

KESETARAAN DAN KEADILAN GENDER DI BIDANG POLITIK
“PENTINGNYA PARTISIPASI DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN
DI LEGISLATIF”
(GENDER EQUALITY AND JUSTICE IN FIELD OF POLITICS
“THE IMPORTANCE OF PARTICIPATION AND REPRESENTATION OF
WOWEN IN LEGISLATIVE”)

Kunthi Tridewiyanti*

(Naskah diterima 22/03/2012, disetujui 20/04/2012)

Abstrak

Perempuan adalah warganegara yang mempunyai hak politik sebagaimana laki-laki. Data menunjukkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di bidang politik sangat kecil khususnya di Legislatif. Hal ini disebabkan karena diskriminasi. Diskriminasi terhadap perempuan itu menyebabkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender. Oleh sebab itu pentingnya perjuangan untuk terus mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di bidang politik dengan menggunakan prinsip “tindakan khusus sementara”. Tindakan khusus ini dapat dilihat dalam upaya meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, meningkatkan keterwakilan dalam posisi strategis pada kekuasaan, partisipasi penuh dalam proses pengambilan keputusan, dan sinergitas.

Kata kunci: politik, partisipasi, keterwakilan, perempuan, diskriminasi, kesetaraan dan keadilan gender, tindakan khusus sementara.

Abstract

Women are citizens who have political rights as men. The data show the participation and representation of women in politics is very small, especially in the legislative. This is due to discrimination. Discrimination against women caused gender injustice and inequality. Therefore, the importance of the struggle for gender justice and equality in politics by using the “temporary special measures” principle. This particular action can be seen in the effort to improve the quantity and quality of human resources, increasing the representation in a strategic position in power, full participation in decision-making process, and synergy.

Keywords: Politic, participation, representation, women, discrimination, gender equality and justice, temporary special measures.

* Ketua Reformasi Hukum dan Kebijakan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Dewan Kehormatan Asosiasi Pengajar Dan Peminat Hukum Berperspektif Gender se-Indonesia dari Universitas Pancasila.

A. Pendahuluan

Negara yang demokratis akan menyelenggarakan pemilihan umum yang berkualitas untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat guna menghasilkan dan memilih wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan, baik yang di tingkat Pusat (anggota DPR-RI dan DPD) maupun Daerah (DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Lembaga Perwakilan Rakyat atau legislatif baik di pusat maupun daerah idealnya diisi oleh orang yang dapat mewakili rakyat dan dapat menyampaikan aspirasi rakyat, termasuk juga aspirasi dari warga negara perempuan.

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2010 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik, jumlah perempuan Indonesia adalah 118.010.413 jiwa atau sekitar 49% dari total jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah 237.641.326 jiwa.¹

Artinya, kondisi ideal keterwakilan perempuan Indonesia dalam lembaga perwakilan atau legislatif seharusnya mencapai rasio yang sama dengan jumlah penduduk Indonesia berjenis kelamin perempuan. Namun, 12 kali hasil pemilu memperlihatkan untuk mencapai angka kritis (*critical numbers*) 30% keterwakilan perempuan sebagaimana ditetapkan sebagai tindakan khusus sementara bukanlah pekerjaan yang mudah dan sangat membutuhkan dukungan dari banyak pihak, baik pemerintah, lembaga non pemerintah (partai politik, lembaga swadaya masyarakat) dan akademisi.

Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan bagaimana jaminan hukum kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik dan upaya meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

B. Tujuan Ruang Lingkup Tulisan Ini:

1. Menjelaskan jaminan hukum kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik dan permasalahannya.
2. Menjelaskan upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik yang didukung oleh partisipasi dan keterwakilan perempuan di legislatif.

¹ Lihat http://www.bps.go.id/booklet/Boklet%20November_2011.pdf.

C. Metodologi

Tulisan ini menggunakan pendekatan normatif atau studi kepustakaan. Studi ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

D. Tinjauan Pustaka

D.1. Gender, Diskriminasi, Analisis Gender, Kesetaraan Gender dan Keadilan Gender.

