

**PERAN PARTAI POLITIK DALAM MENINGKATKAN
KETERWAKILAN PEREMPUAN DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH (DPR RI DAN DPRD)**

***THE ROLE OF POLITICAL PARTIES TO IMPROVE WOMEN
REPRESENTATION IN PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF
INDONESIA AND LOCAL LEGISLATIVE***

Aisah Putri Budiatri

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jln. Gatot Subroto No.10 Jakarta
Pos-el: poe2t_00@yahoo.com

ABSTRACT

Until now, the highest level of women representation in Indonesian parliament is 18%, obtained from the election in 2009. Political party as the only formal political instrument that is recognized by law has an important role to solve the problem. The study, which is based on Anne Phillips and Burnheim's theory of political representation, found that political parties have a low commitment to involve women in party's structure and electoral process. By using qualitative research methods, the study found that the role of parties in the political process has not been used optimally to improve the representation of women in parliament.

Keywords: *Politik, Women, Representation, Gender, Party, Parliament*

ABSTRAK

Sejak merdeka hingga kini, angka tertinggi representasi perempuan dalam parlemen di Indonesia adalah 18% yang diperoleh dari Pemilihan Umum (Pemilu) 2009 lalu. Partai politik (parpol) sebagai satu-satunya “kendaraan politik” formal yang diakui oleh undang-undang tentu saja memiliki peran penting untuk mengatasi persoalan tersebut. Penelitian yang berdasar pada teori keterwakilan politik Anne Phillips dan Burnheim ini menemukan bahwa partai politik memiliki komitmen yang rendah untuk melibatkan perempuan dalam struktur partai dan pemilu. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, maka ditemukan hasil bahwa peran partai yang besar dalam proses politik belum optimal digunakan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen.

Kata kunci: Politik, Perempuan, Keterwakilan, Gender, Partai, Parlemen

PENDAHULUAN

“There cannot be true democracy unless women's voices are heard. There cannot be true democracy unless women are given the opportunity to take responsibility for their own lives. There cannot be true democracy unless all citizens are able to participate fully in the lives of their country.”¹

Pernyataan Hillary Clinton di atas menjelaskan bahwa demokrasi yang sesungguhnya hanya ada jika setiap warga negara dapat berpartisipasi dalam kehidupan politik suatu negara. Setiap warga negara tidak lagi dibedakan hak politiknya atas dasar apa pun, termasuk oleh perbedaan jenis kelamin. Di Indonesia, perempuan dan laki-laki memiliki jumlah yang cukup seimbang dalam populasi, yakni 51% laki-laki dan 49%

perempuan.² Tidak hanya itu, selisih antara jumlah pemilih laki-laki dan perempuan dalam tiga pelaksanaan pemilu terakhir pun tidak pernah melebihi angka 14%, bahkan pada Pemilu 2009 hanya berselisih 0,4% (data lampiran Tabel 4).³ Oleh karena itu, sudah seharusnya perempuan dan laki-laki memiliki kedudukan yang sama sebagai pembuat kebijakan dan bermain dalam proses politik di parlemen.

Jika melihat proporsi jumlah populasi dan pemilih pemilu tersebut, maka sudah sepatutnya keterwakilan perempuan dan laki-laki dalam lembaga legislatif tidaklah timpang, melainkan berimbang. Meskipun demikian, fakta yang ada berkata sebaliknya. Hal ini tergambar dari rekaman angka keterwakilan perempuan yang rendah di DPR RI sejak republik ini berdiri hingga kini. Jumlah keterwakilan tertinggi diperoleh dari hasil pemilu tahun 2009 dengan persentase keterwakilan sebesar 18%.⁴ Sementara itu, angka keterwakilan perempuan terendah di DPR terjadi pada periode konstituante di tahun 1956–1959, yaitu sebesar 5,1%.⁵ Jika dirata-rata dari 11 periode parlemen yang berlangsung di Indonesia maka representasi perempuan di DPR RI hanya 9,9% (data lampiran tabel 5).^{4,5}

Keterwakilan perempuan di parlemen menjadi penting, terutama untuk menyalurkan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan perempuan. Hal ini terbukti dari besarnya peran anggota legislatif (aleg) perempuan DPR RI 2004–2009 dalam memproduksi 11 UU responsif gender,

termasuk di antaranya UU Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional, UU Kewarganegaraan, UU Perlindungan Saksi dan Korban serta UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO).⁶ Besarnya peran anggota legislatif perempuan di DPR RI dalam menghasilkan UU berperspektif gender ini dibuktikan oleh kinerja mereka yang baik dibandingkan dengan laki-laki pada proses produksi UU PTPPO pada data berikut.

