

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia, regulasi tentang kuota 30% keterwakilan perempuan dalam politik telah diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Namun, realisasinya masih menghadapi hambatan struktural, kultural, dan politik. Hingga periode 2019–2024, keterwakilan perempuan di DPR RI baru mencapai 20,5%, atau sekitar 118–120 dari 575 anggota jauh dari target ideal (Tias, 2023).

Hal ini disebabkan karena adanya hambatan struktural nyata yang menghalangi pencapaian kuota 30% perempuan dalam politik. Penempatan caleg perempuan pada posisi nomor urut yang tidak strategis, seperti nomor tiga atau lebih rendah, menurunkan peluang keterpilihan secara signifikan. Peluang terpilih untuk perempuan di nomor urut 1 hanya sekitar 48%, tetapi turun ke 12% pada nomor urut 3. Seperti pada Dapil Jakarta II memperlihatkan bahwa meski kuota proporsional menuntut 2,1 perempuan, pembulatan ke bawah hanya menghasilkan dua calon, atau hanya 28,6% kuota. KPU Jakarta Pusat bahkan menyatakan kesulitan memenuhi kuota karena ketentuan ini ditambah lemahnya kaderisasi perempuan (Bato, 2025).

Hambatan kultural juga memainkan peran penting. Data riset nasional menunjukkan bahwa nilai-nilai patriarki terutama yang diasosiasikan dengan religiusitas menurunkan dukungan terhadap peningkatan kuota gender. Kaderisasi perempuan di partai masih minim hanya 17% terlihat dari calon kepala daerah perempuan yang mengangkat isu perempuan dan anak dalam visi misi mereka. Dominasi nilai-nilai patriarki di internal partai maupun di masyarakat menjadi hambatan yang mengakar. Patriarki ini tercermin dari persepsi bahwa politik adalah “wilayah laki-laki”, sehingga perempuan sering dianggap tidak memiliki kapasitas kepemimpinan setara (Farhah, 2018).

Selain itu, biaya politik yang tinggi menjadi hambatan nyata bagi perempuan. Untuk menjadi anggota DPR, calon legislatif biasanya harus menyiapkan dana antara Rp 1–6 miliar, tapi perempuan sering kali kesulitan mendapatkan sponsor karena budaya patriarki yang meragukan kemampuan dan peluang mereka untuk

menang berbeda dengan caleg laki-laki yang lebih mudah mendapatkan akses finansial karena dianggap lebih berpengalaman dan layak diandalkan. Dalam sistem daftar terbuka proporsional Indonesia, pemilihan didasarkan pada suara individu dan posisi dalam daftar calon, tetapi karena keterbatasan modal ekonomi, perempuan jarang mampu membeli posisi strategis yang meningkatkan peluang keterpiliha (Aspinall, 2021).

Representasi politik perempuan merupakan fondasi penting dalam membangun demokrasi yang partisipatif, adil, dan inklusif. Representasi ini tidak hanya soal kehadiran perempuan dalam lembaga legislatif atau eksekutif, melainkan juga mencakup kemampuan mereka memengaruhi agenda kebijakan publik yang berpihak pada kesetaraan dan keadilan sosial. Sayangnya, keterlibatan politik perempuan selama ini masih lebih banyak dinilai dari sisi kuantitatif yakni jumlah kursi yang diduduki daripada kualitas peran dan pengaruh mereka dalam pengambilan keputusan (Tiran, 2023).

Representasi yang bermakna memberi ruang bagi perspektif dan pengalaman perempuan dalam proses perumusan kebijakan, yang selama ini sering terpinggirkan dalam sistem politik yang masih didominasi nilai-nilai maskulin. Negara-negara seperti Rwanda dan Swedia yang memiliki tingkat representasi perempuan tinggi telah menunjukkan konsistensi dalam menghasilkan kebijakan responsif gender, termasuk perlindungan perempuan dan anak, kesehatan reproduksi, serta pendidikan inklusif (Agustin, 2025).

Dalam hal ini partisipasi perempuan dalam ranah politik masih menjadi isu sentral dalam diskursus demokrasi dan pembangunan sosial. Dalam banyak negara, termasuk Indonesia, keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan politik masih jauh dari harapan ideal. Hal ini tercermin dari rendahnya keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif maupun eksekutif, serta terbatasnya peran mereka dalam perumusan kebijakan publik. Padahal, perempuan memiliki potensi besar dalam menyuarakan isu-isu sosial yang menyentuh kehidupan masyarakat secara langsung (Umagapi, 2020).

