

Sali Susiana

REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM LEMBAGA LEGISLATIF

Pengantar:
Sri Budi Eko Wardani



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika
2013



Judul:

Representasi Perempuan dalam Lembaga Legislatif

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xi+87 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-85-8

Cetakan Pertama, 2013

Penulis:

Sali Susiana

Pengantar:

Sri Budi Eko Wardani

Desain Sampul:

Aiq Banindya Afad

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

PENGANTAR:
MERETAS JALAN MENUJU KESETARAAN POLITIK

oleh:

Sri Budi Eko Wardani

(Direktur Pusat Kajian Politik FISIP Universitas Indonesia)

Salah satu anggota Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Revisi UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, dan kebetulan juga seorang pengurus pusat partai politik, dalam sebuah rapat dengar pendapat umum dengan kelompok perempuan pernah mengeluhkan pengalamannya yang sulit merekrut perempuan untuk memenuhi pencalonan 30% perempuan di daerah pemilihannya. Dia menganalogikan mencari perempuan yang bersedia dicalonkan sebagai anggota legislatif bak mencari jarum dalam jerami, sementara ada batas waktu dari KPU dalam penyerahan berkas daftar calon sementara. Keluhan tersebut barangkali mewakili keresahan mayoritas anggota Pansus sehingga pasal-pasal yang mengatur keterwakilan perempuan tidak mengalami perubahan sama sekali dari UU sebelumnya.

Keterwakilan perempuan dalam dunia politik, khususnya di partai politik dan legislatif, telah menjadi keniscayaan. Indonesia termasuk salah satu negara yang menerapkan kebijakan afirmatif untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam ranah politik. Kebijakan itu adalah partai politik mencalonkan minimal 30% perempuan sebagai calon anggota legislatif, dan menempatkan minimal satu caleg perempuan di antara tiga nama dalam daftar calon. Kebijakan afirmatif ini tetap dipertahankan dalam UU Pemilu yang baru disahkan. Usulan penguatan kebijakan afirmatif yang disuarakan kelompok perempuan, ditanggapi beragam pendapat di antara wakil fraksi dalam Panitia Khusus RUU Pemilu. Umumnya fraksi-fraksi di DPR mendukung kebijakan afirmatif untuk meningkatkan jumlah perempuan di legislatif tetapi terbersit keraguan kesiapan partai dalam merekrut perempuan sebagai kader dan calon anggota legislatif.

Dalam tiga kali pemilu era reformasi, kita menyaksikan tren kenaikan persentase perempuan yang duduk di DPR, DPD, dan DPRD. Pada pemilu pertama era reformasi, dengan sistem pemilu proporsional tertutup, diikuti 48 partai politik, tetapi belum ada kebijakan afirmatif pencalonan 30% perempuan, ternyata hasilnya hanya 9% perempuan duduk di DPR RI.

Kemudian menjelang pemilu 2004, gerakan perempuan mendorong lahirnya kebijakan afirmatif dalam pencalonan perempuan sebagai anggota legislatif melalui revisi undang-undang pemilu.

Perjuangan tidak mudah, tantangan bukan saja hadir dari anggota dewan dan pemerintah, juga dari kelompok-kelompok masyarakat yang melihat isu perempuan politik bukan hal penting. Pro-kontra partisipasi perempuan dalam ranah politik praktis menjadi perdebatan publik. Bagi mereka yang kontra, masih melihat perempuan dalam domain domestik, sehingga tidak cocok berada dalam dunia politik. Anggapan perempuan sebagai makhluk yang lemah, terlindungi, tidak biasa berkompetisi, dan pemelihara keharmonisan rumah tangga dinilai bertolak belakang dari dunia politik. Dalam pandangan umum, dunia politik adalah dunia persaingan memperebutkan kekuasaan (jabatan) dengan 'cara apapun', membutuhkan keterampilan manipulatif, membutuhkan jaringan dan basis sosial yang kuat, serta yang utama butuh modal ekonomi. Singkatnya, dunia politik adalah ranah maskulin, hanya cocok bagi sosok yang tegas, berwibawa, dan maskulin.

