



PENURUNAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PEMILU 2014

Sali Susiana*)

Abstrak

Pengaturan tentang kuota 30% keterwakilan perempuan yang bertujuan untuk meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif telah diatur dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan pemilu, bahkan bila dibandingkan dengan beberapa pemilu sebelumnya, peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut pada Pemilu 2014 lebih banyak dan rinci. Meskipun demikian, jumlah perempuan yang pada akhirnya menjadi Anggota DPR RI periode 2014-2019 justru menurun dari 101 orang atau 17,86% menjadi hanya 79 orang atau 14% dari total 560 anggota terpilih. Hal ini perlu dicermati secara kritis karena hasil yang diperoleh berbanding terbalik dengan tingkat pencalonan caleg perempuan yang mengalami peningkatan pada Pemilu 2014 ini.

Pendahuluan

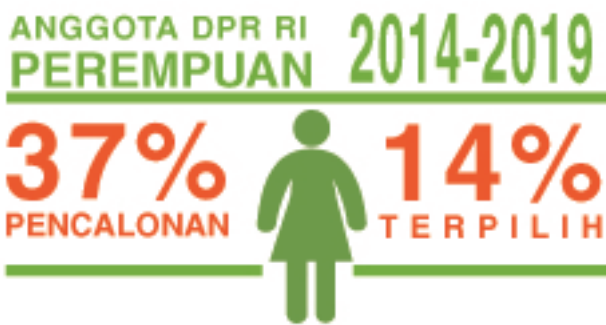
Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan perolehan jumlah kursi serta calon anggota legislatif (caleg) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terpilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2014 pada tanggal 14 Mei 2014. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) memimpin perolehan kursi di DPR, sebesar 109 kursi (19,5%), diikuti oleh Partai Golongan Karya (Golkar) dengan 91 kursi (16,3%), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) 73 kursi (13,0%), Partai Demokrat 61 kursi (10,9%), Partai Amanat Nasional (PAN) 49 kursi (8,8%), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 47 kursi (8,4%), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 40 kursi (7,1%), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 39 kursi (7,0%), Partai Nasional Demokrat (Nasdem) 35 kursi

(6,3%), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 16 kursi (2,9%).

Dari 560 orang caleg terpilih, 79,1% di antaranya adalah mereka yang menduduki nomor urut satu dan dua dalam Daftar Calon Tetap (DCT). Bila dilihat dari jumlah perolehan suara setiap caleg, posisi 10 caleg dengan suara terbanyak diduduki oleh caleg petahana. Empat orang caleg dengan suara terbanyak berasal dari PDI-P, yaitu: Karolin Margret Natasa, dari daerah Pemilihan (Dapil) Kalimantan Barat dengan 397.481 suara; Puan Maharani dari Dapil Jawa Tengah V dengan 369.927 suara; I Wayan Koster dari Dapil Bali dengan 260.342 suara; dan Rieke Diah Pitaloka dari Dapil Jawa Barat VII dengan 255.064 suara.

*) Peneliti Madya Studi Kemasyarakatan pada Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. E-mail: sali_susiana@yahoo.com.





Meskipun 3 dari 4 orang caleg dengan suara terbanyak adalah caleg perempuan, namun secara keseluruhan jumlah caleg perempuan yang terpilih mengalami penurunan bila dibandingkan dengan hasil pemilu sebelumnya. Jumlah perempuan yang menjadi Anggota DPR RI periode 2014-2019 diperkirakan hanya sekitar 79 orang atau 14% dari total Anggota DPR RI yang berjumlah 560 orang. Jumlah ini lebih sedikit dibandingkan dengan DPR periode 2009-2014, yaitu 101 orang atau 17,86%. Penurunan ini perlu disikapi secara kritis karena berbanding terbalik dengan tingkat pencalonan. Pada Pemilu 2009 tingkat pencalonan hanya 33,6%, sementara pada Pemilu 2014 tingkat pencalonan mencapai 37%.

Tabel 1
Jumlah Perempuan di DPR
Hasil Pemilu 1999-2009

Pemilu	Total Anggota DPR	Jumlah Perempuan	%
1999	500	45	9,00
2004	550	61	11,09
2009	560	101	17,86

Sumber: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

Jumlah anggota legislatif perempuan terus mengalami peningkatan dari 1999 hingga periode 2009 sebagaimana yang ditampilkan dalam tabel 1. Oleh karena itu, penurunan secara kuantitatif keterwakilan perempuan hasil Pemilu 2014 harus dilihat secara holistik terhadap praktek pemilu legislatif 2014 ini yang menggunakan sistem proporsional terbuka berdasarkan urutan suara terbanyak. Seperti yang dinyatakan salah seorang Anggota DPR RI periode 2009-2014 dari Fraksi Partai Golkar, Nurul Arifin bahwa Pemilu 2014 ini seperti perang saudara di Suriah karena persaingan antarcalon separtai di satu daerah pemilihan sangat terbuka. Di sinilah pentingnya sistem pemilu dalam mewujudkan keterwakilan

perempuan, baik secara kuantitatif maupun kualitatif (substansif).