Kondisi rendahnya representasi politik perempuan juga tercermin di tingkat lokal, termasuk di Kabupaten Ponorogo. Berdasarkan data Komisi Pemilihan

Umum (KPU) Ponorogo, keterwakilan perempuan di DPRD periode 2019–2024 hanya mencapai sekitar 16 % (7 dari 45 kursi), jauh dari target kuota 30 %. Rendahnya angka ini menunjukkan masih kuatnya hambatan struktural dan kultural di tingkat daerah. Padahal, keterlibatan perempuan di tingkat lokal sangat penting untuk memastikan isu-isu yang menyentuh kehidupan sehari-hari masyarakat, seperti perlindungan perempuan dan anak, kesehatan ibu dan anak, serta pemberdayaan ekonomi keluarga, dapat masuk dalam agenda kebijakan daerah (Sobari, 2018).

‘Aisyiyah sebagai organisasi perempuan memainkan peran dalam implementasi kebijakan isu sosial tidak terlepas dari kerangka regulasi nasional yang memberikan dasar hukum bagi perlindungan dan pemberdayaan kelompok rentan. Dalam isu perlindungan perempuan dan anak, keterlibatan ‘Aisyiyah sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga serta Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Melalui program pendampingan korban kekerasan, layanan konseling, serta edukasi masyarakat, ‘Aisyiyah berperan sebagai aktor non-negara yang membantu negara memastikan bahwa kebijakan perlindungan tersebut dapat diakses dan dirasakan manfaatnya oleh perempuan dan anak di tingkat lokal (Pusat, 2022, P. R. Indonesia, 2014, & R. Indonesia, 2004).

Selain itu, peran ‘Aisyiyah juga terlihat dalam implementasi kebijakan yang berkaitan dengan hak penyandang disabilitas serta kesejahteraan lansia. Keterlibatan ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Melalui advokasi fasilitas publik yang ramah disabilitas, pendampingan keluarga, pelayanan sosial bagi lansia, serta keterlibatan dalam forum perencanaan pembangunan daerah, ‘Aisyiyah turut mengawal implementasi kebijakan agar tidak berhenti pada tataran regulasi, tetapi diwujudkan dalam praktik kebijakan daerah yang responsif terhadap kelompok rentan (Utami, 2025, Wirata, 2022, U. R. Indonesia, 2016).

Dalam konteks pemberdayaan ekonomi dan ketahanan keluarga, aktivitas ‘Aisyiyah juga berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Program pemberdayaan ekonomi perempuan, pendidikan keluarga, dan penguatan kapasitas kader perempuan menjadi bagian dari implementasi kebijakan di tingkat akar rumput. Melalui keterlibatan dalam berbagai isu sosial tersebut, ‘Aisyiyah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana program sosial, tetapi juga sebagai aktor representasi politik perempuan yang menghubungkan regulasi negara dengan kebutuhan riil masyarakat. Implementasi kebijakan yang dilakukan menunjukkan bahwa representasi politik perempuan dapat berlangsung secara substantif melalui praktik kebijakan, meskipun berada di luar lembaga legislatif formal, sehingga kebijakan isu sosial menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan perempuan dan kelompok rentan di tingkat lokal (Arifin, 2017, Aditya & Br, 2025).

Melalui keterlibatan dalam berbagai isu sosial tersebut, ‘Aisyiyah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana program sosial, tetapi juga sebagai aktor representasi politik perempuan yang menghubungkan regulasi negara dengan kebutuhan riil masyarakat. Implementasi kebijakan yang dilakukan oleh ‘Aisyiyah menunjukkan bahwa representasi politik perempuan dapat berlangsung secara substantif melalui aksi dan praktik kebijakan, meskipun berada di luar lembaga legislatif formal. Dengan demikian, ‘Aisyiyah berperan penting dalam memastikan bahwa kebijakan isu sosial benar-benar responsif terhadap kebutuhan perempuan dan kelompok rentan di tingkat lokal.

Secara khusus, organisasi perempuan berbasis agama Islam seperti ‘Aisyiyah memainkan peran penting dalam mendorong partisipasi politik perempuan di tingkat akar rumput. Sebagai organisasi otonom perempuan Muhammadiyah, Aisyiyah memiliki sejarah panjang dalam bidang dakwah, pendidikan, kesehatan, serta pemberdayaan sosial. Namun demikian, perjuangan perempuan untuk berkiprah dalam ranah politik kebijakan sering kali dihadapkan pada tantangan struktural maupun kultural yang menghambat efektivitas representasi mereka (Pram, 2024).

