

MEMAKNAI PEREMPUAN DALAM KURSI PARLEMEN

V. Hadiyono

hadiyonovenatius@yahoo.com, lopic@unika.ac.id

Abstrak

Sejak semula kaum perempuan selalu terdiskriminasi baik dalam bidang sosial, agama, budaya maupun bidang politik. Oleh sebab itu kaum perempuan selalu terpinggirkan diberbagai bidang terutama dibidang politik, perjuangan kaum perempuan untuk mensejajarkan kedudukannya dengan kaum laki-laki di dunia politik ternyata harus melalui perjuangan yang cukup panjang, dan menemukan bentuknya dengan dalam bentuk-bentuk kebijakan maupun regulasi, sehingga perempuan dapat berkibrah di dunia politik khususnya untuk duduk di kursi parlemen dengan kuota 30%, untuk itu kebijakan afirmatif, sistem shipper dalam upaya pemenuhan kuota 30% itu pun dibuat dan diterapkan, dan hasilnya cukup baik dalam pemenuhan kuota walau belum mencapai 30% penuh. Namun sayangnya, pencapaian perempuan di dalam parlemen tidak dibarengi dengan kinerja yang optimal sehingga perjuangan untuk pemenuhan hak-hak asasi perempuan-pun masih terkendala. Hal ini disebabkan karena caleg-caleg perempuan yang diajukan oleh partai-partai politik tidak mengutamakan kualitas dan profesionalitas, tetapi justru mereka hanya mengedepankan popularitas caleg perempuan yang biasa diambil dari artis, istri, adik, saudara dari para ketua parpol dan kaum pragmatis, yang terpenting adalah pencapaian kuota 30% dan parpol lolos dalam verifikasi sehingga dapat ikut menjadi peserta pemilu. Perempuan hanya dijadikan pelengkap penderita tanpa diberi bekal cukup untuk siap menjadi wakil-wakil rakyat di parlemen, sehingga pada pemilu 2014 keterwakilan perempuan di parlemen mengalami penurunan, hal ini imbas dari ketidak berdayaan dan ketidak mampuan perempuan dalam parlemen dalam memperjuangkan hak-hak perempuan secara signifikan.

Kata Kunci : Perempuan, Parlemen, Kuota 30%, kesetaraan gender.

A. Pendahuluan.

Diskriminasi terhadap perempuan bisa terjadi baik dalam bidang sosial maupun dalam bidang Politik, dan ketika perempuan mulai menyadari pentingnya mengangkat isu hak perempuan sebagai salah satu jenis hak asasi manusia yang harus diakui dan dijamin perlindungannya, maka kaum perempuan mulai berjuang untuk menegakan hak asasi perempuan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penegakkan hak asasi manusia, sesuai dengan komitmen internasional dalam Deklarasi PBB 1993.

Dengan demikian perlindungan, pemenuhan dan penghormatan hak asasi perempuan adalah tanggung jawab semua pihak, baik lembaga-lembaga Negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), Partai politik dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan masyarakat pada umumnya. Keinginan dan cita-cita adanya kesetaraan jender (*gender quality*) yang sudah lama

didengung-dengungkan di negara-negara di dunia, ternyata di Indonesia mendapat apresiasi yang baik yaitu dengan menyerukan bahwa laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk berperan aktif dalam segala bidang pembangunan tanpa mempermasalahkan sifat-sifat biologis.¹

Kesetaraan jender merupakan sebuah konsep dasar yang dirancang untuk menjelaskan bahwa salah satu faktor ketidakadilan dalam pembangunan dibidang politik adalah adanya diskriminasi peran kaum laki-laki dan kaum perempuan, baik disektor domestik maupun di sektor publik. Di sisi ini perempuan sengaja diposisikan dalam peran sebagai subordinasi, sehingga peran kaum laki-laki lebih dominan dibandingkan dengan peran kaum perempuan, maka yang terjadi adalah perempuan selalu berada di bawah pengaruh kaum laki-laki.²

Alasan diskriminasi tersebut kemudian diperluas dalam DUHAM (*Universal Declaration of Human Rights*) yaitu antara lain : ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, atau opini lainnya, nasional atau kebangsaan, kepemilikan akan suatu benda, kelahiran atau status lainnya, orientasi seksual, umur (secara sengaja mengabaikan hak-hak dan kebebasan, kebebasan) dan sudah mestinya negara manapun harus mempunyai cara yang efektif dan secara aktif untuk menjamin dan memastikan terpenuhinya hak-hak asasi tersebut. Mengingat berbagai bentuk diskriminasi terhadap perempuan telah memperburuk kondisi kehidupan perempuan dan menghambat kemajuan perempuan disegala kehidupan sosial maupun politik.

Melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) perjuangan terhadap perlindungan hak asasi perempuan sudah mulai mendapat tempat, sehingga melalui *Deklarasi Beijing Platform* tahun 1995 telah melahirkan program-program yang penting untuk mencapai keadilan gender. Demikian pula perlindungan hukum terhadap hak asasi perempuan di Indonesia yang dikemas dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun berupa kebijakan-kebijakan negara sebenarnya sudah cukup banyak dan cukup baik. Akan tetapi pelaksanaan hak asasi perempuan tersebut dirasa masih belum terlindungi secara optimal. Struktur masyarakat yang patriarkhi yang sangat kental di negara Indonesia ini adalah salah satu penghambat tidak optimalnya

¹ Holzner, 2004, *Pendebatan-pendekatan Dasar Dalam Analisis Gender*, dalam Asmaeny Aziz, 2013, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen*, Yogyakarta, Rankang Education, ha.l 107.

