

BAB IV

KENDALA DALAM MEWUJUDKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN MELALUI PARLEMEN RESPONSIF GENDER DI INDONESIA

Pada bab ini dianalisis mengenai argumnetasi akademik mengapa keterwakilan perempuan belum dapat diwujudkan dalam parlemen yang responsif gender di Indonesia. Pada sub bab awal penulis merasa perlu memaparkan peta atau kondisi keterwakilan perempuan dalam parlemen yang responsive gender di Indonesia. Data keterwakilan perempuan dirumuskan sebagai fenomena karena hal tersebut dapat dipaparkan dan diterangkan serta dinilai secara ilmiah. Pada sub bab berikutnya penulis perlu membahas dan memastikan bahwa ada kebutuhan terhadap Keadilan Representasi Gender dalam Parlemen di Indonesia, sebagai dasar menetapkan kebijakan keterwakilan perempuan dalam parlemen. Sub bab ini menganalisis bahwa jaminan pemenuhan keterwakilan perempuan dalam parlemen perlu dilihat dari perpektif prinsip-prinsip keadilan. Sub bab berikutnya adalah mengidentifikasi lebih lanjut kendala yang terjadi dalam upaya untuk mewujudkan keterwakilan perempuan dalam parlemen responsif gender di Indonesia.

A. Fenomena Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen Responsif Gender Berkualitas di Indonesia

Perbedaan mendasar antara negara demokratis dan negara otoriter adalah terakomodir atau tidaknya kepentingan rakyat dalam menentukan kebijakan publik, hal ini didasarkan negara demokratis mengharuskan penyelenggaraan pemerintahan tunduk pada kedaulatan rakyat. Pemerintah demokratis adalah pemerintah yang dipilih oleh rakyat secara bebas berdasar pertimbangan-pertimbangan kepentingan politik, ekonomi dan bahkan atas dasar pengaruh tokoh-tokoh politik. Pemimpin yang dipilih tersebut harus dianggap dapat menyalurkan aspirasi mereka. Demokrasi juga mengklaim

bahwa tidak ada lagi pemerintahan yang lebih baik, lebih bagus dan rasional selain pemerintah oleh rakyat atau kedaulatan rakyat.²²⁷

Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh negara demokrasi adalah bagaimana menghimpun kepentingan rakyat dalam sebuah negara yang memiliki wilayah yang cukup luas dengan jumlah penduduk yang cukup tinggi. Keluasan wilayah tentu menjadi kesulitan tersendiri bagi negara untuk dapat mengakses masyarakat yang tersebar di berbagai wilayah secara keseluruhan. Begitu pula dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi. Oleh karena itu, hampir bisa dipastikan bahwa memang tidak memungkinkan untuk melibatkan seluruh elemen masyarakat secara langsung dalam setiap perumusan atau pengambilan kebijakan negara.²²⁸ Dalam konteks ketidakmungkinan itulah sistem demokrasi kemudian diejawantahkan melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih dan duduk di lembaga perwakilan. Dengan begitu, pilihan kebijakan politik yang kemudian diambil oleh wakil-wakil rakyat tersebut diasumsikan sebagai bentuk pelaksanaan dari kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi.

Dalam demokrasi modern, mekanisme perwakilan semakin diterapkan dengan beberapa alasan, yaitu: pertama, sebagian besar masyarakat berjumlah terlalu besar dan terlalu kompleks untuk diterapkannya bentuk-bentuk demokrasi langsung; kedua, dalam kehidupan sehari-hari tidak semua warga negara mempunyai waktu atau bahkan kecenderungan untuk terlibat dalam politik; ketiga, karena banyaknya tuntutan, perspektif, dan kepentingan yang cukup plural serta bertentangan, sehingga dibutuhkan wakil yang menyaring tuntutan tersebut untuk kemudian dikontestasikan dan dinegosiasikan ke dalam forum pengambilan keputusan kebijakan publik; dan keempat, legislasi dan administrasi modern yang bersifat khusus tidak memungkinkan partisipasi warga biasa dalam proses pembuatan undang-undang. Oleh karena

²²⁷ Syarifudin Jurdi. 2008. *Pemikiran Politik Islam Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm. 623-624

²²⁸ Wawan Ichwanuddin. 2014. *Legislatif Indonesia*. Universitas Terbuka. Jakarta. Hlm. 1.

itu dibutuhkan agen ketiga untuk datang ke panggung politik sebagai wakil rakyat yang mewakili kepentingannya.²²⁹

Konsep perwakilan rakyat (representative) di dalam sebuah negara demokratis memiliki peran yang sangat esensial, hal ini tidak lepas dari semangat kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip dalam menjalankan sebuah negara yang demokratis, perwakilan rakyat dalam sebuah negara demokratis dibentuk dalam sebuah kelembagaan yang memiliki fungsi utama sebagai medium untuk menyalurkan kepentingan dan aspirasi publik. Aspirasi dan kepentingan publik ini pada akhirnya akan menentukan arah kebijakan publik yang diambil negara.²³⁰

Pada demokrasi perwakilan, perwakilan politik mempunyai empat fungsi: pertama, menyediakan mekanisme untuk perekrutan politisi yang bebas dari nepotisme yang secara umum terjadi pada rezim diktator. Hal ini tidak sulit bagi calon politisi untuk memperoleh posisi dan berkompetisi jika mampu memperoleh cukup dukungan dari pemilih. Fungsi kedua adalah memberikan serangkaian kesempatan bagi publik untuk menilai, mengkritik kinerja pemerintah dan memperdebatkan pilihan kebijakan. Pemilu juga memberikan kesempatan bagi warga negara berpartisipasi secara sukarela dalam proses politik. Fungsi ketiga adalah menyediakan respon dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketika kita berbicara tentang tanggung jawab dalam pemerintahan salah satu fitur yang kita harapkan adalah mereka yang bertanggung jawab atas pembuatan kebijakan harus responsif terhadap harapan dan kepentingan masyarakat umum. Keempat, fungsi keterwakilan politik adalah untuk memastikan bahwa para pemimpin politik harus bertanggung jawab kepada pemilih atas tindakan mereka dalam pemilu. Untuk saat ini sistem perwakilan dinilai sebagai sistem

²²⁹ Neera Chandoke. 2009. *What Is the Relationship Between Participation and Representation?* in Olle Törnquist, Neil Webster and Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation*, New York, Palgrave Macmillan. Hlm. 28

²³⁰ Yuriska. 2010. "Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol.2, No.2. Hlm. 51.

terbaik daripada model demokrasi langsung di tengah kompleksitas dan masyarakat yang dinamis.²³¹

Berangkat dari latar belakang sistem perwakilan tersebut, maka tugas utama dari lembaga perwakilan rakyat adalah mengagregasikan seluruh kepentingan rakyat ke dalam kebijakan atau keputusan politik yang diambilnya. Hal tersebut tidak lepas dari semangat kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip dalam menjalankan sebuah negara yang demokratis. Perwakilan rakyat dalam sebuah negara demokratis dibentuk dalam sebuah kelembagaan yang memiliki fungsi utama sebagai medium untuk menyalurkan kepentingan dan aspirasi publik. Aspirasi dan kepentingan publik itulah yang pada akhirnya akan menentukan arah kebijakan publik yang diambil negara.²³² Keterwakilan menjadi kata kunci penting dalam demokrasi yang mengusung konsep perwakilan, terutama di sebuah negara dengan demografi plural yang digambarkan dengan diversifikasi usia, gender, suku, budaya, gender, ras, dan lain-lain sebagainya.

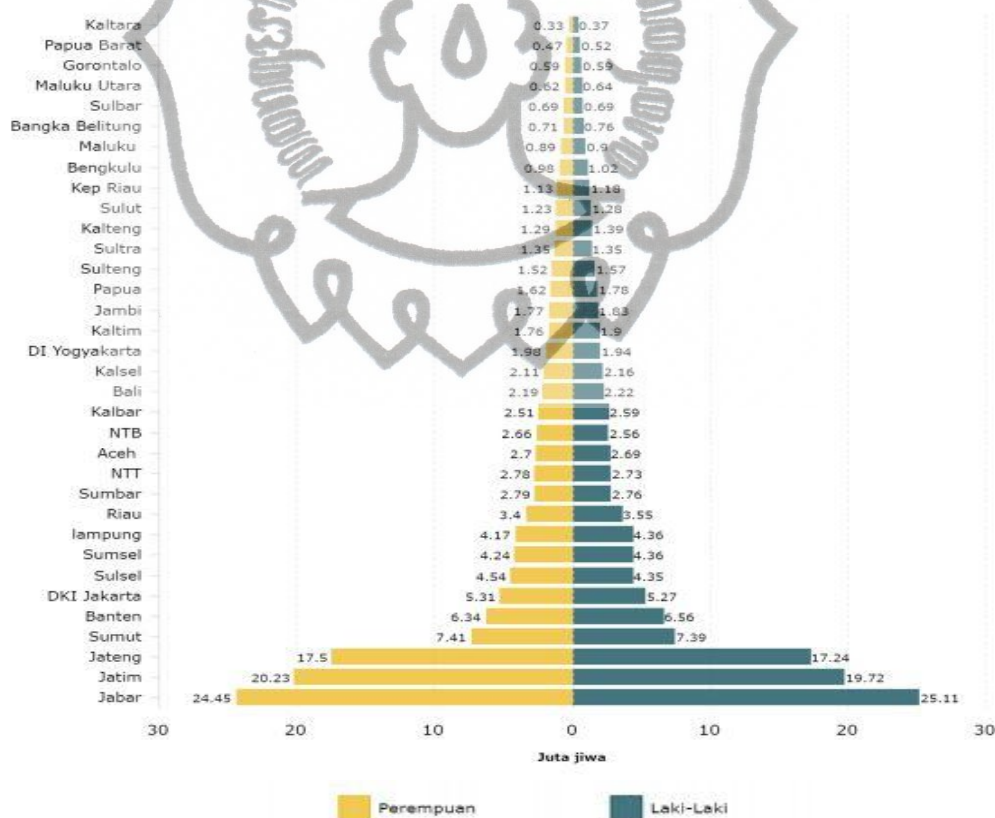
Demokrasi perwakilan memiliki masalah tersendiri, hal ini berkaitan dengan keterwakilan sebagai upaya menghimpun kepentingan masyarakat dalam menjalankan demokrasi perwakilan tidak lantas dapat dilakukan dalam sebuah masyarakat, karena dalam kompleksitas masyarakat tersebut seringkali tercipta kelompok marginal yang tersingkir dalam menentukan kebijakan publik. Kelompok marginal lahir dari marginalisasi yang merupakan praktik politik yang dilakukan secara sengaja oleh pihak tertentu terhadap pihak lain dengan tujuan menempatkannya pada posisi yang tidak menguntungkan. Artinya, kelompok marginal memang sengaja ditempatkan pada sebuah posisi yang memungkinkan setiap orang atau kelompok berpikir negatif atas mereka, sehingga kelompok yang dimarginalisasi terpinggir

²³¹ Anthony H. Birch. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge. London. Hlm. 76

²³² Yuriska. 2010. "Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum*, Vol.2 No.2. Hlm. 51.

dalam praktik ekonomi, sosial, politik, dan budaya yang berlangsung dalam masyarakat umum.²³³

Kelompok minoritas dan kelompok marginal yang identik dengan rendahnya jumlah anggota kelompok dibandingkan seluruh populasi masyarakat nyatanya tidak selalu demikian, kelompok yang secara demografi berjumlah banyak pun rentan terhadap marginalisasi. Perempuan merupakan kelompok masyarakat yang secara demografis memiliki jumlah relatif seimbang dengan lelaki, berdasarkan hasil Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 2015 jumlah penduduk Indonesia pada 2020 diproyeksikan mencapai 269,6 juta jiwa. Menurut jenis kelamin, jumlah tersebut terdiri atas 135,34 juta jiwa laki-laki dan 134,27 juta jiwa perempuan.²³⁴



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), 2018

²³³ Ahmad Muttaqin. 2014. "Pola Keberagaman Masyarakat Marginal". *Jurnal komunika*, Vol. 8, No. 2. Hlm. 136

²³⁴ Viva Budy Kusnandar, 2020, Katadata.co.id, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/02/inilah-proyeksi-jumlah-penduduk-indonesia-2020#>, diakses pada 2 Mei 2020, 17.22 WIB

Jumlah yang tidak sedikit dari perempuan ini tidak menjamin bahwa perempuan dapat berperan dalam masyarakat secara optimal, peran laki-laki dan perempuan bergantung pada nilai yang dianut oleh suatu masyarakat, dalam alam berpikir masyarakat yang menganut male chauvinistic dimana laki-laki dinilai jauh lebih superior dibandingkan laki-laki, seringkali pandangan ini dikuatkan oleh pandangan patriarki dan misoginis, berimplikasi pada tereduksinya peran perempuan dalam berkontribusi dan mengaktualisasi di sebuah masyarakat. Pada akhirnya relasi antara laki-laki dan perempuan yang timbul dalam masyarakat yang mereduksi peran perempuan akan menghasilkan relasi yang asimetris yang berujung pada marginalisasi perempuan.²³⁵

Marginalisasi tidak selalu berkaitan dengan sedikitnya jumlah kelompok dan kelas sosial dalam masyarakat, bahkan kelompok dengan jumlah besar dalam demografi seperti perempuan pun tidak lepas dari marginalisasi. Meskipun secara demografis rasio perempuan dan laki-laki memiliki rasio yang seimbang, namun nilai-nilai patriarkis yang mendominasi cara pandang masyarakat menyebabkan perempuan memiliki hambatan dalam mengakses dunia politik sehingga membatasi kelompok perempuan dalam menentukan wacana publik. Marginalisasi gender ini menurut Julia Cleves Mosse marginalisasi perempuan merupakan gejala dari apa yang ia sebut sebagai pemujaan machismo, yaitu pola kultural seksis yang membatasi partisipasi efektif perempuan. Paham ini mempengaruhi kehidupan seksual, prokreatif kerja, dan kehidupan emosional perempuan serta menentukan hubungan yang dimiliki dengan laki-laki. Jadi, masih ada kecenderungan beberapa golongan masyarakat memandang perbedaan jenis kelamin sebagai sesuatu yang mendiskreditkan perempuan.²³⁶

Melalui marginalisasi ini, segala sesuatu yang berasal dari kelompok sasaran dianggap buruk dan berpotensi memberikan kontribusi negatif atas

²³⁵ Andy Omara. 2004. "Perempuan, Budaya Patriarki dan Representasi". *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. II, No. 46. Hlm. 148-149

²³⁶ Julia Cleves Mosse. 2004. *Gender dan Pembangunan* (Terj. Hartian Salawati). Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm. 232-233.

proses-proses sosial yang berlangsung. Dengan anggapan ini maka tindakan dan perilaku kelompok marginal dianggap tidak bermakna atau bahkan harus dihindari agar eksese-ekses negatif yang mungkin ditimbulkannya bisa diantisipasi. Bahkan perilaku yang sesungguhnya bernuansa positif bisa dianggap buruk melalui penggambaran-penggambaran yang tidak sesuai dengan fakta sesungguhnya.²³⁷ Kelompok sosial dan kelas sosial minoritas merupakan kelompok yang paling rentan dalam menghadapi marginalisasi politik, seperti masyarakat hukum adat, buruh, masyarakat miskin, masyarakat yang tidak terdidik, masyarakat berkebutuhan khusus dan lain-lain.

Seperti kelompok minoritas lainnya yang memiliki hambatan representasi di parlemen yang berdampak pada kebijakan publik tidak berpihak pada kelompok minoritas. Hal demikian terjadi pada kelompok perempuan yang mengalami alienasi di ruang publik, sehingga perempuan kesulitan dalam menentukan wacana publik, kepentingan perempuan pun seringkali terabaikan, kebijakan yang lahir pun pada akhirnya bias gender karena hanya menggunakan perspektif maskulinitas dalam melihat persoalan. Pengambilan kebijakan publik pun akhirnya tidak mengakomodir perempuan, ditambah lagi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh perwakilan rakyat tidak memberikan ruang bagi perempuan untuk memiliki representasi yang layak, menyebabkan keputusan yang diambil tidak menjadikan kepentingan perempuan semakin terpinggirkan, akibatnya lahirlah kebijakan-kebijakan yang semakin melanggengkan diskriminasi perempuan.

Keterwakilan perempuan dalam politik dapat dimaknai sebagai bentuk partisipasi berpendapat serta mengawal proses sehingga kebijakan yang dihasilkan akhirnya berpihak pada kepentingannya secara eksplisit dan implisit baik di tingkat lokal, nasional dan bahkan internasional. Dalam keterwakilan ini, kaum perempuan diberi keleluasaan untuk bergabung ke dalam berbagai partai politik dan organisasi perempuan lain sehingga

²³⁷ Eritanyo. 2001. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Teks Media*. LKiS. Yogyakarta. Hlm. 126-127

memiliki ruang memadai untuk menyalurkan aspirasinya. Namun demikian seringkali keterlibatan perempuan sangat terbatas pada area yang sangat sempit, tidak ada kemandirian, serta tidak memiliki dampak langsung dalam menghasilkan kebijakan publik. Fenomena peran perempuan tersebut dapat dilihat pada berbagai organisasi perempuan misalnya PKK dan Dharma Wanita yang sangat kentara dalam keterbatasan dan dependensi. Secara normatif, perempuan seharusnya memiliki hak berpartisipasi dalam area publik yang lebih luas sehingga mampu menampung semua aspirasi dan kepentingannya.

Upaya untuk memperkuat partisipasi politik perempuan di Indonesia harus ditempatkan di dalam konteks transisi yang tengah dialami bangsa Indonesia menuju kepada sistem politik yang lebih demokratis. Inti demokrasi adalah upaya menjamin kesetaraan politik bagi seluruh warga, tak terkecuali kelompok marjinal dan kaum minoritas. Meskipun secara demografis mayoritas penduduk Indonesia adalah perempuan, mereka tak lebih dari mayoritas bisu— kelompok besar yang termarginalisasi secara politis, sosial, kultural dan ekonomis— yang hampir selalu absen pada proses-proses pengambilan keputusan. Sebagai contoh, representasi perempuan di DPR sempat mengalami penurunan dari 12% pada tahun 1992 menjadi 9,2% pada tahun 1999.²³⁸ Keadaan ini mengakibatkan terjadinya pengesahan dan penerapan berbagai produk hukum (UU dan peraturan) dan penetapan prioritas program-program pembangunan di tingkat nasional dan lokal yang sama sekali tidak mencerminkan kesetaraan politik, keadilan sosial, maupun kepentingan kaum perempuan.

