yakni pada problem penguatan institusi, peranan pemerintah provinsi, fasilitasi negara terhadap korban kekerasan daripada merombak sistem nilai tentang relasi laki-laki dan perempuan yang telah terkonstruksi secara sosial.

Dengan demikian politik representasi perempuan menunjukkan sebuah dinamika interaksi aktor sebagai wakil dalam proses penetapan dan formulasi kebijakan yang merujuk pada isu, ide, perspektif terwakil. Proses pembuatan kebijakan perlindungan perempuan adalah sebuah area kontestasi ide kelompok feminis untuk mempengaruhi aktor kebijakan publik sebuah kombinasi antara pendekatan kebijakan yang sensitif pada idea dan sistem keyakinan feminis pada satu sisi, dengan cara mempengaruhi penentang koalisi advokasi yang beroperasi di tataran negara pada sisi lain.

Representasi perempuan dalam kerangka kebijakan

Adanya kompleksitas aktor kebijakan baik dari aspek ide maupun kepentingannya, maka formulasi kebijakan mencerminkan sebuah arena perjuangan (*struggle for power*) untuk saling mempengaruhi agar supaya ide, perspektif dan kepentingan dari masing-masing aktor kebijakan menjadi hadir dalam proses formulasi kebijakan. Wakil (legislatif) berjuang meskipun berbeda motif dengan terwakil agar bisa merepresentasi kepentingan perempuan dengan menggunakan berbagai kapasitas pengaruhnya.

Pada pembahasan Raperda Provinsi Jawa Timur inilah terjadi pembelahan subsistem aktor ke dalam dua koalisi besar yakni koalisi DPRD yang memperjuangkan kepentingan/ide koalisi feminis dengan eksekutif. Namun perdebatan terus menerus, tekanan dan proses learning yang dilakukan legislatif memaksa eksekutif menerima inti kebijakan koalisi feminis. Jadi area kebijakan baik di tingkat civil society maupun di tingkat suprastruktur politik terjadi kontestasi ide feminis dengan ide patriarki dalam bentuk debat analitik. Resistensi terhadap usulan feminis berpusat pada sebagian keyakinan tentang relasi gender yang sangat berakar pada

budaya dominan, yang sebagian datang dari aktivis NGO, sebagian dari nilai birokrasi yang mengarah sebagai pemilik kebijakan, sebagian dari keyakinan politisi di legislatif, yang berupaya menggesernya di area pembuatan kebijakan. Ketiga aktor di setiap level kebijakan memiliki motif yang berbeda atas lolosnya Perda.