² Ibid, hal. 109

penyelenggaraan hak asasi perempuan itu, sehingga yang terjadi adalah peminggiran perempuan dalam berbagai tatanan masyarakat. Di samping itu, budaya yang sangat kental menetapkan perempuan pada peran sebagai ibu dan isteri, hal ini penyumbang hambatan yang cukup besar pula dalam memajukan hak asasi perempuan. Bahkan hal tersebut semakin diperparah dengan interpretasi yang keliru dari ajaran-ajaran agama tentang gender, sehingga mengurangi universalitas hak asasi perempuan.

Bertolak dari hambatan tersebut, sudah semestinya laju untuk memajukan perlindungan hak asasi perempuan di Indonesia diperlukan upaya-upaya yang tidak hanya terpaku pada kegiatan sosialisasi mengenai hak asasi perempuan saja, tetapi juga harus dibarengi dengan penambahan dan pelengkapan Peraturan Perundang-undangan maupun kebijakan-kebijakan negara tentang hak asasi perempuan yang aplikatif.

Hak asasi perempuan adalah hak yang hakiki dan mendasar yang dimiliki oleh seorang perempuan baik karena ia sebagai seorang manusia maupun sebagai seorang perempuan. Dalam pengertian hak asasi perempuan tersebut, terkandung penjelasan mengenai pengaturan yang di dalamnya ada pengakuan atas hak seorang perempuan. Hal itu, terdapat dalam berbagai sistem hukum tentang hak asasi manusia, yaitu baik yang terdapat dalam ranah internasional maupun nasional. Sedangkan mengenai hak-hak perempuan yang terdapat dalam sistem hukum hak asasi manusia, dapat dilihat baik secara eksplisit maupun implisit. Dalam pasal-pasal umum dalam sebuah perundang-undangan kadangkala bisa membuat pengaturan tersebut menjadi berlaku pula untuk kepentingan perempuan.

B. Perangkat Peraturan Tentang Hak Asasi Perempuan.

Undang Undang RI Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (disingkat sebagai Konvensi Wanita). Dengan meratifikasi Konvensi PBB dimaksud, maka segala bentuk diskriminasi yang didasarkan pada perbedaan jenis kelamin harus dihapuskan. Oleh karena itu, dalam diri setiap perempuan mempunyai hak-hak khusus yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan diakui serta dilindungi oleh undang-undang.

Di dalam undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, telah diakui dan dilindunginya hak-hak perempuan, yaitu antara lain hak-hak sebagai berikut:

- a. Politik dan pemerintahan;
- b. Kewarganegaraan;
- c. Ketenagakerjaan;
- d. Pendidikan dan pengajaran;
- e. Kesehatan;
- f. Ketenagakerjaan;
- g. Melakukan perbuatan hukum, dan
- h. Dalam ikatan/putusnya perkawinan.

Oleh sebab itu, khususnya di dunia politik perempuan harus diberi kesempatan yang sama dengan laki-laki untuk menduduki posisi dalam partai politik maupun pemerintahan. Maka penting untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perempuan di bidang politik, baik yang meliputi hak berpartisipasi dalam pemerintahan dengan ikut serta dalam perumusan kebijakan pemerintah dan pelaksanaan kebijakan, hak untuk dipilih dan memilih yang bebas untuk menentukan wakil rakyat di pemerintahan, maupun hak untuk ambil bagian dalam organisasi-organisasi pemerintah maupun non-pemerintah yang berkaitan dengan kehidupan pemerintah dan politik negara.

Dasar hukum atas hak-hak di bidang politik tersebut di atas dapat ditemukan dalam Pasal 21 DUHAM *Universal Declaration of Human Rights* /Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (1947), *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* / ICCPR yaitu Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Politik Wanita; butir 1 dan 2, Pasal 25 ICCPR, dan dasar hukum yang lebih khusus dapat ditemukan dalam Pasal 7 dan 8 :

Pasal.7. Hak perempuan dalam kehidupan politik dan kemasyarakatan negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan, hak.

- untuk memilih dan dipilih;
- untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya;
- untuk memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di segala tingkat;
- berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

Ad. Hak untuk memilih dan dipilih

Hak politik dalam keikutsertaan dalam Pemilu baik sebagai calon yang akan ikut dipilih ataupun sebagai pemilih. Hak ini harus sesuai dengan hati nurani, bukan karena tekanan atau di bawah ancaman.

Ad. Hak mengajukan pendapat

Melalui wakil-wakilnya baik di DPD, DPR maupun DPRD masyarakat dapat berpartisipasi dalam pemerintahan, baik itu berbentuk usulan, permohonan, pengaduan bahkan berbentuk kritik terhadap pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan yang efektif, efisien dan bersih serta berwibawa. Hal ini dapat disampaikan baik secara lisan maupun tulisan. Upaya dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis kepada wakil rakyat yang duduk di pemerintahan, lembaga-lembaga pemerintah, LSM, bahkan dengan kemajuan teknologi masyarakat bisa menyampikannya melalui SMS (*short message service*).

