



Perempuan Kepala Daerah

dalam Jejaring Oligarki Lokal



Editor: Kurniawati Hastuti Dewi

Perempuan Kepala Daerah

dalam Jejaring Oligarki Lokal

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

All Rights Reserved

Perempuan Kepala Daerah

dalam Jejaring Oligarki Lokal

LIPI Press

© 2017 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam terbitan

Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki Lokal/Kurniawati Hastuti Dewi (ed.).-
Jakarta: LIPI Press, 2017.

xviii + 243 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-979-799-907-0 (cetak)

978-979-799-908-7 (e-book)

1. Perempuan
3. Oligarki

2. Kepala Daerah

305.43351

Copy editor : Nikita
Proofreader : Sonny Heru Kusuma dan Noviasuti Putri Indrasari
Penata Isi : Nurhasanah Ridwan dan Rahma Hilma Taslima
Desainer sampul : Rusli Fazi

Cetakan pertama : November 2017



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. R.P. Soeroso 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id
 LIPI Press
 @lipi_press

DAFTAR ISI



DAFTAR GAMBAR	vii
DAFTAR TABEL	ix
PENGANTAR PENERBIT	xi
KATA PENGANTAR	xiii
PRAKATA	xvii

BAB 1

Perempuan Kepala Daerah, Kekerabatan, dan Kinerjanya dalam Demokratisasi Lokal

Kurniawati Hastuti Dewi, Atika Nur Kusumaningtyas, Fathimah Fildzah Izzati, Esty Ekawati

1

BAB 2

Posisi Airin Rachmi Diany dalam Jejaring Oligarki Lokal di Tangerang Selatan

Kurniawati Hastuti Dewi

31



BAB 3	
Kinerja Airin Rachmi Diany, Demokratisasi Lokal, dan Kepentingan Praktis Gender	
<i>Atika Nur Kusumaningtyas</i>	87
BAB 4	
Posisi Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki di Tingkat Lokal: Studi Kasus Anna Sophanah	
<i>Fathimah Fildzah Izzati</i>	127
BAB 5	
Kinerja Anna Sophanah dalam Mengupayakan Demokratisasi Lokal dan Kepentingan Praktis Gender	
<i>Esty Ekawati</i>	159
BAB 6	
Posisi dan Kinerja Perempuan Kepala Daerah dengan Kekerabatan Yang Kuat: Sebuah Komparasi	
<i>Kurniawati Hastuti Dewi</i>	201
BAB 7	
Membuka Jalan Kepemimpinan Politik Perempuan dan Partisipasi Politik Perempuan	
<i>Kurniawati Hastuti Dewi</i>	223
DAFTAR SINGKATAN	229
INDEKS	231
BIOGRAFI PENULIS	241

DAFTAR GAMBAR



Gambar 2.1	Peta Kota Tangerang Selatan	33
Gambar 2.2	Rencana Pola Ruang Pemerintah Kota Tangerang Selatan	37
Gambar 2.3	Kombinasi Berbagai Modal yang Dimiliki Airin	50
Gambar 2.4	Posisi Airin dalam Jejaring Oligarki dan Dinasti Politik Chasan Sochib di Banten	53
Gambar 3.1	Persentase Penilaian Responden terhadap Indikator Umum Mengenai Demokratisasi Lokal di Kota Tangsel	103
Gambar 3.2	Persentase Perempuan yang Menduduki Jabatan Struktural di Kota Tangsel	109
Gambar 3.3	Persentase Perempuan Anggota DPRD Kota Tangsel 2014–2019	110
Gambar 3.4	Jumlah Kekerasan pada Perempuan & Anak di Kota Tangsel Tahun 2011–2015	113
Gambar 3.5	Persentase Penilaian Responden terhadap Indikator Umum Mengenai Kepentingan Praktis Gender di Kota Tangsel	116

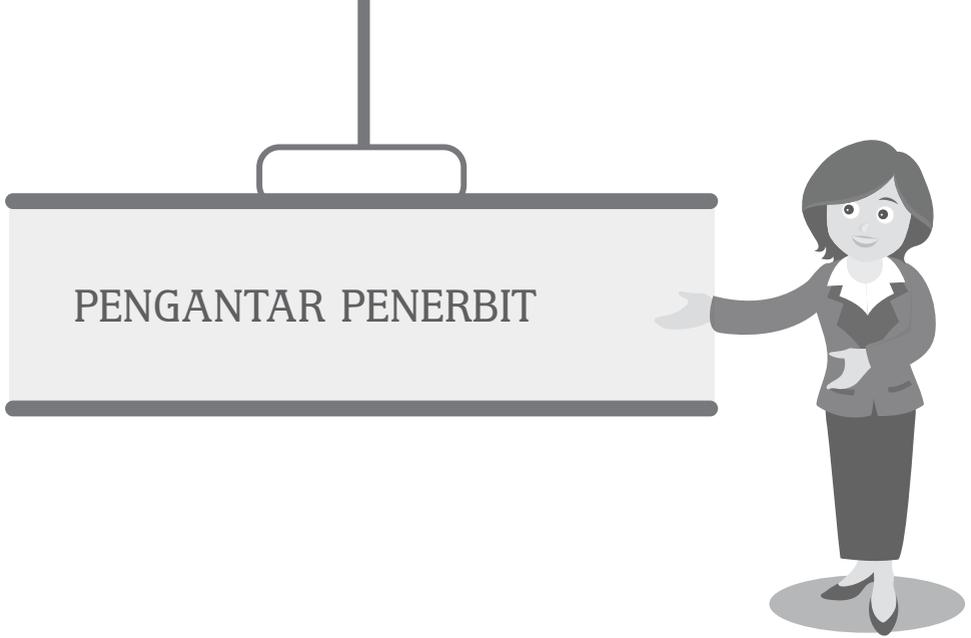
Gambar 3.6	Alokasi Anggaran APBD untuk Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, dan Keluarga Berencana Kota Tangsel (dalam Miliar Rupiah)	119
Gambar 4.1	Peta Kabupaten Indramayu	128
Gambar 5.1	APBD Kabupaten Indramayu 2013–2015	164
Gambar 5.2	Anggaran bagi Pemberdayaan Perempuan di Kabupaten Indramayu (melalui BP2KB)	165
Gambar 5.3	Persentase Penilaian Responden Mengenai Demokratisasi Lokal di Indramayu	170
Gambar 5.4	Persentase Penilaian Responden Mengenai Kepentingan Praktis Gender di Indramayu	181
Gambar 5.5	Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Indramayu	186

DAFTAR TABEL



Tabel 1.1	Indikator untuk Mengukur Kinerja Perempuan Kepala Daerah dengan Faktor Kekeberatan yang Kuat dalam Mendorong Demokratisasi Lokal (dan Kepentingan Praktis Gender)	20
Tabel 1.2	Data Responden yang Telah Diwawancarai dan Mengisi Kuesioner di Tangerang Selatan	23
Tabel 1.3	Data Responden yang Telah Diwawancarai dan Mengisi Kuesioner di Indramayu	24
Tabel 2.1	Komposisi Partai Politik di DPRD Tangerang Selatan Tahun 2009 dan 2014	42
Tabel 2.2	Perusahaan Dikendalikan oleh Keluarga Chasan Sochib	55
Tabel 2.3	Jejaring Bisnis Dinasti Chasan Sochib dalam Proyek Pembangunan Infrastruktur di Tangerang Selatan dan Sekitarnya	57
Tabel 2.4	Jumlah Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tangerang Selatan (2013–2016)	74

Tabel 3.1	Perda Terkait Perempuan dan Anak serta Kesejahteraan Rakyat di Kota Tangsel	117
Tabel 5.1	Perda/Keputusan Bupati Indramayu Terkait Perempuan dan Anak, Kesehatan, dan Pendidikan	178
Tabel 6.1	Prakondisi Lokal Kemunculan Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu	203
Tabel 6.2	Posisi Pribadi dan Politik Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu	210
Tabel 6.3	Kinerja Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu dalam Mendorong Demokratisasi Lokal	213
Tabel 6.4	Kinerja Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu dalam Mendorong Kepentingan Praktis Gender	217



Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Bunga rampai ini mengulas kemunculan dua perempuan kepala daerah yang memiliki kekerabatan kuat, yaitu Airin Rachmi Diany sebagai Wali Kota Tangerang Selatan dan Anna Sophanah sebagai Bupati Indramayu. Pemilihan kedua perempuan ini didasari pertimbangan karena keduanya memiliki hubungan khusus dengan para politisi laki-laki yang lebih dahulu menjabat posisi politik formal yang kemudian memfasilitasi kemunculan mereka.

Ada dua tujuan utama dalam buku ini, yaitu 1) mengkaji kondisi sosial-politik, ekonomi, dan historis yang memungkinkan munculnya perempuan pemimpin politik dengan faktor kekerabatan di tingkat lokal; 2) mengkaji kinerja perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat dalam mendorong demokratisasi lokal, termasuk secara khusus dalam

memperjuangkan kepentingan praktis gender di daerah yang bersangkutan.

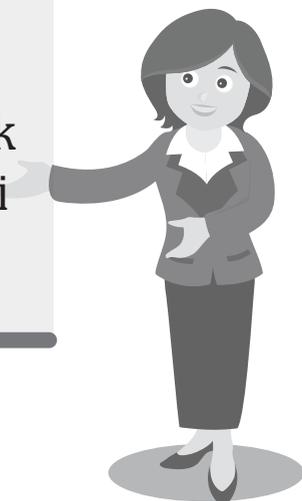
Untuk itu, diharapkan bunga rampai ini dapat mendorong agar pilkada langsung menjadi sarana untuk mewujudkan narasi substantif perempuan (*substantive narratives of women*) dan bukan sekadar narasi simbolis perempuan (*symbolic narratives of women*). Peran pemerintah dalam memberantas politik dinasti yang terjadi di daerah juga harus dilakukan agar setiap orang yang berkeinginan maju dalam pilkada langsung memiliki kesempatan yang sama tanpa adanya intervensi dari jejaring oligarki lokal.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

KATA PENGANTAR

Perempuan Pemimpin Politik Lokal di Antara Otonomi-Diri dan Ikatan Kekkerabatan



Abad 21 sering disebut Abad Perempuan. Apa ini artinya? Secara sederhana pada abad tersebut perempuan di dunia akan memiliki peran dan posisi yang menentukan dalam proses-proses politik sebagai pengambil kebijakan di pemerintahan maupun tampil sebagai pemimpin kekuatan oposisi dalam proses demokrasi di banyak negara di dunia. Mereka tidak lagi hanya dilihat sebagai objek atau korban dalam dinamika politik yang terjadi, tetapi sudah sebagai subjek politik yang mampu mewarnai dan bahkan menentukan produk-produk politik yang kemudian muncul.

Memang dibanding dengan wilayah Amerika, Eropa, Amerika Latin, dan bahkan Afrika, wilayah Asia sering dikatakan terlambat menghadirkan perempuan-perempuan sebagai subjek politik dalam politik formal, atau khususnya dalam politik elektoral. Namun, merujuk Andrea Fleschenberg (2008), negara-negara Asia (Asia Utara, Asia Tenggara, dan Asia Selatan) dalam tahun-tahun belakangan ini dipenuhi oleh hadirnya sosok perempuan sebagai subjek politik, baik sebagai presiden, perdana menteri maupun pimpinan utama, di balik kekuatan politik oposisi. Kita menyebut nama-nama seperti Sheik Hasina Wajed dan Begum Khaleda Zia

(Bangladesh), Aung San Suu Kyi (Myanmar), Sonia Gandhi (India), Megawati Soekarnoputri (Indonesia), Wan Azizah Wan Ismail (Malaysia), Benazir Bhutto (Pakistan), Corazon C. Aquino, Gloria Macapagal-Arroyo (Filipina), dan Chandrika Kumaratunga (Sri Lanka). Perempuan-perempuan ini memiliki legitimasi yang kuat secara demokratis, baik dalam posisi formal maupun informal, dan mewarnai politik elektoral yang ada. Menariknya lagi, perempuan-perempuan tersebut umumnya, hingga menjadi presiden, perdana menteri, atau pimpinan kekuatan oposisi yang kuat, hampir selalu memiliki kaitan dengan ikatan kekerabatan atau keluarga dari dinasti politik yang menonjol, baik sebagai istri, anak, maupun saudara. Menurut Derichs dan Thompson (2004), fenomena ini tipikal politik Asia. Bahkan faktor agama dalam negara-negara tersebut dianggap tidak “*compatible*” dengan demokrasi. Padahal, kita menemukan pemimpin-pemimpin perempuan di negara-negara dengan dominasi agama mayoritas, seperti Buddha (Myanmar, Sri Lanka), Hindu (India), dan Kristen (Filipina). Sementara itu, di setiap negara dengan penduduk mayoritas Islam, kecuali Brunei, seperti Bangladesh, Indonesia, Malaysia, dan Pakistan, ternyata telah juga melahirkan pemimpin-pemimpin perempuan dalam politik formal.

Buku ini pada dasarnya menekankan arus besar perubahan besar tersebut pada Abad 21. Fokus perhatiannya mengarah pada politik mikro di tingkat politik lokal, khususnya di daerah Tangerang Selatan dan Indramayu. Topik perempuan sebagai subjek politik belum banyak digarap oleh kalangan peneliti atau akademisi, kecuali menjadi liputan media sehingga muncul pertanyaan faktor-faktor apa di balik kemunculan perempuan-perempuan tersebut sebagai subjek politik. Apakah perempuan adalah subjek politik yang otonom, membela kapasitas dirinya sendiri, ataukah dipengaruhi ikatan kekerabatan di mana suami, ayah, saudara atau keluarga besar berperan dalam mengendalikan kiprah perempuan tersebut sebagai subjek politik. Tentu saja tidak ada potret “hitam-putih” dalam realitas politik sehari-harinya. Merujuk pada Kazuki Iwanaga (1998), muncul konsep “*facilitators*”.

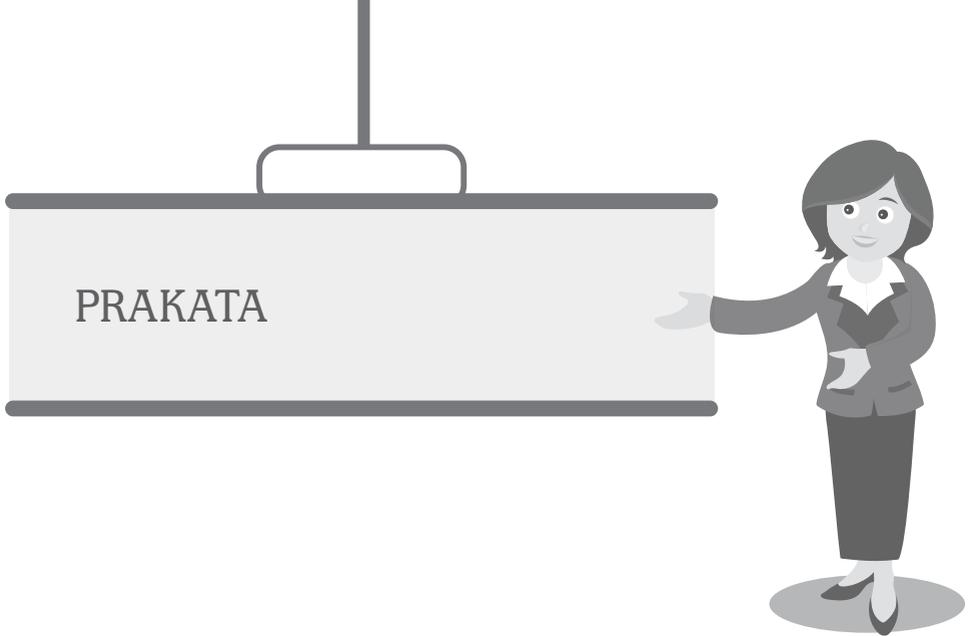


Konsep ini merujuk pada kondisi-kondisi dan kebijakan-kebijakan tertentu yang memfasilitasi pemberdayaan perempuan. Asumsinya, jika tidak ada atau lemahnya “*facilitators*” akan memengaruhi kemajuan perempuan dalam ranah politik formal. Keberadaan “*facilitators*” menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan yang menghalangi partisipasi politik perempuan. “*Facilitators*” terdiri atas tiga kategori utama, (a) berorientasi institusional (*institutional*); (b) berorientasi kontekstual (*contextual*); dan (c) berorientasi individual (*individual*). Perempuan-perempuan sebagai subjek politik “bermain-main” dalam jaringan “*facilitators*” tersebut secara sistematis, kaya dengan data, dan komprehensif ditampilkan dalam tulisan ini. Tentu akan lebih menarik lagi jika di daerah-daerah lain dalam politik lokal juga menjadi garapan penelitian yang serupa. Untuk lebih lengkapnya, selamat membaca.

Nur Iman Subono

**Pengajar di Departemen Ilmu Politik, FISIP UI
dan Program Studi Pascasarjana Kajian Gender UI
dan Anggota Dewan Redaksi *Jurnal Perempuan***





Buku ini merupakan seri kedua, setelah awalnya dilakukan tahun 2016 dari lima tahun kajian (2015–2019) mengenai perempuan pemimpin politik lokal, Pusat Penelitian Politik LIPI. Latar belakang dibentuknya kajian mengenai perempuan pemimpin politik lokal adalah adanya kesenjangan antara kenyataan empiris berupa semakin banyaknya perempuan pemimpin politik yang muncul dan mewarnai dinamika politik lokal, terutama sejak diperkenalkannya pilkada langsung tahun 2005 (dengan UU No. 32/2004, UU No. 8/2015, dan terakhir UU No. 10/2016), dan masih sedikitnya kajian yang menganalisis faktor-faktor empiris di balik kemunculan dan kemenangan perempuan pemimpin politik lokal. Padahal fenomena kemunculan dan kemenangan para perempuan dalam politik lokal ini menandakan adanya perkembangan baru mengenai gender, perempuan, agama, budaya, dan politik lokal di Indonesia, yang tidak boleh dilewatkan dalam analisis besar mengenai perkembangan politik lokal di Indonesia pasca-Soeharto. Hal ini juga merupakan salah satu bagian penting demokratisasi politik lokal yang tidak boleh terlewatkan.

Selain didasari pentingnya memahami perkembangan empiris, kajian ini juga didasari oleh pemikiran kritis terhadap adanya

pengabaian pengalaman perempuan dalam analisis politik. Oleh karena itu, dengan mempergunakan perspektif gender dalam analisis politik, kajian ini menghadirkan pemahaman baru dan empiris mengenai faktor-faktor yang berperan penting dalam kemunculan dan kemenangan para perempuan dalam politik lokal. Buku ini secara khusus menyoroti bekerjanya “faktor kekerabatan” di balik kemunculan dan kemenangan dua orang perempuan kepala daerah di Tangerang Selatan dan Indramayu serta menganalisis kinerjanya dalam mendorong demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender.

Besar harapan kami, buku ini memberikan kontribusi praktis dan akademis untuk menyajikan secara utuh potret perempuan pemimpin politik lokal di Indonesia sehingga berguna bagi khalayak lokal, regional, maupun global.

Semoga kehadiran buku ini dapat membuka wawasan dan pemahaman baru mengenai kontribusi penting perempuan dalam menentukan arah dan mengisi demokratisasi Indonesia, khususnya dalam politik lokal pasca-Soeharto. Selamat membaca.

Jakarta, Agustus 2017

Editor

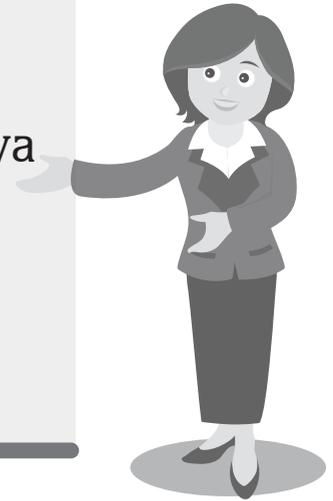
Dr. Kurniawati Hastuti Dewi, M. A. (Hons)



BAB 1

Perempuan Kepala Daerah, Kekerabatan, dan Kinerjanya dalam Demokratisasi Lokal

*Kurniawati Hastuti Dewi, Atika Nur
Kusumaningtyas, Fathimah Fildzah Izzati,
Esty Ekawati*



A. Pendahuluan

Perempuan Indonesia secara perlahan mulai mengambil peran dan posisi penting dalam politik lokal pasca-Soeharto, terutama sejak mekanisme pemilihan kepala daerah langsung (selanjutnya disebut pilkada langsung) diberlakukan dengan UU No. 32/2004, yang kemudian diganti dengan UU No. 8/2015 mengenai pilkada langsung serentak dan yang terakhir menjadi UU No. 10/2016. Salah satu fenomena menarik mengiringi kemunculan dan kemenangan para perempuan dalam pilkada langsung pada periode (2010–2014) adalah menguatnya faktor kekerabatan (*familial ties*). Sebagian besar perempuan kepala daerah yang terpilih pada periode itu adalah istri atau anak dari politikus laki-laki yang lebih dulu menjabat atau memiliki pengaruh kuat di daerahnya.¹ Fenomena masih kuatnya faktor kekerabatan ini

¹ Lihat Kurniawati Hastuti Dewi, “Profiles, Statuses and Performance of Female Local Leaders: Impact Study of Direct Local Elections”, *Indonesian Feminist Journal*, vol.3, no. 1 (August 2015): 52–54.

juga ditemukan pada pilkada langsung 9 Desember 2015. Terdapat 46 perempuan yang berhasil memenangkan kompetisi Pilkada langsung, terdiri atas 24 kepala daerah dan 22 wakil kepala daerah di 39 kabupaten dan 6 kota. Jika dilihat lebih mendalam, 12 dari 24 perempuan (50 persen) terpilih yang berlatar belakang sebagai petahana dan kader partai, disusul dengan perempuan yang mempunyai hubungan kekerabatan dengan elite, yaitu 11 dari 24 (45,83 persen).² Angka-angka ini menunjukkan bahwa faktor kekerabatan masih menjadi pintu utama masuknya para perempuan untuk berkompetisi dalam pilkada langsung.

Sebenarnya upaya untuk membendung kecenderungan menguatnya kekerabatan dan dinasti politik di tingkat lokal telah dilakukan. Pasal 7 huruf (r) UU No. 8/2015 menyatakan bahwa salah satu syarat calon kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, wali kota/wakil wali kota) adalah bahwa calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan/tidak memiliki hubungan darah/ikatan perkawinan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus dengan petahana (kepala daerah *incumbent*) dengan jalur: ke atas, ke bawah, ke samping, yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu. Namun, dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan uji materi atas Pasal 7 (r) UU No. 8/2015 yang dengan sendirinya membatalkan pasal tersebut. Dasar keputusan MK adalah bahwa materi dalam Pasal 7 huruf r tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yakni Pasal 28 J. Pasal tersebut dianggap mengandung muatan diskriminatif. Padahal, UUD 1945 memberikan hak yang sama kepada seluruh warga negara untuk menggunakan hak konstitusionalnya yakni hak untuk dipilih. Selain itu, pasal tersebut juga bertentangan dengan Pasal 3 ayat 3 UU No 30/1999 tentang Hak Asasi Manusia, di

² Lihat data dari Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, “Jalan Terjal Perempuan Kepala Daerah Terpilih: Potret Keterpilihan Perempuan dan Tantangan Lahirkan Kebijakan Pro Perempuan”, Jakarta, 20 Desember 2015.

mana setiap orang berhak atas hak asasi tanpa diskriminasi.³ Salah satu hakim konstitusi mengatakan, Pasal 7 (r) yang dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh petahana untuk mendukung kerabatnya dalam pencalonan adalah tidak tepat. Hal itu terjadi karena penyalahgunaan wewenang melekat langsung kepada kepala daerah yang merupakan petahana tersebut, bukan kerabat atau keluarganya sehingga keuntungan yang didapat kerabat petahana dari kepala daerah tersebut terjadi karena peran dari kepala daerah tersebut, baik dilakukan secara terang-terangan maupun terselubung.⁴

Kekecewaan merebak setelah keluarnya keputusan MK. Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus menerima keputusan MK dan mengimplementasikannya dalam Peraturan KPU No. 12/2015.⁵ Sebagai dampaknya, para calon kepala daerah yang memiliki kekerabatan yang kuat semakin memiliki peluang untuk maju dan melakukan konsolidasi politik. Pada akhirnya, sebagaimana disajikan terdahulu, perempuan yang muncul dan memenangkan pilkada langsung 9 Desember 2015 sebagian besar berasal dari kekerabatan yang kuat atau bahkan bagian dinasti politik di tingkat lokal. Hal ini menjadi persoalan pelik jika dikaitkan dengan upaya mendorong demokratisasi lokal. Mengapa hal ini terjadi?

Pengenalan kebijakan desentralisasi yang baru dan perubahan struktur kelembagaan pasca-Soeharto tidak serta merta diikuti oleh perubahan pola pikir dan perilaku aktor-aktor politik lokal. Dalam kajian berkelanjutannya mengenai desentralisasi, Vedi R. Hadiz dan Richard Robison (2014) menyebutkan bahwa menguatnya

³ “MK Bolehkan Dinasti Politik”, Kamis, 09 Juli 2015, 15:00 WIB, <http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/15/07/09/nr7nka31-mk-bolehkan-dinasti-politik> (diakses pada 1 September 2015).

⁴ *Ibid.*

⁵ Lihat Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 12/2015 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum; No. 9/2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali kota dan Wakil Wali kota.

desentralisasi yang dicirikan oleh menguatnya oligarki di tingkat lokal disebabkan oleh perubahan kelembagaan lokal pasca-Reformasi yang tidak dibarengi dengan perubahan tatanan dari rezim sebelumnya sehingga memungkinkan oligarki lama bertahan atau membentuk jejaring oligarki baru di tingkat lokal.⁶ Tidak terkecuali para perempuan yang muncul dalam pilkada langsung melalui faktor kekerabatan.

Memahami fenomena penting ini, buku ini mengulas secara mendalam mengenai beberapa hal, yaitu kondisi sosio-politik, ekonomi, dan historis seperti apa yang memungkinkan munculnya perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan dalam politik lokal. Kemudian jika dikaitkan dengan demokratisasi, bagaimana kinerja perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat dalam mendorong demokratisasi lokal, termasuk di dalamnya memperjuangkan kepentingan praktis gender.

Dalam rangka itulah, buku ini menganalisis kemunculan dua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany Wali Kota Tangerang Selatan dan Anna Sophanah Bupati Indramayu. Pemilihan kedua perempuan ini didasari pertimbangan karena keduanya memiliki hubungan khusus dengan para politisi laki-laki yang lebih dahulu menjabat posisi politik formal sehingga kemudian memfasilitasi kemunculan mereka. Atau jikapun tidak menjabat posisi politik formal, laki-laki tersebut memegang kontrol atas distribusi sumber daya ekonomi politik lokal (sesuai definisi oligarki Hadiz dan Robison yang menjadi acuan dalam penelitian ini, dan akan diterangkan lebih lanjut nantinya). Dalam hal ini adalah Tubagus Chaeri Wardana (Wawan) anak dari Chasan Sochib oligark terkuat di Banten, sebagai suami Airin Rachmi Diany di Tangerang Selatan, dan Irianto M. S. Syafuddin (Yance) Bupati Indramayu dua periode (2000–2005 dan 2005–2010) sebagai suami Anna Sophanah.

⁶ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, “Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia”, *Prisma* Vol. 33, No. 1 (2014): 35–56.

Dengan menganalisis dua kasus kemunculan perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat tersebut, tidak hanya akan diperoleh pemahaman mengenai prakondisi lokal yang memfasilitasi kemunculan mereka. Lebih dari itu, akan dapat dilihat sejauh mana keduanya mendorong demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender. Analisis akan dipandu dengan tiga kerangka, yaitu kondisi sosial-politik, ekonomi, dan historis lokal munculnya perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat; kemudian faktor kekerabatan; dan demokratisasi lokal.

B. Gender dan Politik

Kajian ini melihat kecenderungan definisi politik klasik yang bias gender. Kritik terhadap kecenderungan analisis dan metode penelitian politik yang tidak netral gender dibangun dengan asumsi dasar yang mengabaikan pengalaman perempuan sebagai subjek telah muncul sejak 1970-an. Kathleen B. Jones dan Anna G. Jonasdottir (1988) bahkan dengan tajam mengatakan bahwa ada kecenderungan “*sexism*” dalam disiplin ilmu politik dan perlunya perubahan dalam metodologi penelitian politik. Metode penelitian politik perlu mengonseptualisasi arena politik dalam kacamata gender; gender harus dilihat sebagai kategori analitis dalam ilmu politik sehingga mampu mendefinisikan ulang dan memperluas ruang lingkup politik.⁷ Kathleen B. Jones (1988) menyatakan bahwa salah satu penyebab terpenting perempuan dan kepentingan perempuan tidak tampak dalam pemikiran dan analisis ilmu politik tradisional di dunia Barat adalah penerimaan konsep keterpisahan secara fundamental antara publik sebagai domain laki-laki dalam melakukan “*political action*” dalam sebuah

⁷ Lihat Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir, “Introduction: Gender as an Analytic Category in Political Theory,” dalam *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*, ed. Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir (Great Britain: Sage Publication, 1988), hlm. 1–10.

polis dan ruang privat yang diasosiasikan dengan peran perempuan di ranah domestik.⁸

Susan Moller Okin juga menengarai kecenderungan filsuf politik klasik Plato yang memisahkan ruang publik di mana laki-laki berhak mengambil peranan penting, sementara perempuan tidak boleh terlibat dalam *polis* karena tempatnya adalah di dalam ruang privat (di dalam keluarga). Di dalam ruang privat, perempuan diposisikan sebagai barang dan bukan sebagai manusia, yang tidak memiliki hak dan dianggap sebagai komoditas belaka.⁹ Dikotomi pemahaman dan praktik yang terjadi terus-menerus bahwa persoalan politik formal seperti persoalan kelembagaan, pemilihan, partai politik, dan lembaga perwakilan yang berada di ruang publik sebagai urusan laki-laki, menghambat perempuan berpartisipasi dalam politik formal. Feminis politik lainnya mencatat kecenderungan pengabaian pengalaman perempuan dalam analisis politik juga disebabkan oleh struktur produksi pengetahuan dan referensi dalam studi politik yang masih didominasi oleh laki-laki sehingga perlunya pendekatan-pendekatan feminis dalam riset ilmu sosial dan politik.¹⁰

Buku ini memiliki posisi yang sama dengan kritik para ilmuwan terhadap kecenderungan bias gender dalam literatur klasik politik, bahwa politik hanya mengakui peran laki-laki dalam ranah politik, sementara perempuan di ranah privat. Oleh karena itulah, tim penulis buku ini berusaha menampilkan pengalaman perempuan, dalam hal ini kedua perempuan kepala daerah di Tangerang Selatan dan Indramayu. Dengan demikian, buku ini

⁸ Kathleen B. Jones, "Towards the Revision of Politics," dalam *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*, ed. Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir (Great Britain: Sage Publication, 1988), hlm. 11–12.

⁹ Susan Moller Okin, "Philosopher Queens and Private Wives: Plato on Women and the Family," dalam *Feminist Interpretations and Political Theory*, ed. Mary Lyndon Shanley and Carole Pateman (Cambridge: Poity Press, 1991), hlm. 11–31.

¹⁰ Lihat Vicky Randall, "Feminism and Political Analysis," dalam *Different Roles, Different Voices: Women and Politics in the United States and Europe*, ed. Marianne Githens, Pippa Norris, Joni Lovenduski, (New York: Harper Collins College Publishers, 1994), hlm. 4–16.

berupaya menghadirkan perspektif perempuan dan tidak semata-mata hanya mengenai perempuan.

Setelah jelas mengenai posisi buku ini terhadap konsep politik, selanjutnya akan diterangkan mengenai tiga konsep dasar penting yang akan menjadi pijakan.

1. Prakondisi Munculnya Perempuan dengan Kekeberatan yang Kuat

Kiprah para perempuan dalam politik lokal di Indonesia muncul secara jelas dalam pilkada langsung sejak tahun 2005. Kemunculan mereka tidak mengagetkan jika dilihat dalam kerangka besar kiprah para perempuan dalam politik di Asia. Beberapa ilmuwan berusaha memahami faktor-faktor yang memfasilitasi kemunculan dan kiprah politik para perempuan di Asia.

Rounaq Jahan (1987) menganalisis kasus-kasus perempuan politik sebagai pemimpin negara di India (Indira Ghandi), Bangladesh (Hasina Wazed, Khaleda Zia), Pakistan (Benazir Bhutto), Sri Lanka (Sirimavo Bandaranaike), dan sampai pada kesimpulan bahwa para perempuan politisi ini mampu menduduki posisi politik tertinggi di negaranya salah satunya karena mereka memiliki hubungan kuat—dalam bahasa Jahan sebagai “*family connections*”—dengan keluarga laki-laki (ayah atau suami) yang merupakan tokoh politik berpengaruh. “*Family connections*” ini memungkinkan perempuan mengatasi berbagai kendala untuk maju dalam politik (seperti kurangnya modal finansial, keterampilan, pengalaman, jaringan, informasi) dan membantu mereka keluar dari kekangan tradisi *pardah*¹¹ karena mereka dapat mencari patron dari dalam lingkaran keluarganya.¹² Di Asia Timur, koneksi dengan keluarga laki-laki (suami, ayah) yang memiliki kekuasaan atau pengaruh politik yang kuat merupakan faktor

¹¹ Pemisahan gender dan pembatasan gerak fisik perempuan di ranah publik perempuan umumnya menimpa para perempuan Muslim di Asia Selatan.

¹² Rounaq Jahan, “Women in South Asian Politics”. *Third World Quarterly* Vol. 9 No. 3 (July 1987): 852–853.



penting di balik kemunculan para perempuan pemimpin politik di Jepang (Tanaka Makiko mantan Menteri Luar Negeri Jepang dan anak perempuan dari mantan Perdana Menteri Tanaka Kakuei) atau di Korea (Park Geun-hye yang merupakan anak perempuan presiden ke-3 Korea Selatan Park Chung-hee, menjadi pemimpin *The South Korean Grand National Party* dan saat ini menjabat sebagai Presiden Korea Selatan perempuan pertama).¹³

Linda K. Richter (1990–1991) menganalisis faktor-faktor di balik kemunculan para perempuan pemimpin politik di Asia Selatan dan Asia Tenggara dan menyimpulkan “*familial ties*” atau hubungan kekerabatan dengan keluarganya, yaitu politisi laki-laki yang sangat berpengaruh seperti suami, ayah, merupakan faktor di balik kemunculan politik mereka.¹⁴ Hampir sama dengan Richter, Mark R. Thompson (2002–2003) menganalisis sejarah politik para politisi perempuan senior di Asia menggunakan istilah dinasti politik “*political dynasties*”, untuk menjelaskan elemen hubungan kekerabatan yang kuat dengan politisi laki-laki berpengaruh seperti suami atau ayah, sebagai faktor kunci para perempuan pemimpin politik di Asia Tenggara memperoleh kekuasaannya.¹⁵

Buku ini mengacu pada istilah Richter (1990–1991: 528) “*familial ties*” yang diterjemahkan sebagai hubungan kekerabatan sebagai salah satu faktor penting kemunculan para politisi perempuan. Hubungan kekerabatan dalam konteks ini mengacu pada fakta bahwa para politisi perempuan tersebut memiliki kerabat politisi laki-laki (suami, ayah, mertua, kakak, adik) yang sangat berpengaruh. Mereka juga turut memfasilitasi kemunculan dan kemenangannya dalam pilkada langsung. Kesenambungan tongkat estafet kepemimpinan dari patron laki-laki kepada

¹³ Claudia Derichs, Andrea Fleschenberg, dan Momoyo Hustebeck. “Gendering Moral Capital: Morality as a Political Asset and Strategy of Top Female Politicians in Asia”, *Critical Asian Studies* Vol. 38 No. 3 (2006): 246.

¹⁴ Linda K Richter, “Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia”, *Pacific Affairs* Vol. 63 No. 4 (1990–1991): 528.

¹⁵ Mark. R. Thompson, “Female Leadership of Democratic Transition in Asia”, *Pacific Affairs* Vol. 75 No. 4 (2002–2003): 538.



generasi berikutnya, baik itu istri maupun anak perempuannya, melalui mekanisme prosedural pilkada langsung, sebenarnya dapat dikatakan upaya untuk membangun dinasti politik dan melanggengkan kekuasaan di tingkat lokal.

Mengapa demikian? Hal ini dapat terjadi karena para politisi laki-laki yang telah mumpuni tersebut telah terlebih dahulu menjabat sebagai kepala daerah selama dua periode berturut-turut. Padahal, sesuai aturan Pasal 7 (n) UU No. 8/2015 kepala daerah yang sudah menjabat dua kali berturut-turut di suatu daerah, yang bersangkutan tidak boleh mencalonkan diri lagi sebagai kepala daerah. Dalam rangka menyasiasi peraturan ini, para petahana mencalonkan istri/anak perempuan sebagai kepala daerah dalam pilkada langsung.

Dalam konteks inilah, pada bagian pertama buku ini akan menyajikan bagaimana kondisi sosial-politik, ekonomi, dan historis lokal, yaitu di Tangerang Selatan dan Indramayu, yang menyediakan prakondisi memungkinkan munculnya Airin Rachmi Diany dan Anna Sophanah. Selain aspek sosial-politik dan historis, aspek ekonomi juga menjadi salah satu hal yang harus dipertimbangkan karena merujuk pada oligarki. Menurut Hadiz dan Robison (2013: 35–57), akumulasi kapital atau sumber daya ekonomi secara kolektif menjadi salah satu elemen pembentuk oligarki.

2. Faktor Keperabatan dan Oligarki

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, faktor kekerabatan yang dimaksud dalam buku ini bukanlah kekerabatan biasa, melainkan kekerabatan yang dijangkarkan pada jejaring oligarki di tingkat lokal. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam konteks Indonesia, terdapat setidaknya dua konsep besar mengenai oligarki, termasuk terkait dengan desentralisasi dan oligarki di tingkat lokal yaitu yang diungkapkan oleh Vedi R Hadiz dan Richard Robison, dan yang diungkapkan oleh Jeffrey Winters. Kedua konsep besar tersebut, sebagaimana akan diuraikan di bawah, memiliki banyak perbedaan karena berangkat dari posisi

teoretis yang tidak sama. Walaupun demikian, antara Hadiz dan Robison serta Winters sama-sama meletakkan perhatian mereka pada disorganisasi dan fragmentasi kelas pekerja serta kelompok oposisi lainnya dalam kaitannya dengan oligarki.¹⁶

Baik Hadiz dan Robison maupun Winters mengajukan teori mengenai oligarki dengan menggunakan kerangka ekonomi politik. Namun, perbedaan pendekatan teoretis yang mereka gunakan menyebabkan timbulnya perbedaan mendasar dalam analisis yang mereka hasilkan. Hadiz dan Robison yang menggunakan pendekatan teoretis neo-Marxis mendefinisikan oligarki sebagai hasil kondisi kapitalisme lanjutan di wilayah pinggiran. Konsep oligarki menurut Hadiz dan Robison berkait erat dengan relasi kekuasaan (kuasa politik), tidak semata pada sumber daya material (ekonomi). Hadiz dan Robison memandang oligarki sebagai suatu sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan terkonsentrasinya kekayaan dan otoritas serta perlindungan kolektif terhadap keduanya.¹⁷ Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa berdasarkan pandangan Hadiz dan Robison, oligarki membentuk suatu jejaring kolektif dengan akumulasi sumber daya material (ekonomi) yang melimpah dan juga berkuasa secara politik. Bagi Hadiz dan Robison, sebagaimana diuraikan oleh Ford dan Pepinsky, apa yang fundamental dari oligarki ialah sifat kolektif dari oligarki serta hubungan yang saling berkait antara konflik atas kekayaan dan otoritas politik.¹⁸ Terkait dengan itu, desentralisasi yang muncul pasca-Orde Soeharto juga menjadi konteks dari teori oligarki yang dibangun oleh Hadiz dan Robison. Mereka memandang bahwa desentralisasi telah menjadi jalan yang efektif bagi kekuasaan politik lama (dari rezim Orde Baru Soeharto) untuk memperluas

¹⁶ Michele Ford dan Thomas B. Pepinsky, "Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political Power and Material Inequality in Indonesia", *Indonesia* 96 (Oktober 2013): 5, versi elektronik, <http://www.jstor.org>, (diakses 7 Desember 2015).

¹⁷ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", hlm. 37.

¹⁸ Michele Ford dan Thomas B. Pepinsky, "Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political Power and Material Inequality in Indonesia", hlm. 4.

jejaring mereka hingga ke tingkat lokal. Dalam hal ini, tertib sosial politik yang berlaku tetaplh tertib sosial politik lama (Orde Baru Soeharto), namun bekerja di bawah kendali pasar di balik berbagai institusi demokratis yang baru.¹⁹

Sementara itu, Winters mendefinisikan oligarki berdasarkan teori sumber daya kekuasaan, di mana basis sumber daya kekuasaan dari oligarki ialah kekuasaan material (*material power*).²⁰ Winters, yang menggunakan pendekatan teoretis Webberian, membingkai oligarki dalam politik yang berorientasi pada pertahanan kekayaan yang mewujud dalam berbagai bentuk sesuai dengan ancaman yang dihadapi kaum oligark serta bagaimana mereka mengatasinya.²¹ Dalam hal ini, menurut Winters, kaum oligark akan terus bertahan dengan cara berdiri sendiri untuk kemudian berkuasa atau menjadi bagian dari rezim baik rezim otoriter maupun rezim demokrasi. Oligarki tidak selalu menjadi bagian langsung dari kekuasaan. Jika terlibat, oligark bisa berkuasa sebagai individu, tetapi juga bisa berkuasa secara kolektif.²² Winters menekankan bahwa oligark bukan merupakan hasil dari defisit demokrasi, melainkan semata produk dari politik stratifikasi atas penguasaan sumber daya material (ekonomi) yang ekstrem.²³ Ini berkebalikan dengan tesis Hadiz dan Robison, di mana bertahannya kekuatan lama yang membentuk jejaring oligarkis tidak dapat dilepaskan dari lemahnya berbagai institusi demokrasi yang ada pasca-Orde Baru serta demokrasi (yang masih sangat prosedural) itu sendiri.²⁴

¹⁹ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", hlm. 36.

²⁰ Jeffrey A. Winters, "Oligarchy and Democracy in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 15, versi elektronik, via <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0099> (diakses pada 17 Februari 2015). Lihat juga Jeffrey A. Winters, "Oligarki dan Demokrasi di Indonesia", *Prisma*, Vol. 33, No. 1 (2014): 17.

²¹ *Ibid.*, hlm. 13.

²² *Ibid.*, hlm. 15.

²³ *Ibid.*, hlm. 15.

²⁴ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", hlm. 37–39.

Dalam buku ini, pendekatan teori mengenai oligarki dari Hadiz dan Robison dipakai, karena dapat lebih membantu untuk menganalisis fenomena munculnya perempuan sebagai pemimpin di tingkat lokal dari faktor kekerabatan yang merupakan bagian dari jejaring oligarki, sebagaimana diangkat dalam kajian ini.

3. Demokratisasi Lokal dan Kepentingan Praktis Gender

Para politisi yang muncul dengan faktor kekerabatan yang terus mampu mewariskan jaringan kekuasaannya pada generasi berikutnya akan sampai pada kondisi dinasti politik. Dinasti politik yang berkuasa di suatu daerah akan menjadikan daerah tersebut kental dengan nuansa politik dinasti. Politik dinasti ditengarai dengan akumulasi berbagai sumber daya politik, material, sosial, kultural untuk kepentingan mempertahankan kekuasaan politik pada satu garis keturunan keluarga dari satu generasi ke generasi berikutnya. Contohnya adalah pada dinasti politik Soekarno di Indonesia, dinasti politik Marcos atau Aquino di Filipina, ataupun dinasti politik Shinawatra di Thailand.

Akumulasi kekuasaan politik pada satu dinasti politik tertentu dalam sebuah daerah pada gilirannya dapat membahayakan demokratisasi atau bahkan menghambatnya. Hal ini terjadi karena adanya kecenderungan pola pemerintahan yang terbentuk dari sebuah dinasti politik yang memprioritaskan kepentingan penguatan dan penyebaran jaringan kuasanya dengan cara mengambil posisi-posisi kunci kelembagaan dan mengooptasinya secara terus-menerus. Hal ini tentu mengakibatkan lembaga-lembaga politik (misalnya legislatif maupun eksekutif) tidak bekerja secara optimal, dan pada taraf tertentu akan melumpuhkan inisiatif kritis warga masyarakat akibat dominasi dan represi nyata maupun terselubung dari dinasti politik yang berkuasa.

Mark R. Thompson (2012: 216) mencatat bahwa dinasti politik di Asia adalah sebuah “*modern hybrids*” yang dapat ditemukan baik di negara-negara yang baru berkembang di Asia maupun yang sudah maju seperti di Singapura dan Jepang, di mana sebagian besar muncul awalnya pada fase gerakan nasionalisme

atau ketika fase demokratisasi yang tidak menentu.²⁵ Pada konteks ini, keberadaan politisi yang kuat dengan faktor kekerabatan, berkelindan erat dengan munculnya dinasti politik di suatu daerah dan pada gilirannya akan berdampak erat pada demokratisasi dan tata kelola pemerintahan daerahnya.

Salah satu negara di Asia dengan dinasti politik yang sangat kuat adalah Filipina. Kajian mengenai dampak dinasti politik banyak dilakukan di Filipina yang memang memiliki sistem kekerabatan politik (*system of kinship politics*) yang kental.²⁶ Ronald U. Mendoza et al. (2012) menganalisis keterkaitan antara dinasti politik di legislatif nasional Filipina dan dampak sosial ekonomi di daerah tempat para anggota parlemen berasal; hasil penelitiannya memperlihatkan bahwa dinasti politik mencakup 70% komposisi legislatif nasional (*House of Representatives*) di mana daerah yang diwakili para anggota parlemen dengan dinasti politik yang kuat justru menunjukkan rendahnya standar hidup, standar kualitas sumber daya manusia, serta level ketidaksetaraan dan keterbelakangan yang tinggi.²⁷ Rollin F. Tusalem dan Jeffrey J. Pe-Aquirre (2013) juga melihat efek dinasti politik di Filipina di mana hampir 60% anggota parlemen nasional berasal dari dinasti politik. Analisis Rollin F. Tusalem dan Jeffrey J. Pe-Aquirre memperlihatkan bahwa provinsi yang didominasi oleh klan keluarga tertentu cenderung menunjukkan performa yang tidak baik dalam tata kelola pemerintahan daerah misalnya dalam

²⁵ Mark. R. Thompson, "Asia's Hybrid Dynasties", *Asian Affairs*, Vol. 43, No. 2 (2012): 216, versi elektronik, diakses via the Australian National University. <http://dx.doi.org/10.1080/03068374.2012.682366>

(17 February 2015). Lihat juga Claudia Derichs and Mark R. Thompson, *Dynasties and Female Political Leaders in Asia* (Berlin: LIT, 2013).

²⁶ Mina Roces, *Women, Power, and Kinship Politics: Female Power in Post-War Philippines* (London: Praeger, 1998), hlm 2.

²⁷ Ronald U. Mendoza, "Inequality in Democracy: Insights From an Empirical Analysis of Political Dynasties in the 15th Philippine Congress", *Philippine Political Science Journal*, Vol. 33, No. 2 (December 2012): 132-145, versi elektronik, diakses via the Australian National University, <http://dx.doi.org/10.1080/01154451.2012.734094> (diakses 17 February 2015)

infrastruktur, pelayanan kesehatan, level kriminalitas, pekerjaan, kualitas pemerintahan secara keseluruhan, dan alokasi belanja bagi kesejahteraan umum yang buruk.²⁸

Meskipun kedua kajian tersebut dilakukan pada level lembaga legislatif di Filipina, paling tidak dapat memberikan gambaran empiris bahwa faktor kekerabatan atau klan politik yang kemudian terakumulasi ke dalam sebuah dinasti politik, dapat memberikan dampak buruk bagi demokratisasi dan pemerintahan yang dibentuk. Hal ini terjadi karena dinasti politik cenderung akan mengamankan berbagai sumber daya yang ada demi kepentingan kelompoknya saja.

Kekhawatiran yang sama muncul dalam konteks politik lokal di Indonesia, khususnya dalam kasus kemunculan para perempuan pemimpin lokal dengan kekerabatan yang kuat. Sebagaimana telah diterangkan sebelumnya, kekerabatan dalam konteks ini mengacu pada keadaan ketika perempuan politisi tersebut muncul dan menang dalam pilkada langsung dengan ditopang oleh pengaruh kuat suami, ayah, atau saudara laki-lakinya yang lebih dulu terjun dalam politik. Bagaimana kekerabatan di balik munculnya para perempuan pemimpin politik lokal nantinya akan berdampak pada demokrasi? Dalam konteks pembahasan ini, relevan untuk menggunakan catatan Vedi R. Hadiz dan Richard Robison (2014), bahwa perubahan institusi di tingkat lokal karena desentralisasi pasca-Reformasi tidak serta merta dibarengi dengan perubahan tatanan yang berbeda dari tatanan pada rezim sebelumnya, memungkinkan oligarki lama bertahan atau membentuk jejaring oligarki baru di tingkat lokal.²⁹

²⁸ Rollin F. Tusalem dan Jeffrey J. Pe-Aquirre, "The Effect of Political Dynasties on Effective Democratic Governance: Evidence From the Philippines", *Asian Politics and Policy*, Vol. 5, No. 3 (2013): 359–386, versi elektronik, diakses via the Australian National University, file:///C:/Users/Admin/Downloads/Political%20Dynasty.pdf (17 February 2015).

²⁹ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia", *Prisma*, Vol. 33, No. 1 (2014): 35–56.

Lebih lanjut, Hadiz (2010) yang menganalisis kondisi politik lokal dalam konteks UU No. 22/1999 mencatat bahwa desentralisasi di Indonesia pada dasarnya baru sampai pada tahap “*localizing power*”, di mana bos-bos lokal (“*local strongmen*”) mendominasi dan mengendalikan politik lokal seperti halnya yang terjadi di Filipina dan Thailand. Hadiz sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia secara tidak sengaja justru menghasilkan oligarki politik lokal yang ditunggangi oleh elite-elite lokal yang memburu kuasa.³⁰ Selain bersaing di antara para oligark, para oligark lokal ini juga bersaing dalam membajak (*hijacking*) partai-partai politik berkuasa (*the rulling party*), membajak agenda-agenda demokrasi di tingkat lokal, yang dimungkinkan oleh besarnya sumber daya material yang mereka miliki sehingga dapat tetap menyesuaikan diri dengan iklim demokrasi di tingkat lokal.³¹

Jejaring oligarki di tingkat lokal, termasuk di dalamnya para politisi laki-laki yang menjadi patron kuat dari para politisi perempuan yang kemudian maju dan terpilih dalam Pilkada langsung, telah lebih dahulu menguasai sumber daya material, sosial, dan kultural yang diakumulasikan untuk mempertahankan dan memperluas pengaruh dinasti politiknya. Sebagai contoh di Provinsi Banten, Chasan Sochib menjadi figur sentral sebagai *jawara* dengan kekuasaan kharismatik kultural yang secara perlahan namun pasti berhasil membangun dinasti politik dari anak hingga menantunya sebagai sebuah contoh

³⁰ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford, California: Stanford University Press, 2010). Lihat juga buku yang dipakai sebagai induk analisis Hadiz yaitu John T. Sidel, “Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of ‘Local Strongmen’”, dalam *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, ed. John Harriss, Kristian Stokke, Olle Tornquist (England: Palgrave, 2004), hlm. 51–74.

³¹ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*, hlm. 69–75.

nyata oligarki lokal.³² Dalam dinasti politik lokal di Banten, anak-anak perempuan dan menantu perempuan Chasan Shohib (Airin Rachmi Diany) menduduki posisi-posisi politik kunci. Para perempuan pemimpin politik lokal menjadi bagian penting dari sebuah oligarki lokal yang berkepentingan untuk mempertahankan hegemoni dan dominasinya. Pada konteks inilah, besar kemungkinan hal-hal yang mengarah pada demokratisasi lokal akan dikesampingkan oleh penguasa yang bersangkutan. Tidak menutup kemungkinan hal yang sama terjadi dalam kasus Airin Rachmi Diany Wali Kota Tangerang Selatan (2011–2015) (2016–2021) yang merupakan istri dari Tubagus Chaeri Wardana, salah satu anak dari Chasan Shohib, maupun Anna Sophanah Bupati Indramayu (2010–2015) dan (2015–2020) yang merupakan istri Bupati Indramayu dua periode Irianto M. S. Syafiuddin (Bupati Indramayu pada periode 2000–2005 dan 2005–2010). Meskipun demikian, buku ini tetap membuka ruang berpikir yang seluas-luasnya terdapat kemungkinan kedua perempuan kepala daerah tersebut memiliki inisiatif untuk mendorong demokratisasi lokal, termasuk memperjuangkan kepentingan praktis gender di daerahnya masing-masing.

Selain itu, tim penulis juga menyadari bahwa konteks politik lokal telah mengalami perubahan. Pada mulanya Hadiz dan Robison memperkenalkan konsep oligarki dengan berlakunya UU No. 22/1999, yang kemudian mengalami perubahan dengan pemberlakuan pilkada langsung melalui UU No.32/2004 dan UU No. 8/2015. Selama rentang waktu hampir 16 tahun tersebut, demokratisasi telah memberikan banyak peluang bagi elemen kelas bawah maupun berbagai kelompok masyarakat yang belum terorganisasi secara baik untuk ikut serta mewarnai demokratisasi lokal, termasuk mengawal berbagai agenda kebijakan publik di bawah kepemimpinan para kepala daerah terpilih. Pada titik inilah, tim penulis merasa perlu menegaskan posisi tim bahwa meskipun buku ini menggunakan oligarki Hadiz dan Robison yang banyak

³² Abdul Hamid, "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia", *Asian Politics & Policy*, Vol. 6, No. 4 (2014): 577–593.

dikritik karena pesimis terhadap prospek perubahan progresif di Indonesia yang diinisiasi oleh kekuatan kelas bawah karena *civil society organization* (CSO) yang lemah atau tidak terkonsolidasi.³³ Pada titik inilah, tim penulis sependapat dengan Edward Aspinall yang mengajak kita untuk melihat dinamika di tingkat lokal yang digerakkan oleh kelompok-kelompok subordinat, kelompok kelas bawah yang melakukan aktivisme terfragmentasi yang mampu mendesak beberapa hasil kebijakan (*policy outcomes*).³⁴ Jadi, merujuk pada Aspinall, buku ini melihat dan mengeksplorasi potensi kelompok-kelompok subordinat, kelompok kelas bawah, termasuk di dalamnya CSO di daerah yang bersangkutan, di dalam upaya merespons kondisi daerahnya, khususnya mendorong demokratisasi di bawah kepemimpinan perempuan kepala daerah terpilih tersebut.

Mengenai penyusunan indikator untuk menilai demokratisasi lokal, buku ini mengacu pada *paper* O'Donnel yang menegaskan bahwa dalam sebuah sistem demokrasi, penguasa harus dapat memenuhi tiga macam akuntabilitas: *pertama*, akuntabilitas keterpilihan vertikal (*vertical electoral accountability*) dihasilkan dari pemilihan umum yang jujur dan institusional, yang mana warga negara dapat berpindah partai politik dan memilih pejabat pemerintah; *kedua*, akuntabilitas masyarakat (*societal accountability*), yaitu warga negara atau kelompok warga negara dapat menempuh jalur hukum untuk mendesak negara agar mampu mencegah, mengatasi, dan menghukum pejabat publik yang melanggar hukum; *ketiga*, akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*) yang mana terdapat lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam mencegah, mengatasi, dan menindak pejabat

³³ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia", hlm. 40. Lihat juga Edward Aspinall, "Agensi dan Kepentingan Massa dalam Masa Transisi dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia", *Prisma*, Vol. 33, No. 1 (2014): 80.

³⁴ Edward Aspinall, "Agensi dan Kepentingan Massa dalam Masa Transisi dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia", hlm. 83–85. Lihat versi aslinya di Edward Aspinall, "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation", *Indonesia* 96 (October 2013): 102–103.

atau lembaga negara yang melanggar hukum.³⁵ Menurut O'Donnell, jika akuntabilitas keterpilihan vertikal mutlak ada dalam sebuah sistem demokrasi maka akuntabilitas masyarakat dan akuntabilitas horizontal sangat beragam kondisi dan keefektifitasannya, misalnya satu masyarakat bisa saja tidak memiliki karakter yang kritis dibarengi dengan kondisi kelembagaan negara yang lemah sehingga dapat dikategorikan sebagai demokrasi dengan mutu rendah (“*low-quality democracy*”).³⁶ O'Donnell (2004) juga menyebutkan pentingnya konteks sosial, di antaranya perlunya kebebasan memperoleh informasi yang beragam tanpa ada monopoli negara, keberagaman pendapat, kepercayaan, gaya hidup dan pandangan hidup yang dijamin oleh hukum serta lingkungan sosial yang ramah terhadap keberagaman wacana dan diskusi.³⁷ Sejalan dengan pemikiran O'Donnell, demokrasi yang bermutu baik menghendaki interaksi dan partisipasi aktif dalam masyarakat yang matang agar dapat berperan dalam tanggung jawab dan tanggung gugat dengan lembaga-lembaga politik di daerah. Dengan kata lain, mutu demokrasi tidak saja ditentukan oleh kualitas politik (*quality of politics*), tetapi juga oleh kualitas masyarakat (*quality of society*), sebagaimana ditegaskan oleh David F. J. Campbell.³⁸

Selain kinerja mendorong demokratisasi lokal, karena subjek utama kajian ini adalah perempuan kepala daerah maka kinerja perempuan kepala daerah terkait program kepentingan praktis gender juga akan dianalisis. Untuk menganalisis program-program tersebut, tim penulis menggunakan konsep Maxine Molyneux

³⁵ Guillermo A. O'Donnell, “Why the Rule of Law”, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (Oktober 2004): 37, <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v015/15.4odonnell.html> (diakses pada 14 Oktober 2013)

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Guillermo O'Donnell, “Human Development, Human Rights, and Democracy”, dalam *The Quality of Democracy Theory and Applications*, ed. Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullerell, Osvaldo M. Iazzetta (USA: University of Notre Dame Press, 2004), hlm. 37–39; David F.J. Campbell, *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*, hlm. 28.

³⁸ David F.J. Campbell, *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*, hlm. 35.

tentang kepentingan praktis gender (*practical gender interest*) dan kepentingan strategis gender (*strategic gender interests*). Menurut Maxine Molyneux (1985), kepentingan praktis gender (*practical gender interest*) meliputi serangkaian program yang berupaya memenuhi kebutuhan dan mengoptimalkan peran perempuan dalam konteks dan tujuan tertentu; sementara itu kepentingan strategis gender (*strategic gender interests*) berupaya mengatasi ketertinggalan perempuan di dalam masyarakat dengan menciptakan tatanan dan struktur yang lebih berkeadilan gender antara laki-laki dan perempuan.³⁹ Atas dasar literatur tersebut, indikator yang dipakai untuk menilai dan menganalisis kinerja perempuan kepala daerah ditampilkan dalam Tabel 1.1.

Studi kualitatif ini mengadopsi metode studi kasus. Sebagaimana dikemukakan Robert K. Yin (1994), studi kasus berguna untuk menginvestigasi fenomena kontemporer di dalam konteks nyata.⁴⁰ Kasus yang diangkat adalah: (i) Airin Rachmi Diany Wali Kota Tangerang Selatan (2011–2015) dan (2016–2021) yang merupakan istri dari Tubagus Chaeri Wardana, salah satu anak dari Chasan Shohib tokoh *jawara* yang menguasai dinasti politik di Banten; dan (ii) Anna Sophanah Bupati Indramayu (2010–2015) (2015–2020) yang merupakan istri Bupati Indramayu dua periode Irianto M. S. Syafiuddin (2000–2005, 2005–2010).

³⁹ Maxine Molyneux, "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua," *Feminist Studies* 11, No. 2 (Summer 1985): 232-33; Caroline Moser, "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Needs," dalam *Gender and International Relations*, ed. Rebecca Grant and Kathleen Newland (Suffolk: Open University Press, 1991), hlm. 89–90.

⁴⁰ Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods* (Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage Publications, 1994), hlm. 13.

Tabel 1.1 Indikator untuk Mengukur Kinerja Perempuan Kepala Daerah dengan Faktor Kekerebatan yang Kuat dalam Mendorong Demokratisasi Lokal (dan Kepentingan Praktis Gender)

Indikator Umum Mengenai Demokratisasi Lokal	
Aspek Internal	Aspek Eksternal
Politik	
Inisiatif/upaya/program untuk mengajukan Perda/Perbup/Perwali kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi	Hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD
Inisiatif/upaya/program untuk mengajukan Perda Perbup/Perwali transparansi informasi dan kebijakan publik	Hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD
Inisiatif/upaya/program untuk membangun relasi politik yang efektif dan professional antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah	Hubungan kerja antara kepala daerah dengan DPRD
CSO2	
Inisiatif untuk membuat program yang mendorong kemajuan/memfasilitasi CSO (Civil Society Organization)	Hubungan kerja antara kepala daerah dan CSO
Akuntabilitas Vertikal	
Inisiatif/upaya/program untuk membuat mekanisme tanggung jawab dan tanggung gugat antara aparat negara dengan masyarakat	Hubungan kerja antara kepala daerah dan masyarakat/tokoh masyarakat
Inisiatif/upaya/program untuk mendorong terciptanya keadilan hukum bagi semua masyarakat secara adil dan setara	Hubungan kerja antara kepala daerah dan masyarakat/ lembaga hukum/ombudsman
Inisiatif/upaya/program untuk mendorong semua kelompok masyarakat dapat berpartisipasi secara adil dan setara (tidak ada diskriminasi)	Hubungan kerja antara kepala daerah dan masyarakat
Ekonomi dan Usaha	
Inisiatif/upaya/program untuk mendorong para pelaku ekonomi dapat berkompetisi secara adil dan setara	Hubungan kerja antara kepala daerah dan para pelaku ekonomi

Indikator Umum Mengenai Demokratisasi Lokal	
Aspek Internal	Aspek Eksternal
Indikator Mengenai Kepentingan Praktis Gender	
Inisiatif/upaya/program untuk mendorong Perda/ Perbup/Perwali atau kebijakan yang pro kepentingan perempuan dan anak	Hubungan kerja antara kepala daerah dan CSO pro perempuan dan anak serta DPRD
Inisiatif/upaya/program untuk mendorong Perda/ Perbup/Perwali yang pro pada kesejahteraan rakyat (kesehatan, pendidikan, dll.)	Hubungan kerja antara kepala daerah dan KPAI

Kajian dilakukan di Tangerang Selatan pada bulan Mei dan Oktober 2016, dan di Indramayu dilakukan pada bulan April 2016 dan Juni 2016. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) yang dipandu oleh sebuah pedoman wawancara terstruktur terhadap tim pemenangan dan beberapa responden. Meskipun demikian, kajian ini belum dilengkapi dengan wawancara langsung dengan Airin Racmi Diany di Tangerang Selatan maupun Anna Sophanah di Indramayu karena keduanya belum bersedia untuk diwawancarai. Untuk mengatasinya, data-data mengenai pendapat atau perspektif dari kedua perempuan tersebut, tim memperolehnya melalui berbagai sumber, seperti televisi, majalah, dan surat kabar. Selain itu, untuk memperoleh masukan dari kalangan akademisi dan praktisi, tim menyelenggarakan dua kali diskusi terfokus pada bulan Agustus⁴¹ dan Oktober⁴² 2016 di Jakarta.

Penilaian terhadap perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat dalam mendorong demokratisasi lokal diperoleh melalui penyebaran kuesioner. Responden dipilih dengan metode *purposive sampling* yang memfokuskan pada karakteristik

⁴¹ Narasumber diskusi terfokus pada bulan Agustus 2016 di P2P LIPI Jakarta, adalah AH, akademisi di Serang; dan IA dari LIPI.

⁴² Narasumber diskusi terfokus pada bulan Oktober 2016 di P2P LIPI Jakarta, adalah TA, pegiat pemilu; dan OS, politikus di DPR RI.

atau unit *sampling* tertentu yang dianggap oleh peneliti dapat menjawab pertanyaan penelitian. Tidak ada ketentuan baku mengenai berapa banyak sampel minimum pada metode *sampling* ini, melainkan berdasarkan pertimbangan peneliti sampai sampel yang digunakan tersebut dirasa cukup. *Purposive sampling* memiliki beberapa tipe, salah satunya *maximum variation sampling* atau yang disebut juga sebagai *heterogeneous sampling*. Tipe ini digunakan untuk menangkap lebih luas berbagai perspektif mengenai suatu hal yang akan diteliti.⁴³ *Purposive sampling* ini sangat cocok untuk studi kasus di mana banyak aspek dari kasus tunggal yang representatif diamati dan dianalisis.⁴⁴

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan serta indikator-indikator yang digunakan oleh tim, responden yang akan diwawancarai sebanyak 28 responden yang terbagi dalam sembilan kelompok dengan rincian sebagai berikut:

1. DPRD: partai yang tergabung dalam koalisi perempuan kepala daerah yang terpilih (1) dan responden yang berasal dari partai diluar koalisi (1);
2. Penyelenggaraan Pemilu: KPUD (1) dan Bawaslu (1);
3. Pelaku ekonomi: pelaku ekonomi skala besar (1), pelaku ekonomi skala menengah (1), dan pelaku ekonomi skala kecil (1);
4. CSO: responden yang berasal dari CSO dengan ideologi konservatif (1), CSO dengan ideologi moderat (1), CSO dengan ideologi progresif (1);
5. Birokrasi: bagian yang berkaitan dengan perempuan dan anak (1), bagian yang berkaitan dengan kesehatan masyarakat (1), bagian yang berkaitan dengan sosial masyarakat (1);
6. Lembaga Negara *Ad Hoc*: Ombudsman (1) dan dari KPAI (1);

⁴³ "Purposive Sampling", <http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php#> (diakses pada 11 Februari 2016)

⁴⁴ Sudjana, *Metode Statistika* (Bandung: Tarsito, 2002), hlm. 168.

