

ARAH KEBIJAKAN AFIRMASI PEREMPUAN DALAM RUU PEMILU REPRESENTASI DESKRIPTIF VS REPRESENTASI SUBSTANTIF

Oleh :

KHOIRUNNISA NUR AGUSTYATI¹

ABSTRAK

Upaya keterwakilan perempuan terus didorong menjelang penyelenggaraan pemilu. Upaya ini dilakukan karena melihat fakta bahwa perempuan masih mengalami ketertinggalan dengan laki-laki di bidang politik. Kehadiran perempuan penting dalam ruang legislatif tidak sekedar untuk memenuhi politik kehadiran, tetapi juga menghadirkan politik ide atau gagasan sehingga keterwakilan yang diperjuangkan ini bermakna. Namun banyak yang mempertanyakan apakah perjuangan peningkatan keterwakilan perempuan ini telah mampu menghadirkan keterwakilan yang bermakna, atau keterwakilan perempuan masih berdasarkan jumlah saja. Kebijakan-kebijakan yang responsif gender seperti RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender belum juga disahkan hingga saat ini, belum lagi permasalahan klasik yang masih dihadapi perempuan Indonesia seperti tingginya Angka Kematian Ibu, diskriminasi terhadap pekerja migran dan kekerasan dalam rumah tangga yang angkanya masih tinggi. Perempuan di satu sisi bukanlah identitas yang tunggal, dalam diri perempuan melekat identitas lain seperti etnis, agama, dan ideologi yang dapat mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan. Untuk itu penting bahwa dorongan kebijakan afirmasi tidak berhenti pada kebijakan pada pencalonan perempuan dalam pemilu tetapi juga pengawasan terhadap proses legislasi dan dorongan kepada partai untuk menghadirkan calon-calon anggota legislatif yang memiliki perspektif gender yang baik.

Kata kunci: Afirmasi, Keterwakilan Substantif, Politik Ide

Pendahuluan

UUD NRI 1945 sudah memberikan jaminan bahwa warga negara memiliki kedudukan yang sama di muka hukum dan pemerintahan. Hal ini tercantum dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI 1945. Artinya hal ini juga merupakan jaminan kepada kelompok perempuan untuk bisa terlibat aktif dalam dunia politik. Namun dalam praktiknya, keterwakilan perempuan belum mencapai target yang dituju. Hal ini karena disebabkan oleh beberapa factor, yaitu : *pertama*, perempuan tidak menguasai

keuangan keluarga walaupun pendapatan diperoleh bersama antara suami dan istri. Hal inilah yang mempengaruhi cara pengambilan keputusan dalam keluarga, khususnya ketika perempuan akan memutuskan untuk masuk dalam dunia politik, karena untuk dapat memenangkan pemilu dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Selain itu perempuan yang ingin masuk dalam dunia politik dituntut untuk memiliki pendidikan yang tinggi, sementara berdasarkan data disebutkan bahwa

¹ Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Jl. Tebet Timur IV A No.1, Tebet, Jakarta Selatan, 12820, ninis@perludem.org

² Lihat kajian-kajian yang dilakukan oleh Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Polity Press, 1998; Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990; Anne Phillips, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998; Maxine Molyneux and Shara Razavi (eds). *Gender Justice, Development, and Right*, Oxford: Oxford University 2001, dan; Susan Blackburn, *Women and State in Modern Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, dalam Lia Wulandari, *Peta Politik Perempuan Menjelang Pemilu 2014*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013, hal 10-11.

semakin tinggi tingkat pendidikan semakin sulit bagi perempuan untuk meraihnya.

Kedua, perempuan tidak menguasai struktur partai politik. Padahal partai politik memiliki peranan yang penting dalam pengajuan bakal calon anggota legislatif hingga daftar calon anggota legislatif ditetapkan. Sehingga jika perempuan tidak mengisi fungsi struktural yang strategis dalam partai politik maka akan sedikit harapan partai politik akan mengajukan banyak perempuan calon anggota legislatif dalam pemilu. *Ketiga*, perempuan hidup dalam lingkungan budaya patriarki. Konstruksi sosial yang mempersepsikan bahwa perempuan memiliki fungsi untuk mengerjakan urusan-urusan domestik menjadi hambatan tersendiri bagi perempuan yang ingin berkiprah dalam dunia publik khususnya dalam dunia politik. Untuk itulah bagi perempuan yang ingin terjun dalam dunia politik dirinya harus dapat meyakinkan keluarganya terlebih dahulu sebelum berkompetisi untuk merebut jabatan publik.

Keempat, perempuan memiliki standar moral tertentu yang mempengaruhi bagaimana dia berkompetisi dalam merebut jabatan publik. Pada dasarnya banyak yang bisa dilakukan untuk dapat memenangkan pemilu salah satunya dengan menggelontorkan dana yang besar untuk dapat menarik minat pemilih. Selain itu untuk memenangkan pemilu juga dapat melakukan cara-cara yang kasar seperti melakukan intimidasi yang sebenarnya tidak sesuai dengan standar moral yang biasanya dimiliki oleh perempuan. Oleh sebab itu perempuan seringkali kalah dalam pemilu karena kebaikannya sendiri yang tidak mau berbuat curang dalam pemilu.