Kata gender dipinjam dari bahasa Inggris, karena tidak ada padanan dalam bahasa Indonesia. Kamus tidak secara jelas membedakan pengertian kata seks (*sex*) dan gender. Untuk memahami konsep gender harus dibedakan antara kata gender dengan kata seks (jenis kelamin).

Seks adalah perbedaan jenis kelamin yang ditentukan secara biologis, yang secara fisik melekat pada masing-masing jenis kelamin laki-laki dan perempuan. Perbedaan jenis kelamin merupakan kodrat, sehingga sifatnya permanen dan universal.

Perbedaan lainnya yang dijumpai pada laki-laki dan perempuan tidak dapat dikatakan kodrat, sehingga pada hakekatnya dapat dikatakan bahwa “laki-laki dan perempuan memang beda tetapi tidak boleh dibedakan”. Hal inilah yang termuat dalam konsep gender.

Gender berbeda dengan seks atau jenis kelamin. Gender bernuansa psikologis, sosiologis dan budaya. Gender merupakan perolehan dari proses belajar dan proses sosialisasi melalui kebudayaan masyarakat yang bersangkutan. Gender membedakan manusia laki-laki dan perempuan secara sosial, mengacu pada unsur emosional, kejiwaan, dan sosial (bukan kodrat, buatan manusia dari proses belajar).

Sejarah perbedaan gender (*gender differences*) antara laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang sangat panjang. Oleh karena itu, perbedaan gender ditimbulkan oleh banyak hal, antara lain: dibentuk, disosialisasikan, diperkuat dan dikonstruksi secara sosial dan kultural, melalui ajaran keagamaan maupun oleh negara. Melalui proses panjang, sosialisasi gender tersebut akhirnya dianggap menjadi ketentuan Tuhan, seolah-olah bersifat biologis yang tidak dapat diubah lagi, sehingga perbedaan-perbedaan gender dianggap dipahami sebagai kodrat laki-laki dan kodrat perempuan.

Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*)². Faktanya, perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi laki-laki dan terutama terhadap perempuan. Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur di mana baik laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Bentuk-bentuk ketidakadilan gender itu, antara lain marjinalisasi (peminggiran), stereotip (pelabelan negatif), subordinasi, beban ganda, dan kekerasan berbasis gender.

Ketidakadilan gender melahirkan diskriminasi gender terutama bagi perempuan. Oleh sebab itu Pasal 1 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan menjelaskan definisi *Diskriminasi*:

Segep pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapus pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Untuk menentukan ketidakadilan gender dan diskriminasi itu penting dilakukan Analisis Gender. Analisis gender adalah proses penganalisaan data dan informasi secara sistematis tentang kondisi laki-laki dan perempuan untuk mengidentifikasi dan mengungkapkan kedudukan, fungsi, peran dan tanggung jawab dalam proses pembangunan, serta faktor-faktor yang mempengaruhi akses, partisipasi, kontrol dan manfaat (APKM).

Faktor-faktor yang mempengaruhi analisis gender, antara lain:

- a. **Akses** - Faktor ini diperlukan untuk mengukur seberapa besar peluang atau kesempatan bagi perempuan dan laki-laki untuk memanfaatkan sumber daya (baik sumber daya alam, sosial, politik maupun waktu).
- b. **Partisipasi** - Partisipasi adalah pelibatan atau keterwakilan yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam program, kegiatan, dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan. Faktor ini berguna untuk melihat proporsi dari laki-laki atau perempuan yang termarginalisasi baik secara kelas, suku, ras maupun budaya.

² Mansour Faqih, 2003. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

- c. **Kontrol** - Kontrol adalah kekuasaan untuk memutuskan bagaimana menggunakan sumber daya dan siapa yang memiliki akses terhadap penggunaan sumber daya tersebut. Faktor ini diperlukan untuk melihat proporsi perempuan atau laki-laki dalam pengambilan keputusan.
- d. **Manfaat** - Manfaat adalah hasil-hasil dari suatu proses pembangunan. Faktor ini digunakan untuk melihat proporsi manfaat pembangunan yang diterima oleh perempuan atau laki-laki. Apakah manfaat tersebut cenderung menguntungkan salah satu jenis kelamin.