Pasal.8. Hak perempuan untuk mendapat kesempatan mewakili pemerintah mereka pada tingkat internasional dan berpartisipasi dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional

Sedangkan dasar hukum hak-hak politik perempuan tersebut dalam hukum nasional diatur di dalam UU. Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 46 yang mengamanatkan sebagai berikut : *“sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan”*.

Dengan demikian, jika terjadi perbedaan penghargaan/kedudukan terhadap pria dengan wanita dalam suatu pemerintahan, bukanlah disebabkan karena jenis kelaminnya tetapi karena adanya perbedaan pada prestasi ataupun kemampuan yang dicapai.

B. Perempuan Dalam Lingkaran Dinamika Politik.

Persamaan kedudukan laki-laki dan perempuan khususnya dibidang pemerintahan dan hukum sebenarnya sudah diatur UUD'45 dalam Pasal 27 ayat (1), yang mengamanatkan bahwa; *“Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*.

Kedudukan perempuan di kursi parlemen sudah tidaklah asing lagi, karena saat dibentuknya parlemen di Indonesia untuk yang pertama kalinya, sudah ada perwakilan perempuan walau saat itu munculnya perempuan dalam parlemen bukan karena pilihan rakyat, mereka dipilih dari tokoh-tokoh gerakan perjuangan, khususnya bagi perempuan yang dianggap berjasa dalam pergerakan perjuangan kemerdekaan Indonesia. Cara demikian ini dipertahankan sampai dengan masa orde baru (Orba), namun bersamaan itu pula, perempuan hanya diberi status sebagai pendamping suami dan ini berlaku pula dalam organisasi perempuan terbesar yang berbentuk PKK dan Dharma Wanita. Mereka sama sekali tidak diberi kesempatan untuk memberikan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan maupun keputusan yang bersifat politis, tetapi hanya ditempatkan sebagai alat pelaksana program-program pemerintah yang selalu bersifat perintah atau petunjuk dari pusat atau pemerintahan atasan kepada yang ada di bawahnya (*topdown*).

Jika terjadi gerakan organisasi perempuan, kemudian dijustifikasi bahwa pengelompokan-pengelompokan organisasi perempuan dan gerakkannya dibuat hanya ingin memisahkan diri dari organisasi laki-laki. Hal ini kemudian dikaitkan dengan pendapat dan kebiasaan yang ada dalam masyarakat mengenai perbedaan peranan laki-laki dan perempuan, yaitu berkenaan dengan tugas dan fungsi biologis perempuan, yang harus mengandung, melahirkan, menyusui, membesarkan anak-anak. Atau peran-peran domestik perempuan yang lainnya.³ Anggapan tersebut kemudian memunculkan anggapan lain yang mendorong bahwa seharusnya organisasi-organisasi perempuan tersebut memperjuangkan dan mempunyai program untuk meningkatkan derajat perempuan dan menghilangkan diskriminasi.

Namun demikian, disisi lain konstruksi sosial bangsa Indonesia membuat kaum perempuan tidak memungkinkan untuk berperan secara aktif dan total dalam dunia politik, karena dalam kehidupan anak-anak sejak kecil sadar atau tidak sadar orangtua sudah membuat batasan kebebasan terhadap anak-anaknya, anak laki-laki diberi kebebasan untuk mengekspresikan dirinya semaksimal mungkin, sedangkan anak perempuan hanya boleh tinggal di rumah dan segala aktifitasnya menjadi terbatas. Hal ini merupakan proses sosialisasi yang menegaskan bahwa posisi kaum perempuan lemah dan hal ini mungkin memang sudah

³ Sukanti Suryochondro, 2001, *Potret Pergerakan Wanita Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hal.184).

dibuat sekat-sekat dimana kaum perempuan selalu mendapatkan tempat kedua.⁴ Dengan demikian, pertumbuhan kaum perempuan dari masa kanak-kanak hingga dewasa menjadi termarginalisasi dalam berbagai bidang salah satunya adalah dibidang politik, karena politik dianggap hanya sebagai bidangnya kaum laki-laki.

Masyarakat Indonesia yang masih sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai patriarki yang menganggap tugas perempuan adalah mengasuh anak dan mendidik anak-anaknya, dan jika kaum perempuan ingin bekerja di luar rumah atau ikut berpartisipasi dalam bidang politik, maka perempuan tersebut harus memikul dua jenis tugas, yaitu di satu sisi ia harus bertugas mengasuh anak serta mendidik anak dan di sisi lain perempuan tersebut harus bekerja atau ikut berpartisipasi dalam bidang politik. Kenyataan semacam ini tidak bisa dihindari dan ini mestinya merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Walaupun Indonesia telah meratifikasi Konvensi tentang “Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan” dengan UU. No. 7 tahun 1984 yang menyatakan bahwa; diskriminasi terhadap perempuan dilarang dan telah menjadi hukum positif bangsa Indonesia”, namun demikian di dalam praktek penyelenggaraan segi-segi kehidupan terutama dibidang hukum dan politik perempuan masih mengalami diskriminasi. Hal ini disebabkan karena kebijakan-kebijakan umum serta berbagai peraturan yang ada saat ini masih mencerminkan kuatnya nilai-nilai patriarki.⁵

Untuk melibatkan kaum perempuan dalam dunia politik, terutama dalam kelembagaan legislatif maka mulailah dibuat berbagai ketentuan yang memungkinkan perempuan dapat berkiprah aktif di dalamnya, yaitu;

Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang “Partai Politik” Khususnya Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan, bahwa:

- (1) Warga Negara Republik Indonesia dapat menjadi anggota Partai Politik apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin,
- (2) Keanggotaan Partai Politik bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan.