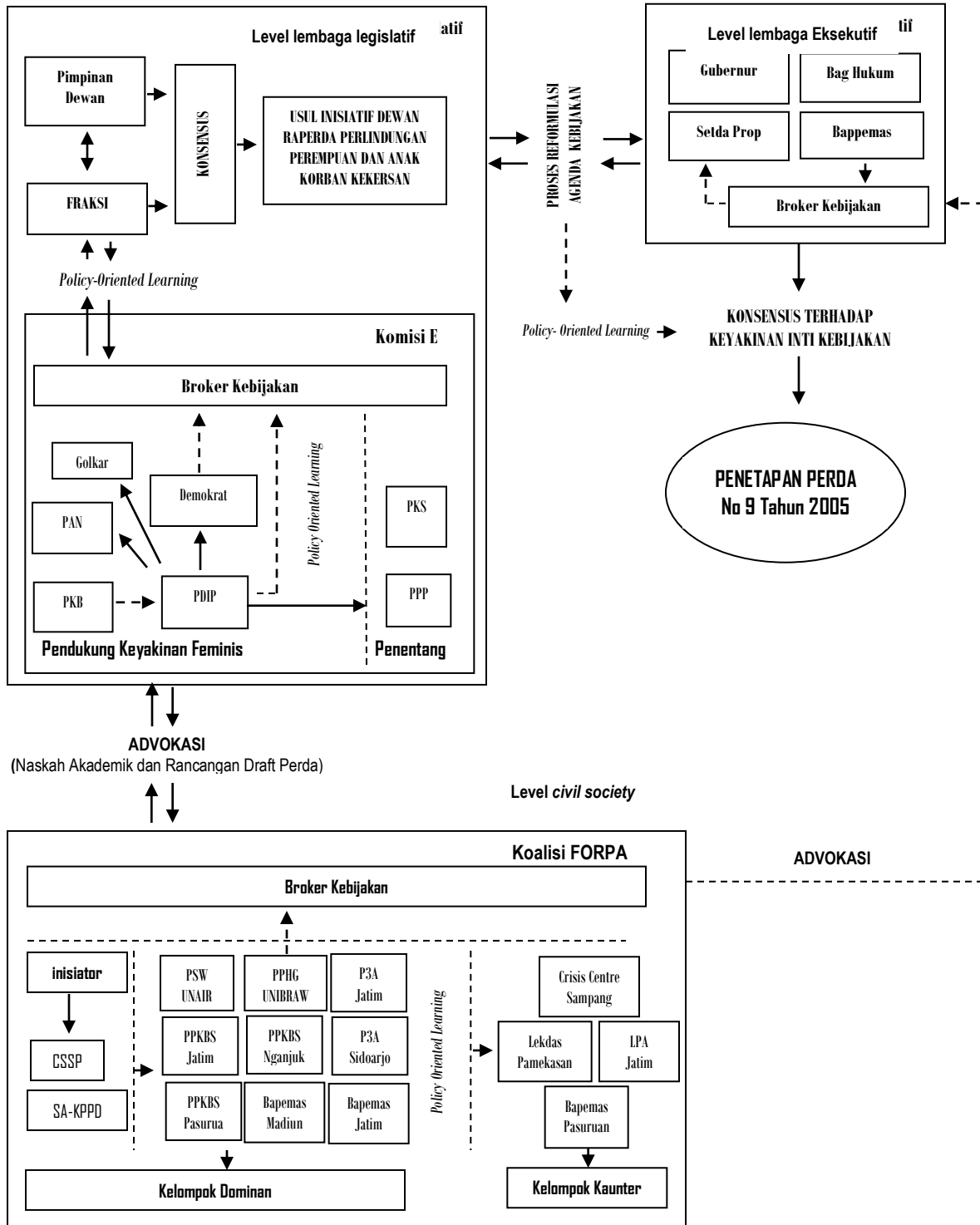


Diagram 2.

Peta jaringan koalisi advokasi dalam proses penyusunan dan penetapan Perda perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di Jawa Timur

Sumber: Hasil analisis dan diabstrasikan penulis 2008

Kelompok feminis memiliki kepentingan ingin menghapus semua bentuk diskriminasi, subordinasi, marginalisasi yang diakibatkan oleh ketimpangan relasi antara laki-laki dan perempuan melalui semua proses penyusunan kebijakan. Politisi di legislatif sebagai wakil memiliki kepentingan politik yakni eforia, pencitraan, tidak ditinggalkan konstituen perempuan. Birokrat memiliki kepentingan jangka panjang bagi lembaganya yakni payung hukum untuk realisasi tujuan program dan kebijakan yang terkait dengan perempuan dan anak. Peta dalam proses formulasi Perda No 9 Tahun 2005 seperti pada Diagram 2.

Berpijak dari dinamika interaksi antar-aktor dalam proses perumusan kebijakan tersebut, ada dua hal penting dalam representasi politik. *Pertama*, inti representasi adalah elemen relasional antara 2 entitas yang terpisah yakni antara yang diwakili dan yang mewakili dan menyiratkan bahwa lewat hubungan ini pandangan orang diartikulasikan atau kepentingan mereka terjamin. Politisi di legislatif berperilaku sebagai "*standing for*" maupun "*acting for*" orang yang diwakilinya. Implikasinya ialah bahwa sisi hubungan keduanya memiliki peran "agensi", yang keduanya memberi kontribusi melalui tindakan, ekspektasi dan interpretasi peran respektifnya--menentukan hakekat hubungan itu sendiri. Ide, perspektif dan kepentingan yang diperjuangkan wakil merupakan hasil tekanan kelompok kepentingan dan sebagai hasil kompromi di tingkat *civil society*. Terwakil begitu beragam dengan seperangkat kepentingannya di tingkat *civil society*. Namun demi memperkuat daya pengaruh pada wakil, para terwakil yang beragam beraliansi dengan terwakil lainnya yang memiliki seperangkat kepentingan, ide, perspektif yang sama. Dalam konsepsi representasi yang substantif, terwakil yang mengkonstruksikan tindakan wakil dan yang bertindak sebagai wakil adalah lembaga legislatif. Dalam konsepsi ini seolah-olah wakil begitu patuh terhadap terwakil. Wakil melayani dan menjalankan perintah terwakil atau wakil sebagai "*acting for*" terwakil. Akan tetapi realitasnya tidak demikian. Meskipun kebijakan yang dihasilkan menyerupai apa yang diekspektasi oleh terwakil namun kepatuhan wakil kepada terwakil lebih bersifat transaksional.

