

# KONTRIBUSI KETERWAKILAN PEREMPUAN DI LEGISLATIF DALAM INDEKS PEMBANGUNAN GENDER (IDG)

Indra Kertati  
Universitas 17 Agustus 1945 Semarang  
kertati@yahoo.com

## ARTIKEL INFO

## ABSTRACT

**Keywords:** 30% quota, political parties, women's representation, GDI.

*The Gender Empowerment Index (GDI) is a measure obtained from women's indicators in the legislature, professional women and women's income contribution. Of these three indicators, the position of women in the legislature is a massive inator that will only move once every 5 years. The regulation on political representation has been established since 2003 by setting a quota of 30%, but on the way up to 16 years the affirmative action has not been successful. The reason is the role of political parties is not optimal, female candidates are limited human resources and limited in the narrow nomination. The position of women's representation in the legislature contributes greatly in forming GDI. Women's contributions will be massive within 5 years. Therefore a strategic step is needed to collaborate between the power of political parties in promoting female candidates with political capital owned by women. Strong political parties have the opportunity to make this happen.*

## LATAR BELAKANG

Pemilihan Umum (Pemilu) yang menjadi ajang bagi pemilihan wakil rakyat di Indonesia mengalami dinamika yang terus bergulir. Selain pengaturan yang dinamis, perubahan ke arah Pemilu yang demokratis terus diperbaiki, termasuk menempatkan perempuan melalui afirmasi yang tertuang dalam UU Pemilu. Afirmasi terhadap keterwakilan politik perempuan pertamakali tertuang dalam UU Pemilu nomor 12 tahun 2003 di pasal 65 (1) yang menyatakan bahwa setiap Partai Politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

UU 12 tahun 2003 ini membawa angin segar bagi tatanan demokrasi yang peduli terhadap keterwakilan politik perempuan di legislatif. Seperti diketahui jumlah perempuan di legislatif untuk DPR RI sebelum tahun 2003 sangat minim. Tahun 1955 hanya sebanyak 16 orang atau 5,88%, tahun 1971 meningkat sedikit menjadi 6,74%, tahun 1977 sebanyak 8,04%, tahun 1982 menjadi 9,13%, terus meningkat tahun 1987 menjadi 11,80%, tahun 1992 sebanyak 12,40%, kemudian menurun 11,60%, menurun drastis tahun 1999 hanya mencapai 8,80%.

Keprihatinan akan jumlah perempuan di legislatif mendorong para aktivis demokrasi dan perempuan untuk mendesak pemerintah memberikan ruang yang lebih terbuka, namun mengikat partai politik untuk menempatkan perempuan pada posisi strategis ini. Melalui UU inilah ditetapkan keterwakilan politik 30% bagi perempuan di legislatif. Hadirnya pasal 65 (1) yang masih dianggap belum mengikat karena diinterpretasikan sebagai anjuran dari kata “dapat” betapapun telah berkontribusi terhadap perolehan suara. Pasal 65 (1) adalah pintu masuk bagi afirmasi selanjutnya yang pasti akan diatur dalam peraturan yang lebih operasional. UU ini terbukti mampu mendongrak angka kerlibatan perempuan di legislatif pada pemilu tahun 2004 yaitu menjadi 11,82% atau sebanyak 65 orang. Bahkan pada Pemilu tahun 2009 terdapat 100 perempuan di DPR RI atau naik menjadi 17,86%.

Meningkatnya jumlah perempuan di legislatif memberikan angin segar, setidaknya pada tahun tersebut lahir 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, dan beberapa peraturan penting lainnya seperti Perpres Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komnas Perempuan. Undang-undang ini telah menjadi pintu masuk bagi munculnya berbagai peraturan yang mendorong keterwakilan politik perempuan di berbagai bidang.

Meningkatnya keterwakilan politik perempuan juga berimplikasi terhadap Indeks Pemberdayaan Gender (IGD) yaitu sebuah indeks yang mengukur keberadaan perempuan melalui indikator jumlah perempuan di legislatif, jumlah perempuan profesional dan kontribusi pendapatan perempuan. Seiring dengan perkembangan waktu jumlah perempuan di legislatif yang naik turun, serta makin berkembangnya pengaturan terhadap afirmasi perempuan di berbagai bidang, ternyata quota 30% belum tercapai. Persoalan bergulir dari dimensi ke dimensi. Dimensi SDM, Partai Politik, dukungan masyarakat, mewarnai pencapaian quota.

## Permasalahan

Dalam periode Pemilu setelah UU nomor 12 tahun 2003 hingga tahun 2014, jumlah perempuan di legislatif fluktuatif, namun belum pernah mencapai 30%. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal seperti kualitas SDM perempuan yang belum memadai, Partai Politik yang kurang serius membawa afirmasi, ongkos politik yang tidak terjangkau serta dukungan yang belum menguat bagi calon anggota legislatif perempuan di DPR RI. Data yang fluktuatif ini telah mempengaruhi pencapaian target Indeks Pemberdayaan Gender. Artinya keberadaan perempuan dalam bidang politik belum sepenuhnya sesuai dengan harapan. Artikel ini akan mengupas tentang bagaimana pengaruh keterwakilan politik perempuan terhadap keberadaan perempuan dalam bidang politik yang diukur dari pencapaian IDG. Dalam laporan *The Global Gender Gap Report* yang menghitung kesenjangan gender dalam 4 aspek – Peluang dan Partisipasi Ekonomi, Pendidikan Kesehatan dan Kelangsungan Hidup dan Pemberdayaan Politik- menunjukkan bahwa dari 142 negara yang diteliti Indonesia berada di ranking 63 pencapaian kesenjangan gender khususnya di bidang politik, berada dibawah negara India, Tunisia, dan Senegal. Berlakuknya quota 30% apakah signifikan terhadap meningkatnya keberadaan perempuan yang diukur dari IDG ?