Proses pengarusutamaan gender sebagai suatu strategi untuk mencapai suatu kesetaraan gender dan keadilan gender termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional:

Keadilan Gender:

merupakan suatu kondisi yang adil bagi perempuan dan laki-laki melalui suatu proses kultural dan struktural yang menghentikan hambatan-hambatan aktualisasi bagi pihak-pihak yang oleh karena jenis kelaminnya mengalami hambatan, baik secara kultural maupun secara struktural.

Kesetaraan Gender:

kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.

D.2. Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan Dalam Politik

Ada bermacam-macam definisi politik, namun kalau dilihat pendapat Rod Hague et al dalam Miriam Budiardjo: politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan di antara anggota-anggotanya. Sementara Miriam Budiardjo menyatakan bahwa unsur dari politik yang diambil dari beberapa pendapat ahli ada lima yaitu: negara (state), kekuasaan (power), pengambilan keputusan (decision making),

kebijakan (policy, beleid) dan pembagian kekuasaan (distribution) atau alokasi (allocation)³.

Di dalam politik, penting keterlibatan semua warganegara baik laki-laki maupun perempuan, terutama di lembaga Legislatif. Partisipasi dan keterwakilan perempuan di Legislatif, sebagai anggota legislatif sangat penting karena terkait dengan representasi politik. Anggota Legislatif merupakan representasi rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Oleh sebab itu, seharusnya anggota legislatif yang berasal kader dari partai politik tertentu tidak hanya loyal pada parpol dan kebijakan parpol, tetapi juga loyal pada pemilih. Dengan demikian, wakil rakyat anggota parlemen terpilih seharusnya tidak hanya didasarkan pada kriteria statistik dan matematika, seperti yang berkembang selama ini dalam pemilu, tetapi juga dipilih lewat kriteria kepentingan dan aspirasi yang ada diberbagai kalangan dalam masyarakat di negeri itu agar kepentingan minoritas juga terlindungi dan mendapat tempat.

Aan Philips dalam bukunya yang berjudul *The Politics Of Presence* (1998) menuangkan gagasannya:

wakil rakyat perempuan di parlemen bukan hanya dimaknai dengan jumlah (numbers) tetapi juga dimaknai bahwa kehadiran mereka di parlemen memang bermakna dan bisa membawa ide dan gagasan yang bisa merepresentasikan kepentingan konstituen (politics of presence)⁴.

D.3. Tindakan Khusus Sementara

Tindakan Khusus Sementara (*Temporary Special Measures*) atau Tindakan Afirmasi (*Affirmative Action*) dilakukan untuk mengejar ketertinggalan perempuan khususnya di bidang politik akibat adanya diskriminasi.

Tindakan Khusus Sementara ini diperlukan, antara lain:

- a. Suatu negara demokratis harus memperhatikan suara semua pihak, termasuk suara perempuan, secara sama. Secara statistik jumlah perempuan sebagai warganegara seimbang dengan laki-laki, oleh sebab itu perlu dilakukan tindakan khusus sementara untuk mengejar ketertinggalan perempuan sehingga dapat

³ Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 16 - 17.

⁴ Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm. 26.

mencapai *de-facto equality* dan dapat menjadi mitra yang setara dengan laki-laki.

- b. Sebagai tindakan koreksi, kompensasi dan promosi.

Di dalam kenyataan terlihat ada ketidakadilan terhadap perempuan sebagai warganegara khususnya mengenai partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik. Ketentuan hukum di atas merupakan koreksi terhadap kondisi yang secara *de facto* belum setara dan adil.

Berdasarkan penelitian Perserikatan Bangsa-Bangsa, jumlah minimum 30% (tiga puluh per seratus) merupakan suatu *critical mass* untuk memungkinkan terjadinya suatu perubahan dan membawa dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik. Penetapan jumlah 30% ditujukan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan publik.