7. Kelompok perempuan dan kelompok marginal: responden dari kelompok perempuan (2), kelompok marginal (1);
8. Individu perempuan: Ibu rumah tangga biasa (2), ibu pekerja (2), perempuan pelajar/mahasiswa (2); dan
9. Tokoh masyarakat: tokoh muslim (1), tokoh nonmuslim (1), tokoh budaya (1), dan tokoh adat (1).

Dalam realitanya, tidak semua kategori responden dapat ditemui dan mengisi kuesioner. Hal ini disebabkan oleh berbagai kendala, misalnya jarak tempuh wilayah yang jauh dan menyebar serta keengganan untuk berpartisipasi dalam wawancara/pengisian kuesioner. Selengkapnya responden yang dapat ditemui untuk wawancara dan mengisi kuesioner di Tangerang Selatan dan di Indramayu disajikan dalam Tabel 1.2 dan Tabel 1.3 berikut ini.

Tabel 1.2 Data Responden yang Telah Diwawancarai dan Mengisi Kuesioner di Tangerang Selatan

No	Responden	Jumlah (orang)
1	Pemerintah Kota Tangerang Selatan (Kesbangpolinmas, Biro Hukum Pemkot Tangsel, BPMPKB)	4
2	DPRD	3
3	KPUD	3
4	Pelaku Usaha/ekonomi	5
5	Ibu Rumah Tangga	4
6	Bidan	1
7	Budayawan	1
8	Akademisi	1
9	CSO (Forwani, LKPPM, JPTS, PC IPPNU, IIQ, Fatayat NU)	6
Jumlah		29

Keterangan: Dari 7 kecamatan di Kota Tangsel, responden yang diwawancarai tersebar di 6 kecamatan

Tabel 1.3 Data Responden yang Telah Diwawancarai dan Mengisi Kuesioner di Indramayu

No	Responden	Jumlah (orang)
1	Pemerintah Kabupaten Indramayu (BP2KB, Bapeda, Kesbangpol, Sekretaris Desa, PKH)	5
2	DPRD	3
3	KPUD	1
4	Pelaku Usaha/ekonomi	3
5	Ibu Rumah Tangga/masyarakat	2
6	Akademisi	2
7	CSO (NU, SBMI, SNT, KPI, SNI)	5
Jumlah		21

Keterangan: Dari 31 kecamatan di Kabupaten Indramayu, sebaran responden yang diwawancarai meliputi 4 kecamatan





Daftar Pustaka

Buku

- Campbell, David F. J. *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*, 29 September 2008, 35. Diakses pada 11 Oktober 2013. http://www.democracyranking.org/downloads/basic_concept_democracy_ranking_2008_A4.pdf.
- Derichs, Claudia dan Mark R. Thompson. *Dynasties and Female Political Leaders in Asia*. Berlin: LIT, 2013.
- DPRD Kota Tangerang Selatan. "Sejarah Tangerang Selatan." Terakhir dimodifikasi pada Juli 14, 2013. <http://dprd-tangselkota.go.id/sejarah-tangerang-selatan>.
- Ford, Michele dan Thomas B. Pepinsky. "Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political Power and Material Inequality in Indonesia," *Indonesia 96* (October 2013): 1–9, diakses pada 7 Desember 2015, <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0001>.
- Hadiz, Vedi R. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford, California: Stanford University Press, 2010.
- Hadiz, Vedi R. *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 2005.
- Hadiz, Vedi R., and Richard Robison. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia," *Indonesia 96* (October 2013): 35–57, diakses pada Desember 7, 2015. <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0033>.
- Indonesia Governance Index 2012*. Jakarta: Kemitraan Partnership, 2013.
- Jones, Kathleen B., dan Anna G. Jonasdottir. "Introduction: Gender as an Analytic Category in Political Theory," dalam *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*, ed. Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir. Great Britain: Sage Publication, 1988.



- Jones, Kathleen B. "Towards the Revision of Politics," dalam *The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face*, ed. Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir. Great Britain: Sage Publication, 1988.
- Kabartangsel.com. "Peta Kota Tangsel." Diakses pada Mei, 2016. <https://kabartangsel.com/direktori-tangsel/peta-kota-tangerang-selatan/>.
- Mendoza, Ronald U. "Inequality in Democracy: Insights From an Empirical Analysis of Political Dynasties in the 15th Philippine Congress". *Philippine Political Science Journal* 33, No. 2 (2012): 132-145. Diakses pada Februari 17, 2015, melalui The Australian National University. <http://dx.doi.org/10.1080/01154451.2012.734094>.
- Moser, Caroline. "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Needs," dalam *Gender and International Relations*, ed. Rebecca Grant and Kathleen Newland. Suffolk: Open University Press, 1991.
- O'Donnell, Guillermo A. "Why the Rule of Law". *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (Oktober 2004): 37. Diakses pada Oktober 14, 2013. <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v015/15.4odonnell.html>.
- O'Donnell, Guillermo. "Human Development, Human Rights, and Democracy," dalam *The Quality of Democracy Theory and Applications*, ed. Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, Osvaldo M. Iazzetta (eds.). USA: University of Notre Dame Press, 2004.
- Okin, Susan Moller. "Philosopher Queens and Private Wives: Plato on Women and the Family," dalam *Feminist Interpretations and Political Theory*, ed. Mary Lyndon Shanley and Carole Pateman. Cambridge: Poity Press, 1991.
- Roces, Mina. *Women, Power, and Kinship Politics: Female Power in Post-War Philippines*. London: Praeger, 1998.
- Randall, Vicky. "Feminism and Political Analysis," dalam *Different Roles, Different Voices: Women and Politics in the United States and Europe*, ed. Marianne Githens, Pippa Norris, Joni Lovenduski. New York: Harper Collins College Publishers, 1994.
- Sidel, John T., "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'", dalam *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, ed. John Harriss, Kristian Stokke, Olle Tornquist. England: Palgrave Macmillan, 2005.



- Sudjana. *Metoda Statistika*. Bandung: Tarsito, 2002.
- Thompson, Mark. R. "Asia's Hybrid Dynasties," *Asian Affairs* 43, No. 2 (2012): 216, diakses pada Februari 17, 2015, melalui The Australian National University, [http:// dx.doi.org/10.1080/03068374.2012.682366](http://dx.doi.org/10.1080/03068374.2012.682366).
- Tusalem, Rollin F., and Jeffrey J. Pe-Aquirre. "The Effect of Political Dynasties on Effective Democratic Governance: Evidence From the Philippines," *Asian Politics and Policy* 5, No. 3 (2013): 359–386. Diakses pada Februari 17, 2015, melalui The Australian National University. file:///C:/Users/Admin/Downloads/Political%20Dynasty.pdf.
- Winters, Jeffrey A. "Oligarchy and Democracy in Indonesia," *Indonesia* 96 (October 2013): 11–33. Diakses pada Februari 17, 2017. [http://www.jstor.org/stable/10.5728/ indonesia.96.0099](http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0099).
- Winters, Jeffrey A. "Oligarki dan Demokrasi di Indonesia," *Prisma* Vol. 33, No. 1 (2014): 17.
- Yin, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage Publications, 1994.

Jurnal

- Aspinall, Edward. "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation," *Indonesia* 96 (October 2013): 102–103.
- Derichs, Claudia, Andrea Fleschenberg, dan Momoyo Hustebeck. "Gendering Moral Capital: Morality as a Political Asset and Strategy of Top Female Politicians in Asia", *Critical Asian Studies* 38, No. 3 (2006): 246.
- Dewi, Kurniawati Hastuti Dewi. "Profiles, Statures and Performance of Female Local Leaders: Impact Study of Direct Local Elections", *Indonesian Feminist Journal* 3, No. 1 (August 2015): 52–54.
- Diamond, Larry Jay dan Leonardo Morlini. "The Quality of Democracy: An Overview," *Journal of Democracy* 15, No. 4 (2004): 23–27.
- Ford, Michele dan Thomas B. Pepinsky. "Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political Power and Material Inequality in Indonesia," *Indonesia* 96 (October 2013): 1–9. Diakses pada Desember 7, 2015, <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0001>.

- Hadiz, Vedi R., dan Richard Robison. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia". *Indonesia* 96 (October 2013): 35–57. Diakses pada Desember 7, 2015. <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0033>.
- Hadiz, Vedi R., dan Richard Robison. "Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia". *Prisma* 33, No. 1 (2014): 35–56.
- Hamid, Abdul. "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia". *Asian Politics & Policy* 6, No. 4 (2014): 577–593.
- Jahan, Rounaq. "Women in South Asian Politics". *Third World Quarterly* 9, No. 3 (July 1987): 852–853.
- Laerd Dissertation. "Purposive Sampling." Terakhir dimodifikasi pada Februari 11, 2016. <http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php>.
- Mendoza, Ronald U. "Inequality in Democracy: Insights From an Empirical Analysis of Political Dynasties in the 15th Philippine Congress". *Philippine Political Science Journal* 33, No. 2 (2012): 132–145. Diakses pada Februari 17, 2015, the Australian National University. <http://dx.doi.org/10.1080/01154451.2012.734094> (diakses 17 February 2015)
- Molyneux, Maxine. "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua". *Feminist Studies* 11, No. 2 (Summer 1985): 232–33.
- O'Donnell, Guillermo A. "Why the Rule of Law". *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (Oktober 2004): 37. Diakses pada Oktober 14, 2013, <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v015/15.4odonnell.html>.
- Republika. "MK Bolehkan Dinasti Politik." Terakhir dimodifikasi pada Juli 9, 2015. <http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/15/07/09/nr7nka31-mk-bolehkan-dinasti-politik>.
- Richter, Linda K. "Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia". *Pacific Affairs* 63, No. 4 (1990–1991): 528.
- Thompson, Mark R. "Female Leadership of Democratic Transition in Asia". *Pacific Affairs* 75, No. 4 (2002–2003): 538.



- Tusalem, Rollin F., and Jeffrey J. Pe-Aquirre. "The Effect of Political Dynasties on Effective Democratic Governance: Evidence from the Philippines." *Asian Politics and Policy* 5, No. 3 (2013): 359–386. elektronik, diakses via the Australian National University. file:///C:/Users/Admin/Downloads/Political%20Dynasty.pdf (diakses pada 17 February 2015).
- Winters, Jeffrey A. "Oligarchy and Democracy in Indonesia," *Indonesia* 96 (October 2013): 11–33. Diakses pada 17 Februari 2015. <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0099> Accessed: 07-12-2015 (diakses pada 17 Februari 2015).
- Winters, Jeffrey A. "Oligarki dan Demokrasi di Indonesia." *Prisma* vol. 33, no. 1 (2014): 17.

Dokumen

- Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 12/2015 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 9/2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. "*Jalan Terjal Perempuan Kepala Daerah Terpilih: Potret Keterpilihan Perempuan dan Tantangan Lahirkan Kebijakan Perempuan*", Jakarta, 20 Desember 2015.

BAB 2

Posisi Airin Rachmi Diany dalam Jejaring Oligarki Lokal di Tangerang Selatan

Kurniawati Hastuti Dewi



A. Pendahuluan

Bab ini akan memaparkan posisi Airin Rachmi Diany dalam jejaring oligarki lokal di Tangerang Selatan. Bagian awal akan menganalisis prakondisi lokal meliputi aspek historis, pengembangan wilayah, struktur sosial ekonomi, dan konfigurasi politik di Tangerang Selatan (selanjutnya disingkat Tangsel) yang memfasilitasi kemunculan Airin Rachmi Diany pada pilkada langsung di Tangsel tahun 2010, dan berlanjut pada pilkada langsung di Tangsel tahun 2015. Akan diuraikan pula peta elite politik lokal di Banten yang berpusat pada jejaring oligarki Chasan Sochib serta menunjukkan posisi Airin Rachmi Diany di dalamnya. Setelah itu akan dianalisis mengenai narasi yang dibangun Airin dalam Pilkada langsung Tangsel tahun 2010 dan tahun 2015, diikuti analisis kepemimpinan Airin selama menjadi Wali Kota Tangsel sejak tahun 2011.

B. Prakondisi Kemunculan Airin Rachmi Diany di Tangerang Selatan

1. Aspek Historis, Pengembangan Wilayah, dan Struktur Sosial Ekonomi

Sebagai sebuah studi kasus, pemahaman aspek lokal yang khas dan tidak dapat ditemukan di tempat lain menjadi variabel penjelas munculnya fenomena yang menjadi pusat perhatian. Bagian ini akan mengeksplorasi dan mengungkapkan aspek historis, pengembangan wilayah, dan struktur sosial ekonomi (penduduk), yang memungkinkan kemunculan Airin Rachmi Diany di Tangsel.

Secara historis, Kota Tangsel merupakan pemekaran Kabupaten Tangerang. Cikal bakal pembentukan Kota Tangsel sebenarnya sudah ada sejak tahun 2000-an. Pada waktu itu, masyarakat dan tokoh masyarakat mendorong rencana pembentukan Kota Cipasera (Ciputat, Pamulang, Serpong, Pondok Aren, Cisauk, dan Pagedangan), terpisah dari Kabupaten Tangerang. Salah satu alasan penting upaya pembentukan Kota Cipasera adalah bahwa keenam daerah ini memberikan sumbangan pendapatan asli daerah (PAD) terbesar untuk Kabupaten Tangerang, tetapi perhatian dan kontribusi kebijakan pemerintah daerahnya untuk perkembangan wilayah Cipasera sangat kecil. Oleh karena itu, dipercaya bahwa jalan terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah ini adalah dengan memisahkan diri dan menjadi kota mandiri dari Kabupaten Tangerang.⁴⁵ Dalam perkembangannya kemudian, upaya pembentukan Kota Cipasera ini mewujud dalam peresmian Kota Tangerang Selatan (Tangsel) sebagai daerah otonom pada tahun 2008, yang disahkan oleh DPR dengan UU No. 51/2008.

Secara administratif, Kota Tangsel resmi menjadi sebuah daerah otonomi sejak tahun 2008. Kota Tangsel kini menjadi salah satu kota dari delapan kabupaten/kota di Provinsi Banten. Kota Tangsel

⁴⁵ Joniansyah, "Anggota DPRD Tangerang Dukung Berdirinya Kota Cipasera," *Tempointeraktif*, Sabtu, 04 Desember 2004, <http://tempo.co.id/hg/jakarta/2004/12/04/brk,20041204-22,id.html> (diakses 10 Juni 2016)

terdiri atas 54 kelurahan dan 7 kecamatan, yaitu Setu, Serpong, Pamulang, Ciputat, Ciputat Timur, Pondok Aren, dan Serpong Utara.⁴⁶ Kota Tangsel memiliki letak yang sangat strategis dekat dengan Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta, yaitu sebelah utara berbatasan dengan Kota Tangerang dan DKI Jakarta, sebelah timur berbatasan dengan Provinsi Jawa Barat (Kota Depok) dan DKI Jakarta, sebelah selatan berbatasan dengan Provinsi Jawa Barat (Kabupaten Bogor) dan Kota Depok, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Tangerang.⁴⁷ Sebagai daerah baru, Tangsel sangat terbuka untuk dieksplorasi dan menjadi target investasi properti sebagai penyangga utama Jakarta. Hal ini sangat disadari oleh para pengusaha, termasuk dari keluarga Chasan Sochib, ayah mertua Airin. Oleh karena itu, keluarga Chasan melalui Airin berkepentingan menjadikan Tangsel sebagai salah satu bagian jejaring oligarki Chasan.

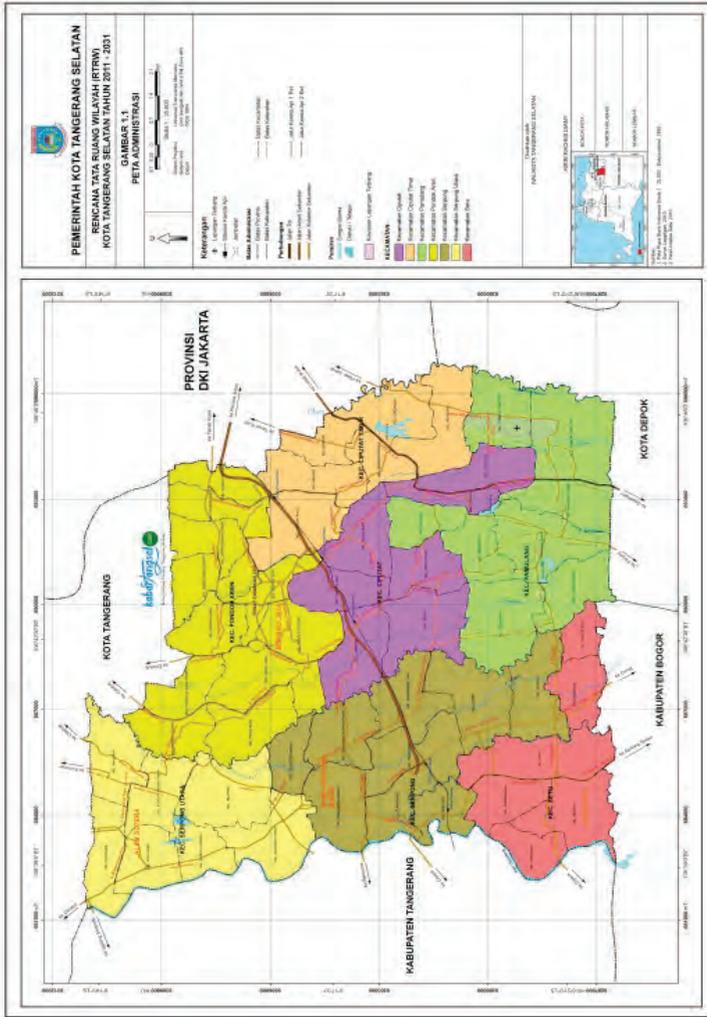
Dalam teori perencanaan dan pengembangan wilayah, Johnston (1976) sebagaimana dikutip Rustiadi, Saefulhakim, Panuju (2009: 26) membagi wilayah ke dalam dua tipe, yaitu (i) wilayah formal merupakan tempat-tempat yang memiliki kesamaan-kesamaan karakteristik; (ii) wilayah fungsional atau nodal yaitu konsep wilayah yang menekankan kesamaan karakteristik antar-komponen atau lokasi/tempat.⁴⁸ Selanjutnya, Rustiadi dkk. (2009) juga memperkenalkan kerangka klasifikasi konsep wilayah menjadi tiga, yaitu (i) wilayah homogen (*uniform*); (ii) wilayah sistem/fungsional; (iii) wilayah perencanaan/pengelolaan (*planning region* atau *programming region*); salah satu contoh wilayah perencanaan adalah wilayah perencanaan khusus Jabodetabekjur (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur).⁴⁹ Lebih dari

⁴⁶ BPS Tangerang Selatan, *Kota Tangerang Selatan Dalam Angka 2015* (Tangerang Selatan: BPS Kota Tangerang Selatan, 2015), hlm. 3, 6.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

⁴⁸ Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, Dyah R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah* (Jakarta: Crespent Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm 26.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 28–29.



Sumber: kabartangsel.com (2017)

Gambar 2.1 Peta Kota Tangerang Selatan



sekadar klasifikasi wilayah seperti pengertian di atas, penulis lebih setuju dengan definisi wilayah sebagaimana dirumuskan Ernani Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, dan Dyah R. Panuju (2009) bahwa wilayah tidak sekadar merujuk pada tempat, tetapi merupakan suatu kesatuan ekonomi, politik, sosial, administrasi, iklim, hingga geografi, sesuai dengan tujuan pembangunan.⁵⁰ Dalam konteks inilah, Tangsel harus diletakkan sebagai bagian rencana pengembangan wilayah perencanaan khusus Jabodetabek, sebagai penyangga ibu kota. Sebenarnya cikal bakal perkembangan Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi atau Bodetabek sebagai salah satu kawasan penting penyangga Ibu Kota DKI Jakarta dapat ditelusuri sejak masa pemerintahan Soeharto. Sektor swasta, umumnya para konglomerat di sekeliling Soeharto, mulai mengambil alih peran dan memperoleh alokasi tanah-tanah di Bodetabek yang potensial untuk dikembangkan. Bagaimana kondisi saat ini?

Menurut Arai Kenichiro (2013) setidaknya telah terbit izin lokasi untuk sekitar 80.000 hektare tanah atau sekitar 12% dari seluruh Jabodetabek, atau 22% dari area di Bodetabek diperuntukkan untuk area hunian atau tempat tinggal dalam rencana tata ruang wilayah pemerintah nasional.⁵¹ Memang, selama sekitar 10 tahun terakhir, perkembangan pembangunan perumahan berjalan sangat pesat di area Jabodetabek. Hal ini dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, di antaranya tingginya harga tanah dan rumah di pusat kota, biaya hidup yang tinggi di pusat kota, kualitas jalan dan transportasi yang memadai menghubungkan pusat kota dengan Bodetabek, dan fasilitas sosial ekonomi seperti sekolah dan kesehatan yang lebih bagus disediakan oleh para pengembang perumahan meskipun di pinggiran kota,⁵² termasuk di Tangsel.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 27.

⁵¹ Arai Kenichiro, "The Urban Development of Jabodetabek Region in Post-Suharto Era: An Assessment," Prosiding International Seminar 'Socio-Political and Economic Reform in Southeast Asia: Assessments and the Way Forward', LIPI, CSEAS Kyoto University, JSPS, Jakarta, 2013, hlm. 23.

⁵² Ida Ayu Indira Dharmapatni dan Tommy Firman, "Problems and Challenges of Mega-Urban Regions in Indonesia: The Case of Jabodetabek and the Bandung

Tangsel menjadi salah satu daerah pengembangan hunian bagi para pekerja di Jakarta. Banyaknya warga yang bekerja di Jakarta namun tinggal menetap di berbagai area perumahan di Bodetabek, termasuk di Tangsel, dapat dilihat dari angka sekitar 1,1 juta orang dari Bodetabek menuju Jakarta tiap hari untuk bekerja, dan 1,8 juta orang berkendara menggunakan mobil dari Bodetabek ke Jakarta pada tahun 2012.⁵³ Bodetabek, termasuk Tangsel, memang menjadi tujuan utama orang dari Jakarta, bahkan dari luar Jakarta khususnya Jawa, untuk bermigrasi dan menetap.⁵⁴ Para pendatang menetap di kompleks-kompleks perumahan yang sebagian besar diperuntukkan bagi kalangan menengah dan atas.

Beberapa pengembang perumahan besar saat ini masuk dalam wilayah Kota Tangsel, antara lain Sinar Mas Land dengan proyek Bumi Serpong Damai (BSD), Ciputra Group, Bintaro Jaya Group, dan yang baru saja berkembang adalah Alam Sutera Group.⁵⁵ Jika melihat peta Pola Ruang Tangsel, memang terlihat bahwa sebagian besar area kota ini diarahkan untuk kawasan peruntukan perumahan, sebagaimana tergambar dalam Peta Rencana Pola Ruang pada Gambar 2.2.

Peta Rencana Pola Ruang Pemerintah Kota Tangerang Selatan ini tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Tangerang Selatan tahun 2011–2031 yang disahkan oleh Wali Kota yang terpilih pertama kali dalam pilkada langsung tahun 2010 sejak Tangerang Selatan berdiri sebagai kota mandiri terpisah dari Kabupaten Tangerang, yaitu Wali Kota Airin Rahmi Diany. Dari Gambar 2.2 dapat dilihat bahwa hampir 90% wilayah Tangsel,

Metropolitan Area”, dalam *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, ed. T.G. McGee and Ira M. Robinson (Canada: UBC Press, 1995), hlm. 303.

⁵³ Data dari JICA tahun 2012, sebagaimana dikutip dari Kenichiro, “The Urban Development of Jabodetabek Region in Post-Suharto Era: An Assessment,” hlm 27.

⁵⁴ Ida Ayu Indira Dharmapatni dan Tommy Firman, “Problems and Challenges of Mega-Urban Regions in Indonesia: The Case of Jabodetabek and the Bandung Metropolitan Area”, hlm. 308.

⁵⁵ Arai Kenichiro, “The Urban Development of Jabodetabek Region in Post-Suharto Era: An Assessment,” hlm. 24–25.

sebagaimana digambarkan dengan warna kuning dan oranye, akan habis diperuntukkan untuk kawasan perumahan. Warna kuning atau B1 adalah kawasan peruntukan perumahan kepadatan sedang yang sebagian besar berada di sebelah barat, berbatasan dengan Kabupaten Tangerang. Sementara itu, daerah yang berwarna oranye atau B2 adalah kawasan peruntukan perumahan kepadatan tinggi yang berada di sebelah timur, berbatasan dengan DKI Jakarta. Di dalam rencana pola ruang ini, hanya sedikit sekali area yang diperuntukkan untuk kawasan ruang terbuka nonhijau yang berwarna hijau tua, maupun kawasan hutan kota yang berwarna hijau muda. Melihat Rencana Pola Ruang itu disahkan dan diberlakukan sejak tahun 2011, dapat dikatakan jika Tangsel memang dimaksudkan dibangun sebagai kawasan perumahan dan pertumbuhan ekonomi baru yang menyangga kegiatan ekonomi pusat Kota Jakarta. Para pengembang perumahan di Tangsel pada akhirnya menguasai separuh lebih wilayah di Tangsel. Beberapa narasumber mengatakan bahwa hampir 70% wilayah Tangsel berada di bawah pengaturan para pengembang perumahan yang juga mengatur sarana dan prasarana jalan, jaringan air, listrik, dan keamanan sehingga Pemerintah Kota Tangsel tinggal mengatur sekitar 30% lahan bebas di daerah ini.⁵⁶

Salah satu dampak negatif menjamurnya berbagai kawasan perumahan yang umumnya ditujukan untuk kalangan menengah atas adalah kesenjangan sosial antara masyarakat pendatang yang sebagian besar hidup dan tinggal di perumahan tersebut dan masyarakat lokal yang hidup di kampung-kampung. Tangsel termasuk daerah yang padat penduduk. Tangsel memiliki daya tarik berupa sarana jalan, kesehatan, dan pendidikan yang menjadikannya sasaran urbanisasi dan migrasi penduduk.⁵⁷ Dengan

⁵⁶ Keterangan AS, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016, serta wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Kota Tangsel pada 12 Mei 2016.

⁵⁷ BPS Kota Tangerang Selatan, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Tangerang Selatan Tahun 2014* (Tangerang Selatan: BPS Kota Tangerang Selatan, 2014), hlm. 4, 6.

luas wilayah 147.19 km², Tangsel dihuni oleh 1.443.403 jiwa (727.802 penduduk laki-laki dan 715.601 penduduk perempuan), yang berarti setiap km² di Tangsel rata-rata ditempati oleh 9.806 jiwa. Dilihat dari angka melek huruf menurut jenis kelamin di Tangsel pada 2012–2013, persentase angka melek huruf laki-laki lebih tinggi dibanding dengan perempuan, laki-laki berada pada 99,55%, sementara perempuan berada pada angka 97,11%.⁵⁸

Menurut Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2013, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) penduduk laki-laki lebih tinggi yaitu 79,82%, sementara TPAK perempuan hanya 41,45%.⁵⁹ Angka ini menunjukkan bahwa kaum perempuan di Tangsel belum banyak terserap ke dalam angkatan kerja. Perempuan di Tangsel masih banyak disibukkan dengan kegiatan rumah tangga dan pekerjaan di sektor informal yang mungkin tidak dapat terserap dalam dunia kerja formal. Dalam sektor kerja formal, perempuan banyak terserap bekerja di sektor perdagangan, hotel, restoran, dan sektor jasa, sementara laki-laki lebih banyak terserap ke sektor pertanian, industri pengolahan, dll.⁶⁰

Jika dilihat komposisi penduduk yang bekerja menurut status pekerjaan dan jenis kelamin tahun 2013, diketahui bahwa persentase penduduk perempuan yang menjadi pengusaha adalah 18,80%, lebih banyak dibandingkan laki-laki yaitu 17,90%; perempuan juga lebih banyak menjadi pekerja bebas (1,28%), lebih banyak yang menjadi pekerja keluarga/tidak dibayar (4,90%), sementara laki-laki lebih banyak menjadi buruh/karyawan sebesar 81,15% dan perempuan hanya 75,02 yang bekerja sebagai buruh/karyawan.⁶¹

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 32.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 48.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 50.

⁶¹ BPS Kota Tangerang Selatan, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Tangerang Selatan Tahun 2014*, hlm. 51.

Kesenjangan antara para pendatang dan masyarakat lokal terlihat tidak saja dari segi fisik, tetapi juga kualitas hidup, pendidikan, kesehatan, yang berdampak pada keterampilan dalam memperoleh lapangan kerja dan partisipasi politik. Akibatnya, jika para pendatang (dari Jawa Tengah, Jawa Barat) umumnya menguasai aspek-aspek strategis bisnis jasa, perdagangan, maupun perhotelan, dengan pekerja yang dibawa dari daerah masing-masing maka para penduduk lokal, misalnya etnis Betawi maupun Sunda, yang tinggal di kampung-kampung dengan pendidikan dan keterampilan rendah (tamat SD/SMP/SMA) hanya terserap di pekerjaan kasar dan tidak mampu bersaing dengan para pendatang di tengah-tengah kawasan yang berkembang pesat. Penduduk lokal pada umumnya bekerja sebagai satpam perumahan, tenaga parkir, kasir, karyawan waralaba seperti Indomaret/Alfamart, maupun pembantu rumah tangga di perumahan-perumahan menengah dan mewah.⁶²

Jika melihat indikator kemiskinan Kota Tangsel, persentase penduduk miskin di Tangerang Selatan pada tahun 2012 sebesar 1,33% dan makin meningkat menjadi 1,75% pada tahun 2013. Meskipun tampak mengalami kenaikan, jika dibandingkan kabupaten/kota lainnya di Provinsi Banten, persentase penduduk miskin di Tangsel adalah yang paling kecil.⁶³ Jika dilihat dari peta status kesejahteraan rumah tangga di Tangsel, berdasarkan basis data terpadu untuk program perlindungan sosial tahun 2012, berikut ini adalah daftar kecamatan yang memiliki rumah tangga miskin, baik di kelompok 1 (paling miskin), kelompok 2, maupun kelompok 3, secara berurutan dari daerah dengan rumah tangga paling miskin di tiga kelompok itu, terbanyak berturut-turut sampai dengan yang paling sedikit, yaitu 1) Kecamatan Pamulang, 2) Kecamatan Pondok Aren, 3) Kecamatan Ciputat, 4) Kecamatan

⁶² Keterangan AS, aktivis NGO di Tangsel, dan SK, politisi di DPRD Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016.

⁶³ BPS Kota Tangerang Selatan, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Tangerang Selatan Tahun 2014*, hlm. 57-59.



Ciputat Timur, 5) Kecamatan Serpong, 6) Kecamatan Setu, dan 7) Kecamatan Serpong Utara.⁶⁴ Ini berarti rumah tangga miskin terbanyak berada di Kecamatan Pamulang, sementara rumah tangga miskin paling sedikit jumlahnya di Kecamatan Serpong Utara. Komposisi kantong-kantong penduduk miskin ini penting untuk diketahui karena daerah kantong kemiskinan tersebut disasar oleh Airin dalam pilkada langsung 2010 dan menyumbang perolehan suara yang besar.

Lalu, apa dampak dari rencana pola tata ruang dan pengembangan kawasan Tangsel sebagai daerah peruntukan hunian, dan juga kesenjangan antara para pendatang yang bermukim di perumahan dengan masyarakat lokal, dalam konteks kemunculan Airin di Tangsel? Jika memperhatikan rencana pola ruang daerah ini, yang tidak terpisah dari rencana tata ruang Jabodetabek sebagai daerah penyangga Ibu Kota, dengan mudah dapat dilihat bahwa hampir 70% penduduk Tangsel tinggal di daerah perumahan kelas menengah dan atas dengan taraf hidup yang sejahtera. Sebagaimana layaknya penduduk di daerah perumahan, apalagi perumahan dengan konsep kota mandiri, mereka menikmati berbagai fasilitas yang membuat mereka merasa nyaman dan kemudian abai atau tidak peduli terhadap persoalan masyarakat di sekitarnya. Dapat dikatakan, 70% penduduk Tangsel telah terjamin kualitas hidupnya dan tidak memerlukan terlalu banyak pengaturan atau pemeliharaan dari Kota Tangerang Selatan.

Sederhananya Airin, sebagai seorang kandidat calon kepala daerah menjelang Pilkada Tangsel tahun 2010, hanya perlu menggarap lebih kurang 30% penduduk asli Tangsel, yaitu mereka yang berada di strata bawah. Dengan struktur kesejahteraan sosial ekonomi yang masih minim dan lemah, pemilih tradisional ini akan dengan mudah didekati dengan berbagai pendekatan materialistik untuk menarik simpati. Hal ini dapat dibuktikan

⁶⁴ Bappeda Kota Tangerang Selatan, "Informasi Status Kesejahteraan Rumah Tangga dan Individu di Kota Tangerang Selatan," Basis data terpadu untuk program perlindungan sosial Maret 2012.

ketika Airin kemudian berhasil memenangkan Pilkada Tangsel tahun 2010 dengan menyasar basis masyarakat kelas bawah ini, dan memperoleh kemenangan di kantong-kantong masyarakat pinggiran ini.

2. Konfigurasi Politik Lokal

Kemunculan Airin berada pada konteks kondisi Kota Tangsel yang baru saja lahir. Komposisi partai politik di DPRD Tangsel periode 2009 dan 2014 disajikan dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Komposisi Partai Politik di DPRD Tangerang Selatan Tahun 2009 dan 2014

Partai Politik	2009	2014
Demokrat	12	3
PKS	7	5
Golkar	6	9
PDIP	4	9
PAN	3	3
Gerindra	2	7
PPP	2	2
PKB	2	3
Hanura	2	6
Nasdem	-	3
PKPI	1	-
PBB	1	-
PPDI	1	-
PDS	2	-
Total	45	50

Sumber: Dibuat oleh Kurniawati Hastuti Dewi berdasarkan sumber sebagai berikut: komposisi DPRD Tangerang Selatan tahun 2009 diperoleh dari <http://dpcppptangsel.blogspot.co.id/2011/01/kuota-dprd-tangsel-ditetapkan-27-feb.html> (diakses 14 Juni 2016); Komposisi anggota DPRD Tangerang Selatan tahun 2014 diperoleh dari BPS Tangerang Selatan, *Kota Tangerang Selatan Dalam Angka 2015* (Tangerang Selatan: BPS Kota Tangerang Selatan, 2015), hlm. 20.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Kota Tangsel baru berdiri sebagai daerah otonom sejak tahun 2008. Komposisi partai politik di DPRD Tangsel hasil Pemilu Legislatif tahun 2009 menunjukkan bahwa Demokrat menjadi partai dominan dengan 12 kursi, diikuti dengan PKS 7 kursi, dan Golkar dengan 6 kursi, sementara PDIP berada di urutan keempat dengan 4 kursi saja. Konstelasi politik mengalami perubahan pada Pemilu legislatif tahun 2014, dengan Golkar dan PDIP sama-sama menjadi partai dominan dengan masing-masing 9 kursi, disusul Gerindra 7 kursi, Hanura 6 kursi, dan PKS 5 kursi. Adapun Demokrat mengalami penurunan signifikan hanya memperoleh 3 kursi, begitupun dengan PKB, Nasdem, dan PAN. Jadi, ketika Airin maju dalam Pilkada Tangerang Selatan tahun 2010, konstelasi politik di DPRD Kota Tangerang Selatan masih didominasi oleh Demokrat dan Golkar pada posisi ketiga. Di level eksekutif, sampai dengan 2010, yaitu pilkada langsung pertama di Tangsel, kota ini dipimpin oleh pejabat pelaksana tugas.

Lalu bagaimana kemunculan Airin di Kota Tangerang Selatan pada pilkada langsung tahun 2010? Harus dimengerti bahwa Tangsel sebagai daerah yang relatif baru, belum banyak pemain politik. Peluang ini ditangkap keluarga Chasan Sochib (selanjutnya disebut Chasan), seorang *jawara* yang sangat berpengaruh pengusaha, tokoh Golkar sejak Orde Baru, sehingga menjadi tokoh paling kuat yang mendominasi Banten sejak menjadi provinsi baru pada tahun 2000.⁶⁵ Chasan telah meninggal dunia pada tahun 2011, namun ketika Chasan masih hidup, dialah yang mengatur dan mendorong pencalonan Airin pada pilkada langsung di Kabupaten Tangerang tahun 2008, dan pada Pilkada langsung Tangsel tahun 2010. Kekuatan Golkar pada posisi ketiga di DPRD Tangsel 2009 sudah cukup sebagai kanal konsolidasi, *bargaining*, dan pengerahan politik karena Chasan adalah tokoh Golkar yang kuat di Banten.

⁶⁵ Lihat Okamoto Masaaki and Abdul Hamid, "Jawara in Power, 1999–2007", *Indonesia* 86 (Oktober 2008): 109–138.

Jadi, kemunculan Airin di Tangsel difasilitasi oleh beberapa hal, yaitu *pertama*, secara historis, Tangsel adalah daerah baru yang sedang berkembang yang sangat potensial untuk diolah dan menjadi target investasi properti sebagai penyangga utama Jakarta. Peluang strategis ini dipahami keluarga Chasan sehingga menjadikan Tangsel sebagai salah satu bagian jejaring oligarkinya. *Kedua*, perkembangan wilayah Tangsel yang cepat sebagai daerah penyangga Jakarta dengan perkembangan kawasan perumahan menimbulkan dampak negatif berupa kesenjangan ekonomi dan kesejahteraan antara para pendatang yang berada di kawasan perumahan dan penduduk lokal dengan taraf ekonomi lemah dan keterampilan terbatas. Pengembang mampu menata dan menguasai lebih kurang 70% wilayah Tangsel, sementara Pemkot Tangsel tinggal menata sisanya sekitar 30% yang dihuni oleh penduduk lokal. Penduduk lokal ini yang kemudian menjadi salah satu segmen utama yang dibidik oleh Airin untuk memperoleh kemenangan politiknya. *Ketiga*, secara politis, Golkar menjadi salah satu parpol berkuasa di Tangsel yang memudahkan langkah Airin dalam mengonsolidasikan dukungannya di Tangsel dengan memakai basis dukungan formal Golkar, yang juga dikuasai Chasan. Kesemua faktor ini berkontribusi menjadi sebuah prakondisi penting yang memungkinkan kemunculan dan kemenangan Airin pada Pilkada Tangsel 2010.

C. Peta Elite Politik Lokal dan Posisi Airin

1. Peta Elite Politik Lokal di Provinsi Banten

Provinsi Banten yang terbentuk melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2000 merupakan salah satu daerah pemekaran, yang dulu termasuk dalam wilayah Keresidenan Banten di Provinsi Jawa Barat.⁶⁶ Jika ditelusuri, upaya masyarakat dan para tokoh sosial politik Banten untuk membentuk sebuah provinsi sendiri yang terpisah dari Jawa Barat sudah terlihat sejak tahun 1953. Ada

⁶⁶ BPS Provinsi Banten, *Banten dalam Angka 2015* (Serang: BPS Provinsi Banten, 2015), hlm. xci.

dua alasan masyarakat Banten mendesak membentuk provinsi sendiri terpisah dari Provinsi Jawa Barat. *Pertama*, secara historis-politis, masyarakat Banten merasa memiliki andil yang besar dalam perang kemerdekaan. Masyarakat Banten telah berjasa menentang penjajah Belanda bahkan jauh sebelum tahun 1945, terkenal dengan kegigihan untuk tidak pernah menyerah kepada Belanda.⁶⁷ Masyarakat, mahasiswa, dan tokoh-tokoh Banten merasa bahwa mereka juga perlu diperlakukan istimewa sebanding dengan kontribusinya dalam perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh. Kemudian upaya masyarakat dan tokoh-tokoh Banten untuk membentuk provinsi sendiri terus dilakukan sejak tahun 1953 pada masa Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, berlanjut pada masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto, pada masa Reformasi di bawah Presiden B. J. Habibie, dan juga Presiden Abdurrahman Wahid. Dengan motor penggerak di DPR RI dari Fraksi Golkar, pada akhirnya semua Fraksi DPR RI menyetujui secara bulat pengesahan RUU tentang Pembentukan Provinsi Banten menjadi Undang-Undang pada tanggal 4 Oktober 2000.⁶⁸

Kedua, adanya ketimpangan kesejahteraan sosial-ekonomi antara Jawa Barat bagian timur (daerah Pasundan termasuk Cirebon) dan Jawa Barat bagian barat (termasuk Banten). Banten sebagai sebuah daerah bagian Provinsi Jawa Barat pada waktu itu memberikan kontribusi ekonomi yang cukup besar bagi provinsi ini karena adanya berbagai wilayah pengembangan perumahan dan wilayah pengoperasian bandara internasional Soekarno-Hatta. Meskipun demikian, masyarakat Banten merasakan adanya ketidakadilan perlakuan, pelayanan, dan pembangunan yang tidak sebanding dengan kontribusi yang mereka berikan ke Provinsi Jawa Barat. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan Banten hendak memisahkan diri dari Jawa Barat.⁶⁹

⁶⁷ "Terbentuknya Provinsi Banten," <http://datakesra.kemendikpolhuk.go.id/dataprov/banten/terbentuknya-provinsi-banten> (diakses 28 Juni 2016).

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

Meskipun dalam sejarah pembentukan Provinsi Banten banyak tokoh masyarakat yang berperan dan berpengaruh, dalam perkembangannya Chasan seorang *jawara* melesat menjadi tokoh politik yang sangat berpengaruh. Sebagai *jawara*, Chasan sangat ditakuti karena mengandalkan pendekatan kekerasan untuk menundukkan orang-orang yang berlawanan dengannya, termasuk misalnya melakukan kekerasan terhadap para jurnalis,⁷⁰ terhadap para pedagang di pasar untuk mengamankan berbagai sumber daya ekonominya.⁷¹ Awal mula eksistensi Chasan adalah sejak Orde Baru, yaitu ketika adanya kebutuhan menyuplai kebutuhan logistik tentara di Divisi Siliwangi sejak tahun 1967. Chasan kemudian mendirikan CV Sinar Ciomas, yang kemudian berubah menjadi PT Sinar Ciomas Raya dan sering memenangkan kontrak pembangunan jalan dan pasar, salah satunya Pasar 'Rau' yang sangat terkenal di Banten.⁷² Di area Pasar Rau inilah terdapat PT Sinar Ciomas Raya milik Chasan.⁷³ Begitu terkenalnya perusahaan milik Chasan Sochib di Pasar Rau ini sehingga orang sering menyebut keluarga Chasan Sochib sebagai keluarga 'Rau'.

Keluarga Rau memiliki sumber kekuasaan dari berbagai sisi. Dari segi kultural, Chasan dan keluarganya merupakan *jawara*. Dari segi ekonomi, keluarga Chasan memiliki akumulasi kapital dari pengerjaan berbagai proyek infrastruktur. Bahkan, para pengusaha etnis Tionghoa sulit menandinginya karena kultur Banten yang anti terhadap pedagang maupun pengusaha Tionghoa. Pada masa Orde Baru, Chasan sebagai seorang *jawara*, bersama-sama dengan ulama merupakan pemimpin informal yang berafiliasi dengan Golkar (Soeharto); hal ini menjadi salah satu modal sosial politik yang sangat penting untuk membangun

⁷⁰ Keterangan AH, akademisi di Serang, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta, pada 8 Agustus 2016.

⁷¹ Lihat Abdul Hamid, "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia," *Asian Politics and Policy* 6, No. 4 (2014).

⁷² Okamoto Masaaki and Abdul Hamid, "Jawara in Power, 1999–2007", hlm. 117–118.

⁷³ Keterangan AH, akademisi di Serang, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta, pada 8 Agustus 2016.

dinasti politik di Banten.⁷⁴ Jadi, dominasi keluarga Rau dimulai dari sumber kekuasaan kultural-kharismatik sebagai *jawara*, diikuti dengan penguasaan sumber-sumber ekonomi lokal, akumulasi kapital, dan kemudian penguasaan politik. Kini setelah hampir dua dekade membangun dinasti politik, hampir tidak ada yang dapat menandingi akumulasi kekayaan material dan politik keluarga Rau yang memiliki berbagai perusahaan besar di bidang jasa konstruksi, pelayaran, dan perhotelan.⁷⁵ Perubahan politik membuat keluarga Rau harus mengubah strategi politiknya sejak lengsernya Soeharto sebagai patron utama jejaring oligarkinya.

Pada masa Orde Baru sampai dengan tahun 2005, jejaring oligarki Chasan lebih banyak menggunakan pendekatan kekerasan dan intimidasi untuk mengukuhkan pengaruhnya. Selain itu, posisi kepemimpinan informal turut menopang sang patron Soeharto. Sejak era Reformasi, terutama sejak pilkada langsung diperkenalkan pada tahun 2005, jejaring oligarki keluarga Rau mengubah strategi dan posisi, yaitu lebih pada pendekatan non-kekerasan dan mengincar jabatan-jabatan politik formal dengan tetap memakai basis kultural kharismatik tradisional *jawara*, dengan pengorganisasian yang lebih terlembaga.

Sebagai contoh, sejak Oktober 2005, Chasan Sochib membentuk organisasi bernama Relawan Banten Bersatu (RBB) sebagai upaya untuk mengorganisasi *jawara*, mengakumulasi dukungan dari para jawara dan pendekar Banten yang tergabung dalam Persatuan Pendekar Persilatan dan Seni Budaya Banten Indonesia (PPPSBBI), Badan Pembina Potensi Keluarga Besar Banten (BPPKB), dan kalangan preman melalui Pemuda Pancasila.⁷⁶ RBB diketuai oleh putra Chasan, Chaeri Wardana, pada

⁷⁴ Baca Kurniawati Hastuti Dewi, "Kepemimpinan Kyai dan Jawara di Banten: Pengaruhnya terhadap *Good Governance*", dalam *Stakeholders dan Kebijakan Publik dalam Dinamika Politik dan Pembangunan Daerah Provinsi Banten*, ed. Iwan Kusuma and Agus Salim (Banten: Lembaga Strategis Pembangunan Banten, 2003).

⁷⁵ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangel, pada 11 Mei 2016.

⁷⁶ Okamoto Masaaki and Abdul Hamid, "Jawara in Power, 1999–2007", hlm. 131.

awalnya dibentuk untuk mengawal pencalonan Ratu Atut Chosiyah (anak pertama Chasan) & Masduki dalam Pilkada langsung Banten tahun 2007. RBB dengan ditopang oleh jalur kader dan jalur keluarga, yaitu Chasan, memiliki cabang di 6 kota/kabupaten di Provinsi Banten, bahkan sampai tingkat kecamatan dan perdesaan. Pengurus cabang yang juga merupakan bagian keluarga Chasan terdapat di Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Serang, Kota Cilegon, Kabupaten Pandeglang, dan Kabupaten Lebak.⁷⁷

Dapat dikatakan sebenarnya Chasan menggunakan jejaring *jawara* untuk membangun jejaring oligarki di seluruh daerah di Provinsi Banten. Jadi, terjadi evolusi kiprah *jawara* yang semula sebagai pemimpin informal pada masa Orde Baru yang menopang kekuasaan formal Soeharto melalui Golkar. Kini, para *jawara* tersebut meningkatkan posisinya menjadi pemimpin formal dengan saling berjejaring, pada taraf tertentu saling bernegosiasi, untuk “menjaga keseimbangan politik lokal”. Apabila ditelusuri, para elite politik lokal di seputar Provinsi Banten sebenarnya berasal dari kelompok sosial yang sama, yaitu *jawara*, dan cenderung tidak saling mengganggu.⁷⁸

2. Posisi Airin dalam Jejaring Oligarki dan Dinasti Chasan Sohib

Airin Rachmi Diany lahir di Kota Cibodas, Banjar, Jawa Barat, pada 28 Agustus 1976. Menempuh pendidikan Sekolah Dasar di SD Negeri Cibodas Banjar, ia kemudian melanjutkan pendidikan SMP dan SMA di Bandung. Airin memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Universitas Parahyangan Bandung, melanjutkan di Program Studi Notariat Universitas Padjadjaran Bandung, dan memperoleh Magister Hukum di Universitas Padjadjaran Bandung.⁷⁹ Jika disimak modal individu Airin dari segi pendidikan

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 133.

⁷⁸ Keterangan AH, akademisi di Serang, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta, pada 8 Agustus 2016.

⁷⁹ “Airin Rachmi Diany”, <http://profil.merdeka.com/indonesia/a/airin-rachmi-diany/> (diakses 23 Juni 2016).

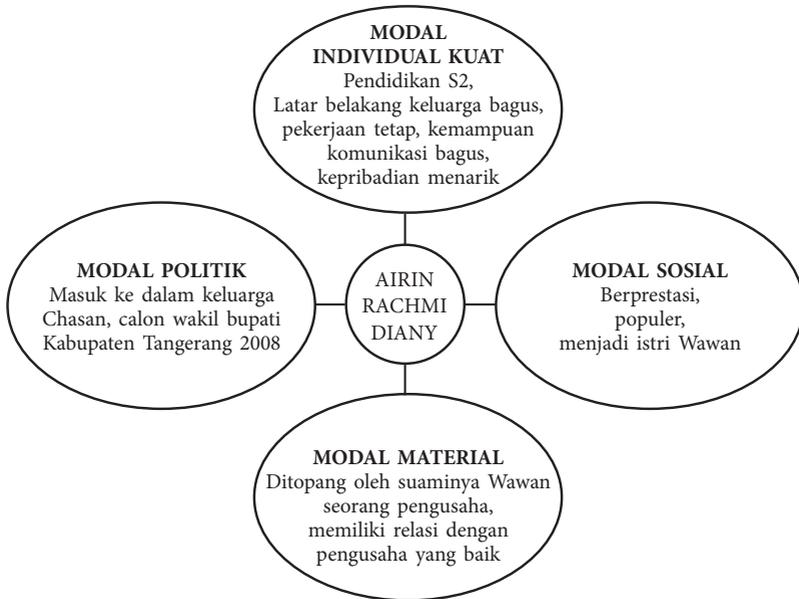
memang sangat bagus dan memadai. Pendidikan menjadi modal dasar yang kuat untuk membekali para perempuan calon kepala daerah terhadap cara berpikir sistematis dan berbagai pengetahuan mendasar yang diperlukan untuk cepat berakselerasi dan tidak gamang ketika masuk ke dunia politik.

Airin memiliki pengalaman interaksi sosial dengan berbagai kalangan dan terbiasa tampil di depan umum. Misalnya semasa kuliah, Airin pernah menjadi pemenang Mojang Parahyangan Bandung (1995) dan Mojang Provinsi Jawa Barat (1995). Airin juga mengikuti pemilihan Puteri Indonesia 1996 dan berhasil meraih gelar Puteri Indonesia Favorit serta Puteri Indonesia Pariwisata.⁸⁰ Pengalaman berkiprah dalam kompetisi yang mengharuskan tampil di depan publik dengan pembawaan tertentu untuk menarik perhatian masyarakat luas menjadi salah satu nilai plus yang dimiliki Airin. Keterampilan interaksi sosial memang tidak dapat diperoleh hanya melalui bangku kuliah, tetapi justru diperoleh melalui berbagai aktivitas sosial atau kompetisi yang mengharuskan berinteraksi dengan banyak orang. Ini menjadi salah satu modal penting bagi Airin dalam membentuk karakter kepribadian dan kepemimpinan politiknya.

Meskipun pernah menjadi pemenang Puteri Indonesia Favorit tahun 1996, publik belum banyak yang mengenal Airin. Pada tahun 1997, Airin kemudian menikah dengan Tubagus Chaeri Wardana (Wawan), seorang pengusaha yang merupakan adik kandung Gubernur Banten Ratu Atut bagian dari dinasti paling berkuasa di Banten Dinasti Chasan. Meskipun awalnya Airin adalah perempuan kelas menengah biasa dengan modal individu yang bagus dan sederet prestasi, namun ia tidak dikenal masyarakat. Status sosial politiknya menjadi meningkat setelah menikah dengan Wawan, karena masuk ke dalam pusaran keluarga Dinasti Chasan. Setelah menikah dengan Wawan, Airin mengembangkan kariernya sebagai seorang notaris di Kabupaten Tangerang, dan kemudian menjadi pengurus daerah notaris di

⁸⁰ "Tentang Airin Rachmi Diany", <http://airinrachmidiany.com/profil/> (diakses 23 Juni 2016).

Kota Tangerang Selatan. Oleh karena itu, kemunculan Airin di Kota Tangerang Selatan tidak saja dilatarbelakangi prakondisi di Tangerang Selatan yang membuka peluang bagi ekspansi Dinasti Chasan di daerah baru ini, tetapi Airin juga memiliki seperangkat modal individu, modal sosial, modal politik, dan modal material yang lengkap, sebagaimana tergambar dalam Gambar 2.3.



Gambar 2.3 Kombinasi Berbagai Modal yang Dimiliki Airin

Airin memang merupakan “paket lengkap” yang potensial dan menguntungkan bagi keluarga Rau. Airin memiliki modal individu yang sangat kuat tidak hanya dari segi pendidikan, segi pengalaman sosial yang memadai dalam berinteraksi dengan publik, tetapi juga memiliki tampilan fisik yang menarik (dalam perspektif rata-rata laki-laki). Namun, semua itu tidak akan menjamin dirinya dapat masuk dan diperhitungkan dalam politik lokal di Banten, jika dirinya bukanlah bagian dari keluarga Rau.

Jadi, kombinasi dari keempat modal utama yang dimiliki Airin, yaitu modal individu, modal sosial, modal politik, dan modal material ini, memungkinkan Airin maju dan muncul dalam Pilkada langsung Kota Tangsel tahun 2010. Karier politik Airin kemudian melesat setelah Airin menjadi calon wakil bupati Kabupaten Tangerang pada tahun 2008.

Pada Pilkada langsung Kabupaten Tangerang, Chasan melihat peluang yang sangat bagus untuk bisa mendudukkan orangnya di daerah baru ini. Chasan dalam dinastinya berusaha menempa dan mempersiapkan menantunya, Airin. Pada akhir tahun 2007, menjelang Pilkada Kabupaten Tangerang, Chasan mendesak Airin untuk maju menjadi kandidat wakil bupati Kabupaten Tangerang. Chasan dengan terang-terangan dan bangga mengatakan bahwa dirinyalah yang memerintahkan pencalonan Airin dan bukan oleh suaminya (Wawan) maupun Atut Chosiyah yang keduanya adalah kader berasal dari kubu Golkar, yang pada waktu itu sudah mendukung kandidat bupati Kabupaten Tangerang Ismet Iskandar.⁸¹

Terdapat tiga kandidat pada Pilkada langsung Kabupaten Tangerang: pasangan calon kepala daerah Jazuli Juwaini dan calon wakil kepala daerah Airin Rachmi Diany diusung koalisi Bersama Majukan Tangerang (PKS, PBR, PKPB, PPNUI, PBB dan PSI), pasangan Ismet Iskandar–Rano Karno diusung oleh koalisi Benteng Bersatu (Golkar, PDIP, PPP, PAN, dan 11 partai nonparlemen), dan pasangan Samah Hisyam-Habib Alwi Ali Al Husaini diusung oleh partai Demokrat dan PKB.⁸² Namun, pasangan Jazuli-Airin kalah oleh pasangan petahana Kabupaten Tangerang Ismet Iskandar-Rano Karno dengan 826.534 suara, disusul Jazuli-Airin 575.485 suara.⁸³ Meskipun gagal, Airin justru banyak belajar dari

⁸¹ Abdul Hamid, "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia," hlm. 582.

⁸² "Besok, Calon Bupati Tangerang Ditetapkan," *Tempo.com*, Jum'at, 16 November 2007, <https://m.tempo.co/read/news/2007/11/16/057111724/besok-calon-bupati-tangerang-ditetapkan> (diakses 15 Juni 2016)

⁸³ "Ismet-Rano Akhirnya Pimpin Kabupaten Tangerang," *Okezonenews*, Sabtu, 26 Januari 2008-15:00 wib, <http://news.okezone.com/read/2008/01/26/1/78341/>

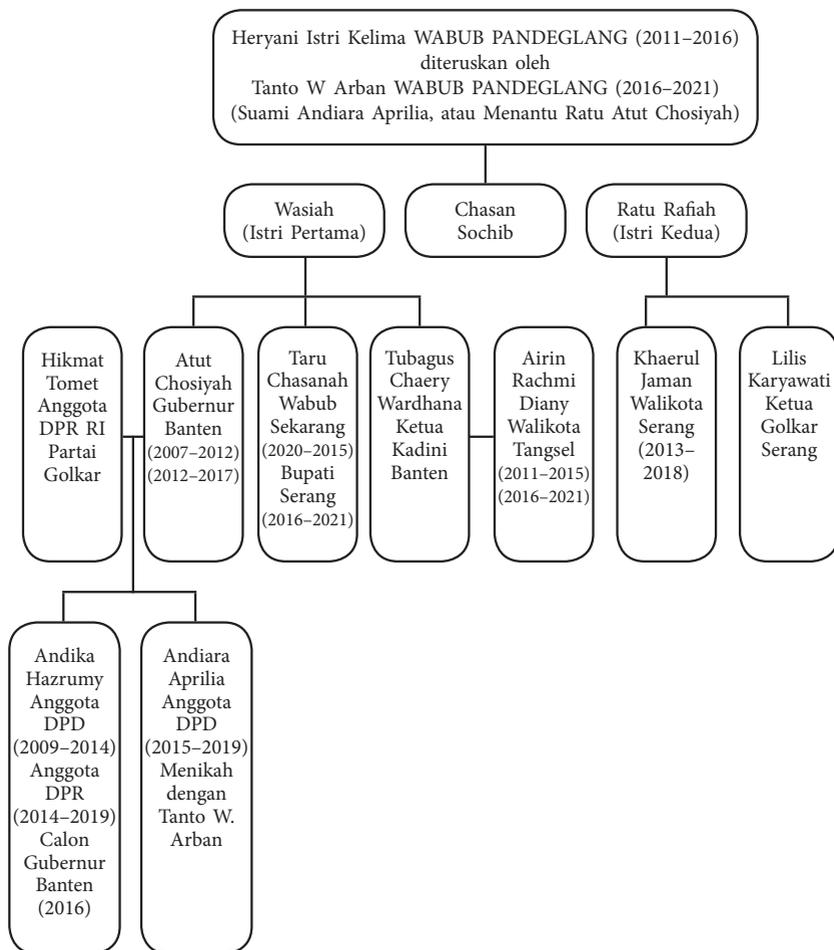
pengalaman pertamanya ini sehingga dia melakukan berbagai persiapan dalam kurun waktu dua tahun untuk maju dalam Pilkada Tangsel tahun 2010.

Pada Pilkada langsung Kabupaten Tangerang, menurut informasi salah satu narasumber, terjadi perjanjian antara Ismet dan Ratu Atut, yaitu agar Ratu Atut membiarkan Ismet menang di Kabupaten Tangerang, dan nantinya dia (Ismet) tidak akan mengganggu Airin di Kota Tangerang Selatan.⁸⁴ Meskipun Airin yang diusung oleh Partai Persatuan Pembangunan, berpasangan dengan Jazuli sebagai calon kepala daerah, kalah pada Pilkada Kabupaten Tangerang, namun fase ini semakin menunjukkan betapa kuatnya kontrol dan campur tangan Chasan dalam politik lokal di berbagai wilayah di Provinsi Banten. Chasan kemudian juga mendukung Airin menjadi calon Wali Kota Tangsel pada Pilkada tahun 2010 dan berhasil mengantarkan kemenangan Airin.

Meskipun kalah, modal politik kemunculan Airin pada kompetisi politik di Kabupaten Tangerang ini menjadi sarana baginya untuk memperkenalkan diri secara luas kepada publik sembari mengumpulkan pengalaman dan mengasah keterampilan politik. Satu hal yang pasti harus dilihat secara mendalam adalah posisi Airin sebagai politisi tidak dapat dilepaskan dari posisinya sebagai istri Wawan, salah seorang pewaris kunci Dinasti Chasan yang sangat berkuasa di Banten. Sebagaimana analisis Abdul Hamid (2014: 579), politik lokal di Banten sejak berdirinya provinsi ini tahun 2000 diwarnai dengan menguatnya “*familial ties*” (atau dalam bahasa penulis dalam bab ini diterjemahkan sebagai “politik kekerabatan yang kuat”) yang menyediakan struktur hierarki dan kepercayaan tinggi memungkinkan untuk mengoordinasikan keputusan terkait suksesi dan perpindahan sumber daya ekonomi dan politik antargenerasi; model politik “*familial ties*” ini dapat mempertahankan kekuasaan politiknya bergantung pada kemampuan jaringan kekerabatan untuk

ismet-rano-akhirnya-pimpin-kabupaten-tangerang (diakses 15 Juni 2016).

⁸⁴ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016.



Sumber: Dibuat oleh Kurniawati Hastuti Dewi dengan modifikasi figur yang dibuat oleh Abdul Hamid (2014: 584), dengan tidak menampilkan beberapa bagian. Penulis menambahkan Tanto W. Arban, dan melakukan *up date* pada profil Tatu Chasanah, Airin Rachmi Diany, Andika Hazrumy, dan Andiara Aprilia.

Gambar 2.4 Posisi Airin dalam Jejaring Oligarki dan Dinasti Politik Chasan Sochib di Banten

melakukan mobilisasi dukungan, baik dari keluarga inti maupun keluarga jauh, atas dasar pertalian daerah, perkawinan, dan pertalian adat.⁸⁵ Dinasti Chasan mulai menguasai Banten secara perlahan sejak tahun 2004 dan terus mendominasi Banten. Adapun posisi Airin dalam sisilah Dinasti Chasan tergambar dalam Gambar 2.4.

Melalui Gambar 2.4, dapat dilihat bagaimana Chasan ketika masih hidup (sampai 2011) mengontrol dan berusaha membangun kekuasaan politik dan ekonomi di Banten dengan menggunakan jaringan kekerabatan yang dimilikinya. Dalam struktur oligarki itu, Chasan berfungsi sebagai sang oligark yang mengatur strategi pemenangan dan penempatan anggota keluarganya dalam berbagai jabatan politik dan ekonomi di Banten. Sementara itu, anak pertamanya Ratu Atut bersama dengan adiknya yaitu Wawan berfungsi di lapisan kedua untuk memobilisasi dukungan politik dan finansial mengingat posisi Atut sebagai Gubernur Banten dan Wawan sebagai ketua Kadin Banten. Chasan telah berhasil membentuk jejaring oligarki di empat daerah, yaitu Kabupaten Serang, Kabupaten Pandeglang, Kota Serang, dan Kota Tangerang Selatan. Hanya terdapat empat kota yang belum mampu dikuasai oleh Dinasti Chasan, yaitu Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, Kota Cilegon, dan Kabupaten Lebak.

Chasan tidak saja menggunakan istrinya untuk menguasai Pandeglang melalui istri kelimanya, Heryani, yang menjadi wakil Bupati Pandeglang (2011–2016) tetapi juga jelas-jelas mengatur dan menempatkan sedemikian rupa anaknya dari pernikahan dengan istri pertamanya, yaitu Atut Chosiyah, untuk menduduki jabatan eksekutif di Provinsi Banten secara perlahan sejak tahun 2007 sampai saat ini (meskipun kemudian tersandung kasus korupsi dan menjalani hukuman sejak tahun 2014). Selain itu, dia juga memplot dan mendudukkan Tatu Chasanah di Kabupaten Serang sejak Pilkada langsung tahun 2010 dan bertahan hingga saat ini.

⁸⁵ Abdul Hamid, "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia," hlm. 579.

Chasan juga berhasil menempatkan anak dari pernikahan dengan istri keduanya yaitu Khaerul Jaman sebagai Wali Kota Serang pada Pilkada langsung (2013–2018).

Chasan mampu membuat jejaring oligarki dengan menguasai, mengendalikan, dan mengakumulasi sumber daya material dan penguasaan kewenangan politik untuk kepentingan diri dan keluarganya. Tabel 2.2 memberikan gambaran penguasaan sumber daya material di Banten oleh keluarga Dinasti Chasan.