## PERSPEKTIF TEORITIS

### 1. Hak Politik Perempuan

Secara yuridis formal kedudukan perempuan dan laki-laki dalam hukum adalah sama. Hak-hak perempuan dan laki-laki diakui setara, sehingga regulasi yang memuat tentang hak-hak khusus bagi perempuan terjadi biar gender. Budaya paternalistis yang kental, sesungguhnya telah membuat garis tegas akan posisi perempuan dan laki-laki dalam hal mendapatkan hak-hak politik. Hak politik adalah hak-hak yang melibatkan partisipasi dalam pendirian atau administrasi pemerintahan dan biasanya diadakan untuk memberikan hak kepada warga dewasa untuk menjalankan waralaba, memegang jabatan publik, dan kegiatan politik lainnya. Hak-hak politik mengacu pada kemampuan individu untuk berpartisipasi dalam kehidupan sipil dan politik masyarakat dan negara tanpa takut diskriminasi atau penindasan, dan terkait erat dengan status kewarganegaraan.

Hak-hak tersebut tidak hanya mencakup hak untuk memilih dalam pemilihan, tetapi juga hak untuk bergabung dengan partai politik; mencalonkan diri untuk dipilih; dan berpartisipasi secara bebas dalam demonstrasi, acara, atau protes politik. Hak-hak politik ini meskipun secara yuridis formal menjadi hak seluruh warga negara, namun dalam prakteknya perempuan menempatkan diri sebagai warga yang pasif. Tatanan budaya yang telah membelenggu menjadikan perempuan memilih untuk tidak mengekspresikan hak-hak politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menyadari bahwa perempuan terbelenggu dalam budaya yang berakibat pada rendahnya aksesibilitas menggunakan hak-hak politiknya, maka pada Konvensi PBB tentang "Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan" disepakati sejumlah pasal hingga bergulirlah yang menjamin hak-hak politik perempuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan berhubungan dengan kehidupan bermasyarakat. Pasal ini juga menjamin perempuan untuk menikmati hak untuk dipilih, memilih, maupun menduduki jabatan publik di pemerintah, pemerintah daerah atau bahkan dibeberapa posisi strategis di BUMN, BUMD dan swasta. Jaminan atas hak tersebut adalah hak memperoleh kesempatan mewakili pemerintah di tingkat internasional, maupun bekerja pada organisasi internasional atas dasar persamaan, tanpa diskriminasi. Hal ini tertuang di pasal 7 dan 8 konvensi tersebut.

Pasal ini menegaskan kepada semua negara yang menandatangani konvensi bahwa negara mengambil langkah-langkah strategis untuk menghapus kekerasan terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan publik serta memastikan jaminan kepada perempuan untuk memperoleh hak-hak dasar yang setara dengan laki-laki. Pasal ini mengandung maksud bahwa pemerintah menjamin kedudukan politik bagi perempuan dalam hal pemberian suara, bahkan dipilih dalam pemilihan umum, pemilihan badan-badan lain yang memiliki kesempatan dalam mengambil keputusan politik di berbagai tingkatan.

Kedua pasal inilah yang kemudian mendorong pemerintah untuk meratifikasi dengan Undang-undang nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan. Dalam undang-undang ini termaktup amanah yang dibebankan kepada semua negara bahwa penyelenggaraan pemerintahan memegang prinsip-prinsip non diskriminasi, persamaan hak dan kewajiban, menghapus diskriminasi hukum dan melakukan *regulatory impact assessment* atas peraturan yang bias gender, melindungi dan menjamin hak asasi perempuan.

Pasca ditandatanganinya UU tentang ratifikasi *CEDAW* ini berbagai kesepakatan global turut ditandatangani seperti Undang-undang nomor 5 tahun 1998 tentang penentangan terhadap penyiksaan, pelanggaran buruk dan penghukuman yang kejam dan tidak manusiawi serta merendahkan martabat manusia; Undang-undang nomor 12 tahun 2005 tentang pengesahan konvensi tentang hak-hak sipil dan politik, serta Undang-undang nomor 11 beserta protokolnya tentang pengesahan konvensi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Beberapa peraturan pemerintah juga diterbitkan untuk mewujudkan hak-hak politik perempuan, termasuk perlindungan terhadap anak-anak dan kelompok rentan. Hak-hak politik tersebut muncul karena dorongan berbagai pihak, terutama LSM dan Perguruan Tinggi, agar semakin banyak perempuan yang berkontribusi dalam pengambilan keputusan strategis.

Sayangnya upaya untuk menerapkan hak-hak politik perempuan terhambat oleh budaya patriarki yang sulit dieliminir. Budaya patriarki merupakan budaya yang mengagungkan laki-laki dan memarginalkan perempuan. Mansyur Fakhri (2013) mengungkapkan budaya patriarki mempersempit ruang gerak perempuan, dia ada dan membangun kondisi sehingga perempuan hanya mengikuti apa yang dilakukan oleh laki-laki. Budaya patriarki yang menjadi domain bagi laki-laki telah menempatkan laki-laki sebagai kelompok superior, mensubordinasi perempuan, sehingga perempuan hanya menerima apa yang diputuskan oleh laki-laki. Menurut Walby (2014) dalam struktur patriarki, laki-laki membangun *mindset* sebagai penguasa yang dapat memperlakukan apapun kepada perempuan. Pikiran ini sama seperti yang dikemukakan oleh Harris Mirkin yang mengemukakan bahwa patriarki yang banyak diinspirasi oleh pemikiran Marx memandang bahwa laki-laki adalah kelas penguasa, sedangkan perempuan adalah kelas pelayan, buruh, dan kelas rendah yang tidak memiliki akses terhadap kekuasaan. Laki-laki pemilik akses, pengontrol pada kekuasaan institusional bahkan mampu membentuk ideologi, filsafat, seni bahkan agama sesuai kebutuhan laki-laki. Kelas patriarki termasuk kelas lunak dalam pandangan aliran Marxis. Dalam pandangan kelas patriarki lebih banyak berkuasa dalam hal ekonomi yang membudaya sehingga mengakibatkan ketergantungan yang berlebihan dari perempuan kepada laki-laki.