Partisipasi dan keterwakilan yang dimaksud adalah bagaimana politik memiliki kemauan untuk mendorong dan mengakomodasi keberagaman masyarakat yang selama ini terpinggirkan, tak terkecuali perempuan. Sistem politik harus menghapus berbagai jenis diskriminasi dan subordinasi yang secara sengaja atau tidak sengaja dilakukan terhadap kelompok masyarakat

²³⁸ Fransisca S.S.E. Seda, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Bukan Jumlah Semata", Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia, Jakarta, 11 September 2002, h. 21.

terbesar tersebut. Untuk itu perempuan juga harus terlibat langsung dalam politik karena perempuan memiliki persoalan-persoalan khusus, sementara itu keterwakilan mereka dalam lembaga-lembaga strategis pembuat keputusan sangatlah rendah.²³⁹

Dalam menanggulangi berbagai tindakan diskriminasi terhadap perempuan, masyarakat internasional seperti yang terwakili dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa bertekad untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di semua negara. Tekad ini antara lain dapat diketahui melalui DUHAM (1948). Dalam Mukadimah (DUHAM) Tahun 1948 dengan jelas dinyatakan bahwa hak dasar manusia antara laki-laki dan perempuan adalah sama. Pernyataan ini kemudian dipertegas dalam Pasal 1 Deklarasi tersebut, yang berbunyi:²⁴⁰ “Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak yang sama. Mereka dianugerahi akal dan budi nurani dan hendaknya satu sama lain bergaul dalam semangat persaudaraan”. Sementara di dalam Pasal 2 Deklarasi tersebut, menyebutkan: “Setiap orang mempunyai hak atas semua hak dan kebebasan yang termaktub di dalam pernyataan ini, tanpa kekecualian macam apapun, seperti asal usul keturunan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendirian politik atau pendirian lainnya, kebangsaan atau asal usul sosial, hak milik, status kelahiran ataupun status lainnya”.

Hak-hak politik selalu menyiratkan partisipasi individu dalam membangun opini publik, baik dalam pemilihan wakil-wakil mereka di DPR atau pencalonan diri mereka menjadi anggota perwakilan tersebut. Cakupan dari hak-hak politik itu adalah pengungkapan pendapat dalam memilih, mencalonkan diri sebagai anggota DPR, hak untuk diangkat sebagai pemimpin maupun dipilih sebagai presiden dan hal-hal lain yang berkorelasi dengan dimensi hukum dan politik. Hak-hak politik dan hukum perempuan selama ini masih semu, artinya terus-menerus berada di bawah kekuasaan

²³⁹ Oktaviani Adhi Suciptani. 2010. “Partisipasi Perempuan dalam Lembaga Legislatif di Kabupaten Kendal”. *Jurnal Komunitas*, Vol. 2, No. 2. Hlm 67

²⁴⁰ Anshari Thayib, dkk, 1997, *Hak Asasi Manusia dan Pluralisme Agama*, Surabaya: Pusat Kajian Strategis dan Kebijakan (PKSK), h. 238.

laki-laki dalam masyarakat Indonesia yang menganut paham patriarkhat. Kondisi ini tercipta karena kebanyakan masyarakat memandang perempuan lebih “hina” dan karenanya harus tunduk kepada laki-laki. Pandangan seperti itu sudah menjadi “hukum alam” yang sulit untuk diformat ulang.

Penegasan hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasinya Konvensi Hak-hak Politik Perempuan (Convention on the Political Rights) atau CEDAW. Ketentuan dalam konvensi PBB tentang hak-hak politik perempuan menjelaskan sebagai berikut:

1. Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa suatu diskriminasi.
2. Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.
3. Perempuan berhak untuk memegang jabatan publik dan menjalankan semua fungsi publik, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

Lebih jauh lagi, CEDAW juga mengatur tentang hak politik perempuan, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7 dan Pasal 8, yang menentukan bahwa perempuan memiliki hak sebagai berikut:

1. Hak untuk memilih dan dipilih;
2. Berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya;
3. Memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintah di semua tingkat;
4. Berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan politik dan publik;
5. Mewakili pemerintah pada tingkat internasional;
6. Berpartisipasi dalam pekerjaan organisasi-organisasi internasional.

CEDAW mengadopsi model kesetaraan substantif. Tujuan kesetaraan menurut CEDAW adalah menghasilkan keluaran untuk memastikan persamaan kesempatan (hukum, kebijakan, program), kesetaraan dalam akses,

dan kesetaraan dalam memperoleh manfaat nyata/riil. Konvensi mewajibkan setiap negara untuk memastikan dicapainya persamaan dalam hasil (equality of outcomes), dan dengan demikian, memberikan kewajiban kepada negara untuk menunjukkan adanya capaian, atau hasil nyata yang dinikmati. Dengan kata lain, CEDAW lebih memperhatikan kesetaraan. Dalam rangka memperjuangkan hak-hak perempuan dan kesetaraan gender, Konvensi CEDAW mendasarkan pada tiga prinsip utama yaitu: 1) Prinsip Kesetaraan Substantif; 2) Prinsip Non-Diskriminasi; dan 3) Prinsip Kewajiban Negara. Di dalam ketiga prinsip inilah terletak “prisma hak asasi perempuan”, yang menjadi lensa untuk memeriksa, mengoreksi, dan menghapus segala bentuk diskriminasi gender.

a. Prinsip Kesetaraan Substantif

Berkaitan dengan prinsip kesetaraan substantif, CEDAW memiliki pendekatan yang spesifik, yaitu pendekatan substantif atau korektif yang tidak hanya berfokus pada perlakuan yang sama di hadapan hukum, tetapi kesetaraan dalam arti *de-jure*, dampak aktual atau riil dari hukum. Definisi Kesetaraan Substantif mempertimbangkan dan memberikan fokus pada keragaman, perbedaan, ketidakberuntungan dan diskriminasi. Pendekatan ini mengakui perbedaan antara laki-laki dan perempuan secara kodrati. Pendekatan ini berusaha mengembangkan “perlakuan yang berbeda” terhadap perempuan dalam rangka mengejar ketertinggalan yang dialaminya karena pembedaan masa lalu dan yang dialami dalam keluarga dan masyarakat. Dengan demikian, pendekatan substantif ini berusaha menghapus diskriminasi yang diderita oleh kelompok-kelompok yang termarginalisasi baik individu, kelembagaan, dan sistem melalui tindakan-tindakan korektif dan positif. Perhatian utamanya adalah memastikan agar hukum melakukan koreksi atas ketimpangan yang ada dan memberi pengaruh pada hasilnya dengan memastikan adanya kesetaraan substantif dalam kesempatan, akses dan manfaat bagi perempuan. Oleh sebab itu, tujuan kesetaraan menurut CEDAW adalah menghasilkan keluaran untuk memastikan persamaan kesempatan (hukum, kebijakan, program), dan

menikmati kesetaraan dalam akses, dan kesetaraan dalam memperoleh manfaat riil/nyata.

Sasaran pendekatan substantif adalah untuk memastikan hal-hal yang dihasilkan Undang-Undang, kebijakan, dan program bersifat tanggap terhadap gender. Untuk mencapai hal ini dibutuhkan analisis gender tentang hal perbedaan laki-laki dan perempuan. Hal ini penting untuk memahami asumsi-asumsi yang mendasari perbedaan-perbedaan tersebut, yang berkisar dari norma-norma budaya prasangka, kepercayaan yang keliru hingga struktur politik. Analisis gender membantu memahami bagaimana asumsi menimbulkan dan melipatgandakan hal-hal yang merugikan dan menghalangi perempuan menikmati haknya sejajar dengan laki-laki. Selanjutnya membantu memetakan strategi dalam mengoreksi atau membatalkan hal tersebut, dan menciptakan lingkungan yang mendukung perempuan untuk menikmati kebebasan dan melaksanakan hak-haknya secara penuh. Konvensi CEDAW menegaskan kembali bahwa semua manusia dilahirkan bebas, memiliki harkat dan martabat serta hak yang sama. Oleh karena itu Negara wajib menjamin persamaan pemenuhan hak laki-laki dan perempuan di bidang ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik, dan bidang lainnya. Jaminan ini hendaknya tertuang secara yuridis dalam hukum dan/atau peraturan perundangundangan, serta kebijakan diberlakukan secara nyata, dan yang paling penting hak dan persamaan pemenuhan hak bagi laki-laki dan perempuan itu, benarbenar dinikmati oleh perempuan secara nyata. Jadi bukan hanya secara de jure atau formal, tetapi juga akses secara de facto, bukan hanya persamaan formal, tetapi juga persamaan secara faktual.

Secara ringkas dapat diuraikan bahwa prinsip kesetaraan/persamaan substantif yang dianut oleh Konvensi CEDAW adalah terlaksananya:

- 1) Langkah-tindak untuk merealisasi hak perempuan yang ditujukan untuk mengatasi adanya perbedaan, disparitas/kesenjangan atau keadaan yang merugikan perempuan.

commit to user

- 2) Langkah-tindak melakukan perubahan lingkungan, sehingga perempuan mempunyai kesetaraan dengan laki-laki dalam kesempatan dan akses, serta menikmati manfaat yang sama.
- 3) Kewajiban negara yang mendasarkan kebijakan dan langkah tindak:
 - a) kesetaraan dalam kesempatan bagi perempuan dan laki-laki;
 - b) kesetaraan dalam akses bagi perempuan dan laki-laki;
 - c) perempuan dan laki-laki menikmati manfaat yang sama dari hasil-hasil menggunakan kesempatan dan akses tersebut.
- 4) Hak hukum yang sama bagi perempuan dan laki-laki:
 - a) dalam kewarganegaraan;
 - b) dalam perkawinan dan hubungan keluarga; dan
 - c) dalam perwalian anak.
- 5) Persamaan kedudukan dalam hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

b. Prinsip Non-Diskriminasi

Prinsip Non Diskriminasi ini merupakan roh/jiwa dari Konvensi CEDAW. Prinsip ini secara tegas ditentukan sebagai definisi dalam Pasal 1 Konvensi CEDAW. Pasal 1 Konvensi CEDAW menentukan bahwa diskriminasi terhadap perempuan ialah: "...setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan."

Definisi "diskriminasi terhadap perempuan" berarti setiap perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat berdasarkan jenis kelamin yang mempunyai dampak atau tujuan menghalangi/mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan Hak Asasi Manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan

mereka, atas dasar persamaan antara perempuan dan laki-laki. Suatu peraturan perundang-undangan bisa jadi tidak dimaksudkan untuk meniadakan penikmatan hak perempuan, tetapi apabila mempunyai pengaruh atau dampak yang merugikan perempuan, untuk jangka pendek atau jangka panjang, maka aturan itu merupakan diskriminasi terhadap perempuan. Perhatikan pula kata-kata "... apapun lainnya ..." yang berarti bidang-bidang lainnya selain politik, ekonomi, sosial, budaya dan sipil. Dapat diartikan sebagai semua bidang.

Selain hal tersebut, terdapat hal-hal yang tidak dianggap sebagai diskriminasi, hal tersebut ialah: a. Langkah-tindak atau tindakan khusus sementara Pasal 4 ayat (1) Konvensi CEDAW, yaitu langkah-tindak yang dilakukan untuk mempercepat pencapaian kesetaraan dalam kesempatan dan perlakuan bagi perempuan dan laki-laki, dan mempercepat kesetaraan de facto antara perempuan dan laki-laki. Semula dikenal sebagai affirmative action, sekarang dikenal sebagai tindakan-khusus-sementara, atau temporary special measures. Langkah-tindak itu akan dihentikan apabila tujuan pencapaian kesetaraan telah tercapai. b. Perlindungan kehamilan Pasal 4 ayat (2), dan kehamilan sebagai fungsi sosial (Pasal 5 ayat (2) Konvensi CEDAW).

Diskriminasi tidak langsung (indirect discrimination) terhadap perempuan terjadi apabila hukum, peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan program kegiatan yang disusun didasarkan pada kriteria yang sepertinya netral gender, yang dalam kenyataan mengakibatkan dampak yang merugikan perempuan. Disebut netral gender, apabila hukum/peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program secara sengaja atau tidak sengaja mengekalkan diskriminasi masa lampau. Hal itu dapat terjadi karena secara kurang hati-hati menggunakan standar/cara/gaya hidup laki-laki, dan dengan demikian tidak memperhitungkan aspek-aspek pengalaman kehidupan/ kebutuhan/ kepentingan kehidupan perempuan yang dapat berbeda dengan laki-laki. Perbedaan ini dapat terjadi karena dugaan stereotipe, sikap dan tingkah

laku yang ditujukan pada perempuan yang didasarkan pada perbedaan biologis antara perempuan dan laki-laki.

c. Prinsip Kewajiban Negara Menurut Konvensi CEDAW

Prinsip dasar Kewajiban negara meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Menjamin hak perempuan melalui hukum, peraturan perundang-undangan dan kebijakan, serta menjamin hasilnya.
- 2) Menjamin pelaksanaan praktis dari hak itu melalui langkah-tindak atau aturan khusus sementara, menciptakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan kesempatan dan akses perempuan pada peluang yang ada.
- 3) Negara tidak saja menjamin, tetapi juga merealisasi hak perempuan.
- 4) Tidak saja menjamin secara *de-jure* tetapi juga secara *de-facto*.
- 5) Negara tidak saja harus akuntabel dan mengaturnya di ranah publik, tetapi juga di ranah privat (keluarga) dan sektor swasta.

Menurut Pasal 2 sampai dengan Pasal 5 Konvensi CEDAW, prinsip Kewajiban Negara ditentukan sebagai berikut:

Pasal 2 mewajibkan Negara: 1. Mengutuk diskriminasi, dan sepakat untuk menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, melarang segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, melalui peraturan perundang-undangan dan kebijakan serta pelaksanaannya. 2. Menegakkan perlindungan hukum terhadap perempuan melalui peradilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, serta perlindungan yang efektif bagi perempuan dari setiap tindakan diskriminasi. 3. Mencabut semua aturan dan kebijakan, kebiasaan dan praktek yang diskriminatif terhadap perempuan. 4. Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap perempuan.

Kewajiban Negara untuk melakukan langkah-tindak proaktif di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya, serta menciptakan lingkungan dan kondisi yang menjamin pengembangan dan kemajuan perempuan. Disisi lain juga mewajibkan negara melaksanakan Tindakan Khusus Sementara (Temporary Special Measures)

untuk mempercepat kesetaraan de-facto, serta mencapai kesempatan, akses dan penikmatan manfaat yang sama bagi perempuan dan laki-laki. Pasal 5 mewajibkan negara melaksanakan langkah-tindak yang tepat, untuk: 1. Mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya laki-laki dan perempuan dengan maksud untuk mencapai penghapusan prasangka dan kebiasaan dan segala praktik lainnya yang didasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin dan peran stereotipe bagi laki-laki dan perempuan. 2. Menjamin bahwa pendidikan keluarga memberikan pengertian yang tepat mengenai kehamilan sebagai fungsi sosial dan tanggung jawab bersama laki-laki dan perempuan dalam membesarkan anak-anak mereka, dan bahwa anak-anak adalah pertimbangan utama dalam segala hal.

Kewajiban negara untuk menghormati, memajukan, melindungi dan memenuhi hak perempuan atas persamaan (kesetaraan dan keadilan) substantif (Pasal 1 sampai dengan Pasal 16 Konvensi CEDAW):

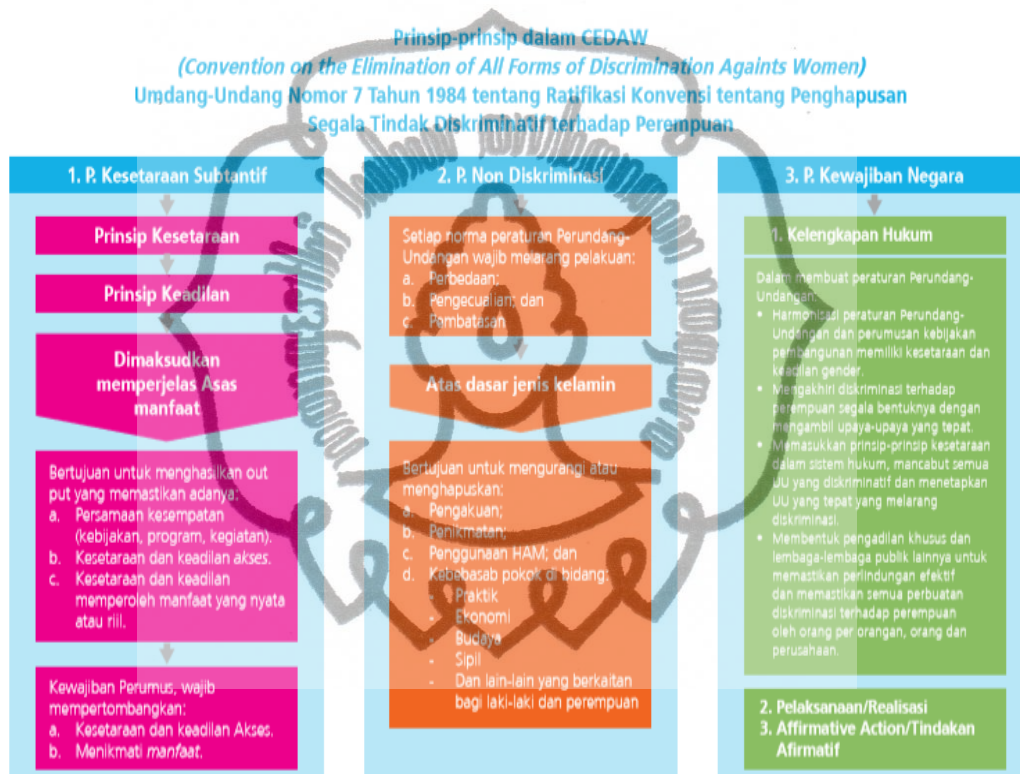
- 1) Perempuan memiliki hak sipil, ekonomi, sosial dan budaya, yang harus dinikmati oleh perempuan atas persamaan (kesetaraan dan keadilan) dengan laki-laki, terlepas dari status perkawinan mereka (Pasal 1).
- 2) Penegasan bahwa diskriminasi terhadap perempuan adalah pelanggaran hak asasi manusia.
- 3) Kewajiban untuk melindungi, memajukan dan memenuhi hak asasi perempuan (Pasal 2).
- 4) Memasukan prinsip persamaan antara perempuan dan laki-laki dalam sistem hukum.
- 5) Menegakkan perlindungan hukum terhadap perempuan dari setiap tindakan diskriminasi, melalui peradilan nasional yang kompeten dan institusi publik lainnya.
- 6) Menjamin penghapusan segala perlakuan diskriminatif terhadap perempuan oleh orang, organisasi atau perusahaan.