Tabel 2.2 Perusahaan Dikendalikan oleh Keluarga Chasan Sochib

No	Nama Pemilik	Nama Perusahaan	Proyek
1	Tubagus Chasan Sochib	PT Sinar Ciomas Raya Contractor	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Gedung Polda Banten 2. Pembangunan Depag Banten 3. Pembangunan Gedung DRPD Banten 4. Pembangunan Pusat Pemerintah Provinsi Banten 5. Pembangunan Sekolah Unggulan Cahaya Madani Banten 6. Rehabilitasi Gedung Serba Guna DPRD Banten 7. Pelabuhan Dermaga di Cigading
2	Tubagus Chasan Sochib	PT Bahtera Jaya	
3	Tubagus Chasan Sochib	PT Mustika Empat Lima	
4	Tubagus Chasan Sochib	PT Pesona Banten Persada	
5	Ratu Tatu Chasanah	PT Glindingmas Wahana Nusa	

Sumber: *Power point presentation*, NM, aktivis NGO, “Perempuan Kepala Daerah: Faktor Kekerabatan dan Demokratisasi Lokal, Studi Kasus Airin Rachmi Diany, Wali Kota Tangerang Selatan”, dalam diskusi terfokus di Tangsel, Rabu, 11 Mei 2016.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Chasan bahkan berperan sentral dalam mengarahkan menantunya, Airin Rachmi Diany, untuk berkecimpung dalam politik lokal sejak di Pilkada Kabupaten Tangerang tahun 2008, kemudian Pilkada Tangsel tahun 2010. Jadi, secara mudah dan sederhana, dapat dilihat kentalnya faktor kekerabatan yang disebabkan oleh hubungan perkawinan antara Airin dan Wawan yang menjadi pintu masuk bagi Airin untuk masuk ke dalam dinasti Rau. Chasan mempersiapkan Airin sedemikian rupa untuk masuk politik praktis, misalnya melalui Pilkada Kabupaten Tangerang tahun 2008, kemudian di Tangsel tahun 2010. Wawan dan Ratu Atut menjadi dua penopang penting kemunculan dan kemenangan Airin pada Pilkada Tangsel tahun 2010. Suami Airin, Wawan, adalah seorang pengusaha yang menopang dan menyediakan sumber daya finansial yang penting yang tidak dimiliki oleh kandidat lainnya.⁸⁶

Bahkan setelah Airin menjadi Wali Kota Tangsel, jejaring oligarki Chasan via Wawan sebagai suami Airin juga terus dibangun. Meskipun mungkin Airin hendak memisahkan antara persoalan politik dan persoalan bisnis keluarga Rau, tetapi dalam praktiknya tampaknya Airin sulit menjauhkan diri dari kepentingan akumulasi kapital keluarga Rau. Hal ini terlihat dalam hadirnya bisnis keluarga Rau dalam proyek pengerjaan infrastruktur di Tangsel, setidaknya seperti dalam Tabel 2.3.

⁸⁶ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016.

Tabel 2.3 Jejaring Bisnis Dinasti Chasan Sohib dalam Proyek Pembangunan Infrastruktur di Tangerang Selatan dan Sekitarnya

No	Pemilik	Perusahaan	Proyek
1	Tubagus Chaeri Wardhana	PT. Balipacific Pragama	<ul style="list-style-type: none"> • Pelebaran jalan Bayah-Cibarenok-Batas Jabar • Peningkatan struktur jalan batas kota Pandeglang-Saketi • Pemeliharaan jalan Benda-Batas kota • Peningkatan struktur jalan Cikender-Rangkasbitung, Pandeglang-Rangkasbitung, Jalan Rangkasbitung • Pelebaran jalan batas Serang-Kota Tangerang • Pemeliharaan jalan Serang-Tangerang, Jl. A. Yani, Jalan Jenderal Sudirman • Rehabilitasi ruas jalan Tangerang-Serpong
2	Airin Rachmi Ghifari Al-Chusaeri Wardhana	PT. Putra Perdana Jaya	<ul style="list-style-type: none"> • Normalisasi Kali Ciputat • Pembangunan trotoar Tangerang-Serpong • Pembangunan jalan Citeras-Maja-Tigaraksa • Penanganan banjir Tangerang-Serang-Merak dan Pandeglang Saketi • Peningkatan Struktur jalan Anyer-Pasuruan • Peningkatan struktur jalan Serdang-Bojonegoro



No	Pemilik	Perusahaan	Proyek
			<ul style="list-style-type: none"> • Pelebaran jalan Karang Hawu-Pelabuhan Ratu • Relokasi jalan Serdang-Bojonegoro-Merak • Pembangunan ruas jalan Citireup-Tanjung Lesung-Sumur

Sumber: Laporan Utama Majalah *Gatra* 31 Oktober–6 November 2013, sebagaimana dikutip dari *Power point presentation*, NM, aktivis NGO, “Perempuan Kepala Daerah: Faktor Keekerabatan dan Demokratisasi Lokal, Studi Kasus Airin Rachmi Diany, Walikota Tangerang Selatan”, dalam diskusi terfokus di Tangsel, Rabu, 11 Mei 2016.

Setelah Chasan meninggal pada tahun 2011, Wawan adik kandung Ratu Atut, memegang peran sentral yang mengonsolidasi kekuasaan ekonomi dan politik di Banten. Wawan adalah aktor intelektual yang sangat berpengaruh dalam memanfaatkan posisinya sebagai Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Provinsi Banten menggantikan ayahnya Chasan. Menurut GI dosen di UNTIRTA, Wawan berperan sebagai calo proyek yang mengatur siapa mendapat apa, siapa mengerjakan apa, dan siapa menjadi apa di pemerintahan; para *jawara* yang setia pada Chasan tetap loyal kepada Wawan karena mendapatkan jatah tertentu dari proyek APBD dan APBN di Banten.⁸⁷ Salah satu responden juga mengatakan hal yang kurang lebih sama, bahwa Wawan selalu hadir dalam rapat resmi dan berperan mengarahkan pengerjaan program-program di empat dinas di Tangsel (pendidikan, kesehatan, tata ruang, dan pekerjaan umum) pada sejumlah perusahaan miliknya/keluarganya.⁸⁸

Tabel 2.3 menunjukkan bagaimana Wawan suami Airin dan perusahaan milik Airin bersama putra sulungnya, Tubagus

⁸⁷ Pendapat GI dosen politik dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, sebagaimana dimuat dalam “Pasar Rau dan Kisah Dinasti Korupsi Banten”, *Republika.co.id*, Senin, 23 Desember 2013 11:15, <http://www.ayogitabisa.com/inspirasi/pasar-rau-dan-kisah-dinasti-korupsi-banten.html> (diakses 28 september 2016).

⁸⁸ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, pada 13 Oktober 2016.

Ghifari Al-Chusaeri Wardhana, berperan dalam pembangunan infrastruktur tidak hanya di Tangsel, tetapi juga di Provinsi Banten. Di Tangsel, menurut salah satu narasumber, Wawan juga turut serta melakukan pengaturan proyek-proyek. Wawan membentuk koordinator lapangan yang membawahi kelompok orang yang ahli di bidang informasi dan teknologi berbasis *website*, pengaturan jabatan-jabatan birokrasi eselon II, III, dan IV di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten dan empat daerah; dengan menempatkan orang-orang kepercayaannya pada dinas/badan penting untuk mengamankan proyek-proyek penting di bidang kesehatan, pendidikan, pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan, pengairan, konstruksi gedung-gedung pemerintahan, pengadaan barang dan jasa elektronika, dan jasa konsultasi konstruksi.⁸⁹

Peran sentral Wawan meneruskan ayahnya Chasan terbukti kemudian dengan ditangkapnya Wawan atas sangkaan sejumlah kasus. Pada tahun 2013, Wawan ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi karena suap ke Mahkamah Konstitusi dan divonis 7 tahun penjara karena kasus korupsi pembangunan RSUD Tangsel. Kasus ini diikuti dengan kasus lain, seperti korupsi pengadaan alat kesehatan di Tangsel yang melibatkan para pejabat di Dinas Kesehatan, dan merugikan keuangan negara senilai Rp14,5 miliar. Kemudian menyusul kakaknya Ratu Atut Chosiyah yang divonis 7 tahun penjara pada Februari 2015 karena suap terkait pengurusan sengketa Pilkada Lebak.

Merespons penangkapan Wawan, dalam salah satu wawancara di televisi swasta pada tanggal 25 April 2015, Airin mengatakan dirinya tidak terlibat dalam kasus tersebut. Secara lengkap kutipan wawancara Airin sebagai berikut:⁹⁰

⁸⁹ Keterangan NM, aktivis NGO, sebagaimana tertulis dalam *power point presentation* yang dipresentasikan dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016.

⁹⁰ Semua kutipan wawancara Airin dalam tulisan ini diambil dari Program *Talkshow* "Satu Jam Lebih Dekat: Airin Rachmi Diany, Wali Kota Tercantik", *TV ONE*, 25 April 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=CgP-evJu-ww> (diakses 30 September 2016).

Airin: “Saya terus terang tidak pernah ikut dalam pekerjaan-pekerjaan Bapak [Wawan, suaminya]. Jadi, semenjak nikah pun saya tidak pernah terlibat dan dilibatkan oleh Bapak untuk ikut dalam kegiatan usahanya. Nah, saya bisa membayangkan, apalagi setelah saya baca TPPU [Tindak Pidana Pencucian Uang] itu kan bahwa harus pembuktian terbalik. Jadi, bisa dibayangkan dari semua itu bahwa, apalagi saya yang di luar, saya tidak pernah mengikuti, berarti saya harus mengumpulkan data, mengumpulkan semuanya, persiapan dalam persidangan nanti untuk TPPU. Terus terang, buat saya ini suatu hal yang sangat berat. Tetapi, ya saya yakin kok, semua rejeki, semua harta titipan dari Allah. Tinggal kita yang penting sudah usaha. Kalau memang itu sudah rejekinya, gak akan kemana-mana.

Pemandu Acara: Ada beberapa mobil yang atas nama Ibu juga, dan itu sudah disita juga. Waktu itu kaget tidak?

Airin: “Kalau mobil atas nama saya memang sudah biasa Bapak lakukan itu, karena kadang-kadang kan gak boleh terlalu banyak nama atas nama Bapak. Akhirnya menggunakan atas nama saya. Di situ. Jadi, buat saya silakan saja kalau itu jadi untuk kepentingan perusahaan dan yang lainnya. Toh, ee sepanjang itu tidak melanggar aturan dan lain-lainnya. Dan, persoalan ini menjadi TPPU terus terang buat kami menjadi sebuah hal yang ini bisa bayangkan kita harus membuat pembuktian terbalik. Segala sesuatu yang saya tidak pernah mengalami dan mengikuti itu semua. Tetapi, saya yakin dan percaya, suami serta anak-anak kita coba untuk mereka pun bisa memahami”.

Melalui video itu, tampak Airin berusaha memperlihatkan sikap profesional yang memisahkan suaminya Wawan dengan posisi dirinya sebagai Wali Kota Tangsel. Pada titik tertentu, seperti pada kasus penggunaan nama Airin dalam aset pribadi dan

perusahaan milik Wawan, Airin mengakui hal itu memang terjadi. Pada titik ini, meskipun Airin berusaha memisahkan diri dari suaminya, tampaknya sulit memisahkan posisinya secara personal sebagai istri Wawan dan posisinya sebagai Wali Kota Tangsel. Airin sebagai Wali Kota Tangsel tampaknya sulit memisahkan diri dari belenggu jejaring oligarki Chasan yang kemudian diteruskan Wawan suaminya dalam berbagai proyek pembangunan di Tangsel. Dalam rilis laporan Koalisi Masyarakat Sipil Kota Tangsel, 14 September 2015, dikemukakan fakta persidangan yang menurut Koalisi Masyarakat Sipil Kota Tangsel menunjukkan bahwa Airin melakukan pembiaran terhadap persoalan pengadaan alat kesehatan kedokteran umum Tangsel tahun anggaran 2012 yang telah menjerat Wawan.⁹¹

Gambaran tersebut menunjukkan sebuah gejala *rent-seeking politics*. Pola *rent-seeking* ini sudah ada sejak Orde Baru, penguasa (Soeharto) mengalokasikan kebijakan monopoli tertentu terhadap kelompok konglomerat di sekelilingnya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, seperti telah dicatat oleh Andrew MacIntyre (2000).⁹² Aktivitas *rent-seeking* ini kemudian masih saja terjadi di Indonesia dalam konteks desentralisasi baru, pasca-Soeharto, dengan patron-patron lokal yang relatif independen, mampu melakukan metamorfosis, menunggangi kebijakan desentralisasi baru, dan merebut lembaga-lembaga desentralisasi (Robison and Hadiz, 2004)⁹³ (Hadiz, 2004).⁹⁴ Michael

⁹¹ Lihat Koalisi Masyarakat Sipil Kota Tangsel, “Koalisi Masyarakat Sipil Kota Tangerang Selatan Menuntut KPK untuk Mengusut Tuntas Kasus Korupsi di Kota Tangerang Selatan”, Rilis Aksi, 14 September 2015.

⁹² Andrew MacIntyre, “Funny Money: Fiscal Policy, Rent-seeking, and Economic Performance in Indonesia”, in *Rent-Seeking in Southeast Asia*, Jomo K.S and Mushtaq Khan, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) hlm. 2482–273; https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/andrew_macintyre/Funnymon.pdf (diakses 29 September 2016).

⁹³ Richard Robison dan Vedi R Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in Age of Markets* (London: Routledge Curzon, 2004), hlm. 69–253.

⁹⁴ Vedi R. Hadiz, “Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives”. *Development and Change* 35, No. 4 (2004): 697–718

Buehler (2010) sudah pernah mencatat bahwa desentralisasi baru menimbulkan dampak negatif menyebarnya praktik korupsi ke daerah-daerah serta suap-menyuap antara pengusaha dan kepala daerah dalam mengamankan sumber daya ekonomi lokal.⁹⁵ Menurut Buehler (2010), aktivitas *rent-seeking* ini menjadi salah satu tantangan serius yang dihadapi para politisi dan kepala daerah untuk mewujudkan *good governance* dan kesejahteraan masyarakat.⁹⁶ Meskipun kemungkinan aktivitas *rent-seeking* dapat dilakukan oleh kepala daerah lainnya, namun mengingat Airin berasal dari kekerabatan politik yang kuat, bagian jejaring oligarki Chasan dan bagian politik dinasti Chasan, Airin dihadapkan pada posisi dan peluang melakukan *rent-seeking*, dalam varian jejaring oligarki yang lebih besar. Hal ini dikarenakan Wawan suaminya sebagai pengusaha besar, tokoh sentral baru dalam jejaring oligarki Chasan memiliki kepentingan akumulasi kapital dan politik di Provinsi Banten. Konsekuensinya, Airin akan menghadapi lebih banyak lapisan kesulitan dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, akuntabel, dan menyejahterakan masyarakat.

D. Narasi Airin dalam Pilkada Tangsel 2010 dan 2015

Menurut informasi dari berbagai narasumber dari berbagai kalangan (elite sampai masyarakat biasa) yang ditemui selama penelitian, semuanya menyampaikan gambaran yang hampir sama mengenai sosok Airin. Meskipun berasal dari keluarga dinasti, Airin dinilai sebagai sosok yang rendah hati, *low profile*, mudah didekati oleh para warganya, dan tidak pilih-pilih dalam bergaul.⁹⁷

⁹⁵ Michael Buehler, "Decentralisation and Local Democracy in Indonesia: The Marginalisation of the Public Sphere," dalam *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, ed. Edward Aspinall and Marcus Mietzner, (Singapore: ISEAS, 2010), hlm. 282.

⁹⁶ Michael Buehler, "Indonesia: Countries at the Cross Roads", <http://michaelbuehler.asia/wp-content/uploads/2012/06/BuehlerFH2010.pdf> (diakses 29 September 2016).

⁹⁷ Keterangan SK, politisi di DPRD Tangsel, dan keterangan R, aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016; serta wawancara Kurniawati Hastuti

Kepribadian dasar yang menarik ini menjadi modal dasar penting, yang kemudian diolah sedemikian rupa oleh Airin dan tim pemenangannya, seperti pada kompetisi Pilkada di Kabupaten Tangerang tahun 2008, Kota Tangsel pada tahun 2010, dan berlanjut pada tahun 2015.

Kemunculan perdana Airin di panggung politik pada Pilkada langsung Kabupaten Tangerang tahun 2008 mencerminkan sosok Airin lugu, belum percaya diri, belum memiliki gaya bicara yang lugas dan tegas, cenderung datar, dan *personal branding*-nya belum dikemas secara bagus.⁹⁸ Dapat dikatakan bahwa Pilkada langsung Kabupaten Tangerang 2008 menjadi ajang berharga Airin untuk menjajal dan mengukur kemampuannya dalam praktik politik. Meskipun kalah, Airin belajar mengenai cara-cara membangun citra publik yang kuat serta gaya dan isi bicara yang lebih berbobot, seperti yang terlihat pada Pilkada langsung Tangsel tahun 2010.

Memahami bahwa Golkar sebagai mesin politik keluarga Rau berhasil memperoleh kursi ketiga di DPRD Tangsel, Golkar kemudian mencoba menjalin koalisi dengan partai besar lainnya. Airin maju di Pilkada Tangerang Selatan tahun 2010 berpasangan dengan Benyamin Davnie, seorang tokoh asli Tangerang Selatan, birokrat tulen, dan pernah menjabat sebagai Kepala Bappeda Kabupaten Tangerang. Jika Airin termasuk politikus baru dan belum paham soal birokrasi pemerintahan, Benyamin menjadi pilihan tepat karena pengalamannya di bidang tata kelola pemerintahan dan birokrasi diharapkan menjadikan pemerintahan di bawah kepemimpinan Airin berjalan baik. Benyamin juga merupakan tokoh disegani oleh masyarakat Tangsel sehingga mampu mendongkrak tingkat kepercayaan masyarakat pada Airin-Benyamin. Airin-Benyamin diusung oleh beberapa partai besar

Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, tokoh budaya Tangsel, di Ciputat Timur pada 9 Mei 2016, dan dengan M, warga Tangsel, pada 10 Mei 2016.

⁹⁸ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016, dan lihat juga video kampanye Airin di Pilkada Kabupaten Tangerang 2008, "Airin Pilkada Tangerang," https://www.youtube.com/watch?v=-Ak_XF2OAg (diakses 15 Juni 2016)

yang mendominasi DPRD Tangsel 2010, yaitu Demokrat, Golkar, PKS, PDIP, PKB, PAN, PDS, dan PPDI (Partai Penegak Demokrasi Indonesia).

Partisipasi pemilih ke Pilkada langsung Tangsel 2010 dan 2015 relatif hampir sama, yaitu sekitar 57%.⁹⁹ Pada Pilkada langsung Tangsel tahun 2010, penentangan terhadap perempuan sebagai calon kepala daerah tidak lagi terjadi. Gender tidak lagi menjadi titik tolak perdebatan atau elemen yang dipakai untuk menentang pencalonan Airin. Justru, isu yang ramai diangkat untuk menentang pencalonan Airin adalah persoalan politik dinasti karena masyarakat khawatir Airin adalah bagian dari Dinasti Chasan yang menjadikan Tangsel sebagai lahan garapan baru yang dikembangkan untuk keuntungan kelompoknya saja, padahal potensi Tangsel sangat besar.¹⁰⁰

Airin sadar dengan isu yang mengaitkannya dengan dinasti politik Chasan di Banten. Oleh karena itu, pada Pilkada langsung Tangsel 2010, Airin muncul dan membangun narasi sebagai perempuan calon kepala daerah yang sudah berpengalaman dalam politik, misalnya pada Pilkada Kabupaten Tangerang 2008. Airin tampil percaya diri, memiliki kemampuan komunikasi publik yang semakin bagus, bahasa tubuh dan gaya bicara yang siap sebagai seorang calon kepala daerah.¹⁰¹ Pada Pilkada langsung pertama di Tangsel ini, Airin membuat slogan “Mari Menata Tangsel” dengan maksud membangun Tangsel sebagai daerah baru yang potensial, dengan titik berat pembangunan infrastruktur (jalan dan jembatan), pembangunan kantor-kantor pemerintahan, kecamatan, puskesmas, dan sekolah.¹⁰²

⁹⁹ wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Kota Tangsel, pada 11 Mei 2016.

¹⁰⁰ Keterangan dan kekhawatiran dikemukakan oleh AI, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁰¹ Keterangan SK, politisi di DPRD Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁰² Keterangan T, Birokrat Pemkot Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.



Pada mulanya, KPUD Tangsel pada tanggal 17 November 2010 menetapkan pasangan Airin & Benyamin menjadi pemenang Pilkada Tangsel. Atas dasar penetapan hasil pleno tersebut, pasangan calon Wali Kota Arsyid-Andre Taulani (nomor urut 3) dan pasangan calon Wali Kota Yayat Sudrajat-Norodom Sukarno (nomor urut 1) tidak dapat menerima kemenangan Airin dan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konsitusi (MK) karena kecurigaan pengerahan PNS untuk kemenangan pasangan Airin-Benyamin. Pada akhirnya, amar putusan MK atas sengketa Pilkada Tangsel memutuskan adanya keterlibatan PNS untuk mendukung Airin dari tingkat kota, kecamatan, bahkan RT/RW; dan meminta KPUD Tangsel menggelar pemungutan suara ulang.¹⁰³ Di balik gugatan atas hasil Pilkada Tangsel putaran pertama ini terdapat peran besar gerakan masyarakat sipil di Tangsel. Sebagai contoh, Jaringan Pemilih Tangerang Selatan (JPTS) beserta kekuatan masyarakat sipil lainnya, dan kelas menengah terdidik yang relatif terkonsolidasi mengawal Pilkada Tangsel 2010.¹⁰⁴ Kemenangan Airin pada Pilkada Tangsel 2010 tidak mudah. Setelah melalui dua kali putaran, Airin-Benyamin memenangkan pemungutan suara ulang (tahap kedua) yang dilakukan pada tahun 2011 dengan jumlah 241.797 suara (53,67%), disusul pasangan Arsid dan Andre Taulany dengan 198.660 suara (44,10%), Rodhiyah Najibhah-Sulaiman Yasin mengumpulkan 1,13%, terakhir pasangan Yayat Sudrajat-Norodom Sukarno memperoleh 1,1%.¹⁰⁵

Airin kembali maju pada Pilkada langsung serentak di Provinsi Banten pada 9 Desember 2015. Ada tiga perempuan

¹⁰³ *Antara News*, "Mendagri Diminta Beri Sanksi 18 Pejabat Tangsel Terlibat Pilkada", *AntaraneWS.com*, <http://www.antaraneWS.com/berita/238607/mendagri-di-minta-beri-sanksi-18-pejabat-tangsel-terlibat-pilkada> (diakses 17 Oktober 2016).

¹⁰⁴ Keterangan AI, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016; dan keterangan TA, pegiat pemilu dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 6 Oktober 2016.

¹⁰⁵ "Airin Menangi Pilkada Tangsel," *Kompas.com*, Kamis, 3 Maret 2011, <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/03/03/16000798/Airin.Menangi.Pilkada.Tangsel> (diakses 16 Juni 2016).

calon kepala daerah di pilkada serentak Provinsi Banten, yaitu Airin Rachmi Diany di Tangsel, Ratu Tatu Chasanah di Kabupaten Serang, dan Irna Narulita di Kabupaten Pandeglang.¹⁰⁶ Pada Pilkada kedua di Tangsel tahun 2015, Airin dikelilingi konteks politik yang tidak begitu menguntungkan. Dua orang anggota keluarga dinasti Chasan, yaitu Ratu Atut dan Wawan, terjerat korupsi dan dipenjara pada tahun 2015. Hal ini menjadi sebuah kondisi pelik, karena masyarakat semakin yakin bahwa orang-orang dari keluarga dinasti Chasan bermasalah, yang tentunya merugikan citra dan pencalonan Airin.

Dihadapkan pada kondisi seperti ini, Airin berusaha membangun citra sebagai perempuan calon kepala daerah yang memiliki kualitas bagus, terbukti dari kinerjanya selama lima tahun, dan oleh karena itu tidak perlu masyarakat mengaitkan prestasi dirinya dengan kasus korupsi yang menimpa dinasti Chasan. Alih-alih terpuruk, Airin justru dinilai berbagai kalangan sebagai politikus tangguh dalam menghadapi kondisi yang sangat sulit dan mampu membalikkan narasi yang tampaknya sangat merugikan justru menjadi menguntungkan. Sebagaimana penuturan salah satu narasumber berikut ini,

“...Nah misalnya Bu Airin itu yang kita pernah dapat laporannya dari Pak A [nama tidak ditulis lengkap untuk menjaga privasi] misalnya, dia kampanyenya itu “doakan saya, saya sedang terkena musibah”, dan dia [Airin, *keterangan tambahan penulis*] sendiri tidak bisa membantah apa yang terjadi pada dirinya dan dia tidak menutupi hal itu, dia selalu doa. “Mohon doa kepada masyarakat bahwa saya sedang mendapat musibah”, dia tidak pernah sebut misalnya suaminya. Ya gitu saja sudah paham gitu. Dan doakan saya kuat, gitu. Ini bagian terberat dalam hidup saya, misalkan seperti itu. Apakah ibu-ibu ikhlas dan mau mendoakan saya, gitu. Karena ya dia [Airin, *keterangan tambahan penulis*] bisa mengayun

¹⁰⁶ “Tiga Perempuan Perkasa di Pilkada Serentak,” *Radar Banten*, Jumat, 11 Desember 2015, hlm 1 dan 7.

dalam masuk dalam hati para konsitulen para audiens gitu sehingga kalau saya jadi Bu Airin juga gitu. Dan kalau kita cari kesalahan semua orang pasti punya salah, kaya gitu-gitu dia itu. Sehingga masyarakat mungkin, yaudah kasihan. Toh besok dia ga bisa lagi, karena maksimal undang-undang dua kali. Nah itu sepertinya sifat prinsipnya lebih kepada bagaimana, memang ini dikembalikan lagi kepada sosok Airinnya sendiri. Dan dia wanita tegar, dia wanita tegar”.¹⁰⁷

Airin membangun narasi sebagai perempuan yang “terzalimi” karena dikait-kaitkan dengan kasus korupsi suaminya Wawan, padahal prestasi dan kinerja Airin tidak ada sangkut pautnya dengan kasus korupsi suaminya, dan meminta masyarakat untuk mendoakannya karena musibah tersebut dapat menimpa siapa saja. Strategi dan narasi seperti ini disebarakan Airin kepada masyarakat dan ibu-ibu via pertemuan atau pengajian-pengajian.¹⁰⁸ Jadi, pada Pilkada Tangsel tahun 2015, Airin berusaha memainkan narasi yang memisahkan secara jelas mana wilayah pribadinya, dan mana wilayah keluarganya (dalam hal ini dua orang anggota dinasti Chasan yang sedang terkena kasus korupsi), dan menjadikannya sebagai sebuah momentum untuk menunjukkan kekuatannya sebagai individu politikus perempuan yang tangguh, dikelilinginya oleh ayah dan keluarganya (dari pihak keluarga Airin) yang suportif dan jauh dari politik praktis.¹⁰⁹ Memang, sampai dengan proses pencalonannya yang kedua kali pada Pilkada tahun 2015, Airin tidak terjerat kasus korupsi yang melibatkan suaminya sehingga hal itu menimbulkan antusiasme masyarakat untuk kembali memilihnya.¹¹⁰

¹⁰⁷ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Kota Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁰⁸ Keterangan AS, aktivis NGO di Tangsel dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016.

¹⁰⁹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Kota Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹¹⁰ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

Sembari membangun simpati publik, Airin mengomunikasikan visinya pada Pilkada Tangsel 2015. Jika dirinya terpilih kembali, ia akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, dan infrastrukturnya.¹¹¹ Dalam salah satu wawancara di televisi swasta, Airin mengatakan visinya untuk membangun Tangsel 2016–2021 untuk menjadi “*smart city*”, menjadikan Tangsel sebagai Kota yang cerdas, berkualitas, berdaya saing, berbasis teknologi, dan inovatif.¹¹²

Pada Pilkada langsung Tangsel tahun 2015, pasangan petahana Airin-Benyamin menang di semua kecamatan (7 kecamatan) dengan perolehan suara signifikan, 305.298 suara (59,62%), disusul pasangan Arsid-Elvier Ariadiannie Soedarto Poetri dengan 164.648 suara (32,16%), dan terakhir pasangan Ikhsan Modjo-Li Claudia Chandra memperoleh 42.094 suara (8,22%).¹¹³ Pilkada Tangsel 2015 tidak banyak mengalami dinamika dan perlawanan dari masyarakat sipil. Pada tahun 2015, masyarakat sipil sudah kehilangan momentum untuk kembali memerkarakan Airin di samping perhatian masyarakat sipil kritis di Tangsel yang lebih banyak terkonsentrasi dan bekerja di Jakarta.¹¹⁴ Selain itu, Pilkada Tangsel 2015 juga memperlihatkan lemahnya pengkaderan partai politik, partai politik kesulitan mencari kader yang cukup kuat dan populer untuk menandingi Airin.

Lalu, di mana kantong-kantong kemenangan Airin? Partisipasi pemilih di kalangan menengah atas yang tinggal di

¹¹¹ Keterangan T, Birokrat Pemkot Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel, pada 11 Mei 2016.

¹¹² Pendapat Airin dalam acara “5 Kepala Daerah Cantik dan Tangguh – Kartini Pemimpin Negeri”, METRO TV Spesial Program Hari Kartini 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=d7tLeZB-h14> (diakses 30 September 2016).

¹¹³ <https://pilkada2015.kpu.go.id/tangselkota> sebagaimana dikutip dari Muhammad Iqbal, *detikNews*, 12 Desember 2015, “Data KPU: Airin Menang Telak di Pilkada Tangsel, Golput 42 persen”, <http://news.detik.com/berita/3094341/data-kpu-airin-menang-telak-di-pilkada-tangsel-golput-42-persen> (diakses 16 Juli 2016).

¹¹⁴ Keterangan TA, pegiat Pemilu, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 6 Oktober 2016.

perumahan-perumahan cenderung rendah meskipun KPUD telah melakukan sosialisasi di kawasan ini, seperti di *cluster* De Latinos Kelurahan Rawa Buntu, Kecamatan Serpong Bumi Serpong Damai (BSD). Di *cluster* ini terdapat tiga tempat pemungutan suara (TPS), namun partisipasi pemiliharganya tidak sampai 50%, bahkan di sejumlah perumahan elite, partisipasinya hanya 30%. Salah satu contoh di TPS 20 *cluster* De Latinos, perolehan suara nomor urut 1 (Ikhsan-Li Claudia) sebanyak 68%, nomor urut 2 (Arsid-Elvier) sebanyak 63%, dan nomor urut 3 (Airin-Benyamin) sebanyak 54%.¹¹⁵

Menariknya, di tengah-tengah partisipasi politik kalangan menengah ke atas yang rendah tersebut, Airin memperoleh banyak suara bukan dari kalangan tersebut, melainkan dari masyarakat kelas menengah ke bawah. Jika dicermati pola perolehan suara Airin Rachmy Diany pada Pilkada Tangsel 2015, tampak bahwa Airin banyak memperoleh suara di daerah yang sebagian besar dihuni penduduk kelas bawah dan bukan kelas atas, yaitu di Kecamatan Pondok Aren dengan 71.415 suara, disusul di Kecamatan Pamulang dengan 66.358 suara, dan di Kecamatan Ciputat dengan 48.094 suara. Sementara itu, di daerah kelas menengah ke atas seperti di Kecamatan Serpong Utara yang terdapat perumahan elite Alam Sutera di mana Airin tinggal hanya mendapat 27.122 suara, demikian juga di Kecamatan Serpong di mana terdapat perumahan elite Graha Raya, BSD City dan De Latinos, Airin hanya mampu mendulang 31.162 suara saja.¹¹⁶ Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Kecamatan Pamulang, Kecamatan Pondok Aren, dan Kecamatan Ciputat adalah daerah dengan jumlah penduduk miskin paling banyak, sementara di Serpong Utara daerah perumahan kelas atas dengan jumlah penduduk miskin sedikit memberikan sumbangan suara

¹¹⁵ “Orang Kaya Banyak yang Tidak Nyoblos,” *Radar Banten*, Kamis, 10 Desember 2015, hlm. 18.

¹¹⁶ Data “Pilkada Tangsel 2015” diperoleh dari *Power Point Presentation* AH, akademisi di Serang, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta, pada 8 Agustus 2016.

yang juga sedikit. Pola ini membuktikan bahwa Airin memang menggarap atau menysar kalangan kelas bawah, sesuai dengan struktur ekonomi dan demografi penduduk Tangsel, sebagaimana dijelaskan di bagian konteks wilayah, yang lebih mudah didekati dan dimobilisasi untuk memperoleh simpati dan dukungan daripada menggarap kelas menengah atas yang cenderung abai.

Kemunculan Airin sebagai perempuan calon kepala daerah yang kemudian berhasil menjadi wali kota perempuan pertama Kota Tangsel sejak tahun 2010 telah membangun sebuah narasi yang unik mengenai Tangsel. Kehadiran Airin dalam politik lokal di Tangsel telah membuka ruang dan inspirasi bagi para politisi lainnya untuk mempertimbangkan dan menempatkan perempuan dalam konstelasi politik pencalonan kepala daerah. Sebagai contohnya pada Pilkada Tangsel 2015, dapat dilihat kehadiran dua perempuan yang menjadi calon wakil kepala daerah, yaitu Elvier Ariadiannie Soedarto Poetri seorang dokter dan direktur sebuah rumah sakit anak dan ibu di Tangsel, dan Li Claudia Chandra seorang pengusaha perempuan sukses keturunan Tionghoa. Jadi, dapat dikatakan dengan kiprahnya sejak tahun 2010 mewarnai politik Tangsel, terlepas dari kekurangannya, Airin telah memberikan narasi menarik bahwa Tangsel identik dengan sosok pemimpin perempuan. Kehadiran perempuan menjadi sebuah hal yang dirindukan dalam dinamika politik Tangsel. Sebagaimana diungkapkan salah satu narasumber

“...Ya memang yang saya rasakan betul misalnya terkait tadi masalah kepemimpinan perempuan. Tangerang Selatan itu kebetulan sepertinya itu, karena *image* pertamanya Airin itu cukup *booming* sehingga pada periode kemarin 2015, kalau dibandingkan 2011, semua calon sadar betul bahwa Tangerang Selatan itu feminin, harus ada tokoh feminin. Apa istilahnya ya, masyarakatnya udah kepala daerahnya itu sosok yang seperti Bu Airin. Makanya kemudian itu terlihat dari strategi semua calon perempuan yang relatif cantik...

Nah, jadi memang itu akhirnya ...justru mengikuti ritmenya Airin...”¹¹⁷

Airin sebenarnya memiliki modal individu dan sosial yang sangat memadai. Meskipun demikian, kemunculan Airin sejauh ini masih belum disebut dapat merepresentasikan kemunculan generasi baru keluarga Rau yang berbeda dengan generasi-generasi pendahulunya. Se jauh ini, kemunculan Airin dalam politik lokal di Kota Tangsel baru sebatas apa yang penulis sebut sebagai “narasi simbolis perempuan” (*symbolic narratives of women*), dan belum sampai pada apa yang semestinya terjadi, yaitu “narasi substantif perempuan” (*substantive narratives of women*).

E. Kualitas Kepemimpinan Airin

Harus dipahami bahwa Airin muncul di tengah kondisi Kota Tangsel yang baru saja lahir. Kota ini sedang berkembang karena adanya berbagai sentra bisnis berdekatan dengan kawasan perumahan yang dibangun oleh para pengembang besar, bahkan ketika masih berstatus bagian Kabupaten Tangerang. Melihat kondisi demikian, Airin melihat peluang besar pembangunan kawasan Tangerang Selatan, yang merupakan bagian besar pembangunan kawasan Jabodetabek. Oleh karena itu, ia menitikberatkan pembangunan infrastruktur dasar, seperti jalan, pendidikan, dan kesehatan untuk melayani masyarakat.

Salah satu contoh strategi Airin membangun kawasan Tangsel tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Tangsel Nomor 15/2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tangerang Selatan (2011–2031). Pasal 8 Perda No. 15/2011 menjelaskan bahwa penataan ruang Kota Tangsel bertujuan untuk mewujudkan Kota Tangsel sebagai pusat pelayanan pendidikan, perumahan, perdagangan, dan jasa, berskala regional maupun nasional, yang mendukung Tangsel sebagai bagian Kawasan Strategis Nasional

¹¹⁷ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPU Kota Tangsel, pada 11 Mei 2016.



Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur (Jabodetabekpunjur). Lebih lanjut, Pasal 11 menerangkan bahwa strategi pemantapan peran Kota Tangsel dalam sistem nasional sebagai Pusat Kegiatan Nasional beberapa di antaranya dilakukan dengan: (a) “mengembangkan infrastruktur dalam rangka mendukung kota sebagai kota satelit dan gerbang utama Kota Inti Jakarta; dan (b) memperkuat kota agar dapat berfungsi dan berpotensi sebagai pusat kegiatan perdagangan dan jasa skala regional dan nasional”.¹¹⁸

Kemudian, Airin menuangkan Rencana Struktur Ruang Wilayah Kota ke dalam Pasal 15, meliputi (a) sistem pusat pelayanan dan (b) sistem prasarana wilayah kota. Lebih jauh pada Pasal 17 dijelaskan mengenai Sistem Pusat Pelayanan Kota (PPK), yang dibagi menjadi tiga lokasi meliputi: (a) PPK I sebagai pusat pemerintahan, pelayanan umum, perdagangan dan jasa skala pelayanan regional dan perumahan kepadatan tinggi diarahkan di Kecamatan Ciputat; (b) PPK II memiliki fungsi sebagai kegiatan pemerintahan, pelayanan umum, perdagangan dan jasa skala pelayanan regional dan nasional serta perumahan kepadatan sedang diarahkan di Kecamatan Serpong; dan (c) PPK III memiliki fungsi sebagai kegiatan pelayanan umum, perdagangan dan jasa skala pelayanan regional dan nasional serta perumahan kepadatan tinggi diarahkan di Kecamatan Pondok Aren.¹¹⁹ Salah satu jalan utama yang selesai pembangunannya adalah di daerah Ciater, berupa pelebaran jalan untuk mengurai kemacetan. Keberhasilan pembangunan dan pelebaran jalan Ciater serta pengaspalan atau pemasangan *conblock* jalan-jalan di areal perkampungan menjadi salah satu catatan konkret keberhasilan kepemimpinan Airin selama periode pertama membangun Kota Tangsel 2011–2015.¹²⁰

¹¹⁸ Bagian Hukum Setda Kota Tangerang Selatan, *Peraturan Daerah Kota Tangerang Selatan Nomor 15 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tangerang Selatan* (Tangerang Selatan: Bagian Hukum Setda Kota Tangerang Selatan, 2014), hlm. 15.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 21.

¹²⁰ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, Birokrat di Tangsel, di kantor Pemkot Tangsel, pada 10 Mei 2016.

Airin tampak memiliki strategi pembangunan wilayah Kota Tangsel yang diarahkan untuk menjadi kota satelit dan gerbang utama Kota Inti Jakarta serta menjadi pusat kegiatan perdagangan dan jasa skala regional dan nasional. Walaupun demikian, di luar dari rencana strategis membangun infrastruktur Kota Tangsel, yang sebenarnya sebagian besar sudah dilakukan oleh pihak pengembang perumahan, Airin dinilai belum memiliki terobosan transformatif. Beberapa narasumber menyebutkan, meskipun Airin sudah menjabat lima tahun sejak 2011 sampai dengan 2015, tidak ada sebuah terobosan besar yang dilakukan untuk menjadikan Tangsel sebagai kota yang membanggakan atau memiliki keunggulan dalam satu bidang tertentu, padahal Tangsel memiliki potensi sangat besar dalam hal keuangan, aparat birokrasi yang kuat, dan mayoritas masyarakat yang terpelajar.¹²¹

Selain itu, potensi pendapatan Kota Tangsel dinilai sangat besar. Hal ini tecermin dari proposisi Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) yang memberikan kontribusi signifikan dan terus meningkat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari tahun 2013 sampai dengan 2016 sebagaimana tergambar pada Tabel 2.4.

Tabel 2.4 Jumlah Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tangerang Selatan (2013–2016)

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (Rp)	Total APBD (Rp)
2013	485.737.224.840 (25%)	1.611.354.510.872
2014	799.986.968.180 (30%)	1.948.924.605.460
2015	1.120.064.009.792 (50%)	2.555.588.265.237
2016	1.196.706.114.000 (50%)	2.580.459.404.371

Sumber: Untuk tahun 2013 dari Perda No. 14/2012 tentang Ringkasan APBD tahun anggaran 2013. Untuk tahun 2014 dari Perda Kota Tangsel No. 5/2014 tentang APBD tahun anggaran 2014. Untuk tahun 2015 dari Perda Kota Tangsel No. 7/2015 tentang Perubahan APBD tahun anggaran 2015. Untuk tahun 2016 dari Perda Kota Tangsel No. 1/2016 tentang APBD tahun anggaran 2016.

¹²¹ Pendapat AI dan AS, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus di Tangsel, Rabu, 11 Mei 2016.

Jadi, jika dilihat dari proposisi PAD terhadap total APBD, kontribusi PAD terhadap APBD dari tahun 2013–2016 menunjukkan persentase yang semakin meningkat. Bahkan, di tahun 2015 dan 2016, hampir separuh dari total APBD disumbang dari PAD. Hal ini menunjukkan bahwa Tangsel memang daerah yang kaya dan memiliki sumber daya material yang memadai untuk melakukan pembangunan atau upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun, potensi PAD yang kaya itu belum dapat dikelola dengan optimal untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di bawah kepemimpinan Airin. Misalnya, masih terdapat sisa anggaran (Silva), yang merupakan anggaran yang tidak dapat diserap atau tidak digunakan oleh berbagai Satuan Kerja Perangkat Dinas (SKPD) cukup besar, yaitu Silva tahun 2014 sebesar kurang lebih Rp500 miliar dan Silva tahun 2015 sebesar Rp700 miliar dan dengan hasil penilaian oleh BPK memperoleh Wajar dengan Pengecualian (WDP) sebanyak dua kali.¹²²

Masih belum terserap optimalnya anggaran yang telah dialokasikan, salah satunya menurut Bapak T, politikus di DPRD Tangsel, disebabkan oleh lemahnya kepemimpinan Airin dalam melakukan manajerial, koordinasi, dan pengarahan terhadap para SKPD.¹²³ Hubungan Airin dan DPRD, khususnya dalam pembahasan anggaran juga tidak terlalu bagus, bahkan menurut sumber yang sama, selama Airin menjadi Wali Kota Tangsel tidak pernah hadir langsung dalam pembahasan-pembahasan RAPBD

¹²² Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Kota Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹²³ Coba bandingkan dengan misalnya kepemimpinan Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini yang memiliki visi pemerintahan kuat untuk mengubah potret Surabaya yang semula sebagai kota yang kotor dan panas menjadi kota yang asri dan ramah, dengan melibatkan seluruh masyarakat untuk secara perlahan mengubah mental masyarakatnya, dibarengi dengan karakter kepemimpinan yang kuat, kerja keras, dan tegas terhadap SKPD sehingga hasilnya terlihat sangat signifikan dirasakan manfaatnya oleh masyarakatnya dengan berbagai kawasan taman baru, dan prestasi Surabaya di tingkat nasional maupun Asia.

dan lebih banyak diserahkan kepada Sekretaris Daerah.¹²⁴ Menurut salah satu narasumber, bisa jadi ketidakhadiran Airin dalam rapat-rapat pembahasan anggaran adalah salah satu cara untuk mengelak dari hal-hal yang berpotensi pelanggaran.¹²⁵

Jadi, meskipun banyak narasumber mengakui Airin memiliki kepribadian yang bagus dan dinilai positif oleh sebagian besar kalangan, tampaknya terdapat kesenjangan antara kepribadian Airin dan kemampuan kepemimpinan Airin yang relatif lemah dari segi karakter dan visi. Hal ini menjadi salah satu hal yang disayangkan mengingat sebenarnya Tangsel termasuk daerah kaya sumber daya PAD, dan jika dikelola dengan tepat, benar, dengan karakter kepemimpinan yang kuat dan visioner, tentu akan lebih dirasakan perubahan pembangunan yang sangat menonjol. Namun, hal itu tidak terjadi saat ini.

Meskipun demikian, Airin dinilai memiliki perhatian terhadap upaya revitalisasi budaya-budaya yang berkembang di Tangsel. Tangsel adalah daerah heterogen. Terdapat beragam etnis di Tangsel, seperti Betawi, Sunda, Jawa, dan para pendatang lainnya. Konsekuensinya, berbeda dengan daerah yang homogen, sulit mengklaim atau memilih salah satu budaya di Tangsel yang akan dijadikan representasi identitas Tangsel meskipun pada akhirnya budaya Betawi, khususnya Rumah Blandongan telah dijadikan lambang Kota Tangsel.¹²⁶ Kepedulian Airin terhadap budaya lokal juga diakui oleh salah seorang tokoh budaya AS mengatakan bahwa Airin memberikan perhatian pada pengembangan budaya lokal, seperti rencana pembuatan gedung kesenian di Kecamatan Setu, yang merupakan satu rangkaian program Airin untuk membangun dan memperbanyak balai rakyat atau balai rukun

¹²⁴ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Kota Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹²⁵ Keterangan TA, pegiat pemilu, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 6 Oktober 2016.

¹²⁶ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas Informasi dengan A, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Pemkot Tangsel pada 10 Mei 2016.

warga (balai RW),¹²⁷ pengadaan beberapa posyandu,¹²⁸ dan rata-rata semuanya mulai berjalan sejak tahun 2013. Pada tahun 2014 hingga menjelang 2015 Airin, baik secara pribadi maupun melalui kepala dinas Budaya dan Pariwisata, memberikan anggaran untuk pemeliharaan rumah adat Betawi Blandongan ataupun untuk latihan di sanggar-sanggar kesenian.¹²⁹

F. Penutup

Kemunculan Airin di Tangsel berkaitan erat dengan faktor konstelasi elite politik lokal di Banten dan peran besar Chasan Shocib di Banten. Basis jejaring oligarki Chasan adalah kekuasaan kharismatik tradisional *jawara*. Jika pada masa Orde Baru, Chasan sebagai pemimpin informal *jawara* menjalin hubungan kedekatan bisnis politik dengan Soeharto sebagai patronnya dan menggunakan pendekatan kekerasan untuk meluaskan dominasi dan mengamankan kepentingan bisnis, kejatuhan Soeharto pada Mei 1998 dan merebaknya politik elektoral Pilkada langsung sejak 2005 memaksa Chasan mengubah pendekatan kekerasan menjadi non-kekerasan yang diarahkan untuk menguasai posisi-posisi politik pemimpin formal. Sejak tahun 2005, Chasan mulai menggunakan jejaring *jawara* secara sistematis melalui RBB dan menempatkan anaknya Wawan (suami Airin) sebagai pimpinan kunci. Sejak saat itu, jejaring oligarki Chasan perlahan mampu merebut posisi-posisi politik formal di empat daerah di Provinsi Banten dan menjadi patron lokal terkuat di Banten. Pada titik ini, kajian ini tidak saja memperkuat catatan Hadiz (2004) yang menengarai bahwa jejaring oligarki dari elite-elite politik lama

¹²⁷ Terkonfirmasi dalam wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan FS, warga Tangsel, di VJB pada 15 Mei 2016.

¹²⁸ Terkonfirmasi dalam wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan M, warga Tangsel, dan dengan W, pegiat kesehatan di Tangsel, pada 10 Mei 2016; serta dengan A, pegiat kesehatan di Tangsel, di kantor Posyandu Kutilang pada hari Selasa, 16 Mei 2016.

¹²⁹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, tokoh budaya Tangsel, pada 9 Mei 2016.

pada masa Orde Baru justru mampu menunggangi lembaga-lembaga dan pranata desentralisasi baru. Bahkan lebih dari itu, kajian ini memberikan tambahan pemahaman baru yang empiris bahwa bekerjanya jejaring oligarki di ranah lokal dalam konteks tertentu sangat membutuhkan atau diuntungkan oleh sumber kuasa kharismatik tradisional seperti *jawara* (atau dengan nama lain di tempat lainnya), dalam penguasaan politik dan material.

Dalam konteks jejaring oligarki Chasan inilah, Airin sebagai perempuan kepala daerah yang muncul dengan kekerabatan yang kuat harus diletakkan. Airin memiliki “paket” lengkap dengan berbagai modal (individu, sosial, politik, dan material) yang sangat bagus. Airin menjadi figur penting yang dipersiapkan oleh Chasan untuk melebarkan jaringnya di Tangerang Selatan (Tangsel). Alih-alih mengajukan Wawan, anak Chasan Sochib, untuk menduduki jabatan politik formal, Chasan lebih mempersiapkan Airin dalam posisi politik formal dan membiarkan Wawan menjaga dan mengonsolidasi basis ekonomi politik. Faktor kekerabatan memang menjadi kunci pembuka bagi Airin untuk muncul dan menang di Tangsel tahun 2010. Namun, faktor ini saja tidak dapat bekerja efektif jika tidak dilingkupi oleh prakondisi lokal di Tangsel.

Prakondisi lokal itu berupa faktor historis, pengembangan wilayah, dan struktur sosial ekonomi dan politik penduduk Tangsel. Kota Tangsel adalah daerah yang baru berdiri secara otonom tahun 2008 sehingga masih sangat terbuka untuk dieksplorasi oleh siapa pun, termasuk jejaring oligarki Chasan. Sementara itu, dari aspek pengembangan wilayah, Kota Tangsel didesain sebagai daerah penyangga Ibu Kota yang menyediakan kawasan perumahan bagi kalangan menengah ke atas bagi para pendatang yang bekerja di Jakarta. Hal ini menimbulkan konsekuensi turunan dalam komposisi struktur sosial ekonomi penduduk yang menguntungkan Airin. Struktur sosial ekonomi penduduk Tangsel tidak seimbang antara pendatang pada kelas menengah atas pada kisaran 70%, yang hidup di daerah perumahan besar dan mewah. Sementara itu, hanya ada sekitar 30% penduduk lokal cenderung berpendidikan dan taraf ekonomi



rendah. Airin sulit menggarap 70% penduduk kelas menengah di Tangsel karena kemapanan secara ekonomi politik sehingga sulit untuk dimobilisasi. Oleh karena itu, Airin berkonsentrasi menggarap sekitar 30% penduduk kelas bawah tersebut. Struktur sosial ekonomi penduduk Tangsel ini digarap serius oleh Airin dan terbukti menyumbang suara yang besar bagi kemenangannya, yaitu di kantong-kantong masyarakat kurang mampu di Kecamatan Pamulang, Kecamatan Pondok Aren, dan Kecamatan Ciputat. Harus diingat pula, kemenangan Airin juga berasal dari fakta bahwa Golkar menjadi kekuatan politik ketiga di DPRD Tangsel hasil Pemilu legislatif 2009. Hal ini mempermudah konsolidasi Chasan, sebagai oligark yang menguasai Golkar di Banten, untuk memenangkan Airin di Tangsel.

Kajian ini juga menemukan bahwa narasi yang dimainkan Airin dalam Pilkada langsung Tangsel 2010 dan 2015 juga berkontribusi bagi kemenangan Airin. Narasi dominan Airin pada Pilkada langsung Tangsel 2010 adalah sebagai perempuan politisi yang sudah cukup berpengalaman (pada Pilkada Kabupaten Tangerang tahun 2008), pembangunan infrastruktur dan pembangunan sumber daya manusia yang memang cocok dengan kebutuhan Tangsel sebagai daerah baru. Sementara itu, narasi yang dibangun pada Pilkada langsung Tangsel 2015 adalah melanjutkan prestasi yang sudah dicapai pada periode pertama, sembari memainkan simpati publik sebagai pihak yang terzalimi (korban) terhadap kasus korupsi yang dihadapi suaminya.

Salah satu dampak dari kuatnya faktor kekerabatan pada Pilkada langsung di Tangsel 2010 adalah sulitnya Airin menjaga independensi dengan keluarganya dalam menentukan berbagai proyek pembangunan di Tangsel. Kecenderungan *rent-seeking politics*, dalam varian jejaring oligarki, sulit dihindari. Pada kenyataannya, perusahaan keluarga Rau (perusahaan suami Airin dan putra sulung Airin) berperan serta dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur di Tangsel dan sekitarnya. Kasus korupsi yang menimpa Wawan, meskipun masih belum menyeret Airin, menjadi indikasi tipisnya jarak antara Wawan dan Airin

dalam hubungan personal, politik, maupun bisnis. Berbagai lapisan kepentingan besar dari jejaring oligarki Chasan ini, secara tidak langsung menyebabkan sulitnya Airin memisahkan diri secara profesional dari dirinya sebagai istri Wawan, sebagai Wali Kota Tangsel, dan sebagai bagian jejaring oligarki Chasan yang telah memenangkan dirinya sebagai Wali Kota. Secara tidak langsung, hal ini memengaruhi kepemimpinan Airin yang sejauh ini belum dapat fokus dan mampu menunjukkan terobosan berarti dalam pembangunan Tangsel.

Meskipun menunjukkan gambaran kelam, kemunculan dan kiprah Airin sebagai perempuan wali kota pertama di Tangsel telah memberikan warna politik Tangsel yang identik dengan kiprah perempuan. Tangsel identik dengan kiprah politik perempuan. Hal ini tecermin dari adanya perempuan pada setiap pasangan calon kepala daerah pada Pilkada langsung Tangsel 2015 yang lalu. Meskipun demikian, ada hal penting yang harus digarisbawahi: kemunculan dan kemenangan Airin serta perempuan politisi lainnya menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam politik elektoral pilkada langsung masih bias kelas menengah. Se jauh ini tidak ada perempuan politisi yang muncul dalam politik elektoral di Tangsel berasal dari kelas bawah atau dari kalangan aktivis. Partisipasi perempuan dalam level "*high politics*" di Tangsel identik dengan peran dan partisipasi perempuan kelas menengah atas. Perempuan kelas menengah ke bawah yang rata-rata adalah penduduk lokal Tangsel justru tersingkir dan sebatas menjadi penonton dalam politik elektoral. Salah satu penjelasan logis dari kondisi ini adalah adanya persoalan terselubung dalam komposisi struktur sosial ekonomi penduduk Tangsel dengan 70% penduduk adalah pendatang, kelas menengah ke atas dengan tingkat pendidikan dan kesejahteraan tinggi. Sementara itu, hanya 30% penduduk lokal termasuk perempuan dengan taraf pendidikan rendah tertinggal dan tidak mampu bersaing memperebutkan sumber daya ekonomi politik, termasuk dalam pilkada langsung. Lebih menariknya lagi, meskipun kelas menengah kritis dalam basis-basis organisasi masyarakat sipil (*civil society organisations*,

CSO) mulai tumbuh di Tangsel, modalitas CSO yang baru mulai tumbuh ini kalah jauh dengan modalitas kapital dan politik yang dimiliki oleh jejaring oligarki Chasan yang sedemikian kuat bahkan sampai ke jajaran birokrasi.

Tidak ada yang menyangkal bahwa Airin memiliki modal individu yang kuat dan kepribadian yang menarik. Namun, Airin masih kesulitan untuk melepaskan diri dari bayang-bayang Wawan maupun jejaring oligarki Chasan. Kajian ini menggarisbawahi bahwa pekerjaan rumah terbesar Airin sebagai perempuan kepala daerah adalah untuk mampu muncul dengan karakter, independensi, dan prestasi yang benar-benar baru dan berbeda dari jejaring oligarki Chasan. Sejauh ini, penelitian ini menyimpulkan, kiprah Airin masih sebatas menggambarkan apa yang penulis sebut sebagai “narasi simbolis perempuan” (*symbolic narratives of women*) dan belum sampai pada “narasi substantif perempuan” (*substantive narratives of women*).



Daftar Pustaka

Buku

- Bagian Hukum Setda Kota Tangerang Selatan. *Peraturan Daerah Kota Tangerang Selatan Nomor 15 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tangerang Selatan*. Tangerang Selatan: Bagian Hukum Setda Kota Tangerang Selatan, 2014.
- Buehler, Michael. "Decentralisation and Local Democracy in Indonesia: The Marginalisation of the Public Sphere," dalam *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, ed. Edward Aspinall and Marcus Mietzner. Singapore: ISEAS, 2010.
- BPS Tangerang Selatan. *Kota Tangerang Selatan dalam Angka 2015*. Tangerang Selatan: BPS Kota Tangerang Selatan, 2015.
- BPS Kota Tangerang Selatan. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Tangerang Selatan Tahun 2014*. Tangerang Selatan: BPS Kota Tangerang Selatan, 2014.
- BPS Provinsi Banten, *Banten dalam Angka 2015* (Serang: BPS Provinsi Banten, 2015), hlm. xci.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. "Kepemimpinan Kyai dan Jawara di Banten: Pengaruhnya terhadap *Good Governance*", dalam *Stakeholders dan Kebijakan Publik dalam Dinamika Politik dan Pembangunan Daerah Provinsi Banten*, ed. Iwan Kusuma and Agus Salim. Banten: Lembaga Strategis Pembangunan Banten, 2003.
- Dharmapatni, Ida Ayu Indira dan Tommy Firman. "Problems and Challenges of Mega-Urban Regions in Indonesia: The Case of Jabodetabek and the Bandung Metropolitan Area", dalam *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, ed. T.G. McGee and Ira M. Robinson. Canada: UBC Press, 1995.

- MacIntyre. Andrew. "Funny Money: Fiscal Policy, Rent-seeking, and Economic Performance in Indonesia", dalam *Rent-Seeking in Southeast Asia*, ed. Jomo K.S and Mushtaq Khan. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Diakses pada 29 September 2016. https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/andrew_macintyre/Funnymon.pdf.
- Robison, Richard dan Vedi R Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in Age of Markets*. London: Routledge Curzon, 2004.
- Rustiadi, Ernan., dkk. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crespent Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009.

Jurnal

- Hamid, Abdul. "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia," *Asian Politics and Policy* 6, No. 4 (2014): 579.
- Hadiz, Vedi R. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives". *Development and Change* 35, No. 4 (2004): 697-718.
- Masaaki, Okamoto dan Abdul Hamid. "Jawara in Power, 1999-2007", *Indonesia* 86 (October 2008).

Laporan/Rilis Aksi

- Koalisi Masyarakat Sipil Kota Tangsel, "Koalisi Masyarakat Sipil Kota Tangerang Selatan Menuntut KPK untuk Mengusut Tuntas Kasus Korupsi di Kota Tangerang Selatan", Rilis Aksi, 14 September 2015.

Dokumen

- Bappeda Kota Tangerang Selatan, "Informasi Status Kesejahteraan Rumah Tangga dan Individu di Kota Tangerang Selatan," Basis data terpadu untuk program perlindungan sosial Maret 2012, tanpa hlm.

Prosiding

Kenichiro, Arai. "The Urban Development of Jabodetabek Region in Post-Suharto Era: An Assessment". Prosiding International Seminar 'Socio-Political and Economic Reform in Southeast Asia: Assessments and the Way Forward', LIPI, CSEAS Kyoto University, JSPS, Jakarta, 2013, hlm. 23.

Surat Kabar

Joniansyah. "Anggota DPRD Tangerang Dukung Berdirinya Kota Cipasera". *Tempointeraktif*, Sabtu, 04 Desember 2004. Diakses pada 10 Juni 2016. <http://tempo.co.id/hg/jakarta/2004/12/04/brk,20041204-22,id.html>.

"Orang Kaya Banyak yang Tidak Nyoblos," *Radar Banten*, Kamis, 10 Desember 2015, hlm. 18.

"Tiga Perempuan Perkasa di Pilkada Serentak," *Radar Banten*, Jumat, 11 Desember 2015, hlm. 1 dan 7.

Sumber Online

Antaranews.com. "Mendagri Diminta Beri Sanksi 18 Pejabat Tangsel Terlibat Pilkada." Terakhir dimodifikasi pada Desember 20, 2010. <http://www.antaranews.com/berita/238607/mendagri-diminta-beri-sanksi-18-pejabat-tangsel-terlibat-pilkada>.

"Airin Menangi Pilkada Tangsel". *Kompas.com*, Kamis, 3 Maret 2011. Diakses pada 16 Juni 2016. <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/03/03/16000798/Airin.Menangi.Pilkada.Tangsel>.

"Airin Rachmy Diany". Diakses pada 23 Juni 2016. <http://profil.merdeka.com/indonesia/a/airin-rachmi-diany/>.

"Besok, Calon Bupati Tangerang Ditetapkan". *Tempo.com*, Jumat, 16 November 2007. Diakses pada 15 Juni 2016. <https://m.tempo.co/read/news/2007/11/16/057111724/besok-calon-bupati-tangerang-ditetapkan>.

Buehler, Michael. "Indonesia: Countries at the Crossroads." Terakhir dimodifikasi pada September 29, 2016. <http://michaelbuehler.asia/wp-content/uploads/2012/06/BuehlerFH2010.pdf>.



- Carolina. “Ismet-Rano Akhirnya Pimpin Kabupaten Tangerang.” Terakhir dimodifikasi pada Januari 26, 2008. Diakses pada 15 Juni 2016. <http://news.okezone.com/read/2008/01/26/1/78341/ismet-rano-akhirnya-pimpin-kabupaten-tangerang>.
- G. I. (Dosen Politik dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa). “Pasar Rau dan Kisah Dinasti Korupsi Banten.” *Republika.co.id*, 23 Desember 2013. Diakses pada 28 September 2016. <http://www.ayogitabisa.com/inspirasi/pasar-rau-dan-kisah-dinasti-korupsi-banten.html>.
- GI, (dosen politik dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa), “Pasar Rau dan Kisah Dinasti Korupsi Banten”, *Republika.co.id*, Senin, 23 Desember 2013, <http://www.ayogitabisa.com/inspirasi/pasar-rau-dan-kisah-dinasti-korupsi-banten.html> (diakses 28 September 2016)
- Iqbal, Muhammad. “Data KPU: Airin Menang Telak di Pilkada Tangsel, Golput 42 persen.” Terakhir dimodifikasi pada Desember 12, 2015. <http://news.detik.com/berita/3094341/data-kpu-airin-menang-telak-di-pilkada-tangsel-golput-42-persen>.
- Joniansyah. “Besok, Calon Bupati Tangerang Ditetapkan.” Terakhir dimodifikasi pada November 16, 2007. <https://m.tempo.co/read/news/2007/11/16/057111724/besok-calon-bupati-tangerang-ditetapkan>.
- Provinsi Banten. “Terbentuknya Provinsi Banten.” Terakhir dimodifikasi pada Juni 12, 2011. <http://datakesra.kemenkopmk.go.id/dataprov/banten/terbentuknya-provinsi-banten>.
- Wisnubrata, A. “Airin Menangi Pilkada Tangsel.” Terakhir dimodifikasi pada Maret 3, 2011. <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/03/03/16000798/Airin.Menangi.Pilkada.Tangsel>.
- Zain, Dwi. “Airin Rachmy Diany.” Terakhir dimodifikasi pada Juni 23, 2016. <http://profil.merdeka.com/indonesia/a/airin-rachmi-diany/>.

Diskusi Terfokus

- AH, akademisi di Serang, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 8 Agustus 2016.
- AI, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

- AS, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.
- NM, aktivis NGO, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.
- R, aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.
- SK, politikus di DPRD Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.
- T, birokrat Pemkot Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.
- TA, pegiat pemilu, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 6 Oktober 2016.

Wawancara

- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Pemkot Tangsel pada 10 Mei 2016.
- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, pegiat kesehatan di Tangsel, di kantor Posyandu Kutilang pada 16 Mei 2016.
- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, tokoh budaya Tangsel pada 9 Mei 2016.
- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, pada 13 Oktober 2016.
- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPU Kota Tangsel pada 11 Mei 2016.
- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan FS, warga Tangsel, di VJB, pada 15 Mei 2016.
- Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan M, warga Tangsel, pada 10 Mei 2016.



Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS, penyelenggara Pilkada Tangsel, pada 11 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Kota Tangsel pada 12 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan W, pegiat kesehatan di Tangsel, pada 10 Mei 2016.

Video Wawancara dengan Airin

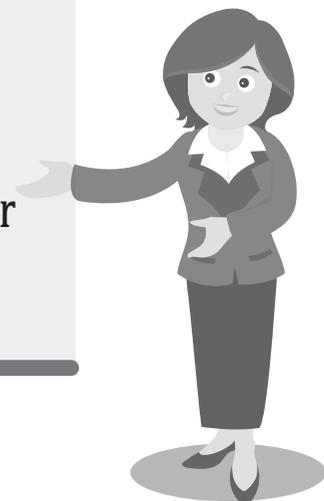
“5 Kepala Daerah Cantik dan Tangguh–Kartini Pemimpin Negeri”, METRO TV Spesial Program Hari Kartini 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=d7tLeZB-h14> (diakses 30 September 2016).

Program Talkshow “Satu Jam Lebih Dekat: Airin Rachmi Diany, Walikota Tercantik”, TV ONE, 25 April 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=CgP-evJu-ww> (diakses 30 September 2016)

BAB 3

Kinerja Airin Rachmi Diany, Demokratisasi Lokal, dan Kepentingan Praktis Gender

Atika Nur Kusumaningtyas



A. Pendahuluan

Bab ini akan memaparkan kinerja Airin selaku perempuan kepala daerah di Tangsel. Bagian pertama adalah pendahuluan. Bagian kedua akan membahas pandangan Airin terkait demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender. Hal ini akan dilihat dari visi-misinya selaku kepala daerah serta penjabaran visi-misi tersebut ke dalam RPJMD Tangsel. Bagian ketiga akan menyoroti kinerja Airin dalam mengupayakan demokratisasi lokal. Tidak hanya itu, kinerja Airin sebagai perempuan kepala daerah dalam mendorong kepentingan praktis gender juga akan diulas pada bab ini, yaitu pada bagian keempat. Ulasan pada bagian ketiga dan keempat, selain didasarkan pada hasil wawancara terhadap sejumlah narasumber serta data-data yang diperoleh di lapangan, juga didukung oleh hasil pengolahan kuesioner yang disebarakan kepada sejumlah responden yang dipilih secara purposif. Pada bagian terakhir, yaitu bagian kelima, merupakan penutup yang akan merangkum berbagai temuan yang telah dipaparkan pada bagian-bagian sebelumnya.