Pentingnya Keterwakilan Perempuan di DPR RI

Sistem pemilu merupakan salah satu faktor utama yang signifikan dalam menentukan tingkat keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Oleh karena itu pasca-pemerintahan Presiden Soeharto atau lebih dikenal dengan era reformasi, diatur ketentuan mengenai *affirmative action* atau tindakan khusus sementara dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar caleg. Upaya *affirmative action* yang diakomodasi ke dalam undang-undang bidang politik terbukti telah berhasil meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif, terutama di DPR. Pada Pemilu Tahun 2004, kuota 30% keterwakilan perempuan diatur melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan pada Pemilu Tahun 2009, kebijakan tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dibandingkan dengan beberapa pemilu sebelumnya, pengaturan tentang kuota 30% keterwakilan perempuan dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan Pemilu 2014 lebih banyak dan rinci. Terlebih setelah dikeluarkannya Peraturan KPU yang memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik (parpol) peserta pemilu. Kuota 30% keterwakilan perempuan antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol). Pasal 2 ayat (2) UU Parpol menyatakan bahwa pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Selain itu, keterwakilan paling sedikit 30% untuk perempuan juga menjadi salah satu syarat dalam penyusunan kepengurusan parpol untuk tingkat pusat. Hal itu diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU Parpol. Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, kepengurusan parpol tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga harus disusun dengan

memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga parpol masing-masing (Pasal 20 UU Parpol).

Selain menjadi salah satu syarat dalam pendirian dan pembentukan parpol, kuota 30% keterwakilan perempuan juga menjadi salah satu pertimbangan dalam proses rekrutmen yang dilakukan oleh parpol, baik untuk menjadi anggota parpol, bakal calon Anggota DPR dan DPRD, bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maupun bakal calon presiden dan wakil presiden (Pasal 29 ayat (1a)).

Secara khusus, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu) sebagai salah satu dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2014 juga telah mencantumkan beberapa pasal yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan. Ketentuan yang mengatur mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut terkait dengan beberapa substansi, yaitu:

1. persyaratan parpol yang dapat menjadi peserta pemilu, diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf e dan Pasal 15 huruf d;
2. pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, diatur dalam Pasal 55, Pasal 56 ayat (2), Pasal 58, Pasal 59 ayat (2), Pasal 62 ayat (6), dan Pasal 67 ayat (2);
3. penetapan calon terpilih, diatur dalam Pasal 215 huruf b.

Sebagai tindak lanjut kebijakan afirmasi tersebut, KPU menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut Peraturan KPU). Pasal 27 ayat (1) Huruf b Peraturan KPU menyatakan jika ketentuan 30% keterwakilan perempuan tidak terpenuhi, parpol dinyatakan tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada daerah pemilihan bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa parpol peserta pemilu akan mematuhi ketentuan 30% keterwakilan perempuan sehingga angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif diharapkan akan meningkat dibanding dengan hasil pemilu sebelumnya.

Keterwakilan Deskriptif vs Keterwakilan Substantif

Affirmative action melalui kuota 30% keterwakilan hanyalah salah satu upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara kuantitatif. Keterwakilan secara kuantitatif ini tidak akan berarti banyak jika perempuan yang duduk di lembaga legislatif tidak dapat mewakili dan mengartikulasikan kepentingan perempuan dengan baik. Oleh karena itu keterwakilan secara kuantitatif juga perlu diimbangi dengan kualitas perempuan yang duduk dalam lembaga tersebut.

Menurut Hanna Pitkin sebagaimana dikutip Nuri Soeseno ada empat pandangan yang berbeda mengenai keterwakilan, yaitu: (1) keterwakilan formal; (2) keterwakilan simbolis; (3) keterwakilan deskriptif; dan (4) keterwakilan substantif. Keterwakilan formal merupakan keterwakilan yang terbentuk sebagai hasil pengaturan institusional yang dilakukan sebelum keterwakilan ada. Keterwakilan deskriptif merupakan sebuah bentuk keterwakilan yang berdasarkan pada persamaan atau kemiripan antara wakil dan yang diwakili (konstituen atau pemilih). Adapun keterwakilan substantif merupakan konsep keterwakilan yang menunjukkan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh seorang wakil adalah untuk kepentingan yang diwakilinya.

Terkait dengan keterwakilan perempuan dalam politik dilihat dari 30% keberadaan perempuan dalam parpol dan dalam daftar caleg Pemilu 2014, Nuri Soeseno menyatakan bahwa sebagai konsekuensi kuota, cara-cara parpol merekrut caleg pada Pemilu 2014 dan posisi perempuan dalam struktur kepemimpinan partai, maka dapat dikatakan bahwa keterwakilan perempuan dalam politik masih bersifat deskriptif. Apabila berbagai ketentuan mengenai kuota 30% untuk perempuan membawa hasil dan angka 30% tersebut dapat tercapai maka ada harapan bahwa keterwakilan deskriptif tersebut dapat memunculkan keterwakilan substantif. Akan tetapi hasil Pemilu 2014 menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan tidak mencapai 30%, bahkan menurun jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya (2009). Oleh karena itu, kita tidak dapat berharap banyak akan munculnya keterwakilan substantif perempuan dalam politik.