⁴ Baca juga Nursyahbani Katjasungkana, dkk, 2001, *Potret Perempuan Tinjauan Politik, Ekonomi, Hukum di Zaman Orde Baru*, Yogyakarta, Pusat Studi Wanita (PSW), Universitas Muhammadiyah, hal. 4-5

⁵ Bandingkan dengan Archi Sudiarti Luhulima, 2000, *Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan*, dalam T.O. Imroni dkk, (eds), 2000, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Bandung, Alumnus, hal. 85

Pada konsepsi Pasal tersebut, jelas tidak membedakan bagi siapa saja (baik perempuan maupun laki-laki) yang ingin menjadi anggota suatu partai politik tertentu asalkan memenuhi ketentuan persyaratan dimaksud. Demikian juga bagi siapa saja baik laki-laki atau perempuan yang menginginkan dirinya menjadi anggota legislatif tidak ada diskriminatif, semua mempunyai hak yang sama, persyaratan yang sama, hal ini ditegaskan dalam UU. No. 12 Tahun 2003 tentang “Pemilu” Pasal 60 yang menyatakan, bahwa :

Calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten harus memenuhi syarat :

- a. Warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (Dua Puluh Satu) tahun atau lebih;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;
- f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi Agustus 1945;
- g. Bukan bekas anggota Partai terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi masanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G30S/ PKI, atau organisasi terlarang lainnya;
- h. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak menjalani pidana penjara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- j. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan pemeriksaan dari dokter yang berkompeten untuk itu; dan
- k. Terdaftar sebagai pemilih.

Di samping persyaratan tersebut di atas, masih ada persyaratan yang harus dipenuhi dari calon-calon anggota legislatif tersebut, yaitu seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 61 dan Pasal 62 dari UU. No. 12 Tahun 2003.

Pasal 61 menyatakan, bahwa:

“Seorang calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten hanya dapat dicalonkan dalam satu lembaga perwakilan pada satu daerah pemilihan”

Sedangkan Pasal 62 menyatakan, bahwa : “Calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus terdaftar sebagai anggota Partai Politik peserta Pemilu yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota”

Dengan demikian maka setiap partai politik dapat mengajukan anggotanya untuk menjadi calon anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah dengan harus memperhatikan hal-hal seperti yang diatur di dalam ketentuan Pasal 65 UU. No 12 Tahun 2003 tentang” Pemilu” yang menyatakan, bahwa :

- (1) Setiap Partai Politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%
- (2) Setiap Partai Politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120 % (seratus duapuluh persen) jumlah dari kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan.
- (3) Pengajuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan ketentuan:
 - a. Calon anggota DPR disampaikan kepada KPU;
 - b. Calon anggota DPRD Provinsi disampaikan kepada KPU provinsi yang bersangkutan; dan
 - c. Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota disampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Sistem kuota tersebut bertujuan untuk merekrut kaum perempuan ke dalam dunia politik dan diupayakan dapat menduduki kursi-kursi legislatif, sehingga kaum perempuan diharapkan mempunyai hak suara di dalam menentukan kebijakan-kebijakan pemerintahan yang ada.

Sepintas ketentuan dalam ayat satu pasal tersebut di atas merupakan langkah maju dalam perjuangan kaum perempuan di dalam bidang politik, karena telah berhasil memperjuangkan hak-hak politiknya melalui pencantuman kuota di dalam suatu undang-undang. Namun demikian perlu dipertanyakan juga, apakah bentuk perjuangan ini justru tidak memperlihatkan betapa lemahnya perempuan di dalam memperebutkan posisi politik (kursi-kursi di DPR maupun DPRD), sehingga harus ditegaskan dan diatur serta di bela melalui suatu perundang-undangan, seolah-olah perempuan tidak mampu berjuang sendiri dalam membela dan meraih kepentingan-kepentingannya dibidang politik. Pencantuman kuota ini masih menjadi perdebatan yang cukup panjang antar kaum pejuang hak-hak perempuan itu sendiri.

Jika kendala untuk memperjuangkan hak politik perempuan tersebut (terutama untuk menduduki kursi legisaltif) ternyata memang ada, maka yang pertama kali perlu dituding sebagai penghambat adalah partai politiknya, mengingat dari sinilah penentuan

calon-calon anggota legislatif dimunculkan. Dengan demikian memang perlu adanya strategi melalui mekanisme *affirmative action* lewat penerapan kuota tersebut, sehingga melalui mekanisme ini dapat diharapkan adanya jumlah minimal berupa angka yang cukup strategis, yaitu 30% untuk perempuan yang dicalonkan oleh masing-masing partai politik dalam daftar calon tetap yang memungkinkan kandidat perempuan terpilih dalam Pemilu⁶

Menurut *Judith Squires*⁷ ada tiga alasan mengapa kuota perempuan di parlemen tetap penting.