B. Visi-Misi Perempuan Kepala Daerah Mengenai Demokratisasi Lokal dan Kepentingan Praktis Gender

Airin Rachmi Diany tidak banyak dikenal orang pada awal kemunculannya. Hubungan kekerabatan yang dimilikinya dengan dinasti penguasa Banten sangat berperan besar dalam memunculkan dan memperkenalkannya kepada publik. Hal tersebut kemudian memunculkan tanda tanya mengenai kapasitas ataupun pemikiran Airin untuk memimpin daerah. Visi-misi merupakan salah satu cerminan akan dibawa ke arah mana Tangsel di bawah kepemimpinannya.

Pada saat pencalonannya untuk menjadi Wali Kota Tangsel 2011–2016, visi yang diangkat oleh Airin untuk Tangsel adalah “Terwujudnya Kota Tangsel yang Mandiri, Damai, dan Asri”, sedangkan misi-misi yang ia paparkan dan janjikan pada masyarakat Tangsel saat kampanyenya, yaitu 1) Meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, 2) Meningkatkan keharmonisan fungsi ruang kota yang berwawasan lingkungan, 3) Menata sistem sarana dan prasarana dasar perkotaan, 4) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan masyarakat, 5) Meningkatkan fungsi dan peran kota sebagai sentra perdagangan dan jasa, dan 6) Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.¹³⁰ Dengan visi-misi yang diusungnya tersebut, nyatanya Airin berhasil menarik simpati dan dukungan masyarakat Tangsel sehingga menjadikannya kepala daerah terpilih.

Setelah Airin menjabat Wali Kota, visi-misi tersebut kemudian diuraikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (selanjutnya disebut dengan RPJMD) Tangsel 2011–2016. Hal yang menjadi prioritas bagi Airin dalam periode pertama kepemimpinannya, yaitu mengenai pembangunan infrastruktur. Hal tersebut tercakup pada misi ketiga, menata sistem sarana dan prasarana dasar perkotaan, yang kemudian dituangkan menjadi

¹³⁰ “Puncak Keberhasilan Walikota Tangerang Selatan,” http://www.kompasiana.com/mul/puncak-keberhasilan-walikota-tangerang-selatan_55017f96a333117f735134a4 (diakses pada tanggal 13 Juli 2016).

salah satu sasaran dalam RPJMD, yaitu meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur kota, prasarana, dan sarana perkotaan. “Infrastruktur”, seperti yang dijabarkan dalam arah kebijakannya, meliputi jaringan jalan kota; sarana Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) dan fasilitas perhubungan; rekayasa serta kelancaran lalu lintas kendaraan, terminal, stasiun kereta api, dan bandara; sarana telekomunikasi; penataan sumber daya air dan jaringan drainase; serta pemukiman sehat dan ramah lingkungan.

Namun, meskipun infrastruktur yang menjadi prioritas Airin, hal-hal lain seperti demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender tidak lantas serta-merta luput dari perhatiannya. Terkait demokratisasi lokal, hal ini dapat dilihat dari sasaran-sasaran dalam RPJMD yang merupakan penguraian dari misi keenam, yakni meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, yaitu meliputi meningkatnya kinerja dan efektivitas pelayanan publik pemerintah daerah, meningkatnya kualitas pelayanan publik serta transparansi dan akuntabilitas kebijakan pemerintah daerah, sedangkan terkait kepentingan praktis gender telah terangkum dalam salah satu misi Airin, yaitu pada misi pertama, meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat dengan salah satu sasarnya adalah terjaminnya keadilan gender dalam berbagai program pembangunan. Sasaran tersebut kemudian diubah menjadi sebuah strategi meningkatkan pelayanan sosial dan pengarusutamaan gender dan anak yang diuraikan ke dalam arah kebijakan memberdayakan kelembagaan gender serta penanganan pengaduan/laporan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang diatur oleh Perda Nomor 3 Tahun 2012.

Sementara itu, pada periode kedua kepemimpinannya (2016–2021), visi yang diusung Airin adalah terbangunnya masyarakat Kota Tangsel yang cerdas, berkualitas, dan berdaya saing dengan basis teknologi.¹³¹ Sementara itu, misi-misinya

¹³¹ Ilham, “Inilah Visi Misi Tiga Pasangan Calon di Tangsel,” <http://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/15/08/25/ntnbmn361-inilah-visi-misi-tiga-pasangan-calon-di-tangsel> (diakses pada tanggal 13 Juli 2016).

yaitu 1) Mengembangkan sumber daya manusia yang andal dan berdaya saing tinggi, 2) Meningkatkan infrastruktur kota berbasis fungsional, 3) Menciptakan kota layak huni yang berwawasan lingkungan, 4) Mengembangkan ekonomi kerakyatan berbasis inovasi dan produk unggulan, dan 5) Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis teknologi informasi.¹³²

Penciptaan demokratisasi lokal masih terlihat tercakup dalam visi-misi tersebut, terutama pada misinya yang kelima, yaitu meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis teknologi informasi. Akan tetapi, terkait kepentingan praktis gender tidak terlihat terangkum dalam visi-misi Airin tersebut. Program prioritas Airin dalam periode kedua ini adalah meneruskan penataan pembangunan yang sudah berjalan dengan baik serta meningkatkan program-program pembangunan yang akan memberikan manfaat bagi masyarakat berbasis teknologi dan inovasi.¹³³ Sampai tulisan ini dibuat, RPJMD Tangsel 2016–2021 sebagai penguraian detail dari visi-misi Airin masih belum rampung digarap. Kepala Subbidang (Kasubid) Evaluasi dan Pelaporan Bappeda Tangsel, Oman, mengatakan bahwa RPJMD ditargetkan akan selesai pada Agustus 2016 yang secara garis besar diarahkan pada pembangunan fisik dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.¹³⁴

C. Kinerja Airin dalam Mengupayakan Demokratisasi Lokal

Sebagai kota yang belum lama terbentuk, Tangsel pertama kali menyelenggarakan pilkada langsung pada tahun 2010 untuk periode jabatan 2011–2016. Pada Pilkada Langsung 2010 tersebut, Airin maju dan berhasil memenangkan posisi Wali Kota pertama

¹³² “Inilah Visi Misi Pasangan Airin-Benyamin Davnie,” <http://tangselnews.com/inilah-visi-misi-pasangan-airin-benyamin-davnie/> (diakses pada tanggal 13 Juli 2016).

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ “RPJMD 2016-2021 Tangsel Ditargetkan Rampung Agustus,” <http://journaltangsel.com/rpjmd-2016-2021-tangsel-ditargetkan-rampung-agustus.html> (diakses pada tanggal 29 Juli 2016).

hasil pilkada langsung di Tangsel. Berdasarkan informasi dari salah seorang penyelenggara pilkada di Tangsel, tingkat partisipasi pemilih dalam pilkada langsung 2010 tersebut sekitar 57%.¹³⁵ Itu berarti persentase pemilih yang tidak ikut berpartisipasi pun masih terbilang cukup besar, yaitu sebesar 43%. Rendahnya tingkat partisipasi pemilih lebih banyak dijumpai di daerah-daerah perumahan yang kebanyakan dihuni oleh masyarakat yang cenderung berpendidikan tinggi dengan kondisi perekonomian menengah ke atas. Sementara itu, tingkat partisipasi yang tinggi lebih banyak dijumpai pada daerah di luar perumahan, yaitu di daerah-daerah perkampungan dengan pendidikan masyarakatnya yang cenderung lebih rendah serta kemampuan ekonomi menengah ke bawah.¹³⁶ Masyarakat yang tinggal di perumahan rata-rata adalah pendatang yang berasal dari berbagai daerah. Mereka bekerja di Jakarta, namun bertempat tinggal di Tangsel. Kebanyakan para pendatang tersebut hanya membutuhkan kebutuhan administratif berupa alamat tinggal, sementara waktunya banyak dihabiskan di Jakarta untuk bekerja. Oleh karena itu, tidak jarang dari para pendatang tersebut yang kemudian bersikap acuh terhadap berbagai isu atau permasalahan di Tangsel, termasuk penyelenggaraan pilkada langsung. Hal ini tentu saja sangat disayangkan mengingat pemilu merupakan suatu hal yang sangat penting bagi kehidupan berdemokrasi yang menentukan bagaimana sebuah daerah akan dipimpin selama beberapa waktu ke depan oleh pemimpin terpilih hasil Pemilu. Fungsi utama pemilu adalah melegitimasi kewenangan publik dan memberi mandat kepada pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Tidak ada satu pun alternatif yang dapat menggantikan pemilu sebagai cara melegitimasi tindakan para wakil rakyat dalam sebuah sistem politik yang demokratis.¹³⁷

¹³⁵ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS dan B, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Timothy D. Sisk, dkk., *Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan*, (Jakarta: Aamepro, 2002), hlm. 150.

Dalam demokrasi lokal, ada empat hal yang harus dipahami, yaitu *pertama*, partisipasi masyarakat. Peran serta masyarakat lokal merupakan fondasi utama dalam gagasan modern mengenai kewarganegaraan agar demokrasi dapat terwujud dan suara individu dapat didengarkan oleh pemerintah. *Kedua*, adanya proses musyawarah. Demokrasi tidak sekadar pemilu, tetapi juga mencakup dialog yang bermuara pada pencarian solusi bagi permasalahan yang dihadapi masyarakat. Jadi, pemerintah harus berani berhadapan dengan warganya dan menerima masukan bahkan kritik sekalipun. *Ketiga*, perlunya pendidikan politik. Demokrasi lokal memberikan fasilitas bagi tiap-tiap individu masyarakat untuk dapat memperoleh informasi mengenai semua urusan publik. Warga yang terdidik juga membuat demokrasi menjadi lebih mungkin dan efektif, termasuk juga adanya peran masyarakat yang berarti akan mengurangi jurang pemisah antara para elite lokal dan masyarakat. *Keempat*, pemerintah yang baik dan kesejahteraan sosial. Demokrasi yang baik harus menciptakan hubungan yang baik antarwarganya serta dapat membangun masyarakat yang mandiri dan memiliki semangat sosial.¹³⁸

Akan tetapi, dalam pelaksanaan demokrasi lokal juga kerap kali berhadapan dengan berbagai kendala. Permasalahan umum yang dihadapi pemerintah lokal dalam melaksanakan demokrasi lokal, yaitu *pertama*, fungsi pelayanan publik. Melayani rakyat adalah fungsi utama pemerintah lokal, terutama pelayanan yang memerlukan koordinasi lokal, jaringan kerja, infrastruktur atau perencanaan. Di antara beberapa tantangan yang dihadapi oleh pemerintah lokal, yaitu kejahatan, kelangkaan sumber daya terutama masalah air dan sanitasi, pengangguran, lemahnya fasilitas kesehatan, kemacetan lalu lintas dan lain sebagainya. *Kedua*, urbanisasi. Perpindahan masyarakat dari desa ke kota menyebabkan rusaknya lingkungan. Jika pemerintah lokal lemah mengatasinya, masalah baru akan banyak terjadi di perkotaan. Di antara masalah-masalah lingkungan perkotaan yang paling serius

¹³⁸ *Ibid.*, hlm. 15–16.

adalah masalah perbaikan pasokan dan mutu air, pengerukan sampah perkotaan, transportasi, dan pemakaian lahan untuk membangun permukiman yang lebih baik. Negara-negara berkembang dihadapkan pada masalah permukiman liar, atau masyarakat penghuni liar, yang ditandai oleh absennya pelayanan dasar dan infrastruktur. Salah satu tantangan paling berat bagi pemerintah lokal adalah penyediaan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah. *Ketiga*, globalisasi. Kehadiran era globalisasi berdampak pada perubahan di segala sektor kehidupan, baik perubahan di bidang ekonomi, politik, maupun teknologi. Ibarat dua sisi mata uang, globalisasi dapat menciptakan kejahatan super dahsyat, tetapi bisa juga menciptakan perkembangan ekonomi ke arah yang lebih makmur dan mempermudah proses komunikasi yang selama ini tidak pernah dilakukan oleh peradaban sebelumnya. *Keempat*, kemajemukan masyarakat. Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia. Di daerah-daerah lain di dunia semuanya memiliki kemajemukan etnis dan agama.¹³⁹

Ada dua cara untuk memahami demokrasi lokal, yaitu *pertama*, di lembaga-lembaga pemerintahan lokal, seperti wali kota, DPRD, komite-komite, dan pelayanan administratif. *Kedua*, di dalam pengorganisasian dan aktivitas masyarakat. Idealnya, para pejabat lokal dan gerakan-gerakan masyarakat madani bekerja sama dalam hubungann yang saling memperkuat dan mendukung untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang ada serta mencari solusi yang inovatif.¹⁴⁰

Di Tangsel, berdiri begitu banyak CSO. Sejak kepemimpinan Airin, yaitu tahun 2011, hingga saat ini tercatat 171 ormas, LSM, yayasan, dan OKP yang terbentuk.¹⁴¹ Sebelum masa kepemimpinan Airin, apabila ormas hendak memberikan kritik atau masukan kepada pemerintah setempat sering dilakukan dengan cara-cara

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 19–25.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁴¹ Data diperoleh dari Kesbangpolinmas Tangsel, “Daftar Nama Ormas, LSM, Yayasan, dan OKP Kota Tangerang Selatan”.

yang kasar dan kurang sopan, seperti dengan menggebrak meja dan lain sebagainya. Pada saat masa kepemimpinan Airin, melalui Kesbangpolinmas Tangsel, ormas-ormas dibina bagaimana untuk menyampaikan kritik dan masukan dengan cara-cara yang sesuai dengan moto Airin, yaitu cerdas, modern, religius.¹⁴² Mereka diajari konsep baru bahwa ada cara-cara untuk menghidupkan organisasi, misalnya dengan membentuk badan usaha dan mengikuti proyek, seperti yang diungkapkan oleh NR, birokrat Pemkot Tangsel, berikut ini,

“Organisasi oke buat perkumpulannya, terus kemudian badan usahanya CV atau PT. Contohnya pemuda pancasila, mereka punya CV, PT di bidang konstruksi. Saya bilang, cara memberdayakan anggota itu dengan membuat badan usaha. Karena organisasi tidak bisa membuat badan usaha, jadi organisasi itu buat perkumpulannya saja, nah buat menangani proyek pemerintah kan nggak mungkin pakai bendera organisasi.”¹⁴³

Sebagian besar ormas di Tangsel merupakan ormas yang berbasis massa. Semakin besar jumlah massa yang dimiliki, semakin besar pula kekuatannya. Ormas-ormas tersebut sering melakukan demo dengan mengangkat sebuah isu. Untuk meredam aksi tersebut, Airin melalui jajarannya kerap kali menawarkan pemberian dana hibah untuk dibuat suatu proyek oleh ormas-ormas tersebut. Sayangnya, setelah menerima dana hibah, ormas-ormas tersebut kemudian ‘luluh’ dan berhenti melakukan aksi untuk menyuarakan suatu isu yang terjadi. Tidak hanya itu, pertanggungjawaban dari ormas-ormas tersebut mengenai proyek yang menggunakan dana hibah yang diterimanya pun tidak pernah jelas.¹⁴⁴ Sementara di lain pihak, ormas yang

¹⁴² Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan NR, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Kesbangpolinmas Tangsel pada 9 Mei 2016.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.

kurang aktif melakukan aksi cenderung tidak lagi mendapatkan dana hibah dengan alasan adanya aturan dari pemerintah pusat yang memperketat mengenai pemberian dana hibah. Forwani merupakan salah satu ormas yang tidak lagi mendapat dana hibah, sebagaimana informasi dalam petikan wawancara dengan EM, aktivis ormas, berikut ini.

“Tidak, saya berdiri sendiri, dulu kan memang sudah hibah, jadi sekarang sudah tidak ada. Karena kita senang berorganisasi di masyarakat, akhirnya saya pikir *lillahi ta’ala*.”¹⁴⁵

Meskipun terdapat banyak ormas di Tangsel, dari wawancara-wawancara yang dilakukan ke sejumlah pihak,¹⁴⁶ penulis mendapatkan kesan seolah ormas-ormas yang ada kurang terbina dengan baik. Pada kenyataannya, ormas-ormas yang ada jarang yang kemudian memberikan kontribusi riil terhadap pembangunan di Tangsel.¹⁴⁷ Sampai saat ini bahkan belum ada Perda atau Raperda yang mengatur mengenai CSO di Tangsel.¹⁴⁸ Hal tersebut kemudian memunculkan kecurigaan di sebagian kalangan masyarakat bahwa banyaknya ormas-ormas yang terbentuk hanyalah dijadikan “kaki-kaki” pijakan untuk memperluas dan menancapkan kuku kekuasaan. Ormas-ormas tersebut hanyalah menjadi tempat penyaluran dana hibah bansos sebagai modus dinasti politik di Tangsel untuk membangun kekuatan politiknya.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan EM, aktivis ormas, di kantor Forwani pada 10 Mei 2016.

¹⁴⁶ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel; EM, aktivis ormas; serta keterangan dari II dan NMk, aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁴⁷ Keterangan AS, aktivis NGO, di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁴⁸ Keterangan NM, aktivis NGO dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁴⁹ Keterangan AS, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

Hasil kajian yang dilakukan oleh lembaga nirlaba independen di Tangsel, *Tangerang Public Transparency Watch* (TRUTH), mengenai APBD Perubahan Tahun 2015 menunjukkan bahwa drastisnya kenaikan dana hibah pada APBD Perubahan Tahun 2015 yang merupakan usulan dari Pemerintah Kota (selanjutnya disebut dengan Pemkot) Tangsel adalah hal yang tidak masuk akal. Anggaran dana hibah dari yang semula sebesar Rp29.568.000.000 dinaikkan sebesar 256% menjadi Rp105.264.648.518. Terdapat dugaan bahwa hal tersebut hanyalah untuk kepentingan petahana dalam pilkada langsung. Dugaan tersebut didasari oleh beberapa temuan, yaitu *pertama*, pemberian hibah tidak transparan. Siapa saja penerimanya, alamat penerima, serta berapa besarnya tidak dipublikasikan kepada masyarakat melalui *website* resmi Pemkot Tangsel ataupun media lainnya. *Kedua*, kenaikan dana hibah lebih besar dari kenaikan alokasi anggaran pada urusan-urusan pemerintahan wajib. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah serta Surat Edaran Kemendagri No. 900/4627/SJ yang keduanya berintikan bahwa belanja hibah dianggarkan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Sementara itu, terdapat 13 urusan pemerintahan wajib, di antaranya perencanaan pembangunan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, sosial, koperasi, dan usaha kecil menengah, yang tiap alokasi anggarannya lebih kecil dari yang dialokasikan untuk dana hibah. *Ketiga*, perubahan APBD dilakukan pada waktu yang semestinya petahana tidak diperkenankan lagi menggunakan program dan kegiatan yang sumber pendanaannya berasal dari APBD. UU Pilkada No. 8 Tahun 2015 Pasal 71 menyebutkan bahwa 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir, petahana dibatasi kewenangan secara *rigid*, salah satunya yaitu untuk tidak memakai program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBD/uang negara. Ini berarti bahwa Airin-Benyamin sebagai petahana yang maju pada pilkada langsung bulan Desember 2015 seharusnya sangat menghindari pembengkakan penganggaran pada pagu anggaran program dan kegiatan terutama yang berafiliasi terhadap kampanye petahana.

Airin-Benyamin dilantik sebagai Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tangsel periode 2016–2021 pada tanggal 22 April 2011. Dengan demikian, jika dihitung mundur 6 bulan dari tanggal pelantikan tersebut, terhitung tanggal 22 Oktober 2015, Airin-Benyamin semestinya tidak diperbolehkan lagi menggunakan program dan kegiatan pada masa jabatan sebelumnya, yaitu periode 2011–2016, dengan sumber pendanaannya berasal dari APBD. Sementara itu, perubahan APBD baru dilakukan menjelang akhir masa jabatan periode pertama Airin-Benyamin yang mana anggaran pada APBD Perubahan harus mampu dihabiskan untuk program dan kegiatan dalam kurun waktu 2 bulan terakhir, November–Desember 2015. *Keempat*, perubahan APBD tidak memiliki dasar yang jelas karena tidak adanya Rencana Kerja Anggaran (RKA). Padahal RKA dibutuhkan sebagai dasar pembuatan rancangan APBD Perubahan.¹⁵⁰

Sementara itu, guna bisa lebih dekat dan mendengar berbagai keluhan langsung dari warganya, setiap hari Rabu Airin selalu mengadakan acara *open office* di Kantor Wali Kota, mulai dari pagi hingga siang hari. Siapa saja masyarakat boleh untuk datang dan menyampaikan keluhan atau masukannya. Hanya saja, pada praktiknya, yang banyak datang ke acara tersebut berasal dari ormas atau CSO yang ada di Tangsel, sementara masyarakat biasa jarang ada yang hadir dan bahkan tidak mengetahui bahwa ada *open office*. Sampai saat ini belum ada satu pun Perda yang dihasilkan berdasarkan berbagai keluhan atau masukan masyarakat yang disampaikan pada saat kegiatan rutin setiap hari Rabu tersebut.¹⁵¹ Tindak lanjut setelah *open office* terhadap berbagai keluhan dan masukan yang disampaikan hanyalah berupa tindakan yang kasuistik. Misalnya saja ada masyarakat atau LSM yang datang untuk menyampaikan bahwa di tempatnya tidak ada

¹⁵⁰ Data diperoleh dari TA, pegiat pemilu, “Laporan Hasil Kajian TRUTH, ‘APBD Perubahan 2015 Kota Tangerang Selatan Sangat Tendensi Kepentingan Politik Pilkada Petahana.”

¹⁵¹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan SE, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Kesbangpolinmas Tangsel pada 9 Mei 2016.

fasilitas umum (selanjutnya disebut dengan fasum) dan meminta bantuan untuk pendiriannya, apabila ketentuan-ketentuan, seperti misalnya sudah tersedianya lahan yang akan digunakan untuk pendirian fasum di tempat tersebut telah terpenuhi, barulah bantuan pendirian tersebut diberikan. Begitu pula dengan keluhan-keluhan atau masukan lainnya. Tidak ada pengelompokan dan analisis terhadap berbagai keluhan masyarakat yang kemudian dirumuskan menjadi Perda/Perwali/suatu kebijakan dengan bentuk yang jelas dan berkekuatan hukum yang mampu merespons berbagai masalah, keluhan, dan masukan masyarakat.

Dalam pelaksanaan demokrasi lokal, salah satu hal yang menjadi kendala pemerintah daerah adalah mengenai pelayanan publik yang di dalamnya mencakup banyak hal.¹⁵² Begitu pula dengan Tangsel, terlebih kota ini adalah kota yang baru berdiri, tentu saja memiliki banyak pekerjaan rumah terkait pembangunan di berbagai bidang. Pada periode pertama kepemimpinan Airin, fokus pembangunan terkonsentrasi pada perbaikan infrastruktur, seperti jalan dan gedung-gedung sekolah. Sejumlah jalan memang telah mengalami perbaikan-perbaikan. Akan tetapi, dari pengamatan penulis selama berada di Tangsel, perbaikan jalan tersebut tidak disertai dengan drainase yang baik, seperti misalnya jalan dari daerah BSD menuju kantor KPUD Kota Tangsel. Banyak jalan-jalan yang langsung tergenang banjir dengan cepat meskipun hujan turun belum lama. Selain itu, sebagian masyarakat merasa bahwa perbaikan infrastruktur jalan di Tangsel belum dilakukan secara merata. Salah seorang warga lokal yang sejak lahir hingga dewasa tinggal di Tangsel mengatakan bahwa perbaikan jalan tidak ia rasakan terjadi di daerahnya, justru kondisi jalanan kian parah dikarenakan kemacetan yang semakin hari semakin menjadi akibat menjamurnya *cluster-cluster* perumahan baru di Tangsel.¹⁵³ Pelebaran jalan di beberapa ruas jalan di Tangsel justru

¹⁵² Timothy D.Sisk, dkk., *Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan*, hlm. 19.

¹⁵³ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan M, warga lokal Tangsel, di perumahan Villa Amarta pada 15 Mei 2016.

memperparah kemacetan karena terdapatnya tiang-tiang listrik di badan jalan yang belum juga dipindahkan sampai saat ini. Pemkot sering kali berdalih bahwa jalan tersebut adalah jalan provinsi sehingga harus ada koordinasi terlebih dahulu dengan Pemerintah Provinsi (selanjutnya disebut dengan Pemprov) Banten. Namun, yang disayangkan adalah begitu lamanya proses koordinasi tersebut hingga meskipun sudah sekian lama tiang-tiang listrik tersebut belum juga dipindahkan sehingga menambah kesemrawutan. Di pertengahan periode pertama masa kepemimpinan Airin bahkan terdapat sebuah video yang dibuat dan diunggah oleh masyarakat guna menggalang dukungan terhadap petisi perbaikan Jalan Raya Muncul karena sudah begitu banyaknya kecelakaan yang terjadi akibat kondisi jalan yang rusak.¹⁵⁴ Perbaikan kemudian memang dilakukan oleh pemerintah, tetapi perbaikan tersebut hanyalah bersifat sementara karena kualitas yang kurang baik dan tidak memadai, padahal ruas jalan tersebut sering dilalui oleh truk-truk besar yang menyebabkan beban jalan begitu berat. Hal ini mengakibatkan dalam kurun waktu yang tidak lama, jalan yang diperbaiki kembali mengalami kerusakan.

Apabila terdapat pengaduan dari masyarakat, terkadang Airin datang meninjau lokasi dan memerintahkan dinas terkait untuk melakukan perbaikan. Namun, setelah kunjungan tersebut, Airin sering kali tidak memantau lebih lanjut pekerjaan anak buahnya sehingga tidak jarang perbaikan yang dilakukan menjadi terbengkalai atau tidak optimal. Tindakan berupa sanksi tegas pun tidak diberikan Airin kepada para bawahannya di berbagai SKPD yang tidak melaksanakan tugas dengan baik. Hal semacam inilah yang pada akhirnya menyebabkan rasa hormat, patuh, maupun segan terhadap Airin dari para jajarannya di birokrasi menjadi kurang. Mereka seolah cenderung hanya mencari muka di hadapan Airin untuk kepentingannya sendiri.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Keterangan warga dalam video “Ibu Airin & Ibu Atut: Tolong Perbaiki Jln. Raya Muncul #PemimpinTulusJalanMulus,” <https://www.youtube.com/watch?v=zibsmc9L7Fw> (diakses pada 30 Juni 2016).

¹⁵⁵ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.

Kurang maksimalnya kualitas perbaikan infrastruktur rupanya tidak hanya terjadi pada jalanan, tetapi juga pada bangunan sekolah dan bangunan untuk pelayanan kebutuhan dasar lainnya. Pada periode pertama kepemimpinan Airin, pembangunan bangunan untuk layanan dasar seperti gedung sekolah memang mengalami peningkatan secara kuantitas, namun belumlah disertai dengan kualitas yang maksimal.¹⁵⁶

Hal itu diperkuat dengan adanya hasil kajian yang dilakukan oleh Sekolah Antikorupsi (Sakti)¹⁵⁷ Tangerang terhadap pelayanan dasar di Tangsel. Kajian ini dilakukan di 7 kecamatan yang ada di Tangsel. Di antara beberapa hasilnya memperlihatkan bahwa dalam bidang pendidikan, 60% fasilitas perpustakaan sekolah dasar negeri (SDN) dan 90% keadaan toilet SDN dalam keadaan buruk. Begitu juga dalam bidang infrastuktur terkait jalan raya, 75% jalan tidak diperbaiki secara rutin, 93% permintaan perbaikan jalan tidak ditanggapi oleh Pemkot Tangsel, 73% kondisi jalan sering mengalami kecelakaan, 60% jalan tidak memiliki gorong-gorong, serta 73% kondisi saluran air dalam keadaan buruk.¹⁵⁸ Mengingat pendapatan Tangsel yang begitu besar setiap tahunnya, fakta-fakta tersebut tentu saja sangat disayangkan, terlebih hal tersebut juga menunjukkan bahwa program prioritas pembangunan infrastruktur, seperti yang selalu dikatakan Airin pada periode pertama kepemimpinannya, tidak terimplementasikan dengan baik.

Pada periode pertama kepemimpinan Airin, perekonomian Tangsel mengalami peningkatan sebesar 8,99%. Sebesar 85% di antaranya berasal dari sektor swasta yang banyak didominasi

¹⁵⁶ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹⁵⁷ Sekolah Antikorupsi (Sakti) Tangerang merupakan sebuah program pembelajaran yang diinisiasi oleh Truth dan ICW. Harapan dengan adanya program ini yaitu untuk melahirkan generasi muda antikorupsi di Tangerang.

¹⁵⁸ Pers Rilis “Potret Permasalahan Pelayanan Dasar Kota Tangerang Selatan dalam Bidang Kesehatan, Pendidikan dan Infrastruktur (Jalan Raya) serta Pelayanan di 7 Kecamatan” oleh Truth dan Sakti Tangerang, di BSD pada hari Senin, 7 Desember 2015.

oleh perumahan-perumahan dan 15% sisanya berasal dari belanja pemerintah daerah.¹⁵⁹ Di Tangsel banyak berdiri *cluster-cluster* perumahan. Sekitar 50% lebih wilayahnya dipenuhi oleh berbagai perumahan, baik yang berskala besar yaitu perumahan dengan jumlah unit yang banyak maupun yang berskala kecil yaitu perumahan dengan jumlah unit yang sedikit.¹⁶⁰ Meskipun telah terdapat aturan mengenai perizinan pendirian bangunan, pada praktiknya berbagai perumahan terus saja tumbuh menjamur di Tangsel. Bahkan, perumahan yang tidak memenuhi ketentuan seperti penyediaan fasum tetap saja bisa lolos mendapatkan izin. Praktik permainan oknum rupanya terjadi di SKPD terkait. Salah satu pengembang mengaku bahwa dirinya dimintai sejumlah uang di setiap tahapan pengurusan perizinan oleh oknum agar surat izin pembangunannya dapat diproses. Selain itu, lamanya proses perizinan tersebut dikeluarkan juga dikeluhkan oleh pengembang. Proses perizinan justru dirasakan lebih cepat dan baik pada saat Kota Tangsel belum berdiri sendiri. Hal itu diperparah lagi dengan adanya perbedaan perlakuan dari Pemkot kepada pengembang besar yang seolah lebih dianak-emaskan dibandingkan pengembang kecil.¹⁶¹

Saat ini kepemimpinan Airin di Tangsel memasuki periode kedua atau lebih tepatnya menginjak tahun keenam kepemimpinannya setelah berhasil terpilih kembali pada saat Pilkada Langsung Tangsel pada Desember 2015 yang lalu. Dalam kurun waktu tersebut tentunya telah terdapat hal-hal yang dirasakan oleh masyarakat Tangsel. Untuk mengetahui seperti apa penilaian dari masyarakat Tangsel terkait kinerja Airin dalam mendorong demokratisasi lokal, tim meminta kepada sejumlah

¹⁵⁹ Keterangan Airin Rachmi Diany-Benyamin Davnie dalam video “Visi Misi Peserta-Debat Pilkada Tangerang Selatan Seg 1,” <https://www.youtube.com/watch?v=U6-Fzv-jH-4> (diakses pada 30 Juni 2016).

¹⁶⁰ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹⁶¹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dengan R, pengembang perumahan, di kantor pemasaran perumahan The Harvest pada 16 Mei 2016.

masyarakat Tangsel yang berasal dari berbagai kalangan, yaitu terdiri dari SKPD, anggota dewan Tangsel, KPUD, masyarakat biasa, ormas, maupun pelaku usaha untuk memberikan penilaiannya berupa angka terhadap beberapa indikator umum mengenai demokratisasi lokal yang mereka rasakan di Tangsel selama kepemimpinan Airin.¹⁶² Indikator-indikator umum yang digunakan terkait demokratisasi lokal, yaitu:

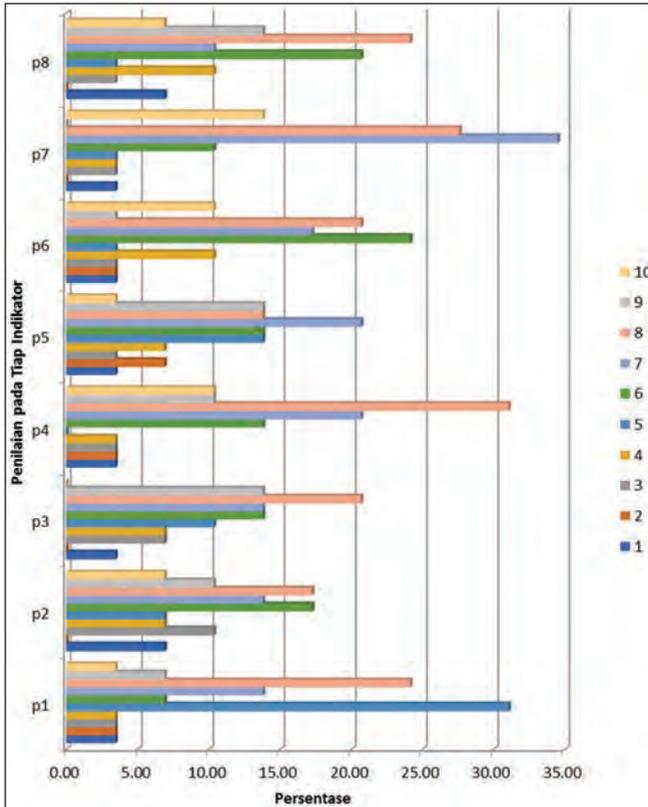
- a. Menyangkut politik:
 - P1: terkait Perda/Perbup/Perwali kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi
 - P2: terkait Perda Perbup/Perwali transparansi informasi dan kebijakan publik
 - P3: terkait relasi politik yang efektif dan profesional antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah
- b. Menyangkut CSO:
 - P4: terkait program yang mendorong kemajuan/memfasilitasi *Civil Society Organisation* (CSO)
- c. Menyangkut akuntabilitas vertikal:
 - P5: terkait mekanisme tanggung jawab dan tanggung gugat antara aparat negara dan masyarakat
 - P6: terkait terciptanya keadilan hukum bagi semua masyarakat secara adil dan setara
 - P7: terkait dorongan semua kelompok masyarakat dapat berpartisipasi secara adil dan setara (tidak ada diskriminasi)

¹⁶² Masyarakat Tangsel yang dijadikan responden untuk memberikan penilaian dipilih dengan metode *purposive sampling*, di mana tim selaku peneliti menentukan langsung siapa saja yang menjadi responden dengan berbagai pertimbangannya tersendiri. Dalam kajian ini, ada 29 masyarakat Tangsel sebagai responden yang terdiri atas 4 orang SKPD, 3 orang anggota DPRD, 3 orang komisioner KPUD, 6 orang masyarakat biasa, 8 orang anggota CSO, serta 5 orang pelaku usaha. Para responden kemudian diminta untuk memberikan nilai dari skala 1 sampai dengan 10 terhadap masing-masing indikator. Nilai 1 menunjukkan nilai yang paling rendah, sedangkan nilai 10 menunjukkan nilai yang paling tinggi.

d. Menyangkut ekonomi dan usaha:

P8: terkait dorongan pada para pelaku ekonomi dapat berkompetisi secara adil dan setara

Hasil penilaian tersebut disajikan dalam Gambar 3.1.



Gambar 3.1 Persentase Penilaian Responden terhadap Indikator Umum Mengenai Demokratisasi Lokal di Kota Tangsel

Secara umum, penilaian yang cukup tinggi diberikan oleh responden terhadap kinerja Airin dalam mendorong demokratisasi lokal di Tangsel. Pada tiap-tiap indikator demokratisasi lokal yang dinilai, sebagian besar responden memberikan setidaknya nilai 6 atau bahkan di atasnya.

Meskipun begitu, terdapat satu indikator, yaitu indikator terkait Perda/Perbup/Perwali mengenai kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi (P1), yang mana selisih antara responden yang memberikan penilaian tinggi dan rendah tidak terpaut terlalu signifikan. Untuk indikator P1 ini, sebanyak 31,03% responden memberikan nilai yang cukup rendah yaitu nilai 5, dan ada sebanyak 13,8% responden yang bahkan memberikan nilai lebih rendah dari 5. Secara keseluruhan, pada indikator P1 terdapat 44,8% dari keseluruhan responden yang memberikan nilai rendah, yaitu kurang dari 6. Hal ini sejalan dengan belum optimalnya kegiatan *open office* untuk mengetahui berbagai keluhan, pengaduan, atau pendapat dari semua kalangan masyarakat yang ada maupun untuk menghasilkan peraturan terkait. Hingga saat ini, di Tangsel belum terdapat Perda maupun Perwali mengenai kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi.

Indikator yang mendapat penilaian tertinggi dari responden, yaitu indikator terkait program yang mendorong kemajuan/memfasilitasi CSO (P4). Sebanyak 86,21% responden memberikan nilai sekurang-kurangnya 6 terhadap indikator ini, dengan sebaran nilai paling banyak berada di angka 8 (31,03% dari keseluruhan responden). Ini kemudian bisa dijelaskan dengan adanya pemberian dana hibah pada CSO atau ormas di Tangsel. Meskipun saat ini di Tangsel belum ada Perda mengenai CSO atau ormas, namun di Tangsel terdapat program untuk pemberdayaan LSM dan ormas.¹⁶³ Praktiknya, program pemberdayaan tersebut bukanlah berupa arahan atau pembinaan dari Airin agar ormas-ormas yang

¹⁶³ Keterangan NM, aktivis NGO, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.



ada dapat saling bekerja sama untuk memberikan kontribusi riil pada pembangunan Tangsel. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, pemberdayaan tersebut lebih berupa memberikan proyek atau dana hibah kepada ormas-ormas agar mereka tidak lagi melakukan aksi mengkritisi pemerintahan Airin.¹⁶⁴

Indikator lain yang juga mendapat penilaian cukup tinggi dari responden, yaitu indikator terkait dorongan pada para pelaku ekonomi untuk dapat berkompetisi secara adil dan setara (P8). Sebanyak 75,86% responden memberikan nilai sekurang-kurangnya 6 terhadap indikator ini, dengan sebaran nilai paling banyak berada di angka 8 (24,14% dari keseluruhan responden). Penilaian yang cukup tinggi ini bisa dipahami dengan adanya relasi atau kedekatan antara Airin dan pengusaha-pengusaha, terutama pengusaha besar di Tangsel.¹⁶⁵

Melihat hasil penilaian dari sejumlah responden tersebut, terlihat dengan jelas adanya kesenjangan antara persepsi atau penilaian yang diberikan dengan fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Berdasarkan penguraian-penguraian sebelumnya, kesenjangan tersebut sangat mungkin terjadi dikarenakan, *pertama*, penduduk Tangsel terbagi dalam dua kelompok, yaitu penduduk lokal dan pendatang, yang mana di antara keduanya terdapat ketimpangan yang signifikan. *Kedua*, peran CSO yang tidak optimal dalam menyuarakan dan memperjuangkan penyelesaian suatu isu. Mereka bahkan tidak memberikan kontribusi yang benar-benar nyata terhadap perubahan serta pembangunan Tangsel ke arah yang lebih positif karena lebih cenderung berorientasi terhadap kepentingan pribadi kelompoknya saja. *Ketiga*, kurangnya rasa hormat dan segan kepada Airin dari para bawahannya di birokrasi yang tidak jarang hanya mencari muka di hadapan Airin untuk kepentingannya sendiri.

¹⁶⁴ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.

¹⁶⁵ Keterangan TA, pegiat pemilu, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 6 Oktober 2016.

Dengan adanya berbagai fenomena seperti yang telah dipaparkan di atas, Airin sebagai Wali Kota seolah kurang mampu dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap kinerja para bawahannya agar bekerja sebagaimana mestinya. Ia semestinya dapat lebih memiliki orientasi dan fokus pada peningkatan kualitas pembangunan dan pelayanan di berbagai bidang kepada seluruh masyarakat Tangsel. Secara pribadi, Airin memang dikenal, diakui, dan dikagumi sebagai sosok yang baik, Wali Kota yang dekat dengan rakyatnya, santun, dan ramah. Namun, sebagai seorang pemimpin, dirinya haruslah memiliki kemampuan koordinasi dan manajerial yang baik. Hal ini yang dirasakan oleh sejumlah pihak bahwa Airin masih kurang dan perlu untuk lebih meningkatkan kemampuannya.¹⁶⁶

D. Kinerja Airin dalam Mengupayakan Kepentingan Praktis Gender

Pada awal wawancara dengan Tim Penelitian Gender dan Politik LIPI, A, birokrat Pemkot Tangsel, menyatakan bahwa Airin selaku Wali Kota Tangsel menaruh perhatian terhadap pemberdayaan perempuan di Tangsel.

“Ibu Wali Kota begitu *concern* sampai-sampai berkata kepada saya agar bagian pemberdayaan perempuan ini diperhatikan, kemudian pada saat itu beliau memanggil saya, ‘Pak A, pemberdayaan perempuan harus, apalagi saya Wali Kotanya harus segera meningkat.’”¹⁶⁷

Airin Rachmi Diany memang dikenal oleh warga Tangsel sebagai Wali Kota yang baik, lembut, dan dekat dengan warganya, termasuk ibu-ibu dan juga anak-anak. Namun,

¹⁶⁶ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Tangsel pada 12 Mei 2016, serta wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dengan R, pengembang perumahan, di kantor pemasaran perumahan The Harvest pada 16 Mei 2016.

¹⁶⁷ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, Birokrat Pemkot Tangsel di kantor BPMPKB Tangsel pada 12 Mei 2016.

apakah kebijakan-kebijakan yang dibuatnya berperspektif atau memperhatikan keadilan gender? Seperti apa kinerja dari seorang Airin Rachmi Diany sebagai perempuan kepala daerah dalam mengupayakan kepentingan praktis gender di wilayahnya atau dalam hal ini di wilayah Kota Tangsel?

Maxine Molyneux mengklasifikasikan kepentingan gender menjadi dua, yaitu kepentingan praktis gender dan kepentingan strategis gender. Kepentingan praktis gender meliputi hal-hal terkait berbagai kebutuhan perempuan untuk memenuhi berbagai peran mereka, seperti sebagai seorang istri, ibu, dan lain sebagainya, kebutuhan akan fasilitas kesehatan yang lebih baik untuk melahirkan serta kebutuhan pendidikan yang lebih baik di sekolah. Sementara itu, kepentingan strategis gender meliputi berbagai hal atau upaya untuk mengeliminasi subordinasi perempuan yang kerap kali menyebabkan terjadinya ketidakadilan gender.¹⁶⁸

Tangsel merupakan salah satu kota yang bertetangga dengan DKI Jakarta dan dihuni oleh banyak pendatang yang berasal dari berbagai macam suku daerah. Di Tangsel, perempuan dan laki-laki tidak ada perbedaan, keduanya memiliki kedudukan yang sama karena pada dasarnya yang membedakan antara perempuan dan laki-laki hanyalah kodrat, seperti misalnya perempuan melahirkan dan menyusui, sementara laki-laki tidak, namun pada hal yang lainnya perempuan dan laki-laki adalah sama.¹⁶⁹ Seperti yang diamanahkan oleh Airin selaku Wali Kota Tangsel kepada BPMPKB Tangsel untuk meningkatkan pemberdayaan perempuan di Tangsel, berbagai upaya dilakukan, seperti misalnya dengan membentuk Gabungan Organisasi Wanita (GOW) pada tahun 2013.¹⁷⁰ GOW merupakan gabungan dari organisasi-organisasi

¹⁶⁸ Maxine Molyneux, *Women's Movements in International Perspective: Latin and Beyond* (Houndsmills: Palgrave, 2001), hlm. 42–45 dan lihat Susan Blackburn, *Women and the State in Modern Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 14–15.

¹⁶⁹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor BPMPKB Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹⁷⁰ *Ibid.*

perempuan yang ada di Tangsel. Sayangnya, meskipun terdapat GOW, pada praktiknya organisasi-organisasi perempuan di Tangsel seolah berjalan sendiri-sendiri, sebagaimana yang diungkapkan oleh EM, aktivis ormas, berikut ini.

“Hanya saling kenal dan ketemu pada saat ada seminar, tetapi visi-misi dan kegiatannya berjalan masing-masing (tidak ada koordinasi atau kerja sama).”¹⁷¹

Hal serupa juga disampaikan oleh aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel bahwa selama ini, sejak tahun 2010, belum pernah diajak atau dilibatkan dalam diskusi-diskusi dengan Airin terkait permasalahan perempuan dan anak. Airin juga kurang melakukan koordinasi untuk menyinergikan organisasi-organisasi perempuan di Tangsel.¹⁷²

Upaya lain untuk meningkatkan pemberdayaan perempuan, seperti dikutip dari wawancara Airin pada *Kompas TV*, dilakukan dengan memberikan kesempatan untuk mengemban suatu tanggung jawab bagi perempuan yang memang memiliki kemampuan.

“Kita terus meningkatkan pemberdayaan perempuan di Tangsel dengan berbagai macam program. Program-program keterampilan perempuan dengan kita sebagai perempuan harus mempunyai keahlian-keahlian yang menunjang tugas kita sebagai seorang ibu, sebagai istri, dan juga sebagai kita bekerja. Dan, untuk di pemerintahan, saya juga berusaha tentunya apabila ada kemampuan dari perempuan itu yang kita dahulukan.”¹⁷³

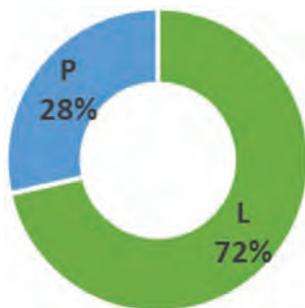
¹⁷¹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan EM, aktivis ormas, di kantor Forwani pada 10 Mei 2016.

¹⁷² Keterangan NMk dan II, aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁷³ Keterangan Airin Rachmi Diany dalam video “Wawancara Airin Rachmi Diany,” <https://www.youtube.com/watch?v=oZ35tBkTu74> (diakses pada 30 Juni 2016).



Pada akhir periode pertama kepemimpinan Airin, jumlah total perempuan yang menduduki jabatan struktural di Kota Tangsel ada sebanyak 222 orang perempuan atau sebesar 28%, sebagaimana tergambar dalam Gambar 3.2.



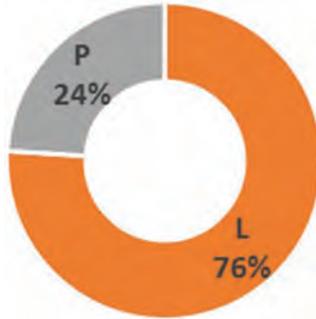
Sumber: Diolah oleh penulis dari data Bappeda Tangsel, "Rekapitulasi Pegawai Pemkot Tangsel Berdasarkan Jabatan per Juli 2015."

Gambar 3.2 Persentase Perempuan yang Menduduki Jabatan Struktural di Kota Tangsel

Meskipun mungkin tidak secara langsung, menurut salah seorang penyelenggara pilkada di Tangsel, setelah kemunculan Airin sebagai Wali Kota pertama di Tangsel menimbulkan suatu perasaan yang "kadung" bagi masyarakat Tangsel, yaitu apabila Wali Kota Tangsel berikutnya tidak perempuan, seolah seperti ada yang kurang. Oleh karena itu, pada Pilkada langsung kedua di Tangsel yang dilaksanakan pada Desember 2015 yang lalu selalu terdapat sosok perempuan di setiap pasangan calon, baik sebagai calon Wali Kota maupun calon Wakil Wali Kota.¹⁷⁴ Sejumlah perempuan juga mulai berada di jajaran legislatif. Berdasarkan hasil Pemilu Legislatif 2014, jumlah perempuan yang berhasil menduduki kursi dewan ada sebanyak 12 dari 50 anggota dewan di Tangsel (24%), sebagaimana dalam Gambar 3.3.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Tangsel pada 11 Mei 2016.

¹⁷⁵ Data diperoleh dari Sekwan DPRD Tangsel, "Personal Data Anggota DPRD Tangsel Hasil Pemilu Legislatif 2014".



Sumber: Diolah oleh penulis dari data Sekwan DPRD Tangsel, “Personal Data Anggota DPRD Tangsel Hasil Pemilu Legislatif 2014.”

Gambar 3.3 Persentase Perempuan Anggota DPRD Kota Tangsel 2014–2019

Sementara itu, terkait program-program yang berkaitan dengan kepentingan praktis gender, seperti kutipan wawancara Airin yang telah disebutkan sebelumnya, Pemkot Tangsel mengadakan program-program keterampilan bagi perempuan yang menunjang tugas-tugasnya sebagai seorang istri, ibu, maupun sebagai seorang perempuan yang bekerja. Hal tersebut diamini oleh A selaku birokrat Pemkot Tangsel. Melalui program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera (P2WKSS), Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, dan Keluarga Berencana (BPMPKB) memberikan pelatihan-pelatihan keterampilan kepada para perempuan, seperti keterampilan menjahit, membuat kue, dan keterampilan di salon. Menurut masyarakat yang telah mengikuti program ini, banyak sekali manfaat yang dirasakan. Selain menambah wawasan dan menambah pengalaman, program P2WKSS sangat dirasakan sekali manfaatnya, terutama untuk mengangkat kemiskinan dan membuka peluang ke depannya. Salah satu contoh pelatihan keterampilan yang diberikan misalnya kursus menjahit. Selain ilmu keterampilan menjahit, peserta pelatihan juga mendapatkan bantuan berupa pemberian mesin jahitnya. Namun, Tr, mantan peserta program P2WKSS Tangsel, mengatakan bahwa program

ini belum mencakup pemberian modal awal, khususnya modal finansial, untuk memulai usaha setelah program kursus usai.

“Keinginan saya setelah pelatihan menjahit, minimal dikasih order, misal buat kerudungan yang gampang lalu dijual ke sini. Ini *mah* tidak ada, modal juga tidak dikasih. Tidak ada yang *modalin* jadi jalan sendiri kalau memang mau, kalau tidak *mah* pada *nganggur aja* itu mesin. Ada juga yang produksi seprai trus *dijualin*. Kalau yang lainnya yang hanya ikut kursus sebatas itu ya cuma tergeletak sebatas menambal baju.”¹⁷⁶

Selain itu, Tr juga menyatakan bahwa bantuan pemasaran terhadap produk usaha kecil pun hanya sebatas saat ada acara pameran yang diselenggarakan Pemkot Tangsel saja, sementara bantuan pemasaran seperti ke supermarket masih dirasa kurang,

“Tidak ada dari Pemkot untuk menengahi supaya usaha kecil terbantu. Ada juga waktu itu ada yang *nawarin* saya rumah makan di BSD bisa taruh disana, tetapi itu pun sama seperti Alfa/Indomaret. Banyak yang minta, tetapi dengan jaminan taruh barang, nanti yang laku baru dibayar, sedangkan UKM tidak punya modalnya. Kita hanya dijembatani untuk bertemu saja, setelah itu ya urusan kita dengan Indomaret atau Alfamart.”¹⁷⁷

Di sisi lain, membahas kepentingan praktis gender juga menyangkut mengenai kekerasan yang marak menimpa perempuan dan anak di berbagai daerah, termasuk di Tangsel. Saat membuka Sosialisasi P2TP2A dengan tema “Peran P2TP2A dalam Menangani Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak” di Eka Hospital BSD Kecamatan Serpong, Jumat, 14 Desember 2012, Wali Kota Airin Rachmi Diany mengatakan sebagai berikut.

¹⁷⁶ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan Tr, mantan peserta program P2WKSS Tangsel dan pegiat kesehatan di Tangsel, di Posyandu Kutilang pada 16 Mei 2016.

¹⁷⁷ *Ibid.*

“Kita mencoba memberikan perlindungan bagi perempuan dan anak di Tangsel. Apalagi kekerasan terhadap perempuan dan anak di Tangsel tergolong tinggi.”¹⁷⁸

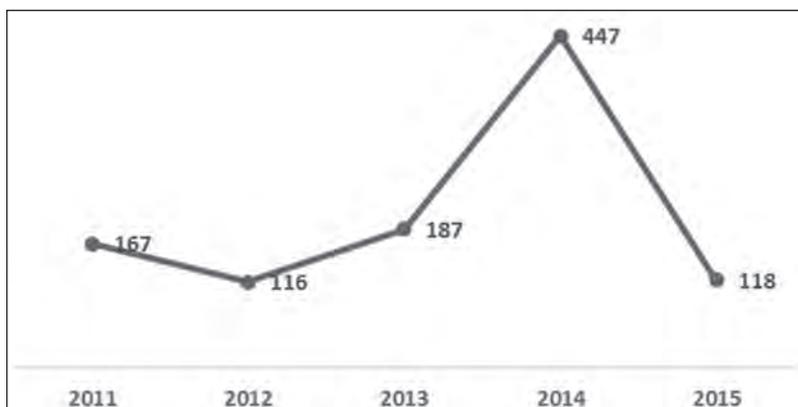
Satgas P2TP2A merupakan Satuan Tugas Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang dibentuk Pemkot Tangsel untuk memberikan advokasi serta menekan kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang kerap menimpa ibu dan anak. Satgas tersebut dibentuk di setiap tingkatan rukun warga (RW) dan di pos pelayanan terpadu (Posyandu) guna memudahkan koordinasi antara P2TP2A dan masyarakat. Satgas P2TP2A Tangsel bahkan sampai pernah mendapatkan rekor MURI karena jumlahnya yang begitu banyak.¹⁷⁹ Namun, meskipun jumlahnya banyak, sosialisasi kepada masyarakat atas adanya Satgas serta apa saja tugas dari Satgas tersebut tampaknya masih kurang banyak dilakukan. Satgas yang telah terbentuk di tingkat RW dan posyandu kurang mendapat arahan jelas mengenai apa saja tugasnya dan bagaimana prosedur jelas untuk menangani apabila ada pengaduan kasus dari masyarakat. Jadi, berjalannya Satgas di setiap RW dan posyandu tergantung dari bagaimana keaktifan dan inisiatif masing-masing pengurus Satgas.¹⁸⁰ P2TP2A Tangsel bahkan tidak memberikan penanganan kepada korban kekerasan berupa bimbingan konseling atau advokasi sebagaimana yang seharusnya dilakukan.¹⁸¹

¹⁷⁸ Keterangan Airin Rachmi Diany dalam artikel *online* “Tekan KDRT, Tangsel Bentuk Satgas P2TP2A,” <http://airinrachmidiany.com/tekan-kdrt-tangsel-bentuk-satgas-p2tp2a/> (diakses pada 13 Juli 2016).

¹⁷⁹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor BPMPKB Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹⁸⁰ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan Tr, mantan peserta program P2WKSS Tangsel dan pegiat kesehatan di Tangsel, di Posyandu Kutilang pada 16 Mei 2016.

¹⁸¹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.



Sumber: Diolah oleh penulis dari data BPMPKB Tangsel, "Data Korban Kekerasan di Tangsel tahun 2011–2015".

Gambar 3.4 Jumlah Kekerasan pada Perempuan & Anak di Kota Tangsel Tahun 2011–2015

Dari Gambar 3.4 terlihat bahwa kurang lebih satu tahun pertama setelah Satgas terbentuk, yaitu pada tahun 2014, jumlah kasus kekerasan pada perempuan dan anak yang dilaporkan sempat mengalami kenaikan. Pada periode itu juga terdapat beberapa titik prostitusi skala kecil yang ditutup, sedangkan yang skala besar kian menjamur.¹⁸² Kemudian, di tahun terakhir periode pertama kepemimpinan Airin, kasus kekerasan yang menimpa perempuan dan anak dapat ditekan dengan cukup signifikan, dari yang sebelumnya tercatat 447 kasus menjadi 118 kasus. Akan tetapi, angka tersebut juga masih dipertanyakan, apakah seluruh kasus kekerasan yang terjadi telah tercatat dengan baik atau sebenarnya ada jauh lebih banyak kasus kekerasan yang terjadi, namun tidak dilaporkan dan tercatat.

¹⁸² Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan EM, aktivis ormas, di kantor Forwani pada 10 Mei 2016 serta keterangan dari AI, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

Meskipun di Tangsel terdapat program-program untuk kepentingan praktis gender, seperti program P2WKSS dan pembentukan satgas, ide atau inisiatif awal program-program tersebut bukanlah berasal dari Airin selaku perempuan kepala daerah ataupun dari para SKPD-nya. P2WKSS misalnya, merupakan program terpadu dari pemerintah pusat untuk terus dijalankan di setiap daerah.¹⁸³ Sementara itu, inisiatif pembentukan Satgas berasal dari keprihatinan Kak Seto selaku tokoh masyarakat atas tingginya kasus kekerasan yang menimpa perempuan dan anak di Tangsel. Ide dari Kak Seto ini kemudian disambut hangat oleh Pemkot Tangsel dan kemudian dibentuklah Satgas.¹⁸⁴

Terkait kesejahteraan masyarakat di bidang pendidikan, Pemkot Tangsel memberikan pendidikan gratis kepada pelajar sampai dengan tingkat SMP dan direncanakan akan dilanjutkan hingga SMA. Sementara pada bidang kesehatan, di Tangsel terdapat program berobat gratis bagi masyarakat Tangsel cukup hanya dengan menunjukkan KTP Tangsel. Selain itu, pembangunan maupun revitalisasi posyandu, puskesmas serta rumah sakit pun banyak dilakukan pada saat kepemimpinan Airin. Bahkan, di Tangsel juga terdapat program pemberian tambahan makanan dan vitamin pada balita berupa biskuit serta makanan pendamping air susu ibu (ASI) secara gratis pada setiap kegiatan rutin posyandu setiap bulannya. Salah seorang warga Kelurahan Jombang, Tr, mengungkapkan berikut ini.

“Dalam pidatonya, Airin terlihat sangat memperjuangkan hak perempuan. Beliau sangat mementingkan perempuan, yaitu perempuan dilindungi dari dalam kandungan sampai meninggal.”¹⁸⁵

¹⁸³ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A dan MA, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor BPMPKB Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹⁸⁴ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan SE, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Kesbangpolinmas Tangsel pada 9 Mei 2016 serta wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A dan MA, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor BPMPKB Tangsel pada 12 Mei 2016.

¹⁸⁵ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan Tr, mantan peserta program P2WKSS Tangsel dan pegiat kesehatan di Tangsel, di

Sampai saat ini, program ini merupakan satu-satunya program inisiatif Airin sebagai bentuk kepedulian dan pemikirannya menyangkut kepentingan praktis gender di wilayahnya.

Kendati demikian, program-program tersebut pada praktiknya tidak terimplementasikan dengan baik. Contohnya seperti pada program berobat gratis. Banyak pasien yang kemudian telantar, bukan karena ketidaktersediaan kamar di RSUD, melainkan akibat kurangnya kualitas pelayanan dari pegawai di rumah sakit kepada pasien pengguna fasilitas program berobat gratis ini.¹⁸⁶ Praktik pelaksanaan yang kurang baik juga ditemui pada program pemberian makanan tambahan pada balita. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI terhadap Dinas Kesehatan Kota Tangsel tahun anggaran 2011, menghasilkan beberapa temuan kerugian keuangan daerah, salah satunya terkait program pemberian makanan tambahan pada balita.¹⁸⁷ Sebanyak 518,4 kg makanan tambahan balita berada di penguasaan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) yang menyebabkan terjadinya kerugian daerah, khususnya potensi hilangnya persediaan makanan tambahan. Hal tersebut terjadi lantaran Kepala SKPD kurang cermat dalam melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang ada dalam penguasaannya serta belum optimal dalam mengoordinasi penyelenggaraan pengelolaan barang habis pakai milik daerah yang ada pada SKPD. Tidak cermatnya inspektorat dalam melakukan pemeriksaan fisik persediaan akhir tahun juga menjadi salah satu penyebab terjadinya kerugian tersebut.¹⁸⁸

Posyandu Kutilang pada 16 Mei 2016.

¹⁸⁶ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.

¹⁸⁷ Data diperoleh dari TA, pegiat Pemilu, “Temuan ‘Kerugian Keuangan Daerah’ oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI terhadap Dinas Kesehatan Kota Tangerang Selatan Sepanjang Tahun 2009, 2010, dan 2011 (Di bawah Kepemimpinan: Dadang, M.Epid.)”

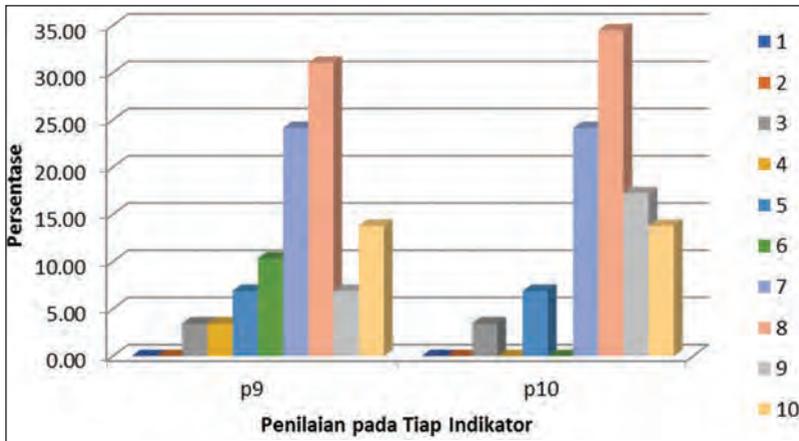
¹⁸⁸ *Ibid.*

Seperti halnya pada bagian kinerja Airin dalam mendorong demokratisasi lokal, tim juga meminta responden untuk memberikan penilaian terkait kinerja Airin dalam mengupayakan kepentingan praktis gender. Adapun indikator-indikator umum yang digunakan terkait kepentingan praktis gender, yaitu:

P9: terkait Perda Perbup/Perwali atau kebijakan yang pro kepentingan perempuan dan anak.

P10: terkait Perda/Perbup/Perwali yang pro pada kesejahteraan rakyat (kesehatan, pendidikan, dll.).

Hasil penilaian tersebut disajikan dalam Gambar 3.5.



Gambar 3.5 Persentase Penilaian Responden terhadap Indikator Umum Mengenai Kepentingan Praktis Gender di Kota Tangsel

Grafik tersebut menunjukkan penilaian yang tinggi dari para responden terhadap kinerja Airin terkait kepentingan praktis gender di Tangsel. Indikator terkait Perda Perbup/Perwali atau kebijakan yang pro kepentingan perempuan dan anak (P9) maupun indikator terkait Perda/Perbup/Perwali yang pro pada kesejahteraan rakyat seperti kesehatan, pendidikan, dll (P10), keduanya banyak mendapatkan nilai sekurang-kurangnya 7 dari para responden, dengan sebaran nilai paling banyak

berada di angka 8 (untuk P9 sebanyak 31,03% dari keseluruhan responden, sedangkan untuk P10 sebanyak 34,48% dari keseluruhan responden). Selama masa kepemimpinan Airin, memang terdapat dorongan untuk menghasilkan perda yang pro terhadap kepentingan praktis gender, meskipun kemudian pada kenyataannya belum disertai dengan eksekusi yang baik.¹⁸⁹ Beberapa perda yang pro kepentingan perempuan dan anak serta pro terhadap kesejahteraan rakyat yang dihasilkan selama masa kepemimpinan Airin sampai saat ini, dapat dilihat dalam Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Perda Terkait Perempuan dan Anak serta Kesejahteraan Rakyat di Kota Tangsel

No.	Nama Perda
1.	Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (Pelayanan Kesehatan, Pendampingan korban, Konseling, Bimbingan rohani, Resosialisasi, dan Pemberdayaan)
2.	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Tangerang Selatan
3.	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Sistem Kesehatan Kota
4.	Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
5.	Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pendidikan Diniyah

Sumber: Diolah oleh Penulis Berdasar Data yang Diperoleh dari NM, Aktivistis NGO.

¹⁸⁹ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.