Gerakan perempuan Indonesia dalam bidang politik sebetulnya sudah muncul sejak masa pergerakan, bahkan sejak Pemilu 1955. Pada Pemilu 1955 perempuan

sudah diberikan hak pilihnya. Diberikannya hak pilih kepada perempuan ini menunjukkan dua hal, pertama mereka mengambil peran kedaulatannya, dan kedua sedikit perempuan yang terpilih dalam pemilu. Partai-partai perempuan mendapatkan suara yang sedikit dalam pemilu dan kandidatnya tidak ada yang terpilih. Selain itu masih banyak partai dan juga pemilih yang belum bisa menerima perempuan dengan jumlah yang besar di parlemen. Hal ini terjadi karena perempuan masih dianggap tidak memiliki banyak pengalaman dalam politik dan juga laki-laki masih belum dapat menerima adanya perempuan yang aktif dalam politik.³¹

Namun setelah lima kali pemilu di masa reformasi ini, banyak yang mempertanyakan apakah kehadiran perempuan dalam lembaga legislatif telah mampu mendorong hadirnya keterwakilan yang lebih substantif di mana kebijakan-kebijakan yang responsif gender berhasil dihasilkan. Hal ini muncul karena tuntutan peningkatan keterwakilan perempuan, salah satunya adalah untuk mendorong hal tersebut. Untuk itu tulisan ini mencoba mendeskripsikan hal apa yang menjadi tantangan dalam peningkatan keterwakilan perempuan dan hal apa saja yang diharapkan bisa menjadikan keterwakilan perempuan menjadi lebih substantif dan bermakna.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Pendekatan kualitatif ini lebih mengarah pada penelitian yang bersifat eksploratif karena data tidak terikat pada teori tertentu (Neuman, 2004). Metode atau pendekatan kualitatif dalam ilmu sosial dan ilmu tentang manusia menawarkan beberapa desain penelitian, antara lain etnografi, desain penelitian *grounded theory*, desain penelitian fenomenologi, dan desain penelitian studi kasus (Creswell, 1994).

³ Susan Blackburn, *Women and The State in Modern Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, hal 102.

Penelitian kualitatif secara umum merupakan usaha untuk menggambarkan atau menganalisa individu, kelompok, organisasi, komunitas, atau pola interaksi sosial. Bogdan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Taylor dan Bogdan, 1992). Pendekatan kualitatif dipilih karena dalam penelitian kualitatif peneliti dapat menginterpretasi data dengan cara memberikan makna, menerjemahkan, atau menjadi data itu sendiri (Neuman, 2004).

Peran peneliti dalam metode penelitian kualitatif bersifat interpretatif sehingga tidak menutup kemungkinan terdapat bias nilai dari peneliti. Apalagi jika dilakukan dengan pendekatan feminis yang tidak menutup diri terhadap kemungkinan muncul perubahan pandangan. Nilai yang dianut merefleksikan keyakinan maupun perasaan sang peneliti, kendati dalam melakukan penelitian peneliti harus memiliki obyektifitas dalam mana semua dan prakonsepsi harus dihilangkan. Nilai muncul perdebatan mengenai nilai yang dianut peneliti dalam penyelenggaraan penelitian tentang perempuan, yang mengajukan agar “pokok pendirian bahwa penelitian harus bebas nilai, netral, dan tunduk kepada obyek penelitian, harus ditukar dengan kesadaran keberpihakan, yang dapat diperoleh lewat identifikasi dengan para obyek penelitian”.⁴

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian adalah studi pustaka, yaitu penelusuran terhadap sumber tertulis seperti hasil pemilihan umum, laporan penelitian, ataupun dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Dari studi literatur ini akan dihasilkan temuan berupa proses perjalanan

an keterwakilan di Indonesia yang dilakukan sejak masa reformasi, bentuk-bentuk advokasi yang dilakukan, dan hal-hal yang selama ini menghambat atau meningkatkan representasi perempuan.

Konsep Representasi Substantif dan Representasi Substantif

Perjalanan memperjuangkan keterwakilan perempuan di parlemen sudah mulai dilakukan menjelang Pemilu 1999. Hal ini masuk sebagai rekomendasi dari Kongres Perempuan Indonesia yang diselenggarakan pada Tahun 1998. Namun gagasan advokasi ini mendapatkan pertentangan oleh beberapa akademisi dan elit politik. Penelitian tentang gender dan kuota pemilu yang ada umumnya didasarkan pada pengalaman demokrasi di negara-negara Barat. Negara-negara Skandinavia termasuk yang pertama menerapkan kuota gender dalam politik pemilihan di tahun 1970-an dan 1980-an. Sebagian besar negara di Skandinavia (Norwegia, Swedia, Denmark, dan Finlandia) telah mencapai tingkat tertinggi keterwakilan perempuan dalam politik di seluruh dunia. Perempuan di negara-negara Skandinavia sudah menduduki 20-30% kursi di parlemen sebelum kuota dikenal disana.⁵ Menurut Dahlerup dan Frein-denvall penerapan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di negara-negara Skandinavia adalah sebuah jalur tambahan (*incremental track*) untuk kesetaraan keterwakilan politik bagi perempuan dan laki-laki.⁶

Perkembangan mengenai upaya peningkatan keterwakilan perempuan terjadi pada tahun 1990-an, dimana proses demokrasi menginspirasi gerakan perempuan untuk memperjuangkan peningkatan keterwakilan perempuan melalui jalur

⁴ Alan Barryman (2008) dalam Chusnul Mar'iyah, *Membaca Ulang Pilitik: Pendekatan Feminisme dan Metodologi Penelitian*, Jurnal Afirmasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol. 2, Januari 2013, hal 247.