Fenomena ini juga terlihat di daerah seperti Kabupaten Ponorogo, di mana Aisyiyah menjadi salah satu organisasi sosial keagamaan perempuan yang aktif. Di tengah kehidupan masyarakat, perempuan Aisyiyah berusaha memperjuangkan suara-suara sosial seperti perlindungan perempuan dan anak, hak-hak disabilitas, lansia, kesejahteraan keluarga, kesehatan dan pendidikan. Keterlibatan mereka tidak hanya dalam kegiatan sosial keagamaan, tetapi juga dalam proses implementasi kebijakan isu sosial di tingkat lokal.

Namun, perjuangan representasi politik perempuan tidaklah mudah. keterbatasan representasi perempuan dalam ranah politik mengakibatkan ketimpangan dalam penyusunan kebijakan, baik di level daerah maupun nasional, sehingga isu-isu yang menyentuh langsung kehidupan perempuan dan kelompok rentan kerap terabaikan. Keberhasilan keterlibatan perempuan dalam politik sangat bergantung pada keberadaan regulasi yang mendukung, termasuk kebijakan afirmatif yang tidak hanya bersifat simbolik tetapi juga mampu mendorong keterwakilan yang substansial (Khaeron, 2025).

Beberapa penelitian sebelumnya telah mengkaji partisipasi politik perempuan dalam organisasi sosial. Misalnya, studi dari Prihatin, (2021) dalam *Jurnal Civic Education* menyoroti peran strategis organisasi perempuan Islam seperti 'Aisyiyah dalam mendorong representasi politik perempuan, khususnya dalam konteks Pilkada 2020 di Ponorogo, di mana 'Aisyiyah berperan sebagai agen kontrol politik. Sementara itu, penelitian oleh Penelitian oleh Azizah, (2022) tentang Strategi 'Aisyiyah untuk Meningkatkan Kehadiran Perempuan dalam Politik. Kedua studi tersebut memberikan kontribusi penting dalam memahami keterlibatan politik perempuan dari sisi peran elektoral dan partisipasi formal. Namun, belum ada kajian yang secara mendalam menelusuri bagaimana perjuangan representasi politik perempuan 'Aisyiyah dilakukan melalui implementasi kebijakan terhadap isu-isu sosial di tingkat lokal.

Studi dari Penelitian Hanasi, (2025) berfokus pada representasi politik perempuan di ruang formal seperti parlemen, menyoroti efektivitas kebijakan afirmatif dan keterlibatan substantif perempuan dalam fungsi legislasi. Namun, belum banyak kajian yang mengeksplorasi peran perempuan dalam implementasi

kebijakan di ranah non-formal, khususnya organisasi keagamaan lokal. Studi ini mengisi kekosongan tersebut dengan mengkaji representasi politik perempuan dalam implementasi kebijakan sosial melalui organisasi 'Aisyiyah di Ponorogo. Hal ini memperluas pemahaman representasi politik perempuan dari institusi negara ke arena masyarakat sipil berbasis agama.

Dengan menggunakan pendekatan studi kasus, penelitian ini akan mengkaji bentuk representasi politik perempuan yang dilakukan oleh 'Aisyiyah Ponorogo dalam mendorong implementasi kebijakan terkait isu-isu sosial. Representasi ini terlihat baik dalam ruang formal seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) dan forum-forum daerah, maupun dalam ruang nonformal seperti keterlibatan dalam jaringan advokasi, forum masyarakat, dan kegiatan pemberdayaan komunitas. Fokus isu yang diangkat meliputi kelompok perempuan, anak, difabel, lansia, dan kelompok rentan lainnya yang selama ini seringkali terpinggirkan dalam proses perumusan kebijakan publik.

Selain itu, penelitian ini juga akan mengidentifikasi strategi yang digunakan oleh 'Aisyiyah Ponorogo dalam memperkuat representasi politik perempuan di tingkat lokal. Strategi tersebut meliputi penguatan kapasitas kader melalui pelatihan dan kaderisasi, penggunaan jaringan sosial dan keagamaan sebagai alat pengaruh, serta penyusunan kebijakan internal organisasi yang mendukung partisipasi aktif perempuan dalam implementasi kebijakan isu sosial. Tidak hanya itu, penelitian ini juga akan mengevaluasi hambatan struktural dan kultural yang dihadapi dalam memperjuangkan representasi politik, serta menilai efektivitas strategi-strategi tersebut dalam mendorong lahirnya kebijakan sosial yang berpihak pada masyarakat rentan.

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pimpinan Daerah 'Aisyiyah (PDA) Kabupaten Ponorogo, yang dikenal sebagai wilayah dengan basis gerakan Islam modernis dan kehidupan sosial-keagamaan yang kuat. Konteks lokal ini memberikan dinamika tersendiri dalam melihat bagaimana nilai-nilai keislaman yang diusung oleh Aisyiyah berpadu dengan implementasi kebijakan sosial di tingkat daerah.