Indonesia menyatakan komitmen penghapusan segala bentuk diskriminasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*). Undang-Undang ini memuat tindakan khusus sementara atau afirmasi (*affirmative action*). Amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 ini bukanlah pengistimewaan bagi perempuan, melainkan bentuk koreksi dan kompensasi pelaksanaan kewajiban negara agar perempuan dapat mengejar ketertinggalannya.⁵ Komite CEDAW PBB mendorong pemerintah RI untuk melaksanakan dan memperkuat penerapan “tindakan khusus sementara” sesuai Pasal 4 ayat (1) Konvensi dan Rekomendasi Umum Komite Nomor 23 dan 25 untuk mempercepat peningkatan partisipasi perempuan secara utuh dan setara dengan laki-laki di semua sektor dan di semua tingkat pengambilan keputusan dalam kehidupan publik, politik, dan ekonomi, termasuk dalam dinas luar negeri, peradilan, pemerintah daerah, sektor pendidikan, dan swasta.

Hal itu kemudian dipertegas di dalam Rekomendasi Umum CEDAW Nomor 5 Tahun 1988 tentang *Temporary Special Measures*. Rekomendasi Umum ini mengungkapkan bahwa walaupun sejumlah kemajuan telah

⁵ MaJEMUK Edisi 37 Januari–Februari Tahun 2009, Artikel Stara: Bukan Sekedar Ketuk Palu, Majalah dwibulanan diterbitkan oleh ICRP.

dicapai dalam pembatalan atau perbaikan undang-undang yang diskriminatif di berbagai negara, masih sangat diperlukan langkah-langkah nyata untuk menerapkan Konvensi Wanita secara penuh, berupa pemberlakuan upaya-upaya untuk memajukan persamaan atau kesetaraan *de facto* antara perempuan dan laki-laki dengan merujuk Pasal 4 Ayat 1 Konvensi Wanita tentang “*pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara*”. Kemudian juga dapat dilihat lagi adanya Rekomendasi Umum CEDAW Nomor 23 Tahun 1997 tentang “tindakan khusus sementara/*temporary special measures* yang merupakan *affirmative action*. Tindakan Khusus Sementara ini tidak boleh dianggap sebagai diskriminasi terhadap laki-laki, karena sifatnya sementara.

E. Data Ketidaksetaraan Dan Ketidakadilan Gender Di Bidang Politik Khususnya di Lembaga Legislatif

Sistem politik di Indonesia masih menunjukkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan yang dialami oleh perempuan. Partisipasi dan keterwakilan perempuan belum terefleksikan di dalam posisi kekuasaan dan proses pengambilan keputusan.

Ketidakadilan dan ketidaksetaraan perempuan di dalam politik dan kehidupan publik disebabkan oleh, antara lain:

- a. Pandangan yang menyatakan bahwa politik itu dunianya laki-laki, sehingga perempuan tidak perlu terlibat dalam politik.
- b. Laki-laki adalah kepala keluarga, sehingga perempuan tidak perlu terlibat di dalam proses pengambilan keputusan di berbagai tingkatan kehidupan.
- c. Perempuan hanyalah pelengkap saja dalam politik, sehingga seringkali ditempatkan pada kedudukan/posisi yang tidak penting.
- d. Sistem hukum di bidang politik masih diskriminatif bagi perempuan.

Keterwakilan perempuan di DPR hasil Pemilu 2009 hanya 18%, yaitu 100 perempuan dari total 559 anggota DPR RI, sementara keterwakilan perempuan di DPR hasil Pemilu 2004 adalah 11%.