1. Anggaran untuk Perempuan dan Anak

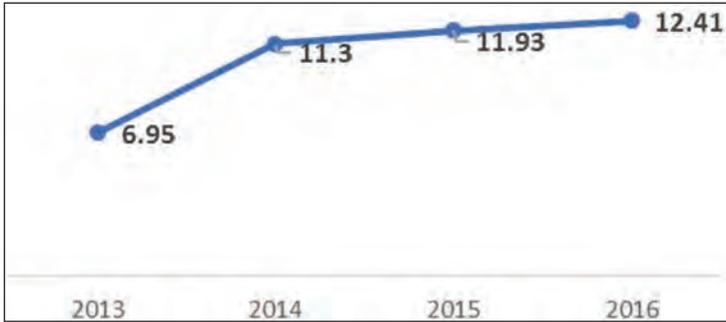
Meskipun telah terdapat beberapa perda yang dihasilkan, jika tanpa disertai dengan program-program yang konkret serta tidak didukung anggaran yang memadai dan responsif gender, tentu saja perda-perda tersebut tidak akan optimal sebagaimana mestinya. Anggaran responsif gender digunakan sebagai analisis untuk mendorong terwujudnya anggaran yang berpihak kepada masyarakat, baik terhadap perempuan maupun laki-laki.¹⁹⁰ Pada kajian yang dilakukan Ardyanti ditegaskan bahwa pada anggaran responsif gender terdapat upaya penyeimbangan antara keinginan politik di level perumusan dan penetapan kebijakan dengan kepentingan birokrasi, baik mencakup ketersediaan sumber daya manusia maupun anggaran.¹⁹¹ Menurut Sharp dan Broomhill, terdapat tiga kategori anggaran belanja pemerintah, yaitu *pertama*, belanja spesifik gender yang merupakan alokasi anggaran bagi kebutuhan spesifik gender tertentu, seperti kebutuhan perempuan, kebutuhan laki-laki, kebutuhan anak perempuan atau anak laki-laki. Sebagai contoh misalnya, program kesehatan laki-laki (contoh: kanker prostat) dan program untuk mengatasi kekerasan pada perempuan. *Kedua*, belanja atau pengeluaran yang mempromosikan kesetaraan gender dalam pelayanan publik. Ini merupakan alokasi anggaran untuk meningkatkan kesetaraan dalam memperoleh kesempatan dalam pekerjaan, seperti misalnya alokasi anggaran untuk program yang mengupayakan adanya kesetaraan perwakilan perempuan pada tingkat manajemen serta pengambil keputusan di semua sektor, upah kerja yang adil, dan kesamaan dalam pelayanan publik. *Ketiga*, belanja umum yang fokus pada perbedaan dampak dari alokasi secara sektoral pada perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki. Kategori alokasi anggaran ini bertendensi terhadap keadilan gender.¹⁹²

¹⁹⁰ Ermi Sri Ardhyanti, *Anggaran Responsif Gender* (Magelang: Pattiro, 2007), hlm. 2.

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁹² Lihat Debbie Budlender, *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsif Budgets*, (London: Commonwealth Secretariat, 2002), hlm. 53–54.





Sumber: Diolah oleh penulis dari data Bappeda Tangsel, "Rekapitulasi Belanja Menurut Urusan Pemerintah Daerah, Organisasi, Program, dan Kegiatan Tahun Anggaran 2013–2016 Pemkot Tangsel."

Gambar 3.6 Alokasi Anggaran APBD untuk Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, dan Keluarga Berencana Kota Tangsel (dalam Miliar Rupiah)

Anggaran belanja yang diperuntukkan bagi BPMPKB Tangsel mengalami kenaikan setiap tahunnya. Akan tetapi, angka ini hanyalah sebagian kecil dari alokasi anggaran belanja langsung pada APBD Tangsel. Seperti misalnya pada tahun 2016, anggaran untuk BPMPKB Tangsel hanya sebesar 0,49%-nya saja atau sebesar Rp12,41 miliar dari total alokasi anggaran belanja langsung pada APBD Tangsel yang mencapai Rp2,49 trilyun. Dari alokasi anggaran yang hanya 0,49% tersebut, anggaran lebih banyak diperuntukkan untuk program terkait keluarga berencana, yaitu sebesar Rp4,39 miliar, serta untuk program non-urusan setiap SKPD sebesar Rp4,48 miliar yang meliputi kegiatan pembinaan, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan aparatur; kegiatan penyediaan dan pemeliharaan barang dan jasa perkantoran; kegiatan penyusunan laporan kinerja keuangan dan neraca aset; serta kegiatan perencanaan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan kinerja program dan kegiatan. Semenatar itu, 28,52% sisanya, yaitu sebesar Rp3,54 miliar dibagi untuk tiga program lainnya, yaitu *pertama*, program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak yang meliputi kegiatan peningkatan kapasitas

dan jaringan kelembagaan perempuan dan anak, serta kegiatan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak; *kedua*, program peningkatan pelayanan bagi program kekerasan terhadap perempuan dan anak yang meliputi kegiatan pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan di daerah; dan *ketiga*, program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan yang meliputi kegiatan pendidikan dan pelatihan peningkatan peran serta dan kesetaraan gender. Dari pemaparan tersebut dapat dikatakan bahwa anggaran Pemkot Tangsel untuk mendukung program pengarusutamaan dan kesetaraan gender masih minim. Begitu pula terkait isu kekerasan pada perempuan dan anak yang juga marak terjadi di Tangsel. Anggaran untuk pelayanan terhadap korban kekerasan ini masih sangat minim atau hanya sebesar Rp1,04 miliar, anggaran ini begitu kecil mengingat pendapatan Kota Tangsel yang bahkan mencapai triliunan rupiah. Salah satu misi Airin, yaitu meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat yang kemudian didetailkan menjadi salah satu sasaran dalam RPJMD 2011–2016, yaitu terjaminnya keadilan gender dalam berbagai program pembangunan, tampaknya masih kurang tecermin pada struktur anggaran Pemkot Tangsel.

Dalam proses penyusunan APBD, Airin selaku perempuan kepala daerah yang diharapkan bisa memberikan perhatian lebih kepada permasalahan perempuan dan anak justru jarang menghadiri rapat penyusunan anggaran bersama DPRD. Ia justru lebih banyak diwakili oleh Wakil Wali Kota atau oleh para SKPD-nya.¹⁹³

E. Penutup

Keterpilihan Airin sebagai kepala daerah pertama di Kota Tangsel dari hasil pilkada langsung menunjukkan keterbukaan daerah ini pada kehadiran perempuan dalam politik lokal. Faktor kekerabatan yang kental menyertai saat kemunculan dan kemenangan Airin

¹⁹³ Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Tangsel pada 12 Mei 2016.



dalam Pilkada Langsung tahun 2010, nyatanya kemudian dibarengi dengan berbagai upaya Airin membangun citra diri yang positif dan dekat dengan warganya hingga ia mampu meraih simpati tersendiri dari warga Kota Tangsel. Dengan rasa simpati ini, Airin bahkan menjadi petahana yang kembali terpilih sebagai Wali Kota Tangsel untuk periode berikutnya, yakni 2016–2020.

Hasil olah kuesioner yang disebarakan kepada sejumlah responden di Tangsel menunjukkan bahwa secara umum, kinerja Airin dalam mengupayakan demokratisasi lokal maupun kepentingan praktis gender telah mendapatkan penilaian yang tinggi. Padahal kalau ditelusuri dengan seksama, penilaian tersebut begitu kontras dengan realita yang ada. Komitmen Airin selaku kepala daerah dalam mendorong dan memperjuangkan kepentingan praktis gender tidak terlihat dalam postur anggaran yang dialokasikan untuk kepentingan perempuan dan anak. Anggaran untuk kepentingan ini hanya mendapat alokasi yang minim, sedangkan permasalahan yang perlu mendapat perhatian dan diselesaikan terkait perempuan dan anak begitu beragam. Selain itu, kuantitas program pembangunan yang dilakukan di berbagai bidang, sampai saat ini, belumlah disertai kualitas yang memadai.

Ketimpangan antara persepsi dan realita tersebut dapat dipahami jika melihat komposisi penduduk Kota Tangsel yang terbelah menjadi 2 kelompok, yakni kelompok penduduk lokal yang cenderung berpendidikan rendah dan kurang kritis serta kelompok penduduk pendatang yang cenderung berpendidikan tinggi namun apatis terhadap sekitar, termasuk terhadap birokrasi dan kebijakan pemerintah daerahnya. Hal ini dapat terjadi karena kurangnya rasa memiliki dari penduduk Tangsel terhadap kotanya, khususnya dari kelompok pendatang. CSO dan birokrasi di Tangsel yang tidak berperan secara optimal sebagaimana seharusnya serta cenderung berorientasi pada kepentingannya masing-masing juga menjadi penjelas adanya ketimpangan tersebut.

Sebagai salah satu kota penyangga Jakarta yang belum lama terbentuk, Kota Tangsel tentunya mempunyai sejumlah

pekerjaan rumah yang harus diselesaikan. Penajaman visi-misi dan pembangunan sinergi dengan segenap CSO maupun jajaran SKPD diperlukan guna menyusun strategi dan program untuk mengatasi berbagai persoalan yang terjadi di Tangsel, termasuk di antaranya persoalan terkait perempuan dan anak.





Daftar Pustaka

Buku

- Ardhyanti, Ermi Sri. *Anggaran Responsif Gender*. Magelang: Pattiro, 2007.
- Blackburn, Susan. *Women and the State in Modern Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Budlender, Debbie. *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsif Budgets*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.
- Molyneux, Maxine. *Women's Movements in International Perspective: Latin and Beyond*. Houndsmills: Palgrave, 2001.
- Sisk, Timothy D., Julie Ballington, Scott A. Bollens, Pran Chopra, Julia Demichelis, dkk. *Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan*. Jakarta: Ameerpro, 2002.

Surat Kabar/Sumber Online

- Ilham. "Inilah Visi Misi Tiga Pasangan Calon di Tangsel." Terakhir dimodifikasi pada Agustus 25, 2015. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/15/08/25/ntnbmn361-inilah-visi-misi-tiga-pasangan-calon-di-tangsel>.
- "Visi dan Misi Hj. Airin Rachmi Diany, S.H., M.H. -Drs.H.Benjamin Davnie#Pilkada2015#PilkadaTangsel#Tangsel". Diakses pada tanggal 16 Oktober 2017. <https://chirpstory.com/li/295627>.
- Kabar Tangsel. "Tekan KDRT, Tangsel Bentuk Satgas P2TP2A." Terakhir dimodifikasi pada Desember 16, 2012. <https://kabartangsel.com/tekan-kdrt-tangsel-bentuk-satgas-p2tp2a/>.
- Kompasiana. "Puncak Keberhasilan Walikota Tangerang Selatan." Terakhir dimodifikasi pada Juni 26, 2015. http://www.kompasiana.com/mul/puncak-keberhasilan-Walikota-tangerang-selatan_55017f96a333117f735134a4.

Suaratangsel.com. “RPJMD 2016-2021 Tangsel Ditargetkan Rampung Agustus.” Terakhir dimodifikasi pada Mei 4, 2016. <https://suaratangsel.com/rpjmd-2016-2021-tangsel-ditargetkan-rampung-agustus/>.

Wawancara

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan A, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor BPMPKB Tangsel pada 12 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Tangsel pada 11 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan B, aktivis NGO di Tangsel, di Carefour Ciputat pada 13 Oktober 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan EM, aktivis ormas, di kantor Forwani pada 10 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan M, warga lokal Tangsel, di perumahan Villa Amarta pada 15 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MA, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor BPMPKB Tangsel pada hari Kamis, 12 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan MS, penyelenggara Pilkada Tangsel, di kantor KPUD Tangsel pada 11 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan NR, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Kesbangpolinmas Tangsel pada 9 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dengan R, pengembang perumahan, di kantor pemasaran perumahan The Harvest pada 16 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan SF, birokrat Pemkot Tangsel, di kantor Kesbangpolinmas Tangsel pada 9 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan T, politikus di DPRD Tangsel, di kantor DPRD Tangsel pada 12 Mei 2016.

Wawancara Kurniawati Hastuti Dewi dan Atika Nur Kusumaningtyas dengan Tr, mantan peserta program P2WKSS Tangsel dan pegiat kesehatan di Tangsel, di Posyandu Kutilang pada 16 Mei 2016.

Diskusi Terfokus

AI, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

AS, aktivis NGO di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

II, aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

NM, aktivis NGO, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

NMk, aktivis sayap organisasi Islam di Tangsel, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Tangsel pada 11 Mei 2016.

TA, pegiat pemilu, dalam diskusi terfokus Tim Gender dan Politik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI di Jakarta pada 6 Oktober 2016.

Sumber Video

Video “Ibu Airin & Ibu Atut: Tolong Perbaiki Jln. Raya Muncul #PemimpinTulusJalanMulus”. Diakses pada 30 Juni 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=zibsmc9L7Fw>.

Video “Visi Misi Peserta–Debat Pilkada Tangerang Selatan Seg 1”. Diakses pada 30 Juni 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=U6-FzvjH-4>.

Video “Wawancara Airin Rachmi Diany”. Diakses pada 30 Juni 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=oZ35tBkTu74>.

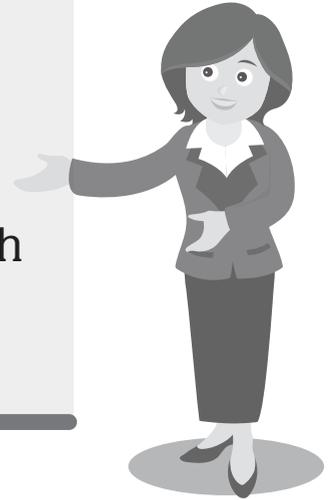
Dokumen

- Bappeda Tangsel. “Rekapitulasi Belanja Menurut Urusan Pemerintah Daerah, Organisasi, Program, dan Kegiatan Tahun Anggaran 2013–2016 Pemkot Tangsel.”
- Bappeda Tangsel. “Rekapitulasi Pegawai Pemkot Tangsel Berdasarkan Jabatan per Juli 2015.”
- BPMPKB Tangsel. “Data Korban Kekerasan di Tangsel tahun 2011–2015”.
- Kesbangpolinmas Tangsel. “Daftar Nama Ormas, LSM, Yayasan, dan OKP Kota Tangerang Selatan”.
- Laporan Hasil Kajian Truth. “APBD Perubahan 2015 Kota Tangerang Selatan Sangat Tendensi Kepentingan Politik Pilkada Petahana”.
- Pers Rilis oleh Truth dan sakti Tangerang. “Potret Permasalahan Pelayanan Dasar Kota Tangerang Selatan dalam Bidang Kesehatan, Pendidikan dan Infrastruktur (Jalan Raya) serta Pelayanan di 7 Kecamatan.” Bertempat di BSD pada 7 Desember 2015.
- Sekwan DPRD Tangsel. “Personal Data Anggota DPRD Tangsel Hasil Pemilu Legislatif 2014”.

BAB 4

Posisi Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki di Tingkat Lokal: Studi Kasus Anna Sophanah

Fathimah Fildzah Izzati



A. Pendahuluan

Bab ini akan mengulas kemunculan Hj. Anna Sophanah (selanjutnya disebut dengan Anna) sebagai Bupati Indramayu, Jawa Barat.¹⁹⁴ Pada bagian awal bab ini, penulis terlebih dahulu menggambarkan kondisi Kabupaten Indramayu secara makro dengan didasarkan pada data-data statistik dan data primer hasil wawancara. Pada bagian berikutnya, kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang memungkinkan kemunculan Anna sebagai perempuan Bupati Indramayu diuraikan secara lebih mendalam dengan menampilkan pula hasil kajian (di antaranya bersumber dari wawancara mendalam dan diskusi terfokus). Kemudian, pada bagian akhir bab ini, penulis menguraikan analisis mengenai posisi Anna sebagai perempuan kepala daerah di Kabupaten Indramayu dengan menggunakan kerangka teori oligarki dari Vedi R. Hadiz

¹⁹⁴ Pada Pilkada 2015, terdapat 35 perempuan yang menang dan menjadi kepala daerah. Di Jawa Barat, ada Cellica (Bupati Karawang) dan Anna Sophanah (Indramayu). Lihat berita “35 calon kepala daerah perempuan menang di Pilkada 2015” oleh Febriana Firdaus; diperoleh dari <http://www.rappler.com/indonesia/115543-perempuan-menang-di-pilkada-2015>, (diakses tanggal 20 Agustus 2016).

dan Richard Robison¹⁹⁵ sebagai kerangka berpikir utama tulisan ini, sebagaimana telah diuraikan pada Bab 1.

Sebelum menjelaskan kondisi sosial politik, ekonomi, dan historis yang memungkinkan kemunculan Anna sebagai perempuan kepala daerah di Kabupaten Indramayu, terlebih dahulu penulis akan menguraikan kondisi Kabupaten Indramayu secara makro.

B. Kondisi Kabupaten Indramayu



Sumber: Tribrata News Indramayu (2016)

Gambar 4.1 Peta Kabupaten Indramayu

Kabupaten Indramayu merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat dengan luas wilayah mencapai 2.099,42 km².¹⁹⁶ Wilayah Kabupaten Indramayu berbatasan dengan Laut Jawa di sebelah utara, dengan Laut Jawa dan Kabupaten Cirebon di sebelah timur, dengan Kabupaten Cirebon di sebelah selatan, serta dengan Kabupaten Majalengka, Kabupaten Sumedang, dan Kabupaten

¹⁹⁵ Richard Robison dan Vedi R. Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: Routledge Curzon, 2004).

¹⁹⁶ Data diperoleh dari situs resmi Pusat Data dan Analisa Pembangunan Jawa Barat <http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/indikator-makro-11.html>, (diakses tanggal 10 Mei 2016).

Subang di sebelah barat.¹⁹⁷ Wilayah administrasi Kabupaten Indramayu sendiri pada tahun 2013 terdiri atas 31 kecamatan (Haurgeulis, Kroya, Gabuswetan, Cikedung, Lelea, Bangodua, Widasari, Kertasemaya, Krangkeng, Karangampel, Juntinyuat, Sliyeg, Jatibarang, Balongan, Indramayu, Sindang, Cantigi, Lohbener, Arahan, Losarang, Kangdanghaur¹⁹⁸, Bongas, Anjatan, Sukra, Gantar, Terisi, Sukagumiwang, Kedokanbunder, Pasekan, Tukdana, dan Patrol)¹⁹⁹, 317 desa, 1.658 rukun warga (RW), dan 6.136 rukun tetangga (RT).²⁰⁰

Dengan cakupan wilayah tersebut, jumlah penduduk Kabupaten Indramayu telah mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat misalnya berdasarkan sensus penduduk tahun 2010, jumlah penduduk Kabupaten Indramayu sebesar 1.663.737 jiwa²⁰¹ dan pada akhir tahun 2013 meningkat menjadi 1.690.977 jiwa, dengan komposisi sebanyak 870,665 (51,49%) penduduk berjenis kelamin laki-laki dan 820.312 penduduk berjenis kelamin perempuan (48,51%).²⁰² Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Indramayu sendiri mencapai angka sebesar 0,45 dengan kepadatan penduduk 829 dan *sex ratio* (L/P) sebesar 106,14.²⁰³ Di akhir tahun 2014, jumlah ini meningkat menjadi 1.708.551 jiwa dengan komposisi laki-laki sebanyak 880.024 jiwa

¹⁹⁷ Data diperoleh dari buku laporan “RPJMD Kabupaten Indramayu” <http://www.bapeda.indramayukab.go.id/data/rpjmd/BAB-II-RPJMD.pdf>, (diakses tanggal 10 Mei 2016).

¹⁹⁸ *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2015* (Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2015), hlm. 39–40.

¹⁹⁹ Data dari “Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di Tingkat Kabupaten Indramayu Model DB-KWK, DB1-KWK, DB2-KWK, dan Model DB5-KWK pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Indramayu tahun 2015”, data diperoleh langsung dari KPUD Indramayu, tanggal 27 April 2016.

²⁰⁰ *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*, (Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2014), hlm. 2.

²⁰¹ Data diperoleh dari tabel data statistik “Jumlah Penduduk Berdasarkan Hasil Sensus Penduduk (SP) di Jawa Barat, 1980-2010”; <http://jabar.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/42>, (diakses tanggal 23 Mei 2016).

²⁰² *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*, hlm. 4.

²⁰³ *Ibid.*

(51,51%) dan perempuan sebanyak 828.527 jiwa (48,49%), dengan *sex ratio* sebesar 106,22. Dari sisi mata pencaharian, mayoritas penduduk Kabupaten Indramayu yang berdomisili di Kabupaten Indramayu bekerja di sektor pertanian dan perikanan-kelautan.²⁰⁴

Jumlah penduduk terbanyak di Kabupaten Indramayu berada di Kecamatan Indramayu, yakni sebesar 6,39% atau sekitar 108.000 jiwa. Karakteristik penduduk di Kabupaten Indramayu sendiri didominasi oleh kelompok usia sekolah, yakni 10–14 tahun (9,85%).²⁰⁵ Dari total 1.690.977 penduduk, hanya 3,77% yang mengenyam pendidikan di tingkat SMA/MA/SMK. Sementara itu, sebesar 67,03% penduduk tidak bersekolah lagi pada tahun 2013.²⁰⁶ Terkait dengan itu, angka jumlah tahun sekolah di Indramayu memang merupakan yang terendah di Jawa Barat dengan total 6,25 tahun dari rata-rata 8,11 tahun lama tahun sekolah di Jawa Barat pada tahun 2013. Ini pun terjadi pada tahun 2010 saat Indramayu menempati angka jumlah tahun sekolah terendah, yakni 5,73 tahun dari rata-rata 8,02 tahun di Jawa Barat. Lebih jauh, hal ini ternyata ini sudah terjadi sejak tahun 2004 ketika angka jumlah tahun sekolah di Indramayu terendah di Jawa Barat dengan hanya 4,8 tahun dari rata-rata 7,20 tahun.²⁰⁷

Kondisi ini dapat dianggap memiliki kaitan dengan kondisi kemiskinan di Indramayu. Jumlah penduduk miskin di Indramayu (per september 2012) ialah sebesar 257.300 jiwa, dengan persentase penduduk miskin sebesar 15,44% dan Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 2,12. Indeks Keparahan Kemiskinan di Indramayu sendiri mencapai 0,44, dengan garis kemiskinan (Rp/

²⁰⁴ Lihat *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2016* diperoleh dari https://indramayukab.bps.go.id/new/website/pdf_publicasi/Kabupaten-Indramayu-Dalam-Angka-2016.pdf, (diakses tanggal 20 Nvemner 2016), hlm. 151–203.

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 5.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Data didapat dari tabel data statistik “*Mean Years School by Regency/City in West Java, 2004–2013*”, didapat langsung dari bagian konsultasi data BPS RI.

kap/bulan) sebesar 325.787.²⁰⁸ Kemudian, angka harapan hidup di Kabupaten Indramayu juga menempati posisi terendah ke-5 di Jawa Barat dengan 64,6 tahun dari rata-rata 67,6 tahun di Jawa Barat pada tahun 2004. Pada tahun 2010, Kabupaten Indramayu menempati urutan ke-6 terendah dalam hal angka harapan hidup dengan 66,82 tahun dari rata-rata 68,02 tahun. Kemudian, pada tahun 2013, angka harapan hidup di Kabupaten Indramayu pun menempati posisi ke-8 terendah, yakni 67,74 tahun dari rata-rata 68,84 tahun.²⁰⁹ Kondisi ini sejalan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Indramayu yang menempati posisi terendah ke-5 pada tahun 2010 dengan 60,86 dari rata-rata 66,15. Kemudian, pada tahun 2014, Kabupaten Indramayu menempati posisi IPM terendah ke-4 di Jawa Barat dengan 63,55 dari rata-rata 68,80.²¹⁰ IPM Kabupaten Indramayu pada tahun 2013 pun merupakan yang terendah dari 27 kabupaten/kota yang ada di Jawa Barat.²¹¹ Selain itu, tingkat melek huruf di Kabupaten Indramayu juga menempati posisi yang terendah di Jawa Barat pada tahun 2004 dengan 74,5 dari rata-rata 90,40 dan di tahun 2010 juga menjadi yang terendah dengan 85,65 dari rata-rata 96,18 di Jawa Barat. Begitu pun di tahun 2013, tingkat melek huruf di Indramayu menempati posisi terendah dengan 86,11 dari rata-rata 96,87 di Jawa Barat.²¹²

Di bidang ketenagakerjaan, secara umum, jumlah tenaga kerja yang mencari kerja dengan lapangan kerja yang tersedia tidak seimbang. Akibatnya lebih banyak warga Indramayu pergi

²⁰⁸ Data diperoleh dari tabel data statistik “Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), Indeks Keparahan Kemiskinan (P2), dan Garis Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota di Jawa Barat, Tahun 2012–2013”; <http://jabar.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/49> (diakses tanggal 23 Mei 2016).

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Data diperoleh dari tabel data statistik “IPM Metode Baru Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten/Kota Tahun 2010–2014”; <http://jabar.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/95> (diakses tanggal 23 Mei 2016).

²¹¹ *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*, hlm. 9.

²¹² Data diolah dari tabel data statistik “*Literacy Rate by Regency/City in West Java, 2004–2013*”; didapat langsung dari bagian konsultasi data BPS RI.

mencari pekerjaan sebagai buruh migran, baik ke luar negeri maupun ke kota lainnya di dalam negeri, dibandingkan bekerja di Kabupaten Indramayu.²¹³ Sebesar 64,11% penduduk Kabupaten Indramayu termasuk dalam angkatan kerja. Jumlah penduduk usia kerja di Kabupaten Indramayu (15 tahun ke atas)²¹⁴ sendiri pada tahun 2013 sebesar 1.238.757 (51,53% laki-laki dan 48,47% perempuan).²¹⁵ Sementara itu, tingkat partisipasi angkatan kerja di Kabupaten Indramayu pada tahun 2011 ialah sebesar 63,09% dan 63,25% pada tahun 2012. Di sisi lain, tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Indramayu berjumlah sebesar 9,63% pada tahun 2013 dari sebelumnya 7,75% pada tahun 2012.²¹⁶

Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa Kabupaten Indramayu merupakan salah satu daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi di Jawa Barat dengan angka harapan hidup serta tingkat melek huruf yang sangat rendah. Selain itu, Kabupaten Indramayu juga memiliki beberapa permasalahan penting, terutama berkaitan dengan kehidupan keseharian perempuan di sana, seperti permasalahan ketenagakerjaan (banyaknya perempuan buruh migran yang bekerja ke luar negeri akibat minimnya ketersediaan lapangan kerja), serta permasalahan kesehatan ibu dan anak (angka kematian ibu/AKI dan angka kematian bayi/AKB). Data yang didapat dari Disnakertransos Kabupaten Indramayu menyebutkan, setidaknya sebanyak 16.156 buruh migran diberangkatkan dari Indramayu ke luar negeri pada tahun 2014 dengan komposisi sebanyak 14.962 buruh migran perempuan dan 1.194 buruh migran laki-laki.²¹⁷ Adapun negara yang paling dituju buruh migran ialah Taiwan, di mana sebanyak 8.103 buruh migran berangkat ke Taiwan pada tahun 2014 dengan komposisi

²¹³ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan IS, pegawai Disnakersostrans Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²¹⁴ Kategori data dari BPS ini penulis nilai problematik mengingat usia 15 tahun masih masuk ke dalam usia pendidikan menengah-menengah atas.

²¹⁵ *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*, hlm. 5.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2015*, hlm. 227.

sebanyak 1.124 buruh migran laki-laki dan 6.979 buruh migran perempuan.²¹⁸

Kemudian, berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Jawa Barat (per 2013), proporsi angka kematian ibu (AKI) di Kabupaten Indramayu merupakan yang tertinggi ketiga di Jawa Barat,²¹⁹ di mana Jawa Barat menyumbang AKI tertinggi di Indonesia dengan menyumbang 50% jumlah AKI.²²⁰ Sementara itu, angka kematian bayi (AKB) di Kabupaten Indramayu merupakan yang tertinggi ketiga di Jawa Barat.²²¹ Kasus kekerasan terhadap perempuan pun terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, dalam hal ini, perdagangan perempuan/*human trafficking* misalnya, tercatat mengalami peningkatan dari 3 kasus yang terproses hingga Pengadilan Negeri Indramayu pada tahun 2010 menjadi 11 kasus pada tahun 2011.²²² Jumlah narapidana terkait kasus kejahatan terhadap anak di Kabupaten Indramayu pun cukup tinggi, yakni sebanyak 58 orang pada tahun 2010, 69 orang di tahun 2011, 83 orang di tahun 2012, 85 orang di tahun 2013, dan 49 orang di tahun 2014.²²³ Selain itu, tingginya angka putus sekolah serta perkawinan dini juga menjadi kondisi yang cukup memprihatinkan ketika bicara mengenai permasalahan yang dialami perempuan di Kabupaten Indramayu,²²⁴ termasuk diungkapkan salah satu

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Data diperoleh dari tabel data statistik “Jumlah Kematian Ibu” dalam Profil Kesehatan Jawa Barat Tahun 2013, <http://diskes.jabarprov.go.id/index.php/arsip/categories/MTEz/profile-kesehatan> (diakses pada tanggal 26 Mei 2016).

²²⁰ Data diperoleh dari berita “Angka Kematian Ibu Tertinggi Ada di Jawa Barat”; <http://health.kompas.com/read/2014/12/05/074000923/Angka.Kematian.Ibu.Tertinggi.ada.di.Jawa.Barat> (diakses tanggal 26 Mei 2016).

²²¹ Data diperoleh dari tabel data statistik “Jumlah Kematian Bayi dan Balita Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2013”, dalam Profil Kesehatan Jawa Barat Tahun 2013. <http://diskes.jabarprov.go.id/index.php/arsip/categories/MTEz/profile-kesehatan>, (diakses pada tanggal 26 Mei 2016).

²²² *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2014* (Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2014), hlm. 129.

²²³ *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2015*, hlm. 133.

²²⁴ Wawancara dengan beberapa informan dari berbagai latar belakang (21–28 April 2016).

akademisi: “...fenomena kemiskinan perempuan di Indramayu, sampai hari ini TKW masih banjir, kawin dini, angka perceraian tinggi, yang menggugat 80% perempuan, ini muaranya adalah kemiskinan.”²²⁵

C. Kondisi Sosial Politik, Ekonomi, dan Historis di Kabupaten Indramayu yang Memungkinkan Kemunculan Anna Sophanah

“Wilayah TKW” atau “Panturaan” adalah kesan pertama yang biasa diberikan ketika orang mendengar kata “Indramayu”. Meskipun demikian, ada kesan lain yang penulis dapatkan ketika melakukan penelitian di kabupaten yang terkenal dengan komoditas mangganya tersebut. “Kota mati” kesan itulah yang penulis dapatkan ketika berjalan menyusuri wilayah Kabupaten Indramayu pada malam hari. Tidak banyak kegiatan yang dilakukan warga Kabupaten Indramayu pada malam hari, jalanan begitu sepi dan lengang serta penerangan pun tidak cukup banyak, bahkan di sepanjang jalanan di pusat kota. Kondisi ini membawa penulis pada beberapa pertanyaan, khususnya yang terkait dengan situasi politik lokal di Kabupaten Indramayu.

Berkaitan dengan hal tersebut, data awal yang penulis dapatkan terkait kondisi politik lokal di Kabupaten Indramayu ialah data mengenai partai politik yang paling berkuasa di sana. Hal tersebut dapat dilihat dari komposisi anggota DPRD Kabupaten Indramayu. Dari 50 anggota DPRD Kabupaten Indramayu, hampir 50%-nya atau sebanyak 24 orang anggota berasal dari Partai Golkar, sementara sisanya, sebanyak 7 orang dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), 5 orang dari Partai Demokrat, 5 orang dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 4 orang dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS), serta masing-masing 1 orang dari Partai Hanura, Partai Gerindra, dan Partai Persatuan

²²⁵ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan D, akademisi, Indramayu, 23 April 2016.



Pembangunan (PPP).²²⁶ Dari data tersebut dapat dikatakan bahwa Partai Golkar merupakan partai politik yang paling berkuasa di Kabupaten Indramayu.

Terkait hal itu, terdapat hal menarik lain dari politik lokal Kabupaten Indramayu. Setidaknya ada tiga hal yang penulis catat mengenai politik lokal di sana. *Pertama*, Bupati Indramayu pertama pasca-Reformasi, yakni H. Irianto Mahfuz Sidik Syaifuddin atau yang biasa dipanggil Yance (selanjutnya disebut dengan Yance), berkuasa selama dua periode berturut-turut pada masa pasca-Reformasi dan merupakan Ketua DPD Golkar Indramayu serta Ketua Ormas Pemuda Pancasila (PP) Indramayu.²²⁷ Seperti diketahui, Pemuda Pancasila merupakan organisasi paramiliter yang memusatkan aktivitasnya dalam menjaga kepentingan bisnis kelas dominan yang berkuasa. *Kedua*, Bupati Indramayu berikutnya pada masa dimulainya Pemilihan Umum Kepala daerah (Pilkada) di daerah (2010–2015) serta Pilkada kedua di Indramayu (2015–sekarang) ialah istri dari Yance, yakni Anna Sophanah. *Ketiga*, meskipun berganti kepemimpinan di bawah Bupati Anna, namun visi-misi serta program yang ditawarkan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Indramayu masih sama dengan ketika Indramayu berada di bawah kepemimpinan suaminya.²²⁸

Ketiga kondisi tersebut menjadi pijakan awal dari kajian lebih lanjut mengenai politik lokal Kabupaten Indramayu. Terlebih, terpilihnya Anna sebagai Bupati Kabupaten Indramayu merupakan fenomena menarik yang penting untuk diteliti lebih lanjut.

²²⁶ Periode 2009–2014. Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, Penyelenggara Pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²²⁷ Kini posisi tersebut telah digantikan oleh anaknya yang bernama Daniel Muttaqin. Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan O, aktivis, Indramayu, 27 April 2016.

²²⁸ Visi “Indramayu Remaja (Religius Maju Mandiri Sejahtera)” yang diusung oleh Anna Sophanah merupakan visi yang sama dengan yang diusung oleh suaminya pada periode sebelumnya. Hal ini juga diakui langsung oleh Anna Sophanah sendiri ketika diwawancara oleh Najwa Shihab dalam acara “Mata Najwa” yang disiarkan stasiun televisi swasta Metro TV.



Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya dari bab ini, Kabupaten Indramayu memiliki permasalahan serius terkait dengan kehidupan perempuan, seperti tingginya AKI dan AKB, rendahnya tingkat melek huruf, tingginya angka putus sekolah, maraknya pernikahan dini, dan sebagainya. Terkait dengan itu, kemunculan Anna sebagai perempuan yang menjabat sebagai bupati perlu dikaji lebih lanjut, apakah kemunculannya dapat mendorong agenda kepentingan praktis gender dan atau kepentingan strategis gender²²⁹ ataukah kemunculannya hanya merupakan duplikasi dari kepentingan politik patriarkat yang telah ada sebelumnya.

Seerti diketahui, pascarezim Orde Baru Soeharto berakhir dan seiring munculnya desentralisasi, banyak perempuan yang muncul sebagai kepala daerah.²³⁰ Desentralisasi memang memungkinkan siapa saja bisa bertarung dalam pilkada, tidak terkecuali perempuan dan dari latar belakang yang sangat beragam.²³¹ Hal ini tentu saja merupakan geliat politik yang positif meskipun dapat dikatakan bahwa masih banyak permasalahan yang tersimpan di dalamnya.²³² Setidaknya ada dua permasalahan yang dapat diidentifikasi berkaitan dengan hal tersebut. *Pertama*, perempuan yang terpilih menjadi kepala daerah sering kali berasal dari kepentingan politik dominan yang berkuasa sehingga pada akhirnya tidak ikut menyelesaikan problem dari relasi kuasa yang telah ada. *Kedua*, kepemimpinan perempuan di daerah sering

²²⁹ Lihat Maxine Molyneux. *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond* (Houndsmills: Palgrave 2001), hlm. 43–50.

²³⁰ Tercatat setidaknya sebanyak 26 perempuan telah terpilih baik sebagai kepala daerah maupun sebagai wakil kepala daerah dalam Pilkada periode 2005–2014. Data diperoleh dari Kurniawati Hastuti Dewi (ed). *Kebangkitan Perempuan Tabanan dalam Politik Lokal* (Tangerang: Mahara Publishing, 2016), hlm. 2.

²³¹ Dalam hal ini, tidak terkecuali pula dari politik kekerabatan yang oligarkis.

²³² Walaupun demikian, identifikasi atas permasalahan ini tidak ditujukan sebagaimana yang ada dalam ungkapan jika perempuan menjadi pemimpin maka perempuan akan dikritik dengan keras, namun jika laki-laki tidak. Identifikasi atas permasalahan ini ditujukan untuk menelusuri permasalahan yang masih ada di dalam fenomena banyaknya perempuan yang menjadi kepala daerah di tengah ketidakadilan yang terus menimpa keseharian kehidupan kaum perempuan itu sendiri.

kali masih jauh dari merepresentasikan kepentingan perempuan, terutama yang selama ini berada di titik yang termarginalisasi (miskin, minim pendidikan, rentan mengalami kekerasan, dan terdomestikasi). Sebaliknya, kepemimpinan perempuan di daerah sering kali masih merupakan perpanjangan tangan dari kepentingan kekuasaan patriarkat yang telah ada sebelumnya.²³³

Kedua hal tersebut tak dapat dielakkan memiliki kaitan yang erat dengan fenomena politik lainnya, yakni menguatnya jejaring oligarki politik di tingkat daerah. Dalam hal ini, adanya jejaring oligarki politik memungkinkan munculnya perempuan sebagai kepala daerah, namun cenderung disertai dengan minimnya kontrol demokratis yang kuat dari aras masyarakat sipil, dalam konteks ini, termasuk gerakan perempuan. Perempuan kepala daerah yang berasal dari jejaring oligarki politik daerah kemudian menjadi representasi dari kepentingan jejaring oligarki tersebut dan sebaliknya, melemahkan posisi kondisi kehidupan keseharian perempuan di daerah yang dipimpinnya, sebagaimana dapat dilihat dari kepemimpinan Ratu Atut Chosiyah di Banten.²³⁴ Menguatnya jejaring oligarki politik di daerah ini di satu sisi mencerminkan wajah lain dari demokrasi pasca reformasi yang terdesentralisasi. Sementara itu, di sisi lain, menguatnya jejaring oligarki politik di tingkat daerah juga mengancam tujuan besar dari gerakan demokrasi yang digagas masyarakat sipil, termasuk gerakan perempuan. Setidaknya semenjak masa Reformasi, politik transformatif mulai dibawa gerakan perempuan²³⁵ dan munculnya

²³³ Ani W. Soetjipto dan Shelly Adelina. *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK*. (Tangerang: Marjin Kiri, 2013), hlm. 45–48.

²³⁴ Ratu Atut Chosiyah muncul dari jejaring oligarki politik yang dibangun oleh Hasan Chohib, ayahnya, di Banten. Posisi kondisi kehidupan keseharian perempuan di daerah yang dipimpinnya begitu lemah. Sebagai ilustrasi, di bawah kepemimpinan Ratu Atut Chosiyah, Banten menjadi salah satu Provinsi termiskin dengan persentase rumah tangga menurut sumber air minum layak terendah di Indonesia pada tahun 2012. Lihat www.depkes.go.id/resources/download/pusdatin/.../banten.pdf, (diakses tanggal 7 Juni 2016).

²³⁵ Ani W. Soetjipto dan Shelly Adelina. *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK*, hlm. 11.

kecenderungan baru yakni menguatnya jejaring oligarki politik di tingkat daerah ini tentunya menghambat kemajuan dari gagasan yang dibawa oleh gerakan perempuan tersebut.

Terkait dengan itu, kemunculan Anna sebagai Bupati Indramayu dipengaruhi kuat oleh fenomena menguatnya jejaring oligarki politik di tingkat daerah, dalam hal ini yang terjadi di Kabupaten Indramayu. Kemenangan Anna pada Pilkada 2015 yang lalu²³⁶ kuat dipengaruhi oleh setidaknya dua faktor. *Pertama*, faktor kuatnya kuasa politik suaminya, Yance. Yance merupakan bupati petahana selama dua periode sekaligus tokoh Golkar dan Pemuda Pancasila di Indramayu. Selama kepemimpinannya di Indramayu, Yance dikenal tidak segan menggunakan kekerasan terhadap siapapun yang beroposisi terhadapnya. “Kalo munculnya ibu Anna itu kan sebenarnya karena faktor suaminya, bukan bagaimana dia mampu melakukan itu,” ungkap K, salah satu informan penelitian. Hal senada juga diungkapkan oleh R, serta hampir semua informan penelitian: “Ada kepercayaan dari masyarakat, pasti itu ada, selebihnya faktor suaminya.”²³⁷ Informan lainnya pun, OS, mengungkapkan hal serupa,

“Yance merupakan kepanjangan Orde Baru. Bupati saat itu adalah tentara, saat itu Yance terpilih dengan 23 suara dari 45 suara. Pada saat itu, PDIP hanya mendapatkan posisi sebagai ketua DPRD. Yance mampu mengondisikan, dia ketua Pemuda Pancasila (PP), Gabungan Pengusaha Seluruh Indonesia (Gapensi) di Indramayu, dia menguasai semua sektor ekonomi di Indramayu. Periode tahun

²³⁶ Kemenangan Anna Sophanah sebagai Bupati Indramayu pada Pilkada 2015 yang lalu misalnya, bukanlah kemenangannya yang pertama. Sebelumnya, Anna Sophanah telah memenangkan Pilkada 2010 dengan angka yang cukup besar. Pada Pilkada 2015 yang lalu, Anna Sophanah bersama pasangan wakil-nya Supendi memperoleh 452.032 suara atau 55,93% dari total suara, mengalahkan lawannya Toto Sucartono dan Rasta Wiguna (diusung oleh PDIP) yang memperoleh 356.166 suara atau 44,07% suara (data dari KPU Indramayu).

²³⁷ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dengan R, Politikus di DPRD Kabupaten Indramayu, 22 April 2016.



2000–2005, yang kita rasakan di daerah lain muncul proses demokratisasi, yang dirasakan di daerah lain ini, tidak terjadi di Indramayu. Semua sektor (birokrasi, ekonomi, dan penguasaan semua *project*) dikuasai oleh Yance.”²³⁸

Kuatnya kuasa politik dari Yance terlihat jelas pada kemenangan Anna dalam dua periode pilkada (2005 dan 2015). Dalam hal ini, meskipun Yance sudah beberapa kali terjerat kasus korupsi²³⁹, namun hal ini tidak memberikan dampak apa pun terhadap kemenangan istrinya di dua periode pilkada tersebut.

Kedua, faktor kuatnya jaringan birokrasi hingga ke tingkat terbawah dalam memenangkan Anna, terutama di daerah-daerah pedesaan. “...Kalau di kota tidak mempan pada birokrasi, kalau di desa takut sama birokrasi. Ancamannya tidak diperbaiki jalan, kesulitan bikin KTP, kesulitan dapat kartu pintar atau KASEP,” ungkap K, informan penelitian.²⁴⁰ Hampir semua informan juga mengungkapkan hal ini. Kuatnya dukungan birokrasi ini, selain dipengaruhi oleh status petahana Anna sendiri, juga kuat dipengaruhi oleh faktor yang pertama, masih kuatnya kuasa politik suaminya di Indramayu. Mengenai jaringan birokrasi ini, salah satunya dapat dilihat dari wilayah kemenangan Anna di 25 kecamatan dari 31 kecamatan pada Pilkada 2015. Sementara itu, 6 kecamatan lainnya (Cantigi, Indramayu dan Jatibarang, Patrol, Sindang dan Tukdana) dimenangkan oleh pasangan lawannya,

²³⁸ Keterangan diperoleh dari OS, Politikus DPR RI, salah satu narasumber dalam Diskusi Terfokus 2 Tim Gender dan Politik, 6 Oktober 2016, di Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.

²³⁹ Lihat misalnya berita “13 Elemen Masyarakat Tuntut Yance Ditahan”; data diperoleh dari <http://www.antikorupsi.org/id/content/13-elemen-masyarakat-tuntut-yance-ditahan>; atau berita “Irianto M.S. Jadi Tersangka Korupsi Pembebasan Lahan”; data diperoleh dari <http://www.antikorupsi.org/id/content/irianto-ms-jadi-tersangka-korupsi-pembebasan-lahan>; dan berita “ICW: 40 Kasus Korupsi Kakap Tertunggak”; <http://www.antikorupsi.org/id/content/icw-40-kasus-korupsi-kakap-tertunggak> (diakses tanggal 7 Juni 2016).

²⁴⁰ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan K, aktivis Indramayu, 25 April 2016.

yakni Toto Sucartono-Rastawiguna yang diusung oleh PDIP.²⁴¹ Adanya selisih suara yang cukup besar di Bongas (13.093), Gantar (9.356), Haurgeulis (10.860), dan Juntinyuat (9.808)²⁴² menunjukkan kuatnya jejaring birokrasi di mana wilayah-wilayah tersebut dikenal sebagai wilayah “aman” dari pasangan Anna-Supendi. “Dari pemilihan bupati 2015, ada 6 daerah yang Bu Anna kalah, di daerah kota, nah itu juga mungkin karena kecerdasan berpolitik. Itu juga sebagai pertimbangan, Indramayu, Sindang, Jati Barang, Patrol, dll. Yang kota kalah, dia menangnya di daerah pinggiran. Karena wakilnya Pak Pendi itu orang kaya di sana, orang terpendang,” ujar M, informan penelitian.²⁴³ Selain itu, “saat kondisi masyarakatnya tingkat pendidikan dan ekonomi rendah, mereka memilih karena mereka takut dan diarahkan oleh tokoh-tokoh di sana”, tutur OS, informan penelitian.²⁴⁴

Di luar kedua faktor tersebut, lemahnya kaderisasi di tubuh Partai Golkar pun tidak dapat disangkal, menjadi faktor lain yang menyebabkan kemenangan Anna. Adapun mengenai tingkat partisipasi pemilih dalam Pilkada Kabupaten Indramayu tahun 2015 dinilai mengalami penurunan dibandingkan tingkat partisipasi pemilih pada Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) pada tahun 2014. Kondisi ini salah satunya dinilai mendapat pengaruh kuat dari faktor geografis penduduk Kabupaten Indramayu yang misalnya banyak bekerja sebagai nelayan sehingga ketika pilkada berlangsung banyak yang sedang melaut atau banyak yang bekerja sebagai buruh migran di luar negeri. M, salah satu informan penelitian mengatakan:

²⁴¹ Data diolah dari “Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di Tingkat Kabupaten Indramayu Model DB-KWK, DB1-KWK, DB2-KWK, dan Model DB5-KWK) pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Indramayu tahun 2015”, data diperoleh langsung dari KPUD Indramayu, tanggal 27 April 2016.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, penyelenggara Pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²⁴⁴ Keterangan diperoleh dari OS, salah satu narasumber dalam Diskusi Terfokus 2 Tim Gender dan Politik, 6 Oktober 2016 di Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.

“60%, itu menurun karena pilpres 63%. Kita lebih rendah dibanding Tasik, Subang, kenapa karena di Indramayu mata pencaharian kebanyakan nelayan, nah nanti bisa dilihat partisipasi di wilayah pertanian dan pesisir. Kita juga penyumbang besar TKI, itu juga memengaruhi di partisipasi. Kecamatan pantai dan bukan pantai bisa kelihatan karena mata pencaharian juga memengaruhi partisipasi.”²⁴⁵

Selain itu, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat Kabupaten Indramayu dalam pilkada juga dipengaruhi oleh masih rendahnya tingkat kesadaran politik masyarakat Kabupaten Indramayu yang berkelindan erat dengan persoalan rendahnya tingkat melek huruf dan pendidikan di sana. M mengatakan,

“...Yang kedua, tingkat kesadaran politik untuk pemilih rasional. Itu juga kan sehingga hasil dari kualitas yang punya pendidikan tinggi kan akan beda. Kami ingin wakil rakyat yang berkualitas tetapi kalau tingkat pendidikan masih rendah kan, ya itu tantangan bagi kami; ... Tingkat pendidikan politik masih pragmatis, kekerabatan masih kuat, belum rasional dalam memilih.”²⁴⁶

Sementara itu, dari sisi Anna sendiri, hampir semua informan penelitian di Indramayu menyatakan bahwa ia tidak memiliki kiprah politik yang cemerlang, selain menjalankan peran sebagai istri bupati, yang secara otomatis kemudian menjadi Ketua PKK.²⁴⁷ Karier politik Anna praktis dimulai ketika ia menjadi anggota DPRD Kabupaten Indramayu periode 2009–2014. Adapun dalam keterlibatannya di berbagai organisasi seperti GOW,

²⁴⁵ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, penyelenggara Pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Lihat Ani W. Soetjipto dan Shelly Adelina. *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK.*, hlm. 9. Hingga saat ini kepemimpinan PKK masih didasarkan pada posisi jabatan publik suami.



kemudian Muslimat NU²⁴⁸, dan sebagainya,²⁴⁹ Anna tidak begitu menunjukkan performa yang membuatnya dapat dilihat sebagai figur kepala daerah di luar dari figur suaminya.²⁵⁰ Selain itu, Anna pun memiliki kendala dalam hal pendidikan, persoalan mengenai latar belakang pendidikannya ini kemudian menjadi satu hal yang diperkarakan oleh lawan politiknya.²⁵¹

Kemudian, berdasarkan keterangan yang diperoleh dari OS²⁵², Anna berasal dari desa yang cenderung agamis. Latar belakang ini kemudian digunakan Yance untuk menutupi kekurangan-kekurangan Anna. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya peraturan perundangan di Indramayu di bawah kepemimpinan Anna yang sarat memunculkan nuansa syariah, seperti perda anti-minuman beralkohol, perda anti-warung remang-remang, dan lain-lain. Fakta ini menarik, mengingat dalam hal ini Yance juga mampu membalikkan kampanye politik di wilayah Islam yang secara umum bicara mengenai pelarangan perempuan menjadi pemimpin.

²⁴⁸ Keterangan didapat dari TH, Politikus DPRD Indramayu, salah satu informan pada saat Diskusi terfokus, tanggal 25 April 2016.

²⁴⁹ Anna Sophanah lahir pada tanggal 23 Oktober 1958. Selama suaminya, Yance, menjadi Bupati Indramayu, Anna aktif menjadi Ketua Penggerak PKK Kabupaten Indramayu. Anna juga pernah menjabat sebagai Ketua Dewan Kerajinan Nasional Daerah (Dekranasda) Kabupaten Indramayu tahun 2000–2010. Penasihat Gerakan Organisasi Wanita (GOW) Kabupaten Indramayu tahun 2000–2010, Ketua DPD KPPG (Golkar) Kabupaten Indramayu tahun 2004–2009 dan Ketua DPD Pengajian Al Hidayah Kabupaten Indramayu tahun 2004–2009. (Keterangan dari RF, pegawai Pemerintah Kabupaten Indramayu pada acara Diskusi Terfokus di Indramayu, 25 April 2016. Dan lihat Dwi Ayu, “Ini Profil dan Kiprah Hj Anna Sophanah untuk Indramayu” 20-10-2015. <http://indramayu.cirebontrust.com/ini-profil-dan-kiprah-hj-anna-sophanah-untuk-indramayu.html>. diakses pada 14 Mei 2016).

²⁵⁰ Hal ini cukup berbeda, misalnya, jika dibandingkan dengan perempuan kepala daerah yang juga berasal dari jejaring oligarki lainnya, seperti Airin Rachmi Diany di Tangerang Selatan (lihat pembahasan pada Bab 3).

²⁵¹ Keterangan didapat dari Diskusi Terfokus pada tanggal 25 April 2016 dan Diskusi Terfokus 2 pada tanggal 6 Oktober 2016, serta dalam berbagai wawancara, salah satunya wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, penyelenggara pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²⁵² Keterangan didapat dari Diskusi Terfokus 2 pada tanggal 6 Oktober 2016 di Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.

Dalam hal ini, Yance mampu membalikkan tradisi itu dengan mengampanyekan istrinya menjadi pemimpin daerah.²⁵³

Dari sisi suara, kemenangan Anna-Supendi atas Toto Sucar-tono-Rastawiguna pada Pilkada 2015 ini sebenarnya menurun dibandingkan yang diperolehnya pada Pilkada 2010 lalu.²⁵⁴ Hal ini disebabkan adanya kekecewaan masyarakat, khususnya yang tinggal di wilayah pusat kota, terhadap kepemimpinan Anna. “Kenapa tidak pilih no.1? Kenapa Toto Rasta? Toto Rasta bukan orang terkenal. Orang pilih Toto Rasta karena tidak suka pada yang ini (no.1).”²⁵⁵ Kemunculan Anna sebagai kepala daerah (bupati) perempuan pertama di Indramayu pun dinilai tidak memberi pengaruh signifikan apa pun bagi kehidupan masyarakat di sana.²⁵⁶ Hal ini kemudian memengaruhi turunnya jumlah suara yang diperoleh Anna pada Pilkada 2015 lalu.

D. Posisi Anna Sophanah dalam Jejaring Oligarki di Tingkat Lokal

Dalam menjelaskan posisi Anna, pada bagian ini akan diuraikan secara singkat mengenai posisi jejaring oligarki yang dibangun Yance di Kabupaten Indramayu. Setelah memerintah sebagai bupati selama dua periode (2001–2010), Yance yang juga merupakan tokoh Golkar dan Pemuda Pancasila di Kabupaten Indramayu mempertahankan kuasa politiknya dengan menjadikan istrinya, Anna, sebagai penerus kekuasaannya sebagai bupati di sana selama dua periode (2010–sekarang). Selain itu, ia juga kemudian menyerahkan Golkar dan Pemuda Pancasila kepada anaknya, yang

²⁵³ Keterangan diperoleh dari OS, salah satu narasumber dalam Diskusi Terfokus 2 Tim Gender dan Politik P2P LIPI, 6 Oktober 2016 di Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.

²⁵⁴ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, penyelenggara Pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²⁵⁵ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan HS, akademisi, Indramayu, 27 April 2016.

²⁵⁶ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan D, akademisi, Indramayu, 23 April 2016.

diwacanakan²⁵⁷ akan menggantikan Anna pada periode berikutnya, Daniel Muttaqien Syafuddin.

1. Persepsi Anna Sophanah Mengenai Posisinya sebagai Perempuan Kepala Daerah

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, kemunculan dan kemenangan Anna dipengaruhi kuat oleh kuasa politik suaminya, Yance. Terkait hal tersebut, dalam sebuah wawancara langsung yang disiarkan secara nasional oleh sebuah stasiun televisi swasta,²⁵⁸ Anna secara terbuka mengungkapkan bahwa pencalonan dirinya sebagai bupati memang didasarkan pada kiprah politik suaminya, dan bukan pada keputusan dirinya sendiri sebagai perempuan dengan gagasan yang hendak dibawa sebagaimana kutipan berikut ini,

“...Berangkat dari pengalaman, tadi yang saya sampaikan, kemudian kami diminta oleh masyarakat untuk menggantikan Pak Yance, karena apa? Mungkin karena selama kepemimpinan Pak Yance dianggap bagus, berpihak kepada masyarakat...”

Kondisi ini kemudian memengaruhi program-program yang diusung Anna dalam pemerintahannya. Dalam wawancara yang disiarkan secara nasional tersebut, Anna mengakui bahwa ia mengusung program yang sama dengan program yang diusung suaminya ketika masih menjabat sebagai Bupati Indramayu. Lebih lanjut, Anna pun mengatakan secara eksplisit bahwa dirinya tidak

²⁵⁷ Berdasarkan keterangan dari hampir semua informan wawancara dan Diskusi Terfokus.

²⁵⁸ Wawancara dengan Anna Sophanah dilakukan oleh Najwa Shihab dalam acara “Mata Najwa” episode “Kuasa Gono Gini” tayang pada tanggal 8 Juni 2012, yang disiarkan di stasiun televisi swasta *Metro TV*. Petikan wawancara dapat disaksikan di antaranya melalui *Youtube Channel* dengan *link*: <https://www.youtube.com/watch?v=8f9cXI3mkAE>; (diakses 30 Agustus 2016). Adapun penulis dan tim tidak berhasil mewawancarai Anna Sophanah secara langsung karena yang bersangkutan tidak bersedia untuk diwawancarai.



memiliki inovasi program dalam menjalankan pemerintahannya dan hanya murni melanjutkan program-program yang telah dijalankan oleh suaminya selama 2 (dua) periode. Padahal, permasalahan yang ada di Kabupaten Indramayu, khususnya permasalahan yang terkait dengan kehidupan perempuan, seperti yang telah dijelaskan pada dua bagian sebelumnya dari bab ini sudah sedemikian parah dan membutuhkan penanganan secepatnya. Terlebih, Anna merupakan bupati perempuan yang secara ideal seharusnya mampu memprioritaskan permasalahan perempuan dalam kebijakan-kebijakannya. Anna dalam sebuah wawancara di salah satu televisi swasta dalam acara “Mata Najwa” menuturkan,

“Karena saya pikir programnya sangat bagus dan ini perlu dilanjutkan... ketika program itu sudah dilaksanakan, kemudian kami tingkatkan kebijakan-kebijakan tentang pendidikan, agama, pendidikan umum... [mengenai inovasi, *keterangan tambahan penulis*] selama ini belum ada ya...”²⁵⁹

Namun, terkait ketiadaan inovasi dalam hal program serta kebijakan sebagaimana diakuinya sendiri, Anna bahkan belum merasa sepenuhnya sebagai bupati, sebagaimana yang ia nyatakan secara eksplisit dalam wawancara yang disiarkan secara nasional tersebut. Berikut tuturan langsung Anna dalam sebuah wawancara di salah satu televisi swasta dalam acara “Mata Najwa”,

“Saya merasa [sebagai bupati, *keterangan tambahan penulis*]... ya itu tadi bisa iya bisa tidak, tergantung dari siapa yang melihat, siapa yang menilai... Masyarakat-masyarakat yang biasa saya temui mereka sudah mengakui bahwa saya bupati.”²⁶⁰

Pernyataan Anna tersebut merupakan pernyataan yang tidak saja menarik, tetapi penting untuk ditelusuri lebih lanjut, untuk

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*



memeriksa apakah Anna memang lahir dari kepentingan jejaring oligarki di tingkat lokal (dalam hal ini jejaring oligarki lokal yang dibangun oleh suaminya di Indramayu) ataukah kepentingan lain di luar itu.

2. Posisi Anna Sophanah sebagai Perempuan Kepala Daerah dalam Jejaring Oligarki di Tingkat Lokal

Sebelum menguraikan lebih lanjut posisi Anna sebagai kepala daerah (Bupati Indramayu) dalam jejaring oligarki di tingkat lokal, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan kembali apa yang dimaksud dengan jejaring oligarki itu sendiri. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, kemunculan Anna sebagai kepala daerah perempuan sangat dipengaruhi oleh faktor kuasa politik suaminya yang begitu kuat di Indramayu. Dalam hal ini, analisis mengenai faktor tersebut dijangkarkan pada jejaring oligarki di tingkat lokal. Sehubungan dengan hal tersebut, kajian ini menggunakan kerangka teori oligarki yang diungkapkan oleh Vedi R Hadiz dan Richard Robison. Dengan menggunakan kerangka ekonomi politik, Hadiz dan Robison mendefinisikan oligarki sebagai hasil kondisi kapitalisme lanjutan di wilayah pinggiran. Konsep oligarki menurut Hadiz dan Robison berkaitan erat dengan relasi kekuasaan (kuasa politik), tidak semata pada sumber daya material (ekonomi). Hadiz dan Robison memandang oligarki sebagai suatu sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan terkonsentrasinya kekayaan dan otoritas serta perlindungan kolektif terhadap keduanya.²⁶¹

Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa berdasarkan pandangan Hadiz dan Robison, oligarki membentuk suatu jejaring kolektif dengan akumulasi sumber daya material (ekonomi) yang melimpah dan juga berkuasa secara politik. Bagi Hadiz dan

²⁶¹ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 35–58 (versi elektronik, diakses via http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0033?seq=1#page_scan_tab_contents , pada tanggal 20 Januari 2016), hlm. 37



Robinson, sebagaimana diuraikan oleh Ford dan Pepinsky, apa yang fundamental dari oligarki ialah sifat kolektif dari oligarki serta hubungan yang saling berkait antara konflik atas kekayaan dan otoritas politik.²⁶² Terkait dengan itu, Hadiz dan Robison kemudian meletakkan perhatian mereka pada disorganisasi dan fragmentasi kelas pekerja serta kelompok oposisi lainnya.²⁶³ Disorganisasi dan fragmentasi ini, menurut Hadiz dan Robison, berkaitan erat dengan penghancuran politik kelas pekerja pada masa Orde Baru Soeharto.²⁶⁴ Desentralisasi yang muncul pasca-Orde Baru juga menjadi konteks dari bangunan teori oligarki yang dibangun oleh Hadiz dan Robison. Mereka memandang bahwa desentralisasi telah menjadi jalan yang efektif bagi kekuasaan politik lama (dari rezim Orde Baru Soeharto) untuk memperluas jejaring mereka hingga ke tingkat lokal. Dalam hal ini, tertib sosial politik yang berlaku pasca-Reformasi tetaplah tertib sosial politik lama (Orde Baru Soeharto), namun bekerja di bawah kendali pasar di balik berbagai institusi demokratis yang baru.²⁶⁵

Kemenangan Anna untuk kedua kalinya dalam pilkada di Kabupaten Indramayu bukanlah suatu hal yang mengejutkan. Sejalan dengan konsep oligarki yang dikemukakan oleh Hadiz dan Robison, kemenangan Anna merupakan kemenangan jejaring oligarki yang telah terbangun di tingkat lokal, dalam hal ini oleh suamiya, Yance yang telah membangun kuasa politik di sana dengan menggunakan otoritas politik yang dimilikinya. Sebagaimana temuan dalam kajian ini, para informan menyatakan

²⁶² Michele Ford dan Thomas B. Pepinsky. "Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political Power and Material Inequality in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 5 (versi elektronik, diakses via http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0001?seq=1#page_scan_tab_contents , pada tanggal 20 Januari 2016), hlm. 5

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Richard Robison dan Vedi R. Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, hlm. 253.

²⁶⁵ Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", hlm. 36

bahwa Yance menjalankan otoritas politiknya²⁶⁶ di Indramayu dengan maksimal, tidak terkecuali dengan melakukan tindakan represif terhadap siapa saja yang menentangnya. Bentuk-bentuk tindakan represif yang dilakukan Yance terhadap para penentangnya pun dilakukan dengan beragam cara, mulai dari intimidasi, pengancaman serta pembubaran diskusi.²⁶⁷ Pegawai negeri sipil (PNS) di Indramayu pun tidak luput dari tindakan represif ini, sebagaimana dikemukakan O, salah satu informan,

“...PNS kalau tidak loyal, akan digantarkan, di-“Gantar”-kan itu, dimutasi ke tempat yang jauh, nah semua PNS itu ketakutan kalau dibilang akan dimutasi ke sana. Jadi sebuah pembuangan ya. Itu yang terjadi.”²⁶⁸

Tindakan represif tersebut kemudian berimplikasi pada tidak adanya kekuatan politik alternatif yang muncul di luar kekuasaan jejaring Yance. Terkait hal ini, OS, salah seorang informan penelitian, menggambarkan Indramayu sebagai daerah yang masih menggunakan pola-pola Golkar di masa Orde Baru Soeharto.²⁶⁹ Hal ini pun senada dengan yang diungkapkan oleh informan lainnya yang tidak bisa disebutkan namanya,

“...yang menarik, di bawah Pak Yance ini bagaimana menciptakan agar semuanya tergantung pada beliau. Mulai dari parpol, dan sebagainya dan sebagainya. Makanya saya katakan tidak ada oposisi yang murni di Indramayu. Walaupun ada, hubungannya proyek dan cuma

²⁶⁶ Baik sebagai mantan bupati dua periode, Ketua DPD Golkar, maupun Ketua Ormas Pemuda Pancasila serta Dewan Penasihat dari Bupati Anna Sophanah.

²⁶⁷ Nama ada pada penulis.

²⁶⁸ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan O, aktivis, Indramayu, 27 April 2016.

²⁶⁹ Keterangan diperoleh dari OS, salah satu narasumber dalam Diskusi Terfokus 2 Tim Gender dan Politik P2P LIPI, 6 Oktober 2016, di Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.

sementara. Yang mengkritik asli hanya yang lepas dari pengaruh kekuasaan tadi.”²⁷⁰

Di sisi lain, desain kekuasaan jejaring oligarki yang dibangun Yance di tingkat lokal ternyata juga tak lepas kaitannya dengan jejaring kuasa oligarki di tingkat pusat. Pencalonan Anna Sophanah sebagai Bupati serta anak mereka, Daniel Muttaqin, sebagai anggota DPR tidak terlepas pula dari pengaruh desain oligarki di tingkat pusat. Dalam konteks ini, perluasan jejaring oligarki hingga ke tingkat daerah tidak terlepas dari kuatnya jejaring oligarki yang telah ada di tingkat pusat, meskipun hubungannya secara langsung sebagai kekuatan yang terkoordinasi belum dapat dibuktikan. Yance dalam salah satu wawancara dalam acara “Mata Najwa” mengatakan,

“...saya menerima dari DPP Partai Golkar bahwa Ibu yang harus menjadi rekomendasinya untuk menjadi calon bupati di Indramayu...”²⁷¹

“...Pada saat itu Pak ketua umum, Pak JK “Kau punya anak?” “Saya bilang ada, Pak Ketum” “Yaudah kau siapkan nanti di DPR RI. Ketika persiapan setelah pilgub, tahun 2009 akan pemilu legislatif, dan dimasukkan oleh Pak JK.”²⁷²

Adanya hubungan bisnis antara Yance dan Jusuf Kalla (JK) dalam kasus PLTU dan juga pencalonan Yance pada Pilkada Jawa Barat periode 2013 yang lalu belum dapat benar-benar dijadikan dasar dari adanya hubungan langsung antara jejaring oligarki yang

²⁷⁰ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan narasumber yang tidak ingin disebutkan namanya (nama ada pada penulis) di Indramayu, 27 April 2016.