Ke dua, tindakan representasi itu "dikonstruksikan" (Bevir 2007:825), artinya dewan menjadi terikat pada keyakinan kontekstual maupun keyakinan idiologi dari kelompok feminis. Aspek representasi yang dikonstruksikan adalah kepentingan perempuan yaitu perlindungan perempuan korban kekerasan. Hanya politisi yang ada di legislatif atau eksekutif yang memiliki otoritas dalam proses pembuatan kebijakan, sehingga kelompok feminis mesti beraliansi dengan wakil di legislatif untuk pencapaian tujuannya. Politisi di DPRD melalui tindakannya harus memenuhi ekspektasi dan melakukan interpretasi akan peran reflektifnya sebagai yang mewakili terwakil. Ekspektasi kelompok feminis adalah produk keputusan DPRD yaitu perda perlindungan perempuan korban kekerasan. Sedangkan *Policy Core* koalisi feminis ini adalah kebutuhan perda perlindungan perempuan korban kekerasan sebab dari segi undang-undang tidak ada yang secara spesifik melindungi perempuan korban kekerasan dan negara harus bertanggungjawab terhadap korban kekerasan.

Ketika inti kebijakan diadvokasi pada struktur formal, apa yang ditampilkan oleh koalisi advokasi feminis menciptakan koalisi penentang yang datang dari beberapa anggota legislatif yang terlibat dalam pembuatan kebijakan yang lebih menyukai status quo dan resisten terhadap pendekatan feminis. Kelompok patriarki memiliki seperangkat nilai yang bersumber pada budaya patriarki dan nilai agama. Interpretasi terhadap nilai agama dan budaya mengabsahkan laki-laki melakukan kekerasan dalam rumah tangga demi membangun kepatuhan bagi perempuan sebagai isteri. Bagi kelompok patriarki, regulasi hanya akan menduplikasi aturan yang berlaku yang dianggap menyalahi tatanan hukum. Pemaksimalan aturan hukum yang sudah ada jauh lebih urgen daripada membuat regulasi baru lewat perda. Kekerasan pada perempuan adalah urusan privat yang tidak perlu ditarik ke ranah publik karena bila ditarik ke ranah publik negara bisa mengintervensi urusan privat melalui regulasi.

Bila dilihat dari aspek keberlakuannya, peraturan ini hanya berlaku di tingkat provinsi karena dengan otonomi daerah tiap kabupaten/kota tidak harus tunduk pada perda provinsi sehingga ketika perda provinsi ini ditetapkan, tidak memiliki akibat hukum bagi kabupaten/kota yang tidak menggunakannya. Kelompok kepentingan menggunakan dan memaksimalkan strategi jejaring. *Pertama*, strategi “*struggle from within*”, karena berkonfrontasi langsung dengan kaum patriarkal tidak terlalu menguntungkan jika dilihat dari konfigurasi politik di dewan, maka koalisi feminis berjuang dengan cara menghindari politik yang berbasiskan konfrontasi dengan meletakkan basis sosial dan kultural baru yang disandarkan pada definisi baru yakni kemitraan. *Ke dua*, menerobos “*the significant people*”, dengan menempatkan *the significant people* sebagai broker kebijakan, ketua fraksi, ketua komisi, jejaring gender, LSM Pro Perempuan dan Anak, Pusat Studi/Kajian Wanita/Perempuan di Jawa Timur, Organisasi Perempuan yang berbasis agama (Fatayat, Muslimat, Aisyiah, Wanita Kristen). *Ke tiga*, mendengar suara korban perempuan, dengan testimoni dalam *hearing* dengan legislatif. *Ke empat* aliansi organisasi, dengan mengikatkan dirinya ke dalam FORPA. *Ke lima* konsultasi dan kunjungan kerja ke Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Kementerian Hukum dan HAM dan melakukan kunjungan kerja ke Provinsi untuk melakukan studi banding.

Selama ini agenda politik kebijakan bersifat monolitik, seragam dan institusional, sehingga pluralitas kelompok dalam perdebatan wacana kebijakan hampir tidak pernah terjadi. Institusi legislatif dan eksekutif jarang masuk ke dalam perdebatan politik feminis dalam pembuatan kebijakan, sehingga dengan studi kasus ini menjadi sangat penting untuk merekonstruksi wacana dengan berbasis pemikiran feminis. Rekonstruksi wacana ini kenyataannya muncul ketika suprastruktur politik (legislatif) bersedia menerima draft naskah akademik, yang menandakan bahwa legislatif bersedia masuk ke dalam perdebatan politik feminis secara terus menerus. Pada aspek tertentu, perdebatan wacana secara terus menerus akan memungkinkan munculnya simpati terhadap advokasi kebijakan feminis dan pada aspek lain akan menjadi energi bagi kelompok feminis untuk mengeksploitasi simpati tersebut.