- 7) Mencabut semua aturan dan kebijakan dan praktek yang diskriminatif terhadap perempuan.
- 8) Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap perempuan.
- 9) Kewajiban untuk melaksanakan langkah-tindak proaktif di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, serta menciptakan lingkungan dan kondisi yang menjamin pengembangan dan kemajuan perempuan. (Pasal 3).
- 10) Kewajiban untuk melaksanakan tindakan-khusus-sementara untuk mempercepat pencapaian kesetaraan dalam perlakuan dan kesempatan bagi perempuan (Pasal 4 ayat 1) Peraturan dan tindakan khusus yang ditujukan untuk melindungi kehamilan, tidak dianggap sebagai diskriminasi (Pasal 4 ayat 2)
- 11) Kewajiban untuk menghapus pola tingkah laku sosial dan budaya berdasarkan inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin (Pasal 5 ayat 1) Penegasan bahwa kehamilan merupakan fungsi sosial dan pengasuhan anak sebagai tugas bersama laki-laki dan perempuan (Pasal 5 ayat 2).
- 12) Kewajiban untuk menghapus perdagangan perempuan dan eksploitasi prostitusi (Pasal 6) Kewajiban Negara untuk mewujudkan persamaan (kesetaraan dan keadilan) substantif antara perempuan dan laki-laki dalam bidang-bidang:
- 13) Kehidupan politik dan publik (Pasal 7).
- 14) Mewakili negara di tingkat internasional dan berpartisipasi dalam pekerjaan organisasi internasional (Pasal 8).
- 15) Memperoleh, mengubah dan mempertahankan kewarganegaraannya (Pasal 9).
- 16) Pendidikan, termasuk turut serta dalam kurikulum dan ujian yang sama, serta staf pengajar, gedung dan peralatan sekolah dan mutu yang sama (Pasal 10).

- 17) Ketenagakerjaan, termasuk bekerja sebagai hak asasi manusia, hak atas kesempatan kerja yang sama, secara bebas memilih profesi dan pekerjaan, upah yang sama termasuk tunjangan dan perlakuan yang sama sehubungan dengan pekerjaan yang sama nilainya.

Gambar 4. 1

Prinsip-prinsip CEDAW



Kehadiran konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) dalam tataran hukum internasional sejatinya telah memberikan satu pijakan bagi perjuangan kesetaraan politik bagi perempuan. Indonesia pun turut menjadi salah satu negara yang meratifikasinya melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Disusul pula dengan seperangkat peraturan perundang-undangan lainnya seperti, Undang-Undang Nomor 39

Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya); dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenants on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Untuk aturan pelaksanaan CEDAW, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.²⁴¹

Indonesia telah lama mengesahkan Undang-Undang (UU) No. 68 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan. Di dalamnya, mengatur mengenai Perwujudan Kesamaan Kedudukan (non-diskriminasi), jaminan persamaan hak memilih dan dipilih, jaminan partisipasi dalam perumusan kebijakan, kesempatan menempati posisi jabatan birokrasi, dan jaminan partisipasi dalam organisasi sosial politik. Namun, peningkatan keterwakilan perempuan terjadi setelah berlakunya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu Pasal 28 H ayat (2) yang menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”

Ketentuan UUD 1945 tersebut menjadi landasan yang kuat bagi semua golongan warga negara untuk bebas dari diskriminasi sistematis dan struktural dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk pada aspek politik khususnya bagi perempuan. Sehingga diharapkan dengan adanya ketentuan UUD 1945 serta undang-undang terkait pemilu dapat mengakomodasi norma-norma hukum yang bertujuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif. Keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia menjadi sebuah urgensi namun perlu diingat bahwa

²⁴¹ Ayu Anatasia, et.all. 2014. *Representasi Politik Perempuan*; Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender, Women Research Institute. Jakarta. hlm. 5.

disamping keurgensian tersebut masih banyak hambatan perempuan untuk duduk di parlemen itu sendiri.

Bella Azbug (1920-1998) salah satu pendiri *Women's Environment and Development Organization* (WEDO) di AS, sangat yakin akan perbedaan yang terjadi apabila perempuan mempunyai ruang politik yang sama luasnya dengan laki-laki. Ia menegaskan, perempuan akan mengubah hakikat kekuasaan, bukan kekuasaan yang akan mengubah hakikat perempuan.²⁴² Keyakinan ini tentunya harus diuji kebenarannya. Namun jika mau lebih jujur, sebenarnya perempuan memiliki ikatan kuat yang mempersatukan dirinya dengan sesama perempuan, dikarenakan pengalaman mereka sebagai perempuan di tengah masyarakat yang masih menganggap perempuan sebagai warga kelas dua.

Dampak dari keterwakilan perempuan di parlemen tidak hanya memberikan dampak positif pada kebijakan publik yang menjadi responsif gender, dalam tulisan Vicky Randall (1982) mengindikasikan bahwa jika jumlah perempuan lebih banyak dalam proses pengambilan keputusan, maka fokus kehidupan politik juga akan berubah. Dampak yang paling jelas adalah akan terjadinya perluasan scope politik ke arah masalah-masalah dan isu-isu yang semula dianggap bukan isu politik seperti kesejahteraan anak, perlindungan terhadap reproduksi perempuan, dan lainnya. Kehidupan politik akan lebih bermoral karena perempuan lebih mementingkan isu-isu *Conventional Politics* seperti ekonomi, pendidikan, perumahan, lingkungan, kesejahteraan sosial daripada Hard Politics seperti anggaran pembelian senjata, perang, nuklir, dan sebagainya. Tulisan Randall inilah yang harus kita buktikan kebenarannya, apakah di Indonesia juga demikian? andai banyak perempuan yang masuk dalam proses pengambilan keputusan politik.²⁴³

Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Demokrasi perwakilan dinilai

²⁴² Nurul Sutarti, dkk, 2008, *Menyibak Tabir Perempuan Berpolitik*, Surakarta: Yayasan Krida Paramita, hlm 5

²⁴³ Vicky Randall. 1982. *Women and Politics*. St. Martin's Press. New York. Hlm 182

merupakan kerangka paling ideal dalam mewujudkan penyelenggaraan kedaulatan rakyat secara partisipatif di dalam negara yang luas dan memiliki populasi yang tinggi, kedaulatan rakyat dan partisipasi politik memiliki keterkaitan yang erat, negara-negara demokratis cenderung berpegang pada gagasan yang berdasar pada demokrasi haruslah mengusung konsep partisipasi politik, hal ini tidak lepas dari pandangan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat sehingga guna memastikan rakyat masih memiliki kontrol atas kedaulatannya maka partisipasi rakyat atas jalannya demokrasi haruslah terjamin. Partisipasi politik dalam demokrasi perwakilan merupakan dilaksanakan melalui kegiatan bersama dalam menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan rakyat itu sendiri dan untuk menentukan wakil-wakil yang akan mewakili kepentingan rakyat serta menentukan pemegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya. Partisipasi politik merupakan suatu pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat.²⁴⁴ Semangat kedaulatan inilah yang disadari oleh pendiri bangsa untuk membentuk dasar demokrasi perwakilan, yang dibentuk di dalam sila ke-4 Pancasila yang merupakan basis nilai utama dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

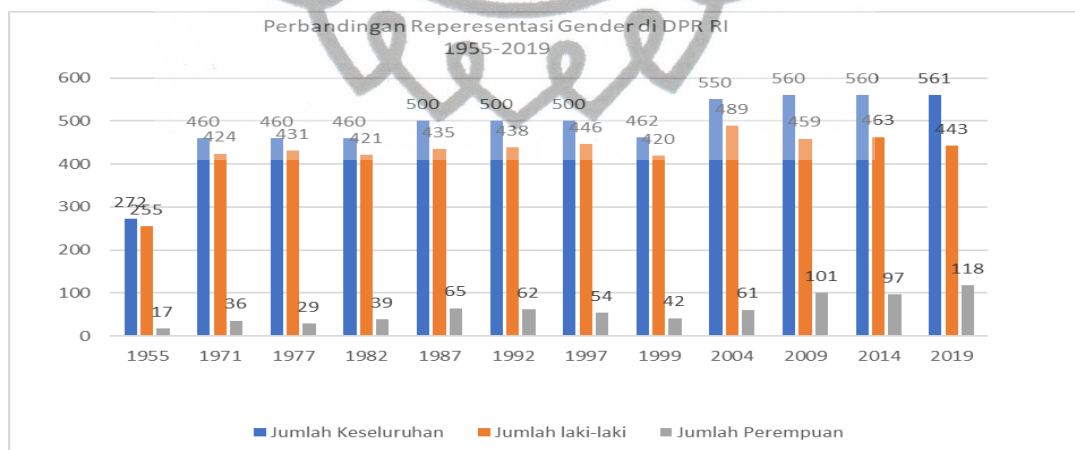
Di masa kini, langkah mengaitkan demokrasi dengan kesejajaran gender merupakan prinsip yang sudah diterima secara luas. Salah satu kredo penting dari tiap kerangka kerja demokrasi adalah prinsip hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak-hak politik bagi laki-laki dan perempuan. Pengembangan setiap agenda politik yang tidak memasukkan unsur perspektif, pandangan dan pengalaman dari pihak-pihak yang akan terkena dampak agenda tersebut kini tidak lagi dapat diterima. Namun, lepas dari segala daya upaya yang dirintis selama sekian abad oleh tokoh-tokoh perempuan terkemuka dan beberapa laki-laki pula pengakuan dan pelaksanaan hak-hak politik dan sosial-ekonomi antara laki-laki dan perempuan masih saja belum seimbang. Kaum perempuan adalah separuh

²⁴⁴Miriam Budiarjo, 1981, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah bunga rampai*, Jakarta, PT. Gramedia, Hlm. 13

populasi dunia, 50 persen dari total tenaga kerja, namun mereka juga adalah sekitar satu milyar manusia yang hidup dalam belenggu kemiskinan. Pengambilan keputusan dan penyusunan prioritas tetap saja berada di tangan kaum laki-laki.²⁴⁵

Namun, fenomena yang terjadi di lapangan menunjukkan masih terjadi ketimpangan gender dalam politik. Hambatan yang dihadapi perempuan dalam berpolitik tercerminkan dalam representasi perempuan yang duduk di lembaga perwakilan, rendahnya jumlah perempuan yang menjadi wakil politik seperti lembaga DPR dan DPD yang merupakan institusi perwakilan politik dan perwakilan fungsional, DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dengan basis keterwakilan politik merupakan lembaga strategis dalam mengambil keputusan publik, namun hambatan politik yang dihadapi perempuan memberikan kesulitan tersendiri bagi keterpilihan perempuan dalam pemilihan umum, hal ini tergambarkan dari diagram berikut:

Gambar 4. 2.



Sumber: Anna Marget, et.al, Menyual Data Reperesentasi Perempuan di Lima Ranah, Cakra Wikara, Depok, 2018

Jumlah anggota perempuan yang menjadi wakil rakyat di DPR RI mengalami perubahan yang dinamis sepanjang periode kekuasaan. Pada periode Orde Lama di tahun 1955 menunjukkan rendahnya keterwakilan perempuan di DPR hanya pada angka 6,25% yang artinya bahkan tidak

²⁴⁵ Julie Ballington. 2002. *Pengantar dalam Buku Perempuan di Parlemen; Bukan Sekedar Jumlah*. IDEA. Stockholm, Sweden, hlm. 12.

menembus angka 10% dari total jumlah anggota DPR. Memasuki periode Orde Baru angka keterpilihan perempuan di DPR meningkat dibanding Orde Lama, meskipun tidak signifikan meningkatkan keterpilihan karena masih belum menembuh 10%. Barulah pada tahun 1987-1997 keterpilihan perempuan mampu menembus angka 10%, bahkan pada tahun 1987 tertinggi yakni mencapai 13% dari seluruh anggota DPR RI.

Tumbangnya Orde Baru dan memasuki era Reformasi yang berbasis semangat demokratisasi terdapat harapan peningkatan dalam keterwakilan perempuan di DPR. Meskipun di awal pemilihan umum pada awal era reformasi pada tahun 1999 terdapat penurunan keterwakilan perempuan di DPR hingga ke prosentase 9% dari seluruh anggota DPR satu angka dibawah pemilihan umum tahun 1997 ketika rezim Orde Baru masih berkuasa yakni pada prosentase 10%, namun angka ini secara konsisten terus meningkat dalam pemilihan umum menjadi 11% pada tahun 2004 dan 17,86% pada tahun 2009.

Selanjutnya meskipun sempat mengalami penurunan pada pemilihan umum tahun 2014 yakni pada presentase 17,32%, akan tetapi pada pemilihan umum tahun 2019 terjadi kenaikan keterwakilan perempuan yakni 21% tertinggi sepanjang sejarah Indonesia. Namun demikian, keterwakilan perempuan di DPR masih belum mencapai 30% yaitu presentase keterwakilan perempuan yang dinilai sebagai batas minimum atas keterwakilan perempuan di parlemen menurut BFPA (Beijing Platform for Action) 1995 untuk mengakomodir kepentingan perempuan di parlemen dalam mengambil kebijakan publik.

DPR sebagai lembaga yang di-design sebagai lembaga yang menghimpun representasi politik (*political representation*) sangat erat kaitannya dengan partai politik, hal ini tidak lepas dari pandangan kepentingan masyarakat diintegrasikan ke dalam pandangan-pandangan politik, dimana pandangan-pandangan politik ini diwakili oleh partai politik sebagai institusi yang mewakili pandangan politik yang dianut oleh anggota suatu masyarakat, partai politik memiliki peran sentral dalam

pemilihan umum karena perannya sebagai peserta pemilihan umum, hal ini merupakan amanah konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Peran sentralnya sebagai peserta pemilihan umum juga memiliki peran sentral dalam menentukan keterpilihan perempuan untuk duduk sebagai anggota DPR, perolehan kursi anggota DPR perempuan dan persentase dengan perolehan kursi partai politik adalah sebagai berikut:

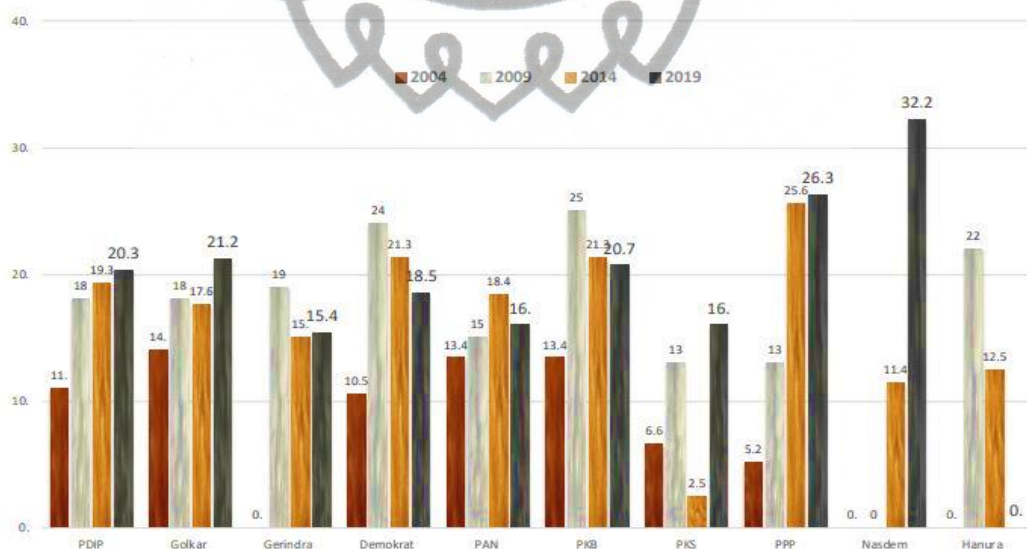
Gambar 4.3

Sumber: Pusat Kajian Politik LP2SP FISIP UI, Analisis Perolehan Kursi DPR RI

Pemilu 2019: Kekerabatan dan Klientelisme dalam Keterwakilan Politik

Presentase keterwakilan perempuan di dalam perolehan kursi anggota DPR RI sepanjang tahun 2004-2019 menunjukkan dinamika yang

PERBANDINGAN PEROLEHAN KURSI CALEG PEREMPUAN TERPILIH (PEMILU 2004-2019)



terlihat random meskipun menunjukkan trend global yang menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan diberbagai partai. Hal ini tercermin dari keterwakilan anggota DPR perempuan di partai Nasdem pada tahun 2019 menunjukkan peningkatan yang signifikan melampaui 30%, namun di sisi lain terjadi pula penurunan keterwakilan perempuan di beberapa

partai, PKS bahkan pernah menyentuh titik terendah perwakilan perempuan dalam pemilihan umum 2014 yang hanya terdapat 2,5% dari seluruh anggota DPR dari PKS. Partai-partai berhaluan nasionalis atau islam moderat seperti PDIP, Golkar, PPP, dan Nasdem menunjukkan konsistensi peningkatan perwakilan perempuan sejak pemilu 2004 hingga 2019. Sementara tren penurunan keterwakilan perempuan didominasi partai Islam walau tidak menutup kemungkinan partai nasionalis mengalami penurunan suara seperti partai PKS, Gerindra, Demokrat, PAN, PKB, dan Hanura. Penurunan dan kenaikan keterwakilan perempuan di partai nasionalis atau partai berbasis agama menunjukkan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara ideologi partai dan semangat meningkatkan keterwakilan perempuan, hal ini justru menunjukkan bahwa partai disparitas keterwakilan perempuan dan laki-laki dalam sebuah fraksi di DPR menunjukkan keberadaan perempuan di dalam partai politik masih belum mampu merepresentasikan secara layak.