Tabel 1.
Perbandingan Perempuan Calon Anggota DPR dan Perempuan
Anggota DPR pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

| NO. | KETERANGAN | PEMILU 2004 | PEMILU 2009 |
|-----|---|----------------|----------------|
| 1. | Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan | 2.507 | 3.910 |
| 2. | Presentase Calon Anggota DPR Perempuan | 33,00% | 34,70% |
| 3. | Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan Terpilih | 61 | 101 |
| 4. | Presentase Calon Anggota DPR Perempuan Terpilih | 11,09% | 17,86% |

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

Tabel 1. Menunjukkan bahwa semakin banyak perempuan masuk daftar calon, semakin besar peluang menjadi calon terpilih. Terlebih apabila calon perempuan diletakkan pada nomor urut kecil (1 dan 2), yang dalam sistem proposional daftar tertutup memberikan peluang besar bagi keterpilihan calon. Tetapi Tabel 1 memperlihatkan keterwakilan perempuan masih di bawah 30%. Demikian juga Tabel 2 memperlihatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif di tingkat nasional ataupun di daerah hasil pemilu 2009 belum memberikan gambaran keterwakilan perempuan yang signifikan.

Tabel 2
Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2009

| LEGISLATIF | ANGGOTA LEGISLATIF | | TOTAL |
|--------------------------------|--------------------|-----------------|--------|
| | PEREMPUAN | LAKI-LAKI | |
| DPR | 103 (18%) | 457 (82%) | 560 |
| DPRD Provinsi (33 Provinsi) | 321 (16%) | 1.684 (84%) | 2005 |
| DPRD Kabupaten/Kota (461 DPRD) | 1.857 (12%) | 13.901 (88%) | 15.758 |

Sumber: Puskapol FISIP UI.

Tabel 2. Memperlihatkan hasil Pemilu 2009 – jumlah keterwakilan perempuan semakin ketingkat yang rendah semakin sedikit, yaitu DPR (18%), DPRD Provinsi (16%) dan DPRD Kabupaten/Kota (12%). Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa masih terdapat ketidakadilan yang besar yang dialami perempuan dalam kehidupan publik dan politik.

F. Jaminan Hukum Kesetaraan Dan Keadilan Gender Di Bidang Politik Dan Permasalahannya

Jaminan hukum atas pentingnya perempuan berpartisipasi dan keterwakili dalam politik sebenarnya telah banyak diatur oleh negara. Namun, jaminan itu belum maksimal memberikan akses, partisipasi, keterwakilan perempuan di bidang politik atau dengan kata lain masih “setengah hati”, seperti terlihat dari berbagai peraturan di bawah ini.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 memperlihatkan bahwa segala warganegara, artinya “laki-laki dan perempuan”, mempunyai kedudukan yang sama dan kesempatan yang sama di bidang politik. Hal ini tertuang antara lain dalam Pasal 27 dan 28:

2. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 Tentang Persetujuan Konvensi Hak-hak Politik Perempuan

Konvensi Internasional mengenai Hak-Hak Politik Wanita telah disahkan pada tahun 1952, dan Indonesia telah meratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958. Pada prinsipnya perempuan dan laki-laki mempunyai hak untuk memilih dan dipilih untuk menduduki badan-badan yang dipilih secara umum, tanpa diskriminasi.

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi PBB Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita

Undang-Undang ini mewajibkan negara peserta membuat peraturan-peraturan untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dibidang politik. Hal ini terlihat dalam Pasal 2, 3, 4, 7 dan 8.

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang diantaranya mengatur tentang hak-hak wanita. Khusus yang menyangkut hak-hak wanita di politik, diatur dalam Pasal 46 dan 49.

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Pasal 3:

Negara pihak Kovenan ini berjanji untuk menjamin hak-hak yang sederajat dari laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan ini.

Berbagai peraturan perundang-undangan di atas memperlihatkan adanya jaminan hukum atas hak-hak perempuan di bidang politik, akan tetapi secara kuantitatif maupun kualitatif masih terjadi diskriminasi. Oleh sebab itu untuk mengejar terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik dan kehidupan publik di Indonesia perlu dilakukan berbagai langkah, antara lain dengan tindakan khusus sementara (disingkat TKS) sebagai tindakan afirmatif atau *affirmative action*.