Data Tabel 1 menggambarkan bagaimana perempuan secara umum memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan laki-laki terkait dengan kehadiran, ketepatan waktu dan keaktifan berbicara dalam sidang UU PTPPO. Dalam penilaian atas tiga hal tersebut, maka kategori baik, tepat waktu dan aktif seluruhnya diungguli oleh perempuan. Sebaliknya, nilai kategori buruk, tidak tepat waktu, dan tidak aktif pada laki-laki lebih tinggi angka persentasenya dibandingkan dengan perempuan. Tidak hanya itu, berdasarkan hasil olah data terhadap profil seluruh anggota parlemen maka terdapat di antaranya 46 anggota dari total keseluruhan 550 anggota DPR RI 2004–2009 yang memiliki latar belakang dan atau visi dan misi yang terkait dengan isu gender. Angka 46 ini menunjukkan bahwa hanya 8,36% anggota yang memiliki potensi untuk membawa gagasan kesetaraan gender. Dari 46 orang tersebut diperoleh 7 anggota dewan laki-laki dan 39 anggota dewan perempuan yang berlatar belakang dan atau bervisi dan misi mengenai isu gender.⁷

Tabel 1. Penilaian Kinerja Anggota Legislatif dalam Proses Pembuatan UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO) Berdasarkan Jenis Kelamin

Kehadiran Sidang	Baik	Cukup	Buruk	
Laki-laki	0%	59.4%	40.6%	
Perempuan	11.1%	50%	38.9%	
Keaktifan Berbicara	Aktif	Cukup Aktif	Tidak Aktif	
Laki-laki	3.1%	9.4%	87.5%	
Perempuan	11.1%	16.7%	72.2%	
Kualitas Berbicara	Relevan Substansial	Substansial Tidak Relevan	Relevan Tidak Substansial	Tidak Teridentifikasi
Laki-laki	62.5%	9.4%	3.1%	25%
Perempuan	66.7%	5.6%	0%	27.7%

Sumber: data diolah dari risalah rapat kerja sidang Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, 2008.⁷

Gambaran kinerja serta profil anggota DPR RI memperlihatkan bahwa perempuan dinilai memiliki kontribusi yang lebih baik terhadap isu gender dibandingkan laki-laki. Oleh karena itu, upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen menjadi begitu penting untuk dilakukan. Upaya ini patut dilakukan oleh berbagai elemen, termasuk pemerintah, masyarakat, dan partai politik. Sebagai satu-satunya “kendaraan politik” untuk masuk ke dalam parlemen, partai politik memegang peranan yang begitu besar untuk meningkatkan angka keterwakilan perempuan di parlemen.

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah peran partai politik sejauh ini dalam menjamin keterwakilan perempuan di DPR RI dan DPRD (Pemilu 2004 dan 2009)? Sedangkan Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat sejauh mana partai politik memainkan perannya untuk menjamin keterwakilan perempuan di DPR RI dan DPRD. Hal ini didasarkan pada peran yang dimainkan partai politik pada Pemilu 2004 dan 2009.

Dalam teori, berbicara mengenai keterwakilan di dalam parlemen, Anne Phillips⁸ membagi dua bentuk keterwakilan politik, yakni (1) *politics of idea* (politik ide) dan (2) *politics of presence* (politik kehadiran). Anne Phillips⁸ menyatakan bahwa keterwakilan politik saat ini secara umum merupakan wujud dari konsep politik ide. Yang dimaksud dengan politik ide adalah situasi di mana wakil politik membawa berbagai ide atau gagasan dari orang-orang yang diwakilkannya. Walaupun demikian, terselenggaranya sistem pemilihan melalui partai politik menjadikan para pemilih hanya memilih berdasar pada partai tanpa mengenal lebih dekat calon wakilnya tersebut. Hal ini menempatkan anggota parlemen sebagai keterwakilan partai, bukan lagi keterwakilan rakyat. Selain itu, para wakil tersebut sering kali tidak menyuarakan seluruh ide dan aspirasi dari pemilihnya, tetapi lebih mengutamakan ide dari komunitas tertentu yang dekat dengan identitas dirinya, seperti jenis kelamin, ras, dan etnis. Hal ini tentu saja merugikan kelompok-kelompok minoritas, termasuk kelompok perempuan yang memiliki wakil berjumlah sedikit di partai politik dan parlemen.⁸