⁵ Drude Dahlerup dan Lenita Freidenvall, *Quotas as a Fast Track to Equal Representation for Women: Why Scandinavian Is No Longer The Model* dalam Chusnul Mar'iyah, *Ketidaksetaraan Gender dan Kuota Pemilihan untuk Keterwakilan Politik. Pengalaman Indonesia dan Argentina*, Jurnal Afirmasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol 01, Oktober 2011, Jakarta: Women Research Institute, hal 106.

⁶ Ibid, hal 106.

cepat (*fast track*), dalam hal ini melalui kuota gender. Argentina adalah negara demokrasi pertama yang memberlakukan undang-undang tentang kuota untuk perempuan yang berlaku secara nasional. Adanya kuota ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Sekitar 40 negara telah memperkenalkan kuota genger untuk pemilihan lembaga legislatif melalui amandemen konstitusi ataupun dalam hukum pemilihan umum. Kebijakan kuota ini menjadi sebuah jalur baru untuk mencapai kesetaraan dalam keterwakilan perempuan walaupun kebijakan ini masih mengundang kontroversi.⁷

Adanya kedua jalur ini menunjukkan sejauh mana model berbasis pemetaan masalah dan model berbasis pilihan strategi digunakan untuk membuat kebijakan. Jalur tambahan (*incremental track*) ditetapkan ketika perempuan dianggap tidak memiliki sumber daya politik yang sama dengan laki-laki. Sehingga pandangan yang merendahkan perempuan diharapkan akan berkurang secara bertahap sejalan dengan berkembangnya masyarakat. Sementara jalur cepat (*fast track*) digunakan karena perempuan tidak bisa menunggu 70 sampai 80 tahun untuk mencapai keterwakilan perempuan, sehingga terdapat kebutuhan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan melalui kuota gender demi kesetaraan pemilu yang dicapai perempuan dan laki-

laki calon anggota legislatif terpilih, alih-alih sekedar kesetaraan dalam pencalonan.⁸

Gagasan mengenai perlunya kebijakan kuota dalam pemilu juga mendapatkan pertentangan karena kebijakan kuota dianggap tidak sesuai untuk meningkatkan kualitas keterwakilan.

Pemikiran ini didasarkan pada gagasan bahwa persaingan berbasis kinerja (*merit-based*) adalah satu-satunya cara yang adil dan memadai untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Selain itu para pengkritik kebijakan kuota ini percaya bahwa jumlah perempuan yang bersedia dan memenuhi syarat tidak cukup untuk mengisi posisi politik yang ada. Namun hal ini dibantah karena kebijakan kuota gender dalam pemilu merupakan strategi penting untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam institusi politik seperti partai politik, dan lembaga legislatif. Argumen yang mendasarinya adalah bahwa perempuan tidak bisa hanya menunggu terjadinya keadilan gender sejalan dengan waktu karena serangan balik (*back lash*) terhadap keterwakilan perempuan dapat terjadi. Ketidak setaraan gender bukan hanya pening-katan sejarah, tetapi merupakan suatu reproduksi tatanan modern. Karena itulah kuota adalah jalan keluar yang paling mungkin untuk suatu mekanisme perkecualian (*exclusion*).⁹

Tabel 1
Dua Jalur untuk Kesetaraan Keterwakilan Politik

Jalur Tambahan (<i>Incremental Track</i>)	Jalur Cepat (<i>Fast Track</i>)
Persepsi umum: kesetaraan perwakilan bisa dicapai dalam beberapa dekade yang akan tercapai sejalan dengan perkembangan sebuah negara.	Persepsi umum: <ol style="list-style-type: none"> 1. keterwakilan perempuan tidak meningkat dengan sendirinya karena alasan historis. Alih-alih alasan historis menjadi hambatan 2. lompatan historis dalam keterwakilan perempuan adalah penting dan sangat mungkin terjadi

⁷ Chusnul Mar'iyah, *Ketidaksetaraan Gender dan Kuota Pemilihan untuk Keterwakilan Politik. Pengalaman Indonesia dan Argentina*, Jurnal Afirmasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol 01, Jakarta: Women Research Institute, Oktober 2011, hal 106-107.

⁸ Drude Dahlerup dan Lenita Freidenvall, *op. cit*, hal 108-109.

⁹ Chusnul Mar'iyah, *op. cit*, hal 108.