Kontestasi ide dan argumentasi di antara dua kelompok tersebut mencerminkan telah terjadinya proses pencerahan pada kelompok yang selama ini mungkin resisten terhadap ide dan argumentasi feminis. Pada diskusi di antara dua koalisi, aktor yang berada pada posisi tidak konsisten menjadi kehilangan pengaruhnya, dan terpaksa menerima kelemahan kompetitifnya. Konsistensi nilai pada koalisi feminis mengenai sebab dan hakekat kekerasan tetap dipertahankan. Ini terbukti sejak mulai draft naskah akademik yang dibuat koalisi feminis sampai menjadi usul inisiatif dewan, asumsi filosofis tetap dipertahankan dan tak berubah. Meskipun draft naskah akademik diangkat menjadi usul inisiatif dewan, namun keyakinan akan sistem nilai dari koalisi patriarki dalam melihat relasi gender pun tetap tak berubah. Kalaupun ada perubahan-perubahan dari usul prakarsa legislatif (Raperda Usul Inisiatif Dewan) hanya terbatas pada persoalan yang bersifat teknis (sekunder) daripada perubahan yang bersifat substantif (core belief system). Penerimaan usul prakarsa tersebut menandakan legislatif menjadi reseptif terhadap inti kebijakan yang diusung oleh koalisi feminis, tetapi tidak sertamerta anggota dewan reseptif terhadap normative belief (nilai-nilai) koalisi feminis.

Dari kasus ini juga terjadi proses *learning* pada ke dua koalisi. *Learning* sangat dipengaruhi oleh hubungan kekuasaan sebab tidak hanya hasil dari persuasi ide dan informasi yang disajikan oleh anggota koalisi advokasi tetapi juga hasil kelompok dominan di dalam koalisi advokasi yang mempunyai kekuasaan untuk mengintrodusir, mengontrol organisasi ide dan sangat berpengaruh terhadap argumen-argumen legal. Oleh karena keanggotaan koalisi sangat masif maka perubahan kebijakan lebih cepat bisa diterima oleh koalisi penentang. Ketika naskah akademik dan *legal drafting* yang dibuat dan diadvokasi pertamakali pada tahun 2004 ke legislatif mengalami hambatan yang lebih bersifat teknis daripada substantif. Koalisi feminis berusaha mengembangkan argumen “keperluan payung hukum” untuk keperluan

“perlindungan pada perempuan”. Akan tetapi tidak semua argumen yang disajikan oleh koalisi advokasi diterima secara utuh oleh legislatif.

Policy Oriented-Learning (POL) lebih dipusatkan pada aspek sekunder dari sistem keyakinan—argumen-argumen yang sifatnya teknis daripada substantif. Bagi koalisi feminis ada dua alasan utama mengapa kebanyakan perubahan keyakinan dipusatkan pada aspek sekunder. *Pertama, deep core belief* memuat item yang sangat normatif, sementara aspek sekunder memuat item yang lebih mudah dirubah dengan dasar bukti empiris. *Ke dua, deep core belief* terorganisasi secara hirarkial, yang lebih banyak memuat nilai abstrak yang dipelajari sejak lama. Nilai abstrak yang dipelajari oleh kaum patriarki adalah bahwa kekerasan pada perempuan adalah bagian dari cara mendidik untuk penciptaan kepatuhan pada kaum *patriarkhi* (suami), sehingga menjadikan problem yang privat ke domain publik dianggap melanggar norma yang berlaku selama ini.

Ketika perubahan hanya terjadi pada aspek sekunder bukan pada *deep core belief* aktor kebijakan, maka representasi perempuan tidak mampu menjangkau perubahan mindset pada wakil mengenai hakekat kekerasan pada perempuan. Aspek sekunder bukan bersifat value. Kepentingan pragmatis wakil, sekedar melayani kepentingan terwakil atau “acting for” kepentingan perempuan lebih mengedepan daripada menerima nilai kesetaraan gender. Upaya merepresentasi nampak sangat bersifat pragmatis dan transaksional. PKB dan PDIP, Partai Golkar, PAN dan Partai Demokrat, PPP, PKS memperlihatkan cirinya sebagai simbol representasi yang seolah-olah mewakili kepentingan utama kelompok feminis lewat perjuangan untuk melahirkan Perda tentang Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan. Fraksi dan Komisi di DPRD memiliki vested interest yang berbeda dengan kepentingan kelompok perempuan, sehingga mereka terpaksa bersedia menghasilkan kebijakan yang mempunyai nilai dan komitmen pada pencapaian keadilan gender. Hal ini ditunjukkan oleh keberhasilannya meloloskan apa yang diadvokasi oleh kelompok feminis yang tertuang dalam draft naskah akademik dan diadopsi oleh legislatif menjadi raperda usul inisiatif DPRD Jatim.