Dalam konteks politik budaya patriarki yang membelenggu perempuan untuk keluar dari zona dimana mereka mampu memilih, dipilih dan menempati ruang-ruang publik baik untuk kepentingan praktis maupun strategis, harus dibuka makin lebar. Regulasi telah tersedia, maka peluang untuk menempatkan diri memperoleh hak-hak politik sebagaimana yang diimpikan perempuan dapat diwujudkan bukan hanya oleh perempuan namun partai politik, pers, pemerintah dan masyarakat sendiri.

## 2. Ketimpangan Gender di Legislatif

Ketimpangan gender adalah kondisi yang tidak setara dalam memperoleh akses, berpartisipasi dalam pembangunan, kemampuan mengambil keputusan hingga ketidakmampuan memperoleh manfaat dari sumberdaya yang ada. Ketimpangan gender dalam politik berawal dari konstruksi budaya yang dibangun dalam keluarga. Laki-laki sebagai penguasa menentukan apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan perempuan. Kuasa laki-laki dalam keluarga mewarnai kemampuan perempuan untuk keluar dari sindrom patriarki, untuk membentuk kekuatan baru

dalam menggapai harapan. Sindrom patriarki ini telah menstereotipe perempuan sebagai kelompok lemah yang harus menyisihkan diri atau bahkan tersisih dalam lingkaran keluarga dan sosial.

Stereotipe berbasis gender dan budaya ini banyak terjadi di dalam manajemen partai politik yang ditandai dengan gaya kepemimpinan maskulin yang menghambat keterwakilan politik yang setara. Tidak dapat dipungkiri sejarah mencatat posisi kepemimpinan dalam partai politik telah lama dinikmati laki-laki. Secara sosial karakteristik pemimpin partai politik yang dianut oleh masyarakat adalah tegas, rasional, dominan, berwibawa, yang semua ini dianggap hanya melekat pada laki-laki. Stereotipe gender juga melekat pada distribusi portofolio tatanan dalam partai politik, maupun anggota legislatif. Perempuan ditempatkan dalam struktur feminisme seperti sekretaris, bendahara, bidang pemberdayaan konstituen, dan anggota tanpa jabatan. Dalam struktur di parlemen, perempuan jarang menduduki jabatan strategis. Pintu parlemen tertutup bagi perempuan. Peranan partai politik yang dominan menentukan peluang perempuan dalam berpartisipasi. Untuk menentukan posisi perempuan di parlemen, tangan partai politiklah yang bermain.

Berkaitan peran-peran di legislatif ketimpangan gender bermula dari jumlah yang tidak sama antara laki-laki dan perempuan. Jumlah perempuan yang tidak pernah mencapai 30 % dari total jumlah parlemen, berakibat lemahnya posisi tawar-menawar pihak perempuan terhadap laki-laki. Konstruksi sosial yang dibawa dalam ranah domestik tidak mampu mengurangi peran-peran dalam ranah publik. Meskipun perempuan menguasai sektor domestik, namun pada akhirnya perempuan dengan sadar membawa identitas domestik dalam ranah publik. Perempuan memiliki kuasa penuh terhadap ruang domestik, sementara laki-laki menguasai sektor publik.

Sullivan (1991) mengatakan bahwa ketidakmampuan perempuan dalam pengambilan keputusan yang merembes dari kegiatan sektor domestik ke sektor publik menjadikan keputusan yang diambil gamang. Perempuan terlampaui lama terkuali dalam urusan domestik meskipun mereka berlatar belakang pendidikan tinggi yang baik. Meskipun beberapa perempuan telah melangkah di parlemen, namun stereotype bahwa perempuan adalah pengatur keluarga melebur dan terbawa dalam tatanan public dimana dia berada. Maka menjadi hal yang dianggap biasa manakala kehadiran perempuan di parlemen hanya memberikan tempat, tanpa kesempatan untuk mengambil keputusan.

Reiko Kage dkk, (2018) mengungkapkan rendahnya pengambilan keputusan politik perempuan adalah keengganan mencalonkan diri untuk jabatan akibat peran keluarga yang dimandatkan secara sosial. Implikasinya adalah bahwa kesetaraan gender dalam perwakilan politik kemungkinan akan ditemukan di negara-negara dengan sistem pemilihan yang membutuhkan layanan konstituensi 24 jam dan kerja legislatif, setidaknya sampai warga negara tidak lagi memiliki harapan tentang kewajiban keluarga yang menghabiskan waktu.

Selain kesenjangan dalam pengelolaan keluarga, persoalan lain yang turut mempengaruhi adalah sistem rekrutmen kader di partai politik yang belum sempurna. Banyak partai politik memilih kader dengan pengabaian atas jenis kelamin. Kader lebih banyak ditentukan oleh kekerabatan, sehingga potensi-potensi perempuan tertutup dan tidak menghiasi kepengurusan partai politik. Selain itu ongkos politik yang mahal, kualitas SDM yang rendah serta karya-karya anggota legislatif perempuan yang tidak terpublikasi secara luas, jabatan di legislatif yang lebih banyak dipercayakan kepada laki-laki, adalah warna-warni kesenjangan gender dalam politik di legislatif.

Rosabeth Moss Kanter (1977) dan Dahlerup (1988) berpendapat bahwa perempuan harus memperoleh porsi haknya 30% untuk mampu membuat keputusan dan mengerahkan pengaruh mereka dalam mempromosikan kebijakan pro-perempuan (Child and Crook, 2008). Sayangnya perempuan harus berada pada dua kaki yaitu di satu sisi perempuan dapat membuat perbedaan bahkan ketika mereka memiliki minoritas kecil dan di sisi lain, sejumlah besar perempuan terpilih mengurangi kesamaan perempuan legislator untuk mengeluarkan hukum yang menguntungkan perempuan. Quota 30 % perempuan di legislatif sangat diperlukan untuk dapat mengubah agenda politik, namun untuk meloloskan kebijakan yang ramah perempuan, butuh 40% anggota legislatif yang pro terhadap kebijakan responsive gender (Gray, 2006).