Pertama, kuota akan menciptakan adanya *women agency* (salah satu contohnya adalah kaukus parlemen) yang dapat menjadi perpanjangan tangan perempuan dalam menyuarakan dan memperjuangkan regulasi yang sensitif jender pada arena pengambil kebijakan. Semakin banyak jumlah anggotanya akan semakin kuat perjuangan yang dapat dilakukan.

Kedua, kuota perempuan akan memastikan adanya kebijakan adil terhadap jender untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip *mainstreaming gender* diintegrasikan dalam tiap tahapan pengambilan kebijakan.

Ketiga, kuota perempuan dapat menasar pada peningkatan kuantitas jumlah perempuan di berbagai institusi pengambilan keputusan secara singkat sebagai tindakan khusus sementara (*affirmative action*).

Sistem ini belum tentu menjamin terwujudnya kuota 30%, seandainya dipaksakan sekalipun maka harus melihat kembali pada sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia, yaitu dengan sistem semi distrik (proporsional terbuka) dengan memilih orang bukan memilih partai, sehingga semua kembali bergantung pada si pemilih. Oleh sebab itu yang sangat perlu disadarkan justru para pemilih, bukan pada perjuangan mencantumkan kuota pada suatu undang-undang, yang ternyata di dalam pelaksanaannya-pun masih tidak efektif ketika pada ketentuan dalam Pasal 65 UU. No. 12 Tahun 2003 tidak dengan tegas mengharuskan, tetapi hanya mengamanatkan dengan “memperhatikan keterwakilan” yang bisa dilakukan atau tidak dilakukan sama sekali oleh masing-masing Partai peserta Pemilu yang bersangkutan.

⁶ Bandingkan dengan Ani Sutjipto, *Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam paket Undang-Undang Politik* dalam Kompas, Senin 23 September 2002, hal. 4

⁷ Terjemahan dari buku: Judith Squires, *Gender In Political Theory*, Published in the USA by Blackwell, publisher Inc. Commerce place 350maen street malden, MA 02148, USA, hal.115
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/25127/4/Chapter%201.pdf>

Selanjutnya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu kembali mengatur supaya memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%. Pasal 6 ayat (5) UU No. 22 Tahun 2007 menyatakan bahwa :Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)". Demikian juga dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang "Partai Politik" Pada kelembagaan partai politik-pun, *affirmatic action* dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat.

Pada ketentuan Pasal 2 UU. No. 2 Tahun 2008 dinyatakan bahwa: Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan". Sedangkan Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa: Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris" Tidak cukup pada pendirian partai politik saja, *affirmative action* ini juga dilakukan pada semua tingkatan kepengurusan dari tingkat pusat hingga tingkat kabupaten/kota. Seperti diatur dalam Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik: Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.

Kebijakan *Affirmative action* terhadap perempuan pada partai politik tidak hanya pada pendirian dan kepengurusan saja, tetapi sampai pada keikutsertaan dalam Pemilu, yaitu seperti yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf d UU No. 10 Tahun 2008 tentang "Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD". Yang menyatakan, bahwa, Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat". Sedangkan dalam ketentuan Pasal 52 UU No. 10 Tahun 2008 mengatur mengenai daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh partai politik peserta Pemilu, dan dalam rangka *affirmative action* supaya perempuan semakin dapat berperan aktif di lembaga legislatif, maka Pasal 53 UU Pemilu No 10 Tahun 2008 juga menyatakan, bahwa: Daftar

bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”.

Sedangkan untuk semakin menguatkan perolehan suara perempuan, maka pada ketentuan Pasal 55 ayat (2) diterapkan pula *zipper system* yaitu, pengaturan bahwa setiap 3 (tiga) bakal calon yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu maka sekurang-kurangnya terdapat 1 (satu) orang bakal calon perempuan, sedangkan ayat (1) menetapkan pula, bahwa nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasar nomor urut, jika nomor urut ada 1, 2 dan 3 maka pada salah satu nomor urut itu harus ada nama bakal calon perempuan dan tidak di bawah nomor urut tersebut.

Untuk menjamin dan sebagai salah satu penekanan supaya partai politik melaksanakan *affirmative action* terhadap bakal calon anggota legislatif perempuan tersebut, maka pada ketentuan Pasal 66 ayat (2) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat baik melalui media massa cetak harian nasional maupun media massa elektronik nasional”.

Penggunaan sistem *affirmative action* dan *Zipper system* ini cukup ampuh untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, hal ini dapat dilihat dari data tiga kali Pemilu terakhir, tampak bahwa keterwakilan perempuan dalam kursi parlemen baik di tingkat pusat maupun daerah terus meningkat cukup signifikan. Peningkatan tersebut dapat dilihat, yaitu pada Pemilu: 1999 -2004 = 9,0% Pemilu Pada Tahun 2004 –2009= 11%, Pemilu Tahun 2009 -2014= 18,%.⁸

Meskipun jumlah legislatif perempuan mengalami kenaikan secara kuantitas, namun faktanya kaum perempuan masih tidak sepenuhnya terwakili dan masih terdiskriminasi. Hal ini salah satunya disebabkan karena regulasi yang dilahirkan tidak mendapat dukungan dari banyak kalangan, misalnya Partai-Partai politik yang masih setengah hati dalam rekrutmen perempuan.