Tindakan Khusus Sementara yang dianut oleh Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan terutama di lembaga legislatif terlihat dari pencantuman angka kritis minimum 30%. Hal ini dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menggantikan Undang-Undang 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Dalam uraian ini diatur mengenai besaran angka keterwakilan perempuan, antara lain di dalam:

Pasal 6 ayat (5)

Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

Pasal 41 ayat (3)

Komposisi keanggotaan PPK memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

Pasal 72 ayat (8)

Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik menggantikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Tindakan khusus Sementara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, terdapat dalam:

Pasal 2 ayat (2):

Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan **perempuan.**

Pasal 2 ayat (5):

Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30%(tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 29 ayat (1a):

Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Sementara fungsi Parpol yang masih tetap berlaku, tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dan upaya dilakukan Perubahan Atas UU Pemilu.

Jaminan hukum tindakan khusus sementara sudah dimulai sejak tahun 2002, yaitu dalam Pasal 65 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003:

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%.

Kemudian dicantumkan kembali Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2008:

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

Pasal 55 UU No. 10 Tahun 2008:

(1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam

(2) setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Pasal tersebut menimbulkan pro kontra dari anggota DPR maupun masyarakat luas.

Amar Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008:⁶ Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi mengubah tata cara penetapan calon legislatif pada pemilu 2009 yang sebelumnya berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak. Putusan ini dianggap telah menafikan kebijakan affirmative action keterwakilan minimum 30% perempuan. Walaupun dalam putusannya MK tidak membatalkan Pasal 53 dan 55 UU No. 10 tahun 2008 yang mengatur ketentuan keterwakilan perempuan minimum 30% dan *zipper system*, namun dengan sistem suara terbanyak itu Pasal 53 dan 55 ini menjadi tidak bermakna.

G. Upaya Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender Di Bidang Politik Penting Didukung oleh Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan Di Legislatif

Jaminan hukum kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik bagi perempuan sudah banyak diatur, namun partisipasi dan keterwakilan perempuan di legislatif belum maksimal. Oleh sebab itu perlu dilakukan berbagai upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik, antara lain:

1. Peningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia,

Sebagaimana telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 (jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011), Partai Politik harus melakukan pendidikan politik dan juga Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 108.

2. Peningkatkan keterwakilan dalam posisi strategis pada kekuasaan.

Pelaksanaan Pemilu 2009 telah memberikan jaminan hukum bagi perempuan berpartisipasi peserta pemilu yang secara independen yaitu melalui Dewan Perwakilan Daerah. Hasil Pemilu 2009 itu telah memperlihatkan peningkatan keterwakilan mencapai angka 29%. Hal ini memperlihatkan sudah mendekati angka kritis TKS minimal 30%. Namun, peranan perempuan di DPD ini kurang maksimal mengingat fungsi DPD itu sendiri berada di Parlemen.

Kendala yang dihadapi perempuan untuk meraih suara, antara lain masalah dana dan peranan Parpol yang masih dominan memberikan kesempatan bagi anggota legislatif laki-laki. Selain itu, setelah menjadi anggota legislatif, anggota legislatif perempuan tidak menduduki posisi-posisi penting dan tidak terwakili dalam proses pengambilan keputusan di MPR, DPR, DPRD, DPD sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Oleh sebab itu, upaya penguatan tindakan khusus sementara pada Paket Pemilu sangat penting. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, UU Penyelenggara Pemilu dan UU Parpol telah memberikan akses dan kesempatan untuk perempuan berkiprah di politik. Namun pelaksanaannya akan kita lihat pada Pemilu 2014 nanti, apakah akan ada perubahan yang signifikan.

3. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan

Partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan di Legislatif sangatlah penting. Pasal 69 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, menyatakan bahwa fungsi DPR ada 3 (tiga) yaitu: legislasi, anggaran dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Karena partisipasi dan keterwakilan perempuan masih minim, masih banyak produk legislasi, anggaran dan pengawasan belum berperspektif Gender. Adanya partisipasi dan keterwakilan perempuan baik secara kuantitatif (minimum 30%) dan kualitas yang baik tentu akan menghasilkan parlemen yang memperlihatkan kesetaraan dan keadilan gender.