Perempuan terlanjur diposisikan marginal, sehingga mengambil sikap penyerahan kepada laki-laki. Gedung parlemen diasosiasikan rumah, dan perempuan kembali dipersonifikasikan

sebagai ibu dalam gedung parlemen yang hanya menyapu persoalan sederhana, dan menyetujui keputusan partai politiknya.

### 3. Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) dalam Konteks Pembangunan

IDG mengukur kesenjangan gender dalam pencapaian pembangunan manusia dengan memperhitungkan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki dalam tiga dimensi dasar pembangunan manusia (kesehatan, pengetahuan, dan standar kehidupan) menggunakan indikator komponen yang sama seperti dalam IPM. IDG adalah rasio IPM yang dihitung secara terpisah untuk perempuan dan laki-laki menggunakan metodologi yang sama seperti pada IPMI. Ini adalah ukuran langsung kesenjangan gender yang menunjukkan IPM perempuan sebagai persentase dari IPM laki-laki.

Dari ketiga indikator tersebut, unsur politik yaitu keterlibatan perempuan di parlemen paling crucial. Hal ini disebabkan kontribusi perempuan di legislatif akan memberikan nilai tambah bagi pencapaian IDG. Terpenuhinya quota 30% secara otomatis akan menempatkan posisi IDG tetap sampai 5 tahun. Sedangkan indikator yang lain dapat dipacu karena bersifat dinamis dalam pencapaiannya. Sayangnya indikator perempuan di legislatif ini belum merata di seluruh kabupaten/kota maupun provinsi. Hanya ada beberapa kabupaten kota yang sudah mencapai 30% seperti Kota Tegal dan Kabupaten Wonosobo periode 2014-2019 mencapai 30%. Secara nasional rata-rata pencapaiannya tidak lebih dari 20%.

IDG merupakan indikator penting yang dicapai oleh negara. Secara eksplisit rendahnya perempuan di parlemen telah dituangkan di berbagai peraturan baik Peraturan Presiden, UU, maupun peraturan Menteri. Sayangnya pencapaian quota 30% tersebut masih jauh dari harapan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI mengindikasikan bahwa : (1) bertahun-tahun belunggu depolitisasi membawa konsekuensi perempuan buta terhadap politik; (2)sebagian besar perempuan belum mampu memaknai demokrasi, dan menjadikan pemilu legislatif sebagai sarana menyalurkan aspirasi; (3) perempuan masih menganggap politik adalah kotor sehingga dianggap tidak penting, dan memilih minggir; (4) perempuan belum memaknai akan hak asasi yang melekat pada dirinya, bahkan perempuan mengabaikan potensi yang dimiliki untuk dipilih dalam pemilu; dan (5) pendidikan politik dan kaderisasi dalam partai politik yang lemah, menutup akses dan control perempuan memiliki hak-hak politiknya. Dominasi elit partai politik yang sebagian besar adalah laki-laki memupus harapan memenuhi quota 30 persen perempuan di parlemen.

Perempuan di parlemen merupakan komposit pembentuk IDG. Posisi indikator ini sangat strategis dan harusnya menjadi indikator prestisius yang diperhitungkan pemerintah. Jika perempuan legislatif mampu mencapai minimal 30 persen maka posisi IDG akan stabil selama lima tahun. Dengan catatan pergantian antar waktu posisi perempuan harus digantikan oleh perempuan juga. Indikator IDG lainnya sifatnya dinamis dan diampu oleh banyak urusan oleh kementerian maupun oleh perangkat daerah, sehingga memiliki kesempatan untuk terus bergerak. Sedangkan indikator perempuan di parlemen, lebih banyak ditetapkan oleh partai politik, perempuan, dan masyarakat konstituen yang mau memilih perempuan. Dengan posisi yang demikian maka peran pemerintah menyediakan regulasi harus diimbangi oleh peran partai politik dan masyarakat untuk menegasikan dukungan. Mengingat pemilihan umum anggota legislatif terjadi selama 5 tahun sekali, maka indikator ini menjadi penentu keberhasilan keberdayaan perempuan bidang politik dalam jangka panjang (5 tahun). Jika demikian meningkatkan jumlah perempuan di parlemen adalah posisi strategis untuk menyiapkan regulasi yang pro perempuan, dan membangun keberdayaan yang makin baik.

## HASIL KAJIAN

### 1. Keberpikahan Regulasi

Undang-Undang (UU) Pemilihan Umum (Pemilu) memiliki sejarah yang panjang. Undang-undang ini merupakan satu-satunya pengaturan yang paling dinamis dan 19 UU yang mengatur. Hanya ada 2 (dua) Pemilu yang tidak menggunakan UU baru namun menggunakan perubahan PP dan Peraturan Presiden (Perpres) yaitu Pemilu tahun 1992 menggunakan PP nomor 37 tahun 1990, Pemilu tahun 1997 tetap mengacu pada UU nomor 1 tahun 1985 dan 3 (tiga) PP.