Bahkan parpol dicurigai telah melakukan pembelokkan tujuan kuota, yaitu semula bertujuan meningkatkan jumlah anggota perempuan di parlemen sebagai upaya untuk

⁸ data yang diolah Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR pada 2010.

melindungi dan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan perempuan, tetapi ternyata dibelokkan menjadi bagian dari cara mempertahankan eksistensi partai dan sebagai alat untuk melanggengkan adanya dinasti politik karena dengan adanya kuota seringkali dimanfaatkan untuk sekedar menaikkan elektabilitas partai melalui penempatan perempuan-perempuan *public figure* sampai dengan artis, dan anggota keluarga pimpinan partai.

C. Memaknai Perempuan dalam Parlemen

Melihat fakta yang ada, yaitu banyak perempuan yang berada di kursi parlemen periode 2009-2014 banyak di dominasi oleh public figur, keluarga penguasa/pejabat politik, artis, dan keluarga pimpinan partai. Caleg-caleg perempuan dari kerabat elite politik dan ini mendominasi basis keterpilihan caleg perempuan, sebagian besar mereka adalah adik, kakak, ataupun istri dari penguasa/pejabat politik serta petinggi partai politik dan kaum pragmatis. Model-model semacam ini juga terjadi pada pemilu 2009 lalu, yang kemudian menghilangkan kesempatan kaum perempuan lain untuk bersaing dalam pencalonan tersebut, dan dari sini mulailah terjadi diskriminasi dan ketidakadilan yang dilakukan oleh partai-partai politik terhadap caleg perempuan yang diusungnya.

Dengan demikian menjadi sangat jelas, bahwa partai-partai politik tidak serius dalam melakukan perekrutan kaum perempuan untuk menjadi anggota legislatif, dan mereka akhirnya hanya menjadikan perempuan pelengkap penderita guna memenuhi kuota seperti yang dituntut undang-undang, dan Parpol pun kemudian asal merekrut perempuan berdasarkan jenis kelamin, tidak mengutamakan kader dengan representasi basis dan kualitas yang kuat, yang terpenting adalah kelolosan partai politik dalam mengikuti pemilu, maka yang akan terjadi adalah bencana besar bagi perjuangan kaum perempuan untuk mendudukkan dirinya sejajar dengan kaum laki-laki di dunia politik, karena cerminan perempuan di parlemen menjadi cerminan pula kualitas perempuan di dalam dunia politik.

Di sisi lain, peningkatan jumlah perempuan di kursi parlemen tidak diimbangi dengan kinerja para legislator perempuan, terutama dalam hal memperjuangkan isu kesetaraan gender. Sampai dengan akhir masa jabatannya periode 2009-2014-pun, anggota

perempuan di parlemen belum juga memberi kontribusi yang cukup signifikan. Hak ini terbukti masih adanya beberapa Undang-Undang yang tidak memiliki perspektif gender, seperti UU Perkawinan, UU KUHAP dan UU KUHP tidak tersentuh untuk direvisi, bahkan mereka belum bisa dan cenderung diam dalam memperjuangkan Undang-Undang kesetaraan jender, demikian juga ketika melihat dan mengetahui adanya 207 perda diskriminatif terhadap perempuan, keadaan ini menjadi semakin diperparah dan parlemen perempuan semakin terpuruk dengan adanya beberapa anggota perempuan yang ada di parlemen kemudian justru tersangkut kasus-kasus korupsi.⁹

Menurut Dwi Ruby Kholifah Ketua Koordinasi Gerakan Perempuan yang menyatakan, bahwa; peran perempuan di parlemen masih sangat lemah. Bahkan selama kurun waktu lima tahun, keberadaan mereka di parlemen masih belum dapat memetakan dan menentukan apa kebutuhan utama (menurut prioritas) kaum perempuan yang harus segera diberi perhatian. Apalagi pada saat ini, wakil perempuan di parlemen belum mampu bertarung dengan situasi dan kondisi perpolitikan Indonesia yang didominasi oleh pria. Salah satu contoh dari target MDG'S (*Millenium Development Goals*) tentang penekanan angka kematian ibu setelah melahirkan yang kian hari kian meningkat, hingga kini mencapai 359 kematian per 100.000 kelahiran. Melihat pada tingginya angka kematian ibu ini mestinya dinilai sebagai keadaan darurat kemanusiaan di Indonesia. Untuk itu, seharusnya wakil-wakil perempuan di parlemen sadar dan peduli terhadap hal krusial itu. Namun kenyataannya perempuan-perempuan yang duduk diparlemen justru tidak melakukan tindakan yang cukup berarti untuk hal tersebut. Itu saja baru salah satu contoh dari satu kasus yang belum terselesaikan hingga saat ini, belum lagi ketika membahas masalah kekerasan pada perempuan, kemiskinan perempuan, eksploitasi perempuan, dan sederet masalah lainnya yang belum mampu diselesaikan wakil perempuan di parlemen.¹⁰

⁹ Ada 6 anggota DPR RI tersangkut korupsi **Merdeka.com**

¹⁰Baca juga <http://www.beritasatu.com/politik/170102-masih-lemah-peranperempuan-di-parlemen.html>

Seperti yang sudah diurai di atas, perempuan-perempuan calon anggota legislatif disanyalir ditempatkan sebagai pelengkap penderita, karena kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen tidak benar-benar dijadikan sebagai aturan untuk menjaring kader-kader perempuan yang berkualitas. Banyak parpol yang hanya mencantumkan nama perempuan untuk sekedar lolos verifikasi dan tidak peduli terhadap kualitas para caleg perempuan itu, apalagi membekali caleg perempuan tersebut dengan pengetahuan politik, wawasan kebangsaan, isu jender dan lain yang sebagainya yang cukup untuk menjalankan fungsi dan tugasnya dan peranannya di parlemen.