3.a. Legislasi yang berperspektif HAM dan gender

Data menunjukkan bahwa masih banyak produk legislasi yang belum sesuai dengan prinsip-prinsip HAM dan Gender. Naila Kabeer menegaskan bahwa kebijakan yang berperspektif gender memuat 3

(tiga) hal yaitu: kebijakan bercirikan peka terhadap dampak ketidakadilan gender yang ada di tengah masyarakat; kepekaan dalam melihat perbedaan, pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan dalam menjawab suatu persoalan, kebijakan yang netral gender, kebijakan yang spesifik gender, dan kebijakan yang transformatif gender⁷.

Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, telah memperlihatkan langkah maju yaitu mencantumkan pentingnya naskah akademik. Walaupun perspektif HAM dan Gender tidak secara tegas ditentukan sebagai asas-asas yang harus termuat dalam materi muatan, namun ini dapat dilihat dalam “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan”, yaitu bahwa setiap muatan materi peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Legislatif harus membentuk peraturan perundang-undangan yang berperspektif HAM dan Gender, sehingga diperlukan parameter atau indikator yang jelas. Pada saat ini Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah membuat Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM telah membuat Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan Panduan Praktis memahami Perancangan Peraturan Daerah yang telah melakukan pengintegrasian prinsip Hak Asasi Manusia dan Kesetaraan Gender.

3.b. Anggaran yang responsif gender

Anggaran publik sangat mempengaruhi bagi kehidupan warganegara. Anggaran merupakan instrumen penting kebijakan ekonomi yang dimiliki pemerintah dan menggambarkan pernyataan komprehensif tentang prioritas negara. Legislatif mempunyai fungsi anggaran karena legislatif merupakan lembaga representatif dari rakyat, dan legislatif merupakan tempat yang tepat untuk memastikan anggaran optimal sesuai dengan kebutuhan bangsa berdasarkan sumber daya yang tersedia. Partisipasi legislatif yang efektif dalam proses

⁷ Ani Soetjipto, dkk. 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm.49

penganggaran, menjamin pentingnya mekanisme *checks and balances* untuk akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta memastikan pemberian layanan publik yang efisien. Perempuan juga merupakan bagian yang perlu menerima manfaat layanan publik itu. Oleh sebab itu anggaran yang berkesetaraan dan berkeadilan gender diperlukan.

Anggaran responsif gender adalah metode analisis anggaran negara yang melihat bagaimana dampak anggaran terhadap perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki, pada perbedaan kelompok ekonomi. Anggaran responsif gender (ARG) bukan memisahkan anggaran perempuan dan laki-laki tetapi penekanan pada dampak anggaran⁸.

Anggaran responsif gender telah diupayakan walaupun belum secara maksimal dan telah diatur dalam berbagai kebijakan yang ada, antara lain: Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 119/PMK.02/2009, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah 2010.

3.c. Pengawasan yang responsif

Pengawasan merupakan proses pertanggungjawaban secara moral dan politik orang-orang yang dipilih oleh rakyat untuk mewakili mereka dalam pelaksanaan kekuasaan politik. Dalam pengertian praktis, kekuasaan politik merupakan proses perumusan kebijakan publik yang dilakukan oleh sekelompok orang atas nama rakyat. Prinsip pengawasan legislatif terhadap eksekutif adalah untuk menjamin keberhasilan pemerintahan perwakilan yang akuntabel melalui institusi yang melekat pada kedaulatan rakyat. Ada kesepakatan bahwa legislatif bukan lembaga audit. Pengawasan legislatif dimaksudkan untuk menjamin atau memastikan bahwa siapa pun yang memiliki kewenangan harus responsif (tanggap dan bertanggungjawab), terutama responsif pada norma-norma profesional bahwa siapapun yang memiliki kewenangan harus berbuat atau bekerja dengan baik, responsif pada kepentingan publik, dan responsif pada konstituen⁸.