²⁷¹ Wawancara dengan Yance dilakukan oleh Najwa Shihab dalam acara “Mata Najwa” yang disiarkan di stasiun televisi swasta *Metro TV*.

²⁷² *Ibid.*



dibangun Yance di tingkat lokal dan jejaring oligarki yang telah ada di tingkat pusat.²⁷³ K, seorang aktivis, mengatakan,

“Jusuf Kalla terlibat di PLTU, dia kan sebatas saksi (Jusuf Kalla). Ditambah lagi, dulu yang dapat pemimpin emas kan Yance oleh JK itu, pemimpin *akhlakul karimah*. *Ngga tau* diri Yance itu, jadi tersangka dan kasus-kasus itu masih jalan.”²⁷⁴

Sementara itu O, aktivis Indramayu, juga mengatakan,

“Katanya Jusuf Kalla juga sebenarnya secara etik tidak dibolehkan menjadi saksi apalagi di bawah sumpah. Tapi faktanya, Jusuf Kalla kemudian meringankan, ya pasti karena semua PLTU-nya... adalah di bawah adeknya atau kakaknya dengan anaknya, makanya semua orang *udah tau*. Makanya paling *ngotot*.”²⁷⁵

Walaupun demikian, adanya hubungan politik yang erat antara Yance dan Jusuf Kalla dapat terlihat di antaranya pada momen kemenangan pasangan Joko Widodo (Jokowi)-Jusuf Kalla pada Pilpres 2014 di Kabupaten Indramayu. Kemenangan Jokowi-JK yang diusung oleh PDIP ini merupakan anomali mengingat dalam Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) 2014, Partai Golkar lah yang menjadi pemenang, di mana Partai Golkar bergabung bersama Partai Gerindra dan beberapa partai lainnya mengusung pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dalam Pilpres 2014.

²⁷³ Terlebih, dalam berbagai berita akhir-akhir ini, dikabarkan bahwa Anna Sophannah dan Yance pindah dari Partai Golkar ke Partai Nasional Demokrat (Nasdem). Lihat berita “Di usung Golkar, Bupati Indramayu Pindah ke NasDem”, diperoleh dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/06/26/058783257/diusung-golkar-bupati-indramayu-pindah-ke-nasdem>, (diakses tanggal 25 Agustus 2016); atau berita “Bupati Indramayu Bergabung ke Nasdem”, oleh Lilis Handayani, diperoleh dari <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/06/26/o9dxy1365-bupati-indramayu-bergabung-ke-nasdem> (diakses pada tanggal 25 Agustus 2016).

²⁷⁴ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan K, aktivis, Indramayu, 25 April 2016.

²⁷⁵ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan O, aktivis, Indramayu, 27 April 2016.

“Di Indramayu yang menang Jokowi. Walaupun di sini basis Golkar, tapi di Indramayu yang menang Jokowi.”²⁷⁶

Kemudian, tidak adanya kekuatan politik tandingan di luar jejaring oligarki Yance di Indramayu akibat tingginya tindakan represif di sana juga berimplikasi pula pada lemahnya kontrol sosial atas politik lokal di Indramayu. Meskipun banyak serikat dan LSM berbasis akar rumput yang bergiat di Kabupaten Indramayu, apa yang disuarakan oleh serikat-serikat dan LSM ini masih sebatas hanya pada tuntutan-tuntutan yang bersifat *basic rights* dan belum beranjak pada konsolidasi yang lebih riil dalam membentuk kekuatan politik tandingan/alternatif di luar jejaring oligarki yang berkuasa di sana. Dengan kata lain, mereka yang mengkritisi kinerja Anna dan bahkan sejak masa suaminya, Yance, memerintah pun tidak selalu melihat akar dari permasalahan yang terjadi di Kabupaten Indramayu berada di wilayah kuasa politik (jejaring oligarkis) yang berlaku di sana. Hal ini terlihat dengan jelas dari berbagai keterangan yang diungkapkan oleh para informan. T, seorang aktivis, mengatakan,

“...Kadang saya mirisnya kenapa sih kalau kita terbuka bareng-bareng ada solusi diselesaikan bareng-bareng *gitu*, kayak masalah AKI/AKB *aja*, dinas kesehatan sama kita *ga* ini, saya selalu *ngomong* kita kan sama membantu masyarakat, ini lagi dorong Pergub kesehatan. yang sangat disayangkan kan pemerintah anti dikritik ya, padahal kan kritik itu membangun kenapa tidak. Dengan dinas kesehatan sudah mulai tahun ini karena kita konsen di AKI/AKB. Kalau pemerintahan *kayaknya ga* mungkin langsung masuk ke rumah sakit apa sih yang di cari.”²⁷⁷

Lebih lanjut, dalam hal menjalankan pemerintahan, posisi Anna sebagai Bupati Indramayu pun berada di bawah kontrol

²⁷⁶ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, penyelenggara Pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.

²⁷⁷ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan T, aktivis, Indramayu, 25 April 2016.



penuh suaminya. Hal ini diungkapkan secara eksplisit oleh Yance dalam sebuah wawancara yang disiarkan secara langsung oleh sebuah stasiun televisi swasta. Yance secara terbuka mengakui bahwa ia bahkan memiliki ruangan khusus di kantor Bupati atau yang lebih sering disebut dengan "pendopo" untuk mengontrol penuh kebijakan-kebijakan serta keputusan yang dibuat oleh istrinya, Anna. Yance dalam wawancara di acara "Mata Najwa" mengatakan,

"...jadi memang begini, seorang bupati tu kadang-kadang ketika mengambil keputusan itu bisa mencelakakan...; itu yang saya khawatirkan. Jangan sampai kemudian saya selamat selama 10 tahun, istri saya kemudian terjatuh pada masalah-masalah hukum yang sebetulnya yang bersangkutan tidak mengerti tentang aturannya..."²⁷⁸

E. Penutup

Kemunculan Anna Sophanah sebagai Bupati Indramayu selama dua periode (2005–2010) dan (2015–sekarang) dapat dilihat sebagai bagian dari perpanjangan kekuasaan jejaring oligarki di tingkat lokal yang dibangun oleh suaminya, Yance. Penggunaan otoritas politik secara maksimal bahkan disertai dengan tindakan represif menjadi ciri kuat dari jejaring oligarki politik yang dibangun oleh Yance di Kabupaten Indramayu. Dengan kata lain, jejaring oligarki yang ada di Indramayu ini dibangun dan dipertahankan dengan menggunakan kekerasan. Konstelasi serta konfigurasi politik di Indramayu pun menjadi penentu dari kuatnya jejaring oligarki Yance di Indramayu yang sarat dengan penggunaan kekerasan tersebut. Kelompok-kelompok marginal yang kuat dalam *daily politics* di sana seperti serikat-serikat rakyat dan LSM-LSM akar rumput belum menjadi kekuatan politik yang signifikan dalam konfigurasi politik Indramayu. Selain ruang

²⁷⁸ Wawancara dengan Yance dilakukan oleh Najwa Shihab dalam acara "Mata Najwa" yang disiarkan di stasiun televisi swasta "Metro TV".

politik dalam desentralisasi yang masih prosedural, secara umum, kelompok-kelompok ini pun cenderung belum begitu memusatkan perhatian mereka pada hal-hal menyangkut politik kekuasaan, termasuk bertarung di ruang politik elektoral seperti Pilkada.

Keterpilihan Anna sendiri pun tidak lepas dari kuatnya faktor pemilih dengan tingkat kesadaran politik yang masih rendah di Kabupaten Indramayu. Dalam hal ini, rendahnya tingkat kesadaran politik masyarakat di Kabupaten Indramayu ini berkelindan erat dengan persoalan rendahnya tingkat melek huruf dan tingkat pendidikan masyarakat Kabupaten Indramayu.

Di sisi lain, secara personal, Anna sendiri cenderung belum mampu untuk menunjukkan kualitas kepemimpinan di luar desain kekuasaan politik yang telah lama dibangun oleh suaminya. Sebagai perempuan kepala daerah, Anna cenderung belum mampu mendorong agenda kebijakan yang berbeda dari yang pernah diusung suaminya selama dua periode kepemimpinan sebelumnya (2001–2010). Upaya untuk mendorong kebijakan yang lebih menysar ke arah terwujudnya kepentingan praktis gender maupun kepentingan strategis gender pun cenderung belum terlihat. Hal ini terlihat dari berbagai persoalan kemiskinan dan berbagai turunannya yang tidak kunjung menunjukkan perubahan yang berarti selama periode kepemimpinan Anna. Persoalan kemiskinan, rendahnya angka harapan hidup dan tingkat melek huruf yang sangat rendah, termasuk persoalan keseharian yang menimpa kehidupan perempuan, seperti tingginya AKI dan AKB, hingga persoalan buruh migran dan kekerasan terhadap perempuan masih menjadi persoalan penting yang harus segera di atasi Anna. Namun, di sisi lain, Anna dikontrol secara kuat oleh suaminya dalam menentukan kebijakan-kebijakan di Kabupaten Indramayu. Dalam hal ini, Anna pun cenderung terlihat tidak memiliki agenda kebijakan politik yang spesifik untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut.



Daftar Pustaka

Buku

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu. *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2014*. Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2014.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu. *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2015*. Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2015.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu. *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*. Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2014.
- Dewi, Kurniawati Hastuti (ed). *Kebangkitan Perempuan Tabanan dalam Politik Lokal*. Tangerang: Mahara Publishing, 2016.
- KPUD Kabupaten Indramayu. Laporan “Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di Tingkat Kabupaten Indramayu Model DB-KWK, DB1-KWK, DB2-KWK, dan Model DB5-KWK) pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Indramayu tahun 2015”.
- Molyneux, Maxine. *Women’s Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Houndsmills: Palgrave. 2001.
- Robison, Richard dan Vedi R. Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon, 2004.
- Soetjipto, Ani W. dan Shelly Adelina. *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK*. Tangerang: Marjin Kiri, 2013.



Jurnal

- Hadiz, Vedi R. dan Richard Robison. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 35–58. Diakses pada tanggal 20 Januari 2016. http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0033?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Ford, Michele dan Thomas B. Pepinsky. "Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political Power and Material Inequality in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 5. Diakses pada tanggal 20 Januari 2016. http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0001?seq=1#page_scan_tab_contents.

Sumber Data Primer

Wawancara

- Wawancara dengan beberapa informan dari berbagai latar belakang (21–28 April 2016).
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan D, akademisi, Indramayu, 23 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan HS, akademisi, Indramayu, 27 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan IS, pegawai Disnakersostrans Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan K, aktivis, Indramayu, 25 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan M, penyelenggara Pemilu Kabupaten Indramayu, 27 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan O, aktivis, Indramayu, 27 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dengan R, Politikus DPRD Kabupaten Indramayu, 22 April 2016.
- Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan T, aktivis, Indramayu, 25 April 2016.



Diskusi Terfokus

Diskusi Terfokus tim Gender dan Politik pada tanggal 25 April 2016 di Kabupaten Indramayu.

Diskusi Terfokus 2 tim Gender dan Politik, Pusat Penelitian Politik LIPI-Jakarta, 6 Oktober 2016.

Sumber Data Sekunder

Wawancara

Wawancara dengan Anna Sophanah dan Yance dilakukan oleh Najwa Shihab dalam acara “Mata Najwa” episode “Kuasa Gono Gini” tayang pada tanggal 8 Juni 2012, yang disiarkan di stasiun televisi swasta Metro TV. Petikan wawancara dapat disaksikan di antaranya melalui *Youtube Channel* dengan *link*: <https://www.youtube.com/watch?v=8f-9cXI3mkAE>; (diakses 30 Agustus 2016).

Data Statistik

Tabel data statistik “*Mean Years School by Regency/City in West Java, 2004-2013*”, didapat langsung dari bagian konsultasi data BPS RI.

Tabel data statistik “*Literacy Rate by Regency/City in West Java, 2004-2013*”; didapat langsung dari bagian konsultasi data BPS RI.

Sumber Data dari Internet

Ayu, Dwi. “Ini Profil dan Kiprah Hj Anna Sophanah untuk Indramayu.” Terakhir dimodifikasi pada Oktober 20, 2015. <http://indramayu.cirebontrust.com/ini-profil-dan-kiprah-hj-anna-sophanah-untuk-indramayu.html>.

Badan Pusat Statistik. “Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi, September 2012.” Terakhir dimodifikasi pada Januari 8, 2013. <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1489>.

- BPS Provinsi Jawa Barat. "IPM Metode Baru Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten/Kota Tahun 2010–2014." Diakses pada Mei 23, 2016. <http://jabar.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/95>.
- BPS Provinsi Jawa Barat. "Jumlah Penduduk Berdasarkan Hasil Sensus Penduduk (SP) di Jawa Barat, 1980–2010." Diakses pada Mei 23, 2016. <http://jabar.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/42>.
- BPS Kabupaten Indramayu. *Kabupaten Indramayu dalam Angka 2016*. Terakhir dimodifikasi pada September 27, 2016. https://indramayukab.bps.go.id/new/website/pdf_publicasi/Kabupaten-Indramayu-Dalam-Angka-2016.pdf, hlm. 151–203.
- Buku laporan "RPJMD Kabupaten Indramayu". Diakses pada tanggal 10 Mei 2016. <https://www.scribd.com/doc/301350125/Bab-II-Rpjmd-Indramayu-2011-2015>; internet.
- Data dan Informasi Kesehatan Provinsi Banten. tanggal tanggal 18 Oktober 2017. <file:///Users/user/Documents/16%20Banten%20-%20Des%2014.pdf>; internet.
- Data dari Pusat Data dan Informasi Kementerian Provinsi Banten, "Data dan Informasi Kesehatan Provinsi Banten". Diakses pada tanggal 7 Juni 2016. www.depkes.go.id/resources/download/pusdatin/.../banten.pdf; internet.
- Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat. "Jumlah Kematian Bayi dan Balita Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2013". Terakhir dimodifikasi pada Mei 25, 2015. <http://diskes.jabarprov.go.id/index.php/arsip/categories/MTEz/profile-kesehatan>.
- Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat. "Jumlah Kematian Ibu dalam Profil Kesehatan Jawa Barat Tahun 2013." Terakhir dimodifikasi pada Mei 25, 2015. <http://diskes.jabarprov.go.id/index.php/arsip/categories/MTEz/profile-kesehatan>.
- Ervia, Eva. "Angka Kematian Ibu Tertinggi Ada di Jawa Barat." Terakhir dimodifikasi pada Desember 5, 2014. <http://health.kompas.com/read/2014/12/05/074000923/Angka.Kematian.Ibu.Tertinggi.ada.di.Jawa.Barat>.
- Firdaus, Febriana. "35 calon kepala daerah perempuan menang di Pilkada 2015." Terakhir dimodifikasi pada Desember 10, 2015. <https://www.rappler.com/indonesia/115543-perempuan-menang-di-pilkada-2015>.



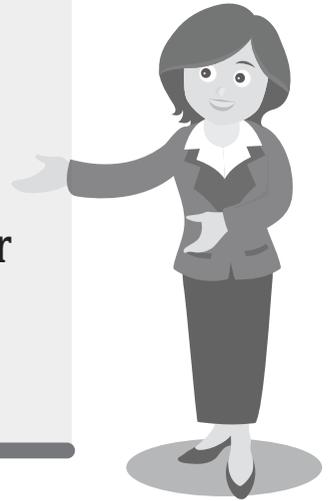
- Handayani, Lilis. “Bupati Indramayu Bergabung ke Nasdem.” Terakhir dimodifikasi pada Juni 26, 2016. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/06/26/o9dxy1365-bupati-indramayu-bergabung-ke-nasdem>.
- Indonesia Corruption Watch. “13 Elemen Masyarakat Tuntut Yance Ditahan.” Diakses pada Juni 7, 2016. <http://www.antikorupsi.org/id/content/13-elemen-masyarakat-tuntut-yance-ditahan>.
- Ivansyah. “Diusung Golkar, Bupati Indramayu Pindah ke Nasdem.” Terakhir dimodifikasi pada Juni 26, 2016. <https://m.tempo.co/read/news/2016/06/26/058783257/diusung-golkar-bupati-indramayu-pindah-ke-nasdem>.
- Pusat Data dan Analisa Pembangunan Jawa Barat. “Kabupaten Indramayu.” Diakses pada Mei 10, 2016. <http://pusdalisbang.jabarprov.go.id/pusdalisbang/indikator-makro-11.html>.
- Savitri, Isma dan Ivansyah. “Irianto M. S. Jadi Tersangka Korupsi Pembebasan Lahan.” Diakses pada Juni 7, 2016. <http://www.antikorupsi.org/en/content/irianto-ms-jadi-tersangka-korupsi-pembebasan-lahan>.
- Septian, Anton. “ICW: 40 Kasus Korupsi Kakap Tertunggak.” Diakses pada Juni 7, 2016. <http://www.antikorupsi.org/id/content/icw-40-kasus-korupsi-kakap-tertunggak>.
- Tribrata News Indramayu. “Peta Wilayah.” Terakhir dimodifikasi pada 1 Agustus 2016. <http://www.tribratanews-polresindramayu.com/p/peta-wilayah.html>.



BAB 5

Kinerja Anna Sophanah dalam Mengupayakan Demokratisasi Lokal dan Kepentingan Praktis Gender

Esty Ekawati



A. Pendahuluan

Pilkada langsung yang dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 2005 telah membuka pintu demokratisasi di tingkat lokal. Sayangnya, pilkada langsung yang sudah berjalan satu dekade ini justru menyuburkan politik kekerabatan yang ada.²⁷⁹ Indramayu menjadi salah satu kabupaten yang berhasil menghadirkan sosok perempuan sebagai kepala daerah, yaitu Anna Sophanah (selanjutnya disebut Anna) sebagai pemenang dalam Pilkada Kabupaten Indramayu tahun 2010. Kemunculan Anna tidak terlalu mengejutkan banyak pihak karena merupakan istri Bupati Indramayu dua periode Irianto M. S. Syafiuddin (Yance) yang telah berkuasa selama 10 tahun.²⁸⁰ Lalu bagaimana kinerja Anna sebagai bupati perempuan yang muncul dari faktor kekerabatan yang kuat

²⁷⁹ Nico Harjanto, "Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia," *Analisis CSIS* 40, No. 2 (2011), hlm. 139

²⁸⁰ Memperoleh perhatian publik karena kasus PLTU Indramayu yang mendera Yance hingga ke Pengadilan Tinggi Jawa Barat dan kekalahan Yance dalam mencalonkan diri sebagai Ketua DPD I Golkar Jawa Barat, Anna Sophanah bahkan berpindah ke Partai Nasdem.

dalam mengupayakan demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender?

Bab ini akan menguraikan kinerja Anna sebagai Bupati Indramayu. Bagian pertama merupakan pendahuluan. Bagian kedua mengulas tentang visi-misi perempuan kepala daerah selama dua periode. Adapun bagian selanjutnya akan mengulas kinerja Anna dalam mengupayakan demokratisasi lokal. Ulasan kinerja ini berdasarkan pengolahan data kuesioner yang dibagikan kepada sejumlah responden dan didukung dengan data statistik dan hasil wawancara dengan narasumber di lapangan. Bab ini juga akan mengulas kinerja Bupati Anna dalam mendorong kepentingan praktis gender.²⁸¹ Indikator penilaian kinerja tersebut antara lain kebijakan/program yang berkaitan dengan perempuan dan anak serta kesejahteraan masyarakat. Penilaian responden terhadap kinerja Bupati Anna dalam hal ini juga didukung dengan hasil wawancara. Sebelum ditutup, tulisan ini akan membahas mengenai pekerjaan rumah yang harus diselesaikan Anna sebagai Bupati Indramayu. Bagian akhir adalah penutup.

B. Visi-Misi Anna Sophanah Mengenai Demokratisasi Lokal dan Kepentingan Praktis Gender

Kehadiran perempuan dalam kancah politik menarik untuk dikaji, tak terkecuali sosok bupati perempuan pertama di Indramayu. Menilik kiprah Anna sebelum menjadi bupati dapat menjadi modal awal dalam memahami sepak terjangnya dalam ranah publik. Saat suaminya menjadi bupati, Anna aktif menjadi Ketua Penggerak PKK Kabupaten Indramayu. Sebagai istri bupati, Anna sudah terbiasa datang ke daerah-daerah dan berdialog dengan masyarakat sehingga bagi masyarakat sosok Anna sudah tidak asing lagi. Selain itu, Anna juga menjabat sebagai Ketua Dewan Kerajinan Nasional Daerah (Dekranasda) Kabupaten Indramayu

²⁸¹ Kepentingan praktis gender muncul untuk merespons kebutuhan secara spesifik dan secara umum, tidak memerlukan tujuan strategis seperti emansipasi perempuan atau kesetaraan gender.

tahun 2000–2010, Penasihat Gerakan Organisasi Wanita (GOW) Kabupaten Indramayu tahun 2000–2010, Ketua DPD KPPG (Golkar) Kabupaten Indramayu tahun 2004–2009, dan Ketua DPD Pengajian Al Hidayah Kabupaten Indramayu tahun 2004–2009.²⁸² Adapun karier politiknya dimulai dengan menjadi anggota DPRD Kabupaten Indramayu periode 2009–2014.

Setelah memenangkan kontestasi Pilkada Kabupaten Indramayu, pemerintahan Anna tahun 2010 dan dilanjutkan pada 2015 mengusung visi “Terwujudnya Masyarakat Indramayu yang Religius, Maju, Mandiri, dan Sejahtera serta Terciptanya Keunggulan Daerah”²⁸³ atau yang dikenal dengan jargon INDRAMAYU REMAJA. Religius dapat diartikan bahwa masyarakat Indramayu diharapkan memiliki tingkat pemahaman dan pengamalan nilai-nilai agama secara baik dan benar sehingga dapat tecermin dalam pola berpikir dan bertindak laku sesuai dengan nilai-nilai agama yang diyakininya. Maju dapat diartikan bahwa masyarakat Indramayu cerdas, terampil, bergerak dinamis, kreatif, inovatif, dan tangguh menghadapi tantangan. Mandiri dapat diartikan bahwa segala sumber daya dapat memenuhi kebutuhan hidup masyarakat Indramayu sehingga sesuai dengan napas dan tujuan hakiki penyelenggaraan otonomi. Adapun sejahtera dapat diartikan bahwa masyarakat Indramayu memiliki rata-rata tingkat pendapatan yang memadai, tingkat pendidikan yang cukup, dan derajat kesehatan yang baik sehingga dapat hidup layak, baik secara fisik maupun nonfisik.²⁸⁴

²⁸² Keterangan dari RF, pegawai Kesbangpol Kabupaten Indramayu, pada acara Diskusi Terfokus di Indramayu, 25 April 2016. Dan lihat Dwi Ayu, “Ini Profil dan Kiprah Hj Anna Sophanah untuk Indramayu”, 20 Oktober 2015. <http://indramayu.cirebontrust.com/ini-profil-dan-kiprah-hj-anna-sophanah-untuk-indramayu.html> (diakses pada 14 Mei 2016).

²⁸³ Terciptanya Keunggulan Daerah merupakan tambahan dalam Visi 2015-2020. Lihat: http://sipd.bangda.kemendagri.go.id/dokumen/uploads/visimisi_181_2016.pdf (diakses pada 16 Oktober 2016).

²⁸⁴ “Ini Profil dan Kiprah Hj Anna Sophanah untuk Indramayu” 20 Oktober 2015. <http://indramayu.cirebontrust.com/ini-profil-dan-kiprah-hj-anna-sophanah-untuk-indramayu.html>, (diakses pada 14 Mei 2016)

Visi INDRAMAYU REMAJA ini bukanlah jargon baru di pemerintahan Anna karena ini merupakan kelanjutan dari visi Bupati Indramayu sebelumnya yang tidak lain adalah suaminya. Hal ini seperti pengakuan Anna dalam suatu wawancara televisi nasional bahwa “... *program sudah dianggap bagus, kenapa tidak dilanjutkan?*”²⁸⁵ Visi tersebut kemudian diwujudkan melalui 7 (tujuh) misi yang terangkum dalam SAPTA KARYA MULIH HARJA. Ketujuh misi tersebut antara lain: (i) Mengembangkan SDM Bermutu berbasis Ajaran agama, ilmu pengetahuan, dan budaya lokal; (ii) Mengelola wilayah secara selaras, lestari, dan optimal; (iii) Meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan daerah berbasis kesetaraan gender; (iv) Memperkuat struktur perekonomian masyarakat; (v) Meningkatkan pendapatan asli daerah; (vi) Menegakkan keamanan dan ketertiban umum; dan (vii) Memantapkan pemerintahan yang baik.²⁸⁶

Sebagai bupati perempuan, tampaknya perhatian Bupati Anna terkait dengan perempuan dan anak tertuang dalam misi ke tiga, yakni Meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan daerah berbasis kesetaraan gender, dengan program pembangunan antara lain: a) meningkatkan kualitas perempuan di bidang pendidikan yang ditunjukkan dengan meningkatnya Angka Partisipasi Sekolah (APS) perempuan; b) meningkatnya kualitas perempuan di bidang kesehatan yang ditunjukkan dengan meningkatnya angka harapan hidup perempuan dan menurunnya Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan; c) semakin terbukanya kesempatan yang luas keterlibatan perempuan dalam pentas politik, pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan; d) semakin terlindungnya tenaga kerja wanita dari tindak kekerasan, khususnya bagi pekerja rumah tangga, baik dalam negeri maupun luar negeri (TKI); e) semakin meningkatnya kesadaran kaum

²⁸⁵ Wawancara Najwa Shihab dengan Anna Sophanah dan Irianto M. S. Syaifuddin dalam acara “Mata Najwa” yang disiarkan oleh *Metro TV*. Link video: <https://www.youtube.com/watch?v=8f9cXI3mkAE> (diakses pada 12 Mei 2016).

²⁸⁶ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Indramayu 2011–2015, bab V, (Pemerintah Kabupaten Indramayu, 2011), hlm. 1–3

perempuan akan hak dan kewajiban sebagai warga negara yang baik.²⁸⁷

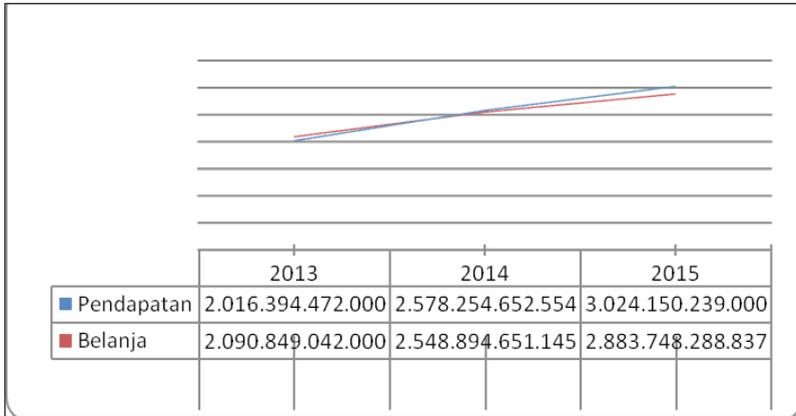
Adapun misi pemerintahan Bupati Anna periode 2015–2020 masih dalam kerangka SAPTA KARYA MULIH HARJA atau tujuh kebijakan strategis dalam mengelola masyarakat kabupaten Indramayu, antara lain (i) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia berbasis ajaran agama, ilmu pengetahuan, teknologi dan budaya lokal; (ii) Meningkatkan kemakmuran masyarakat melalui penguatan lembaga ekonomi kerakyatan serta keserasian industri dan pertanian; (iii) Mengembangkan infrastruktur wilayah dan pengelolaan lingkungan secara selaras, lestari dan optimal; (iv) Meningkatkan peran masyarakat dalam mewujudkan keunggulan daerah yang berbasis kearifan lokal; (v) Mengembangkan reformasi birokrasi dengan mewujudkan pemerintahan yang bersih, profesional dan mengayomi rakyat; (vi) Menguatkan peran pemerintah desa dalam pemberdayaan masyarakat; (vii) Meningkatkan pendapatan asli daerah.²⁸⁸ Sejalan dengan periode sebelumnya, misi pemerintahan Bupati Anna 2015–2020 masih memberikan perhatian terkait perempuan dan anak. Dalam hal ini, program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, ketenagakerjaan serta pendidikan dan kesehatan masuk dalam misi pertama.

Jika melihat misi tersebut, tergambar bahwa Bupati Anna melalui satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait berupaya mendorong kepentingan strategis dan praktis gender. Misi ini dilaksanakan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana dirumuskan dalam misi tersebut, yaitu meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan daerah berbasis kesetaraan gender. Demi mewujudkan upaya tersebut, tentunya perlu didukung oleh postur anggaran yang memadai. Adapun postur

²⁸⁷ *ibid*

²⁸⁸ <http://www.indramayukab.go.id/pemerintahan/visi-misi.html>. (diakses pada 15 November 2016).

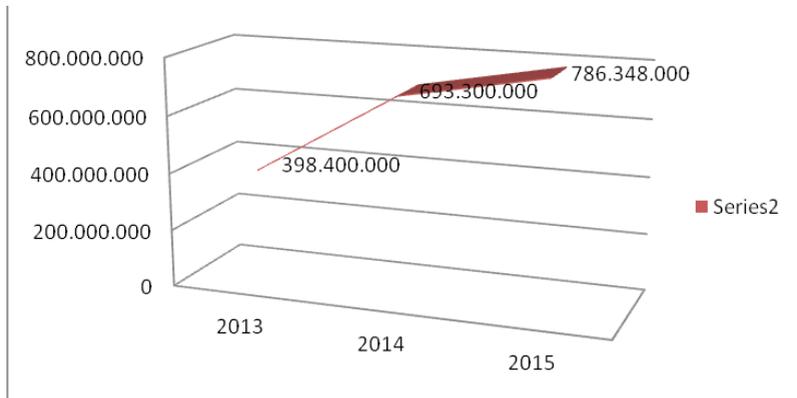
APBD Kabupaten Indramayu tahun 2013, 2014, dan 2015 dapat dilihat dalam Gambar 5.1.



Sumber: Dibuat oleh penulis berdasarkan data Perda Nomor 17 Tahun 2012 tentang APBD Kabupaten Indramayu tahun 2013; Indramayu; Dalam Angka 2015; dan LKPJ 2015.

Gambar 5.1 APBD Kabupaten Indramayu 2013–2015

Berdasarkan tabel di atas, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Kabupaten Indramayu dari tahun ke tahun mengalami kenaikan. Demikian juga dengan anggaran untuk kegiatan pemberdayaan perempuan dan anak melalui Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) Kabupaten Indramayu seperti tersaji dalam Gambar 5.2.



Sumber: Dibuat oleh penulis berdasarkan data Perda Nomor 17 Tahun 2012, Lakip Kab. Indramayu tahun 2014 dan LKPJ tahun 2015.

Gambar 5.2 Anggaran bagi Pemberdayaan Perempuan di Kabupaten Indramayu (Melalui BP2KB)

Terkait dengan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak melalui BP2KB, besaran anggaran pada tahun 2013 sebesar Rp398.400.000. Dari jumlah tersebut, pembiayaan untuk pelatihan SDM pelayanan dan pendampingan korban KDRT serta fasilitasi upaya perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan sebesar Rp70.000.000. Adapun aktivitas sosialisasi *trafficking*, KDRT, pornografi, dan fasilitasi Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dianggarkan sebesar Rp83.500.000.²⁸⁹ Sebagian besar program-program terkait perempuan dan anak yang dijalankan oleh BP2KB berbentuk kegiatan sosialisasi dan penyuluhan. Berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip) Kabupaten Indramayu tahun 2014, pagu anggaran terkait pemberdayaan perempuan tahun 2014

²⁸⁹ Pagu anggaran tersebut untuk membiayai 3 program, yakni: 1) Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak; 2) Peningkatan Peran Serta dan Kesetaraan Gender dalam Pembangunan; 3) Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan perempuan. Lihat: lampiran Perda No. 17 tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013 Kabupaten Indramayu.

mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya, yakni sebesar Rp696.300.000. Dari jumlah tersebut anggaran untuk fasilitasi Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) naik menjadi Rp183.500.000.²⁹⁰ Kenaikan APBD Indramayu tahun 2015 juga diikuti oleh kenaikan anggaran program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yaitu sebesar Rp786.348.000.²⁹¹ Meskipun mengalami kenaikan setiap tahunnya, persentase anggaran bagi perempuan dan anak terbilang masih rendah jika dibandingkan APBD Indramayu dari tahun ke tahun.

Terkait dengan program pemerintah daerah, yakni semakin terbukanya kesempatan yang luas bagi keterlibatan perempuan dalam pentas politik, pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan tampaknya belum maksimal. Hal ini bisa dilihat dari 38 pejabat Eselon IIA dan IIB hanya ada satu posisi yang dipegang oleh perempuan, yaitu Asisten Administrasi Setda Kabupaten Indramayu. Adapun untuk jabatan Eselon IIIA dan IIIB ada 29 perempuan dari 144 posisi. Hanya posisi camat yang belum memiliki representasi perempuan.²⁹² Padahal jika melihat misi Pemkab Indramayu, yakni meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan, selayaknya representasi perempuan dalam pemerintahan bisa lebih ditingkatkan. Hal ini dikarenakan adanya representasi perempuan yang proporsional di posisi pengambil kebijakan, diharapkan mampu menghasilkan program atau kebijakan yang responsif gender, terlebih karena bupatinya juga perempuan.

²⁹⁰ Laporan Kinerja Instansi Pemerintahan (Lakip) Kabupaten Indramayu tahun 2014.

²⁹¹ Anggaran tersebut untuk membiayai program-program: 1) Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak, 2) Peningkatan Peran Serta dan Kesetaraan Gender Dalam Pembangunan, 3) Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan perempuan. Lihat: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten Indramayu Tahun 2015, Bab 4, hlm. 240–248

²⁹² Data Pejabat Indramayu. <http://indramayukab.go.id/pemerintahan/data-pejabat.html>. (diakses pada 2 Agustus 2016).

C. Kinerja Anna Sophanah dalam Mengupayakan Demokratisasi Lokal

Isu keterwakilan perempuan dalam politik ramai diperbincangkan sejak menurunnya jumlah anggota legislatif perempuan di DPR RI pada Pemilu 1999.²⁹³ Tuntutan demokratisasi di Indonesia yang diperjuangkan oleh kalangan reformis menghasilkan Pemilu 1999 yang dianggap sebagai pemilu paling demokratis. Akan tetapi, angka keterwakilan perempuan sebagai hasil pemilu demokratis justru menunjukkan ironi. Jumlah perempuan terpilih di DPR RI lebih kecil dibanding dengan jumlah perempuan di DPR RI pada tiga pemilu di era Orde Baru sebelumnya. Demi meningkatkan angka keterwakilan perempuan dalam parlemen, aktivis perempuan mengajukan kebijakan afirmasi bagi perempuan yang akan berkiprah dalam ranah politik. Hal ini kemudian tertuang dalam UU tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu, partai politik dipaksa untuk bisa memenuhi kuota minimal 30% perempuan dalam struktur kepemimpinan partai dan dalam daftar calegnya.

Geliat demokratisasi politik di Indonesia dalam kontestasi pemilihan anggota legislatif tidak serta merta menumbuhkan kesadaran perempuan untuk ikut berkontestasi dalam pemilihan kepala daerah. Tiadanya kebijakan khusus yang mengatur dan mendorong perempuan untuk menduduki jabatan kepala daerah berdampak pada minimnya jumlah calon kepala daerah perempuan yang mengikuti Pilkada Serentak 2015. Dari 1.644 calon atau 822 pasangan calon yang tersebar di 9 provinsi dan 258 kab/kota hanya 123 orang (7%) adalah perempuan. Dari 123 orang tersebut, satu orang mencalonkan diri sebagai Gubernur, 48 orang mencalonkan sebagai Bupati, 52 orang mencalonkan sebagai wakil bupati, 8 orang mencalonkan diri sebagai wali kota, dan 14 orang

²⁹³ Pemilu masa Orde Baru tahun 1987 menghadirkan 65 perempuan, tahun 1992 ada 62 perempuan, dan Pemilu 1997 menghadirkan 54 perempuan di DPR RI. Akan tetapi, pada Pemilu 1999 jumlah perempuan yang berhasil menduduki jabatan di DPR RI kembali mengalami penurunan, yakni menjadi 45 perempuan. Lihat: www.kpu.go.id

sebagai wakil wali kota.²⁹⁴ Adapun latar belakang calon kepala daerah mayoritas berasal dari kalangan yang memiliki modal politik, ekonomi, dan jejaring yang kuat. Hanya sekitar 30 calon kepala daerah yang berasal dari kalangan profesional, ibu rumah tangga, pendidik, dan pegawai swasta.

Indramayu merupakan salah satu kabupaten yang berhasil menempatkan perempuan sebagai pemimpin lokal selama dua periode pemilihan. Pada pencalonan perdananya tahun 2010, Anna “diminta” oleh kelompok masyarakat untuk menggantikan Yance. Alasannya, karena selama kepemimpinan Yance dua periode sebelumnya dianggap sudah baik dan programnya berpihak kepada masyarakat sehingga tongkat estafet bupati lebih baik diserahkan kepada keluarga Yance, entah itu Anna ataupun anaknya, Daniel Muttaqien. Dengan adanya keluarga Yance memegang tampuk kepemimpinan, diharapkan sosok Yance masih bisa terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan terkait masyarakat Indramayu. Pilihan ini pun kemudian mendapat persetujuan dari Partai Golkar untuk merekomendasikan Anna maju sebagai calon Bupati Kabupaten Indramayu.²⁹⁵

Pilihan Golkar jatuh kepada Anna bukan tanpa alasan. Berdasarkan keterangan narasumber TH saat Diskusi Terfokus, pertimbangannya karena Anna sudah sepuluh tahun mendampingi suaminya dan juga terlibat dalam berbagai organisasi sehingga beliau sudah memahami sistem pemerintahan. Begitu juga dalam politik, Anna masuk dalam jajaran struktur kepengurusan Partai Golkar Kabupaten Indramayu. Hal ini kemudian memungkinkannya terpilih menjadi calon bupati. Selain itu, elektabilitas dan popularitas juga menjadi pertimbangan partai untuk memilihnya, karena tidak ada pertarungan politik mana pun yang tidak memperhatikan kedua aspek tersebut. Elektabilitas

²⁹⁴ Nunung Qomariyah, Insan Kamil, Any Sundari, *Perempuan di Pilkada Serentak 2015: Perspektif dan Lingkaran Kekuasaan di Sekitaran Calon Perempuan Peserta Pilkada*. (Yogyakarta: Yayasan SATU NAMA, 2015), hlm. 11–12

²⁹⁵ Keterangan dari Anna Sophanah dan Irianto M.S. Syafiuddin/Yance dalam acara “Mata Najwa” di *Metro TV*

dan popularitas adalah dua aspek yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah.²⁹⁶ Bahkan ketika dilakukan jejak pendapat di Indramayu, elektabilitas Anna mencapai 52 persen dan anaknya, Daniel, mendapat 38 persen.²⁹⁷

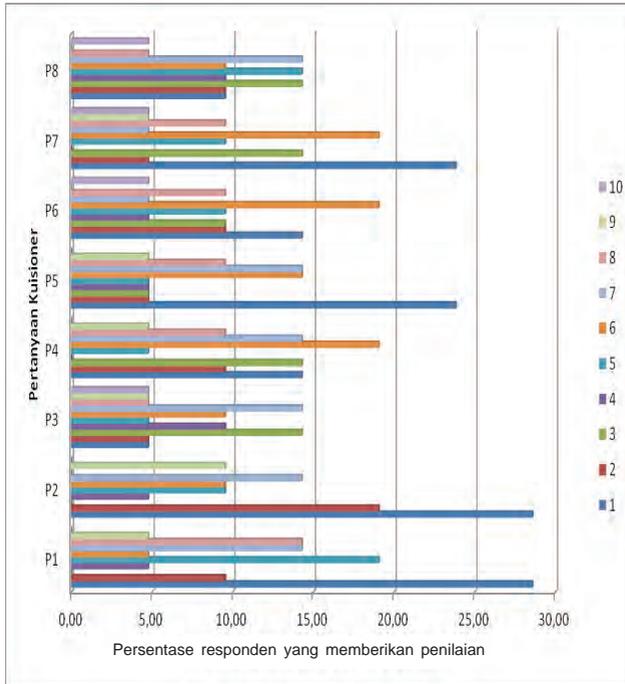
Dalam mengusung visi INDRAMAYU REMAJA, religius menjadi salah satu pilihan kebijakan. Menurut keterangan narasumber, alasan menampilkan religiositas adalah untuk mengubah kultur masyarakat, karena pemerintah lebih percaya pada pendekatan keagamaan. Dulu Indramayu dikenal banyak tawuran, pengaruh daerah pesisir. Namun, dengan religiositas itu sekarang kultur tersebut sudah tidak ada.²⁹⁸ Keberhasilan meredam konflik horizontal di masyarakat (tawuran) sudah terjadi sejak pemerintahan Yance. Akan tetapi, dalam perjalanannya, upaya peredaman tersebut justru merambah ke ranah partisipasi dan kebebasan berpendapat masyarakat. Sebelum membahas mengenai ini lebih lanjut, tim menyajikan grafik yang menggambarkan penilaian masyarakat terhadap kinerja Bupati Anna dalam upaya mendorong demokratisasi lokal²⁹⁹ di Indramayu, seperti dalam Gambar 5.3.

²⁹⁶ Keterangan dari TH, politikus DPRD Kabupaten Indramayu, dalam Diskusi Terfokus di Indramayu, 25 April 2016.

²⁹⁷ Keterangan dari Irianto M. S. Syafiuddin/Yance dalam acara “Mata Najwa” di *Metro TV*. *Link* video: <https://www.youtube.com/watch?v=8f9cXl3mkAE>, (diakses pada 12 Mei 2016)

²⁹⁸ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dengan R, Politikus Kabupaten Indramayu, 22 April 2016.

²⁹⁹ Adapun yang menjadi indikator demokratisasi lokal, antara lain 1) upaya/kebijakan untuk menjamin kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi, 2) upaya/kebijakan tentang transparansi informasi dan kebijakan publik 3) upaya/kebijakan untuk membangun relasi politik yang efektif dan profesional antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah, 4) upaya/kebijakan untuk membuat program yang mendorong kemajuan/memfasilitasi *civil society organization* (CSO), 5) upaya untuk membuat mekanisme tanggung jawab dan tanggung gugat antara aparat negara dan masyarakat, 6) upaya untuk mendorong terciptanya keadilan hukum bagi semua masyarakat secara adil dan setara, 7) upaya untuk mendorong semua kelompok masyarakat dapat berpartisipasi secara adil dan setara (tidak ada diskriminasi), dan 8) upaya untuk mendorong para pelaku ekonomi dapat berkompetisi secara adil dan setara.



Gambar 5.3 Persentase Penilaian Responden Mengenai Demokratisasi Lokal di Indramayu³⁰⁰

Berdasarkan gambar grafik di atas, didapatkan hasil penilaian yang beragam dari 21 narasumber.³⁰¹ Kecenderungan responden (42–61% responden) memberikan penilaian di angka 1 sampai 5 untuk delapan indikator demokratisasi lokal. Dari delapan

³⁰⁰ Dari 31 kecamatan yang ada di Kabupaten Indramayu, sebaran kuisisioner ada di 4 kecamatan, yakni Kecamatan Indramayu, Kecamatan Jatibarang, Kecamatan Sindang, dan Kecamatan Balongan.

³⁰¹ Seharusnya ada 28 responden, namun karena ada sejumlah responden yang tidak memberikan penilaian dalam kuisisioner maka data valid sejumlah 21. Adapun responden terdiri atas: SKPD Kabupaten Indramayu 5 orang, DPRD 3 Orang, KPUD 1 orang, Pelaku usaha 3 orang, Ibu rumah tangga 2 orang, Organisasi Masyarakat/LSM/Akademisi 7 orang.

pertanyaan terkait demokratisasi lokal, penilaian yang cukup tinggi diberikan responden terhadap pertanyaan keempat (p4), yakni mengenai upaya/kebijakan untuk membuat program yang mendorong kemajuan/memfasilitasi *civil society organization* (CSO), yakni 47,62% responden memberikan penilaian di angka 6 sampai 10. Penilaian ini seiring dengan keberadaan organisasi masyarakat (ormas) dan LSM di Indramayu cukup banyak. Berdasarkan data Bakesbanglinmas Kabupaten Indramayu, ada 19 ormas dan 85 LSM yang terdaftar sampai tahun 2014.

Dari jumlah tersebut terdapat ormas/LSM yang mendukung dan mengkritisi pemerintah daerah. Salah satu ormas pendukung Bupati adalah Pemuda Pancasila (PP) yang dipimpin oleh Daniel Muttaqien dan sebelumnya dipimpin oleh Yance sendiri. Adapun ormas/LSM yang kritis terhadap kepemimpinan Anna, antara lain Serikat Buruh Migran Cabang Indramayu (SBMI), Pusat Kajian Strategis Pembangunan Daerah (PKSPD), Ikatan Remaja Balongan (IRBA), dan Pos Bantuan Hukum Berbasis Masyarakat (PBHBM). Posisi lembaga tersebut mengkritisi kepemimpinan Anna yang dianggap hanya sebagai “boneka” suaminya. Selain itu, berbagai persoalan seperti pendidikan, kesehatan, petani, dan buruh masih belum mampu diselesaikan. Dalam ranah demokrasi lokal, kepemimpinan Anna dianggap gagal dalam pembangunan kesadaran demokratik di Indramayu.³⁰²

Meskipun sebagian CSO bersikap kritis terhadap pemerintah, masih ada CSO yang tidak hanya kritis, tetapi juga bersinergi dengan SKPD kabupaten Indramayu. Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) adalah salah satu yang proaktif dalam mengadvokasi perlindungan terhadap perempuan dan anak dan program kesehatan. Seperti yang diungkapkan oleh TW, aktivis perempuan di Indramayu:

³⁰² Redaksi, “Ormas: Bupati Indramayu Tak Layak Lagi Memimpin”, 2 Februari 2012. <http://vps-1117292-13465.manage.myhosting.com/detail.php?id=90600>, (diakses pada 2 Agustus 2016)

“Tujuan kita juga sama sebagai ormas, apalagi *udah* kerja di KPI, kita lebihantisipasi kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak adil untuk masyarakat. Selama ini kalau di Indramayu kita bermitra sama BP2KB, terutama dalam isu-isu kekerasan perempuan dan anak. Akan tetapi kita yang proaktif, kadang mereka yang minta data ke kita. Kita selalu *welcome*, harapan kita, kita sama menjadi *partner*. Tahun ini sudah bermitra dengan dinas kesehatan juga dalam hal sosialisasi dengan dinas-dinas lain yang ada keterkaitan dengan perempuan. KPI ini bukan hanya organisasi yang mengkritik pemerintah, tetapi juga menjadi mitra. Bukan berarti kita organisasi yang melawan kebijakan.”³⁰³

Sikap kritis masyarakat terhadap kebijakan pemerintah daerah penting sebagai bentuk kontrol sosial. Sinergitas KPI dengan SKPD Kabupaten Indramayu diharapkan mampu menemukan solusi atas problematika sosial di masyarakat, terutama persoalan perempuan dan anak.

Adapun demikian, tidak semua CSO memiliki relasi dengan pemerintah daerah. Salah satu narasumber A dari ormas keagamaan menyatakan bahwa belum terjalin relasi kerja antara ormasnya dan pemerintah daerah:

“Kelihatannya baik Pak Yance maupun Ibu Bupati itu lebih fokus pada partai politik karena organisasi keagamaan, khususnya NU, hubungannya standar saja. Kalau dengan organisasi keagamaan lain saya *ga tau*, tapi kalau dengan NU hubungannya biasa saja. Secara langsung relasi antara bupati dengan NU tidak terlihat karena memang NU kan tidak berpolitik ya. Dalam hal pemerintahan pun kita tidak pernah dilibatkan.”³⁰⁴

³⁰³ Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan TW, aktivis perempuan Kabupaten Indramayu, 25 April 2016.

³⁰⁴ Wawancara Esty Ekawati dengan A, pengurus Ormas Keagamaan Kabupaten Indramayu, 22 April 2016.

Di sisi lain, menjelang pilkada tahun 2010, Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Indramayu justru mendorong Anna untuk maju sebagai calon Bupati menggantikan suaminya.³⁰⁵ Tampaknya relasi yang terjalin antara Anna dan CSO terbatas pada kelompok yang sekiranya potensial untuk meraih kemenangan politisnya, baik melalui jalur otoritatif maupun mobilisasi.

Penilaian terendah diberikan responden pada pertanyaan pertama (p1), yakni terkait kebebasan berpendapat. Sebanyak 61,9 persen responden memberikan penilaian di angka 1 sampai 5. Penilaian tersebut diberikan oleh responden terkait kebebasan berpendapat di Indramayu yang cenderung represif dalam menanggapi kritik terhadap pemerintahan dinasti Yance.

Seperti yang sudah dibahas sebelumnya bahwa kepemimpinan Yance yang tegas mampu mengubah wajah Indramayu yang terkenal dengan tawuran menjadi lebih damai. Namun, peredaman gejolak di masyarakat justru berimbas juga ke aspek partisipasi politik dan kebebasan berpendapat di Indramayu. Organisasi massa, akademisi, dan media massa yang kritis terhadap kebijakan pemerintah Yance maupun Anna mendapatkan tekanan dari pihak Yance maupun organisasi aliansinya, yakni Pemuda Pancasila. Akibatnya, tidak ada kontrol sosial di masyarakat terhadap kinerja Bupati Indramayu. Bahkan pada masa menjelang pilkada, mobilisasi massa dilakukan melalui Kuwu (kepala desa) yang secara otoritatif masih cukup disegani oleh masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh narasumber BL, seorang aktivis.³⁰⁶

“Tingkat partisipasi masyarakatnya masih sangat kurang. Jadi, apa kata RT/RW atau Kuwu apalagi akan dituruti, memang tidak ada partisipasi. Saya juga mendengar dari PNS katanya dalam situasi begini mereka tidak bisa apa-apa. Bahkan lembaga sosial maupun Universitas pun

³⁰⁵ Keterangan Yance dalam wawancara Najwa Shihab dengan Anna Sophanah dan Yance dalam acara “Mata Najwa” yang disiarkan oleh *Metro TV*. Link video: <https://www.youtube.com/watch?v=8f9cXI3mkAE> (diakses pada 12 Mei 2016).

³⁰⁶ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan BL, aktivis, Indramayu, 27 April 2016.

yang seharusnya kritis tidak bisa bicara apa pun soal pemerintahan. Kalau kritis sedikit dimutasi. Ada cerita, kalau ada guru yang kritis soal dana BOS dan kebijakan pendidikan langsung dipindah seperti ke daerah Gantar itu yang jauh dipinggir-pinggir hutan, termasuk juga PNS yang kritis juga dimutasi.”

Pernyataan tersebut senada dengan ungkapan narasumber O, seorang aktivis:³⁰⁷

“Di samping ada intimidasi, ada ancaman, misalnya kalau tidak *milih* nanti tidak dikasih raskin, kalau tidak *milih* nanti jalannya tidak dibangun, PNS kalau tidak loyal, akan digantarkan, digantarkan itu dimutasi ke tempat yang jauh, nah semua PNS itu ketakutan kalau dibilang akan dimutasi ke sana. Jadi sebuah pembuangan ya. Itu yang terjadi.”

Selain catatan terhadap kebebasan berpendapat, terdapat persoalan lain yang juga bisa disoroti. Sebanyak 57 persen responden memberikan penilaian di angka 1 sampai 5 untuk pertanyaan kedelapan (p8) terkait upaya untuk mendorong para pelaku ekonomi dapat berkompetisi secara adil dan setara.

Jika melihat besarnya angka buruh migran dari Indramayu ke luar negeri, salah satunya disebabkan minimnya industri di Indramayu. Salah satu responden dari kalangan pengusaha besar di Indramayu mengingatkan bahwa ada baiknya pemerintah daerah membuka keran investasi di Indramayu supaya perekonomian Indramayu bisa meningkat dengan melakukan berbagai promosi dan kemudahan perizinan.

“Jadi, di situ ada beberapa *item* yang bisa menghambat investor itu masuk, seperti tidak dibangunnya propaganda, promosi, kemudahan untuk teknis mekanisme pembangunan seperti perizinan dan

³⁰⁷ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan O, Aktivis, Indramayu , 27 April 2016.

sebagainya. Harusnya kan bupati ini membuat program bagaimana menarik investor masuk ke Kabupaten Indramayu. Langkah-langkahnya otomatis harus melakukan propaganda di Jakarta. Semua kita undang, misalnya perusahaan mana, potensi Indramayu apa saja, SDM Indramayu yang ada apa untuk bisa meringankan investor, lalu kita wacanakan, kita propagandakan lewat instansi terkait, nanti kita tawarkan beberapa kemudahan perizinan, tanah, pelayanan prima, dan sebagainya.”³⁰⁸

Minimnya industri di Indramayu berdampak pada terbatasnya lapangan kerja. Akibatnya, masyarakat lebih memilih menjadi buruh migran ke luar negeri demi memenuhi kebutuhan hidup keluarganya.

D. Kinerja Anna Sophanah dalam Mengupayakan Kepentingan Praktis Gender

Perempuan menghadapi berbagai persoalan mendasar sebagai akibat gendernya—sebuah konstruksi sosial—yang melekat pada peran, tanggung jawab, dan perilakunya sebagai perempuan serta adanya relasi kuasa yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan. Kondisi inilah yang kemudian memunculkan ketidakadilan gender dan juga berdampak pada kemiskinan perempuan. Selain itu, terbatasnya hak suara dan rendahnya angka keterwakilan perempuan dalam parlemen merupakan dampak lain dari ketidakadilan gender.³⁰⁹ Oleh karena itu, untuk menjamin keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan politik dan kesejahteraan perempuan diperlukan kebijakan khusus yang mendukung partisipasi perempuan dalam politik.

Kebijakan afirmasi (*affirmative action*) bagi perempuan dalam politik kemudian diwujudkan melalui penerapan kuota

³⁰⁸ Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan HG, pengusaha, Indramayu, 24 April 2016.

³⁰⁹ Edriana Noerdin, *Potret Kemiskinan Perempuan* (Jakarta: Woman Research Institute, 2006), hlm. 26.

minimal perempuan dalam struktur kepengurusan parpol dan daftar caleg dalam pemilu. Kebijakan diskriminasi positif ini juga meningkatkan kesadaran politik perempuan untuk ikut serta dalam kontestasi pemilu. Akan tetapi, tiadanya kebijakan afirmasi untuk perempuan dalam pemilihan kepala daerah sehingga perempuan harus berkompetisi sama keras dengan calon laki-laki menjadikan pilkada masih didominasi oleh calon laki-laki.

Kepemimpinan politik perempuan di tingkat lokal menyimpan harapan besar, yakni mampu membawa perubahan dalam penanganan persoalan masyarakat. Karena perempuan dinilai lebih dekat dengan persoalan perempuan, anak, kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan. Pemimpin politik laki-laki cenderung dinilai memiliki ketegasan dan kedisiplinan, namun kurang empati terhadap persoalan perempuan dan anak-anak sebagai bagian yang sering termarginalkan dalam proses pengambilan kebijakan. Kepemimpinan politik yang feminim dan kebijakan pembangunan yang pro pada perempuan karenanya justru lebih cepat menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar di dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan posisi perempuan yang tidak hanya merawat dirinya, tetapi juga lingkungan sosialnya.³¹⁰

Terkait dengan peran perempuan dalam memperjuangkan kepentingan gender, Maxine Molyneux membaginya dalam dua hal, yaitu kepentingan strategis gender dan kepentingan praktis gender. Kepentingan strategis gender muncul sebagai respon atas subordinasi perempuan yang berdampak pada ketidakadilan gender/diskriminasi. Kepentingan ini muncul untuk membantu memformulasikan tujuan strategis dalam mengatasi persoalan perempuan seperti penghapusan pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan, meringankan beban pekerja domestik dan perlindungan anak, menghapus segala bentuk diskriminasi, dan mencapai kesetaraan politik. Pihak yang melawan subordinasi terhadap perempuan ini biasanya mendapat label feminis karena

³¹⁰ Nunung Qomariyah, Insan Kamil, Any Sundari. *Perempuan di Pilkada Serentak 2015: Perspektif dan Lingkaran Kekuasaan di Sekitaran Calon Perempuan Peserta Pilkada*, hlm. 16



perjuangannya melawan diskriminasi. Sementara itu, kepentingan praktis gender muncul untuk merespon kebutuhan secara spesifik dan secara umum tidak memerlukan tujuan strategis, seperti emansipasi perempuan atau kesetaraan gender. Aktivitasnya berfokus pada pemenuhan hal-hal yang sifatnya domestik, kebutuhan dasar, dan kesejahteraan masyarakat (pendidikan dan kesehatan).³¹¹

1. Capaian Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu

Selama kepemimpinan Anna Sophanah, Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu bersinergi dengan DPRD dan dinas-dinas terkait menghasilkan produk kebijakan yang berkaitan dengan perempuan dan anak, sebagaimana dalam Tabel 5.1.

Selain regulasi pada Tabel 5.1, pada periode pemerintahan Yance juga terdapat perda yang berkaitan dengan perlindungan terhadap perempuan, yaitu 1) Peraturan Daerah Kab. Indramayu Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pencegahan dan Pelarangan *Trafficking* untuk Eksploitasi Seksual Komersial Anak di Kabupaten Indramayu, 2) Peraturan Daerah Kab. Indramayu Nomor 8 Tahun 2009 tentang Pencegahan dan Penanggulangan *HIV/AIDS* di Kabupaten Indramayu.

Sebagai seorang kepala daerah, sosok Anna dikenal sebagai pribadi yang santun, ramah, dan dekat dengan masyarakat.³¹² Selain itu, saat mendampingi suaminya menjadi Bupati, Anna sudah banyak dikenal masyarakat dan memiliki kepekaan bagi rakyatnya. “Saat menjadi *pendamping Pak Yance, Bu Anna punya rumah singgah gratis di dekat RS Hasan Sadikin Bandung untuk membantu pasien dari Indramayu yang akan berobat ke RS Hasan*

³¹¹ Maxine Molyneux, *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond* (Houndsmills: Palgrave, 2001), hlm. 42–45 dan lihat Susan Blackburn, *Women and the State in Modern Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 14–15

³¹² Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan D, akademisi, Indramayu, 23 April 2016.

Sadikin.³¹³ Modal keibuan inilah yang menjadi daya jual Anna ketika menjadi calon Bupati. Narasi seperti inilah yang kemudian dibangun pendukung Anna untuk menunjukkan keberpihakannya terhadap perempuan dan anak. Berdasarkan keterangan narasumber dan data prestasi Kabupaten Indramayu 2015, selama kepemimpinan Anna terdapat sejumlah penghargaan, baik bagi pemerintah daerah maupun Anna Sophanah sebagai Bupati. Salah satunya adalah Penghargaan Manggala Karya Kencana.³¹⁴

Tabel 5.1 Perda/Keputusan Bupati Indramayu Terkait Perempuan dan Anak, Kesehatan, dan Pendidikan

No.	Nama Perda/Keputusan Bupati Kabupaten Indramayu	Tahun
1	Keputusan Bupati Indramayu Nomor 225/Kep.100-BPPKB/2011 tentang Penunjukan Organisasi/Lembaga Kemasyarakatan dalam Pendampingan Korban Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Kabupaten Indramayu	2011
2	Peraturan Daerah Kab. Indramayu Nomor 12 Tahun 2012 tentang Wajib Belajar Diniyah Takmiliyah	2012
3	Peraturan Daerah Kab. Indramayu Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pencegahan, Perlindungan dan Pemulihan Perempuan dan Anak sebagai Korban Tindakan Kekerasan di Kabupaten Indramayu	2012
4	Keputusan Bupati Indramayu Nomor 147.05/Kep.101/BPPKB/2012 tentang Pembentukan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kabupaten Indramayu	2012
5	Keputusan Bupati Indramayu Nomor 147.143.05/Kep.100-BPPKB/2012 tentang Pembentukan P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak) Kabupaten Indramayu	2012

³¹³ Keterangan dari TH, Politikus DPRD Kabupaten Indramayu, dalam Diskusi Terfokus di Indramayu, 25 April 2016.

³¹⁴ Penghargaan Manggala Karya Kencana merupakan penghargaan tertinggi yang diberikan Pemerintah Pusat melalui Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) kepada sosok yang dinilai mempunyai dedikasi tinggi terhadap program kependudukan dan pembangunan keluarga.

No.	Nama Perda/Keputusan Bupati Kabupaten Indramayu	Tahun
6	Keputusan Bupati Indramayu Nomor 465.2.05/ Kep.30-BPPKB/2014 tentang Pembentukan Tim Teknis Pencegahan, Perlindungan dan Pemulihan Perempuan dan Anak sebagai Korban Tindak Kekerasan di Kabupaten Indramayu	2014
7	Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Bantuan Operasional dan Fasilitas Sekolah yang Anggarannya Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Indramayu	2014
8	Peraturan Bupati Indramayu Nomor 1.A.1 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok	2015
9	Keputusan Bupati Indramayu Nomor 463.05/ kep.52.6.BPPKB/2015 tentang Pembentukan tim Pelaksana Kota Layak Anak di Kabupaten Indramayu	2015
10	Peraturan Daerah Kab. Indramayu Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pendidikan di Kabupaten Indramayu	2015
11	Peraturan Daerah Kab. Indramayu Nomor 9 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan <ul style="list-style-type: none"> a. Bab VI Bagian Kedua Paragraf 5 pasal 57 Kartu Anak Indonesia, b. Bab VIII Pencatatan Sipil Bagian Pertama Pencatatan Kelahiran Pasal 67 s/d 69, Bagian Kedua Pencatatan Lahir Mati Pasal 70, Bagian Ketujuh Pencatatan Pengangkatan Anak Pasal 80, Bagian Kedelapan Pencatatan Pengakuan Anak Pasal 81 dan Bagian Kesembilan Pencatatan Pengesahan Anak Pasal 82 	2015

Sumber: Data diperoleh dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) Kabupaten Indramayu, 2016

Pemerintah Kabupaten Indramayu melalui Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) juga melakukan sejumlah aktivitas berkaitan dengan pemberdayaan perempuan dan penanganan kasus-kasus yang menimpa perempuan dan anak. Berdasarkan keterangan dari narasumber, Pemerintah Daerah bersinergi dengan BP2KB melakukan kegiatan-kegiatan seperti pembinaan wanita menuju keluarga sehat sejahtera (P2WKSS).

Pembinaan dilakukan ke desa-desa terpilih yang sudah dibina oleh PKK untuk berpartisipasi dalam pembangunan di segala bidang, baik pembangunan ekonomi, politik, budaya, maupun sosial. Termasuk juga upaya peningkatan pendidikan, kesehatan dan ekonomi masyarakat. Terkait dengan peningkatan ekonomi masyarakat, biasanya diberikan bantuan dan pelatihan-pelatihan seperti menjahit, tata boga, dan keterampilan-keterampilan lain seperti tata rias wajah dan rambut. Selain itu, dilakukan juga pembangunan fisik/sarana prasarana di perdesaan, seperti jalan, perbaikan rumah tidak layak huni (rutilahu), pembangunan sanitasi, dan pembangunan saluran pembuangan air limbah.³¹⁵

Hal tersebut senada dengan keterangan narasumber S, ibu rumah tangga, bahwa selama kepemimpinan Anna, Indramayu terlihat lebih bersih, teratur, dan ada program perbaikan rumah tidak layak huni.

“Kalau Ibu yang *mimpin* sekarang Kota Indramayu agak bersih lah, bagus, agak rapi, dibangun taman. Ya Ibu sekarang jalan bagus dan taman, bersih-lah. Ibu juga sekarang suka sosialisasi sama anak-anak motor *trail*, sering ikut Ibu, sering ikutan. Kalau ada banjir Ibu juga datang di wilayah tersebut. Ada perbaikan rumah *gitu*. Di belakang situ ada katanya dari pemerintah *gitu*, ada rumah direnovasi.”³¹⁶

Terkait dengan program kesehatan dan pendidikan nampaknya pemerintahan Anna hanya meneruskan apa yang menjadi program pemerintah pusat seperti program BPJS, pendidikan gratis, dan Program Keluarga Harapan (PKH) yang diinisiasi oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia.

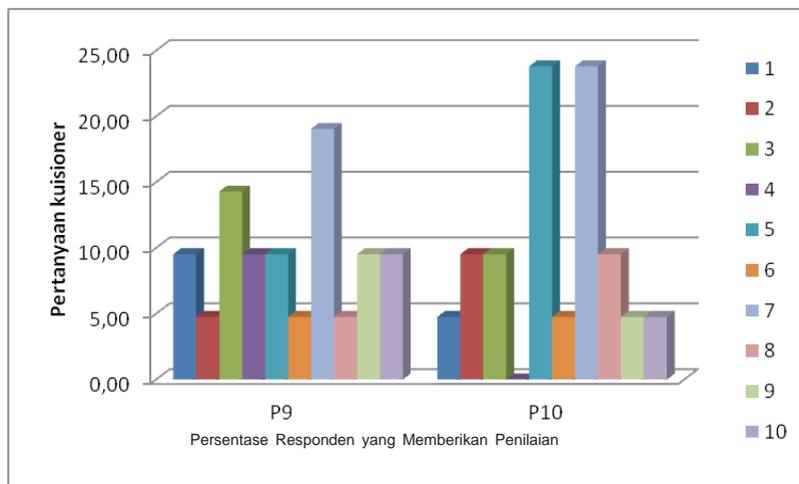
Sebagaimana penilaian atas kinerja Bupati Anna dalam mengupayakan demokratisasi lokal, responden juga memberikan

³¹⁵ Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan TR, pegawai Kabupaten Indramayu, 8 Juni 2016.