Jumlah perempuan yang duduk menjadi anggota DPR RI menunjukkan jumlah yang tidak proporsional untuk mewakili kepentingan perempuan di parlemen. Rendahnya jumlah anggota DPR RI tidak lepas dari pemilihan anggota DPR RI yang menganut konsep keterpilihan ditentukan berdasarkan suara terbanyak yang membawa paradigma persaingan bebas. Dianutnya konsep keterpilihan dengan suara terbanyak tersebut mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang telah membatalkan berlakunya Pasal 214 Huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur penentuan calon anggota legislatif (caleg) berdasarkan nomor urut menjadi berdasarkan suara terbanyak.

Putusan MK tersebut memiliki berbagai dampak, selain kepada sistem yang terdapat pada pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, juga kepada sistem keterwakilan perempuan. Dampaknya kepada sistem keterwakilan perempuan, dikarenakan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 merupakan landasan yuridis yang dapat dijadikan untuk menyusun

penempatan caleg sebagaimana yang telah disepakati oleh setiap parpol peserta pemilu. Dalam daftar itu penempatan caleg perempuan tentunya dilakukan dengan sistem zipper atau zig-zag method. Penempatan Caleg perempuan disusun 1 diantara 3 nama, mulai dari nomor urut terkecil hingga nomor urut besar atau bawah. Namun, dengan dikeluarkannya Putusan MK tersebut maka sistem zipper sebagai upaya pemberdayaan politik perempuan melalui affirmative action menjadi tidak efektif. Karena tanpa melalui *system zipper*, kemungkinan caleg perempuan untuk terpilih menjadi anggota legislatif menjadi sangat kecil. Melalui Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, posisi para caleg perempuan ditempatkan pada nomor-nomor yang relatif sama dengan para caleg pria, sehingga kemungkinannya masih lebih besar untuk menjadi terpilih. Namun dengan sistem proporsional murni setelah Putusan Mahkamah Konstitusi, para caleg perempuan harus berjuang lebih ekstra, sama dengan para caleg lainnya, karena yang dibutuhkan pada sistem pemilu ini adalah setiap caleg berusaha untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya dari konstituennya.²⁴⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan perolehan suara calon legislatif menurut prinsip “suara terbanyak” juga berakibat pada persaingan bebas di tengah iklim politik yang patriarki dinilai menghambat peningkatan keterwakilan perempuan. Putusan ini mengakibatkan agenda affirmative action terhambat. Hal ini disebabkan putusan MK tersebut mengharuskan perempuan berhadapan dengan laki-laki tanpa adanya instrumen hukum dan upaya politik perempuan dalam memberi insentif atau setidaknya mendorong perempuan dapat memperjuangkan agenda keterwakilan politik perempuan melampaui presentase 30% yang dinilai sudah mampu mewakili kepentingan perempuan (*affirmative action*).²⁴⁷

Rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen di Indonesia dinilai memberikan batasan bagi kepentingan perempuan dalam

²⁴⁶ Nur Asikin Thalib. 2014. “Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji materiil pasal 214 UU No.10 Tahun 2008)”. *Jurnal Cita Hukum*. Vol. II No. 2. Hlm. 242.

²⁴⁷ Ibid. Hlm. 246

menyalurkan kepentingannya dalam menentukan kebijakan publik. Hal ini tidak lepas dari wakil politik yang ditunjuk dalam institusi perwakilan seperti DPR akan membawa berbagai gagasan atau pemikiran dari orang-orang yang diwakilinya. Hal ini menjadikan anggota lebih sering mengutamakan gagasan komunitas tertentu yang lekat dengan identitas dirinya, termasuk jenis kelamin. Hal ini berdampak pada dirugikannya kelompok-kelompok minoritas seperti perempuan yang memiliki angka keterwakilan yang rendah di lembaga perwakilan.²⁴⁸

Tanpa keterwakilan yang layak maka partisipasi perempuan akan sangat terbatas dalam mengambil keputusan bagi kepentingan perempuan. Dalam gilirannya, kepentingan perempuan justru akan semakin terpinggirkan dalam wacana penentuan kebijakan publik. Hal ini disebabkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan akan sangat menentukan bagaimana kepentingan perempuan itu sendiri dapat diakomodir dalam kebijakan publik yang akan diambil. Keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan dapat dicapai, salah satunya adalah dengan masuknya perempuan ke institusi politik, yakni partai politik (Parpol) yang kemudian dapat mengantarkan perempuan masuk ke institusi legislatif (parlemen). Keterlibatan perempuan dalam badan legislatif tersebut, akan memberikan warna dan bargaining positions bagi posisi perempuan dalam masyarakat dengan cara mengeluarkan kebijakan yang menyangkut pemberdayaan perempuan.²⁴⁹

Rendahnya keterlibatan perempuan di dalam proses politik, khususnya dalam hal pembuatan kebijakan publik, merupakan potret konkret yang terjadi dalam tingkat masyarakat. Sementara itu, perempuan yang melakukan fungsi perwakilan politik seringkali masih belum memadai dalam melawan ancaman diskriminasi dan marginalisasi

²⁴⁸ Aisah Putri Budiatri. 2011. "Bayang-bayang Afirmasi Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia". *Jurnal Studi Politik* Vol. 1 No.2. Hlm. 99.

²⁴⁹ Umaimad Wahid, Aliansi Jaringan dalam Proses Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Perempuan, *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Vol. 10, No. 1, Januari 2012, Hlm. 70

perempuan. Selain itu, rendahnya angka keterwakilan perempuan dalam parlemen juga dipengaruhi oleh rendahnya komitmen negara untuk menjalankan aksi afirmasi, khususnya dalam proses pemilihan umum. Aksi afirmasi merupakan elemen penting untuk meningkatkan kursi perempuan di parlemen. Hal ini dibuktikan oleh kisah sukses dari negara-negara yang telah berhasil memasukkan setidaknya 30% perempuan ke dalam parlemen.²⁵⁰

Aksi afirmasi telah terbukti menjadi cara efektif untuk meningkatkan angka keterwakilan perempuan di parlemen. Hal itu ditandai dengan terpenuhinya representasi perempuan minimal 30% dalam lembaga legislatif di beberapa negara berkat dilakukannya aksi tersebut. 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, lalu secara berturut-turut diikuti Andorra (53.6%) di posisi kedua dan Swedia (45%) di posisi ketiga. Sementara Indonesia hanya berada pada posisi ke-64 dengan keterwakilan perempuan 18%.²⁵¹ Lima negara yang memiliki keterwakilan perempuan dalam parlemen terbanyak di dunia, seluruhnya telah menerapkan aksi afirmasi. Sementara itu, dari 26 negara yang memenuhi minimal 30% keterwakilan perempuan di parlemen, hanya terdapat 4 negara yang tidak memberlakukan aksi afirmasi.

Pertumbuhan perwakilan perempuan di parlemen-parlemen di Asia lebih lambat daripada wilayah lain di dunia, dengan pertumbuhan hanya 5,3 poin dari 13,2% pada 1995 menjadi 18,5% pada 2015. Sementara pada periode yang sama di Amerika meningkat 13,7% (dari 12,7% menjadi 26,4%), Afrika Sub-Sahara memperoleh kenaikan 12,5% (dari 9,8%

²⁵⁰ Aisah Putri Budiatri, op.cit, hlm 97

²⁵¹ Aisah Putri Budiarti, ibid, hlm 103

menjadi 22,3%), negara-negara Arab melonjak 11,8% (dari 4,3% menjadi 16,1%), dan di dunia rata-ratanya peningkatan sebesar 10,8 poin.²⁵²

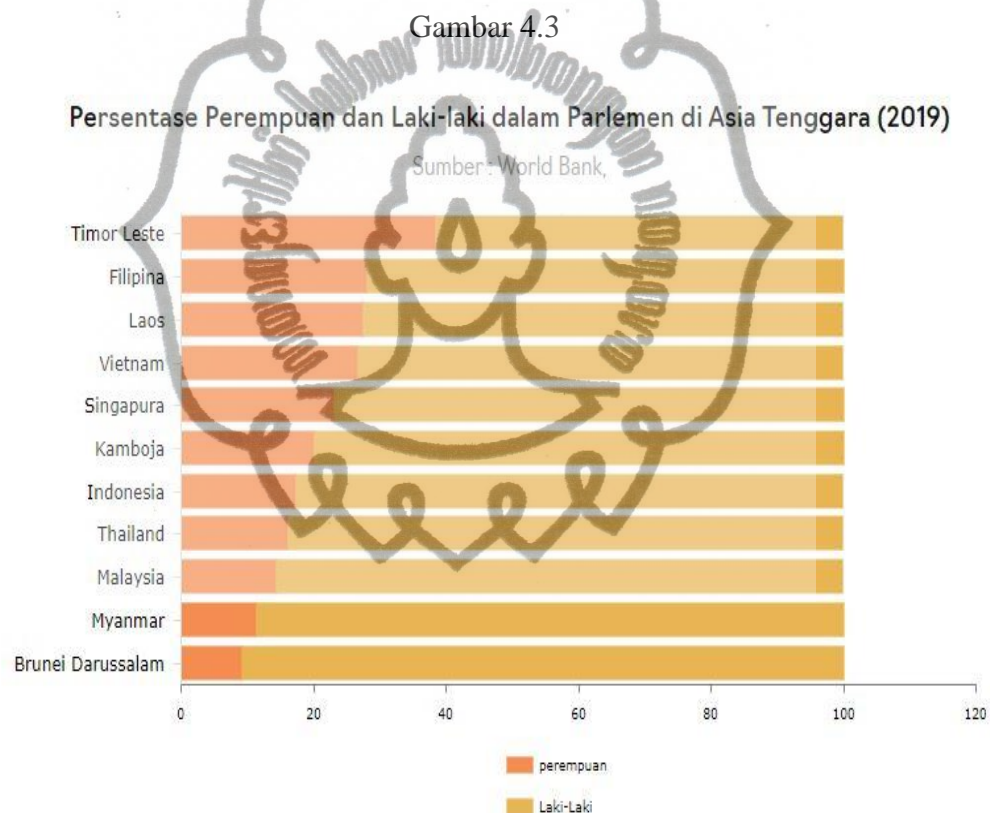
Sebagaimana yang terjadi di Korea Selatan. Rasio populasi antara perempuan dan laki-laki di Indonesia adalah 1:1. Dengan nalar yang sederhana, perempuan sepatutnya mendapatkan ruang kesempatan yang sama untuk terlibat dalam politik dan menjadi wakil bagi kaumnya. Dikutip dari laporan IPU 2014, rasio perempuan terhadap laki-laki yang menjadi anggota parlemen Indonesia dan Korea Selatan masih di bawah rata-rata dunia 21.7% - dimana 35.728 anggota parlemen adalah laki-laki sementara perempuan hanya 9.891 orang. Indonesia berada pada ranking 82, dengan rasio representasi perempuan 18,6% sedangkan Korea berada pada urutan 91 dengan 15.7%. Indonesia dan Korea memiliki tingkat keterwakilan perempuan di parlemen yang relatif tidak jauh berbeda, namun tingkat pembangunan manusia (HDI) Korea jauh melampaui Indonesia. Keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia dan Korea dihambat oleh faktor-faktor yang relatif sama, antara lain pandangan patriarki yang sangat mengakar dalam budaya Asia dan sistem rekrutmen calon anggota parlemen yang dilakukan oleh partai politik. Di sisi lain, sistem pemilihan di Indonesia dan Korea berbeda dalam hal kampanye. Di Indonesia, perempuan dan laki-laki yang ingin menjadi anggota dewan harus menanggung sebagian besar biaya berkampanye. Di Korea, biaya kampanye dikeluarkan oleh partai dan diatur dengan pengawasan internal serta eksternal yang ketat.²⁵³

Selain itu, di Asia Tenggara, Timor Leste merupakan negara dengan anggota parlemen perempuan terbanyak di Asia Tenggara, yakni 38.5% pada tahun 2019. Persentase tersebut jauh di atas negara-negara lainnya,

²⁵²Ella S. Prihatini, 2019, theconversation.com, “Tak ada ‘solusi tunggal’ untuk meningkatkan representasi politik perempuan di Asia”, <https://theconversation.com/tak-ada-solusi-tunggal-untuk-meningkatkan-representasi-politik-perempuan-di-asia-109086>, diakses pada 1 Mei 2020, 12.25 WIB

²⁵³ Ella Syafputri. 2014. “Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Komparasi Indonesia dan Korea Selatan”, *Indonesian Journal of International Studies (IJIS)*, Vol. 1, No. 2, Desember 214, hlm 166-172

seperti Filipina (28%), Laos (27.5%), dan Vietnam (26.7%). Sementara itu, Indonesia berada di peringkat tujuh dengan proporsi perempuan di parlemen sebesar 17.4%. Adapun DPR periode 2019-2024 diketuai oleh seorang perempuan, Puan Maharani, dengan jumlah anggota 575 orang. Myanmar dan Brunei Darussalam memiliki anggota parlemen paling sedikit dalam kawasan ini. Pada 2019, persentasenya masing-masing baru mencapai 11.3% dan 9.1%.²⁵⁴



Sumber: Katadata.co.id, Bagaimana Representasi Perempuan dalam Parlemen di Asia Tenggara?

Timor Leste sebagai negara Asia Tenggara dengan presentase keterwakilan perempuan tertinggi menunjukkan beberapa dampak positif pada kehidupan masyarakat di Timor Leste. Salah satu dampak positif

²⁵⁴ Andrea Lidwina, 2020, katadata.co.id, Bagaimana Representasi Perempuan dalam Parlemen di Asia Tenggara?, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/03/09/bagaimana-representasi-perempuan-dalam-parlemen-di-asia-tenggara#>, diakses pada Rabu, 29 April 2020, 11.55 WIB

tersebut adalah penerbitan Undang-Undang Kekerasan Domestik di Timor Leste yang mengubah posisi perempuan dan anak di hadapan hukum. Mereka yang sebelumnya mengunci rapat kasus kekerasan rumah tangga, kini mulai menganggap kasus tersebut bukan sebatas urusan privat. UU lain untuk pengarusutamaan gender juga diusahakan. Namun, perubahan positif di Negeri Matahari Terbit bukan kerja semalam, melainkan upaya menahun yang diperjuangkan para perempuan, baik yang berada di luar maupun di dalam parlemen. Kelompok pemberdayaan perempuan di Timor Leste terdiri dari 38 organisasi perempuan di Timor Leste. Pada tahun 2001, kelompok pemberdayaan perempuan ini melakukan Kongres Perempuan pertama yang digelar di Dili dan menyepakati pembentukan Kementerian Perempuan. Setelah itu, mereka menginginkan porsi yang lebih besar dari keterwakilan perempuan di parlemen hingga 30 persen, serta pengesahan Undang-Undang Anti Kekerasan Domestik. Selain menerbitkan UU Kekerasan Domestik yang berhasil mengubah kultur masyarakat Timor, para perempuan di parlemen Timor Leste juga berhasil menggolkan UU Pemilihan Parlemen pada 2012. UU ini memberikan peluang lebih lebar bagi perempuan yang hendak duduk di kursi dewan. Sebab partai wajib mengusung satu perempuan di antara tiga kandidat. Dengan cara itu, jumlah perempuan yang duduk di parlemen meningkat hingga 39 persen dari sebelumnya yang hanya 27 persen.²⁵⁵

Perbandingan lain yang dapat dijadikan sebagai bahan kajian terkait keterwakilan perempuan dalam parlemen adalah perbandingan tentang sistem pemilu di tiap negara. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dalam situsnya sudah memetakan pilihan sistem pemilu menyerta capaian persentase keterwakilan perempuan di parlemenn dari banyak negara. Daftar ini tidak menyertakan negara yang capaiannya lebih karena penerapan afirmasi berupa kuota kursi (reversed seat). Total ada 57 negara yang masuk daftar pengguna afirmasi

²⁵⁵ Debora Blandina Sinambela, 2019, jaring.id, "Suara Nyaring Perempuan Parlemen Timor Leste", <https://jaring.id/berita/politik/suara-nyaring-perempuan-parlemen-timor-leste/>, diakses pada 2 Mei 2020, 12.35 WIB

perempuan melalui sistem pemilu. Persentase keterwakilan perempuan tertinggi dicapai Bolivia dengan 53,08 persen dari 130 kursi DPR (house of representative). Sedangkan yang terendah adalah Kepulauan Solomon, dengan 6,1 persen dari 49 kursi. Dan rata-rata persentase keterwakilan perempuan dari 57 negara ini adalah 27 persen. Selama ini, angka 30 persen dianggap sebagai jumlah minimal keterwakilan perempuan yang representatif secara jumlah. Karena sebagaimana diketahui, untuk mengesahkan undang-undang dibutuhkan 50%+1 anggota dewan. Setidaknya jumlah 30 persen perempuan dari total kursi DPR bisa mempertahankan dan mempengaruhi agenda perempuan dari suatu undang-undang. Merujuk empat pembagian sistem pemilu internasional IDEA, hanya ada tiga pilihan sistem pemilu yang membuat 18 negara mencapai 30 persen lebih keterwakilan perempuan. Pertama sistem pluralitas/mayoritas. Kedua, sistem proporsional representasi (PR). Ketiga, sistem campuran (mixed).²⁵⁶

Tabel 4.1.