Baru, kemudian gerakan ini semakin terstruktur dan massif pasca-pemilu 1999 karena pada saat itu justru jumlah perempuan yang terpilih di parlemen menurun dibandingkan dengan pada masa Orde Baru.¹¹

Upaya tersebut didorong dalam sebuah kongres perempuan di Yogyakarta. Kongres Perempuan di Yogyakarta menjelang Pemilu 1999 menjadi salah satu sarana konsolidasi gerakan perempuan untuk menyuarakan pentingnya partisipasi aktif perempuan di parlemen. Dalam kongres ini muncul gagasan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota keterwakilan perempuan. Di tengah struktur dan konstruksi sosial masyarakat Indonesia yang patriarki, perempuan tidak mungkin berhasil memasuki arena politik lewat mekanisme pemilu ala kompetisi pasar bebas.¹² Akan tetapi kebijakan afirmasi bukan berarti tidak memperhatikan kualitas perempuan yang akan duduk di parlemen.

Melainkan untuk memberikan ruang lebih bagi perempuan untuk berpartisipasi, mengingat pada masa orde baru perempuan sulit memperoleh akses terhadap

politik formal. Keberadaan hal ini sebetulnya untuk mencapai target *critical mass* dalam pengambilan keputusan. Untuk itu Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menentukan kuota minimal 30% jumlah perempuan sebagai angka kritis di kursi-kursi dalam pengambilan keputusan. Angka ini sebenarnya adalah hasil studi *United Nations Divisions for the Advancement of Women* (UN-DAW) yang dilakukan di berbagai forum di banyak negara yang kesimpulan dari kajian tersebut menyatakan bahwa suara perempuan, khususnya dalam menunjukkan dan memperjuangkan nilai-nilai, prioritas, dan karakter khusus perempuan baru diperhatikan jika suaranya mencapai minimal 30-35%.¹³ Jika tidak memenuhi kuota tersebut, akan sangat sulit bagi perempuan untuk menyalurkan pendapatnya dalam permusatan kebijakan publik di parlemen.

Apa yang didorong dalam Kongres Perempuan di Yogyakarta ini tidak langsung diadopsi pada Pemilu 1999. Ketentuan kuota pencalonan 30% perempuan ini baru diadopsi pada Pemilu 2004. Kemudian ketentuan ini terus berlanjut hingga Pemilu 2019.

¹¹ Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas, 2005.

¹² Dokumen Laporan Kongres Perempuan Indonesia, Yogyakarta 14-17 Desember 1998 dalam Didik Supriyanto, *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013. hal. 56-57.

¹³ Marle Karl, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London and New Jersey: Zed Book, 1995.

Jalur Tambahan (<i>Incremental Track</i>)	Jalur Cepat (<i>Fast Track</i>)
<p>Identifikasi masalah: mengapa perempuan wakil rakyat sangat sedikit?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. perempuan kekurangan sumber daya dan dukungan publik 2. perilaku dan prasangka membatasi perempuan 	<p>Identifikasi masalah: mengapa perempuan wakil rakyat sangat sedikit? Diskriminasi formal dan informal terhadap keterwakilan perempuan (dan kelompok-kelompok lain) terjadi secara umum dalam politik. Terjadi proses peminggiran (<i>exclusion</i> dan <i>glass ceilings</i>)</p>
<p>Strategi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. meningkatkan komitmen dan sumber daya perempuan dalam masyarakat sipil melalui pendidikan, partisipasi angkatan kerja, dan ketentuan kesejahteraan sosial seperti tempat penitipan anak 2. partai politik harus bekerja lebih aktif untuk merekrut perempuan kader. Peningkatan kapasitas untuk perempuan dalam partai-partai politik melalui pendidikan, program-program mentor, dan pendukung untuk membantu perempuan menggabungkan keluarga, pekerjaan, dan politik seperti fasilitas penitipan anak dalam pertemuan-pertemuan politik, kegiatan-kegiatan keluarga di konferensi, kompensasi untuk pengurangan gaji, perubahan jam kerja 3. resistensi kuat terhadap kuota, yang dianggap diskriminatif (terhadap laki-laki) 	<p>Strategi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. langkah-langkah aktif, seperti target atau ketentuan kuota, yang akan memaksa partai politik untuk bekerja lebih aktif untuk merekrut perempuan 2. kuota dilihat sebagai kompensasi karena adanya hambatan struktural, bukan sebagai diskriminasi

Sumber: Drude Dahlerup dan Lenita Freidenvall, 2005, dalam Chusnul Mar'iyah

Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan

Di masa reformasi, upaya peningkatan keterwakilan perempuan di bidang politik semakin berkembang, hal ini tidak terlepas dari adanya transisi formasi dari negara otoriter menjadi negara demokrasi. Hal ini kemudian mendorong gerakan perempuan untuk berusaha melibatkan diri dalam pemerintahan, dengan masuk ke

dalam politik formal seperti parlemen, yang kemudian adanya tuntutan keterwakilan perempuan minimal 30% di parlemen.¹⁰ Adanya kecenderungan munculnya gerakan perempuan dalam politik ini juga terjadi di Indonesia dimana gerakan perempuan menuntut peningkatan jumlah perempuan di parlemen setelah jatuhnya rezim Orde.

¹⁰ Maxine Molyneux dan Shara Razavi, *Gender Justice, Development, and Rights*, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance, and Human Rights, Programme Paper Number 10, January 2013, hal vi.