Kelemahan atas politik ide telah membuat Anne Phillips⁸ mencetuskan bentuk politik kehadiran sebagai bentuk keterwakilan politik yang ideal. Menurut Phillips,⁸ politik ide menjadi alternatif bentuk keterwakilan politik yang baik, yakni dengan menempatkan keterwakilan secara acak dan menyerupai komposisi kelompok-kelompok yang ada di masyarakat sehingga seluruh kepentingan mampu disalurkan dengan baik. Konsepsi Phillips sesuai dengan apa yang disampaikan oleh John Burnheim,⁸ bahwa wakil politik sudah seharusnya memiliki pengalaman dan kepentingan yang sama dengan yang diwakilkannya. Hal ini mengindikasikan bahwa wakil tersebut setidaknya akan memiliki opini dan aspirasi yang kurang lebih sama dengan kelompok rakyat yang diwakilkannya. Oleh karena itu, Burnheim⁸ berasumsi bahwa pembagian secara statistik sesuai dengan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat menjadi penting untuk menentukan jumlah pembuat kebijakan politik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data studi literatur berdasarkan pada data primer dan sekunder. Data primer melingkupi olah data kebijakan afirmasi oleh negara-negara di dunia, anggota legislatif perempuan terpilih berdasarkan peringkat nomor urut, dan jumlah calon anggota legislatif (caleg) Pemilu DPR RI 2009 berdasarkan nomor urut. Selain data primer, penelitian ini menggunakan basis data sekunder yang bersumber dari buku dan temuan riset. Analisis data penelitian bersifat naratif. Penelitian ini dilakukan di Jakarta yang diawali pada tahun 2007 dan berakhir pada Mei, 2011.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Penting Partai untuk Menjamin Kursi Perempuan di Parlemen

Rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen tidak hanya menjadi masalah di DPR RI, namun juga di tingkat DPRD. Hal itu menandakan bahwa situasi politik secara umum di pusat dan daerah belum berpihak pada perempuan. Hasil pemilu terakhir di tahun 2009 hanya menempatkan 18% anggota legislatif perempuan di DPR RI, 16% di

DPRD Provinsi, dan 12% di DPRD Kabupaten/Kota (Kab/Kota).³ Angka persentase tersebut juga menunjukkan adanya *trend* semakin rendah tingkat lembaga legislatif maka semakin rendah keterwakilan perempuan. Rendahnya angka ini tentu tidak terlepas dari peran partai politik sebagai satu-satunya “kendaraan politik” untuk menjadi anggota parlemen. Berikut merupakan data yang menggambarkan keterwakilan perempuan di DPR dan DPRD berdasarkan partai politik pada pemilu 2009 lalu.

Dari data Tabel 2 terlihat bahwa partai-partai yang menyumbangkan jumlah aleg perempuan di dalam parlemen adalah partai yang telah lama mengikuti pemilu lebih dari satu kali (*incumbent*). Hanya ada dua partai baru, yakni Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dan Partai Gerakan Indonesia Merdeka (Gerindra), yang telah memberikan sebagian jatah kursinya untuk perempuan. Partai Demokrat, Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang memperoleh kursi terbesar di parlemen memiliki angka keterwakilan perempuan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan partai lainnya. Dengan kata lain, data tersebut menunjukkan bahwa partai *incumbent* dan partai pemenang pemilu memiliki pengaruh penting untuk menentukan partisipasi perempuan di parlemen.

Partai *incumbent* dan partai besar seharusnya mampu menjadi “instrumen politik” yang efektif untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen, jika saja mereka mau mengoptimalkan upaya dan tindak afirmasi. Tindak afirmasi yang

merupakan aksi sementara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan parlemen terbukti berhasil diterapkan oleh partai politik di banyak negara. Hingga saat ini, ada 24 negara di dunia yang telah memenuhi keterwakilan perempuan dalam parlemen di atas angka 30%. Posisi pertama ditempati oleh Rwanda dengan 56,3% keterwakilan perempuan, kemudian Andorra (53,6%) di posisi kedua, Swedia (45%) di posisi ketiga, Afrika Selatan (44,5%) di posisi keempat dan Kuba (43,2%) di posisi kelima. Tentunya prestasi tersebut jauh di atas Indonesia yang hanya menempati posisi ke-65 dari 133 negara, dengan tingkat keterwakilan perempuan sebesar 18%.⁹

Terdapat beragam cara dan bentuk aksi afirmasi yang diberlakukan oleh negara-negara tersebut untuk menempatkan 30% lebih kursi di parlemen untuk perempuan. Kendati demikian, cara yang paling signifikan berpengaruh untuk meningkatkan anggota legislatif perempuan adalah aksi afirmasi yang diterapkan oleh partai politik, bukan kebijakan negara. Hal ini dibuktikan oleh 19 dari 24 negara dengan partai politik yang menjamin representasi perempuan dalam pencalonan pemilu dan atau kepengurusan partai. Swedia merupakan negara dengan partai yang menjamin 30%–50% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai dan daftar calon pemilu. Sementara itu, 18 negara lain termasuk Rwanda, Norwegia, Jerman, dan Nepal memiliki kebijakan internal partai yang menjamin 30%–50% perempuan dalam pencalonannya memasuki parlemen.¹⁰ Belajar dari negara-negara tersebut maka Indonesia seharusnya mampu me-