DPR Negara dengan Capaian Keterwakilan Perempuan dan Pilihan Sistem
Pemilunya

Rank	Country	Women's Representati on	House of Representative Seat	Election System
1	Bolivia	53.08%	130	Mixed
2	Mexico	48.20%	500	Mixed
3	Nicaragua	47.25%	91	List PR

²⁵⁶ Usep Hasan Sadikin, 2020, rumahpemilu.org, <https://rumahpemilu.org/sistem-pemilu-apa-yang-lebih-signifikan-meningkatkan-keterwakilan-perempuan/>, diakses pada Rabu, 29 April 2020, 13.47 WIB

4	Costa Rica	45.61%	57	List PR
5	Spain	44.00%	350	List PR
6	Senegal	43.03%	165	Mixed
7	Argentina	40.86%	257	List PR
8	Belgium	40.67%	150	List PR
9	North Macedonia	40.00%	120	List PR
10	Portugal	40.00%	230	List PR
11	France	39.51%	577	Plurality/Majority
12	Ecuador	39.42%	137	List PR
13	Timor-Leste	38.46%	65	List PR
14	Serbia	37.65%	247	List PR
15	Italy	35.71%	630	Mixed
16	El Salvador	33.33%	84	List PR
17	Uzbekistan	32.00%	150	Plurality/Majority
18	San Marino	31.67%	60	List PR

Sumber: Usep Hasan Sadikin, rumahpemilu.org

Dari daftar itu, hanya ada dua negara yang memilih sistem pemilu pluralitas/mayoritas, yaitu Perancis dan Uzbekistan. Lalu, ada empat negara yang memilih sistem pemilu campuran, yaitu Bolivia, Meksiko, Senegal, dan Italia. 12 negara sisanya, memilih sistem pemilu proporsional (List PR). Fakta tersebut sesuai dengan sifat konsekuensi dari sistem pemilu. Sistem pemilu pluralitas/majoritas punya sifat konsekuensi yang cenderung *menyingkirkan* kemajemukan politik (partai politik minoritas,

kelompok marjinal, perempuan, dan lainnya). Sebaliknya, sistem pemilu proporsional cenderung menerima kemajemukan sehingga sistem ini sesuai dipilih untuk kebutuhan peningkatan keterwakilan perempuan.

Sifat konsekuensi sistem pemilu proporsional yang lebih ramah terhadap kemajemukan tampaknya sudah menjadi kesadaran global. International IDEA menyimpulkan, dari 1990 sampai 2010, banyak negara mengutak-atik varian sistem pemilu seperti besaran daerah pemilihan untuk lebih representatif. Setidaknya ada 27 negara yang mengubah sistem pemilunya secara signifikan. Tren perubahan sistem pemilu negara-negara ini adalah dari pluralitas/mayoritas ke sistem pemilu proporsional. Tampaknya, sifat representatif hasil pemilu lebih dibutuhkan untuk dikuatkan dibanding sifat efektivitasnya. Dari semua negara yang memilih sistem pemilu proporsional, berikut merupakan tabel perbandingan sistem pemilu proporsional yang paling banyak dipilih dari negara mencapai keterwakilan perempuan lebih dari 30 persen:

Tabel 4. 2.

Perbandingan Persentase Keterwakilan Perempuan Negara Bersistem Pemilu Proporsional dengan Varian Daftar Tertutup/Terbuka

Rank	Country	Women's Representation	House of Representative Seat	Election System
1	Bolivia	53.08%	130	Mixed
2	Mexico	48.20%	500	Mixed
3	Nicaragua	47.25%	91	List PR
4	Costa Rica	45.61%	57	List PR
5	Spain	44.00%	350	List PR
6	Senegal	43.03%	165	Mixed
7	Argentina	40.86%	257	List PR

8	Belgium	40.67%	150	List PR
9	North Macedonia	40.00%	120	List PR
10	Portugal	40.00%	230	List PR
11	France	39.51%	577	Plurality/ Majority
12	Ecuador	39.42%	137	List PR
13	Timor-Leste	38.46%	65	List PR
14	Serbia	37.65%	247	List PR
15	Italy	35.71%	630	Mixed
16	El Salvador	33.33%	84	List PR
17	Uzbekistan	32.00%	150	Plurality/ Majority
18	San Marino	31.67%	60	List PR

Sumber: Usep Hasan Sadikin, rumahpemilu.org

Dari 12 negara yang memilih sistem pemilu proporsional, ada empat negara yang memilih varian daftar terbuka untuk mencapai keterwakilan perempuan lebih dari 30 persen, yaitu: Belgia, Ekuador, El Salvador, dan San Marino. Delapan negara sisanya, memilih varian daftar tertutup yaitu: Nikaragua, Kosta Rika, Spanyol, Argentina, Makedonia Utara, Portugal, Timor-Leste, dan Serbia. Hal yang perlu disadari, dari capaian persentase keterwakilan perempuan melalui sistem pemilu dan variannya tersebut menyertakan aspek lainnya. Ada empat negara yang menerapkan afirmasi perempuan melalui jaminan konstitusi, yaitu: Meksiko, Argentina, Perancis, Ekuador, Serbia, dan Italia. Kemudian, ada sembilan negara punya kondisi demokratisasi kelembagaan partai politik yang baik. Kebebasan pembentukan partai politik dan kepesertaannya di pemilu,

membuat negara-negara ini punya iklim kontestasi partai politik yang kompetitif, termasuk dalam hal afirmasi perempuan. Banyak partai politik di negara ini yang berinisiatif menambah afirmasi perempuan internal partai politik, baik pada tahap pendidikan/kaderisasi, pencalonan, kampanye, atau keterpilihan. Negara-negara ini adalah Bolivia, Meksiko, Nikaragua, Kosta Rika, Spanyol, Argentina, Perancis, Italia, dan El Salvador.

Di samping fenomena rendahnya keterwakilan perempuan dalam parlemen di Indonesia, terdapat fenomena lain yang harus menjadi perhatian juga. Fenomena tersebut ialah peningkatan jumlah perempuan di kursi parlemen tetapi tidak diimbangi dengan kinerja para legislator perempuan, terutama dalam hal memperjuangkan isu kesetaraan gender. Sampai dengan akhir masa jabatannya periode 2009-2014-pun, anggota perempuan di parlemen belum juga memberi kontribusi yang cukup signifikan. Hal ini terbukti masih adanya beberapa Undang-Undang yang tidak memiliki perspektif gender, seperti UU Perkawinan, UU KUHP dan UU KUHAP tidak tersentuh untuk direvisi, bahkan mereka belum bisa dan cenderung diam dalam memperjuangkan Undang-Undang kesetaraan gender, demikian juga ketika melihat dan mengetahui adanya 207 Perda diskriminatif terhadap perempuan, keadaan ini semakin diperparah dan parlemen perempuan semakin terpuruk dengan adanya beberapa anggota perempuan yang ada di parlemen kemudian justru tersangkut kasus-kasus korupsi.²⁵⁷

Kualitas anggota legislatif perempuan yang masih berada di bawah standart tidaklah sedikit. Rentang pengalaman, komunikasi, daya jelajah dail dan training yang masih sangat terbatas, adalah salah satu alasannya. Alasan lain terkait dengan masih lemahnya kemampuan para anggota legislatif perempuan karena sebagian besar mereka berasal dari kalangan elit yang sama sekali tidak memiliki “interest” untuk terjun di arena

²⁵⁷ V. Hadiyono. 2015. “Memaknai Perempuan dalam Kursi Parlemen.” *Jurnal Kisi Hukum*, Vol. 14 No. 1. Hlm. 14

politik. Fenomena ini terjadi mulai dari pusat hingga daerah. Ironisnya, para perempuan tersebut hanya menjadi alat, kepanjangan tangan kekuasaan laki-laki untuk memanipulasi sistem dan menjarah kekuasaan.²⁵⁸

B. Kebutuhan terhadap Keadilan Representasi Gender dalam Parlemen di Indonesia

Keadilan merupakan nilai yang menjadi fundamental moral bagi setiap orang. Keadilan merupakan sebuah sifat yang ada dalam diri manusia sebagai ungkapan atau ekspresi yang mempengaruhi di sekitarnya dalam tindakan dan karakter yang melekat kepada masing-masing individu manusia, sehingga keberadaannya ditentukan oleh penataan yang dilakukan dan pengendalian yang merupakan sebuah kunci tindakan yang akan diputuskan. Hal itu juga berkaitan dengan emosi setiap manusia dalam melakukan sebuah konsepsi keadilan dengan sifat yang melekat, sehingga dorongan dan situasi serta kondisi lingkungan juga mempengaruhi proses keadilan itu sendiri. Pandangan itu memberikan sebuah pengetahuan tentang makna substansi dari jiwa manusia yang terdesiminasikan oleh keadaan lingkungannya dengan cara-cara yang wajar sebagai manusia dengan segala kodrat yang melekat di dalamnya.²⁵⁹

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang luas, bahkan pada suatu titik dapat bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Ukuran keadilan sebenarnya menjangkau wilayah yang ideal atau berada dalam wilayah cita dikarenakan berada dalam wilayah makna filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam. Keadilan merupakan salah satu materi atau forma yang menjadi objek filsafat. Dalam kajian filsafat, keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal kemunculan filsafat Yunani. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum,

²⁵⁸ Ibid. Hlm. 17

²⁵⁹ Hayat. 2015. "Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teores dalam Konsep Demokrasi". *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2 No 2. Hlm. 392.

sampai pada keadilan sosial. Banyak orang yang berpikir bahwa bertindak adil dan tidak adil tergantung pada kekuatan dan kekuasaan yang dimiliki; terlihat mudah, namun tentu saja tidak begitu halnya penerapannya dalam kehidupan manusia.²⁶⁰

Keadilan sebagai sebuah gagasan atau realitas absolut dan mengasumsikan bahwa pengetahuan dan pemahaman tentangnya hanya didapatkan secara parsial dan melalui upaya filosofis yang sangat sulit. Atau orang dapat menganggap keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum. Jika begitu, orang dapat mendefinisikan keadilan dalam satu pengertian atau pengertian lain dari pandangan ini. Implikasi dari hal ini diskursus tentang keadilan begitu panjang dalam lintasan sejarah filsafat hukum. Teori-teori hukum alam sejak Sokrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori hukum alam mengutamakan “the search for justice”.²⁶¹

Keadilan bukan hanya berkaitan dengan nilai abstrak yang berjalan dalam ruang-ruang filsafat, hukum juga diwujudkan dalam institusi-institusi konkrit yang bekerja dalam mewujudkan nilai yang diadopsi oleh seluruh manusia, salah satu institusi tersebut adalah hukum, keadilan merupakan tema pokok dalam filsafat hukum, mengingat tujuan hukum adalah keadilan. Memahami pengertian keadilan secara garis besar memang tidak sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang hal itu. Namun untuk memahami makna keadilan secara filosofis, tidak mudah karena membutuhkan perenungan serius sampai pada hakikat yang paling dalam.²⁶²

Keadilan secara umum diartikan “memberikan sesuatu sesuai dengan haknya”, Keadilan secara umum dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis

²⁶⁰ Bahder Johan Nasution. 2016. “Kajian Filosofis Tentang Keadilan Dan Hukum (Dari Pemikiran Klasik Hingga Modern)”. *Jurnal Al-Ihkam*, Vol.11 No.2. Hlm. 249

²⁶¹ Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius, Hlm. 196.

²⁶² Angkasa, 2010. *Filsafat Hukum*. Universitas Jenderal Soedirman. Purwokerto. Hlm 105.

keadilan yakni keadilan formal (keadilan yuridis) dan keadilan material (keadilan substantif). Keadilan formal melibatkan standar keadilan prosedural yang diarahkan kepada fairness dan akurasi dalam penerapan aturan-aturan tersebut. Intinya, bahwa setiap orang harus diperlakukan berdasarkan aturan yang sama secara setara. Sementara itu, keadilan material sangat terkait dengan identifikasi kriteria distribusi (misalnya: hak, kewajiban, kebutuhan, atau pilihan), sebagai konsepsi keadilan yang saling bersaing. Keadilan material sering dikaitkan dengan keadilan sosial.²⁶³

Keadilan sebagai basis nilai fundamental memiliki peran sentral dalam peradaban manusia, keadilan mengarah pada penilaian kelayakan suatu tindakan, keadilan juga memberikan sumbangan atas pandangan modern dan kehadiran institusi-institusi formal dalam mengaktualisasi keadilan dalam tindakan-tindakan nyata, namun keadilan tidaklah sedangkai kebijakan populis yang disukai semua orang atau menjadi nilai universal karena digunakan sebagai retorika oleh politisi. Kehadiran keadilan memberikan tata nilai bagi manusia untuk menciptakan sebuah kondisi ideal bagi tiap-tiap orang untuk merasakan proporsionalitas kedudukan yang layak, berbeda dengan nilai-nilai lain yang umumnya lahir dari pengalaman kolektif suatu komunitas, keadilan dinilai sebagai nilai kodrati yang lahir bersamaan dengan kehadiran manusia itu sendiri, sebagai moral psikologi yang tidak terikat oleh nilai moral yang dibatasi oleh suatu kebudayaan atau kosmologi suatu komunitas. Keadilan hadir sebagai etika yang otonom, meskipun pada akhirnya keadilan tidak berlaku secara universal sebagai keadilan yang sama, melainkan menjelma dan menyesuaikan diri ke dalam nilai keadilan yang sesuai dengan standar moral dan nilai etik komunitas sendiri, meskipun demikian reduksi kebudayaan tidak membuat keadilan menghilang,

²⁶³ William Outhwaite, *Ensiklopedia Pemikiran Sosial Modern*, Jakarta: Kencana, Hlm, 417.

melainkan menjelma menjadi nilai partikular yang disesuaikan dengan kebutuhan komunitas.²⁶⁴

Keadilan bukan hanya memiliki dimensi universal, tetapi juga dimensi particular. Keadilan berlaku dan memiliki nilai bagi suatu masyarakat tertentu dan berlaku secara kolektif menjadi titik tolak ukur nilai keadilan bagi suatu masyarakat. Keadilan sebagai prinsip dasar dalam hukum tidak dapat diabaikan begitu saja dalam praktiknya. Menjadi orang adil itu tidak mudah begitu juga tidak sulit, asalkan dalam diri individu mengikat jiwanya untuk berperilaku adil. Karena, pada dasarnya keadilan itu kembali kepada orang yang melakukan proses peradilan kepada orang yang diadili. Artinya, tidak setiap yang sama rata itu dikatakan adil, tergantung dari prinsip substantif perbuatan yang dilakukan. Realitas yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat menjadi tidak benar jika hal yang dilakukan oleh individu itu dikatakan tidak adil, padahal sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Masyarakat terkadang kurang memahami makna keadilan itu sendiri, karena sebagai suatu substansi dari hukum yang dilakukan secara adil itu belum tentu adil bagi orang lain, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, keadilan mengandung konsep relativisme baik dari segi penilaian, penglihatan, perasaan, dan persepsi, untuk menemukan makna sebenarnya dari keadilan. Keadilan tidak bisa dipandang sebagai rasa, keinginan, dan harapan, tetapi berada di dalam hati nurani masing-masing yang tidak dapat diungkapkan secara pasti.²⁶⁵

Konteks keadilan masyarakat Indonesia dalam menilai kelayakan suatu hal sangat tergantung atas nilai keadilan yang dianut. Nilai kolektif yang dianut akan sangat mempengaruhi apakah suatu hal dinyatakan layak atau pun tidak layak, apakah suatu hal dipandang adil atau menjadi suatu ketidakadilan. Konteks keadilan ini dapat ditemukan dalam nilai yang

²⁶⁴ Graham, J., Haidt, J., Motyl, M., Meindl, P., Iskiwitch, C., & Mooijman, M.. 2018. "Moral Foundations Theory: On the Advantages of Moral Pluralism Over Moral Monism". *Atlas Of Moral Psychology*, Vol. 1 No. 1, 2018, Hlm. 217

²⁶⁵ Hayat. 2015. "Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teores dalam Konsep Demokrasi". *Jurnal Padjajaran Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2. Hlm. 392.

dipatuhi dan dijadikan titik tolak bersama dalam membangun pranata keadilan, nilai bersama yang sesuai dalam menentukan nilai keadilan dalam ruang dimensi partikular Indonesia mengarah pada Pancasila sebagai nilai bersama (*common value*). Pancasila merupakan karya bersama yang dihasilkan melalui konsensus bersama, Pancasila itu merupakan titik-temu (*common denominator*) yang menyatukan ke-Indonesia-an.²⁶⁶

Dalam banyak literatur, jelas dikemukakan bahwa Pancasila adalah *grundnorm* atau norma dasar, yang merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku dan yang akan diberlakukan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari pandangan yang mengatakan bahwa Pancasila berkedudukan sebagai landasan unsur konstitutif dan regulatif, sebagai *Grundnorm* yang menjadi sumber dari segala sumber hukum dan landasan filosofis dari bangunan hukum nasional, dan berbagai manifestasi budaya Indonesia yang memancarkan dan menghadirkan “*Geislichen Hintergrund*” yang khas.²⁶⁷ Dengan demikian hukum tidak terlepas dari nilai yang berlaku di masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Ini berarti bahwa hukum positif Indonesia bersumber pada nilai, yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang merupakan asas kerohanian negara Indonesia.

Jika konsep *Grundnorm* menurut teori hukum murni Hans Kelsen, dihubungkan dengan Pancasila sebagai norma dasar dalam pembentukan hukum Indonesia, tentunya sangat sulit untuk menempatkan atau bahkan tidak mungkin memposisikan teori hukum murni tersebut untuk menafsirkan Pancasila sebagai *Grundnorm*. Alasannya, dilihat dari sudut pandang teori hukum, apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan teori hukum murni, secara tegas memisahkan hukum dengan moral. Hal ini dapat dilihat dari teori Kelsen yang mengatakan; suatu analisis tentang struktur hukum positif yang dilakukan seaksak mungkin, suatu analisis yang bebas dari semua pendapat

²⁶⁶ MPR RI. 2012. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta. Hlm. 39.

²⁶⁷ Padmo Wahyono. 1999. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hlm. 214.

etik atau politik mengenai nilai.²⁶⁸ Pancasila sebagai pandangan hidup, sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sebagai asas kerohanian sarat dengan nilai moral. Oleh karena itu teori hukum murni tidak mungkin menjelaskan Pancasila sebagai Grundnorm.