Dari kasus penyusunan kebijakan yang spesifik perempuan sebenarnya ada dua hal yang penting. *Pertama*, bahwa kehadiran dalam arti kuantitas perempuan sebagai variabel antara dalam formulasi kebijakan yang spesifik perempuan. Kehadiran perempuan yang “standing for” tetap penting baik di institusi birokrasi, legislatif maupun di NGO. *Ke dua*, bahwa representasi tidak hanya berbicara persoalan “more or less” yang sekedar formalistik yakni kuantitas perempuan dalam formasi kekuasaan di institusi formal, tetapi juga bagaimana perempuan “acting for” untuk kepentingan perempuan. Proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan kombinasi antara politik kehadiran atau “standing for” dengan tindakan atau “acting for” dari legislatif, eksekutif dan NGO. Tanpa penerimaan dan pengesahan dari eksekutif kepentingan perempuan tidak menjadi produk perda. Sebaliknya tanpa pengusulan inisiatif dan persetujuan dewan tidak mungkin menghasilkan perda. Demikian halnya tanpa temuan penelitian dan *need assessment* tentang perempuan korban kekerasan, serta penyusunan legal draft dan naskah akademik yang dilakukan oleh NGO, maka tidak akan ada materi Perda. Sesungguhnya kebijakan merupakan hasil dari proses representasi perempuan, dan representasi perempuan menjadi representasi politik ketika perda tersebut merupakan hasil kesepakatan yang dinegosiasikan di antara koalisi di internal legislatif (koalisi antar partai), koalisi di *civil society* (koalisi jejaring perempuan), koalisi di internal birokrasi (koordinasi antar lembaga propinsi dengan kabupaten). Dengan demikian keputusan perda No 9 Tahun 2005 merupakan hasil *grand coalition* antara lembaga legislatif, eksekutif dan NGO atau yang disebut dengan hasil koalisi triangulasi, sebuah pemikiran yang terlepas dari studi ACF Sabatier dan studi representasi.

Dalam pendalaman studi ini, perlindungan terhadap perempuan korban kekerasan diperlakukan sebagai kepentingan perempuan dan upaya untuk memperjuangkan kepentingan perempuan

menjadi perda merupakan komponen penting dalam representasi perempuan. Perda digunakan sebagai *leverage point* untuk mengungkapkan representasi perempuan yang substantif karena perda tidak sekedar dipandang dari isi perda tetapi mesti dilihat dari aspek prosesnya.

Dikedepankannya kekerasan yang selama ini diperlakukan sebagai domain privat, telah mengusik kondisi *statusquo* dan mendapatkan resistensi. Kesadaran bahwa kekerasan telah melekat dalam budaya lokal telah menambah amunisi bagi kalangan yang resisten. Namun kepriawaian aktor-aktor kunci untuk mendudukkan persoalan telah membuka peluang bagi kelangsungan proses advokasi perlindungan perempuan dengan pemberlakuan perda.

Kebijakan perlindungan perempuan di DPRD Propinsi Jawa Timur, harus direbut oleh para aktivis gerakan perempuan. Dari sejumlah bukti empiris, untuk memperjuangkan ide dan kepentingan feminis harus terlebih dahulu melakukan konsolidasi dalam jejaring gender, dan mengkerangkai gerakannya dalam suatu strategi advokasi. Dalam kerangka advokasi itulah ide dan kepentingan perempuan dipertaruhkan. Strategi dasar yang diadopsi dalam advokasi kebijakan ini adalah menjerat negara agar mengambil tanggungjawabnya untuk menyelenggarakan perlindungan perempuan yang menjadi korban tindak kekerasan. Capaian antara yang dicanangkan adalah adanya peraturan daerah yang meletakkan kewajiban negara (Jawa Timur) melindungi perempuan yang menjadi korban kekerasan. Setidaknya ada dua hal penting yang bisa dipelajari melalui penelitian ini.

Pertama, Representasi Substantif Perempuan Dalam Kerangka Advokasi Kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan, inisiatif baru selalu bersifat elitis di mana pemimpin yang memiliki dan mampu mengkoordinasikan ide, melakukan persuasi kepada orang lain. Namun karena mereka bukan mayoritas, maka para aktivis perempuan harus memperjuangkan kepentingan perempuan melalui lembaga demokrasi yaitu DPRD.