Pandangan tersebut tentu tidak muncul tiba-tiba. Konstruksi sosial budaya dan penafsiran agama yang menempatkan perempuan dalam posisi tidak sejajar dengan laki-laki merupakan proses panjang, bahkan dilegalisasi oleh negara. Cara pandang Orde Baru terhadap perempuan secara struktural bersifat domestifikasi. Misalnya melalui pembentukan organisasi PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga) oleh negara yang bertujuan memberdayakan ibu-ibu di akar rumput (desa) dalam membantu kesejahteraan keluarga. PKK memang dirancang oleh Orde Baru untuk mendukung program pembangunan pemerintah mulai dari tingkat dusun, lewat sepuluh program utama yang kemudian dikenal sebagai Dasa Wisma (Soetjipto, 2013:6). Pembinaan terhadap PKK dilakukan langsung oleh pemerintah setempat, dan ketua PKK adalah istri pejabat/kepala daerah. Pada masa Orde Baru, PKK dan organisasi bentukan negara lainnya, merupakan sarana mobilisasi politik untuk mendukung kelangsungan kekuasaan politik rezim.

Pemerintah Orde Baru tidak melihat keterlibatan perempuan dalam dunia politik (terlibat dalam pengambilan keputusan politik) sebagai isu strategis. Maka sepanjang Orde Baru, tindakan afirmatif untuk perempuan tidak kondusif diperjuangkan. Padahal dengan sistem pemilu proporsional tertutup semestinya sangat efektif meningkatkan jumlah perempuan di legislatif karena keterpilihan berdasarkan nomor urut.

Sementara bagi mereka yang mendukung adanya tindakan *afirmatif* untuk perempuan didasari beberapa pertimbangan strategis. Pertama, melihat dari aspek kuantitas dimana populasi perempuan dan laki-laki seimbang. Namun

keterwakilan politik laki-laki sangat dominan dibandingkan persentase keterwakilan politik perempuan yang rata-rata 8-10%. Kedua, perbandingan yang tidak imbang tersebut menyiratkan kondisi empiris persoalan yang dihadapi perempuan untuk masuk ranah politik. Perempuan menghadapi tantangan berlapis ketika memutuskan untuk berkiprah pada ranah publik, khususnya politik. Tantangan internal dan eksternal secara simultan dialami perempuan yang akhirnya meminggirkan perempuan dari politik.

Tantangan internal terkait pada keputusan perempuan untuk terlibat dalam politik. Ketika perempuan mengambil keputusan, tidak saja terkait dengan dirinya sendiri tetapi juga menyangkut orang-orang didekatnya seperti orangtua, suami, anak, dan anggota keluarga inti lainnya. Keputusan yang diambil perempuan memiliki dampak pada keluarga dan rumah tangganya karena perempuan yang memutuskan berkiprah di luar rumahnya harus memastikan keluarganya tidak terabaikan. Perempuan dicitrakan sebagai 'ratu' rumah tangga, posisi yang dimuliakan tetapi dibalik posisi itu tersirat makna eksploitasi atas keinginan perempuan sendiri. Maka keputusan terlibat dalam politik bagi perempuan merupakan keputusan kolektif. Hal yang berbeda dengan laki-laki yang lebih mandiri/otonom dalam mengambil keputusan atas dirinya.

Tantangan internal bagi perempuan juga terkait dengan keterampilan dan kapasitas yang dibutuhkan untuk berkiprah di dunia politik. Politik dipahami sebagai sarana kekuasaan untuk menghasilkan kebijakan bagi kebaikan semua (rakyat). Politik juga bermakna kontestasi dan persaingan karena posisi politik yang diperebutkan sangat terbatas (langka). Disebabkan kelangkaan inilah, maka jika yang berlaku adalah persaingan bebas, bisa dipastikan perempuan akan selalu tersingkir. Perempuan tidak dididik dengan perspektif siap berkarya di dalam dan luar rumah, sebagaimana laki-laki yang cenderung dididik untuk siap memasuki ranah publik. Sehingga waktu memulai (*start*) bagi perempuan dan laki-laki untuk terjun ke politik pasti berbeda. Laki-laki dapat dikatakan tidak ada jeda dalam membangun jejaring dan kapasitas yang dibutuhkan, sementara perempuan harus terlebih dahulu memastikan keluarganya tidak terbengkalai ketika ia berpolitik.