Pancasila sebagai falsafah bangsa merupakan norma dasar (grundnorm) yang dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Terlebih ditetapkan dan disahkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 yang didalam pembukaan UUD 1945 tersebut termaktub dasar negara (dasar filsafat negara) yang dikenal dengan nama Pancasila. Sehingga segala bentuk aktivitas pengembangan (rechtsbeoefening) hukum nasional harus berdasarkan nilai-nilai yang termuat dalam Pancasila sebagai norma dasar negara.²⁶⁹ Pancasila disepakati sebagai sumber dari segala sumber hukum, tentunya akan menciptakan sebuah asumsi bahwa Pancasila merupakan sumber hukum yang sempurna yang mampu menjangkau berbagai aspek. Hal tersebut mengartikan bahwa kualitas akan produk hukum kita ditentukan oleh seberapa jauh bangsa Indonesia mampu memaknai atau memahami sumber dasarnya itu sendiri. Penempatan Pancasila sebagai Staatsfundamental-norm pertama kali disampaikan oleh Notonagoro. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (rechtsidee) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai tujuan tersebut.²⁷⁰

Keadilan pada dimensi partikular yang dianut oleh bangsa Indonesia merupakan keadilan yang bertitik tolak pada nilai Pancasila. Pancasila yang kedudukannya sebagai cita hukum bangsa Indonesia merupakan landasan filosofis bagi setiap prinsip-prinsip hukum. Pancasila sebagai ideologi berfungsi untuk menanamkan keyakinan akan kebenaran perjuangan kelompok atau kesatuan yang berpegang teguh pada ideologi tersebut.

²⁶⁸C.K. Allen. 1994. *Law in the Making*. Harvard University Press New York. Hlm 112

²⁶⁹ Meuwissen. 2007. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum* Diterjemahkan Oleh Arief Sidharta. Refika Adithama. Bandung. Hlm vii.

²⁷⁰ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta. Hlm 11.

Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.²⁷¹ Pancasila sebagai grundnorm merupakan sistem nilai, dalam esensinya sistem nilai itu dapat dibedakan menjadi nilai dasar dan nilai tujuan. Sebagai nilai dasar berarti merupakan sumber nilai bagi pembuat kebijakan dan juga sebagai pembatas dalam implementasinya, sebagai landasan dan acuan untuk mencapai atau memperjuangkan sesuatu. Sedangkan sebagai nilai tujuan berarti merupakan sesuatu yang harus dan layak untuk diperjuangkan. Sistem nilai ini mempunyai peranan penting dalam hubungannya dengan pembentukan hukum, sistem nilai ini diejawantahkan ke dalam berbagai asas hukum dan kaidah hukum yang secara keseluruhan mewujudkan sebagai sistem hukum.

Pancasila sebagai nilai keadilan yang menentukan kelayakan suatu hal menjadi adil atau tidak adil mendorong keadilan gender tidak hanya memiliki dimensi keadilan universal sebagaimana yang telah diakomodir oleh John Rawls, tetapi juga harus mampu mencerminkan nilai-nilai keadilan di dalam Pancasila. Konteks sila keadilan Pancasila yang relevan terhadap nilai keadilan gender dapat dilacak pada sila kedua, ke-empat dan ke-lima, yang memiliki dimensi humanisme, demokrasi dan keadilan sosial. Keadilan dalam perspektif gender yang didukung oleh ke tiga sila ini menjadi fondasi bagi paradigma keadilan gender berbasis pancasila.

Sila Kedua yakni sila kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan basis legitimasi dalam membangun paradigma keadilan gender di Indonesia. Apabila ditelusuri dalam sejarah pembentukannya, maka akan didapati bahwa kedudukan perempuan dimulai dari lambang negara Garuda Pancasila. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab disimbolkan oleh gambar rantai, terdiri dari gelang persegi (lambang laki-laki) yang berhubungan dengan gelang

²⁷¹A. Gunawan Setiardja. 1993. *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, hlm. 181-182

bundar (lambang perempuan). Hubungan kedua jenis rantai tersebut selain menyiratkan kesetaraan laki-laki dan perempuan, juga mengingatkan bahwa keberlangsungan bangsa tergantung pada kerjasama warga negara baik laki-laki dan perempuan. Simbol laki-laki dan perempuan sesungguhnya juga dicerminkan oleh warna bendera merah putih kita. Menurut Soekarno, merah berarti berani, dan putih berarti suci. Soekarno menjelaskan, warna bendera merah putih sebenarnya melambangkan terjadinya manusia. Beliau menyebutkan bahwa perempuan adalah pusat dari perkembangan bangsa-bangsa. Perempuan dikatakan sebagai penemu ilmu (terutama pertanian dan pakaian) tetapi juga dikatakan sebagai pencipta hukum (*matriarchal*) yang bermula dari ketentuan garis keturunan yang kemudian berkembang hingga ke dimensi ekonomi. Soekarno menjelaskan kemanusiaan adalah alam manusia (*de mensheid*). Peri kemanusiaan adalah jiwa merasakan, bahwa antara manusia dengan manusia lain ada hubungannya. Jiwa yang hendak mengangkat sekaligus membedakan jiwa manusia itu lebih tinggi dari binatang (*menselijkheid*). Singkatnya, peri kemanusiaan adalah evolusi kalbu, batin maupun rasa yang akan menghalangi kita untuk berbuat rendah dan mencelakakan manusia lain. Sehingga diskriminasi dengan berbasis apapun misalnya, adalah tindakan melukai prinsip kesetaraan manusia yang dijunjung oleh Sila Peri Kemanusiaan dalam Pancasila. Makna peri kemanusiaan oleh Soekarno tidak sebatas mengurus hubungan manusia, tetapi juga digunakan sebagai prinsip untuk mengatur relasi kita sebagai bangsa dengan bangsa lain.²⁷²

Sila keempat yang berbunyi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, merupakan bentuk pernyataan arah demokrasi yang dianut Indonesia, yakni demokrasi perwakilan. Gagasan sila keempat mengisyaratkan cara mengambil keputusan yang menyangkut masalah publik ditempuh dengan semangat cinta kasih. Ukuran utama dari cinta adalah saling menghormati. Cara menghormati

²⁷² Rr. Dewi Kencana Qur'ani D, Tifani Azzahra Nisa, Lokania, dan Nahdiya Ummah dan Lisa Nurmaningsih. "Prespektif Pancasila Terhadap Kesetaraan Gender Dalam Bidang Politik". *Jurnal Lontar Merah* Vol. 1 No. 2, Hlm. 97.

manusia dengan memandangnya sebagai subyek yang berdaulat, bukan obyek manipulasi, eksploitasi dan eksklusi, itulah yang disebut demokrasi dalam arti sejati. Dalam institusionalisasinya, pengembangan otoritas ini diarahkan untuk menjadi bangsa yang berdaulat dalam politik, melalui cita kerakyatan, cita permusyawaratan dan cita hikmat kebijaksanaan dalam suatu rancang bangun institusi-institusi demokrasi yang dapat memperkuat persatuan (negara persatuan) dan keadilan sosial. Negara persatuan dilembagakan dalam bentuk demokrasi perwakilan yang dapat mengakomodasi hak individu dan hak komunitas marjinal seperti kelompok perempuan.²⁷³

Konsep demokrasi perwakilan yang digagas oleh sila keempat bukanlah demokrasi liberal yang memandang kepentingan sebagai satuan angka matematis dalam pemungutan suara dalam memutuskan setiap masalah melalui vote. Gagasan pendiri bangsa mengarahkan agar demokrasi diselenggarakan melalui permusyawaratan yang dilakukan oleh wakil-wakil, ini bermakna diperlukan adanya deliberasi kepentingan oleh wakil-wakil tiap kelompok, sehingga demokrasi deliberatif yang digagas oleh Jorgen Habernas pada dekade 80-an seolah menjadi elaborasi atas demokrasi yang dicita-citakan oleh Pancasila. Demokrasi deliberatif merupakan kritik atas model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh. Dalam model ini, konstituen hanya memiliki hak-hak politik untuk memilih calon anggota parlemen, lalu setelah itu selesailah perannya secara konstitusional. Hal ini menyebabkan ambiguitas hukum karena negara akan menciptakan sistem sosial yang beroperasi tidak berdasarkan pada keinginan masyarakat. Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus-diskursus,

²⁷³ Yudi Latif. 2019. *Menjaga Negara-Bangsa, Menjaga Moral Republik: Menimbang Ulang Negara-Bangsa*, Disampaikan sebagai Naskah Orasi pada Widjojo Nitisastro Memorial Lecture Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta. Hlm. 18.

baik formal maupun informal sehingga membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara.²⁷⁴

Meskipun tidak sepenuhnya menggambarkan model demokrasi yang dimimpikan oleh pendiri bangsa, namun konteks partisipasi sebagai kata kunci dalam demokrasi deliberatif mampu kembali mengaktualisasi demokrasi Pancasila, bahwa keterwakilan dan partisipasi seluruh kelompok masyarakat diperlukan dalam mengambil keputusan publik, sehingga idealnya parlemen mampu mereperesentasikan semua orang dan semua kepentingan termasuk kepentingan perempuan, agar dalam pengambilan keputusan dilakukan melalui diskursus hingga tercapai konsensus.

Sila kelima yang berbunyi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, memberikan legitimasi filosofis atas kondisi seimbang dalam dimensi sosial-politik dan sosial-ekonomi. Dalam gagasan Soekarno, keadilan sosial ialah suatu masyarakat atau sifat suatu masyarakat adil dan makmur, berbahagia buat semua orang, tidak ada penghinaan, tidak ada penindasan, tidak ada penghisapan. Lebih jauh lagi keadilan sosial bermakna dipenuhinya segala sesuatu yang telah merupakan hak di dalam hidup bersama sebagai sifat hubungan antara satu dengan yang lain, mengakibatkan bahwa memenuhi tiap-tiap hak di dalam hubungan antara yang satu dengan yang lain adalah suatu wajib. Adil pada hakikatnya mempunyai makna: adanya pemenuhan wajib yang merupakan hak dalam hidup manusia; lebih mengutamakan wajib daripada hak; dan pemenuhan wajib dan hak itu sendiri meliputi: (1) hubungan negara dengan warga negara yang selanjutnya disebut keadilan distributive, (2) hubungan warga negara dengan negara yang disebut keadilan legal, dan (3) hubungan antar sesama warga negara dan disebut keadilan komutatif.²⁷⁵

²⁷⁴ Wimmy Halim, 2016. "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif", *Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 No. 1, Hlm. 21.

²⁷⁵ Yunie Herawati. 2014. "Konsep Keadilan Sosial dalam Bingkai Sila Kelima Pancasila". *Jurnal Paradigma*, Volume 18, Nomor 1. Hlm. 23-24.

Keadilan tidak ditentukan oleh kesetaraan hasil, melainkan kesetaraan kesempatan. Jaminan terhadap kesetaraan kesempatan dalam berpolitik merupakan kata kunci atas keadilan. Namun kesempatan bukan sekedar dimaknai secara dangkal sebagai akses setiap orang atas kerangka prosedur pemilihan umum. Keadilan yang terdapat dalam lingkup politik bagi kesetaraan gender adalah kondisi dimana kontestan laki-laki dan perempuan berada dalam situasi budaya yang tidak memihak salah satu pihak, situasi yang tidak menciptakan hambatan baik bagi laki-laki maupun perempuan dalam mengajukan diri sebagai calon wakil rakyat. Konteks keadilan ini dapat diwujudkan dengan memberikan perlakuan yang berbeda, diskriminasi yang selalu dipandang sebagai pangkal dari semua ketidakadilan, namun melalui rekayasa sosial (*social engineering*) yakni kebijaksanaan terkontrol sepanjang menguntungkan perempuan sebagai kelompok masyarakat yang lemah maka keadilan akan hadir, sebagai respon atas kesempatan yang sama bagi semua orang.

Keadilan gender sebagai sebuah kondisi ideal bagi masyarakat yang demokratis dan menjunjung nilai keadilan memiliki legitimasi filosofis baik dalam dimensi keadilan universal maupun keadilan particular. Keadilan gender yang diaktualisasi melalui kebijakan responsif gender seperti affirmative action merupakan perwujudan dari keadilan yang dipandang Rawls sebagai prinsip ketidaksamaan, sehingga diskriminasi positif akan memberikan kondisi seimbang dan memberikan kondisi fair dari sebuah kontestasi yang tidak seimbang. Dalam dimensi Pancasila, keadilan gender merupakan sebuah penjabaran dari semangat humanisme yang menginginkan semua orang termasuk perempuan mampu mengaktualisasi diri dan berkontribusi di dalam masyarakat, semangat demokrasi perwakilan yang dilaksanakan dalam kerangka musyawarah yang menimbang seluruh kepentingan untuk dicapai konsensus yang mengakomodir seluruh kepentingan, yang harus menjamin seluruh kepentingan termasuk kepentingan perempuan memiliki wakil untuk ikut bermusyawarah, keadilan sosial sebagai jaminan perlindungan hak sosio-ekonomi-politik tiap orang

termasuk perempuan terjamin. Dilegitimasinya keadilan gender sebagai fairness mengarahkan kebutuhan institusi dan kebijakan yang mampu mengaktualisasi keadilan gender dalam langkah konkrit.

Keadilan sosial dalam konteks keadilan gender menggariskan bahwa eksistensi perempuan dalam masyarakat memiliki kedudukan yang sejajar dengan laki-laki. Sehingga tidak boleh dilakukan tindakan diskriminatif terhadap perempuan dalam mengakses berbagai kesempatan baik dalam bidang pendidikan, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Perempuan berhak untuk mendapatkan jaminan perlindungan hak-hak konstitusional, serta memiliki hak untuk berpartisipasi secara aktif dalam mengambil keputusan-keputusan politik, sehingga batasan yang menghambat perempuan dalam memperoleh berbagai keuntungan dari akses sumber daya dan partisipasi politik perlu dieliminir, guna menjamin nilai bersama yang dianut oleh rakyat Indonesia benar-benar dapat di implementasikan.

Konsep keadilan gender tidak turun dari langit dan diterima begitu saja oleh masyarakat. Keadilan gender membutuhkan kesadaran untuk memaknai gender itu sendiri, studi gender yang dewasa ini menjadi kian marak seiring dengan munculnya kesadaran manusia akan arti pentingnya kesetaraan/keadilan gender. Kesadaran ini berawal dari banyaknya ketimpangan/ketidakadilan gender yang dirasakan dan dialami, khususnya oleh kaum perempuan. Bagi kaum feminis, ketidakadilan gender terlahir sebagai akibat dari adanya kesalahpahaman dalam menafsirkan konsep gender yang disamakan dengan konsep seks.²⁷⁶ Sehingga guna menghindari kesalahan berpikir dalam memahami persoalan diskriminasi gender, perlu terlebih dahulu dipahami konsep gender secara holistik.

Dalam memahami gender dapat dilakukan melalui penelusuran definitif frasa gender. Secara terminologis, 'gender' oleh Hilary M. Lips didefinisikan sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. H.T. Wilson mengartikan 'gender' sebagai suatu dasar untuk menentukan

²⁷⁶Yunahar Ilyas. 1997. *Feminisme dalam Kajian Tafsir Al-Qur'an Klasik dan Kontemporer*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hlm. 42.

perbedaan sumbangan laki-laki dan perempuan pada kebudayaan dan kehidupan kolektif yang sebagai akibatnya mereka menjadi laki laki dan perempuan. Sementara itu, Elaine Showalter mengartikan ‘gender’ lebih dari sekedar pembedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial budaya. Ia lebih menekankan gender sebagai konsep analisis yang dapat digunakan untuk menjelaskan sesuatu.²⁷⁷ Definisi gender menggambarkan konsep gender dapat dipahami sebagai suatu konsep yang dipakai untuk membedakan identitas laki-laki dan perempuan dari segi sosial-budaya,²⁷⁸ sebagai konstruksi masyarakat berbeda dengan konsep seks yang secara umum digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dari segi anatomi biologis manusia.²⁷⁹

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.²⁸⁰ Konsep keadilan gender menurut kaum feminis, bahwa keadilan gender dapat terwujud jika di dalam sistem hukum memungkinkan “perbincangan” melalui metode “peningkatan kesadaran” (*conscious raising*) yaitu suatu sistem hukum yang demokratis yang memungkinkan setiap individu perempuan dapat mendefinisikan dirinya sendiri. Pendefinisian perempuan sebagai “yang lain” (*the other, difference*) dari dunia yang telah ditata secara patriarkhis artinya ketika laki-laki membentuk dunianya, secara otomatis ia juga membentuk “dunia lain” agar dapat membedakan dirinya, akan tetapi sekaligus juga mengakui keberadaan dan tidak menganggap

²⁷⁷ Nasaruddin Umar. 1999. *Argumen Kesetaraan Jender Perspektif Al-Qur'an*. Paramadina. Jakarta. Hlm. 33-34

²⁷⁸ Riant Nugroho. 2008. *Gender dan Administrasi Publik; Studi tentang Kualitas Kesetaraan Gender dalam Administrasi Publik Indonesia Pasca Reformasi 1998-2002*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm.38.