Sementara itu, tuntutan pemenuhan minimal 30% keterwakilan perempuan dilembaga parlemen, kini menjadi salah satu kewajiban yang harus ditaati oleh semua partai politik, ini sebenarnya merupakan sebuah kesempatan bagi perempuan untuk menaikkan posisi tawarnya pada setiap partai politik yang akan meminangnya untuk dijadikan caleg. Konsep ini dalam sistem demokrasi tidak lagi dilihat sebagai keterwakilan kelompok mayoritas yang menjadi pemenang dalam kompetisi politik sehingga dapat duduk diparlemen, tetapi lebih pada menghargai dan menghormati terhadap kelompok minoritas dan perwakilannya diparlemen dan salah satunya adalah perempuan, dan hal ini sangat diakui dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Dengan demikian peran perempuan dalam parlemen menjadi sangat penting, sebab suara mereka dalam memperjuangkan kepentingan dan kebutuhan perempuan dapat terakomodir di dalam setiap kebijakan yang dibuat di parlemen maupun di tingkat eksekutif. Namun demikian persoalan-persoalan yang dihadapi perempuan yang duduk di parlemen adalah terbatasnya kapasitas mereka, baik dalam merumuskan isu-isu kebijakan strategis terkait kepentingan perempuan, maupun dalam mengelola isu yang berorientasi pemgarus utamaan jender. Keterbatasan kapasitas ini bisa jadi di samping hal-hal tersebut di atas juga karena dengan fakta belum terbangunnya jaringan dan kesepahaman antara para legislator perempuan di parlemen dengan para aktivis dan pejuang kepentingan perempuan di luar parlemen.¹¹

¹¹<http://politik.kompasiana.com/2014/03/03/menggugat-keperkasaan-perempuan-di-parlemen--636831.html>

Dengan tidak mengesampingkan persoalan di atas, model *affirmative action* yang kemudian diikuti dengan kebijakan *zipper system* harus tetap dipertahankan. Oleh sebab itu, maka apabila terjadi perubahan terhadap Undang-Undang tentang Partai Politik, Rancangan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, dan Rancangan Undang-Undang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, tidak diperbolehkan mengubah ketentuan tentang *affirmative action* kuota 30 % dan *zipper system* yang sudah ada. Dengan demikian, perubahan-perubahan terhadap undang-undang tersebut harus tetap mendapat pengawalan, pengawasan dan pemantauan supaya keterwakilan perempuan tetap terjamin, tetapi kesiapan perempuan dalam mencapai tujuan serta dicita-citanya itu harus selalu dijaga dan jika perlu semakin ditingkatkan.

Aksi *afirmatif action* untuk keterwakilan perempuan di parlemen semakin mendapatkan tempat utama dalam kancah politik di Indonesia. Akan tetapi, justru anehnya pada Pemilu 2014 terjadi penurunan jumlah perempuan yang duduk di kursi parlemen. Sedangkan dari sisi pencalonan dan perolehan kursi perempuan di Parlemen mengalami peningkatan, yaitu pada Pemilu 2004 perolehan kursi di parlemen sebesar 11.09% atau 61 jumlah kursi di parlemen dari 550 jumlah kursi yang ada, dan pada Pemilu 2009 pencalonan perempuan dalam pemilu adalah 33.6% dan perolehan kursi di parlemen 103 dari 560 jumlah kursi di parlemen atau 18% kursi diparlemen. Namun demikian, pada Pemilu 2014 pencalonan perempuan di parlemen yang mencapai 37% sayangnya tidak dibarengi kenaikan jumlah kursi di parlemen, karena yang terjadi justru penurunan dari 18% menjadi 17.32% atau 97 dari 560 jumlah kursi di parlemen.¹² Mestinya jumlah perempuan yang menjadi bakal calon sudah melampaui kuota minimum 30% sebagaimana diatur dalam Undang Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, yang mewajibkan setiap partai politik mencalonkan sekurang-kurangnya 30% perempuan dari total caleg di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, yang kemudian diatur juga dalam Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 pasal 11 huruf b yang dijelaskan, bahwa parpol wajib untuk mengikutsertakan perempuan sekurang-kurangnya 30% dari total nama bakal caleg yang

¹²http://indonesiarayanews.com/read/2014/05/26/96436/2014-keterpilihan-caleg-perempuan-di-dpr-menurun#ix_zz339T5AWWq

diajukan kepada KPU. Jika partai politik tidak mencantumkan calon legislatif perempuan sebesar 30% akan mendapatkan sanksi dari penyelenggara pemilu.