Pada Pemilu tahun 1955 terdapat 2 undang-undang dan 1 (satu) Peraturan Pemerintah (PP) yaitu UU nomor 7 tahun 1953 dan UU nomor 18 tahun 1955. Pemilu tahun 1971 terdapat UU Pemilu baru yaitu UU nomor 15 tahun 1969 dengan PP berjumlah 4 (empat). Pemilu tahun 1977 terdapat UU baru yaitu UU nomor 4 tahun 1975 serta 2 (dua) PP yang mengatur penjabarannya. Pemilu tahun 1982 mengacu UU Pemilu baru yaitu 1 (satu) UU dan 1 PP. Begitu seterusnya hingga Pemilu tahun 2019. Jumlah UU, PP dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU dapat disimak pada tabel berikut:

Tabel 1. Jumlah Peraturan tentang Pemilu Tahun 1955-2017

| No  | Tahun Pemilu | Jumlah UU | Jumlah PP | Jumlah Perpu |
|-----|--------------|-----------|-----------|--------------|
| 1.  | 1955         | 2         | 1         |              |
| 2.  | 1971         | 1         | 4         |              |
| 3.  | 1977         | 1         | 2         |              |
| 4.  | 1982         | 1         | 1         |              |
| 5.  | 1987         | 1         | 2         |              |
| 6.  | 1992         |           | 1         |              |
| 7.  | 1997         |           | 3         |              |
| 8.  | 1999         | 1         | 1         |              |
| 9.  | 2004         | 4         |           | 2            |
| 10. | 2009         | 3         | 3         |              |
| 11. | 2014         | 3         |           |              |
| 12. | 2019         | 2         |           |              |
|     | Jumlah       | 19        | 18        | 2            |

Dirangkum dari beberapa Sumber UU Pemilu, 2019

Diantara 19 UU tersebut, terdapat UU yang pertama kali mengatur afirmasi keterlibatan perempuan dengan quota 30%, yaitu UU nomor 12 tahun 2003. Pasal 65 dari UU ini mengatur tentang pengajuan calon anggota legislatif baik di DPR RI, dan DPRD baik provinsi maupun kabupaten kota dengan memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30 persen. Pasal ini sifatnya menganjurkan dengan menempatkan kata “dapat”, bukan “wajib”.

UU yang dianggap lemah ini (karena tidak mewajibkan) direvisi dengan undang-undang nomor 2 tahun 2008. Undang-undang ini lebih tegas mengatur mulai dari kepengurusan partai politik minimal 30 persen adalah perempuan. Dalam penyertaan calon anggota legislatif diatur pula bahwa KPU berhak menolak calon legislatif yang kurang dari 30%. Akibatnya partai politik dengan segala upaya menghadirkan perempuan dengan latar belakang apapun menjadi calon anggota legislatif. Hal ini menuai banyak protes dari masyarakat, karena calon anggota legislatif perempuan hanya dijadikan syarat pemenuhan ketentuan 30 persen saja. Beberapa calon anggota legislatif perempuan dianggap “tidak bermutu” sehingga masyarakat enggan untuk memilihnya. Berlakunya undang-undang ini juga menuai protes dari partai politik. PDIP melontarkan bahwa keterlibatan perempuan di legislatif sebanyak 30 persen tidak diperlukan, karena yang dipentingkan adalah substansi kesetaraan gender yang dimengerti oleh laki-laki. Perdebatan panjang terjadi, dan regulasi terus diperbaiki untuk mengakomodir tuntutan quota 30 persen tersebut.

Terdapat 10 hal penting yang menegaskan pentingnya quota 30% dengan yaitu :

- Pasal 8 (1) d “menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat”;
- Pasal 15 huruf d “surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) sesuai dengan peraturan perundang-undangan”;
- Pasal 53 “daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”;
- Pasal 55 (2) “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”;
- Pasal 57 (1-3) tentang KPU;

- f. Pasal 58 (2) “Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang- kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut”.
- g. Pasal 61 (6) menegaskan tentang peran KPU maupun KPUD untuk mengumumkan daftar calon sementara anggota legislatif perempuan melalui media massa agar dapat diketahui khalayak dan masyarakat bisa mengapresiasi calon anggota legislatif perempuan ini.
- h. Pasal 66 mengungkapkan bahwa “KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional”;

Undang-undang Pemilu terus mengalami perbaikan. Tahun 2011 dirubah dengan UU nomor 2 tahun 2011, namun substansi atas keterwakilan politik perempuan tidak dirubah, termasuk pasal-pasal yang mengatur. Perubahan kembali terjadi tahun 2012 dengan terbitnya UU nomor 8 tahun 2012. Pada perubahan regulasi ini menambahkan pengaturan tentang keterlibatan perempuan di legislatif yaitu pada pasal 15 huruf d, pasal 55, pasal 56 (2), pasal 58 (1-3), pasal 59 (2), pasal 62 (6) , pasal 67, dan pasal 2015 (b). Dalam UU tersebut penegasan selain memperhatikan UU sebelumnya juga termaktub tentang perhatian khusus bagi calon dengan perolehan yang sama antara laki-laki dan perempuan, maka UU mengamanatkan memilih perempuan sebagai wakil di parlemen.

Perubahan terjadi kembali pada tahun 2017 dengan terbitnya undang-undang nomor 7 tahun 2017. Ketentuan dalam pasal-pasal ini berbeda dengan ketentuan pada undang-undang sebelumnya. Dalam hal afirmasi keterwakilan perempuan di parlemen, undang-undang ini lebih banyak mengatur kelembagaan KPU. Pasal Kelembagaan Pemilu seperti KPU, PPK, PPS, KPPS dan Bawaslu memperoleh porsi besar dalam keterlibatan perempuan. Pasal 10 (7) dan pasal 22 (11) mengatur keterlibatan perempuan di KPU, pasal 52 (2) tentang komposisi PPK, pasal 55 (3) tentang PPS, pasal 59 (4) tentang KPPS, dan pasal 92 (11) tentang keanggotaan Bawaslu. Pasal 173 (2) huruf e mengatur tentang keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat, dan di pasal 177 huruf d tentang penyertaan perempuan di pengurus partai politik ditunjukkan dengan surat keterangan pimpinan partai politik.