Tabel 2. Keterwakilan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Berdasarkan Partai Pemilu 2009³

No.	Partai Politik	DPR RI	DPRD Provinsi	DPRD Kabupaten/Kota
1.	Demokrat	23,5%	25%	17%
2.	Golkar	16,9%	18%	20%
3.	PDIP	18,1%	15%	15%
4.	PPP	13,2%	4%	5%
5.	PAN	15%	8%	6%
6.	PKB	25%	3%	4%
7.	PKS	5,3%	7%	4%
8.	Gerindra	15,4%	5%	4%
9.	Hanura	25%	5%	5%

Sumber : Diolah oleh PUSKAPOL FISIP UI, 2010

tingkatkan keterwakilan perempuan parlemen apabila partainya memiliki komitmen untuk menjamin keikutsertaan perempuan dalam politik.

Setengah Hati Partai Politik untuk Menjamin Hak Politik Perempuan

Tidak diragukan lagi, peran partai politik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan sebagai pengambil kebijakan di lembaga legislatif sangatlah penting. Meskipun demikian, peran partai politik yang besar tersebut tidak diimbangi dengan komitmen yang besar untuk menjamin hak politik perempuan. Setengah hati sikap dan komitmen partai bukan tanpa sebab. Negara yang tidak tegas dalam mendorong upaya meningkatkan keterwakilan perempuan menjadi salah satu penyebabnya. Hal itu tergambar dari kebijakan-kebijakan negara terkait partai politik yang belum menjamin secara penuh hak politik perempuan seperti terurai dalam Tabel 3.

Pada dasarnya, Undang-Undang (UU) Partai Politik telah mengalami perubahan yang semakin baik untuk mendorong keterwakilan perempuan di parlemen. UU No.31 Tahun 2002 telah memprakarsai dimulainya kebijakan afirmasi untuk kesetaraan gender dalam partai politik. Kendati demikian, banyak kelemahan yang terkandung di dalam UU tersebut. UU Parpol Tahun 2002 belum menyentuh aturan kuota dengan angka

sebagai rujukan persentase kehadiran perempuan dalam struktur pendiri, pengurus, dan rekrutmen partai. Oleh sebab itu, jika terbatas kepada nilai untuk “kesetaraan dan keadilan gender”, maka akan sangat sulit untuk mengukur sejauh mana keberhasilan kesetaraan dan keadilan tersebut. Ditambah lagi, UU itu menyebutkan tidak ada pengawasan dari pemerintah untuk pelaksanaan aturan diharuskannya parpol berkeadilan gender. Dengan demikian membuka peluang sangat besar bagi partai untuk tidak menghiraukan aturan ini.

Berbeda dengan UU No.31 Tahun 2002,¹¹ UU No.2 Tahun 2008¹² dan UU No.2 Tahun 2011¹³ sudah lebih baik karena kuota keterwakilan perempuan telah diatur di dalam pasal-pasal, bahkan tidak terbatas pada kepengurusan saja, tetapi juga saat pendirian dan pembentukan parpol. Di samping itu, nilai-nilai atas keadilan gender juga ditekankan kembali di dalam pasal mengenai proses rekrutmen dan keanggotaan di dalam partai politik. Hal lain yang terpenting dan menjadi kelebihan dari UU ini adalah adanya sistem sanksi yang diberikan bagi parpol yang melanggar aturan kuota keterwakilan perempuan sebagai pendiri partai. Sanksi hukumnya pun termasuk fatal, yakni dengan penolakan pendaftaran parpol sebagai badan hukum. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana bentuk sanksi yang diberikan apabila partai yang melanggar aturan tersebut adalah parpol yang telah tercatat

Tabel 3. Perkembangan Kebijakan Afirmasi dalam Undang-Undang Partai Politik di Indonesia (2002–2011)

No	Isu yang diatur	Undang-Undang Partai Politik		
		UU No. 31/2002	UU No.2/2008	UU No.2/2011
1.	Pendiri partai	-	Wajib menyertakan 30% perempuan	Wajib menyertakan 30% perempuan
2.	Rekrutmen partai	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender, namun tidak bersifat wajib	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender
3.	Kepengurusan partai	Memperhatikan keterwakilan perempuan, namun tidak bersifat wajib	30% perempuan, namun hanya di tingkat pusat yang diminta menyertakan dan di tingkat kab./kota hanya dihimbau untuk memperhatikan kuota tersebut	30% perempuan, namun hanya di tingkat pusat yang diminta menyertakan dan di tingkat kab./kota hanya diimbau untuk memperhatikan kuota tersebut
4.	Pengawasan oleh pemerintah	Pemerintah tidak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi dan hak partai		

Sumber: data diolah dari UU No.31/2002, UU No.2/2008 dan UU No.2/2011^{11,12,13}

sebagai badan hukum. Apakah pencabutan hak dapat diberlakukan atau tidak? Hal tersebut tidak diatur dalam dua UU Parpol ini.