Penurunan perolehan kursi di parlemen tersebut disinyalir atau disebabkan karena kinerja perempuan di Parlemen belum efektif secara substantif meski ada peningkatan jumlah pada pemilu periode 2009-2014 ini. Demikian juga dengan kualitas anggota legislatif perempuan yang masih berada di bawah standart tidaklah sedikit. Rentang pengalaman, komunikasi, daya jelajah dapil dan training yang masih sangat terbatas, adalah salah satu alasannya. Alasan lain terkait dengan masih lemahnya kemampuan para anggota legislatif perempuan karena sebagian besar mereka berasal dari kalangan elit yang sama sekali tidak memiliki “interest” untuk terjun di arena politik. Fenomena ini terjadi mulai dari pusat hingga daerah. Ironisnya, para perempuan tersebut hanya menjadi alat, kepanjangan tangan kekuasaan laki-laki untuk memanipulasi sistem dan menjarah kekuasaan.¹³ kehadiran perempuan di parlemen dinilai belum membawa perubahan nyata di masyarakat. Bahkan, kerja perempuan anggota legislatif untuk memajukan pendidikan-pun dinilai masih kurang memuaskan. Masih tingginya kasus yang menimpa perempuan, seperti KDRT dan angka kematian ibu (AKI), perlindungan buruh migran menunjukkan keterwakilan perempuan di Parlemen belum efektif secara substantif sehingga tidak optimal. Keterwakilan mereka belum mampu mengubah citra dan kinerja Parlemen serta belum mampu menyuarakan isu jender dalam proses pembuatan perundang-undangan. semestinya di bidang inilah perempuan yang berada di parlemen menguji kemampuannya, sehingga tingkat pengakuan dan kepercayaan masyarakat (terutama perempuan) menjadi lebih tinggi, sehingga hal ini juga mempengaruhi tingkat pemilihan kaum perempuan untuk memilih perempuan yang bisa duduk di kursi parlemen juga semakin meningkat.

Ketidak mampuan perempuan yang duduk diparlemen semacam ini membuat gerakan perjuangan perempuan untuk mencapai kesetaraan di bidang politik tersedat-sendat, walau sebagian pejuang kesetaraan gender menyatakan telah berhasil dan sukses dalam memperjuangkan kesetaraan perempuan di bidang politik dengan kaum laki-laki di parlemen, namun di sisi lain ketika mereka duduk di kursi parlemen belum menunjukkan

¹³ ibid

produktifitasnya secara signifikan dalam memperjuangkan harkat dan martabat perempuan baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

D. Peutup

Diskriminasi terhadap perempuan tidak saja dalam bidang sosial dan agama saja, tetapi juga terjadi di bidang politik. Untuk menghilangkan diskriminasi politik tersebut perjuangan perempuan telah sampai pada titik puncaknya, yaitu dengan dikeluarkannya berbagai peraturan dan kebijakan untuk menghapuskan diskriminasi tersebut, seperti halnya DUHAM (*Universal Declaration of Human Rights*), *Deklarasi Beijing Platform* tahun 1995 *Internasional Covenant on Civil and Political Rights / ICCPR* yaitu Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Politik Wanita, UUD'45, Undang Undang RI Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (disingkat sebagai Konvensi Wanita), UU. Nomor 39 Tahun 1999 tentang "Hak Asasi Manusia", UU Partai Politik maupun UU Pemilu, sehingga ada kesempatan besar untuk perempuan berkiprah di dunia politik sejajar dengan kaum laki-laki.

Namun demikian, hal ini tidak serta merta meningkatkan peranan perempuan di kursi parlemen di dalam memperjuangkan hak-hak asasi perempuan dan kesetaraan jender, karena masih diperlukan perjuangan panjang dan tanpa lelah untuk itu. Oleh sebab itu, sangat perlu kiranya, bahwa kaum perempuan mulai berbenah diri, tidak hanya berupa jumlah perolehan kursi diparlemen tetapi kualitas dan efektifitas kerja perempuan diparlemen perlu ditingkatkan, sehingga derajat dan kemampuan dibidang politik perempuan tidak lagi kalah oleh kaum laki-laki yang mendominasi kursi di parlemen. Maka pola rekrutmen perempuan untuk dijadikan calon legislatif dilakukan dengan benar, tidak lagi berkiblat pada popularitas saja, tetapi popularitas yang dibarengi dengan kemampuan intelektualitas dan profesionalitas.

DAFTAR PUSTAKA

Archi Sudiarti Luhulima, 2000, *Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan*, dalam T.O. Imroni dkk, (eds), 2000, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Bandung, Alumni

Holzner, 2004, *Pendekatan-pendekatan Dasar Dalam Analisis Gender*, dalam Asmaeny Aziz, 2013, *Dilema Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen*, Yogyakarta, Rangkang Education.

Nursyahbani Katjasungkana, dkk, 2001, *Potret Perempuan Tinjauan Politik, Ekonomi, Hukum di Zaman Orde Baru*, Yogyakarta, Pusat Studi Wanita (PSW), Universitas Muhammadiyah

Sukanti Suryochondro, 2001, *Potret Pergerakan Wanita Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press.

Ani Sutjipto, *Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam paket Undang-Undang Politik* dalam Kompas, Senin 23 September 2002.

Judith Squires, *Gender In Political Theory*, Published in the USA by Blackwell, publisher Inc. Commerce place 350maen street malden, MA 02148, USA, hal.115
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/25127/4/Chapter%20I.pdf>

[http://www.beritasatu.com/politik/170102 masih-lemah-peran perempuan di parlemen. html](http://www.beritasatu.com/politik/170102_masih-lemah-peran_perempuan_di_parlemen.html)

<http://indonesiarayanews.com/read/2014/05/26/96436/2014-keterpilihan-caleg-perempuan-di-dpr-menurun#ixzz339T5Awwq>