²⁷⁹ Linda L Lindsey. 2018. *Women of Asia: Globalization, Development, and Gender Equit*. Routledge. New Jaersey. Hlm. 517

²⁸⁰ Kunthi Tridewiyanti. 2012. “Kesetaraan Dan Keadilan Gender Di Bidang Politik “Pentingnya Partisipasi Dan Keterwakilan Perempuan Di Legislatif”. *Jurnal Legislasi Nasional* Vol. 9 No. 1. Hlm. 77

sebagai anomali atau ancaman ataupun sesuatu yang inferior terhadap perempuan sebagai “yang lain” sehingga memiliki kedudukan setara.²⁸¹ Tujuan dari keadilan gender adalah agar tiap orang memperoleh perlakuan yang sama dan adil dalam masyarakat, tidak hanya dalam bidang politik, di tempat kerja, atau bidang yang terkait dengan kebijakan tertentu. Kesetaraan gender memberi kesempatan baik pada perempuan maupun laki-laki untuk secara setara/sama/sebanding menikmati hak-haknya sebagai manusia, secara sosial mempunyai benda-benda, kesempatan, sumber daya dan menikmati manfaat dari hasil pembangunan. Suatu kondisi adil untuk perempuan dan laki-laki melalui proses budaya dan kebijakan yang menghilangkan hambatan-hambatan berperan bagi perempuan dan laki-laki, fair baik pada perempuan maupun laki-laki.²⁸²

Keadilan sebagai nilai moral universal telah lama menjadi salah satu kajian moral, termasuk di dalam bidang politik. Dalam mengkaji keadilan atas affirmative action dalam pemilihan umum untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dibutuhkan kajian keadilan secara holistik. Dalam teori keadilan yang diajukan oleh John Rawls terdapat pokok-pokok pikiran tentang keadilan yang merupakan salah satu nilai moral yang menjadi pandangan hidup/filsafat negara yang baik. Namun persoalannya adalah begitu banyaknya konsep tentang keadilan dan penafsiran terhadap makna adil, serta macam-macam dan bentuk keadilan, sehingga dalam penerapannyapun sering kali pula menimbulkan polemik. Menurut John Rawls, dalam menyikapi hal tersebut diperlukan adanya kesamaan pandangan dan kesepakatan dari berbagai unsur masyarakat yang terlibat, demi terwujudnya kehidupan sosial yang adil dan makmur. Di sisi lain kesamaan pandangan tentang keadilan saja juga tidak dapat menjamin terwujudnya

²⁸¹ Sulistyowati Irianto. 2006. *Perempuan dan Hukum; Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Yayasan Obor Indonesi. Jakarta. Hlm. 23-25.

²⁸² https://www.researchgate.net/publication/329643129_KETIDAKADILAN_KESETARAAN_GENDER_YANG_MEMBUDAYA/citations diakses pada 27 Agustus 2019 Pukul 00:16

keadilan sosial, tanpa dilandasi oleh itikad baik untuk melaksanakan prinsip keadilan sosial tersebut.²⁸³

Rawls menjelaskan bahwa para pihak di dalam posisi asali masing-masing akan mengadopsi dua prinsip keadilan utama. Pertama, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain. Kedua, ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa. Prinsip pertama tersebut dikenal dengan “prinsip kebebasan yang sama” (*equal liberty principle*), seperti misalnya kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), serta kebebasan beragama (*freedom of religion*). Sedangkan prinsip kedua bagian (a) disebut dengan “prinsip perbedaan” (*difference principle*) dan pada bagian (b) dinamakan dengan “prinsip persamaan kesempatan” (*equal opportunity principle*) “Prinsip perbedaan” pada bagian (a) berangkat dari prinsip ketidaksamaan yang dapat dibenarkan melalui kebijaksanaan terkontrol sepanjang menguntungkan kelompok masyarakat yang lemah. Sementara itu prinsip persamaan kesempatan yang terkandung pada bagian (b) tidak hanya memerlukan adanya prinsip kualitas kemampuan semata, namun juga adanya dasar kemauan dan kebutuhan dari kualitas tersebut. Sehingga dengan kata lain, ketidaksamaan kesempatan akibat adanya perbedaan kualitas kemampuan, kemauan, dan kebutuhan dapat dipandang sebagai suatu nilai yang adil berdasarkan persepektif Rawls.²⁸⁴

Rawls juga memandang bahwa apabila aturan-aturan yang berkaitan dengan pranata sosial utama di dalam masyarakat digantungkan semata-mata pada prinsip utilitarian, maka anggota masyarakat yang minoritas akan selalu menjadi korban ketidakadilan dan hal tersebut tidak dapat ia terima. Oleh karenanya, Rawls berpandangan bahwa dalam membuat aturan-aturan yang berkaitan dengan pranata sosial utama di dalam masyarakat, yaitu konstitusi

²⁸³ Fadhilah. 2012. “Refleksi Terhadap Makna Keadilan Sebagai Fairness Menurut John Rawls Dalam Perspektif Keindonesiaan”. *Jurnal Kybernan*, Vol. 3, No. 1. Hlm. 26

²⁸⁴ Pan Mohamad Faiz. 2009. “Teori Keadilan John Rawls”. *Jurnal Konstitusi*, Vol 6, No 1. Hlm 140-141.

politik dan aturan terkait urusan ekonomi dan sosial yang mendasar (*principal economic and social arrangements*), penetapan hak dan kewajiban yang fundamental bagi masyarakat haruslah berlandaskan pada suatu prinsip keadilan, yang tidak dapat dikesampingkan oleh tawar-menawar politik. Rawls kemudian menyebut prinsip keadilan yang digunakan untuk menyusun atau mengevaluasi pendistribusian hak dan kewajiban yang fundamental dalam masyarakat tersebut sebagai prinsip Keadilan sebagai Fairness.²⁸⁵

Gagasan keadilan Rawls mengenai prinsip perbedaan sejalan dengan konsep diskriminasi positif dalam memberikan ruang bagi kelompok marginal seperti perempuan. Prinsip keadilan yang kedua menuntut bahwa ketidaksamaan dalam pencapaian nilai-nilai sosial dan ekonomi diperbolehkan apabila tetap membuka peluang bagi pihak lain untuk mendapatkan manfaat dalam hal yang sama. Oleh karena itu, ketidaksamaan dalam perolehan nilai sosial dan ekonomi tidak harus selalu dimengerti sebagai ketidakadilan. Inti dari prinsip keadilan yang kedua justru terletak pada sisi ini.²⁸⁶ Affirmative action merujuk pada konsep “positive discrimination” dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan representasi kaum perempuan. Kebijakan affirmative action ini terbatas waktu, sampai dengan beragam penghalang untuk kaum perempuan aktif di politik bisa dihilangkan.²⁸⁷

Gagasan keadilan gender dalam dunia politik dilakukan melalui affirmative action. Affirmative action dilakukan secara aktif dengan memberikan ruang yang kondusif dalam mendukung perempuan terpilih sebagai wakil rakyat, membangun pandangan seolah affirmative action merugikan kepentingan laki-laki dan memunculkan ketidakadilan itu sendiri, hal ini tidak lepas dari pandangan bahwa keterpilihan wakil-wakil politik haruslah adil, dan affirmative action justru merupakan antitesis dari gagasan

²⁸⁵ Brian Amy Prastyo. 2013. “Prinsip Keadilan Sosial Sebagai Hukum The Principle of Social Justice as The Law”. *Jurnal IUS* Vol. 1 No. 3. Hlm. 420.

²⁸⁶ Iqbal Hasanuddin. 2018. “Keadilan Sosial: Telaah atas Filsafat Politik John Rawls”. *REFLEKSI*, Volume 17, Nomor 2. Hlm. 199.

²⁸⁷ Mudiyyati Rahmatunnisa. 2016. “Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan Di Indonesia”. *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1 No. 2, Hlm. 92.

demokrasi dan keadilan, hal ini tidak lepas dari demokrasi sebagai gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yakni:²⁸⁸

1. persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. pembeberan kebenaran yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
4. kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan termasuk mendelegasikan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan
5. pencakupan yang berarti terikutkannya masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan dalam kaitannya dengan hukum.

Affirmative action memiliki orientasi memberikan keadilan secara proporsional. Hal ini tidak lepas dari kondisi yang tidak seimbang dalam memberlakukan persaingan bebas, sehingga untuk mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu seperti perempuan dalam ruang lingkup patriarki untuk mengejar kemajuan dan keterwakilan yang layak di parlemen sehingga mencapai tingkat perkembangan dan keterwakilan dalam mengambil kebijakan publik yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative action* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu dilakukan kepada perempuan, meskipun secara demografis menunjukkan jumlah yang besar, namun hambatan kebudayaan dan politik membuat perempuan merupakan kelompok yang layak untuk mendapatkan *affirmative action*.²⁸⁹

²⁸⁸ Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press. Yogyakarta. hlm. 13.

²⁸⁹ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 9

Kesenjangan representasi gender yang terjadi merupakan hambatan dalam menciptakan sebuah iklim demokrasi yang ideal, hal ini tidak lepas dari esensi kedaulatan rakyat yang terkandung dalam sistem demokrasi, yang menghendaki adanya hak dan kesempatan yang sama untuk semua kelompok di dalam masyarakat agar berpartisipasi secara sungguh-sungguh (meaningfully) dalam setiap proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, kesetaraan dalam partisipasi politik menjadi salah satu kriteria penilaian penting untuk kinerja sebuah sistem demokrasi. Upaya menciptakan masyarakat dan negara yang demokratis, selain dibutuhkan adalah proses pelembagaan dan penegakan hukum (rule of law) dan prosedur-prosedur demokrasi seperti pemilihan umum, nilai dari substansi demokrasi berupa partisipasi dan representasi yang seimbang dari perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan merupakan sebuah persyaratan penting dan mendasar.²⁹⁰

Partisipasi dan representasi perempuan dalam politik merupakan sebuah keharusan dari perspektif hak asasi manusia, karena lebih dari setengah penduduk dunia adalah perempuan (*intrinsic argument*). Alasan lainnya adalah karena perempuan memiliki perbedaan baik dalam visi dan konsep tentang politik yang berasal dari kodratnya sebagai perempuan maupun perannya sebagai ibu. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa perempuan akan membawa fokus dan nilai-nilai perempuan ke dalam politik, singkatnya, berbagai alasan itu menunjukkan bahwa perempuan memang harus diikutsertakan dalam politik.²⁹¹ Pada dasarnya kebutuhan perempuan berbeda dengan laki-laki. Oleh karenanya, keseimbangan perwakilan menjadi sangat penting untuk dapat menjamin berbagai hukum dan peraturan lainnya dibuat dan dilaksanakan mencerminkan tidak hanya kebutuhan dan kepentingan kaum perempuan saja, akan tetapi yang lebih penting lagi adalah terwujudnya

²⁹⁰G. Fuchs dan B. Hoecker, *Without Women Merely a Half-Democracy*, New Delhi, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004, Hlm. 24-29

²⁹¹F. Bari, 2005. *Women's Political Participation: Issues and Challenges*. Retrieved Desember 1, 2012, from United Nations: <http://www.un.org/womenwatch/daw>

prinsip-prinsip kesetaraan politik (*political equality*) dan keadilan sosial (*social justice*) sebagai prinsip sentral dari sistem politik demokrasi.²⁹²

Konsep keadilan yang merujuk pada penyamarataan kesempatan bagi seluruh peserta pemilu memunculkan paradox, hal ini tidak lepas dari kondisi yang dihadapi kandidat laki-laki dan perempuan merupakan kondisi yang asimetris, perempuan memiliki hambatan yang jauh lebih berat dibandingkan laki-laki, hal ini menyebabkan perempuan memiliki kemungkinan terpilih yang jauh lebih kecil dibanding laki-laki, salah satu hambatan yang dihadapi adalah hambatan politik yakni adanya “masculine model” baik di institusi politik maupun birokrasi yang sangat kuat; kurangnya dukungan partai politik; kurangnya dukungan dari lembaga-lembaga formal Negara, kurangnya akses pendidikan dan pelatihan; dan karakter dari system pemilu yang tidak memihak pada penguatan keterwakilan perempuan. Sementara, minimnya sumberdaya finansial, akses pendidikan dan profesi yang terbatas; serta “dual burden” tugas rumah tangga dan profesi, merupakan jenis-jenis hambatan sosial-ekonomi yang dihadapi oleh kaum perempuan. Hambatan ideologis dan psikologis atau hambatan sosio-kultural adalah hambatan dalam bentuk ideologi gender yang dianut, pola-pola budaya, dan segregasi peran dan tugas sosial antara perempuan dan lakilaki, kurangnya kepercayaan diri perempuan untuk ikut serta dalam pemilu, dan persepsi perempuan yang memandang politik sebagai permainan yang kotor (*dirty games*).²⁹³

Pada akhirnya kontestasi yang terjadi menjadi sebuah pertarungan yang tidak seimbang, dengan berbagai budaya dan dukungan yang didapatkan laki-laki menyebabkan laki-laki mampu lebih unggul dibandingkan perempuan dengan jauh lebih mudah, karena berada dalam pertarungan yang sarat dengan tendensi kultur patriarki, akibatnya beban perempuan untuk menjadi calon terpilih akan jauh lebih berat dibandingkan laki-laki, pada akhirnya

²⁹²Mudiyati Rahmatunnisa. 2016. “Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan”. *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1, No. 2. Hlm. 91

²⁹³ N Shvedova. 2005. *Obstacles to Women's Participation in Parliament.* In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. International IDEA. Stockholm. Hlm. 33-50

persaingan bebas yang menjadi ruh dari keterpilihan suara terbanyak telah menjadi langkah kontra progresif atas agenda affirmative action dalam mendorong peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen, hal ini pun akhirnya tercermin dalam jumlah anggota DPR yang terpilih tidak menunjukkan perwakilan yang layak untuk memperjuangkan kepentingan perempuan dan agenda kesetaraan gender, buruknya keterwakilan perempuan ini menyebabkan perempuan tidak banyak menjadi bagian dalam wacana publik dalam menentukan kebijakan publik.

Kesadaran untuk melakukan perlawanan atas ketidakadilan gender dan kehendak untuk merubah status quo menuju kesetaraan gender dalam kehidupan masyarakat dan memberikan peran perempuan secara proporsional, gagasan emansipasi bagi perempuan, merupakan sebuah semangat untuk membangun tata-tatanan masyarakat yang memberikan ruang bagi seluruh gender untuk setara.²⁹⁴ Karena pada hakikatnya keberadaan perempuan dan laki-laki memiliki peran yang sama pentingnya dalam melakukan pembangunan nasional, kedudukan perempuan dan laki-laki memiliki posisi yang setara dalam mengaktualisasi diri dan memajukan nasibnya.²⁹⁵

Kehadiran representasi kelompok marginal, seperti perempuan menjadi begitu penting untuk memastikan kelompok marginal memiliki akses untuk menyalurkan aspirasi dan berpartisipasi dalam mengambil keputusan atas kebijakan publik. Representasi kelompok perempuan dalam alam demokrasi pada akhirnya tetap harus melalui proses-proses formal pemilu. Namun begitu, peningkatan keterwakilan kelompok perempuan dan kelompok marginal lainnya tidak hanya berkaitan dengan pemilihan umum sebagai instrumen pengisian jabatan wakil-wakil politik yang menjalankan lembaga perwakilan rakyat, paradigma peningkatan keterwakilan ini sejatinya tidak terbatas pada angka-angka yang matematis, sistem perwakilan yang terdapat di dalam institusi perwakilan rakyat pun perlu diperhatikan

²⁹⁴ Budi Wahyuni. 1997. *Terpuruk di Ketimpangan Gender*. Pustaka. Yogyakarta. Hlm. 11.

²⁹⁵ Septiana Dwiputri Maharani. 2003. "Peran Perempuan dalam Hubungan antar Gender Tinjauan Filsafat Moral terhadap Otonomi Manusia". *Jurnal Filsafat* Vol. 33 No. 1. Hlm. 90.

kewenangan dan kedudukannya lembaga-lembaga perwakilan dalam menjalankan sistem perwakilan dan mengambil keputusan.

Meningkatnya partisipasi politik perempuan baik di tingkat lokal maupun nasional akan berpengaruh pada karakter demokrasi Indonesia bagi seluruh warga negara. Memperkuat partisipasi politik, dan ‘bukan semata jumlah’ berarti menempuh upaya-upaya yang tak hanya terbatas pada meningkatkan jumlah perempuan di dunia politik, namun juga memperbaiki kinerja dan keberhasilan perempuan dalam berpolitik, mengkaji dampak yang ditimbulkan partisipasi mereka di dalam sistem politik, memonitor perkembangan agenda politik, dan memantau isu-isu yang muncul seiring dengan keterlibatan mereka di dalam sistem politik. Peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik, terutama dalam Pemilu tidak terjadi secara serta merta, namun karena perjuangan yang terus menerus untuk mewujudkan hak setiap orang untuk mencapai persamaan dan keadilan, salah satunya adalah dengan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakan dan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan.

Dalam tataran yang lebih kongkrit, diterapkan pula pengaturan kebijakan afirmatif (affirmatif action) dalam sistem pemilu, dengan mensyaratkan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif. Secara kuantitatif angka representasi perempuan di parlemen memang mengalami peningkatan. Akan tetapi, secara kualitatif pemahaman mengenai tujuan ideal representasi perempuan di parlemen masih sangat jauh dari harapan. Kehadiran perempuan di lembaga perwakilan merupakan langka awal, sedangkan tujuan akhirnya tidak lain adalah terwujudnya sistem keterwakilan yang ideal bagi kepentingan kelompok perempuan. Dalam arti bahwa setiap kebijakan yang kelak dirumuskan dalam lembaga perwakilan tersebut tidak mengabaikan apalagi mendiskriminasi kepentingan perempuan.

Menurut Joni Lovenduski dan Azza Karam, perjuangan untuk menghadirkan keterwakilan perempuan tidak hanya sekedar perjuangan untuk mendorong perempuan masuk ke parlemen. Lebih dari itu, perjuangan

perempuan haruslah juga meliputi upaya-upaya untuk giat mengorganisir, memobilisir, motivasi, dan memajukan kaum perempuan untuk dapat tampil mempengaruhi setiap perumusan atau pembuatan undang-undang, agar berpihak pada kepentingan mereka.²⁹⁶ Pengalaman Eropa Barat menunjukkan dimana anggota parlemen perempuan membawa misi untuk mempengaruhi perubahan bahkan sejumlah kecil pun akan mampu membawa hasil yang menentukan. Kendati kehadiran satu orang perempuan saja dapat membuat perbedaan, perubahan signifikan jangka panjang akan sangat mungkin terwujud bila ada jumlah perempuan yang memadai di parlemen yang termotivasi untuk mewakili kepentingan perempuan.