Tabel 2
Pengaturan Mengenai Pencalonan Perempuan dalam Pemilu

Undang-undang	Pengaturan tentang Pencalonan	Keterangan
UU No 12/2003	Pasal 65 ayat (1): 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%.	Pengaturan hanya pada saat pencalonan
UU No 10/ 2008	<p>Pasal 8 huruf d: Partai Politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan: menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.</p> <p>Pasal 53: Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.</p> <p>Pasal 55 ayat (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.</p>	<p>Pengaturan mengenai afirmasi keterwakilan perempuan sebagai syarat peserta pemilu. Partai politik harus menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik.</p> <p>Selain terdapat pengaturan mengenai pencalonan paling sedikit 30% perempuan juga terdapat pengaturan penempatan perempuan, yaitu diantara 3 orang bakal calon terdapat 1 orang perempuan bakal calon.</p>
UU 8/2012	<p>Pasal 15 huruf d: Partai Politik menyertakan dokumen persyaratan meliputi surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pasal 55: Daftar calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p> <p>Pasal 56 ayat (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.</p>	<p>Pengaturan mengenai afirmasi keterwakilan perempuan sebagai syarat peserta pemilu. Partai politik harus menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik.</p> <p>Selain terdapat pengaturan mengenai pencalonan paling sedikit 30% perempuan juga terdapat pengaturan penempatan perempuan, yaitu diantara 3 orang bakal calon terdapat 1 orang perempuan bakal calon.</p>
UU 7/2017	Pasal 245: Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30%	

Melihat perkembangan kebijakan afirmasi tersebut, nampak memang tidak terdapat perubahan yang signifikan dari Pemilu 2004 hingga Pemilu 2019. Ketentuan mengenai kebijakan afirmasi di dalam undang-undang pemilu masih hanya mengatur mengenai kuota pencalonan, itu pun syaratnya tidak mewajibkan partai politik. Namun bukan berarti ketentuan yang mewajibkan partai politik untuk mencalonkan 30% perempuan tidak ada, ketentuan tersebut kemudian diatur dalam PKPU menjelang Pemilu 2014. Ketentuan ini tertuang dalam Peraturan KPU No 7/2013. Pada peraturan teknis pengajuan bakal calon oleh partai politik ini KPU membuat ketentuan yang memaksa partai politik memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon di setiap dapil. Jika partai politik tidak memenuhi ketentuan tersebut maka partai politik yang bersangkutan tidak dapat mengikuti kompetisi pemilu di dapil tersebut. Meski demikian, gerakan perempuan harus menerima kenyataan penurunan representasi perempuan di parlemen dari 101 anggota menjadi 97 (17%) anggota DPR perempuan.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) memahami bahwa semangat yang ada dalam undang-undang adalah ingin meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen melalui mekanisme pencalonan 30% perempuan dan sistem *zipper* (walaupun yang diterapkan di Indonesia bukanlah *zipper* murni), yakni menempatkan satu orang perempuan calon diantara 3 nama calon. Ketiadaan sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan ini akan menurunkan semangat partai dalam mencalonkan perempuan di dalam daftar calon, untuk itulah KPU bersepakat untuk memberikan ketentuan sanksi dalam Peraturan KPU tentang pencalonan.¹⁴

Upaya yang dilakukan KPU dalam mengatur hal ini karena KPU juga selama ini melihat peraturan mengenai penerapan

kuota perempuan sejak reformasi tidak mengalami perubahan yang berarti yang dampaknya dapat meningkatkan keterwakilan perempuan. Sehingga hal ini diputuskan untuk memberlakukan adanya sanksi jika partai tidak dapat memenuhi pemenuhan kuota 30% perempuan dalam daftar calon. Pada awalnya memang tidak seluruh anggota KPU menyetujui hal ini karena tidak diatur secara tegas dalam undang-undang, sehingga memang ada diskusi di internal KPU. Tetapi kemudian karena proses dialog yang dilakukan di antara sesama Anggota KPU akhirnya disepakati adanya ketentuan sanksi tersebut.

Sanksi yang diberikan KPU kepada partai politik yang tidak memenuhi ketentuan ini adalah sanksi administratif, yaitu berupa pembatalan sebagai peserta pemilu bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan ini di daerah pemilihan dimana partai politik tidak memenuhi ketentuan tersebut. Namun KPU tidak langsung menjatuhkan sanksi kepada partai yang tidak memenuhi kuota pencalonan 30% perempuan. Jika pada saat menyerahkan daftar calon ternyata ada partai politik yang belum memenuhi ketentuan tersebut maka KPU akan memberikan kesempatan satu kali untuk memperbaikinya.

Walaupun sanksi yang diberikan adalah sanksi administratif tetapi daya yang sanksinya lebih besar dibandingkan dengan sanksi berupa pidana ataupun denda. Sanksi ini terbukti efektif mendorong partai politik benar-benar memenuhi ketentuan tersebut. Dari Daftar Calon Sementara (DCS) Pemilu Legislatif 2014 terdapat 8 (delapan) daerah pemilihan dari 5 (lima) partai politik yang tidak memenuhi syarat 30% keterwakilan perempuan. Partai tersebut adalah PKPI pada daerah pemilihan Jawa Barat V, Jawa Timur VI, dan Nusa Tenggara Timur I; Partai Amanat Nasional pada daerah pemilihan Sumatera Barat I;

¹⁴ Antony Lee, dkk, *Inovasi Pemilu. Mengatasi Tantangan Memanfaatkan Peluang*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2017, hal 54.