³¹⁶ Wawancara Esty Ekawati dengan S, ibu rumah tangga di Balongan, Indramayu, 23 April 2016.



penilaian kinerja Bupati dalam hal kepentingan praktis gender. Dari dua pertanyaan yang diajukan, yakni program yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak (p9) dan program terkait kesejahteraan masyarakat dalam hal pendidikan dan kesehatan (p10), hasilnya dapat dilihat dalam gambar 5.4.



Gambar 5.4 Persentase Penilaian Responden Mengenai Kepentingan Praktis Gender di Indramayu

Berdasarkan gambar tersebut dapat dilihat bahwa sebaran penilaian responden terbilang lebih merata, baik pada program perempuan dan anak (p9) maupun program kesejahteraan rakyat (p10). Nilai paling tinggi untuk program perempuan dan anak (p9) adalah 7, yakni sekitar 19 persen responden, sedangkan untuk program kesejahteraan rakyat (p10) responden memberikan nilai 5 dan 7 masing-masing 23 persen. Jika dilihat persentase nilai dari angka 1 sampai 5 dan 6 sampai 10 terhadap kedua indikator tampaknya cukup seimbang. Tidak ada kesenjangan yang terlampau tinggi antara persepsi masyarakat dan temuan lapangan oleh tim. Responden yang memberikan nilai 1 sampai 5 didasarkan pada kondisi bahwa sudah terdapat sejumlah Perda/

Keputusan Bupati/Peraturan Bupati terkait perempuan dan anak, kesehatan, dan pendidikan. Akan tetapi, implementasinya masih belum maksimal. Kondisi ini dapat terkonfirmasi dari data BPS mengenai IPM Kabupaten Indramayu yang berada di urutan terendah se-Jawa Barat. Selain itu, meski sudah ada regulasi mengenai perlindungan terhadap perempuan, namun dalam kenyataannya kasus *trafficking* serta kekerasan terhadap perempuan dan anak masih tinggi. Bahkan, masyarakat di daerah Balongan yang notabene berada di sekitar PT Pertamina justru mendapatkan kemudahan/bantuan kesehatan dan ekonomi dari perusahaan sebagai bagian dari *Corporate Social Responsibility* (CSR) PT Pertamina.

Adapun penilaian responden di angka 6 sampai 10 bisa dibaca dalam dua hal. *Pertama*, responden memberikan nilai tersebut dikarenakan “takut memberikan nilai rendah” terhadap rezim represif keluarga Yance. *Kedua*, penilaian tersebut diberikan karena masyarakat tidak bisa membedakan mana program pemerintah daerah dan yang mana program pemerintah pusat sehingga responden mengatakan bahwa ada banyak program pemerintah daerah yang baik, seperti BPJS, pendidikan gratis, dan lainnya. Padahal jika dilihat lagi, program-program seperti BPJS, pendidikan gratis, P2WKSS, dan PKH adalah program Pemerintah Pusat.

Berdasarkan data yang didapatkan dari BP2KB, terdapat sejumlah program terkait perempuan dan anak, yang diadopsi dari misi Pemerintah Kabupaten Indramayu. Jika melihat misi tersebut maka terdapat sejumlah komitmen Bupati dan SKPD terhadap persoalan perempuan dan anak. Namun, berdasarkan keterangan sejumlah responden, implementasinya masih belum maksimal. Hal ini pun dapat dilihat dari postur anggaran yang dialokasikan untuk penyelesaian persoalan perempuan dan anak masih minim. Berdasarkan keterangan responden ketika ditanya apakah program-program yang berkaitan dengan demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender adalah inisiatif bupati, yang didapat adalah kebingungan karena responden tidak tahu apakah

program-program tersebut adalah inisiatif bupati ataukah SKPD. Beragam kondisi yang dialami masyarakat Indramayu menjadi tantangan besar pemerintahan Anna.

2. Tantangan Anna Sophanah sebagai Bupati Indramayu

Meskipun Indramayu dipimpin oleh perempuan, berbagai problematika yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat masih terus menjadi pekerjaan rumah yang tidak mudah diselesaikan oleh pemerintah daerah. Fenomena kemiskinan perempuan terus menghantui Indramayu sebagai wilayah yang dikenal menjadi lumbung padi nasional. Kondisi tersebut juga tercermin dalam peningkatan jumlah buruh migran perempuan, kasus *trafficking*, prostitusi, tingginya angka pernikahan dini dan angka perceraian serta tingginya angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB).

Keberhasilan menghadirkan perempuan sebagai bupati di Indramayu nyatanya tidak serta merta mampu menyelesaikan problematika masyarakat Indramayu. Meskipun Anna terpilih menjadi Bupati Indramayu pada periode 2010 dan terpilih kembali pada Pilkada 2015, kenyataan menunjukkan bahwa pemerintahan Indramayu masih di tangan suaminya, Irianto M.S Syafuiddin/ Yance sehingga segala bentuk kebijakan yang diambil oleh Bupati Anna harus melalui persetujuan suaminya. *“Secara de jure memang Bu Anna, namun secara de facto masih suaminya. Karena pak Yance masih dominan mewarnai, mulai dari kebijakan strategis sampai teknis.”*³¹⁷

Keterangan yang sama juga didapat dari beberapa narasumber bahwa segala keputusan Bupati Anna harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan suaminya. Selain sebagai suami, Yance juga dianggap sebagai senior yang lebih berpengalaman, bahkan Yance diposisikan sebagai penasihat sehingga namanya masuk dalam struktur pemerintahan.

³¹⁷ Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan HS, akademisi, Indramayu, 27 April 2016.

“Hal negatif yang muncul di publik, beliau itu terlalu di bawah bayang-bayang suaminya, harusnya punya otoritas. Namun, ini semua harus ada di garis koordinasi suaminya. Tapi Anna menganggap itu adalah bentuk komunikasi dan koordinasi kepada senior. Anna merasa suaminya jauh lebih berpengalaman daripada dirinya. Saat mengangkat pejabat di birokrasi, beliau selalu berkonsultasi dengan suaminya. Dalam struktur pemerintahan, Yance masuk ke dalam struktur.”³¹⁸

Karena kebijakan atau program yang dijalankan oleh pemerintahan Anna adalah melanjutkan program suaminya, belum ada terobosan atau inovasi dari Anna dalam membangun Indramayu. Kondisi inilah yang memunculkan stereotip bahwa Anna hanyalah boneka, perpanjangan tangan suaminya dan masih berada di bawah bayang-bayang suaminya. Bayang-bayang Yance bisa hilang jika Anna mampu menampilkan kompetensinya sebagai bupati yang independen, namun nyatanya ia belum berhasil menciptakan itu. Apa yang diungkapkan oleh salah satu narasumber, AB, seorang politikus, menggambarkan hal ini, *“Tidak ada gebrakan. Tidak ada gebrakan di birokrasi, tidak ada gebrakan di politik, ya ga ada. Berarti itu dia hanya perpanjangan tangan suaminya, ga ada inisiatif. Padahal seharusnya ada inisiatif.”*³¹⁹

Ketidakmandirian pemimpin perempuan dalam menentukan kebijakan publik menggambarkan bahwa saluran demokratisasi yang dibuka bagi perempuan masih menyisakan persoalan. Apa yang terjadi di Indramayu menggambarkan oligarki politik yang begitu kuat telah mengungkung posisi perempuan sebagai pemimpin lokal. Tidak mudah tentunya bagi perempuan kepala daerah untuk mendobrak oligarki yang ada sehingga memungkinkannya terjebak pada lingkaran pragmatis kekuasaan

³¹⁸ Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan beberapa narasumber di Indramayu, 23–25 April 2016.

³¹⁹ Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan AB, Politikus Kabupaten Indramayu Indramayu, 22 April 2016.

akibat politik kekerabatan yang kuat. Posisi perempuan sebagai kepala daerah yang muncul dari faktor kekerabatan yang kuat menjadikan relasi kuasa tetap berpusat pada sang oligark. Kepentingan oligark tersebut adalah untuk mengakumulasi dan melindungi kekuasaan/otoritas seperti yang diungkapkan oleh Hadiz dan Robison.³²⁰

Padahal jika melihat misi Pemerintah Kabupaten Indramayu, yang kemudian dijabarkan dalam RPJMD, dapat dilihat bahwa program terkait perempuan dan anak sudah tercantum dengan jelas. Ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Indramayu sudah memiliki rencana strategis dan praktis gender. Namun, dalam implementasinya masih belum maksimal. Selain itu, segala regulasi dan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Indramayu masih terbatas pada kondisi yang disebut oleh Maxine Molyneux sebagai kepentingan praktis gender yang sifatnya jangka pendek.³²¹ Bupati Anna dan jajarannya baru merespons kebutuhan masyarakat secara umum dan aktivitasnya fokus pada pemenuhan hal-hal yang sifatnya domestik, kebutuhan dasar, dan kesejahteraan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat Indramayu pun belum maksimal. Hal ini bisa dilihat dari sejumlah persoalan yang akan diuraikan selanjutnya.

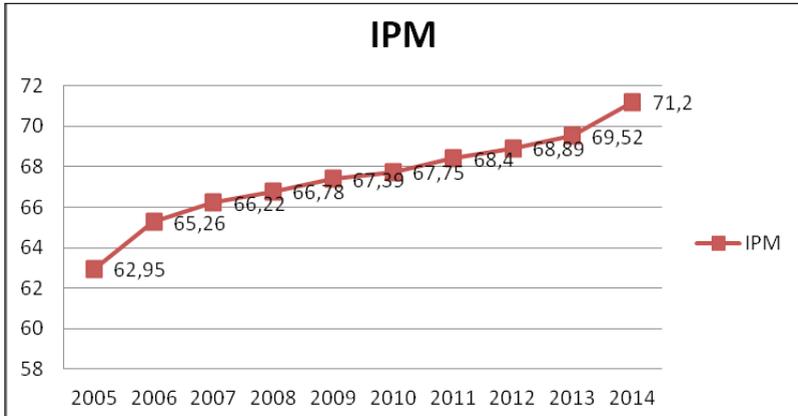
3. Persoalan IPM Kabupaten Indramayu

Kemajuan pembangunan manusia secara umum dapat ditunjukkan dengan melihat Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM adalah ukuran standar hidup suatu masyarakat yang hidup di suatu wilayah kota atau kabupaten. Adapun indikator-indikator dari standar hidup tersebut, antara lain 1) harapan kelahiran hidup, dengan mengukur harapan hidup, gizi, dan bebas penyakit menular, 2) orang dewasa melek huruf dan rata-rata lama sekolah

³²⁰ Lihat Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 37 (versi elektronik, diakses via <http://www.jstor.org>, pada 15 Desember 2015).

³²¹ Maxine Molyneux, *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond* (Houndsmills: Palgrave, 2001), hlm.42-45.

dengan melihat kemampuan dan keahlian manusia, 3) pengeluaran per kapita, yang melihat kemampuan daya beli sebagai tolok ukur sumber penghasilan (kesehatan, pendidikan, dan ekonomi).³²² Angka IPM Kabupaten Indramayu hanya mengalami sedikit peningkatan dari tahun ke tahun seperti yang bisa dilihat dalam Gambar 5.5.



Sumber: Dibuat oleh Penulis Berdasarkan LKPJ Kabupaten Indramayu Tahun 2015, hlm. 18

Gambar 5.5 Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Indramayu

Berdasarkan Gambar 5.5 bisa dilihat bahwa IPM Kabupaten Indramayu dari tahun ke tahun mengalami peningkatan secara nominal, namun jika dibandingkan daerah lain di Jawa Barat, IPM Indramayu tetaplah terendah, yakni ranking terendah dari 27 Kabupaten/Kota di Jawa Barat.³²³ Data ini senada dengan yang diungkapkan oleh salah satu narasumber, HS, mengenai kenaikan IPM Indramayu,

“IPM Indramayu di bawah Ibu Anna itu ada kenaikan secara nominal. Tapi, secara komparatif kita mundur.

³²² BPS. [http:// www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), (diakses pada 10 Mei 2016)

³²³ *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014* (Indramayu: BPS Kabupaten Indramayu, 2014), hlm. 9

Itu berarti IPM semua kota tumbuh tapi Indramayu turun. Yang digemborkan Pemda itu IPM nilai nominal bukan komparatif. Kenapa IPM tidak kunjung naik? IPM itu ada daya beli per kapita, pendidikan, dan kesehatan. Menurut saya, pemerintah gagal meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Ujungnya itu sebetulnya ke daya beli, kalau tinggi, pertumbuhan tinggi. Jadi, di Indramayu pertumbuhannya karena faktor TKI. Kenapa pertumbuhan lambat? Karena tidak ada investasi yang masuk. Makanya pemerintah membuat *multiplier effect*, seperti Pertamina. Jadi itu bukan karena peran inovasi Bupati. Di sini pemerintah memberikan stimulan agar muncul kelas menengah di Indramayu, yaitu yang kerja di Pertamina, diharapkan agar buang uang di sini, tapi mereka buang uang ke Cirebon karena di sini fasilitasnya kurang, Kenapa kurang? Karena tidak ada investasi yang masuk ke Indramayu.”³²⁴

Salah satu indikator untuk menilai IPM adalah pendidikan. Pada tahun 2013 persentase penduduk Indramayu yang berumur 10 tahun ke atas dan masih sekolah justru mengalami penurunan. Itu artinya, program wajib belajar 9 tahun di Indramayu belum berhasil. Bahkan, persentase tingkat SMA/MA/SMK turun dari 4,08 di tahun 2012 menjadi 3,77 di tahun 2013. Angka ini menunjukkan bahwa banyak anak usia 16–18 tahun yang putus sekolah. Anak-anak yang putus sekolah ini memilih untuk bekerja ataupun menikah di usia dini.³²⁵ BPS juga mencatat bahwa angka melek huruf di Kabupaten Indramayu sebesar 86,11%, ini merupakan angka terendah di Jawa Barat.

Indikator IPM lainnya yakni terkait dengan kesehatan. Meskipun Indramayu adalah penghasil padi dan tanaman pangan lainnya serta hasil perikanan yang potensial, persoalan status

³²⁴ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan HS, akademisi, Indramayu, 27 April 2016.

³²⁵ *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*, hlm. 5

gizi anak balita masih memprihatinkan. Berdasarkan data BPS pada tahun 2013 ada 509 balita mengalami gizi buruk dan 8.186 balita mengalami kurang gizi, sedangkan pada tahun 2014 jumlah balita dengan status gizi buruk dan kurang gizi bertambah yakni 515 dan 8.670.³²⁶ Jika dilihat dari jumlah penduduk Indramayu yang mencapai 1.789.204, untuk tahun 2014 prevalensi balita gizi buruk di Kabupaten Indramayu sebanyak 0,34%.³²⁷ Meskipun secara persentase tidak mencapai 1%, hal ini tetaplah menjadi pekerjaan rumah Bupati dan jajarannya untuk mengatasi persoalan gizi buruk. Jika dilihat dari anggaran tahun 2014 terkait program Pencegahan dan penanggulangan gizi buruk dan Pembinaan dan peningkatan gizi masyarakat, yakni sebesar Rp850.000.000, jumlah tersebut terbilang masih minim. Jika jumlah tersebut dibagi jumlah balita gizi buruk dan kurang gizi, masing-masing balita hanya mendapat anggaran sekitar Rp92.542.³²⁸

Angka Kematian Ibu (AKI) di Indramayu juga menjadi tantangan Bupati untuk menyelesaikannya. AKI dalam kondisi hamil, melahirkan dan nifas mengalami kenaikan dari tahun 2012, 2013, dan 2014. Pada tahun 2012 kematian ibu ada 44 kasus, tahun 2013 menjadi 46, dan tahun 2014 naik menjadi 56 kasus AKI.³²⁹ Adapun dari jumlah tersebut, rata-rata AKI dialami oleh ibu dengan rentang usia 25–29 tahun. Jumlah kasus kematian bayi juga cukup tinggi di Indramayu, yakni sepanjang tahun 2013 telah terjadi 373 kematian bayi dan tahun 2014 sebanyak 308 kasus. Sementara itu, jumlah kematian balita selama tahun 2013 telah terjadi 382 kasus dan tahun 2014 mencapai 325 kasus.³³⁰ Selain

³²⁶ *Indramayu Dalam Angka* (Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2015), hlm. 99.

³²⁷ Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Indramayu Tahun 2014. Bab III, hlm. 100

³²⁸ Jumlah balita gizi buruk dan kurang gizi tahun 2014 mencapai 9.185 anak. $\text{Rp}850.000.000:9.185 = \text{Rp}92.542$

³²⁹ *Ibid*, hlm. 134

³³⁰ Lampiran Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Indramayu Tahun 2014, hlm. 104

persoalan tersebut, persoalan penderita *HIV/AIDS* juga perlu diperhatikan. Pada tahun 2014 ditemukan kasus *HIV* sebanyak 393 orang dengan jumlah penduduk Kabupaten Indramayu 1.789.204 maka didapat prevalensi *HIV* di Kabupaten Indramayu sebanyak 0,22%.³³¹ Meskipun tidak mencapai 1%, hal ini tetap menjadi persoalan serius yang harus diselesaikan pemerintah daerah.

Perkembangan kesejahteraan penduduk salah satunya dapat diukur melalui tingkat pengeluaran/daya beli masyarakat. Selama periode 2008–2013, secara umum tingkat pengeluaran penduduk mengalami kenaikan. Berdasarkan data BPS, pada tahun 2008 pengeluaran rata-rata per kapita penduduk dalam sebulan adalah Rp381.824, sedangkan pada tahun 2011 naik menjadi Rp490.461 dan pada 2013 naik menjadi Rp640.742.³³² Jika dilihat dari potensi pertanian, Indramayu dikenal sebagai lumbung padi nasional karena mampu menghasilkan 1,7–1,8 juta ton gabah, nyatanya masih menyisakan persoalan bagi para petani. Bahkan di musim kemarau tahun 2015, banyak warga miskin dari kaum petani yang sebagian besar merupakan buruh tani harus rela mengkonsumsi nasi aking karena tidak mampu membeli beras yang harganya mahal. Bupati Indramayu, Anna belum mampu menyelesaikan persoalan klasik petani, yakni musim kemarau. Sebagai wilayah tadah hujan, Indramayu perlu membangun penampungan air. Butuh kebijakan terobosan dengan membangun “embung-embung” penampungan air di tiap-tiap desa untuk menampung air sehingga bisa digunakan para petani jika musim kemarau panjang tiba.³³³ Dari ketiga indikator, yakni tingkat pendidikan, kesehatan, dan daya beli masyarakat, yang masih menyisakan banyak persoalan menjadikan IPM kabupaten Indramayu masih berada di titik rendah di Jawa Barat.

³³¹ *Ibid.*, hlm. 100

³³² *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu* 2014, (Indramayu: BPS Kabupaten Indramayu, 2014), hlm. 18

³³³ “Potret Buruk Kabupaten Penghasil Padi”, 8 November 2015. <http://rakyatindramayu.com/potret-buruk-kabupaten-penghasil-padi-di-bawah-kepemimpinan-hj-anna-sophanah.html>. (diakses pada 14 Mei 2016)

4. Persoalan Buruh Migran

Indramayu dikenal sebagai wilayah pengirim tenaga kerja Indonesia (selanjutnya akan disebut dengan buruh migran) terbesar kedua di Indonesia. Berdasarkan data Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Indramayu, setiap tahunnya Indramayu mengirimkan rata-rata 16 ribu buruh migran ke luar negeri. Hingga kini jumlah buruh migran yang ada di luar negeri sekitar 62 ribu.³³⁴ Minimnya lapangan kerja di Indramayu, khususnya bagi perempuan, menjadikan buruh migran sebagai pilihan bagi mereka untuk memperbaiki perekonomian. Dengan bekal pendidikan rata-rata SMP dan minim keahlian, perempuan di Indramayu memilih menjadi buruh migran di sektor informal. Mereka menjadi buruh pabrik maupun pekerja rumah tangga di negara-negara Asia dan Timur Tengah. Kondisi pekerjaan minim keahlian inilah yang membuat posisi tawar perempuan lemah di dunia kerja. Akibatnya, gaji rendah dan minim perlindungan hukum menjadi konsekuensi yang harus ditanggung mereka di negeri orang.

Beragam persoalan yang dialami buruh migran di luar negeri menjadi pekerjaan rumah pemerintah yang harus ditangani dengan serius karena menyangkut hak asasi manusia. Untuk buruh migran dari Indramayu sendiri terdapat sejumlah kasus yang terjadi, seperti meninggal dunia dengan berbagai alasan, tidak dibayar haknya, penganiayaan, putus komunikasi dengan keluarga dan lainnya ada sekitar 43 kasus, dan yang sudah diselesaikan baru 28 kasus. Sisanya masih dalam proses penyelesaian.³³⁵ Berdasarkan keterangan narasumber J, aktivis Indramayu, perhatian pemerintah daerah terhadap buruh migran dinilai masih kurang. Hal ini bisa dilihat dari anggaran untuk advokasi perlindungan buruh

³³⁴ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan IS, pegawai Disnakersostrans Kabupaten Indramayu, tanggal 27 April 2016. Berdasarkan data Disnakersostrans, Jumlah TKI ke luar negeri tahun 2014 tercatat 16.156 TKI dengan rincian 1.194 adalah laki-laki dan 14.962 adalah perempuan.

³³⁵ *Indramayu Dalam Angka*, (Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2015), hlm. 228.

migran sangat kecil untuk 62 ribu buruh migran yang ada saat ini. Selain itu, belum ada regulasi atau Perda khusus yang mengatur persoalan buruh migran di Indramayu. Pengaturan mengenai buruh migran hanya menjadi bagian dari Perda No. 2 Tahun 2013 tentang Perlindungan Ketenagakerjaan, di dalamnya hanya mengatur prosedur menjadi buruh migran (TKI). Padahal yang menjadi persoalan besar selama ini adalah kekerasan yang dialami oleh buruh migran di luar negeri dan belum diatur secara khusus dalam Perda.

Berdasarkan keterangan narasumber, selama ini yang proaktif dalam melakukan advokasi terhadap buruh migran bermasalah di luar negeri adalah SBMI.

“Yang sedang diadvokasi SBMI saat ini adalah penempatan buruh migran perorangan di Malaysia. TKI yang lagi sakit di Hong Kong yang sakit kanker otak, sudah satu bulan ia koma di sana. Sekarang SBMI di Hong Kong yang melakukan advokasi di sana. Dia kan ditelantarkan oleh majikan. Jadi yang mengurus teman-teman SBMI di Hong kong koordinasi dengan SMBI di Indramayu karena ia warga asli Indramayu sehingga untuk komunikasi dengan keluarga bisa melalui kami.”³³⁶

Persoalan buruh migran di Indramayu belum mendapat perhatian serius dari pemerintah daerah jika dilihat dari postur anggaran untuk Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebesar Rp6.839.080.000 pada tahun 2013. Dari jumlah tersebut, anggaran terkait tenaga kerja sebesar Rp1.080.000.000 mencakup enam program. Dari angka tersebut, yang masih memprihatinkan adalah anggaran untuk penanganan TKI bermasalah dan pemberdayaan purna TKI yang masing-masing hanya sebesar Rp35.000.000³³⁷ untuk jumlah TKI yang mencapai 62 ribu orang.

³³⁶ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan J, Aktivist. Indramayu. 26 April 2016.

³³⁷ *Ibid.*

Anggaran terkait ketenagakerjaan tahun 2014, yakni program peningkatan kesempatan kerja, mendapat alokasi sebesar Rp642.687.000. Dari angka tersebut, anggaran pemberdayaan purna-TKI turun dari tahun sebelumnya menjadi Rp15.000.000.³³⁸ Bahkan dalam Lakip 2014 tersebut, tim tidak menemukan slot anggaran untuk penanganan TKI bermasalah. Padahal jika dilihat lagi anggaran pendapatan dalam APBD 2014 terjadi peningkatan. Sedangkan untuk urusan ketenagakerjaan tahun 2015 dianggarkan sebesar Rp15.667.400.000. Namun ironisnya, sebagai daerah pengirim buruh migran terbesar nomor dua di Indonesia, anggaran untuk kegiatan Penyuluhan Perlindungan dan Penanganan TKI hanya sebesar Rp30.000.000 dan Kegiatan Perlindungan Pekerja Perempuan dan Anak juga sebesar Rp30.000.000. Jumlah yang masih minim jika dibandingkan dana untuk sosialisasi ketenagakerjaan dan *job fair* yang masing-masing mencapai Rp242.000.000 dan Rp150.000.000.³³⁹

Selain persoalan anggaran, persoalan purna-TKI juga mesti diperhitungkan oleh Pemerintah Kabupaten Indramayu. Eks buruh migran atau yang biasa disebut purna-TKI semestinya mendapat perhatian ketika mereka pulang ke Tanah Air. Karena jika mereka tidak diberikan perlakuan khusus, yang terjadi kemudian mereka akan memilih untuk berangkat kembali ke luar negeri menjadi buruh migran. Dampaknya, angka buruh migran di Indramayu akan tetap tinggi karena sulitnya mencari penghasilan di kampung sendiri. Kebijakan bagi purna TKI tentu membutuhkan anggaran yang besar bagi setidaknya 62 ribu TKI Indramayu yang ada di luar negeri. Akan tetapi, kebijakan bagi purna TKI nampaknya belum menjadi prioritas pemerintah Kabupaten Indramayu. Hal ini bisa dilihat dari struktur anggaran tahun 2014. Dari Rp624.687.000, hanya Rp15.000.000 diperuntukkan bagi pemberdayaan purna TKI. Begitu juga anggaran untuk pembinaan lembaga pelatihan kerja yang hanya sebesar

³³⁸ Laporan Kinerja Instansi Pemerintahan (Lakip) Kabupaten Indramayu tahun 2014.

³³⁹ Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten Indramayu Tahun 2015, Bab 4, hlm. 275–283.

Rp35.000.000. Sisa anggaran adalah untuk sosialisasi penempatan tenaga kerja yang mencapai Rp333 juta dan *job fair* Rp225 juta.³⁴⁰ Ini menggambarkan Pemerintah Kabupaten Indramayu belum menempatkan pemberdayaan purna-TKI dalam skala program prioritas.

Meskipun terdapat anggaran bagi pemberdayaan purna-TKI dalam APBD Kabupaten Indramayu, realisasinya selama ini belum terasa. Menurut keterangan dari narasumber J, selama ini pemberdayaan purna-TKI dilakukan oleh SBMI dan BNP2TKI tentang kewirausahaan melalui provinsi. *“Jadi, memang belum ada program dari pemerintah daerah. Adanya kalau bukan dari pemerintah pusat, ya pemerintah provinsi.”*³⁴¹

5. Persoalan Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak

Selain menjadi buruh migran, kemiskinan perempuan di Indramayu juga tergambar dengan tingginya angka pernikahan dini. Pernikahan dini menjadi pilihan dengan harapan ada perbaikan ekonomi. Bahkan, kondisi tersebut menjadi kelaziman bagi orang tua yang memiliki anak perempuan, seperti yang diungkapkan oleh D, seorang akademisi.

“Terkait dengan kemiskinan perempuan, tidak bisa dilepaskan dari sejarah. Ada kecenderungan di Indramayu ini punya anak perempuan jauh lebih menguntungkan daripada anak laki-laki. Itu sebenarnya sekarang sudah bergeser, tetapi itu terjadi di masyarakat seperti itu. Karena perempuan itu tidak usah disekolahkan juga mereka bisa diberdayakan. Yang pertama, mereka bisa dinikahkan dengan orang kaya. Yang kedua, bisa dipekerjakan ke luar negeri karena lebih mudah untuk perempuan itu menjadi buruh migran dibandingkan

³⁴⁰ Lihat: Lakip Kabupaten Indramayu tahun 2014

³⁴¹ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan J, aktivis. Indramayu. 26 April 2016



laki-laki karena perempuan itu banyak difasilitasi oleh agen TKI, lalu nanti tinggal potong gaji dan sebagainya. *Pokoknya ga modal apa apa bisa, tetapi kalau laki-laki lebih sulit dan kebutuhan permintaan di sana juga tidak terlalu banyak.*³⁴²

Pandangan sebagian orang tua yang menempatkan anak perempuan layaknya komoditas berdampak panjang pada kemiskinan perempuan. Pendidikan rendah, minim keahlian, bekerja di sektor informal atau bahkan tidak bekerja, dan menikah di usia muda menjadikan posisi perempuan rentan terhadap tindak kekerasan. Terlebih dengan kasus pernikahan usia muda. Kondisi psikologis yang belum stabil memungkinkan terjadinya tindak kekerasan dalam rumah tangga, bahkan berakhir dengan perceraian. Selain itu, tingkat kesadaran akan pentingnya kesehatan reproduksi perempuan muda tersebut juga masih rendah sehingga potensi kematian ibu atau bayi pada saat melahirkan juga tinggi di Indramayu. Adapun dampak lain dari perceraian juga munculnya *trafficking* yang bermula dan bermuara pada masalah ekonomi.³⁴³ Kondisi ini yang perlu dicarikan solusi dan kebijakannya.

Tingkat kekerasan terhadap perempuan dan anak juga masih tinggi di Indramayu. Rendahnya tingkat perekonomian masyarakat menyebabkan kecenderungan terjadinya pernikahan anak di Indramayu. Belum dewasanya mental dan psikis anak perempuan untuk berumah tangga mengakibatkan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga. Akibatnya tingkat perceraian di Indramayu juga tinggi. Bahkan seperti sudah menjadi kelaziman ketika perempuan-perempuan di Indramayu memilih untuk menjadi buruh migran ke luar negeri. Mereka harus meninggalkan suami dan anak-anaknya demi memperbaiki perekonomian keluarga. Berdasarkan data dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB), kasus tindak kekerasan terhadap

³⁴² Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan D, akademisi Indramayu, 23 April 2016.

³⁴³ Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan T, aktivis Indramayu, 25 April 2016.



anak di Indramayu tahun 2015, baik yang menimpa anak laki-laki maupun perempuan, mencapai 83 kasus. Dari jumlah tersebut, 63 kasus tergolong dalam kekerasan seksual terhadap anak perempuan, sisanya adalah kasus *trafficking*, kekerasan fisik, KDRT, dan penelantaran anak. Sementara itu, kasus kekerasan terhadap perempuan mencapai 87 kasus, 69 kasus di antaranya adalah KDRT dan sisanya *trafficking* dan kekerasan fisik. Angka-angka tersebut naik jika dibandingkan tahun 2014. Pada tahun 2014 kekerasan terhadap anak (baik laki-laki maupun perempuan) ada 69 kasus. Sedangkan kekerasan terhadap perempuan ada 20 kasus. Selain itu, kasus *trafficking* yang terjadi mayoritas menimpa anak-anak usia di bawah 17 tahun.³⁴⁴ Hal tersebut merupakan sebuah ironi di saat kepala daerahnya justru seorang perempuan yang diharapkan mampu memperjuangkan kepentingan perempuan dan anak.

5.5 Penutup

Desentralisasi sebagai konsekuensi reformasi di Indonesia menjadikan daerah memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerahnya secara langsung. Pilkada langsung yang telah berlangsung lebih dari satu dekade di Indonesia masih menyisakan persoalan, yakni politik dinasti. Munculnya keluarga petahana dalam kontestasi politik lokal menunjukkan bahwa demokrasi lokal masih terbelenggu oleh kekuasaan oligark yang memiliki semua modal potensial untuk memenangkan pemilihan. Kondisi inilah yang terjadi di Indramayu, di mana Bupati dua periode, Irianto MS Syafiuddin menyerahkan tongkat estafet kepemimpinan kepada istrinya yang kini juga menjabat hampir dua periode. Politik dinasti yang terjadi di Indramayu menarik untuk dikaji karena selama kepemimpinan Anna Sophanah tidak ada kebijakan atau program yang baru atau inovatif. Pemerintahan Anna hanya meneruskan program suaminya yang dianggap sudah baik dan

³⁴⁴ Data diperoleh dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) Kabupaten Indramayu, 2016.

berpihak kepada masyarakat. Bahkan dalam mengambil keputusan, Anna harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan suaminya.

Keberhasilan Indramayu menampilkan perempuan sebagai pemimpin politik lokal merupakan suatu prestasi. Akan tetapi, sosok pemimpin perempuan yang lahir dari oligarki juga menjadi ironi di tengah demokratisasi. Kepala daerah perempuan diharapkan lebih peka dalam menyelesaikan persoalan yang menyangkut kesejahteraan sosial dan perempuan. Dalam periode kepemimpinan Anna terdapat sejumlah program/kebijakan terkait kesejahteraan sosial (pendidikan dan kesehatan) dan perlindungan terhadap perempuan dan anak. Namun, implementasi dan sosialisasinya dirasa masih belum maksimal. Akibatnya, masih terdapat pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh Bupati Anna, yakni IPM Indramayu yang masih rendah, persoalan buruh migran, persoalan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta persoalan pendidikan dan kesehatan masyarakat Indramayu yang masih perlu mendapat perhatian.

Misi pemerintahan Anna terkait perempuan dan anak sudah menggambarkan adanya kepentingan strategis dan praktis gender. Namun, realisasinya masih belum terlihat dirasakan masyarakat luas. Bahkan dalam kasus buruh migran dan perlindungan terhadap perempuan dan anak justru organisasi kemasyarakatan (CSO) yang lebih proaktif mendorong pemerintah daerah untuk bertindak. Perlu upaya dari Bupati melalui jajarannya untuk saling bersinergi dalam menyusun strategi penyelesaian persoalan terkait dengan kesejahteraan dan kepentingan gender supaya dapat meminimalisasi ketimpangan gender yang selama ini terjadi dan berdampak pada kemiskinan perempuan di Indramayu.



Daftar Pustaka

Buku dan Dokumen

- Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) Kabupaten Indramayu Tahun 2016.
- Blackburn, Susan. *Women and the State in Modern Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Badan Pusat Statistik. *Indramayu Dalam Angka 2015*. Indramayu: Badan Pusat Statistik Kabupaten Indramayu, 2015.
- Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Indramayu Tahun 2014.
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten Indramayu Tahun 2015.
- Molyneux, Maxine. *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Houndsmills: Palgrave, 2001.
- Noerdin, Edriana. *Potret Kemiskinan Perempuan*. Jakarta: Woman Research Institute, 2006.
- Perda Nomor 17 Tahun 2012 tentang APBD Kabupaten Indramayu Tahun 2013
- Qomariyah, Nunung, Insan Kamil, Any Sundari. *Perempuan di Pilkada Serentak 2015: Perspektif dan Lingkaran Kekuasaan di Sekitaran Calon Perempuan Peserta Pilkada*. Yogyakarta: Yayasan SATU NAMA, 2015.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Indramayu 2011-2015. Bab V. Pemerintah Kabupaten Indramayu, 2011
- BPS. *Statistik Daerah Kabupaten Indramayu 2014*. Indramayu: BPS Kabupaten Indramayu, 2014.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota

Jurnal

- Harjanto, Nico. “Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia.” *Analisis CSIS* 40, No. 2 (2011): 138–59.
- Hadiz, Vedi R. dan Richard Robison. “The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia”. *Indonesia* 96 (2013).

Internet

- Ayu, Dwi. “Ini Profil dan Kiprah Hj Anna Sophanah untuk Indramayu.” Terakhir dimodifikasi pada Oktober 20, 2015. <http://indramayu.cirebontrust.com/ini-profil-dan-kiprah-hj-anna-sophanah-untuk-indramayu.html>.
- Konsep IPM. Diakses pada tanggal 10 Mei 2016. <https://indramayukab.bps.go.id/Subjek/view/id/26#subjekViewTab1|accordion-daftar-subjek1>.
- Berita. “Data Pejabat Indramayu”. Diakses pada tanggal 2 Agustus 2016. <http://indramayukab.go.id/pemerintahan/data-pejabat.html>.
- Berita. “Potret Buruk Kabupaten Penghasil Padi”. 8 november 2015. Diakses pada tanggal 14 Mei 2016. <http://rakyatindramayu.com/potret-buruk-kabupaten-penghasil-padi-di-bawah-kepemimpinan-hj-anna-sophanah.html>.)
- Berita. “Terciptanya Keunggulan Daerah merupakan tambahan dalam Visi 2015–2020”. Diakses pada tanggal 16 Oktober 2016. http://sipd.bangda.kemendagri.go.id/dokumen/uploads/visimisi_181_2016.pdf.
- “Ormas Indramayu: Bupati Anna Tak Layak Memimpin Indramayu”. Diakses pada tanggal 16 Oktober 2017. <http://www.indramayupost.com/2012/02/ormas-indramayu-bupati-anna-tak-layak.html>.
- Indramayu Remaja. “Data Pejabat Indramayu”. Diakses pada Agustus 2, 2016. <http://indramayukab.go.id/pemerintahan/data-pejabat.html>.
- Indramayu Remaja. “Visi Misi”. Diakses pada November 15, 2016. <https://indramayukab.go.id/Pemerintahan/visi-misi.html>.
- Sistem Informasi Pembangunan Daerah. “Visi, Misi dan Program Calon Bupati dan Wakil Bupati Indramayu Periode 2015–2020.” Diakses pada Oktober 16, 2016. http://sipd.bangda.kemendagri.go.id/dokumen/uploads/visimisi_181_2016.pdf.

Badan Pusat Statistik. “Statistik Politik 2014”. (Badan Pusat Statistik: Jakarta-Indonesia, 2014), hal. 65. Diakses pada tanggal 16 Oktober 2017. https://www.bappenas.go.id/files/data/Politik_Hukum_Pertahanan_dan_Keamanan/Statistik%20Politik%202014.pdf.

Wawancara

Keterangan dari TH, Politikus DPRD Kabupaten Indramayu, dalam Diskusi Terfokus di Indramayu, 25 April 2016.

Keterangan dari RF, pegawai Kesbangpol Kabupaten Indramayu, dalam Diskusi Terfokus di Indramayu, 25 April 2016.

Wawancara Najwa Shihab dengan Anna Sophanah dan Irianto M. S. Syaifuddin dalam acara “Mata Najwa” yang disiarkan oleh *Metro TV*.

Link video: <https://www.youtube.com/watch?v=8f9cXI3mkAE>

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dengan R, Politikus Kabupaten Indramayu. Indramayu. 22 April 2016.

Wawancara Esty Ekawati dengan A, Pengurus Ormas Keagamaan. Indramayu. 22 April 2016.

Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan AB, Politikus Kabupaten Indramayu. Indramayu, 22 April 2016.

Wawancara Esty Ekawati dengan S, Ibu Rumah Tangga, di Balongan Indramayu. 23 April 2016.

Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan D, Akademisi. Indramayu 23 April 2016.

Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan HG, Pengusaha. Indramayu 25 April 2016.

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan BL, Aktivist. Indramayu. 25 April 2016.

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan TW, Aktivist Perempuan. Indramayu. 25 April 2016.

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan J, Aktivist. Indramayu. 26 April 2016.

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan HS, Akademisi. Indramayu. 27 April 2016.

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan IS, Pegawai Disnakersostrans Kabupaten Indramayu. 27 April 2016.

Wawancara Fathimah Fildzah Izzati dan Esty Ekawati dengan O, Aktivis. Indramayu. 27 April 2016.

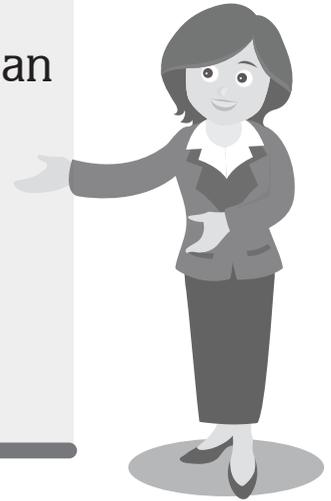
Wawancara Esty Ekawati dan Fathimah Fildzah Izzati dengan TR, Pegawai Kabupaten Indramayu. 8 Juni 2016.



BAB 6

Posisi dan Kinerja Perempuan Kepala Daerah dengan Keekerabatan Yang Kuat: Sebuah Komparasi

Kurniawati Hastuti Dewi



A. Pendahuluan

Salah satu fenomena menarik mengiringi kemunculan dan kemenangan para perempuan dalam pilkada langsung (periode 2010–2014) adalah menguatnya faktor kekerabatan (*familial ties*). Sebagian besar perempuan kepala daerah terpilih pada periode itu adalah istri atau anak dari politisi laki-laki yang lebih dulu menjabat atau memiliki pengaruh kuat di daerahnya.³⁴⁵ Meskipun sangat menarik, perkembangan ini belum memperoleh perhatian serius dari akademisi. Padahal perkembangan menguatnya para perempuan yang muncul dan menang pilkada langsung dengan kekerabatan yang kuat juga menengarai perlunya perhatian serius pada kualitas demokrasi lokal. Sejauh ini belum ada kajian yang melihat kemunculan para perempuan sebagai pemimpin politik lokal, difokuskan pada bekerjanya faktor kekerabatan dan dampaknya terhadap demokratisasi lokal. Apalagi, memperhatikan adanya kecenderungan bahwa kekerabatan di sini terkait erat

³⁴⁵ Lihat Kurniawati Hastuti Dewi, “Profiles, Statures and Performance of Female Local Leaders: Impact Study of Direct Local Elections”, *Indonesian Feminist Journal Feminist Journal*, Vol.3, No. 1 (August 2015): 52–54.

dengan jaringan oligarki di tingkat lokal yang pada dasarnya berkepentingan dalam mempertahankan dan memperluas sumber daya material politik yang mereka kuasai.

Kajian ini mengacu pada istilah Richter (1990–1991:528) “*familial ties*” atau hubungan kekerabatan yang diterjemahkan sebagai adanya politisi laki-laki yang sangat berpengaruh (suami, ayah) di balik kemunculan seorang perempuan pemimpin politik (di Asia).³⁴⁶ “Hubungan kekerabatan” adalah keadaan yang mana para politisi perempuan tersebut memiliki kerabat politisi laki-laki (suami, ayah, mertua, kakak, adik) yang sangat berpengaruh dan memfasilitasi kemunculan serta kemenangannya dalam Pilkada langsung. Kajian ini menganalisis kemunculan dua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany Wali Kota Tangerang Selatan, yang merupakan istri Tubagus Chaeri Wardana (Wawan) anak dari Chasan Sochib oligark terkuat di Banten, dan Anna Sophanah Bupati Indramayu, yang merupakan istri Irianto M. S. Syafiuddin (Yance) Bupati Indramayu dua periode (2000–2005, 2005–2010). Hal ini didasari pertimbangan karena keduanya memiliki hubungan khusus dengan para politisi laki-laki yang lebih dahulu menjabat posisi politik formal sehingga kemudian memfasilitasi kemunculan mereka; atau jikapun tidak menjabat posisi politik formal, laki-laki tersebut memegang kontrol atas distribusi sumber daya ekonomi politik lokal sebagai “oligarki”. “Oligarki” yang dijadikan acuan dalam tulisan ini mengacu pada definisi Hadiz dan Robison (2013, 2014)^{347, 348} yang menggarisbawahi sistem relasi kekuasaan, akumulasi kekayaan, kewenangan serta perlindungan kolektif terhadap keduanya.

³⁴⁶ Lihat Linda K. Richter, “Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia”, *Pacific Affairs*, Vol. 63, No. 4 (1990–1991): 528.

³⁴⁷ Lihat Vedi R Hadiz dan Richard Robison. “The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia,” *Indonesia* 96 (Oktober 2013): 35–57, via <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0033>, (diakses 7 Desember 2015).

³⁴⁸ Lihat juga versi bahasa Indonesia dalam Vedi R. Hadiz & Richard Robison, “Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia”, *Prisma*, Vol. 33, No. 1 (2014): 37.

Bab ini akan menyajikan perbandingan terhadap empat hal yang dikaji secara mendalam dalam buku ini, yaitu (i) prakondisi lokal yang memfasilitasi kemunculan keduanya, (ii) posisi pribadi dan politiknya, (iii) kinerja dalam mendorong demokratisasi lokal, dan (iv) kinerja dalam mendorong kepentingan praktis gender.

B. Kondisi Sosial-Politik, Ekonomi, dan Historis Lokal yang Memfasilitasi Kemunculan Perempuan Kepala Daerah dengan Keekerabatan yang Kuat

Kedua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu, muncul dilatarbelakangi oleh kondisi sosial politik, ekonomi, dan historis lokal yang spesifik. Terdapat beberapa kesamaan maupun perbedaan sebagaimana dirangkum dalam Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Prakondisi Lokal Kemunculan Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
KESAMAAN	
Posisi dalam Kerangka Besar Jejaring Oligarki	
Bagian jejaring Oligarki Chasan Sochib, ayah mertua Airin, yang melebarkan kekuasaan di Tangsel.	Bagian dari jejaring oligarki Irianto MS Syaifudin/Yance, suami Anna Sophanah di Indramayu.
Konfigurasi Politik Lokal	
Golkar menjadi kekuatan politik nomor 3 (2009)	Golkar menjadi kekuatan politik nomor 1 (2009)

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
Kondisi Perempuan Lokal	
<p>Perempuan penduduk lokal relatif tertinggal dari segi pendidikan dan pekerjaan dibandingkan para perempuan pendatang kelas menengah-atas. Perempuan penduduk lokal merupakan bagian kelas bawah yang sebagian bekerja di sektor perdagangan, jasa, buruh, pekerja kasar (pembantu rumah tangga). Banyak kasus kekerasan terhadap perempuan/anak dan kekerasan terhadap pekerja perempuan.</p>	<p>Perempuan sebagian besar menjadi bagian kelompok penduduk miskin, bekerja menjadi buruh migran, banyak terdapat permasalahan kesehatan ibu dan anak.</p>
PERBEDAAN	
Historis	
<p>Tangsel daerah otonom baru (2008) sehingga sangat terbuka dieksplorasi oleh elite politik siapa pun, termasuk jejaring oligarki Chasan.</p>	<p>Daerah yang sudah lama berdiri sejak Orde Baru, tetapi tidak mengalami banyak perkembangan atau industrialisasi.</p>
Sosiologis	
<p>Perkotaan, banyak pendatang, penduduk lokal banyak menjadi tenaga kasar (pembantu rumah tangga, pekerja di waralaba, tenaga keamanan).</p>	<p>Perdesaan, penduduk bekerja di sektor pertanian dan perikanan.</p>

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
Kondisi Struktur Sosial-Ekonomi Penduduk	
<p>Tangsel adalah daerah penyangga ibukota. Dikembangkan sebagai kawasan perumahan menengah-atas untuk pendatang yang bekerja di Jakarta. Konsekuensinya, struktur sosial ekonomi penduduk mengalami ketimpangan 70% merupakan pendatang yang hidup sejahtera dan masuk dalam kelas menengah-atas. Sementara itu, hanya sekitar 30% penduduk lokal dengan kesejahteraan yang rendah di kampung-kampung. Kondisi ini menjadi latar belakang Airin dalam menyusun strategi yang menasar 30% penduduk lokal bagi kemenangan politiknya.</p>	<p>Sebagian besar penduduk memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah. Banyak penduduk miskin, tingkat melek huruf rendah.</p>
Kondisi Civil Society Organisation (CSO)	
<p>CSO yang baru mulai tumbuh diinisiasi oleh sebagian kecil kelas menengah.</p>	<p>CSO belum terlalu tumbuh, oleh kelas bawah.</p>

Sebagaimana disajikan dalam Tabel 6.1, apabila dibandingkan terdapat sejumlah persamaan dan perbedaan prakondisi lokal yang memfasilitasi kemunculan dan kemenangan Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu. Adapun poin persamaannya adalah: *pertama*, keduanya muncul dalam kerangka besar jejaring oligarki di tingkat lokal, dengan perebedaan pada tokoh dan kuantitas elite yang tergabung dalam jejaring oligarki tersebut. Dalam kasus Airin Rachmi Diany, kemunculannya pada Pilkada langsung Tangsel tahun 2010 dan 2015 harus diletakkan dalam kerangka besar jejaring oligarki Chasan Sochib sebagai sang oligark terkuat di Banten. Basis jejaring oligarki Chasan adalah kekuasaan kharismatik tradisional *jawara*. Oleh karena itu, jika ditelusuri, sebenarnya jejaring oligarki Chasan di Banten yang

melibatkan banyak elite politik lainnya pada dasarnya jejaring kuasa kharismatik tradisional *jawara*. Jejaring oligarki Chasan perlahan melakukan perubahan strategi dari pendekatan kekerasan (pada masa Orde Baru) ke non-kekerasan dalam menghadapi politik elektoral pilkada langsung sejak tahun 2005. Chasan melihat posisi strategis Tangsel sebagai daerah baru yang sedang berkembang dan sangat potensial secara ekonomi. Meskipun memiliki modal individu yang kuat, secara politis Airin bukan siapa-siapa jika dirinya tidak menikah dengan Wawan anak dari Chasan, yang menjadikan Airin masuk dalam lingkaran jejaring oligarki Chasan. Posisi Airin dalam jejaring oligarki Chasan sangat penting. Ia memiliki paket lengkap dengan kombinasi berbagai modal yang sangat kuat (modal individu, sosial, politik, dan material) yang belum pernah dimiliki oleh politisi lain sehingga memiliki prospek cemerlang untuk menjadi politisi baru yang diandalkan dari dinasti politik Chasan. Kemunculan dan kemenangan Airin sangat erat terkait dengan evolusi dan ekspansi jejaring oligarki Chasan dalam menghadapi politik elektoral.

Sementara itu, di Indramayu, kemunculan Anna Sophanah dalam dua periode pilkada langsung di Kabupaten Indramayu, Jawa Barat, tidak terlepas dari pengaruh kuasa politik suaminya, Irianto MS Syaifudin (selanjutnya disebut Yance). Yance merupakan tokoh politik yang kuat di Indramayu dan ia telah menjabat sebagai Bupati selama dua (2) periode sebelum Anna Sophanah. Majunya Anna Sophanah dalam Pilkada tidak terlepas dari skema perluasan jejaring oligarki yang dibangun Yance di sana. Dalam hal ini, jejaring oligarki yang ada di Indramayu tidak terlepas dari kuasa politik Yance yang menggunakan kekerasan dalam mempertahankan kekuasaannya.

Persamaan *kedua* adalah kemunculan kedua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat ini ditopang oleh kekuatan politik formal Golkar, yang menjadi tempat afiliasi politik resmi sang oligark Chasan di Banten untuk kasus Airin di Tangsel dan Yance untuk kasus Anna Sophanah di Indramayu. Golkar di DPRD Tangsel menjadi kekuatan politik ketiga, hasil Pemilu

Legislatif 2009. Hal ini menjadi salah satu mesin politik penting dalam *bargaining power* terhadap kekuatan parpol lainnya, untuk memuluskan langkah Airin di Tangsel pada Pilkada Tangsel 2010. Begitu pun di Indramayu, Bupati Indramayu Yance sebagai suami Anna Sophanah adalah Ketua DPD Golkar Indramayu. Golkar merupakan kekuatan politik terbesar di Indramayu, termasuk hasil Pemilu Legislatif tahun 2009 dengan sebanyak 24 orang anggota berasal dari Partai Golkar. Hal ini tentu saja menjadi kondisi politik lokal yang semakin memuluskan langkah sang oligark Yance untuk memenangkan istrinya Anna Sophanah pada Pilkada Langsung di Indramayu tahun 2010.

Persamaan *ketiga*, kedua perempuan kepala daerah muncul di tengah keadaan sebagian besar perempuan lokal berada pada strata kelas bawah. Para perempuan lokal sebagian besar bekerja sebagai tenaga kasar (pembantu rumah tangga), buruh, dan pekerja migran di luar negeri. Selain itu, persoalan yang dihadapi para perempuan lokal juga hampir sama, yaitu banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan/anak, tingkat kesejahteraan/kesehatan para perempuan/anak yang rendah. Jadi, kemunculan politik Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu, sebagai perempuan kelas menengah atas, membawa sebuah harapan bagi perbaikan kehidupan dan kesejahteraan perempuan di kedua daerah tersebut.

Adapun perbedaan yang kentara dalam prakondisi lokal kemunculan keduanya terdapat pada empat aspek sebagai berikut.

Pertama, aspek historis di mana Tangsel adalah daerah yang relatif baru berdiri tahun 2008 sehingga sangat terbuka untuk dieksplorasi oleh elite politik, termasuk oleh jejaring oligarki Chasan. Sementara itu, Indramayu sudah lama berdiri bahkan sejak Orde Baru, tetapi tidak banyak mengalami perkembangan seperti industrialisasi.

Kedua, secara sosiologis Tangsel adalah daerah perkotaan, sementara Indramayu adalah perdesaan yang sebagian besar penduduknya bekerja pada sektor pertanian dan perikanan. Komposisi sosiologis ini menimbulkan konsekuensi berbeda

pada kondisi struktur sosial ekonomi penduduk yang kemudian dimanfaatkan oleh Airin maupun Anna.

Ketiga, secara struktur sosial ekonomi (penduduk), di Tangsel terdapat ketimpangan komposisi penduduk antara para pendatang sebanyak 70% yang hidup di daerah perumahan menengah mewah, dan penduduk lokal sekitar 30% yang berpendidikan dan taraf ekonomi rendah. Ketimpangan ini adalah salah satu dampak dari fungsi Tangsel sebagai daerah penyangga Ibu Kota yang diarahkan untuk pengembangan kawasan perumahan untuk para pendatang yang bekerja di Ibu Kota Jakarta. Jika kurang lebih 70% penduduk kelas menengah Tangsel sulit digarap oleh Airin karena kemapanan secara ekonomi politik, Airin berkonsentrasi menggarap sekitar 30% penduduk kelas bawah tersebut. Struktur sosial ekonomi penduduk Tangsel ini digarap oleh Airin dan terbukti menyumbang suara yang besar bagi kemenangannya, yaitu di kantong-kantong masyarakat kurang mampu di Kecamatan Pamulang, Kecamatan Pondok Aren, dan Kecamatan Ciputat. Ketiga kecamatan itu adalah daerah dengan jumlah penduduk miskin paling banyak, sementara di Serpong Utara daerah perumahan kelas atas memiliki jumlah penduduk miskin sedikit, yang juga memberikan kontribusi perolehan suara kecil bagi kemenangan Airin. Pola ini membuktikan bahwa Airin memperoleh keuntungan dari pengembangan wilayah dan struktur sosial ekonomi penduduk Tangsel terutama kelas bawah, yang lebih mudah didekati, dimobilisasi untuk memperoleh simpati dan dukungan, daripada menggarap kelas menengah atas yang cenderung abai. Sementara itu, di Indramayu, sebagian besar penduduk memiliki tingkat kesejahteraan yang rendah. Keterpilihan Anna Sophanah sendiri pun tidak terlepas dari kuatnya faktor pemilih dengan tingkat kesadaran politik yang cenderung masih rendah. Hal ini berkaitan erat dengan rendahnya tingkat melek huruf dan tingkat pendidikan masyarakat Kabupaten Indramayu.

Keempat adalah pada kondisi *civil society organisations* (CSO). Kemunculan Airin di Tangerang Selatan juga memperlihatkan

mulai tumbuhnya peran CSO yang digerakkan oleh kelas menengah meskipun belum terkonsolidasi dengan baik. Salah satu kesuksesan CSO adalah dalam mendesak Pilkada langsung ulang di Tangsel pada tahun 2010, karena kecurigaan terhadap pengerahan unsur birokrasi bagi kemenangan Airin. Namun, peran CSO tidak begitu kuat pada Pilkada langsung di Tangsel tahun 2015. Meskipun modalitas CSO yang mulai tumbuh ini kalah jauh dengan modalitas kapital dan politik yang dimiliki oleh jejaring oligarki Chasan. Namun, jika menggunakan catatan Edward Aspinall (2013) yang mengajak melihat dinamika di tingkat lokal yang digerakkan oleh kelompok-kelompok subordinat, kelompok kelas bawah yang melakukan aktivisme terfragmentasi yang mampu mendesak beberapa kebijakan³⁴⁹, gejala di Tangerang Selatan dapat dikatakan menampakkan hal yang hampir sama, tetapi dengan bentuk berbeda. Jika Edward Aspinall menggarisbawahi peran kelompok-kelompok kelas bawah dalam menggerakkan desakan yang kritis, menariknya CSO di Tangerang Selatan, meskipun baru mulai tumbuh, mulai melakukan konsolidasi dan belum sepenuhnya optimal, justru digerakkan oleh sebagian kecil kalangan kelas menengah terpelajar. Hal ini karena sebagian besar kelas menengahnya apatis dan sudah nyaman dengan kondisi kemapanan ekonomi. Untuk saat ini, di Tangerang Selatan, sulit mengharapkan munculnya CSO kritis dari kelas bawah, yang tertinggal jauh dari segi modalitas kelas menengah maupun dengan jejaring oligarki yang menguasai Tangerang Selatan. Sementara itu, di Indramayu kelompok-kelompok marginal (LSM) yang saat ini banyak digerakkan oleh kelas bawah belum menjadi kekuatan politik yang signifikan.

³⁴⁹ Lihat versi aslinya di Edward Aspinall, "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation", *Indonesia* 96 (October 2013): 102-103.

C. Posisi Perempuan Kepala Daerah: Pribadi dan Politik

Mendiskusikan posisi perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat juga sangat menarik. Hal ini dikarenakan kedua perempuan dalam kajian ini memiliki berbagai posisi yang saling tumpang tindih dan membuatnya, pada taraf tertentu, sulit untuk menjaga independensinya. Tabel 6.2 menyajikan posisi tersebut.

Tabel 6.2 Posisi Pribadi dan Politik Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
Pendidikan	
Sangat bagus dan memadai (S2)	Kurang memadai (SMA)
Modal Sosial	
Pengalaman dan interaksi sosial kuat, aktif bersosialisasi, komunikasi dan artikulasi politik yang bagus, terbuka	Pengalaman dan interaksi sosial lemah, keterampilan komunikasi politik rendah, tidak aktif bersosialisasi, tertutup
Posisi Pribadi	
Istri Wawan (Anak Chasan, oligark Banten)	Istri Yance (oligark Indramayu)
Posisi sebagai Kepala Daerah (Jabatan Politik)	
Wali Kota Tangsel	Bupati Indramayu
Posisi sebagai Kader Partai	
Kader Golkar (secara formal), tetapi sebenarnya faktor kekerabatan adalah pintu masuknya	Terbawa afiliasi politik suaminya (Yance), sehingga faktor kekerabatan adalah pintu masuknya
Posisi dalam Jejaring Oligarki	
Memegang kuasa formal, <i>'rent-seeking'</i> dalam varian oligarki, mencoba membuat narasi terpisah dari oligarki Chasan	Mengikuti saja kehendak suaminya, tidak mencoba membuat narasi berbeda/terpisah dari oligarki Yance

Sebagaimana disajikan dalam Tabel 6.2, kedua perempuan kepala daerah tersebut, yaitu Airin Rachmi Diany dan Anna Sophanah, sama-sama memiliki posisi yang begitu kompleks, paling tidak dalam tiga lapisan, yaitu *pertama*, posisi pribadi sebagai istri dari Wawan, anak dari Chasan sang oligark terkuat di Banten untuk kasus Airin Rachmi Diany. Begitu pun halnya dengan Anna Sophanah yang merupakan istri dari Yance, sebagai sang oligark terkuat di Indramayu. Dalam praktiknya, Airin tampak berusaha memisahkan diri secara profesional posisinya sebagai seorang istri Wawan dengan posisinya sebagai Wali Kota Tangsel dengan menjelaskan bahwa dirinya tidak terlibat dalam berbagai usaha bisnis Wawan, termasuk dalam kasus korupsi yang menjerat Wawan. Jika dilihat pada Tabel 6.2, Airin memiliki latar belakang pendidikan (bidang hukum) yang lebih memadai dibandingkan Anna. Selain itu, Airin memiliki modal sosial kuat berupa pengalaman interaksi sosial luas, kemampuan komunikasi dan artikulasi politik yang bagus, dan berpikiran terbuka. Kesemuanya berdampak pada inisiatif dan keberanian Airin untuk menempatkan dirinya terpisah secara politik dari jejaring oligarki Chasan dan dari urusan bisnis suaminya Wawan.

Sementara itu, untuk kasus Anna Sophanah justru sebaliknya. Anna Sophanah secara terang-terangan mengakui bahwa posisinya sebagai Bupati Indramayu pasif. Secara jelas diakuinya bahwa suaminya (Yance) adalah mentor Anna, dirinya selalu meminta pertimbangan dalam soal-soal politik pemerintahan sebagai Bupati Indramayu. Anna tidak terlihat memiliki keberanian untuk membuat narasi yang berbeda dengan suaminya. Hal ini sangat dipengaruhi oleh modal individu Anna dari segi pendidikan yang sangat rendah, yaitu lulusan SMA. Ditambah lagi minimnya modal sosial berupa pengalaman dan interaksi sosial rendah, keterampilan komunikasi politik rendah, dan cenderung tertutup. Dalam konteks ini, variabel latar belakang pendidikan perempuan kepala daerah serta modal sosial menjadi salah satu faktor penting yang harus diperhatikan karena pada taraf tertentu memengaruhi inisiatif dan keberanian untuk memosisikan dirinya sebagai subjek politik.

Selain itu, Airin dan Anna Sophanah juga menghadapi kompleksitas posisinya sebagai kader Partai Golkar. Airin dan Anna sebenarnya tidak dari awal seorang kader militan Partai Golkar. Keduanya bergabung ke Partai Golkar karena jejaring oligarki politik keluarganya lebih dahulu berafiliasi dengan partai Golkar. Jadi, faktor kekerabatan menjadi pintu masuk mereka untuk aktif dalam Partai Golkar. Mencermati narasi keterpilihan mereka sebagai kepala daerah melalui Partai Golkar, dapat dilihat bahwa keberadaan laki-laki sebagai patron politik di Partai Golkar di balik kiprah Airin (dalam hal ini Chasan dan Wawan), dan Anna (dalam hal ini Yance) yang memiliki berbagai sumber daya material, politik, dan jaringan yang sudah terlembaga yang sangat dibutuhkan dalam politik elektroal pilkada langsung. Hal ini membuat elite partai Golkar setempat dihadapkan pada pilihan rasional mengajukan kedua perempuan tersebut dalam Pilkada langsung 2010, selain ketakutan terhadap kuasa politik yang dimiliki oleh para oligark tersebut. Hal ini sekaligus menunjukkan masih lemahnya proses kaderisasi parpol dalam proses penentuan kepala daerah, termasuk di Tangsel dan Indramayu.

Airin dan Anna Sophanah menjadi semakin sulit menjaga independensi mengingat posisi mereka dalam sebuah jejaring oligarki. Setelah Chasan meninggal pada tahun 2011, Tubagus Chaeri Wardana atau Wawan adik kandung Ratu Atut dan suami Airin, memegang peran sentral yang mengonsolidasi kekuasaan ekonomi dan politik di Banten. Konsekuensinya, Airin sulit menjaga independensi dengan keluarganya dalam menentukan berbagai proyek pembangunan di Tangsel. Kecenderungan *rent-seeking politics* sulit dihindari. Berbagai lapisan kepentingan dari jejaring oligarki Chasan secara tidak langsung menyebabkan kualitas kepemimpinan Airin menjadi lemah. Kuatnya kontrol politik suami Anna Sophanah (Yance) dalam menentukan kebijakan-kebijakan di Kabupaten Indramayu pun kemudian memengaruhi kuat kepemimpinan Anna Sophanah yang cenderung terlihat tidak memiliki agenda kebijakan politik yang spesifik untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut.

Perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat memiliki keterbatasan dalam hal independensi dalam menjalankan kepemimpinan daerahnya. Konsekuensinya akan terlihat pada sejauh mana yang bersangkutan dapat mendorong demokratisasi lokal, dan kepentingan praktis gender, sebagaimana akan diuraikan dalam bagian berikutnya.

D. Kinerja Perempuan Kepala Daerah dalam Mendorong Demokratisasi Lokal

Perbandingan kinerja kedua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat dalam mendorong demokratisasi lokal disajikan dalam Tabel 6.3.

Tabel 6.3 Kinerja Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu dalam Mendorong Demokratisasi Lokal

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
PENGOLAHAN KUESIONER DARI RESPONDEN	
Penilaian tinggi di semua indikator (i) (ii) (iii) dalam tabel ini	Penilaian rendah di indikator (i), tinggi di indikator (ii), dan rendah di indikator (iii) dalam tabel ini
ANALISIS TIM	
Kebebasan Berpendapat dan Berorganisasi	
Analisis: meskipun Airin sering mengadakan kegiatan <i>open office</i> , tetapi kegiatan tersebut belum berjalan optimal. Hingga saat ini, di Tangsel belum terdapat Perda maupun Perwali mengenai kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi.	Analisis: Pemerintahan Yance maupun Anna represif dalam menanggapi kritik dari masyarakat terhadap kinerja Bupati.

AIRIN RACHMI DIANY
DI TANGSEL

ANNA SOPHANAH
DI INDRAMAYU

Kebijakan Pemerintah Daerah (di Bawah Kepemimpinan Kepala Daerah yang Bersangkutan) dalam Memfasilitasi Keberadaan CSO

Analisis: memang makin banyak ormas yang terdaftar di Pemkot Tangsel dan memperoleh bantuan dana, namun sebenarnya mereka jarang atau tidak pernah secara substantif dilibatkan dalam diskusi dan memecahkan persoalan lokal.