Secara metodologis, penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan kader dan pimpinan Aisyiyah, dan analisis dokumen kebijakan dan dokumen internal organisasi. Seluruh data ini akan digunakan untuk menjawab dua rumusan masalah utama, yaitu mengenai bentuk representasi politik dan strategi yang digunakan oleh ‘Aisyiyah Ponorogo dalam memperkuat representasi politik pada implementasi kebijakan isu sosial.

Dalam konteks yang lebih luas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan demokrasi lokal yang lebih partisipatif dan inklusif. Keterlibatan perempuan dalam implementasi kebijakan, khususnya melalui organisasi Islam seperti Aisyiyah, menjadi bagian penting dari upaya menciptakan keadilan sosial dan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan warga. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk representasi politik ‘Aisyiyah Ponorogo dalam implementasi kebijakan isu sosial, serta mengidentifikasi strategi ‘Aisyiyah Ponorogo dalam memperkuat representasi politik pada implementasi kebijakan isu sosial.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk representasi politik ‘Aisyiyah Ponorogo dalam implementasi kebijakan isu sosial?
2. Bagaimana strategi ‘Aisyiyah Ponorogo dalam memperkuat representasi politik pada implementasi kebijakan isu sosial?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis bentuk representasi politik ‘Aisyiyah Ponorogo dalam implementasi kebijakan isu sosial.
2. Untuk mengidentifikasi strategi ‘Aisyiyah Ponorogo dalam memperkuat representasi politik pada implementasi kebijakan isu sosial.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian ilmu sosial-politik, khususnya dalam studi tentang representasi politik perempuan dan strategi yang digunakan oleh 'Aisyiyah Ponorogo untuk menguatkan representasi politik perempuan dalam implementasi kebijakan isu sosial oleh organisasi masyarakat sipil berbasis keagamaan. Temuan-temuan dari penelitian ini dapat memperkaya literatur mengenai peran perempuan dalam Implementasi kebijakan isu sosial di tingkat lokal serta memperluas pemahaman mengenai pendekatan representasi politik yang dilakukan oleh organisasi perempuan seperti 'Aisyiyah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Organisasi 'Aisyiyah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi 'Aisyiyah Ponorogo dalam mengidentifikasi dan memperkuat bentuk representasi politik yang telah dijalankan pada implementasi kebijakan isu sosial. Selain itu, hasil penelitian ini juga memberikan masukan strategis bagi organisasi dalam merumuskan dan mengembangkan strategi yang lebih efektif untuk memperkuat representasi politiknya, sehingga peran 'Aisyiyah semakin signifikan dalam mendorong kebijakan sosial yang berpihak pada kelompok rentan di tingkat lokal.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini memberikan gambaran mengenai peran penting organisasi perempuan dalam proses implementasi kebijakan isu sosial, sehingga dapat mendorong terciptanya sinergi yang lebih baik antara pemerintah dan organisasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan yang inklusif dan berkeadilan sosial.

E. Definisi Operasional

Definisi operasional ditulis sebagai bentuk penjabaran istilah yang ada pada judul: “Representasi Politik Perempuan Dalam Implementasi Kebijakan Isu Sosial (Studi Kasus ‘Aisyiyah Ponorogo)’”. Dalam bentuk aktivitas konkret yang dapat diamati, diukur, dan diuji dalam konteks penelitian. Ini mencakup batasan makna, cara kerja variabel dalam konteks penelitian.

1. Representasi Politik Perempuan

Dalam konteks penelitian ini, representasi politik perempuan diartikan sebagai keterlibatan dan peran aktif perempuan dalam proses pengambilan keputusan publik, khususnya dalam forum-forum kebijakan yang berhubungan dengan isu sosial di Ponorogo. Representasi ini mencakup keikutsertaan perempuan dalam organisasi masyarakat sipil seperti ‘Aisyiyah, partisipasi dalam forum musyawarah, pengaruh dalam merumuskan kebijakan, serta keberanian menyuarakan kepentingan perempuan dan kelompok rentan.

2. Kebijakan Isu Sosial

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan kebijakan isu sosial adalah serangkaian keputusan, program, atau tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah maupun lembaga terkait yang berfokus pada pemenuhan hak, perlindungan, dan peningkatan kesejahteraan kelompok rentan di masyarakat. Isu-isu sosial yang dimaksud meliputi perlindungan perempuan dan anak, pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, perlindungan lansia, penguatan kesejahteraan keluarga, akses terhadap layanan kesehatan, dan pendidikan inklusif.