Meskipun perda perlindungan perempuan merupakan usul inisiatif legislatif, tetapi dalam proses penyusunannya bukan semata-mata pencapaian atau hasil kerja legislatif. Ada faktor eksternal di luar legislatif yang terlibat dalam proses advokasi tersebut, yaitu dari berbagai organisasi kepentingan yang ada di masyarakat (*civil society*). Artinya bahwa dalam penyusunan perda ada proses politik yang menggambarkan terjadinya pembelahan kelompok berdasarkan kepentingan yaitu mereka yang berkepentingan terhadap perda dan kelompok yang menolak keberadaan perda perlindungan perempuan terhadap kekerasan.

Dalam menghadapi resistensi, kelompok perempuan menggunakan berbagai kapasitas pengaruhnya untuk merepresentasi perempuan. Dalam merebut pengaruh, feminis tidak lagi menggunakan strategi yang adversarial atau yang *vis a vis*, yang sering memiliki daya resistensi yang tinggi dan bahkan tidak memiliki daya efektivitas dalam merepresentasi kepentingan perempuan. Cara dan strategi perjuangan merepresentasi perempuan yang berusaha menghindari perjuangan yang konfliktual dan adversarial serta mengubah perjuangan yang berbasiskan kemitraan jauh lebih efektif untuk capaian tujuan tersebut.

Melalui pemetaan kontroversi ide yang berlangsung, kajian ini memperlihatkan urgensinya dalam membongkar keterwakilan yang formalistik dan mulai mengaktualisasikan langkah-langkah konkrit dalam kerangka mengadvokasi kebijakan yang lebih mempertontonkan representasi yang substantif. Urgensi untuk melakukan advokasi perlindungan perempuan telah mengantarkan para aktivis perempuan untuk meninggalkan strategi gerakan yang sifatnya adversarial, dikotomis dan semakin mengedepankan perjuangan yang berbasiskan kemitraan, sebuah gagasan yang terlepas dari pandangan Sabatier.

Basis identitas, simbolik, deskriptif, dan formalistik dalam merepresentasi perempuan ternyata tidak lagi efektif dan bahkan menimbulkan antipati dan resistensi tinggi dari jenis kelamin lain yang selama ini mendapat serangan sebagai yang mempertahankan *statusquo*. Kebijakan

afirmasi seperti kuota dan *gender mainstreaming* sebagai contoh ketidakefektifan dalam merepresentasi perempuan dengan basis-basis tersebut. Representasi seperti ini terlalu ceroboh karena tidak mungkin setiap orang menjadi wakil di banyak tempat, berbicara dan bertindak sebagai yang diwakili. Bahkan tidak mungkin menemukan atribut esensial wakil persis sama dengan yang diwakili, karena itu citra identitas ini mentransendensikan keanekaragaman kepentingan, pengalaman, dan perspektif. Ada cara keluar dari konseptualisasi representasi di luar logika identitas yaitu metafisika kehadiran perempuan atau disebut dengan representasi substantif yang tercermin dalam keterlibatan kelompok perempuan dalam proses-proses politik.

Dalam proses politik tersebut, konformitas penerimaan ide dan kepentingan perempuan di tingkat *civil society* ke suprastruktur politik lebih banyak dimotivasi oleh kepentingan pragmatis bahkan transaksional, sehingga tidak terjadi transformasi nilai (*gender awareness*) pada aktor kebijakan. Di sisi lain, kepentingan yang pragmatis dari legislatif ini berkonsekuensi pada pembentukan ikatan koalisi yang tidak begitu kohesif dan keanggotaan koalisi lebih bersifat masif, artinya ketika kelompok yang resisten menerima ide representasi perempuan cenderung kompromistis. Meskipun secara tersembunyi ada penolakan terhadap ide kesetaraan gender yang diajukan oleh kelompok perempuan tetapi penolakannya tidak begitu konfrontatif. Kondisi inilah yang menyebabkan pembelahan kelompok tidak bersifat adversarial.