Partai Persatuan Pembangunan pada daerah pemilihan Jawa Barat II dan Jawa Tengah III, Partai Gerakan Indonesia Raya pada daerah pemilihan Jawa Barat IX, serta Partai Hati Nurani Rakyat pada daerah pemilihan Jawa Barat II.¹⁵

Namun KPU kemudian tidak memberikan sanksi kepada lima partai politik tersebut karena keputusan KPU ini kemudian disengketakan ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Oleh Bawaslu diputuskan bahwa KPU mengembalikan beberapa nama calon pada partai politik pada beberapa daerah pemilihan. Dengan demikian kelima partai politik ini ditetapkan memenuhi persyaratan pemenuhan ketentuan jumlah keterwakilan dan penempatan calon perempuan di semua daerah pemilihan.

Adanya ketentuan sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan kebijakan afirmasi ini terbukti efektif karena seluruh partai politik mencalonkan perempuan lebih dari kuota 30% yang disyaratkan. Tetapi hal ini ternyata tidak berbanding lurus dengan tingkat keterpilihan calon perempuan di parlemen. Keterpilihan perempuan pada Pemilu 2014 justru menurun jika dibandingkan dengan Pemilu 2009.

Keterwakilan Representatif dan Keterwakilan Substantif

Anne Phillips (1998) menyebutkan pentingnya *the political of presence* atau politik kehadiran. Hal ini khususnya berdasarkan gender, etnis, dan ras demi mendapatkan kesetaraan penuh bagi kelompok-kelompok yang terpinggirkan. Untuk itu pentingnya mendorong kuota perempuan penting. Alasannya adalah; (1) menuntut prinsip keadilan bagi laki-laki dan perempuan; (2) menawarkan model peran keberhasilan politisi perempuan; (3) mengidentifikasi kepentingan-kepentingan khusus perempuan yang tidak terlihat; (4) menekankan adanya perbedaan hubungan

perempuan dengan politik, sekaligus menunjukkan kehadirannya meningkatkan kualitas perpolitikan.

Dengan adanya politik kehadiran ini kemudian diharapkan muncul *the political of ideas* atau politik ide. Politik ide ini adalah situasi di mana wakil politik mampu menghadirkan ide atau gagasan dari orang yang diwakilinya. Sebagai seorang wakil perempuan di parlemen, sudah sepatutnya para wakil tersebut mampu menyuarakan dan menyelesaikan berbagai persoalan yang dialami oleh perempuan (Anne Phillips, 1998). Seorang wakil politik sudah seharusnya memiliki pengalaman dan kepentingan yang sama dengan yang diwakilinya. Untuk itu perwakilan perempuan dalam lembaga pemerintahan seperti parlemen menjadi penting keberadaannya dalam rangka memproduksi kebijakan-kebijakan yang berbasis pada pengalaman dan kebutuhan perempuan.

Hal inilah yang kemudian menjadi dorongan gerakan perempuan di Indonesia, khususnya dalam rangka mendorong peningkatan keterwakilan perempuan. Bahwa dalam mendorong peningkatan keterwakilan perempuan ini tidak hanya mendorong keterwakilan dari sisi jumlahnya saja. Tetapi juga mendorong bahwa perempuan yang duduk di parlemen dapat betul-betul menjadi representasi yang bermakna.

Seperti yang sudah dipaparkan pada bagian sebelumnya, sudah banyak upaya yang dilakukan untuk mendorong peningkatan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Hal ini hampir selalu dilakukan ketika ada pembahasan revisi undang-undang pemilu. Pada saat ketentuan mengenai kuota diterapkan pertama kali pada Pemilu 2004, hal ini belum terlalu berdampak. Pada Pemilu 2004 perempuan anggota DPR terpilih sebanyak 11% atau 61 dari 550 kursi DPR. Di Pemilu 2009 angka keterwakilan perempuan meningkat menjadi 18% atau sebanyak 101 perempuan terpilih. Di Pemilu 2014, pada saat pertama

¹⁵ *Ibid*, hal 54-55.

kali pemberlakukan sanksi kepada partai politik terjadi penurunan jumlah keterpilihan perempuan menjadi 97 perempuan

terpilih, dan dari hasil Pemilu 2019 terdapat 118 perempuan terpilih dari 575 kursi DPR.

Tabel
Perbandingan Keterpilihan Perempuan dan Laki-Laki di DPR

Pemilu	Jumlah Laki-Laki di DPR	Persentase Keterpilihan Laki-Laki di DPR	Jumlah Perempuan di DPR	Persentase Keterpilihan Perempuan di DPR	Jumlah Kursi DPR
1999	455	91	45	9	500
2004	489	89	61	11	550
2009	459	82	101	18	560
2014	463	83	97	17	560
2019	457	79	118	21	575

Kehadiran perempuan di lembaga legislatif penting bukan hanya sekedar untuk memenuhi representasi deskriptif. Ada harapan dengan hadirnya perempuan di parlemen. Lalu pertanyaannya apakah dengan hadirnya perempuan di parlemen sudah mampu menghasilkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan kepentingan perempuan? Atau justru kebijakan yang dihasilkan masih jauh dari apa yang diperjuangkan.