Kelemahan lain di dalam UU No.2/2008 dan UU No.2 Tahun 2011 ini adalah pemberlakuan kuota 30% keterwakilan perempuan yang terbatas hanya kepada kepengurusan parpol di tingkat pusat dan kabupaten/kota saja. Kuota 30% untuk kepengurusan partai di tingkat kabupaten/kota itupun hanya bersifat imbauan sehingga tidak mengikat partai untuk memenuhi aturan tersebut. Padahal untuk membentuk parpol yang sensitif gender, khususnya terkait masalah perempuan, diperlukan keterwakilan perempuan sejak tingkat terendah kepengurusan sebuah parpol. Laporan penelitian Women Research Institute menyatakan bahwa partai-partai besar termasuk PPP, Partai Demokrat, PKS, Golkar, PKB, dan PDIP di tingkat daerah memiliki rata-rata representasi pengurus perempuan di bawah 30%.⁴ Rendahnya angka kepengurusan partai di daerah (kab./kota) berdampak pada rendahnya angka aleg perempuan di daerah. Hal ini dibuktikan melalui penjelasan sebelumnya di mana aleg perempuan di daerah lebih rendah jumlahnya dibandingkan tingkat pusat.

Sesuai dengan teori Anne Phillips maka rendahnya jumlah pengurus perempuan di dalam partai tentu saja memengaruhi hasil kebijakan yang dihasilkan oleh partai menjadi tidak peka terhadap kepentingan dan kebutuhan perempuan. Mayoritas pengurus partai di Indonesia adalah laki-laki sehingga kebijakan partai pun tentunya tidak mewakili aspirasi identitas perempuan. Hal ini dibuktikan oleh ketiadaan peraturan internal partai yang menjamin kehadiran perempuan di dalam struktur kepengurusan partai. Partai Demokrat, Golkar, dan PDIP sebagai tiga partai pemenang di DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2009 tidak memiliki aturan internal tentang tindakan afirmatif untuk keterwakilan perempuan.¹⁴

Rendahnya angka representasi perempuan dalam kepengurusan partai tidak hanya berpengaruh terhadap kebijakan partai yang tidak sensitif gender, tetapi secara tidak langsung berdampak pada rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen. Hubungan antara rendahnya jumlah pengurus perempuan dalam partai dengan angka

keterwakilan perempuan di parlemen terlihat pada proses rekrutmen dan seleksi caleg oleh partai. Mekanisme rekrutmen dan seleksi caleg perempuan oleh partai pada pemilu 2009 dapat dilihat pada Tabel 4.

Berdasarkan data Tabel 4, maka terdapat dua hal penting terkait mekanisme rekrutmen dan seleksi caleg oleh partai. Hal pertama yakni tidak terbatasnya rekrutmen hanya kepada kader partai, tetapi ada peluang non-kader untuk dicalonkan juga oleh partai. Kedua, penentuan caleg terpilih oleh partai sangat dipengaruhi oleh pengurus partai.

Dari tujuh partai yang diamati, hanya dua partai yang secara terang-terangan menempatkan caleg yang berasal dari kader dalam porsi yang sangat besar, yakni Partai Golkar (95%) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) (90%). Sementara lima partai lain tidak memberikan gambaran peluang keterpilihan antara kader dan non-kader untuk menjadi caleg dengan angka yang pasti. Meskipun ada peluang bagi non-kader sebagai caleg, yang terpenting pada akhirnya adalah keputusan pengurus partai. Seluruh penilaian akhir mengenai siapa yang diusulkan sebagai caleg oleh partai adalah hasil pilihan ketua, sekretaris jenderal (sekjen) partai, serta “jajaran atas” kepengurusan partai lainnya (wakil ketua, sekretaris, bendahara). Umumnya, pilihan caleg tersebut jatuh kepada laki-laki yang mendominasi struktur kepengurusan partai. Di dalam daftar pencalonan, nama-nama pengurus itu jugalah yang kemudian berada pada nomor urut atas.⁴ Dengan demikian, apabila kehadiran perempuan sebagai pengurus partai rendah maka kemungkinan keterpilihan perempuan sebagai caleg dalam pemilu pun rendah.