Meskipun perda ini diadvokasi melalui inisiatif dewan, namun kenyataannya yang diprovokasi oleh koalisi feminis mengenai nilai (*normative belief*) tentang kesetaraan gender bukan legislatifnya tetapi lebih pada pemerintah (eksekutif) yaitu melalui kewajiban dan komitmen negara (pemerintah Jawa Timur) terhadap perlindungan perempuan. Proses transformasi pandangan, pembelajaran dan penyadaran bahwa kekerasan itu berbasis gender kepada mereka yang resisten tidak bekerja cukup efektif. Tidak berubahnya nilai pada wakil yang memiliki otoritas merepresentasi kepentingan perempuan di arena kebijakan, menunjukkan apa yang diadvokasi kelompok perempuan tidak menyentuh pada persoalan yang substansial yaitu dekonstruksi dan rekonstruksi pemahaman gender di legislatif. Bangunan relasi antara wakil dan terwakil tidak menjangkau sampai pada proses perubahan nilai ketika perubahan hanya terjadi pada aspek sekunder.

Tidak adanya perubahan pada *deep core belief* mengindikasikan bahwa institusi politik sebagai bagian yang ikut mengabadikan ideologi gender, sebuah politik seksual yang patriarkis dan maskulinis. Praktek institusi politik terhubung dengan *platform* yang menjadi pijakan bekerja. Pelestarian *mindset* maskulinis dan patriarki di sebagian besar aktor dari institusi politik semakin menegaskan bahwa maskulinisasi institusi politik tetap berlangsung kendati telah tersedia atribut perempuan dalam *platform*nya. Pada sisi lain, politik adalah kepentingan sehingga bagi legislatif kepentingan utama advokasi kebijakan bukan pada persoalan transformasi nilai kesetaraan gender tetapi yang terpenting adalah pencapaian kepentingan.

Ke dua, Kerangka Baru Representasi Substantif: Sintesis Teori Representasi dan Teori Kebijakan. Dalam proses representasi perempuan tercermin bahwa kekuasaan sangat hierarkis (tersebar secara horisontal) tidaklah bersifat hirarkis. Kekuasaan yang dimiliki oleh tiga aktor institusi yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan yakni NGO, legislatif, eksekutif sama pentingnya. Fungsi mengkonstruksi ide dan kepentingan perempuan dijalankan oleh koalisi NGO sehingga tersedia materi inti kebijakan yang hendak diformulasikan di level suprastruktur politik (legislatif dan eksekutif). Namun demikian NGO memiliki keterbatasan yakni tidak memiliki kewenangan sah (otoritas) untuk menetapkan kebijakan, sehingga beraliansi dan berkoalisi untuk membangun jejaring dengan aktor legislatif dan eksekutif merupakan strategi untuk pencapaian tujuan merepresentasi ide dan kepentingan perempuan. Dalam berjejaring, aktor kebijakan di suprastruktur politik itu tidak berbasis identitas (berjenis kelamin perempuan)—yang selalu dituntut feminis—tetapi yang terpenting adalah kesediaan aktor

kebijakan baik laki-laki maupun perempuan untuk bersama-sama memperjuangkan ide dan kepentingan perempuan. Kenyataannya jumlah perempuan yang sedikit di legislatif bukan berarti isu gender terabaikan, bahkan jumlah yang kecil ini mampu mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan. Artinya perempuan dengan kapasitasnya mampu mempengaruhi proses politik.

Pada teori ACF bahwa kekuasaan dalam proses pembuatan kebijakan bersifat vertikal yakni hanya lembaga formal yang menjalankan proses pembuatan kebijakan, tetapi dalam pendekatan yang lebih baru kekuasaan bersifat heterarkis (menyebar secara horisontal) sehingga analisis formulasi kebijakan dengan mengkaitkan antara *civil society* dengan suprastruktur politik menjadi cara analisis baru. Dinamika interaksi antara aktor kebijakan di tingkat *civil society* dengan aktor di tingkat suprastruktur politik dalam proses politik akan lebih bisa menjelaskan dan menjangkau studi representasi perempuan yang substantif.

Namun demikian pendekatan ACF yang dipakai dalam studi ini sama sekali tidak mengambil alih ataupun mengabaikan politik "*presence*" yang selama ini ditempuh oleh aktivis perempuan, tetapi justru membantu memudahkan upaya untuk mewujudkan representasi perempuan yang lebih substantif. Selain menghindari dikotomi laki-laki vs perempuan, kelompok perempuan berkompromi dengan cara melengkapi strateginya memerankan laki-laki sebagai aktivis gerakan perempuan. Cara ini menghindari jebakan logika representasi yang berbasiskan identitas, formalistik tetapi bagaimana menjalankan representasi yang substantif. Realitas kebijakan yang konfliktif yang ditandai oleh keharusan untuk beraliansi dan berkoalisi dalam rangka memenangkan pertarungan justru menghasilkan kesadaran akan pentingnya peran mediator atau *broker*, serta pencurahan kreativitas dari para broker kebijakan. Isu gender telah diterima sebagai *khilafiah* baru yang menuntut kearifan dalam penanganannya sekaligus menuntut pemaknaan baru.