Penegasan atas keterwakilan perempuan muncul dalam pasal yang berisi seleksi dan verifikasi bakal calon anggota legislatif seperti pasal 245 yang isinya berkaitan dengan keterwakilan 30 persen, dan pasal 248, 249, 252 berkaitan dengan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

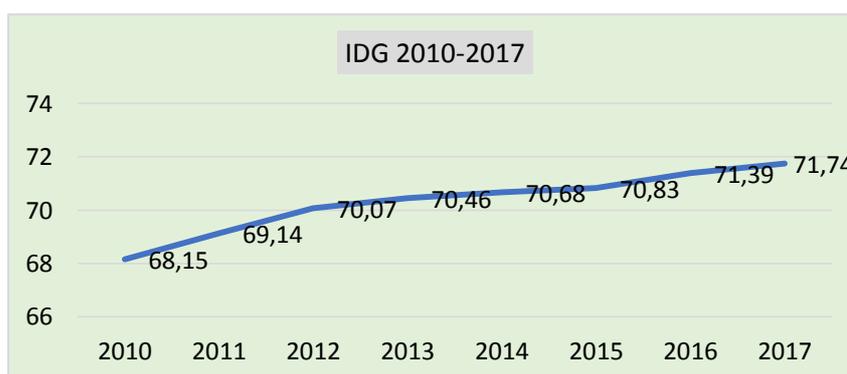
Jika menyimak pasal-pasal afirmasi di UU nomor 7 tahun 2017, maka afirmasi untuk percepatan pencapaian quota 30% tidak segarang UU sebelumnya. Pasal-pasal dalam UU 7 tahun 2017 memperluas keterlibatan perempuan, namun pada lembaga penyelenggara pemilu. Dorongan untuk mewajibkan partai politik menghadirkan calon yang memiliki kualifikasi agar terpilih makin kabur. UU ini tidak mengikat partai politik untuk memilih kader perempuan potensial yang kelak akan menduduki posisi strategis di lembaga legislatif. Sesungguhnya melalui UU ini diharapkan lebih banyak mengatur kedudukan perempuan yang terpilih sebagai anggota legislatif terpilih, sayangnya tidak ada satu pasalpun yang mengatur perempuan. Kesempatan perempuan menduduki jabatan tidak diafirmasikan, sehingga akses dan kontrol dalam pengambilan keputusan penting di kursi legislatif harus diperjuangkan sendiri. Bahkan dalam UU nomor 17 tahun 2014 yang sudah diperbaharui dengan UU nomor 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), tidak sedikitpun menyinggung keberadaan perempuan.

Menyimak regulasi yang ada diperlukan strategi khusus, terutama internal partai politik dan kapasitas perempuan sendiri. Partai politik membuka kesempatan seluas-luasnya kepada perempuan berkapasitas menduduki jabatan strategis di lembaga legislatif. Mekanisme menentukan jabatan strategis dapat dilakukan dengan uji kompetensi atau uji kelayakan selama menjadi kader partai, yang dapat dilihat dalam prestasi yang dicapai oleh anggota legislatif tersebut.

Langkah strategis lainnya pemerintah dan pemerintah daerah melakukan advokasi kepada stakeholder maupun pengambil keputusan untuk membuka kesempatan menempatkan perempuan sebagai anggota legislatif. Sementara itu perempuan sendiri wajib meningkatkan kapasitas, membangun jaringan dengan lembaga atau masyarakat calon pemilih, dan mengelola konstituen yang ada, mengingat untuk bisa menjadi anggota legislatif bukan saja menyita waktu, namun juga biaya yang tidak sedikit.

## 2. Korelasi IDG dan Perempuan di Legislatif

Sebagaimana diketahui bahwa komposit dari IDG adalah perempuan di legislatif. Posisi perempuan di legislatif memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pencapaian IDG. Jika diperhatikan posisi IDG di Indonesia mengalami kenaikan meskipun sangat tipis. Hal ini bisa dilihat pada grafik berikut :

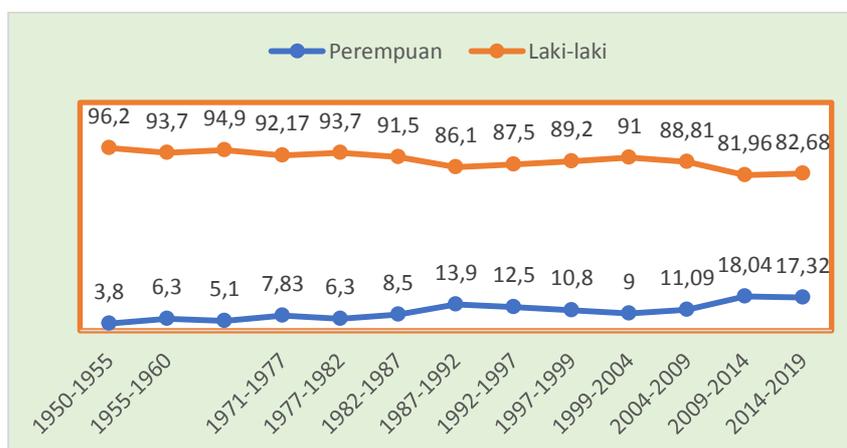


IDG Indonesia Tahun 2010-2017

Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender, KPPPA-BPS 2018

Menyimak data tersebut diatas, mengindikasikan perjalanan yang lambat dari kenaikan IDG Indonesia. Tahun 2016 ke tahun 2017 hanya meningkat 0,35 poin atau sebesar kenaikan sebesar 0,49 persen. Melambatnya capaian IDG disebabkan oleh indikator yang tetap yaitu persentase perempuan di legislatif masih sebesar 17,32 persen, menurunnya indikator perempuan profesional dari 47,59 persen tahun 2016 menjadi 46,31 persen tahun 2017. Indikator kontribusi perempuan dalam keluarga hanya bergeser tipis dari 36,42 persen naik 0,20%.

Upaya mencapai keberdayaan perempuan khususnya dalam bidang politik telah banyak dilakukan dan bahkan telah termuat dalam agenda kedua sub-agenda ketiga dari 9 sasaran utama di RPJMN 2015-2019 yaitu "Meningkatkan Peranan dan Keterwakilan Perempuan dalam Politik dan Pembangunan". Implikasi dari agenda ini seharusnya mendorong para pihak yang berkepentingan yaitu secara khusus partai politik mengafirmasikan perempuan duduk di parlemen. Meskipun telah ada UU yang mengatur quota 30 persen namun upaya ini belum menghasilkan sesuai harapan. Data dibawah ini menunjukkan trend perolehan kursi di DPR RI tahun 1950-2014.