Tidak hanya itu, keterlibatan perempuan yang rendah sebagai pengurus berdampak juga pada penempatan caleg perempuan bukan pada nomor urut atas. Pada Pemilu 2004, jumlah caleg perempuan pada nomor urut satu hanya 9,17% dan nomor urut dua berjumlah 16,8%.¹⁵ Dari hasil Pemilu saat itu banyak caleg perempuan yang mendapatkan suara terbanyak, namun gagal terpilih sebagai anggota parlemen karena diletakkan pada nomor urut bawah. Hal ini karena sistem pemilu saat itu masih berdasar pada aturan nomor urut, di mana partai yang memperoleh

Tabel 4. Mekanisme Rekrutmen dan Seleksi Caleg Perempuan pada Pemilu 2009

Partai Politik	Penjaringan calon	Seleksi calon
PAN	Penjaringan pada kader dan non-kader	Ditentukan oleh musyawarah pengurus di tiap tingkat partai, DPP hingga cabang
PKB	Kader NU, penunjukan figur populer dan profesional	Harus kader dan diseleksi oleh pengurus (Dewan Syura)
PPP	Ada kriteria dan <i>scoring</i> untuk kader dan non-kader	Seleksi akhir dilakukan oleh tim Sembilan (tidak ada perempuan)
PDIP	Calon berasal dari kader dan non-kader dengan <i>scoring</i> kader lebih besar. Berjenjang namun keputusan akhir ada di tangan ketua umum.	<i>scoring</i> dan instruksi ketua umum.
Demokrat	Kader dan calon non-kader yang dibawa oleh kader dengan melihat latar belakang pendidikan.	Ada mekanisme formal, namun kenyataannya ditentukan oleh Ketua Umum dan Sekjen.
Golkar	Kader partai 95%	Penentuan berjenjang mulai ketua, sekjen, dan Bappilu (Badan Pemenangan Pemilu)
PKS	Kader partai 90%	Ditentukan oleh Dewan Syura dan pengurus partai (meski ada pemilihan bakal calon oleh kader dan simpatisan partai)

Sumber: Ani Soetjipto, *Politik Harapan: Perjalanan Indonesia Pasca Reformasi*, Tangerang: Wahana Aksi Kritika, 2011, hal. 58–59.¹⁴

Tabel 5. Persentase Penempatan Calon Legislatif Perempuan Berdasarkan Nomor Urut pada Pemilu 2009 di DPR RI Terpilih Berdasarkan Sembilan Partai Besar Pemenang Pemilu

No. urut	1	2	3	4	5	6	7, 8, 9, ... dst
Persentase	5%	10%	27.5%	8%	10.9%	16%	22.6%

Sumber: data diolah dari data Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat, 2009¹⁷

kursi berdasarkan perhitungan jumlah pemilih akan diwakilkan oleh calegnya sesuai dengan urutan pada daftar calon. Pada pemilu tersebut, 92,6% caleg terpilih berasal dari nomor urut 1, 2 dan 3.¹⁶ Oleh karena itulah, caleg perempuan yang banyaknya berada pada, nomor sepatu pada akhirnya tidak terpilih sebagai anggota legislatif.

Pemilu 2004 telah menjadi pelajaran penting untuk mencegah kegagalan berulang untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Oleh karena itu, pada UU Pemilu 2008 dimasukkan sebuah aturan baru penempatan minimal satu caleg perempuan di antara tiga caleg dalam daftar nomor urut. Kebijakan baru ini memberikan perubahan di mana pencalonan perempuan pada nomor jadi meningkat meski tidak signifikan. Walaupun demikian, kebijakan baru tersebut dinilai tidak efektif karena ada penumpukan pencalonan pada nomor urut kelipatan tiga saja. Keadaan tersebut tergambar sangat jelas pada Tabel 5.

Asumsi dibuatnya kebijakan “minimal satu calon perempuan dari tiga calon” adalah digunakannya sistem pemilu yang sama dengan

pemilu sebelumnya, yakni aturan nomor urut. Namun demikian, pada prosesnya sistem pemilu kemudian diubah dari aturan nomor urut menjadi suara terbanyak di penghujung tahun 2008. Dengan perubahan sistem pemilu tersebut, pada dasarnya aturan nomor urut dan *zipper system* “satu di antara tiga” tidak lagi berlaku. Tetapi pada kenyataannya, meskipun ada perubahan sistem pemilu, hasil pemilu tetap menunjukkan nomor urut sangat menentukan keterpilihan caleg. Hasil Pemilu 2009 menunjukkan keterpilihan pada nomor 1 dan 2 mencapai 83%, sementara nomor urut 3 hanya 7,2% (data lampiran tabel 8).¹⁸ Dengan demikian, jumlah caleg perempuan terpilih pun tetap rendah seperti halnya yang terjadi pada Pemilu 2004.