Simpulan

Isu gender bisa dianalisis lewat sintesis antara pendekatan ACF dan konsepsi representasi perempuan, yang dalam tulisan ini menjadi sebuah kajian baru dalam studi kebijakan. Pada satu sisi, ACF merupakan studi kebijakan yang memberikan landasan tentang politik kebijakan yaitu bagaimana kepentingan dikontestasikan baik di tingkat *civil society* maupun di tingkat suprastruktur politik. Pada sisi lain, studi representasi memberikan landasan mengenai konsepsi metafisika politik "*presence*" yakni representasi yang lebih substansial yang tercermin melalui advokasi kebijakan. Isu gender memberikan kontribusi pada penyediaan problem gender sehingga bisa digunakan sebagai *setting* untuk melihat representasi perempuan dalam proses pembuatan kebijakan.

Tulisan ini berdimensi baru dalam melihat kapasitas pengaruh kelompok perempuan dalam proses politik, dan jauh berbeda dengan penulisan gender lainnya yang lebih banyak menggunakan rujukan pendekatan feminis dan lensa gender *an sich* dengan mengabaikan teori dan konsepsi dalam ilmu politik, khususnya teori representasi politik. Isu gender dianalisis dengan penggabungan antara perspektif kebijakan dan teori politik, sebuah metode yang belum banyak dipakai orang. Artinya bahwa problema gender bisa dianalisis dengan perspektif yang lebih luas dan komprehensif dibandingkan hanya menggunakan teori-teori feminis. Bahkan sintesis antara teori representasi dengan teori kebijakan melahirkan konsepsi baru tentang representasi substantif di dalam kerangka teori advokasi kebijakan (*substantive representation on the theoretical framework of policy advocacy*), yang memiliki kemanfaatan untuk melihat isu lain di luar isu gender.

Daftar Pustaka

- Beverwijk JMR (2005) *The Genesis of A System: Coalition Formation in Mozambican Higher Education 1993-2003*. Republik Czech: CHEPS/UT.
- Bevir Mark (2007) *Encyclopedia of Governance*. London: Sage Publication.
- Heywood A (1997) *Politics*. London: Macmillan Press Ltd.
- Howlett M & Ramesh M (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto-New York: Oxford University Press.
- Hill M (2005) *The Public Policy Process*. London: Pearson Education Limited.
- Kymlicka W & Norman W (ed) (2005) *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Knuttila M & Kubik W (2000) *State Theories: Classical, Global, and Feminist Perspectives*. New York: Zed Books Ltd.
- Lorber J & Farrel SA (1991) *The Social Construction of Gender*. London: Sage Publications.
- Makara TM (1998) *Women in Local Government: The Case of Masuru City Council-Lesotho*, makalah yang disajikan dalam Women in Local Government Forum yang diselenggarakan pada tanggal 12-14 Mei 1998 di Harare, Zimbabwe.
- Peterson VS & Runyan AS (1993) *Global Gender Issues*. San Fransisco: Oxford Westview Press.
- Phillips A (1991) *Engendering Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Pitkin H (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sabatier PA & Smith HCJ (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. San Fransisco: Westview Press.
- Sauerbrey E (2003) *Women in Politics: In A True Democracy All Can Participate*. Makalah yang disampaikan ke dalam UN Commission on the Status of Women, di USA.
- Siregar WZ (2007) *Gaining Representation in Parliament: A Study of the Struggle of Indonesian Women to Increase their Numbers in the National, Provincial and Local Parliaments in the 2004 Elections*. Canberra: The Australian National University.
- Soetjipto AW (2005) *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Kompas hal. 63.
- Squires Y (1999) *Gender in Political Theory*. New York: Blackwell Publishers Inc.
- Squires Y & Jones MW (2001) *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Research Discussion Series, Opportunities Commission.
- Steans J (1998) *Gender and International Relations*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Strauss A & Corbin J (2003) *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif: Tata Langkah dan Teknik-Teknik Teorisasi Data*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Susan AB (1992) *Gender Stereotypes and Roles*. California: Cole Publishing Company.
- Tong R (1989) *Feminist Thought: A Comprehensive Introduction*. Boulder, Co: Westview Press.
- Weibel CM & Sabatier PA (2007) *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*. Dalam Frank F, Gerald JM & Mara SS (Eds). *Handbook of Public Policy Analysis*. USA: CRC Press.
- Young IM (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.