⁸ Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm. 99.

⁹ Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*. Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta, hlm. 161 dan 167.

3.d. Sinergitas antara Kaukus Perempuan Parlemen, Kaukus Perempuan Politik Indonesia dengan Pemerintah, Lembaga Non Pemerintah dan Akademisi.

Mewujudkan sistem politik yang berkeadilan dan berkesetaraan gender bukan hal yang mudah, mengingat budaya patriaki yang masih melekat kuat. Oleh sebab itu sinergitas antara semua pihak harus dilakukan, antara lain pemerintah, lembaga non pemerintah, dan juga akademisi. Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) merupakan kumpulan perempuan yang berada di partai politik, dan Kaukus Perempuan Parlemen yang merupakan kumpulan dari perempuan-perempuan yang sudah berada di legislatif baik di DPR/D maupun DPD. Keberadaan KPP-RI dan KPPI ini tentu saja harus didukung oleh pihak yaitu kalangan Pemerintah, Lembaga Non Pemerintah, dan Akademisi. Kalau sinergitas ini dapat dibangun, maka upaya mempercepat terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender di bidang politik dapat dilakukan.

H. Penutup

Kesimpulan

Partisipasi dan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sangat penting, karena di Parlemen perempuan berada dalam posisi yang strategis untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan yang terkait dengan legislasi, penentuan anggaran dan pengawasan.

Saran-saran

Pada saat ini Paket Politik telah dibuat kecuali Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Pemilu diharapkan menunjang tindakan khusus sementara yang tertuang pada Pasal 53 dan 55 itu dengan sistem pemilihan umum, penentuan Dapil, Parlemen Treshold yang lebih mendorong partisipasi dan keterwakilan perempuan. UU Paket Pemilu yang ada belum memberikan jaminan kesetaraan dan keadilan gender di bidang politik, karena tidak ada sanksi yang tegas bagi Parpol yang tidak memenuhi ketentuan.

DAFTAR PUSTAKA

Ani Soetjipto, dkk., 2009. *Kerja untuk Rakyat – Buku Panduan Anggota Legislatif*, Pusat Kajian Politik FISIP UI, The Asian Foundation, dan Norwegian Embassy: Jakarta.

MaJEMUK Edisi 37 Januari–Februari tahun 2009, Artikel Stara: Bukan Sekedar Ketuk Palu, Majalah dwibulanan diterbitkan oleh ICRP.

Mansour Faqih, 2003. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta. Mansour Faqih, 2003. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

Marle Karl, 2011. “Women and Empowerment: Partisipation and Decision Making”, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995, hl. 63-64, dikutip dalam Sidik Pramono (editor), *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Kemitraan, Jakarta.

Miriam Budiardjo, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.

Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah versi DPR.

Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia, Representasi Minus Akuntabilitas, diakses dari http://www.puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=92%3Arepresentasi-minus-akuntabilitas-analisa-sistem-pemilu-2009&catid=46%3Ariset&Itemid=91&lang=id.

Pusat Pemberdayaan Perempuan Dalam Politik, 2002. “Landasan Hukum/ Konstitusional Dilakukannya Tindakan Khusus Sementara/*Affirmative Action* Untuk Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Dalam Lembaga-lembaga Politik”, dalam *Androgini*, Vol II. No. 2 Februari. Pusat Pemberdayaan Perempuan Dalam Politik, Jakarta.

Putusan Mahkamah Konstitusi *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Perkara 22-24/PUU-VI/2008

Titi Sumbang, “Caleg Partai Peserta Pemilu Minimum 30% Perempuan, Siapa Takut?!” , Rilis Jaringan Perempuan dan Politik, 2003.

Website:

http://www.bps.go.id/booklet/Boklet%20November_2011.pdf.

http://www.puskapol.ui.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=97%3Akebijakan-peningkatan-keterwakilan-perempuan-pemilu-2004-dan-2009-&catid=1%3Alatest-news&lang=id