Fakta telah menunjukkan bahwa lemahnya peraturan untuk mengikat partai menjamin keterwakilan perempuan di dalam internal kepemimpinan partai berdampak pada rendahnya angka keterwakilan perempuan di parlemen. Dominasi laki-laki sebagai pengurus partai berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan perempuan untuk menjadi pembuat kebijakan di dalam

parlemen. Sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh Anne Phillips, konsep politik ide sangat tergambar dalam situasi ini. Laki-laki hanya akan memperhatikan kepentingan mereka sendiri tanpa memikirkan adanya kebutuhan representasi perempuan yang perlu didorong di dalam partai dan parlemen. Hal ini terwujud dalam kebijakan-kebijakan partai yang tidak sensitif gender, di antaranya ketiadaan aksi afirmasi dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) ataupun visi-misi partai, serta rendahnya jumlah pencalonan perempuan dalam pemilu. Kebijakan-kebijakan tersebut pada akhirnya berdampak pada representasi perempuan di parlemen rendah, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Perubahan Partai Politik, Sebuah Harapan Perempuan

Sesuai dengan teori Anne Phillips, di mana fenomena umum keterwakilan politik saat ini adalah politik ide, Indonesia pun termasuk pada kategori konsep tersebut. Kelemahan politik ide yakni tidak tersampainya aspirasi dan kepentingan kelompok-kelompok minoritas yang tak terwakili yang menjadi ancaman bagi situasi partai politik di Indonesia. Rendahnya kebijakan yang sensitif gender oleh partai dan parlemen akan terus berlanjut jika tidak ada upaya perubahan terhadap keadaan politik yang saat ini berlangsung. Oleh karena itu, penjelasan Phillips mengenai politik kehadiran sebagai salah satu bentuk keterwakilan politik perlu diterapkan.

Sesuai dengan teori yang diajukan Phillips maka keterwakilan berdasarkan komposisi nyata di masyarakat dalam suatu struktur kekuasaan politik harus dilakukan. Hal itu sesuai dengan pernyataan Burnheim bahwa pembuat kebijakan harus berdasarkan pembagian statistik kelompok masyarakat. Mengacu pada dua teori tersebut, Indonesia yang penduduk perempuannya 49% dari populasi rakyat seharusnya mampu membentuk suatu aturan kuota minimal untuk keterwakilan perempuan dalam seluruh struktur kekuasaan partai politik.² Aturan ini tentu saja harus diikuti oleh kekuatan hukum yang mampu mengikat partai untuk menjalankan komitmen tersebut. Sebagai contoh yakni adanya sanksi tidak boleh mengikuti pemilu bagi partai yang tidak menyertakan minimal 30% perempuan

dalam struktur pendiri, pengurus, kader, dan calon legislatif partai politik.

Tidak hanya itu, bentuk politik kehadiran Phillips juga harus diterapkan di dalam internal partai politik. Seperti halnya 19 negara yang berhasil menembus angka 30%, kehadiran perempuan di parlemen karena partai-partainya telah menerapkan aksi afirmasi dalam kebijakan internal partai maka Indonesia pun perlu menerapkan hal tersebut. Melalui kebijakan hukum, seharusnya diatur komitmen partai politik untuk membuat suatu kebijakan internal partai yang menyertakan tindak afirmasi untuk mendorong representasi perempuan. Keterwakilan perempuan tidak hanya sebagai pembuat kebijakan partai, namun juga untuk disertakan dalam pencalonan pemilu. Kebijakan internal ini harus dimiliki oleh seluruh partai peserta pemilu, terutama partai-partai *incumbent*. Partai *incumbent* memiliki peran penting karena tidak hanya memiliki struktur partai yang sudah mapan dibandingkan partai baru, tetapi juga karena kemungkinan keterpilihan menjadi pemenang pemilu lebih besar.

Aksi afirmasi dalam aturan hukum bertingkat, yakni peraturan hukum negara dan internal partai, menjadi upaya hukum yang komprehensif untuk mendorong terwujudkannya politik kehadiran. Apabila politik kehadiran ini terwujud maka diyakini bahwa keterwakilan perempuan dalam partai politik dan parlemen pun akan terpenuhi. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang sensitif gender pun bukan lagi suatu khayalan.

KESIMPULAN

Keterwakilan perempuan di DPR selama 65 tahun Indonesia merdeka tidak pernah melebihi angka 18%. Rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen tidak terlepas dari peran partai politik sebagai “kendaraan politik” formal satu-satunya di Indonesia. Partai politik di Indonesia saat ini memiliki komitmen yang rendah untuk mewujudkan upaya peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen. Hal ini terwujud dalam tidak adanya kebijakan afirmasi dalam aturan internal partai, rendahnya keterlibatan perempuan sebagai pengambil kebijakan partai dan dalam pencalonan pemilu. Partai politik yang tidak berkomitmen ini merupakan dampak dari tidak

adanya aturan hukum yang mengikat bagi partai politik untuk menjalankan aksi afirmasi yang mendorong keterwakilan perempuan.