Sementara demokrasi sejati membutuhkan perspektif dan pengalaman laki-laki dan perempuan dalam pengambilan kebijakan publik. Keputusan politik berlaku dan mengikat semua warga negara – laki-laki dan perempuan – tetapi keikutsertaan perempuan dalam membahas keputusan politik sangat minim. Maka kita menyaksikan lahirnya kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan. Seperti dilaporkan Komnas Perempuan yang menyatakan terdapat 282 peraturan daerah (perda) di 100 kabupaten/kota dari 28 provinsi yang mendiskreditkan perempuan. Jawa Barat dan Sumatera Barat, berdasarkan

kajian Komnas Perempuan, adalah provinsi terbanyak mengeluarkan perda diskriminatif. Perda yang diskriminatif terhadap perempuan seperti memaksakan cara berbusana, mengkriminalkan perempuan lewat pengaturan prostitusi, dan membatasi ruang gerak perempuan lewat aturan jam malam. Jumlah perda diskriminatif justru bertambah pada 2013, menjadi 342 perda.

Tantangan eksternal bagi perempuan menyangkut tatanan politik yang patriarki, mengedepankan kekuasaan yang bersifat menguasai (*power over*), dan memaknai politik secara sempit yaitu strategi merebut jabatan politik. Reformasi sistem kepartaian misalnya masih menyentuh aspek administratif, belum substantif, dan peka gender. UU tentang Partai Politik mengatur kebijakan afirmatif yaitu keterlibatan perempuan sebagai pendiri dan pengurus partai. Tetapi keterlibatan perempuan dalam partai politik masih dilihat administratif untuk melancarkan kepentingan partai politik agar terdaftar dan dapat mengikuti pemilu. Kebijakan afirmatif belum mampu menerobos dinding tebal internal partai politik yang bercirikan maskulin. Maka alih-alih kehadiran perempuan dapat membawa perubahan dalam cara pandang/sikap partai terhadap isu-isu relasi gender, justru perempuan dijadikan 'etalase' partai dalam mobilisasi dukungan publik. Belum lagi faksionalisme di dalam partai yang menyulitkan kader perempuan untuk bersikap sementara keterampilan politik masih terbatas.

Dari semua kondisi empiris itu, upaya meretas jalan kesetaraan politik memang masih panjang dan berliku. Sepuluh tahun lebih kebijakan afirmatif diberlakukan menghasilkan perubahan pada tataran opini, belum kebijakan. Tetapi kemajuan yang perlahan itu sebetulnya layak disyukuri, setidaknya resistensi terhadap perempuan berpolitik sudah sangat berkurang. Selain itu, secara perlahan juga membuka kotak pandora dunia politik yang (masih) tidak ramah terhadap kelompok marginal seperti perempuan. Satu hal yang pasti, perjuangan mewujudkan kesetaraan politik tak berhenti. Buku ini antara lain adalah sebuah upaya untuk meneruskan perjuangan itu. Pada bagian akhir pengantar ini, ada baiknya mengutip pernyataan Michelle Bachelet (Presiden Chile): "Jika demokrasi mengabaikan partisipasi perempuan, tidak menanggapi suara perempuan, dan membatasi perkembangan hak-hak perempuan, sesungguhnya demokrasi itu hanya untuk separuh warganya."

PENGANTAR PENULIS

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena hanya atas segala limpahan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan buku yang sekarang ada di tangan pembaca ini. Ucapan terimakasih juga ingin penulis sampaikan kepada pihak Sekretariat Jenderal DPR RI, terutama Ibu DR. Winantuningtyastiti S. (Sekjen DPR RI), Ibu Dra. Damayanti, M.Si. (Kepala Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi/P3DI Setjen DPR RI), Bapak Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, MA. (Kepala Bidang Pengkajian P3DI), dan Tim Buku Bidang Pengkajian P3DI sehingga pada akhirnya buku ini dapat diterbitkan.

Sesuai dengan judulnya, buku ini berusaha untuk memberikan gambaran mengenai *affirmative action* dalam bentuk keterwakilan 30% untuk perempuan di lembaga legislatif. Topik tersebut dibahas secara kronologis, dimulai dengan pendahuluan mengenai pentingnya representasi perempuan dalam politik, disusul mengenai bab yang berisi mengenai gambaran tentang *affirmative action* sebagai sebuah konsep dan isu yang sudah diterapkan di beberapa negara. Pada dua bab berikutnya, secara berurutan dibahas mengenai pemberlakuan kuota 30% untuk perempuan dalam Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 berikut dampaknya terhadap keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Dibahas pula dalam bab ini mengenai Putusan Mahkamah Konsitusi (MK) No. 22 dan 24/PUU-VI/2008 yang secara implisit membatalkan Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sebagai penutup, pada akhir buku ini disampaikan mengenai pengaturan kuota 30% untuk perempuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menjadi salah satu dasar hukum pelaksanaan Pemilu Tahun 2014.