Berbicara soal perempuan, tentu identitas perempuan bukanlah identitas yang tunggal. Terdapat identitas yang lainnya seperti etnis, agama, kelas, ideologi, dan identitas yang lainnya. Hal ini yang kemudian berpengaruh kepada kebijakan yang diambil. Tuntutan kebijakan afirmatif untuk kelompok perempuan dengan demikian tidak bias dilepaskan dari analisis kebutuhan, preferensi, perspektif di dalam gerakan perempuan dan di dalam internal partai politik. prinsip keterwakilan dengan demikian juga harus melalui proses kontestasi dan perdebatan di internal partai.¹⁶

Untuk itu, inilah yang menjadi dinamika ketika memperjuangkan kebijakan-kebijakan yang responsive gender. Sejumlah kebijakan yang sebetulnya

penting diperjuangkan anggota legislatif perempuan diantaranya adalah soal RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender yang hingga sampai saat ini belum disahkan oleh DPR dan Pemerintah. Undang-undang yang seharusnya bisa didorong bersama oleh perempuan anggota legislatif.

Hal ini sejalan dengan komitmen Indonesia untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan mencapai kesetaraan gender dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Pentingnya disahkannya RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender adalah untuk mendorong bahwa upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat ini juga termasuk peningkatan kesejahteraan perempuan. Masih terdapat permasalahan klasik yang dihadapi oleh perempuan di Indonesia, misalnya terlihat dari Gender Inequality Index (GII) Indonesia masuk dalam ranking 106. GII ini dihitung berdasarkan sejumlah indikator antara lain Angka Kematian Ibu (AKI) dan persentase keterwakilan perempuan di parlemen nasional.¹⁷ Penguatan perempuan

¹⁶ Ani Soetjipto, Politik Harapan. Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca-Reformasi, Tangerang: Marjin Kiri, 2011, hal: 72

¹⁷ Women Research Institute, Penelitian Kebijakan: Representasi Politik Perempuan: Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender, Jakarta: Women Research Institute, 2014

dan kesetaraan gender ini bahkan sudah pernah masuk ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, yang di dalamnya terdapat tiga isu, yaitu; (1) peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan; (2) perlindungan perempuan terhadap berbagai tindak kekerasan; dan (3) peningkatan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan.¹⁸

Menurut catatan dari Women Research Institute (WRI), sejumlah masalah utama yang dihadapi perempuan Indonesia antara lain:¹⁹

1. Tinggi dan meningkatkan Angka Kematian Ibu (AKI)
2. Meningkatnya angka infeksi HIV
3. Tingginya pelanggaran HAM terhadap Pekerja Migran Indonesia
4. Tingginya angka kekerasan dalam rumah tangga
5. Rendahnya representasi politik perempuan

Selain itu, hal yang juga yang tidak kalah penting adalah dengan mendorong penerapan Anggaran Responsif Gender (ARG). ARG ini merupakan salah satu strategi pengarusutamaan gender. Penerapan ARG ini dimulai sejak tahun 2009 saat Bappenas menerbitkan SK Meneg PPN/Kepala Bappenas tentang pembentukan Tim Pengangan dan Tim Teknis Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG). Tim ini bertugas untuk mengkoordinasikan pelaksanaan PPRG di enam kementerian/lembaga, yaitu Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kemudian Kementerian Keuangan juga mengatur aspek baru dalam penganggaran, yaitu

Anggaran Responsif Gender (ARG) yang merupakan salah satu alat strategi pengarusutamaan gender. Namun untuk mendorong ARG ini ternyata juga tidak mudah, karena belum semua anggaran pemerintah khususnya di daerah yang berpihak pada keadilan gender.²⁰

Situasi ini lah yang kemudian diharapkan dapat direalisasikan oleh perempuan anggota legislatif terpilih. Namun hal ini terkadang masih sulit dilakukan karena ragam identitas perempuan yang sudah disebutkan sebelumnya tadi. Kebijakan afirmasi yang masih pada tataran pencalonan saja, sehingga kepatuhan partai politik dalam memenuhinya tidak jarang hanya untuk memenuhi persyaratan administrasi saja agar tidak didiskualifikasi di daerah pemilihan.

Hal ini yang kemudian menjadikan partai politik akan melakukan proses rekrutmen terhadap calon perempuan tidak berdasarkan semangat agar perempuan yang dicalonkan mampu mendorong kebijakan-kebijakan yang responsif gender seperti di atas. Sehingga penting mendorong agar kebijakan afirmasi tidak sebatas pada proses pencalonannya saja, tetapi juga mendorong adanya advokasi di internal partai agar memiliki perspektif gender dalam melakukan rekrutmen politik. Selain itu pengawalan terhadap perempuan yang terpilih juga tidak kalah penting agar mereka dapat terus didorong untuk mengeluarkan kebijakan yang responsive gender.