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa

keterwakilan deskriptif (*standing for*) tidak menjadi jaminan munculnya keterwakilan substantif (*acting for*). Sistem kepartaian yang ada saat ini dan pilihan serta cara-cara rekrutmen caleg perempuan oleh parpol semakin menguatkan pesimisme terhadap munculnya keterwakilan substantif dari kuota 30% untuk perempuan.

Fakta dalam Pemilu 2014, perwakilan deskriptif masih menjadi fokus perhatian ketika melihat keterwakilan perempuan di parlemen yang persentasenya menurun menjadi hanya 14% dari sebelumnya 17,86%. Salah satu faktor yang menjadi penyebab hal itu adalah sistem pemilu yang tidak ramah terhadap hadirnya keterwakilan perempuan. Ketika pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka didasarkan atas urutan suara terbanyak, maka calon perempuan membutuhkan energi ekstra, tidak hanya modal sosial berupa pengaruh, cara kampanye, popularitas, tetapi juga faktor modal materi, baik uang maupun benda lainnya yang tidak kecil jumlahnya. Dengan sistem suara terbanyak tersebut, kebijakan *affirmative action* 30% dalam hal pencalonan melalui aturan 1 di antara 3 calon harus perempuan tetap tidak cukup membantu keterpilihan calon perempuan. Selain faktor tersebut, yang harus diperhatikan adalah bagaimana perempuan menghadapi persaingan secara kualitatif dengan calon laki-laki. Hal itulah yang tidak mudah diwujudkan dan membutuhkan perhatian khusus dari parpol serta lembaga nonpemerintah dalam mendorong perempuan agar mau terjun ke dunia politik praktis disertai bekal pengetahuan dan energi yang cukup. Dengan demikian ke depan akan terwujud cita-cita keterwakilan perempuan minimal 30% atau bahkan lebih di parlemen.

Penutup

Kemunculan keterwakilan deskriptif yang tidak diikuti dengan keterwakilan substantif dengan diterapkannya kebijakan *affirmatif action* melalui kuota 30% untuk perempuan telah dikaji oleh sejumlah ilmuwan sosial politik. Kajian tersebut pada umumnya berusaha menjawab 2 pertanyaan utama, yaitu: (1) apakah kehadiran perempuan dalam politik membawa perbedaan; dan (2) apakah perempuan melakukan tindakan untuk perempuan. Kajian terhadap dua pertanyaan tersebut kemudian memunculkan fokus baru sebagai

pendekatan alternatif dalam melihat keterwakilan perempuan dalam politik, yaitu: (1) bukan “kapan” perempuan membawa perbedaan, tetapi “bagaimana” keterwakilan substantif perempuan dapat terjadi; dan (2) tidak pada apa yang dilakukan “perempuan” tetapi apa yang dilakukan oleh aktor-aktor tertentu atau “*critical actors*”.

Dengan demikian, dua agenda penting pasca Pemilu 2014 terkait dengan upaya untuk meningkatkan derajat keterwakilan dari yang bersifat deskriptif menjadi keterwakilan substantif adalah bagaimana mengubah konsep “*stand for*” menjadi “*acting for*” dan mengidentifikasi siapa saja yang dapat menjadi *critical actors* dalam memperjuangkan kepentingan perempuan. Peran sebagai *critical actors* yang dapat memotori perubahan keterwakilan perempuan yang deskriptif menjadi substantif ini tidak hanya dapat diambil oleh perempuan, melainkan juga laki-laki.

Rujukan:

1. “Jumlah Perempuan di DPR 2014-2019 Berkurang,” *Kompas*, 13 Mei 2014.
2. “Caleg Perempuan Hanya 79 Orang,” *Media Indonesia*, 13 Mei 2014.
3. “Jumlah Kursi Perempuan Turun,” *Republika*, 13 Mei 2014.
4. “Caleg No 1 dan 2 Mendominasi, Anggota DPR Baru Diprediksi Lebih Individualis,” *Kompas*, 16 Mei 2014.
5. “Suara Terbanyak Didominasi Wajah Lama,” *Republika*, 16 Mei 2014.
6. Dahlerup, Drude. 2002. “Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan” dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*. Jakarta: IDEA.
7. IFES. (tanpa tahun). *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya*. Jakarta: IFES.
8. Kemitraan. 2011. *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Penguatan Kebijakan Afirmasi*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
9. Soeseno, Nuri. “Perempuan Politisi dalam Partai Politik Pemilu 2014: Keterwakilan Deskriptif vs Substantif”, dalam *Jurnal Perempuan* No. 81: Perempuan Politisi, Mei 2014. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
10. “Gagal ke Senayan Nurul Arifin: Pileg Seperti Perang Saudara di Suriah”, <http://news.detik.com/pemilu2014/>, diakses tanggal 28 Mei 2014.