## Persentase Anggota Legislatif DPR RI 1950-2019

Sumber : KPU

Memperhatikan data tersebut diatas, perbandingan perolehan suara antara laki-laki dan perempuan sangat tajam. Meskipun tren perolehan laki-laki cenderung menurun dan perempuan meningkat, namun rentang capaian yang terjadi sangat besar. Gap tersebut menunjukkan betapa posisi keterwakilan perempuan di legislatif masih rendah. Jumlah anggota DPR RI yang terus meningkat tidak diikuti dengan jumlah perempuan di legislatif. Tercatat tahun 56-59 turun 1,20 persen, tahun 1977-1982 turun 1,53 persen, berturut-turun menurun periode tahun 1987-1992 hingga periode 1999-2004 yaitu 1,40 persen, 1,70 persen, 2,80 persen. Tahun 2004-2009 sempat melejit di angka 11,09 naik 1,91 persen akibat UU Pemilu tahun 2003 yang mengamanatkan quota 30% bagi keterwakilan perempuan di parlemen. Tahun 2009-2014 naik kembali cukup besar yaitu mencapai 18,04 atau naik sebesar 6,95 persen. Sayangnya di tahun 2014-2019 menurun 1,72 persen atau hanya mencapai 17,32 persen. Perolehan suara yang tipis ini ternyata juga mempengaruhi capai IDG yang nyaris hanya naik 0,46 persen dari tahun 2016 ke 2017.

### 3. Peran Partai Politik

Partai politik berperan penting dalam mendorong pencapaian quota 30 persen bagi perempuan di parlemen. Terdapat dua komponen yang mempengaruhi proses terciptanya peran tersebut. Pertama, partai politik memiliki hirarki yang kuat kedudukannya dari pusat hingga daerah. Distribusi kendali atas pengambilan keputusan di antara tingkat hierarki partai sangat bergantung dari posisi pucuk pimpinan partai. Partai politik yang memiliki hirarki yang tegas, terstruktur dan tersentralisasi, memiliki peluang besar untuk mengatur dan mempromosikan anggota parlemen perempuan. Pemimpin partai memiliki kendali untuk menciptakan celah bagi perempuan untuk maju mengambil posisi penting.

Harus diakui langkah ini berat terutama partai politik yang membangun dinasti keluarga. Sebagian besar partai politik di Indonesia didirikan dengan basis keluarga. Pimpinan partai politik memberi ruang yang luas bagi anak, menantu, keluarga besar untuk maju memenangkan kontestasi, bahkan meminta dukungan daerah untuk meloloskannya. Kepentingan keluarga ini, harus diimbangi dengan kepentingan besar partai dan kepentingan negara dengan memberikan ruang besar juga bagi pemenuhan quota 30 persen.

Matland dan Studlar (1996) mengingatkan partai politik memiliki prosedur terpusat secara khusus yang memungkinkan kepemimpinan partai merespons tekanan untuk representasi yang lebih besar. Menanggapi tekanan dari partai lain dan pemilih, para pemimpin partai umumnya ingin mendapatkan suara dengan memperluas keragaman anggota parlemen partai. Oleh karena itu, perempuan akan terwakili dengan lebih baik di mana pemimpin partai dapat secara efektif melakukan upaya untuk mempromosikan kandidat perempuan melalui penggunaan kebijakan partai. Partai politik yang berada di pusat dapat mempromosikan kandidat perempuan di daerah untuk mendapatkan pengalaman secara berjenjang. Dalam mekanisme yang terdesentralisasi, setiap daerah secara individual padat ditekan untuk mendukung perempuan. Sanksi atas pelanggaran daerah dapat ditimpakan oleh pusat sebagai bentuk pendisiplinan dan kepatuhan partai di tingkat daerah.

Komponen kedua, tingkat pelembagaan, menentukan sifat aturan yang digunakan anggota parlemen untuk direkrut. Pihak-pihak yang sangat terlembaga adalah birokrasi yang penuh dengan aturan formal. Birokrasi dapat menciptakan regulasi yang lebih longgar namun mengikat. Tingkat pelembagaan yang rendah menandakan pengambilan keputusan secara pragmatis (Norris dan Lovenduski 1995). UU Pemilu yang lahir membuktikan bahwa tawar-menawar antara birokrasi dan parlemen dalam penentuan quota 30 persen keterwakilan perempuan sangat alot dan menghabiskan energy. Partai-partai yang sangat terlembaga menyediakan semua calon anggota parlemen, terutama mereka yang tidak memiliki ikatan dengan pusat kekuasaan, dengan seperangkat aturan yang bisa dipahami. Czudnowski (1975) beralasan bahwa semakin melembagakan proses seleksi, semakin mudah bagi orang luar untuk memahami bagaimana proses seleksi bekerja. Mereka yang tidak berkuasa menjadi mengerti bagaimana kandidat direkrut dan juga mengantisipasi kriteria di mana setiap pelamar akan dinilai. Para calon mengetahui cara proses seleksi bekerja dan tahu bagaimana mempersiapkan. Jika aturan tersebut

tidak mendiskriminasi perempuan, dan sama untuk semua orang, maka perempuan akan memiliki peluang yang lebih baik di lingkungan yang sangat terlembaga. Melalui pelembagaan inilah para pemimpin partai politik menyusun strategi khusus bagi para kandidat untuk menempati posisi maupun mendapatkan peluang menjadi anggota DPR RI.