Penutup

Upaya mendorong keterwakilan perempuan terus diperjuangkan setiap kali penyelenggaraan pemilu. Dorongan ini sebenarnya sudah muncul sejak awal reformasi. Tujuannya adalah agar perempuan juga memiliki kedudukan yang

¹⁸ Kementerian PPN/Bappenas, Pembangunan Kesetaraan Gender. Background Study RPJMN III (2015-2019), Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), 2013

¹⁹ Op cit, Women Research Institute, 2014

²⁰ Op cit, Women Research Institute, 2014

sama dan dapat memperjuangkan kepentingan perempuan dalam lembaga legislatif. Perjalanan penerapan kebijakan afirmasi di Indonesia terus mengalami perkembangan sejak tahun 2003. Dimulai dengan memasukan ke dalam undang-undang pemilu bahwa partai politik sekurang-kurangnya memasukan 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon yang diajukan. Kemudian partai politik yang ingin menjadi peserta pemilu disyaratkan harus memenuhi keterwakilan perempuan 30% dalam kepengurusan partai politik. Hingga pada Pemilu 2014 KPU mengeluarkan kebijakan dalam PKPU no 7/2013 yang menyatakan jika partai politik tidak memenuhi kebijakan afirmasi maka akan diberikan sanksi berupa disqualifikasi sebagai peserta pemilu. Kebijakan ini kemudian dilanjutkan di Pemilu 2019.

Apa yang dilakukan KPU ini adalah bentuk dari jalur cepat (*fast track*) dalam upaya meningkatkan keterwakilan perempuan. Seperti yang disampaikan oleh Drude Dahlerup bahwa perempuan tidak dapat menunggu dalam waktu yang lama untuk mendapatkan kesetaraan sehingga dibutuhkan adanya upaya melalui kuota gender demi kesetaraan pemilu yang dicapai oleh perempuan dan laki-laki calon anggota legislatif, alih-alih sekedar kesetaraan dalam pencalonan. Namun yang terjadi kesetaraan ini memang baru pada tahap pencalonan saja. Adanya ketentuan tersebut tentu mendorong partai untuk mau tidak mau harus menyertakan keterwakilan perempuan dalam daftar calon.

Namun masih banyak yang mempertanyakan apakah kehadiran perempuan sudah mampu menghadirkan kebijakan yang responsif gender dan menjadikan representasi perempuan sebagai representasi yang bermakna atau substantif. Hal ini yang nampaknya masih perlu terus didorong karena kebijakan-kebijakan yang responsif gender seperti RUU Penghapusan Kekerasan Seksual ataupun RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender masih belum disahkan oleh DPR dan pemerintah. Belum lagi masalah-masalah klasik yang dihadapi perempuan seperti tingginya Angka Kematian Ibu, diskriminasi terhadap perempuan pekerja migran, dan tingginya angka kekerasan terhadap perempuan yang hingga saat ini masih tinggi jumlahnya. Hal ini terjadi karena identitas perempuan yang tidak tunggal karena selain identitas jenis kelamin perempuan, di dalam dirinya juga ada identitas lain yang melekat seperti etnis, agama, dan ideologi yang mempengaruhi dalam pengambilan keputusan.

Dorongan agar munculnya keterwakilan yang lebih substantif ini bukan kemudian untuk mempertentangkan antara keterwakilan dari sisi jumlah dan kualitas dari perempuan anggota legislatif yang terpilih itu. Dari sisi jumlah masih perlu untuk terus ditingkatkan dan disisi lain juga terus mengawal agar kebijakan tersebut dapat segera disahkan. Dorongan kepada partai politik dalam proses rekrutmennya agar lebih bisa mengedepankan calon-calon yang memiliki perspektif gender yang baik agar mereka dapat menjalankan fungsinya secara lebih maksimal di parlemen.

DAFTAR PUSTAKA

- Blackburn, Susan, *Women and The State in Modern Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Karl, Marle, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London and New Jersey: Zed Book, 1995
- Lee, Antony dkk, *Inovasi Pemilu. Mengatasi Tantangan Memanfaatkan Peluang*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2017
- Mar'iyah, Chusnul, *Membaca Ulang Politik: Pendekatan Feminisme dan Metodologi Penelitian*, Jurnal Afirmasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol. 2, Januari 2013
- Razavi, Shara dan Maxine Molyneux dan *Gender Justice, Development, and Rights*, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance, and Human Rights, Programme Paper Number 10, January 2013
- Soetjipto, Ani Widyani, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas, 2005.
- Soetjipto, Ani Politik Harapan. *Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca-Reformasi*, Tangerang: Marjin Kiri, 2011
- Supriyanto, Didik *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afiriasi dalam Pemilu Legislatif*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013.
- Wulandari, Lia, *Peta Politik Perempuan Menjelang Pemilu 2014*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013
- Women Research Institute, *Penelitian Kebijakan: Representasi Politik Perempuan: Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender*, Jakarta: Women Research Institute, 2014
- Kementerian PPN/Bappenas, *Pembangunan Kesetaraan Gender. Background Study RPJMN III (2015-2019)*, Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), 2013