Berpijak pada teori Anne Phillips dan Burnheim maka perubahan partai politik perlu dilakukan. Partai politik perlu menyertakan perempuan sebagai pemain politik di dalamnya, karena jumlahnya di dalam masyarakat yang begitu besar. Upaya perubahan tersebut di antaranya dapat dilakukan dengan menerapkan aksi afirmasi dalam aturan hukum negara terkait partai politik maupun aturan internal partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Lewis, J. J. 2009. Hillary Rodham Clinton Quotes. (www.womenhistoryabout.com, diakses 19 Januari 2009).
- ²www.bps.go.id, diakses 29 April 2010.
- ³Ekowardani, S B. dkk. 2010. *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*. Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- ⁴Budiatri, A. P. 2010. *Ringkasan Laporan Penelitian Perempuan dan Politik (Sistem Kuota dan Zipper System) Studi: Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009 di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak, DPRD Kota Mataram, dan DPRD Kota Minahasa Utara*. Jakarta: Women Research Institute dan International Development Research Centre (IDRC).
- ⁵Soetjipto, A. W. 2005. *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: Kompas.
- ⁶Venny, A. 2010. *Ada untuk Membawa Perubahan: Refleksi Pengalaman Perempuan Anggota Parlemen Periode 2004–2009*. Jakarta: United Nations Development Programme (UNDP).
- ⁷Budiatri, A. P. 2008. *Kinerja Perempuan Anggota Legislatif di DPR RI dalam Proses Produksi Perundang-Undangan, Studi Kasus: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO)*. Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Depok: Universitas Indonesia.
- ⁸Phillips, A. 1998. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press Inc.
- ⁹www.ipu.org, diakses 31 Mei 2011.
- ¹⁰www.idea.int, diakses 31 Mei 2011.
- ¹¹Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- ¹²Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- ¹³Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- ¹⁴Soetjipto, A. 2011. *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*. Tangerang: Wahana Aksi Kritika.
- ¹⁵Fitriyah. Perempuan di Pemilu 2009. (www.suaramerdeka.com, diakses 19 Januari 2009).
- ¹⁶Komisi Pemilihan Umum. 2004. Penetapan Perolehan Jumlah Kursi Partai Politik dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum Tahun 2004. (www.kpu.go.id, diakses 26 Juli 2007).
- ¹⁷Komisi Pemilihan Umum. 2008. Daftar Calon Tetap (DCT) Pemilu 2009. *Republika*, 31 Oktober 2008.
- ¹⁸www.kpu.go.id, diakses 18 Oktober 2009.

LAMPIRAN

Tabel 6. Jumlah Pemilih dalam Pemilu Legislatif DPR RI Tahun 1999, 2004, dan 2009

Periode	Perempuan	Laki-Laki
1999	66.291.000 (57%)	50.009.000 (43%)
2004	65.957.990 (53%)	58.491.049 (47%)
2009	87.854.388 (49.8%)	88.560.046 (50.2%)

Sumber: Data jumlah pemilih dari Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008. Untuk data 2009–2014 mengutip dari www.kpu.go.id, dalam Sri Budi Ekowardani. dkk. 2010. *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*. Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik, Universitas Indonesia.³

Tabel 7. Anggota Legislatif Perempuan dalam DPR RI 1955–2004

Periode	Perempuan	Laki-Laki
1955–1956	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 1956–1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971–1977	36 (7,8%)	460 (92,2%)
1977–1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)
1982–1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)
1987–1992	65 (13%)	500 (87%)
1992–1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997–1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999–2004	46 (9%)	500 (91%)
2004–2009	61 (11,09%)	489 (88,9%)
2009–saat ini	103 (18%)	457 (82%)

Sumber: Data 1955–2009 menggunakan data dari Ani Widyani Soetjipto, 2005, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas. Data 2009 menggunakan data KPU Pusat, 2010.^{4,5}

Tabel 8. Jumlah dan Persentase Peringkat Perolehan Suara Anggota Legislatif Periode 2004–2009 dan 2009–2014

Peringkat	Anggota DPR RI 2004–2009		Anggota DPR RI 2009–2014	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1	405	73,6%	360	64,4%
2	104	19%	104	18,6%
3	32	5,8%	40	7,2%
4, 5, dst	9	1,6%	55	9,8%

Sumber: Data diolah dari data KPU dalam Ekowardani, Sri Budi. dkk. 2010. *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilu*. Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik, Universitas Indonesia.³