Strategi lain yang dapat ditempuh adalah mengkolaborasikan antara pelembagaan partai dengan modal politik para kandidat. Modal politik dimaksud adalah kemampuan individual dan komunitas yang selama ini dibangun oleh kandidat. Banyak contoh para ketua kelompok agama seperti ketua Aisyiyah, Fatayat NU, yang memiliki basis massa yang besar sebagai modal politik. Kekuatan dari kedua belah pihak akan menghasilkan kursi yang sama-sama ditargetkan. Sebaliknya perlu juga dipikirkan bagi kandidat baru partai politik, mengingat posisi pendaftar baru di partai politik yang tidak diikuti sumberdaya dukungan yang jelas akan menyulitkan memperoleh kursi.

Tidak mudah membangun kolaborasi, namun *good will* partai politik untuk membuat aturan formal mempromosikan kandidat perempuan, adalah hal yang tak dapat ditinggalkan. Banyak contoh tentang hal ini seperti di Erwanda, India, dimana partai politik menetapkan quota internal melebihi dari quota yang ditetapkan. Kolaborasi strategis dapat pula dibangun antara sentralisasi partai politik dengan proses pelembagaan. Norris dan Lovenduski (1995, hlm. 198) menunjukkan bahwa sentralisasi yang digabungkan dengan praktik informal memberi peluang para pemimpin partai melakukan kontrol sekaligus kelonggaran untuk mempromosikan siapa pun yang mereka inginkan. Oleh karena itu, dalam partai informal-terpusat nasib calon perempuan terletak pada preferensi para pemimpin partai.

Meskipun partai yang terdesentralisasi dapat meninggalkan para pemimpin partai tanpa kontrol langsung untuk mempengaruhi siapa yang dicalonkan, penambahan pengambilan keputusan yang dilembagakan memungkinkan kepemimpinan partai pilihan untuk membuat rekomendasi untuk memuluskan perempuan. Pelembagaan partai yang berorientasi pada aturan, membuat partai di daerah lebih cenderung memperhatikan aturan yang ditetapkan oleh pimpinan tertinggi di tingkat pusat. Sentralisasi dan pelembagaan tidak akan berfungsi secara independen untuk menentukan pilihan yang dimiliki suatu partai untuk mendukung perempuan, namun jika keduanya saling terkait dan memiliki pengaruh, maka ada yang dapat menyangkal jika hal tersebut membawa hasil.

Partai politik bisa merumuskan mekanisme khusus untuk kandidat perempuan dengan menempatkan kandidat di daerah. Asumsinya pencalonan di daerah lebih ramah terhadap perempuan lebih dekat dan lebih terjangkau dalam menyuarakan kepentingan pencalonan maupun partainya. Para perempuan yang bercita-cita untuk jabatan politik dapat mulai dengan memegang jabatan di tingkat daerah dan bekerja sampai ke tingkat nasional, dan menjadikan daerah sebagai batu loncatan sebelum menuju pusat.

Pada Pemilu Legislatif banyak perempuan yang menjadi calon anggota legislatif. Bahkan partai-partai baru seperti Partai Garuda, PSI, Perindo jumlah calon legislatif diatas 30 persen. Partai-partai kecil dan baru menjadi yang pertama untuk mencalonkan perempuan, hasilnya dapat dibaca mereka terpental jauh. Beberapa *public figure* seperti artis yang menjadi langganan sebagai anggota legislatif harus rela terpental tanpa kursi.

## PENUTUP

Beberapa analisis diatas menunjukkan bahwa ada relasi antara keterwakilan politik perempuan dengan keberdayaan perempuan. Perempuan di parlemen sebagai indikator komposit bagi pencapaian IDG memberikan sinyal tingkat keberdayaan perempuan. Perempuan di legislatif menjadi indikator dominan yang akan berada diposisi statis selama masa pemilihan umum legislatif berlangsung. Sementara indikator pembentuk lainnya bersifat dinamis, yang tidak dapat dipastikan kepastian keberhasilannya, namun dapat terus diupayakan karena dukungan pemerintah melalui program dan kegiatan.

Perempuan di legislatif harus menjadi prioritas penting untuk mewujudkan amanah pencapaian quota 30 persen. Kondisi saat ini Indonesia berada di ranking 110 dari 142 negara untuk posisi perempuan di legislatif, dengan angka kurang dari 20%. Untuk mencapai hal ini perlu usaha keras yaitu : (1) merevisi regulasi UU nomor 7 tahun 2017 yang mengaburkan quota pada penyelenggara

pemilu bukan pada calon anggota legislatif; (2) *good will* partai politik yang membuat aturan internal partai dan harus dipenuhi dengan menetapkan quota diatas nasional yang ditetapkan pemerintah; (3) partai politik mulai melirik kader-kader perempuan potensial untuk ditingkatkan kapasitasnya dalam mewujudkan pencapaian keterwakilan politik perempuan 30 persen, khususnya perempuan yang memiliki basis massa yang bagus, dan kapasitas yang terandalkan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Childs, S. and Lena Krook, M. (2008). "Critical Mass Theory and Women's Political representation." *Political Studies*, 56: 725–736.
- Czudnowski, Moshe M. 1975 A Political Recruitment, in *Handbook of Political Science: Micropolitical Theory Vol. 2* Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds. Reading, Mass.: Addison Wesley Publishing Co.
- Grey, S. (2006). "Numbers and Beyond: The Relevance of Critical Mass in Gender Research." *Politics & Gender*, 2: 491–530.
- Kage Reiko, What Explains Low Female Political Representation? Evidence from Survey Experiments in Japan, The Women and Politics Research Section of the American Political Science Association 2018.
- Mansour Fakhri, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Matland, Richard E. and Donley T. Studlar. 1996. The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway. *Journal of Politics* 58
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sullivan, N, 1991. "Gender and Politics in Indonesia". Dalam Maila Stivens. *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*. Australia: Aristoc Press.
- Sylvia Walby, Teorisasi Patriarki, Yogyakarta: Jalasutra, 2014.
- Karl Marx, Friedrich Engels, *The Holy Family*, University Press of the Pacific, 2002-06, ISBN 0-89875-973-0 ISBN 978-0-89875-973-0
- UU nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Pembangunan Berbasis Gender, Kementrian PPPA-BPS, 2018