Mengingat buku ini ditulis dalam segala keterbatasan, terutama sempitnya waktu pengumpulan bahan, maka penulis menyadari bahwa buku ini masih memiliki banyak kelemahan. Oleh karena itu, kritik dan saran dari pembaca sangat penulis harapkan. Namun demikian penulis juga berharap, mudah-mudahan buku kecil ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca sehingga dapat melihat isu mengenai *affirmative action*, khususnya keterwakilan 30% untuk perempuan di lembaga legislatif secara lebih lengkap dan objektif.

DAFTAR ISI

Pengantar Editor	iii
Pengantar Penulis	vii
Daftar Isi	v
Daftar Isi Tabel	vii
PENDAHULUAN	
REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM POLITIK:	
SEBUAH KENISCAYAAN	1
A. Hak Perempuan untuk Berpolitik	2
B. Partisipasi Politik Perempuan: Mengapa Perlu?	6
PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN	
DAN <i>AFFIRMATIVE ACTION</i>	11
A. Partisipasi Politik Perempuan dalam Lembaga Legislatif	11
B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Politik Perempuan	14
C. <i>Affirmative Action</i> : Sejarah dan Penerapannya di Beberapa Negara	19
PEMILU TAHUN 2004: AWAL PENERAPAN KUOTA 30%	
UNTUK PEREMPUAN	27
A. Pengaturan tentang Kuota 30% untuk Perempuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum	28
B. Tingkat Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2004	34
KUOTA 30% UNTUK PEREMPUAN DALAM	
PEMILU TAHUN 2009	39
A. Pengaturan tentang Kuota 30% untuk Perempuan dalam Undang-Undang Bidang Politik	39

B. Proses Pembahasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	40
C. Nomor Urut <i>versus</i> Suara Terbanyak Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi.....	50
D. Tingkat Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2009	58
E. Nomor Urut <i>versus</i> Suara Terbanyak: Kasus Maluku Utara.....	62
PENUTUP	
AFFIRMATIVE ACTION DI INDONESIA:	
AGENDA KE DEPAN	65
A. Pengaturan <i>Affirmative Action</i> dalam Tiga Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.....	65
B. Pro dan Kontra Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013	70
C. Beberapa Agenda.....	74
REFERENSI	79
INDEKS	84
TENTANG PENULIS	86

DAFTAR ISI TABEL

Tabel 1	Jumlah Perempuan di DPR Tahun 1955-1999	13
Tabel 2	Jumlah Perempuan di DPR Hasil Pemilu 1999-2009	14
Tabel 3	Pemberlakuan <i>Affirmative Action</i> di Beberapa Negara.....	24
Tabel 4	Jumlah Caleg Perempuan pada Pemilu 2004.....	29
Tabel 5	Perbandingan Caleg Perempuan dan Laki-laki dalam Nomor Potensial Jadi.....	32
Tabel 6	Posisi Caleg Selebriti Perempuan dalam Pemilu 2004.....	33
Tabel 7	Persentase Caleg Perempuan dan Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2004	35
Tabel 8	Partai Politik yang Tidak Memenuhi Keterwakilan 30% Perempuan pada Pemilu 2004	36
Tabel 9	Perbandingan Jumlah Caleg Perempuan Nomor Jadi dan Caleg Perempuan Terpilih Partai Politik Peserta Pemilu 2004	37
Tabel 10	Rekapitulasi Daftar Caleg Sementara yang Memenuhi Keterwakilan 30% Perempuan.....	53
Tabel 11	Rekapitulasi Daftar Caleg Sementara yang Tidak Memenuhi Keterwakilan 30% Perempuan.....	54
Tabel 12	Rekapitulasi Jumlah Caleg DPR RI 2009-2014 dalam Daftar Calon Tetap.....	56
Tabel 13	Caleg Terpilih Berdasarkan Nomor Urut.....	59
Tabel 14	Jumlah Perempuan di DPRD Provinsi Hasil Pemilu 2009	59
Tabel 15	Pengaturan <i>Affirmative Action</i> dalam Undang-Undang tentang Pemilu	66
Tabel 16	Organisasi Sayap Partai Politik yang Bergerak di Bidang Perempuan.....	71
Tabel 17	Bakal Calon Perempuan yang Menjadi Caleg Ganda dalam Daftar Calon Anggota Legislatif Sementara (DCS).....	74
Tabel 18	Latar Belakang Caleg Perempuan Pemilu 2014	76