Analisis: Bagus. Keberadaan Organisasi Masyarakat (Ormas) dan LSM di Indramayu cukup banyak.

Drongan Kompetisi secara Adil pada Para Pelaku Ekonomi

Analisis: terdapat banyak permainan dari oknum di SKPD terkait perizinan usaha, serta perbedaan perlakuan antara yang diterima oleh pengembang besar dan pengembang menengah atau kecil.

Analisis: keran investasi belum terbuka secara adil

KESIMPULAN

Terdapat kesenjangan antara hasil penilaian responden mengenai kinerja Airin dalam mendorong demokratisasi lokal di Tangsel yang tecermin dalam kuesioner (memberikan penilaian tinggi) dan hasil analisis mendalam tim penulis.

Tidak terdapat kesenjangan antara penilaian responden mengenai kinerja Anna Sophanah dalam mendorong demokratisasi lokal di Indramayu yang tecermin dalam kuesioner dan hasil analisis mendalam tim penulis.

Sebagian responden yang melakukan pengisian kuesioner dari kalangan menengah-atas yang bertempat tinggal di daerah perumahan cenderung tidak peduli, abai, atau tidak melihat adanya persoalan krusial selama mereka tinggal di Tangsel sehingga cenderung memberikan penilaian tinggi.

Mayoritas responden memberikan nilai di bawah angka 5 untuk kebebasan berpendapat di Indramayu, yang sejalan dengan analisis tim bahwa pemerintahan Yance maupun Anna cukup represif dalam menanggapi kritik dari masyarakat terhadap kinerja Bupati.

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
Selain itu, beberapa responden dari kalangan CSO adalah yang pernah menerima fasilitas dana dari Pemkot Tangsel, dan dari kalangan birokrasi yang cenderung berorientasi positif pada kinerja Walikota Tangsel. Padahal dalam kenyataannya kegiatan-kegiatan tersebut belum berjalan optimal.	Sementara itu, kebijakan pemerintah daerah dalam memfasilitasi keberadaan CSO memang sudah cukup. Mengenai persaingan usaha/pelaku ekonomi, memang sejauh ini masih belum merata.

Melalui Tabel 6.3 dapat diketahui adanya perbedaan antara kinerja Airin dan Anna Sophanah dalam mendorong demokratisasi lokal di kedua daerah tersebut. Secara umum, berdasarkan pengolahan kuesioner yang disebarakan terhadap sejumlah responden mengenai kinerja Airin selama memimpin Kota Tangsel, khususnya dalam mendorong demokratisasi lokal, didapatkan hasil secara keseluruhan, responden memberikan penilaian yang tinggi terhadap kinerja Airin, terutama dalam mendorong demokratisasi lokal. Namun, sebenarnya kajian mendalam dan analisis tim menunjukkan adanya kenyataan yang berbeda. *Pertama*, terkait kebebasan berpendapat dan berorganisasi, meskipun memang Airin sering mengadakan kegiatan *open office*, dalam kenyataannya kegiatan tersebut belum berjalan optimal. Tidak semua masyarakat mengetahui adanya kegiatan tersebut. Bahkan, hingga saat ini belum terdapat perda maupun perwali mengenai kebebasan menyampaikan pendapat dan berorganisasi di Tangsel. *Kedua*, terkait dengan kebijakan pemerintah daerah dalam memfasilitasi keberadaan CSO, memang Pemkot Tangsel aktif mendata keberadaan CSO. Hingga saat ini terdapat kurang lebih 171 ormas, LSM, dan yayasan yang terdaftar di Kesbangpolinmas Kota Tangsel. Meskipun begitu, pada praktiknya, program pemberdayaan tersebut bukanlah berupa arahan atau pembinaan dari Airin agar ormas-ormas yang ada dapat saling bekerja sama untuk memberikan kontribusi riil pada pembangunan Tangsel, melainkan lebih cenderung pemberian proyek atau dana hibah, tanpa disertai

pertanggungjawaban yang jelas. Artinya, belum ada sinergi antar-CSO maupun antara CSO dan Pemkot Tangsel dalam diskusi untuk merumuskan kebijakan guna mencari solusi dari persoalan-persoalan lokal. *Ketiga*, terkait dorongan kompetisi secara adil pada para pelaku ekonomi, dalam kenyataannya terdapat perbedaan perlakuan antara yang diterima oleh pengembang besar dan pengembang menengah atau kecil, serta permainan dalam hal perizinan oleh oknum SKPD.

Penyebab adanya kesenjangan antara penilaian responden melalui kuesioner dan hasil analisis tim penulis disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian responden yang melakukan pengisian kuesioner dari kalangan menengah-atas yang bertempat tinggal di daerah perumahan cenderung tidak peduli, abai, atau tidak melihat adanya persoalan krusial selama mereka tinggal di Tangsel sehingga cenderung memberikan penilaian tinggi. Selain itu, beberapa responden dari kalangan CSO adalah yang pernah menerima fasilitas dana dari Pemkot Tangsel dan dari kalangan birokrasi yang cenderung berorientasi positif pada kinerja Wali Kota Tangsel.

Sementara itu, di Indramayu tidak terdapat kesenjangan antara penilaian responden melalui kuesioner dan hasil analisis tim penulis. *Pertama*, mayoritas responden memberikan nilai di bawah angka 5 untuk kebebasan berpendapat di Indramayu. Hal ini sejalan dengan analisis tim bahwa pemerintahan Yance maupun Anna cukup represif dalam menanggapi kritik dari masyarakat terhadap kinerja Bupati. *Kedua*, terkait dengan kebijakan pemerintah daerah dalam memfasilitasi keberadaan CSO memang sudah cukup. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan organisasi masyarakat dan LSM di Indramayu yang cukup banyak. Berdasarkan data Bakesbanglinmas Kabupaten Indramayu, ada 19 ormas dan 85 LSM yang terdaftar sampai tahun 2014. Akan tetapi, dari sejumlah ormas atau LSM yang ada tentu tidak semua mendukung pemerintah daerah. *Ketiga*, terkait persaingan usaha/pelaku ekonomi, sejauh ini persaingan usaha belum-lah merata.

E. Kinerja Perempuan Kepala Daerah dalam Mendorong Kepentingan Praktis Gender

Untuk membandingkan kinerja kedua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat dalam mendorong kepentingan praktis gender, disajikan dalam Tabel 6.4 berikut ini.

Tabel 6.4 Kinerja Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu dalam Mendorong Kepentingan Praktis Gender

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
PENGOLAHAN KUESIONER DARI RESPONDEN	
<p>Penilaian tinggi di semua indikator (i) (ii) dalam tabel ini. Secara umum, penilaian tinggi terhadap kinerja Airin (sekurang-kurangnya nilai 7 diberikan oleh sebagian besar responden) dengan sebaran nilai terbanyak di angka 8, yaitu 31,03% untuk indikator (i) atau P9,3 dan 34,48% responden untuk indikator (ii) atau P10.</p>	<p>Penilaian tinggi dan sedang di indikator dan (ii) dalam tabel ini. Nilai paling tinggi untuk program perempuan dan anak (indikator (i) atau P9), yaitu 19% responden memberikan nilai 7. Untuk indikator (ii) atau P10, responden memberikan nilai 5 dan 7, masing-masing 23%.</p>
ANALISIS TIM	
Inisiatif/Upaya/Program untuk Mendorong Perda/Perbup/Perwali atau Kebijakan yang Pro Kepentingan Perempuan dan Anak	
<p>Analisis: program yang dijalankan, dalam kenyataan mayoritas bukanlah inovasi atau ide dari Airin selaku Wali Kota ataupun dari SKPD-nya, melainkan hanya meneruskan dan menjalankan program yang telah ada dari pemerintah pusat.</p>	<p>Analisis: terdapat sejumlah Perda/ Keputusan Bupati/Peraturan Bupati terkait perempuan dan anak yang sebetulnya tidak sepenuhnya inisiatif Anna, tetapi merupakan kerja SKPD, para mitra, dan DPRD. Sejumlah peraturan tersebut dipakai oleh pendukung Anna untuk menunjukkan keberpihakannya terhadap perempuan dan anak. Implementasinya masih belum maksimal.</p>

AIRIN RACHMI DIANY DI TANGSEL	ANNA SOPHANAH DI INDRAMAYU
Inisiatif/Upaya/Program untuk Mendorong Perda/ Perbup/Perwali yang Pro pada Kesejahteraan Rakyat (Kesehatan, Pendidikan, dll)	
<p>Analisis: Pemkot Tangsel memberikan pendidikan gratis kepada pelajar sampai dengan tingkat SMP dan direncanakan akan dilanjutkan hingga SMA. Sementara itu, dalam bidang kesehatan terdapat program berobat gratis bagi warga Tangsel, cukup dengan menunjukkan KTP-nya.</p>	<p>Analisis: Pemerintah Kabupaten Indramayu melalui BP2KB melakukan pembinaan terhadap wanita, peningkatan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi masyarakat. Namun, masih lebih banyak meneruskan program pemerintah pusat.</p>
KESIMPULAN	
<p>Terdapat sedikit kesenjangan antara penilaian responden mengenai kinerja Airin dalam mendorong kepentingan praktis gender, yang tecermin dalam kuesioner dan hasil analisis mendalam tim penulis. Penilaian responden cenderung tinggi, sementara dalam kenyataannya mereka menikmati program yang merupakan kelanjutan pemerintah pusat, mayoritas bukan inisiatif Airin.</p>	<p>Terdapat sedikit kesenjangan antara penilaian responden dan hasil analisis tim penulis. Terdapat sejumlah Perda/Keputusan Bupati/ Peraturan Bupati terkait perempuan, namun itu sebetulnya bukan inisiatif Anna. Sementara itu, inisiatif terkait kesejahteraan rakyat cenderung sedang, karena memang hanya meneruskan program pemerintah pusat dan bukan inisiatif Anna.</p>

Sebagaimana dalam Tabel 6.4, secara umum dapat dilihat hasil analisis yang hampir sama antara kasus di Tangsel dan Indramayu. Di Tangsel, terkait kepentingan praktis gender telah terangkum dalam misi pertama Airin, yaitu meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, salah satu sarannya adalah terjaminnya keadilan gender dalam berbagai program pembangunan. Sasaran tersebut kemudian diubah menjadi sebuah strategi meningkatkan pelayanan sosial dan pengarusutamaan gender dan anak yang diuraikan ke dalam arah kebijakan memberdayakan kelembagaan gender yang

diatur oleh perda serta penanganan pengaduan/laporan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Di Tangsel penilaian yang tinggi diberikan oleh responden terkait program untuk indikator (i) dalam Tabel 6.4, yaitu “inisiatif (perempuan kepala daerah yang bersangkutan)/upaya/program untuk mendorong perda/perbup/perwali atau kebijakan yang pro kepentingan perempuan dan anak”. Penilaian tinggi juga diberikan oleh responden terkait indikator (ii) dalam Tabel 6.4 “inisiatif (perempuan kepala daerah yang bersangkutan)/upaya/program untuk mendorong perda/ perbup/perwali yang pro pada kesejahteraan rakyat (kesehatan, pendidikan, dll.)”.

Dalam observasi di Tangsel, untuk indikator (i) dalam Tabel 6.4, memang ditemukan adanya program pemberian tambahan makanan dan vitamin pada balita berupa biskuit serta makanan pendamping ASI secara gratis pada setiap kegiatan rutin posyandu setiap bulannya. Selain itu, melalui BPMPKB Tangsel mengadakan program P2WKSS yang memberikan berbagai pelatihan keterampilan kepada perempuan, seperti menjahit, membuat kue, maupun rias salon. Melalui BPMPKB Tangsel pula, untuk mengatasi persoalan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, dibentuk satgas P2TP2A yang berada di tiap tingkatan RW. Meskipun demikian, dari observasi dan analisis mendalam terhadap sejumlah program yang dijalankan, diketahui bahwa mayoritas dari program-program tersebut bukanlah inovasi atau ide dari Airin selaku Wali Kota ataupun dari SKPD-nya, melainkan hanya meneruskan menjalankan program yang telah ada dari pemerintah pusat.

Dalam bidang pendidikan, yang termasuk dalam indikator (ii) dalam Tabel 6.4, hasil observasi di lapangan menunjukkan bahwa Pemkot Tangsel memberikan pendidikan gratis kepada pelajar sampai dengan tingkat SMP dan direncanakan akan dilanjutkan hingga SMA. Sementara itu, dalam bidang kesehatan terdapat program berobat gratis bagi warga Tangsel, cukup dengan menunjukkan KTP-nya.

Adanya sedikit kesenjangan antara penilaian responden melalui kuesioner dengan fakta dan hasil kajian mendalam disebabkan oleh sebagian responden yang melakukan pengisian kuesioner dari kalangan menengah-atas yang bertempat tinggal di daerah perumahan cenderung tidak peduli, abai, atau tidak melihat adanya persoalan krusial selama mereka tinggal di Tangsel sehingga cenderung memberikan penilaian tinggi. Selain itu, beberapa responden dari CSO tidak memahami perbedaan program terkait perempuan dan anak yang merupakan kepanjangan dari pemerintah pusat dan bukan inisiatif Airin. Ditambah lagi responden dari kalangan marginal, yaitu ibu-ibu rumah tangga biasa atau pembantu rumah tangga, memang selama ini menikmati berbagai program dari Pemerintah Kota Tangsel, seperti program sekolah gratis atau berobat gratis sehingga penilaian mereka cenderung tinggi terhadap kesejahteraan sosial masyarakat di Tangsel.

Sementara itu, di Indramayu terkait persoalan kepentingan praktis gender, jika dilihat penilaian responden dan hasil analisis mendalam, juga terdapat sedikit kesenjangan. Pada inisiatif atau program terkait perempuan dan anak atau indikator (i) dalam Tabel 6.4, memang terdapat sejumlah perda/keputusan bupati/peraturan bupati terkait perempuan dan anak, kesehatan dan pendidikan. Akan tetapi, analisis di lapangan menunjukkan bahwa itu bukan inisiatif Anna, lebih pada kinerja SKPD bersama para mitra. Selain itu, implementasi program kesehatan itu masih belum maksimal, terkonfirmasi dari data BPS mengenai IPM Kabupaten Indramayu yang berada di urutan terendah se-Jawa Barat. Ditambah lagi, meskipun sudah ada regulasi mengenai perlindungan terhadap perempuan, dalam kenyataannya kasus *trafficking* dan kekerasan terhadap perempuan dan anak masih tinggi.

Sementara itu, untuk indikator (ii) dalam Tabel 6.4 terkait kesejahteraan masyarakat dalam hal pendidikan dan kesehatan, melalui BP2KB memang terdapat program pembinaan wanita menuju keluarga sehat sejahtera (P2WKSS). Meskipun demikian,

ini bukan insiatif dari Anna. Pembinaan tersebut dilakukan ke desa-desa terpilih yang telah dibina oleh PKK untuk berpartisipasi dalam pembangunan di segala bidang, baik pembangunan ekonomi, politik, budaya, maupun sosial. Termasuk juga upaya peningkatan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi masyarakat. Terkait dengan peningkatan ekonomi masyarakat, biasanya diberikan bantuan dan pelatihan-pelatihan, misalnya menjahit, tata boga, dan keterampilan-keterampilan lain seperti tata rias wajah dan rambut. Adapun program kesehatan dan pendidikan, pemerintahan Anna hanya meneruskan program pemerintah pusat, seperti program BPJS, pendidikan gratis, dan Program Keluarga Harapan (PKH).



Daftar Pustaka

Jurnal

- Aspinall, Edward. "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation", *Indonesia* 96 (Oktober 2013): 102-103.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. "Profiles, Statuses and Performance of Female Local Leaders: Impact Study of Direct Local Elections", *Indonesian Feminist Journal Feminist Journal*, Vol.3, No. 1 (Agustus 2015): 52-54.
- Hadiz, Vedi R., dan Richard Robison. "Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia", *Prisma* 33, No. 1 (2014): 35-56.
- Hadiz, Vedi R., dan Richard Robison. "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia", *Indonesia* 96 (October 2013): 35-57 via <http://www.jstor.org/stable/10.5728/indonesia.96.0033>, (diakses 7 Desember 2015).
- Masaaki, Okamoto., dan Abdul Hamid. "Jawara in Power, 1999-2007", *Indonesia* 86 (October 2008): 131.
- Richter, Linda K. "Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia," *Pacific Affairs* 63, No. 4 (1990-1991): 528.
- Thompson, Mark. R. "Asia's Hybrid Dynasties," *Asian Affairs* 43, no. 2 (2012): 216.
- Thompson, Mark. R. "Female Leadership of Democratic Transition in Asia," *Pacific Affairs* 75, No. 4 (2002-2003): 538.

Rilis Laporan

- Perludem. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, "*Jalan Terjal Perempuan Kepala Daerah Terpilih: Potret Keterpilihan Perempuan dan Tantangan Lahirkan Kebijakan Pro Perempuan*", Jakarta, 20 Desember 2015.

BAB 7

Membuka Jalan Kepemimpinan Politik Perempuan dan Partisipasi Politik Perempuan

Kurniawati Hastuti Dewi



A. Kesimpulan

Kajian ini menyimpulkan adanya kesamaan dan perbedaan prakondisi lokal yang memfasilitasi kemunculan perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu. Kesamaan tersebut adalah: (i) posisi keduanya sebagai bagian dalam kerangka besar jejaring oligarki lokal dengan Chasan sebagai oligark di Banten dan Yance sebagai oligark di Indramayu; (ii) konfigurasi politik lokal dengan Golkar sebagai partai politik penopang kekuatan oligarki lokal memiliki kekuatan memadai pada Pemilu Legislatif 2009 yang memudahkan langkah untuk memunculkan dan memenangkan keduanya. Sementara itu, perbedaan prakondisi lokal terdapat dalam empat hal, yaitu (i) aspek historis Tangsel dan Indramayu, (ii) aspek sosiologis daerah, (iii) kondisi struktur sosial ekonomi penduduk, dan (iv) kondisi *civil society organization* (CSO).

Kajian ini menengarai adanya berbagai lapisan posisi yang dihadapi oleh perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu. Keduanya dihadapkan pada kompleksitas

posisinya, yaitu (i) secara pribadi adalah seorang istri; (ii) sebagai kepala daerah yang merupakan jabatan politik yang dituntut untuk profesional dan independen; (iii) sebagai kader Partai Golkar yang terkadang harus mempertimbangan pendapat partai; (iv) posisinya sebagai bagian dari jejaring oligarki lokal yang mana suami mereka memegang posisi kunci. Berbagai lapisan posisi itu menunjukkan berbagai kesulitan yang harus dihadapi oleh perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat. Hal ini membuatnya sulit menjaga independensi dalam menjalankan kerja pemerintahan dan kepemimpinan dengan efektif.

Kajian ini menyimpulkan bahwa perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu, belum secara optimal mendorong demokratisasi lokal. Konteks lokal daerah juga sangat memengaruhi sejauh mana upaya mendorong demokratisasi lokal dapat berjalan. Upaya mendorong demokratisasi lokal juga harus diikuti dengan upaya memperbaiki keadaan lokal yang belum kondusif, seperti kondisi kesenjangan struktur sosial ekonomi penduduk di Tangsel dan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia di Indramayu.

Kajian ini menyimpulkan bahwa perempuan kepala daerah dengan faktor kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany di Tangsel dan Anna Sophanah di Indramayu, memiliki inisiatif yang cenderung rendah (meskipun Airin Rachmi Diany sedikit lebih baik dibandingkan Anna) sehingga belum optimal mendorong kepentingan praktis gender. Masih terdapat berbagai persoalan riil seperti kekerasan terhadap perempuan dan anak, kesenjangan kesejahteraan antara penduduk pendatang dan lokal di Tangsel, serta pelayanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan yang tidak optimal. Sementara itu, di Indramayu masih terdapat banyak persoalan berupa redahnya Indeks Pembangunan Manusia, tingginya angka kematian ibu atau bayi, kemiskinan, persoalan buruh migran, *trafficking*, dan persoalan kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Kajian ini menggarisbawahi pentingnya meningkatkan latar belakang pendidikan perempuan kepala daerah karena

akan memengaruhi cara pandang, inisiatif, dan keberanian dalam memosisikan diri sebagai subjek politik sekaligus sebagai pemimpin daerah. Airin Rachmi Diany dengan latar belakang pendidikan tinggi dan modal sosial memadai lebih memiliki inisiatif, berusaha menunjukkan narasi yang independen dari suaminya sebagai bagian jejaring oligarki (meskipun dalam praktiknya sangat sulit) serta mampu menjalin komunikasi artikulatif dengan masyarakat. Sementara itu, Anna Sophanah dengan latar belakang pendidikan yang rendah dan modal sosial yang lemah tidak memiliki inisiatif untuk tampil mandiri, pasif, tertutup, dan justru secara gamblang menunjukkan ketergantungan pada suaminya.

Kajian ini menemukan hal yang sama dengan catatan Vedi R. Hadiz dan Richard Robison (2014) bahwa perubahan institusi di tingkat lokal karena desentralisasi pasca-Reformasi tidak selalu serta merta dibarengi dengan perubahan tatanan yang berbeda dari tatanan pada rezim sebelumnya sehingga memungkinkan oligarki lama bertahan atau membentuk jejaring oligarki baru di tingkat lokal.³⁵⁰ Demikian pula yang terjadi di Kota Tangsel dan Kabupaten Indramayu. Dalam hal ini, kekuatan predatoris lama memperluas jejaring oligarkisnya hingga ke Kota Tangsel maupun memperkuat jejaring oligarki yang sudah ada di Kabupaten Indramayu. Dalam konteks ini, dua perempuan kepala daerah yang dikaji masih sebatas sebagai objek politik elektoral oleh politisi laki-laki (suami atau ayah mertua), dan belum mampu berperan sebagai subjek dalam politik elektoral.

Mengenai dinamika lokal yang digerakkan oleh kelompok-kelompok subordinat, kelompok kelas bawah yang melakukan aktivisme terfragmentasi mampu mendesak beberapa kebijakan, sebagaimana catatan Edward Aspinall (2013).³⁵¹ Kajian ini menemukan dua potret yang berbeda di Tangsel dan Indramayu.

³⁵⁰ Hadiz, Vedi R., dan Richard Robison. "Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia", *Prisma* 33, No. 1 (2014): 35–56.

³⁵¹ Edward Aspinall, "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation", *Indonesia*, No. 96 (Oktober 2013): 102–103.

Potret yang berbeda dengan catatan Aspinall terjadi di Tangsel. Jika Aspinall menggarisbawahi peran kelompok subordinat, dinamika lokal di Tangsel justru digerakkan oleh sebagian kecil kelas menengah. Meskipun baru mulai tumbuh dan melakukan konsolidasi pada Pilkada Tangsel 2010, dinamika politik lokal di Tangsel ternyata digerakkan oleh sebagian kecil kalangan kelas menengah terpelajar. Hal ini terjadi karena sulit mengharapkan munculnya dinamika politik lokal kritis dari kelas bawah, yang secara persentase hanya sekitar 30%, secara modalitas jauh tertinggal, dan masih lebih banyak disibukkan dengan persoalan ekonomi. Sementara itu, catatan yang sama dengan Aspinall ditemukan di Indramayu. Di Indramayu, dinamika lokal berupa sikap proaktif ditunjukkan oleh CSO dari kelompok marginal seperti yang fokus pada persoalan buruh migran serta yang tergabung dalam Koalisi Perempuan Indonesia.

Kajian ini menggarisbawahi bahwa partisipasi perempuan dalam level “*high politics*” di Pilkada Langsung Kota Tangsel dan Indramayu masih identik dengan peran perempuan kelas menengah atas. Perempuan kelas menengah ke bawah justru tersingkir, menjadi penonton bahkan menjadi objek bagi perempuan kelas menengah atas dalam politik elektoral tersebut. Perempuan kelas menengah bawah yang menjadi representasi dari kelompok marginal, pada umumnya belum mampu berkompetisi dalam pilkada karena keterbatasan modalitas.

Kajian ini menyimpulkan bahwa wajah politik perempuan di Tangsel dan Indramayu sejauh ini baru memperlihatkan apa yang disebut dalam buku ini sebagai “narasi simbolis perempuan” (*symbolic narratives of women*) dan belum sampai pada “narasi substantif perempuan” (*substantive narratives of women*). Meskipun demikian, narasi simbolis perempuan ini tetap harus diapresiasi karena kehadiran mereka memberikan dorongan, imajinasi, dan inspirasi bagi kemunculan kiprah perempuan lainnya dalam politik, yang harus terus didorong supaya mewujudkan narasi substantif perempuan dalam politik.

B. Rekomendasi

Atas dasar beberapa poin kesimpulan buku ini, dirumuskan rekomendasi sebagai berikut. *Pertama*, mendorong munculnya lebih banyak perempuan kepala daerah dengan profil yang lebih beragam, yang tidak berasal dari faktor kekerabatan yang kuat. Hal ini disebabkan oleh perempuan kepala daerah yang muncul dari faktor kekerabatan yang kuat menghadapi berbagai kompleksitas posisi sehingga menghadapi lebih banyak lapisan kesulitan untuk dapat menjaga independensi, termasuk mendorong demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender.

Kedua, mendorong merevisi UU Pilkada yang memberikan jeda waktu satu periode bagi kepala daerah yang berasal dari kekerabatan yang kuat atau politik dinasti untuk tidak mencalonkan dulu dalam pilkada langsung. Hal ini untuk memberikan kesempatan pada para politisi lainnya agar dapat ikut mewarnai dan maju dalam pilkada langsung serta meminimalisasi akumulasi sumber daya ekonomi dan kekuasaan lokal pada segelintir elite lokal.

Ketiga, mendorong peningkatan modal individu politisi perempuan calon kepala daerah, khususnya dengan meningkatkan batas minimal persyaratan pendidikan calon kepala daerah minimal Strata-1. Hal ini karena sesuai kajian ini, latar belakang pendidikan yang memadai berpengaruh terhadap inisiatif dan kemampuan dalam memosisikan diri sebagai subjek politik.

Keempat, mendorong lembaga negara terkait, seperti Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, untuk meningkatkan *pool of talents* atau stok politisi perempuan berkualitas dengan profil yang lebih beragam dan membekali mereka dengan pelatihan khusus dan keterampilan praktis untuk siap maju dalam pilkada langsung.

Kelima, mendorong partai politik menyiapkan proses pengaderan yang terlembaga, dengan memberikan kesempatan lebih banyak pada perempuan kelas bawah dan kelompok marginal untuk ikut dalam proses kaderisasi calon kepala daerah.



Daftar Pustaka

Aspinall, Edward. "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation", *Indonesia*, No. 96 (Oktober 2013): 102–103.

Hadiz, Vedi R., dan Richard Robison. "Ekonomi Politik Oligarki dan Pengorganisasian Kembali Kekuasaan di Indonesia", *Prisma* 33, No. 1 (2014): 35–56.



DAFTAR SINGKATAN



Bappeda	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BP2KB	Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
BPMPKB	Badan Pemberdayaan Masyarakat Perempuan dan Keluarga Berencana
BPPKB	Badan Pembina Potensi Keluarga Besar Banten
CSO	Civil Society Organization
DPP	Dewan Pimpinan Pusat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DKI	Daerah Khusus Ibukota
Forwani	Forum Wanita Indonesia
Golkar	Golongan Karya
IIQ	Institut Ilmu Al-Quran
IPPNU	Ikatan Putra Putri Nahdlatul Ulama
Jabodetabek	Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi
JPTS	Jaringan Pemilih Tangerang Selatan
KB	Keluarga Berencana
KPAI	Komisi Perlindungan Anak Indonesia

KPI	Komisi Penyiaran Indonesia
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	Komisi Pemilihan Umum Daerah
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LKPPM	Lembaga Kajian dan Pengembangan Partisipasi Masyarakat
MK	Mahkamah Konstitusi
NU	Nahdlatul Ulama
P2WKSS	Program Terpadu Peningkatan Peran Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera
PPPSBBI	Persatuan Pendekar Persilatan dan Seni Budaya Banten Indonesia
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Perda	Peraturan Daerah
PKH	Program Keluarga Harapan
PKK	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RBB	Rakyat Banten Bersatu
TPAK	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
Truth	<i>Tangerang Public Transparency Watch</i>
Sakernas	Survei Angkatan Kerja Nasional
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SNI	Serikat Nelayan Indonesia
SNT	Serikat Nelayan Tradisional
SBMI	Serikat Buruh Migran Indonesia
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
Untirta	Universitas Ageng Tirtayasa





Akademisi, xiv, 21, 45, 46, 48, 70, 84, 134, 173, 193, 201	193
Aktifitas, 49, 62	Anggota, 13, 42, 54, 66, 67, 94, 102, 109, 134, 141, 149, 161, 167, 207, 240
Akumulasi, 9, 10, 12, 46, 56, 62, 146, 202, 227	Asia, xiii, xiv, 7, 8, 12, 13, 15, 25, 27, 28, 35, 61, 75, 81, 82, 83, 190, 202, 222, 239, 240
Akuntabilitas, 17, 18, 89, 102	Atas, 2, 3, 4, 10, 11, 29, 34, 35, 38, 41, 52, 59, 60, 65, 69, 70, 78, 80, 91, 106, 112, 114, 115, 129, 132, 136, 143, 147, 151, 163, 164, 170, 172, 176, 177, 181, 184, 186, 187, 202, 204, 205, 207, 208, 211, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 226
Alokasi, 14, 34, 96, 118, 119, 121, 192	Ayah, xiv, 2, 7, 8, 14, 33, 67, 202, 203, 225
Anak, xiv, 1, 2, 4, 8, 9, 15, 16, 19, 21, 22, 47, 54, 60, 70, 77, 89, 96, 99, 106, 108, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 132, 133, 149, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 171, 172, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 183, 185, 187, 188, 193, 194, 195, 196, 201, 202, 204, 206, 207, 211, 217, 218, 219, 220, 224, 239	Banten, vii, 4, 15, 16, 19, 28, 31, 32, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 62, 64, 66, 69, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 88, 99, 137, 157, 202, 205, 206, 210, 211, 212, 223, 229, 230
Analisis, xvii, xviii, 5, 6, 10, 15, 31, 52, 118, 127, 146, 214, 215, 216, 218, 219, 220	Basis, 11, 40, 41, 44, 47, 77, 80, 89, 150
Anggaran, 61, 74, 75, 76, 96, 97, 115, 118, 119, 120, 121, 163, 164, 165, 166, 182, 188, 191, 192,	



- Bawah, 2, 9, 11, 16, 17, 36, 41, 45, 64, 69, 70, 74, 78, 80, 88, 91, 115, 135, 137, 142, 147, 148, 150, 151, 184, 187, 190, 195, 198, 204, 205, 207, 208, 209, 214, 216, 217, 225, 226, 227
- Belunggu, 61
- Berjejaring, 48, 239
- Betawi, 39, 76
- Bias, 5, 6, 79
- Birokrasi, 22
- Birokrat, 63, 76, 85, 94, 98, 106, 110, 112, 114, 124
- Bisnis, 39, 56, 71, 77, 79, 135, 149, 211
- Budaya, xvii, 23, 63, 75, 76, 85, 180, 221
- Calon, 2, 3, 41, 48, 50, 51, 52, 64, 65, 66, 70, 71, 79, 83, 89, 109, 127, 149, 167, 168, 169, 173, 176, 178, 227
- Citra, 63, 66, 121
- Civil Society Organization (CSO)*, 17, 223
- Daerah, xiv, xv, xviii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 54, 59, 62, 64, 66, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 87, 88, 89, 91, 93, 98, 101, 102, 107, 111, 114, 115, 120, 121, 127, 128, 132, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 148, 149, 153, 159, 160, 163, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 176, 177, 178, 182, 183, 185, 186, 189, 191, 192, 193, 195, 196, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 223, 224, 225, 227, 228
- Data, xv, 2, 21, 40, 60, 68, 82, 87, 109, 110, 113, 117, 119, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 156, 160, 164, 165, 166, 170, 171, 172, 178, 179, 182, 188, 189, 190, 195, 198, 216, 220
- Demografi, 70
- Demokrasi, xiii, xiv, 11, 14, 15, 17, 18, 92, 93, 98, 137, 171, 195, 201, 239
- Demokratisasi, xvii, xviii, 3, 4, 5, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 87, 89, 90, 102, 104, 116, 121, 139, 159, 160, 167, 169, 170, 171, 181, 183, 184, 196, 201, 203, 213, 214, 215, 224, 227
- Desentralisasi, 3, 4, 9, 10, 14, 15, 61, 62, 77, 136, 147, 152, 225, 239
- Diany, Airin Rachmi, x, 4, 9, 16, 19, 31, 32, 48, 49, 51, 53, 55, 57, 58, 59, 66, 86, 87, 88, 101, 106, 107, 108, 111, 112, 125, 142, 202, 203, 205, 207, 210, 211, 213, 217, 223, 224, 225
- Dinasti, xiv, 2, 3, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 46, 49, 56, 58, 62, 64, 66, 67, 84, 88, 96, 173, 195, 196, 206, 227
- Diskusi, 18, 21, 38, 39, 45, 46, 47, 48, 52, 55, 56, 58, 59, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 73, 75, 84, 85, 95, 96, 104, 105, 108, 113, 125, 127, 148, 214, 216
- DPRD, vii, ix, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 38, 39, 41, 42, 43, 55, 63, 64, 74, 75, 78, 83, 85, 86, 93, 100, 101, 102, 106, 109, 110, 120, 125, 126, 134, 138, 141, 142, 155, 161, 169, 170, 177, 178, 199, 206, 217, 229



- Ekonomi, 4, 14, 17, 20, 25, 28, 32, 134, 163, 202, 203, 205, 214, 222, 225, 228, 240
- Eksternal, 20
- Elektabilitas, 168, 169
- Elit, 2, 15, 31, 48, 62, 69, 76, 77, 204, 205, 206, 207, 212, 227
- Faktor, xiv, xvii, xviii, 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 21, 35, 44, 56, 76, 77, 78, 79, 138, 139, 140, 146, 152, 159, 185, 187, 201, 208, 210, 211, 212, 213, 223, 224, 227
- Feminis, 6
- Fenomena, xvii, 1, 4, 12, 19, 32, 106, 134, 135, 136, 137, 138, 201
- Finansial, 7, 54, 56, 111
- Fokus, xiv
- Formal, xiii, xiv, xv, 4, 6, 34, 38, 44, 47, 48, 77, 202, 206, 210
- Gender, vii, viii, ix, x, xv, 5, 6, 12, 19, 20, 21, 25, 26, 38, 39, 45, 46, 47, 48, 52, 56, 59, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 75, 84, 85, 87, 88, 95, 96, 104, 105, 106, 108, 113, 116, 118, 123, 125, 139, 140, 143, 148, 156, 159, 160, 162, 165, 166, 175, 181, 217, 218, 239, 240, 241
- Generasi, 9, 12, 52, 71, 100
- Golkar, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 51, 53, 63, 64, 78, 134, 135, 138, 140, 142, 143, 148, 149, 150, 159, 161, 168, 203, 206, 207, 210, 212, 223, 224, 229
- Heterogen, 76
- Identitas, 76
- Individu, 11, 48, 49, 50, 67, 71, 77, 80, 92, 206, 211, 227
- Indramayu, viii, ix, x, xiv, xviii, 4, 6, 9, 16, 19, 21, 23, 24, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 223, 224, 225, 226
- Informal, xiv, 38, 46, 47, 48, 77, 190, 194
- Infrastruktur, 14, 46, 56, 71, 72, 73, 78, 88, 89, 90, 92, 93, 98, 100, 101, 163
- Inisiatif, 12, 16, 112, 114, 115, 183, 184, 211, 217, 218, 219, 220, 224, 225, 227
- Inovasi, 68, 90, 145, 184, 187, 217, 219
- Internal, 20
- Istri, 53, 210
- Jabodetabek, 34, 35, 36, 40, 71, 81, 83, 229
- Jaringan, xv, 7, 12, 38, 52, 54, 89, 92, 120, 139, 202, 212
- Jawara, 15, 19, 43, 45, 46, 47, 48, 58, 76, 77, 205, 206
- Jejaring, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 31, 33, 43, 47, 48, 54, 56, 61, 62, 76, 77, 78, 79, 80, 137, 138, 140, 142, 143, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 168, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 211, 212, 223, 224, 225
- Kabupaten, 2, 32, 40, 47, 51, 128, 131, 159, 163, 168, 171, 185, 186, 190, 192, 198
- Kalangan, xiv, 21, 35, 38, 47, 48, 62, 66, 69, 70, 75, 78, 80, 95, 102, 104,

- 167, 168, 174, 209, 214, 215,
216, 220, 226
- Kandidat, 41, 51, 56
- Kantong, 40
- Kapital, 9, 46, 56, 62, 80, 209
- Karakter, 18, 49, 75, 80
- Kasus, 5, 7, 14, 16, 19, 22, 32, 54, 59,
61, 66, 67, 68, 79, 112, 113, 114,
133, 139, 149, 150, 159, 180,
182, 183, 188, 189, 190, 191,
194, 195, 196, 204, 205, 206,
207, 211, 218, 220
- Kategori, xv, 5, 23, 118
- Kawasan, 34, 36, 38, 39, 40, 43, 69, 71,
72, 78, 205, 208
- Kebijakan, xiii, xv, 3, 15, 16, 17, 20, 21,
32, 61, 89, 98, 102, 107, 116,
118, 120, 121, 145, 151, 153,
160, 163, 166, 167, 169, 171,
172, 173, 174, 175, 176, 177,
183, 184, 185, 189, 193, 196,
209, 212, 215, 216, 217, 218,
219, 225
- Kecamatan, 24, 40, 47, 65, 68, 100, 129,
130, 139, 170, 208
- Kecenderungan, 2, 5, 6, 12, 137, 193,
194, 201
- Kekerabatan, xiv, xviii, 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9,
12, 13, 14, 21, 52, 54, 56, 62, 77,
79, 88, 120, 136, 141, 159, 185,
201, 202, 203, 206, 210, 212,
213, 217, 223, 224, 227
- Kekuasaan, 3, 7, 9, 10, 11, 12, 15, 46,
52, 54, 58, 76, 95, 137, 146, 147,
148, 149, 152, 153, 185, 195,
202, 203, 205, 212, 227
- Kelas, 10, 16, 17, 41, 49, 65, 69, 70, 78,
79, 80, 135, 147, 187, 204, 205,
207, 208, 209, 225, 226, 227
- Kelembagaan, 3, 4, 6, 12, 18, 89, 119,
120, 218
- Keluarga, xiv, 6, 7, 12, 13, 33, 39, 43,
46, 47, 49, 50, 52, 54, 56, 62, 63,
66, 67, 71, 79, 119, 168, 178,
180, 182, 191, 195, 220
- Kemenangan, xvii, xviii, 1, 41, 44, 52,
56, 65, 69, 78, 79, 120, 139, 140,
143, 144, 147, 150, 173, 201,
205, 208, 209
- Kemiskinan, 40, 110, 130, 132, 134,
153, 175, 183, 193, 194, 224
- Kemunculan, xiv, xvii, xviii, 1, 4, 5, 7,
8, 14, 31, 32, 40, 43, 44, 49, 52,
56, 71, 79, 109, 120, 127, 128,
136, 138, 144, 146, 201, 202,
203, 205, 206, 207, 223, 226
- Kepala, xviii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 16, 17,
18, 19, 20, 21, 22, 41, 48, 51, 52,
62, 64, 66, 70, 71, 76, 77, 79, 80,
87, 88, 107, 114, 120, 121, 127,
128, 136, 137, 142, 143, 146,
153, 159, 160, 167, 168, 169,
173, 176, 177, 185, 195, 201,
202, 203, 206, 207, 210, 211,
212, 213, 214, 217, 219, 223,
224, 225, 227, 228
- Kepemimpinan, 8, 16, 17, 31, 47, 49,
64, 70, 73, 74, 75, 79, 93, 94, 98,
99, 100, 101, 102, 109, 113, 114,
117, 135, 136, 137, 141, 142,
143, 144, 153, 168, 171, 173,
177, 178, 180, 190, 196, 198,
212, 213, 214, 224, 239
- Kepentingan, xviii, 2, 4, 5, 12, 14, 16,
18, 19, 21, 54, 56, 60, 62, 77, 79,
87, 89, 90, 96, 105, 107, 110,
111, 114, 115, 116, 117, 118,
121, 135, 136, 137, 146, 153,
160, 163, 176, 177, 181, 183,
185, 195, 196, 203, 212, 213,
217, 218, 220, 224, 227
- Kesehatan, 14, 21, 22, 35, 38, 39, 58,
59, 61, 68, 71, 76, 85, 86, 88, 92,



- 107, 111, 112, 114, 116, 118,
125, 132, 133, 151, 161, 162,
163, 171, 172, 176, 177, 180,
181, 182, 186, 187, 188, 190,
194, 196, 204, 207, 218, 219,
220, 221, 224
- Kesejahteraan, 14, 21, 32, 40, 41, 43,
45, 74, 80, 92, 114, 116, 117,
160, 175, 176, 177, 181, 183,
185, 189, 196, 205, 207, 208,
218, 220, 224
- Kesenjangan, xvii, 38, 40, 75, 105, 182,
214, 216, 218, 220, 224
- Kesinambungan, 8
- Kharismatik, 15, 46, 47, 76, 77, 205,
206
- Kinerja, 4, 18, 19, 67, 87, 89, 102, 104,
106, 107, 116, 119, 121, 151,
159, 160, 169, 173, 181, 203,
213, 214, 215, 216, 217, 218,
220
- Kiprah, xiv, 7, 48, 79, 80, 141, 142, 144,
160, 161, 212, 226
- Kolektif, 9, 10, 11, 146, 147, 202
- Kombinasi, vii, 50
- Komisi, 3, 29, 59, 229, 230
- Komposisi, 13, 39, 42, 78, 80, 121, 129,
132, 133, 134, 208
- Kondisi, xv, 4, 5, 9, 10, 12, 15, 17, 18,
34, 41, 66, 71, 80, 91, 99, 100,
127, 128, 130, 131, 133, 134,
135, 137, 140, 146, 182, 183,
185, 188, 193, 203, 207, 208,
209, 223, 224
- Koneksi, 7
- Konfigurasi, 31, 152, 223
- Konstelasi, 42, 152
- Konteks, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 19,
34, 40, 41, 61, 66, 77, 137, 147,
149, 211, 225, 241
- Kontribusi, xviii, 32, 45, 73, 74, 95,
105, 208
- Kota, 2, 32, 35, 36, 40, 41, 43, 47, 54,
57, 65, 70, 72, 73, 75, 88, 89, 90,
92, 98, 107, 109, 120, 121, 131,
132, 134, 139, 140, 143, 167,
180, 186, 187
- Kuat, xiv, 1, 3, 4, 5, 7, 8, 13, 14, 15, 21,
43, 48, 50, 52, 62, 63, 67, 69, 73,
75, 77, 80, 137, 138, 139, 140,
141, 144, 146, 152, 153, 159,
168, 185, 201, 202, 203, 206,
209, 210, 211, 212, 213, 217,
223, 224, 227
- Kuesioner, 21, 23, 87, 121, 160, 214,
215, 216, 218, 220
- Laki-laki, 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 19, 38,
39, 50, 107, 118, 129, 132, 133,
136, 175, 176, 190, 194, 195,
201, 202, 212, 225
- Langsung, xvii, 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 14,
15, 16, 21, 31, 36, 40, 43, 47, 50,
51, 54, 63, 64, 66, 68, 75, 77, 78,
79, 80, 97, 98, 102, 109, 119,
129, 130, 131, 135, 140, 144,
145, 149, 151, 156, 159, 172,
174, 195, 201, 202, 205, 206,
209, 212, 227
- Lemah, 17, 18, 41, 43, 75, 92, 137, 190,
210, 212, 225
- Lokal, xiv, xv, xvii, xviii, 1, 2, 3, 4, 5, 7,
9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 21,
31, 32, 38, 39, 40, 43, 44, 46, 48,
50, 52, 55, 61, 62, 70, 71, 76, 77,
78, 80, 87, 89, 90, 92, 93, 98, 99,
102, 104, 105, 116, 120, 121,
124, 134, 135, 146, 147, 149,
151, 152, 159, 160, 163, 168,
169, 170, 171, 176, 181, 183,
185, 195, 196, 201, 202, 203,
204, 205, 207, 208, 209, 213,
214, 215, 216, 223, 224, 225,
226, 227

- Masyarakat, 12, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 32, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 49, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 78, 80, 88, 89, 90, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 103, 104, 106, 109, 110, 112, 114, 118, 137, 138, 139, 141, 143, 144, 145, 151, 153, 160, 161, 163, 168, 169, 172, 173, 175, 176, 177, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189, 190, 194, 196, 208, 213, 214, 215, 216, 218, 220, 221, 225
- Material, 10, 11, 12, 15, 46, 49, 50, 54, 74, 77, 146, 202, 206, 212
- Melek, 38, 131, 132, 136, 141, 153, 186, 188, 205, 208
- Memisahkan, 6, 32, 45, 56, 60, 61, 67, 79, 211
- Mendalam, 2, 4, 21, 52, 127, 203, 214, 215, 218, 219, 220
- Mendorong, xviii, 3, 4, 5, 16, 17, 18, 20, 21, 32, 43, 87, 102, 104, 116, 118, 121, 136, 153, 160, 163, 167, 169, 171, 173, 174, 196, 203, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 224, 227
- Menengah, 22, 35, 38, 39, 41, 49, 65, 69, 70, 78, 79, 80, 91, 96, 132, 187, 204, 205, 208, 209, 214, 216, 220, 226
- Metodologi, 5
- Miskin, 40, 70, 130, 137, 189, 204, 205, 208
- Modal, 7, 46, 48, 49, 50, 52, 63, 71, 77, 80, 111, 160, 168, 194, 195, 206, 211, 225, 227
- Narasi, 31, 64, 66, 67, 70, 71, 78, 79, 210, 211, 212, 225, 226
- Netral, 5
- Oligarki, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 31, 33, 47, 48, 54, 56, 61, 62, 76, 77, 78, 79, 80, 127, 137, 138, 142, 143, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 185, 196, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 223, 224, 225
- Oposisi, xiii, xiv, 10, 147, 148
- Partai politik, 6, 15, 17, 41, 42, 69, 134, 135, 167, 172, 223, 227, 241
- Partisipasi, xv, 18, 38, 39, 69, 79, 80, 91, 92, 132, 140, 141, 169, 173, 175, 226
- Pasangan, 51, 65, 66, 68, 79, 89, 90, 109, 138, 139, 140, 150, 167
- Patron, 7, 8, 15, 47, 61, 77, 212
- Pedesaan, 47, 139, 180, 207
- Pelaku, 20, 22, 102, 103, 105, 169, 174, 215, 216
- Pelayanan, 14, 45, 72, 88, 89, 92, 93, 98, 100, 106, 115, 118, 120, 165, 175, 218, 224
- Pemberdayaan, 96, 104, 105, 106, 107, 108, 163, 164, 165, 179, 192, 193, 215
- Pemerintah, 17, 32, 35, 89, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 101, 114, 118, 121, 151, 163, 166, 169, 171, 172, 173, 174, 177, 178, 180, 182, 183, 185, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 196, 215, 216, 217, 218, 219, 221
- Pemilihan, 1, 17, 49, 140, 167, 168, 176, 195
- Pendatang, 35, 38, 39, 40, 43, 76, 78, 80, 91, 105, 107, 121, 204, 205, 208, 224
- Pendekatan, 6, 10, 11, 12, 41, 45, 47, 77, 169, 206
- Pendidikan, 21, 38, 39, 48, 50, 58, 59, 68, 71, 72, 80, 88, 91, 92, 100, 107, 114, 116, 120, 130, 132, 137, 140, 141, 142, 145, 153, 161, 162, 163, 171, 174, 176,

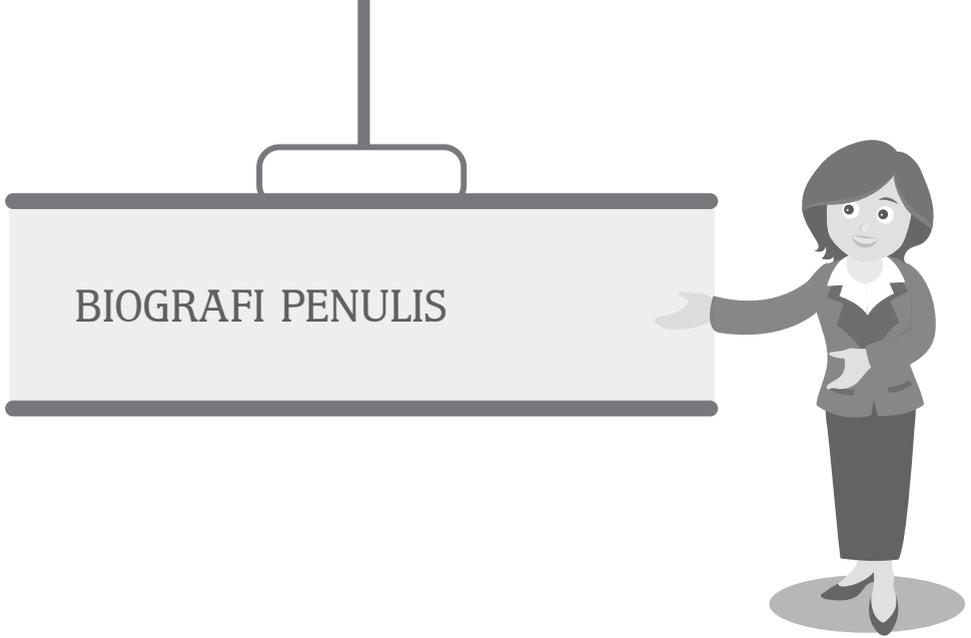


- 177, 180, 181, 182, 186, 187,
190, 196, 204, 208, 211, 218,
219, 220, 221, 224, 225, 227,
241
- Penduduk, xiv, 32, 38, 39, 40, 41, 43,
44, 69, 70, 78, 80, 105, 121, 129,
130, 132, 140, 187, 188, 189,
204, 205, 208, 223, 224
- Penelitian, xv, 4, 5, 22, 62, 80, 134, 138,
139, 140, 141, 148, 239
- Pengabaian, xviii, 6
- Pengalaman, xviii, 5, 6, 7, 48, 50, 51,
52, 110, 144, 211
- Pengelolaan, 34, 115, 163
- Pengembangan, 31, 32, 34, 35, 40, 45,
76, 78, 208
- Pengetahuan, 6, 48
- Pengusaha, 33, 39, 43, 46, 49, 50, 56,
62, 70, 105, 174, 175
- Penilaian, vii, viii, 21, 103, 105, 116,
160, 170, 171, 173, 181, 213,
217, 218
- Perbedaan, 9, 10, 101, 107, 118, 203,
205, 207, 214, 215, 216, 220,
223
- Perdagangan, 38, 39, 72, 73, 88, 133,
204
- Perdana menteri, xiv
- Perempuan, i, iii, vii, viii, ix, x, xiii, xiv,
xv, 1, 2, 7, 20, 29, 38, 55, 58, 66,
80, 83, 88, 109, 110, 111, 112,
113, 117, 118, 119, 127, 136,
137, 144, 146, 154, 162, 163,
164, 165, 166, 168, 171, 175,
176, 178, 179, 192, 193, 195,
197, 199, 201, 203, 204, 210,
213, 217, 222, 223, 226, 227,
229, 240
- Perencanaan, 34, 92, 96, 119
- Perkotaan, 88, 89, 92, 93, 207
- Perlindungan, 10, 40, 82, 96, 112, 120,
146, 163, 165, 171, 176, 177,
181, 182, 190, 191, 196, 202,
220
- Perolehan, 40, 68, 69
- Persamaan, 203, 206, 207
- Persentase, 38, 39, 40, 91
- Persepsi, 105, 121, 182
- Perspektif, xviii, 7, 21, 22, 50
- Perumahan, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 43,
45, 69, 70, 71, 72, 73, 78, 91, 93,
99, 101, 106, 124, 205, 208, 214,
216, 220
- Perusahaan, 46, 58, 60, 61, 79, 175, 182
- Perwali/Perda, 20, 21, 98, 102, 104,
116, 213, 217, 218, 219
- Petahana, 2, 3, 9, 51, 68, 96, 97, 121,
138, 139, 195
- Pilkada, 1, 2, 4, 7, 8, 9, 14, 15, 31, 41,
43, 44, 47, 50, 51, 52, 54, 55, 56,
59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,
70, 71, 77, 78, 79, 80, 83, 85, 86,
90, 91, 96, 97, 101, 102, 109,
120, 121, 124, 125, 126, 127,
135, 136, 138, 139, 140, 141,
143, 147, 149, 152, 159, 161,
167, 168, 173, 176, 183, 195,
197, 201, 202, 205, 206, 207,
209, 212, 226, 227
- Pola, 3, 12, 36, 40, 69, 148, 161
- Politik, vii, ix, x, xiii, xv, xvii, 1, 3, 4, 5,
12, 14, 17, 20, 25, 28, 38, 39, 41,
42, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 53, 56,
59, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 75,
81, 84, 85, 95, 96, 97, 104, 105,
106, 108, 113, 125, 126, 134,
136, 139, 140, 142, 143, 148,
154, 156, 159, 167, 196, 198,
202, 203, 210, 222, 223, 225,
228, 239, 240, 241
- Popularitas, 168, 169
- Posisi, xiii, xiv, 1, 4, 6, 7, 9, 12, 16, 31,
43, 47, 52, 54, 60, 62, 77, 90,
127, 131, 135, 137, 138, 141,

- 143, 146, 151, 166, 176, 185,
190, 194, 202, 203, 206, 210,
211, 212, 223, 224, 227
- Praktis, xviii, 4, 5, 16, 18, 19, 56, 68, 87,
89, 90, 107, 110, 111, 114, 115,
116, 117, 121, 136, 141, 153,
160, 163, 176, 177, 181, 183,
185, 196, 203, 213, 217, 218,
220, 224, 227
- Pribadi, 61, 76, 105, 106, 177, 203, 211,
224
- Prioritas, 88, 89, 90, 101, 193
- Privat, 6
- Produksi, 6, 111
- Profil, 48, 49, 53, 83, 142, 161, 227
- Program, 18, 19, 20, 21, 40, 58, 76, 82,
89, 90, 96, 97, 100, 101, 102,
104, 108, 110, 111, 112, 114,
115, 118, 119, 120, 121, 122,
125, 135, 144, 145, 160, 162,
163, 165, 166, 169, 171, 175,
178, 180, 181, 182, 183, 184,
185, 187, 188, 192, 193, 196,
215, 217, 218, 219, 220, 221
- Provinsi, 13, 43, 44, 45, 52, 99, 167, 193
- Publik, 5, 6, 7, 16, 17, 49, 50, 52, 63, 64,
68, 79, 88, 89, 91, 92, 98, 102,
118, 141, 159, 160, 169, 184
- Pusat, 32, 35, 36, 72, 73, 95, 114, 134,
143, 149, 180, 182, 193, 217,
218, 219, 220, 221
- Reformasi, 137, 163, 195
- Rencana, 32, 34, 35, 36, 40, 73, 185
- Representasi, 76, 137, 166, 226, 241
- Representatif, 22
- Responden, 21, 22, 23, 24, 58, 87, 102,
104, 105, 116, 117, 121, 160,
170, 171, 173, 174, 181, 182,
183, 214, 215, 216, 217, 218,
219, 220
- Revitalisasi, 75, 114
- Robison, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17,
28, 62, 82, 128, 146, 147, 154,
155, 185, 198, 202, 222, 225,
228
- Ruang, 5, 6, 16, 35, 36, 40, 58, 70, 88,
152
- Sejahtera, 41, 161, 180, 205, 220
- Serentak, 1, 66
- Simbolik, 71, 80, 226
- Sistem, 10, 34, 72, 88, 91, 146, 168, 202
- Sochib, Chasan, vii, ix, 4, 15, 31, 33, 43,
46, 47, 48, 53, 55, 57, 77, 202,
203, 205
- Sopahanah, Anna, x, 4, 9, 16, 19, 21,
127, 134, 135, 138, 142, 143,
144, 146, 148, 149, 152, 156,
159, 160, 161, 162, 167, 168,
173, 175, 177, 178, 183, 196,
199, 202, 203, 205, 206, 207,
208, 210, 211, 212, 213, 214,
215, 217, 223, 224, 225
- Sosial, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 15, 18, 22, 31,
32, 34, 35, 38, 40, 41, 44, 45, 46,
48, 49, 50, 71, 77, 78, 80, 82, 89,
92, 96, 127, 128, 147, 151, 172,
173, 174, 175, 180, 196, 203,
205, 206, 208, 210, 211, 218,
220, 221, 223, 224, 225
- Sosiologis, 204
- Strategis, 19, 33, 39, 43, 73, 107, 136,
153, 160, 163, 176, 177, 183,
185, 196, 206
- Struktur, 3, 6, 19, 31, 32, 41, 52, 54, 57,
70, 78, 80, 120, 167, 168, 176,
184, 193, 205, 208, 223, 224
- Studi, 6, 19, 22, 32, 240
- Suami, xiv, 4, 7, 8, 14, 56, 58, 60, 77, 79,
141, 184, 195, 202, 203, 207,
212, 224, 225
- Substantif, 71, 80, 214, 226
- Subyek, xiii, xiv, xv, 5, 18, 211, 225, 227
- Sumberdaya, 161



- Tangerang Selatan, vii, ix, xiv, xviii, 4, 6,
 9, 16, 19, 21, 23, 31, 32, 33, 36,
 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 52,
 54, 55, 57, 58, 61, 63, 65, 71, 72,
 74, 77, 81, 82, 88, 93, 97, 100,
 101, 115, 117, 125, 126, 142,
 202, 208, 209, 229
- Teori, 10, 11, 12, 34, 127, 146, 147
- Trafficking*, 133, 165, 182, 183, 194, 195,
 220, 224
- Usaha, 60, 94, 96, 102, 103, 111, 170,
 211, 214, 215, 216
- Utama, xiii, xv, 2, 18, 33, 35, 43, 44, 47,
 50, 72, 73, 91, 92, 128
- Visi Misi, 88, 89, 90, 101, 125, 160
- Wawan, 4, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 58, 59,
 60, 61, 62, 66, 67, 77, 79, 80,
 202, 206, 210, 211, 212
- Wawancara, 21, 23, 38, 59, 63, 64, 68,
 76, 87, 95, 106, 108, 110, 114,
 127, 142, 144, 145, 149, 151,
 156, 160, 162
- Wilayah, xiii, 10, 23, 31, 32, 34, 35, 36,
 38, 43, 44, 45, 52, 67, 70, 72, 73,
 78, 107, 128, 129, 134, 139, 140,
 141, 142, 143, 146, 151, 163,
 180, 183, 189, 190, 208
- Yance, 4, 135, 138, 139, 142, 143, 144,
 147, 148, 149, 150, 151, 152,
 156, 159, 168, 169, 171, 172,
 173, 177, 182, 183, 184, 202,
 203, 206, 207, 210, 211, 212,
 213, 214, 216, 223



Kurniawati Hastuti Dewi Penulis adalah peneliti senior pada Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Memiliki *passion* dalam bidang gender dan politik, kepemimpinan perempuan, gender dan desentralisasi, hak-hak asasi perempuan dan anak, Islam, dan demokrasi di Indonesia dan Asia Tenggara. Sejak tahun 2014 menginisiasi, membentuk, dan memimpin kelompok penelitian Gender dan Politik di Pusat Penelitian Politik-LIPI. Gelar Master dalam bidang Studi Asia dengan spesialisasi gender di Asia Tenggara dengan predikat *First Class Honours* diperoleh dari *Faculty of Asian Studies* Australian National University tahun 2007. Gelar Doktor dalam bidang *Area Studies* dari *Graduate School of Asian and African Area Studies* Kyoto University Jepang diperoleh tahun 2012. Disertasi doktoralnya memenangkan pendanaan dari *International Program of Collaborative Research-Center of Southeast Asian Studies (CSEAS)* Kyoto University dan *Kyoto University President's Special Fund*, diterbitkan menjadi buku berjudul *Indonesian Women and Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post-Suharto Indonesia* (Singapore: National University of Singapore Press and Kyoto University Press, 2015). Selalu aktif berjejaring

dengan ilmuwan dan aktivis internasional, di antaranya tergabung dalam Asian Association of Women's Studies (AAWS). Kajian dan pemikirannya tersebar dalam berbagai publikasi internasional, di antaranya *Jurnal Southeast Asian Studies*, *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, *Masyarakat Indonesia*, *Indonesian Feminist Journal*, *Jurnal Perempuan*. E-mail: kurniawati.dewi@yahoo.com.

Atika Nur Kusumaningtyas lahir di Surakarta, 12 Februari 1988. Menyelesaikan studi S1 Jurusan Statistika UNPAD, Bandung pada tahun 2009 serta mendapatkan gelar master dari jurusan dan kampus yang sama pada tahun 2012. Mulai bergabung di Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI sejak Januari 2014. Kajian yang diminati yaitu survei politik dan gender. Selama berada di LIPI, telah beberapa kali melakukan survei, seperti “Survei Perilaku Pemilih pada Pemilu Legislatif 2014” dan “Survei Pemahaman Masyarakat tentang Masyarakat Ekonomi ASEAN”. Sejak tahun 2015 hingga saat ini, tergabung dalam Tim Penelitian Gender dan Politik di P2P LIPI. E-mail: atika.nur.k@gmail.com.

Fathimah Fildzah Izzati, sejak Februari 2015 bekerja sebagai peneliti di Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta. Fildzah merupakan anggota redaksi *Indoproggress*, jurnal *online* yang menghubungkan *progressive scholars* dan aktivis di Indonesia (lihat <http://www.indoproggress.com>) dan anggota editor *Jurnal Indoproggress* (ISSN 2088-8597). Skripsinya dihargai sebagai salah satu skripsi terbaik di Departemen Ilmu Politik FISIP UI dan telah dipublikasikan dalam bentuk buku yang berjudul *Politik Serikat Buruh dan Precariat: Pengalaman Tangerang dan Karawang* (ISBN 978-602-14294-5-7). Pada September 2016, Fildzah mempresentasikan makalahnya dalam ASEASUK Conference di SOAS University of London. Ia meminati dan bertekad untuk memperdalam studi-studi yang berfokus pada ekonomi politik, politik perburuhan, dan feminisme. Untuk korespondensi, bisa melalui fildzah.izzati@gmail.com.

Esty Ekawati Lahir di Kota Metro, 30 Desember 1984. Menempuh pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Program Ekstensi Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia pada tahun 2006. Kemudian pada tahun 2010 berkesempatan melanjutkan pendidikan Magister Ilmu Politik di Universitas yang sama. Pernah menjadi pengajar di Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, hingga akhirnya pada Februari 2015 bergabung di Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Kajian yang diminati adalah partai politik, keterwakilan perempuan dan representasi politik non-elektoral (dalam konteks perempuan). Saat ini bergabung dengan Tim Penelitian Gender dan Politik di Pusat Penelitian Politik LIPI.
E-mail: esty1wati@gmail.com.

Perempuan Kepala Daerah

dalam Jejaring Oligarki Lokal

Bunga rampai ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa sebagian besar perempuan kepala daerah yang terpilih dalam pilkada langsung merupakan istri atau anak dari politikus laki-laki yang lebih dulu menjabat atau memiliki pengaruh kuat di daerahnya (yang kemudian disebut dengan *family ties*/kekerabatan). Dikhawatirkan, kinerja perempuan kepala daerah yang muncul dengan faktor kekerabatan yang kuat tersebut, tidak mampu mendorong kualitas demokratisasi lokal, termasuk memperjuangkan kepentingan praktis gender.

Dengan menggunakan pendekatan perspektif gender dan politik, bunga rampai ini menganalisis kemunculan dua perempuan kepala daerah dengan kekerabatan yang kuat, yaitu Airin Rachmi Diany sebagai Wali Kota Tangerang Selatan dan Anna Sophanah sebagai Bupati Indramayu. Analisis yang dilakukan berupa persamaan dan perbedaan dalam hal konfigurasi politik lokal, historis, sosiologis, kondisi struktur sosial-ekonomi masyarakat, dan kondisi *civil society organization*. Tidak hanya itu, posisi dan kinerja perempuan kepala daerah dalam mendorong demokratisasi lokal dan kepentingan praktis gender juga dibahas di dalam bunga rampai ini.

Bunga rampai ini juga memberikan sejumlah saran perbaikan bagi upaya peningkatan kepemimpinan politik perempuan di tingkat lokal yang tidak melulu bertumpu pada faktor kekerabatan, tetapi juga mendorong agar pilkada langsung tidak semata ajang politik elektoral, dan mendorong agar pilkada langsung tidak cenderung menguntungkan perempuan kelas menengah. Buku ini mendorong agar pilkada langsung menjadi sarana untuk mewujudkan narasi substantif perempuan dan bukan sekadar narasi simbolis perempuan.



Diterbitkan oleh:

LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. R.P. Suroso No. 39, Menteng,
Jakarta 10350
Telp. (+62 21) 314 0228, 314 6942
Faks.: (+62 21) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id

LIPI Press

ISBN 978-979-799-907-0