Dalam tataran ideal representasi perempuan dapat menjadi lebih signifikan dalam memperjuangkan isu perempuan dan gender. Dalam sebuah pernyataan Lovenduski menyebutkan bahwa representasi perempuan memiliki paras ganda, yaitu sebagai representasi deskriptif dan substantif.²⁹⁷ Hasil signifikan yang diharapkan dari representasi perempuan adalah terwujudnya kesetaraan gender melalui parlemen. Kesetaraan ini berbicara lebih banyak bagaimana parlemen bisa menjadi ruang bicara yang kompetitif bagi perempuan untuk menyuarakan kehendak yang terwakili. Kendati perempuan masih tetap kurang terwakili secara signifikan dalam lembaga perwakilan dewasa ini, namun penting juga untuk memandang bahwa keterwakilan perempuan tidak hanya berkisar pada kuantitas semata. Melainkan juga harus memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dapat mereka lakukan di parlemen dan bagaimana mereka dapat memberi pengaruh terhadap sejumlah kebijakan berapapun jumlah mereka.

Selama ini, dunia politik dikategorikan sebagai dunia laki-laki oleh karenanya dunia perempuan tersingkir. Kaum laki-lakilah yang menetapkan dan memutuskan berbagai kebijakan dan perundangan dari dunia tersebut. Kaum laki-lakilah yang menetapkan dan memutuskan berbagai kebijakan dan perundangan yang termasuk menyangkut hak-hak dan kepentingan

²⁹⁶ Joni Lovenduski dan Azza karam, "Perempuan di Parlemen; Membuat Suatu Perbedaan" dalam Perempuan di parlemen; Bukan Sekedar Jumlah, Op.cit, hlm, 156-158.

²⁹⁷ Joni Lovenduski. 2008. Politik Berparas Perempuan. Kanisius. Jakarta. Hlm 16-30

perempuan. Akibatnya banyak kebijakan dan perundangan yang kurang mendukung kepentingan perempuan. Selain itu proses marginalisasi mengakibatkan kemiskinan terhadap kaum perempuan yang disebabkan oleh gender.²⁹⁸ Hegemoni laki-laki di dalam ruang politik mendorong munculnya pandangan bahwa hukum sebagai pranata kebijakan publik tidak mengakomodir kepentingan perempuan, dalam pandangan feminist legal theory memandang bahwa hukum seringkali hanya mengakomodir kepentingan laki-laki sebagai subyek yang tersangkut dari suatu hukum tersebut. Penganut aliran feminisme, yang notabene adalah perempuan, merasa tidak terlindungi dengan sistem hukum yang diberlakukan, karena seringkali terjadi perubahan struktur hukum maupun struktur sosial di dalam suatu komunitas global, ataupun hubungan antara teori dengan praktek yang terjadi, yang dielaborasi di dalam suatu kasus tertentu dengan efek yang tertentu pula.²⁹⁹

Buruknya formulasi norma undang-undang karena bias gender bukan satu-satunya permasalahan dalam fungsi legislasi lembaga perwakilan yang tidak merepresentasikan gender secara layak. Persoalan lain yang juga perlu diperhatikan adalah sulitnya perempuan untuk mengajukan rancangan undang-undang pro-gender untuk pemberdayaan perempuan. Hal ini terefleksikan dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender yang prosesnya tampak berlarut-larut. Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender merupakan manifestasi dari kesadaran atas kondisi empiris kesenjangan dan ketidakadilan di berbagai bidang kehidupan yang terjadi dalam lingkup gender, yang dalam terminologi akademis sering disebut sebagai diskriminasi berbasis gender dan kekerasan berbasis gender.

Diskriminasi berbasis gender adalah segala bentuk pembedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang

²⁹⁸ Joan Wallach Scott, *Gender and the Politics of History (Gender and Culture Series)*, Columbia, Columbia University Press, 2000, Hlm. 43

²⁹⁹ Martha Chamallas. 2005. "Perempuan dan Kebijakan Publik". *Jurnal Hukum & Gender*, Vol. 13 No 1. Hlm 14

mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan, atau penggunaan hak asasi manusia. Adapun kekerasan berbasis gender merupakan berbagai tindakan yang ditujukan pada individu maupun kelompok yang didasarkan pada jenis kelamin yang berdampak pada timbulnya penderitaan baik secara fisik, kejiwaan, seksual, dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum, baik yang terjadi di lingkup domestik/rumah tangga maupun di area publik, termasuk di tingkat komunitas/masyarakat.

Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender diperlukan untuk mempercepat pencapaian persamaan substantif dan kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Persamaan substantif sebagai suatu prinsip tidak melihat bahwa perempuan sama persis dengan laki-laki sehingga harus mendapatkan perlakuan yang sama persis. Pendekatan persamaan substantif justru mengakui perbedaan antara laki-laki dan perempuan, tetapi menegaskan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Dengan demikian jelas bahwa Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender tidak dimaksudkan untuk menyamaratakan laki-laki dan perempuan, tetapi untuk melindungi dan menjamin hak setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan, agar terbebas dari perlakuan yang diskriminatif berbasis gender. Rancangan Undang-Undang Keadilan Dan Kesetaraan Gender diperlukan sebagai payung hukum guna mencapai akses dan kondisi yang setara antara laki-laki dan perempuan.³⁰⁰

Urgensi Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender (RUU KKG) yang cukup mendesak untuk disahkan karena menyangkut kepentingan dan perlindungan hampir separuh populasi penduduk Indonesia nyatanya tidak membuat rancangan undang-undang ini dapat mulus disahkan. Hambatan-hambatan yang muncul dalam menghalangi pengesahan

³⁰⁰ Sali Susiana. 2014. "Urgensi Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender". *Jurnal Kajian*, Vol. 19 No. 3. Hlm. 231.

Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender tidak lepas dari isu gender dan perlindungan perempuan yang diusung oleh Rancangan Undang-Undang Keadilan dan Kesetaraan Gender bukanlah isu populis dalam alam berpikir patriarki. Hal ini tercerminkan dari notulensi masa persidangan tahun 2012-2013, dimana terungkap bahwa lembaga-lembaga pemerintah memiliki suara yang sama, yakni keyakinan ada urgensi Rancangan Undang-Undang Keadilan Dan Kesetaraan Gender. Lembaga-lembaga tersebut antara lain adalah KPPPA, Dirjen Pemberdayaan Sosial Kemensos RI dan Dirjen Bina Gizi dan KIA Kementerian Kesejahteraan RI. Lembaga-lembaga pemerintahan ini didukung oleh Komnas Perempuan, KPAI, sejumlah LSM, PSW dan organisasi-organisasi perempuan Hindu, Buddha, Katolik dan Islam (progresif). Sedangkan yang menolak RUU KKG berasal dari organisasi-organisasi yang berlandaskan Islam seperti INSIST, MIUMMI, Hizbut Tahrir dan partai-partai berbasis Islam seperti PKS (menolak dengan keras), PPP dan PKB (meski tidak tegas menolak tapi juga tidak tegas menerima). Beberapa partai juga ada yang mengikuti partai-partai berbasis Islam seperti Golkar dan PDIP.³⁰¹

Sejumlah anggota DPR menolak RUU KKG berdasarkan pertimbangan sumber daya (manusia, tenaga dan uang) untuk melakukan legislasi, kesulitan implementasi di lapangan, dikotomisasi laki-laki dan perempuan, dan sifatnya yang terlalu normatif. Resistensi tersebut diungkapkan oleh beberapa anggota Komisi VIII DPR, dan pada gilirannya ini mengakibatkan terhambatnya legislasi Rancangan Undang-Undang Keadilan Dan Kesetaraan Gender. Keterwakilan 18 persen perempuan di parlemen merupakan tantangan tersendiri bagi perempuan anggota DPR dalam memperjuangkan RUU KKG.³⁰²

³⁰¹ Gadis Arivia dan Nurulfatmi Amzy. 2015. "Penolakan RUU KKG (rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender): Pengabaian Sejarah Budaya Perempuan Indonesia". *Jurnal Perempuan*, Vol. 20 No. 3 Hlm. 232.

³⁰² Women Research Institute, *Representasi Politik Perempuan Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender*. Women Research Institute. Jakarta. Hlm. 37

Stagnansi pembahasan Rancangan Undang-Undang Keadilan Dan Kesetaraan Gender ini terjadi karena beberapa faktor antara lain, pertama peran dan fungsi perempuan dalam parlemen bukanlah sebagai perwakilan perempuan namun hanya sebagai perwakilan partai politik yang mana sikap dan pernyataannya harus disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan partai politik. Yang kedua, secara kualitas pribadi perempuan belum mampu memberikan nilai tawar yang mampu menempatkan perempuan setara dengan laki-laki di parlemen karena permasalahan starting point yang berbeda mengingat laki-laki sudah terjun jauh lebih dulu dari pada perempuan di parlemen didukung dengan jumlah yang juga tak kunjung terpenuhi secara maksimal. Ketiga, proses keterwakilan perempuan di parlemen ini seolah-olah hanya sebagai bentuk prosedural demokrasi yang seharusnya lebih membawa nilai-nilai yang lebih substantif bukan hanya seperti sistem sekarang yang tidak akan menghadirkan representasi kepentingan dan identitas secara sempurna, hanya separuh atau sebagian. Sehingga representasi bisa saja hanya tentang klaim semata bukan sebuah fakta representasi.³⁰³

Ketika perempuan anggota DPR memperjuangkan isu perempuan, termasuk RUU KKG, dimasukkan dalam daftar Prolegnas atau memperjuangkan kepentingan perempuan dalam pembahasan RUU lainnya, selain tidak mendapat dukungan dari partai juga mendapat tekanan dari fraksi. Situasi demikian amat dilematis dan merupakan pekerjaan berat bagi perempuan anggota DPR dalam mewujudkan perannya sebagai representasi kelompok perempuan. Mereka memikul beban ganda. Selain harus memperjuangkan isu perempuan, mereka juga perlu “menjaga” posisi sebagai anggota parlemen yang harus tunduk pada fraksi. Tidak banyak perempuan

³⁰³ Rizky Bangun Wibisono, Pencapaian Identitas Politik Perempuan di Indonesia dalam Kurun Waktu 2009-2017: Studi Rancangan Undang-Undang Keadilan Dan Kesetaraan Gender, repository.unair.ac.id/70390/3/JURNAL_Fis.P.01%2018%20Wib%20p.pdf diakses 19 Agustus 2019 pukul 21:14 WIB

anggota DPR menduduki posisi strategis, baik di dalam fraksi maupun alat kelembagaan DPR. Dengan kata lain, semakin banyak perempuan anggota.³⁰⁴

Untuk lebih meningkatkan posisi tawar dan tersedianya arena untuk saling berbagi informasi, perempuan anggota DPR-RI mendirikan satu wadah bagi perempuan parlemen yang diberi nama Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI) pada tanggal 19 Juli 2001. KPP-RI dengan keterbatasan yang dimiliki berupaya menghapus ataupun merevisi semua peraturan perundang-undangan yang bias gender dan mendorong lahirnya undang-undang yang sensitif gender. Anggota KPP-RI sendiri adalah semua perempuan anggota DPR-RI dan DPD-RI. Namun dalam perjalanannya tidak semua perempuan anggota DPR-RI terlibat aktif dan berkontribusi terhadap organisasi. Hal ini dikarenakan anggota DPR-RI perlu membagi perhatiannya dengan fokus kerja di komisi dan juga kewajiban bertanggungjawab kepada fraksi. KPP-RI selalu membahas isu afirmasi setiap komisi, isu-isu yang berkaitan dengan peningkatan representasi perempuan dan secara spesifik mengangkat isu yang menyangkut perempuan. Struktur partai baik formal maupun informal dan kepemimpinan dalam partai kurang memberi tempat bagi perempuan untuk berada dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini dapat menjadi faktor yang menyulitkan bagi aktivis partai politik perempuan untuk memperjuangkan agenda kesetaraan gender. Selain itu, masih ada pandangan dalam partai yang meragukan perempuan memiliki kemampuan untuk mengelaborasi kebijakan dan kurangnya akses untuk bisa masuk dalam seleksi kandidat. Dengan demikian salah satu perhatian terhadap peningkatan keterwakilan perempuan adalah adanya peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan jaminan terhadap proses politik yang ramah gender.³⁰⁵

Meskipun tidak sepenuhnya menggambarkan model demokrasi yang dimimpikan oleh pendiri bangsa, namun konteks partisipasi sebagai kata kunci dalam demokrasi deliberatif mampu kembali mengaktualisasi

³⁰⁴ Women Research Institute, *Op.Cit.*

³⁰⁵ Chusnul Mar'iyah. 2011. "Women's Role and Responsibility of Moslem Women". *Makalah Dibacakan Dalam Islamic World International Seminar Universitas Muhammadiyah Jakarta*. Hlm. 14

demokrasi pancasila, bahwa keterwakilan dan partisipasi seluruh kelompok masyarakat diperlukan dalam mengambil keputusan publik, sehingga idealnya parlemen mampu mereperesentasikan semua orang dan semua kepentingan termasuk kepentingan perempuan, agar dalam pengambilan keputusan dilakukan melalui diskursus hingga tercapai konsensus.

C. Kendala dalam Mewujudkan Keterwakilan Perempuan Melalui Parlemen Responsif Gender di Indonesia

Persoalan kesetaraan perempuan pada dasarnya adalah persoalan distribusi kekuasaan, yaitu apakah ada *sharing of power* yang adil antara laki-laki dan perempuan ataukah yang terjadi adalah situasi sebaliknya, yaitu adanya hegemoni kekuasaan dari satu pihak terhadap pihak lainnya. Gerakan perempuan terjadi untuk merespon hegemoni laki-laki serta subordinasi perempuan. Kesetaraan perempuan dalam politik adalah suatu keadaan laki-laki dan perempuan mendapatkan hak, penghargaan atas harkat dan martabat serta partisipasi yang sama dalam semua aspek kehidupan, baik di sektor publik maupun sektor domestik. Harus diakui laki-laki dan perempuan secara kodrati memiliki ciri-ciri biologis dan peran-peran reproduksi yang berbeda. Namun perbedaan peran reproduksi tersebut tidak seharusnya menimbulkan perlakuan yang diskriminatif terhadap perempuan dalam pengambilan keputusan di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Fokus dari perjuangan kesetaraan perempuan adalah tidak menjadikan perbedaan biologis laki-laki dan perempuan sebagai alasan untuk menciptakan hierarki dalam relasi sosial antara keduanya. Hierarki gender ini yang dalam masyarakat patriarkis menciptakan kesenjangan partisipasi perempuan yang berakibat pada rendahnya kualitas hidup perempuan. Dengan demikian salah satu hambatan struktural dalam mencapai kesetaraan dan keadilan gender adalah ideologi patriarkhi, suatu ideologi yang memberi pembenaran terhadap penguasaan atau superioritas laki-laki atas perempuan. Ideologi seperti ini ditemukan hampir disemua sejarah peradaban di dunia. Secara tradisional manusia diberbagai belahan dunia menata diri atau tertata dalam bangunan

masyarakat patriarkis. Pada masyarakat seperti ini laki-laki diposisikan superior terhadap perempuan diberbagai sektor kehidupan, baik domestik maupun publik. Hegemoni laki-laki atas perempuan memperoleh legitimasi dari nilai-nilai sosial, agama, hukum negara dan sebagainya, serta tersosialisasi secara turun temurun dari generasi ke generasi.³⁰⁶

“Politik bukanlah untuk perempuan” merupakan sebuah isu lama dan sangat efektif untuk membatasi peran perempuan dalam kancah perpolitikan di Indonesia. Akibat beragam timbul dari isu tersebut, seperti marjinalisasi perempuan dalam politik, bahkan dalam ranah dan kegiatan politik terkecil sekalipun. Ketika politik hanya dimaknai sebagai kegiatan ‘adu kekuatan’, maka terciptalah ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan. Apabila menilik dari jumlah populasi perempuan yang lebih besar daripada laki-laki, serta substansi kegiatan politik yang memuat kepentingan semua pihak baik laki-laki maupun perempuan, maka perempuan seharusnya memiliki representasi atau keterwakilan dalam politik secara proposional.

Politik selama ini selalu identik dengan dunia laki-laki, dengan dunia kotor, yang tidak pantas dimasuki oleh perempuan. Politik identik dengan sesuatu yang aneh dari pandangan feminitas karena politik terkait dengan kekuasaan, kesewenangan, pengerahan massa dan kompetisi-kompetisi yang tidak melekat dalam diri perempuan yang mengutamakan perdamaian dan harmoni. Kekuasaan pada dasarnya netral. Ia bisa digunakan untuk kebaikan atau sebaliknya. Di dunia politik, kekuasaan yang digunakan dengan baik diwujudkan melalui kepatuhan, perubahan dan pembaharuan.

Kondisi-kondisi negatif tersebut tidaklah menjadi suatu penilaian pesimis bagi perempuan maupun laki-laki untuk berkiprah dalam dunia politik. Kenyataan membuktikan dimana pun seorang warga negara baik laki-laki dan perempuan yang tidak mau berpolitik secara sadar atau tidak sadar menyerahkan nasibnya kepada orang lain. Karena mereka yang aktif dalam politikkah yang nantinya akan membuat keputusan dan mengatur kehidupan

³⁰⁶ Nurrahmi NZ dan P. Anthonius Sitepu. 2017. “Perempuan dan Politik pada Rekrutmen Politik Calon Legislatif Perempuan di Partai Keadilan Sejahtera”. Jurnal Politeia Vol. 9 No. 2. Hlm. 95.

dari warga negara yang tidak mau berpolitik secara detail. Padahal keputusan-keputusan yang menyangkut harkat hidup orang banyak termasuk permasalahan-permasalahan perempuan dilakukan dalam lembaga eksekutif dan legislatif yang karir tersebut diraih melalui proses-proses politik.³⁰⁷

Perbedaan gender sebenarnya tidak menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender. Masalah itu akan muncul ketika perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, terutama bagi kaum perempuan. Untuk memahami bagaimana keadilan gender menyebabkan ketidakadilan gender perlu dilihat manifestasi ketidakadilan dalam berbagai bentuknya, seperti marginalisasi atau proses pemiskinan ekonomi, subordinasi atau anggapan tidak penting dalam keputusan politik, pembentukan stereotipe atau melalui pelabelan negatif, kekerasan (violence), beban kerja lebih panjang dan lebih lama (burden), serta sosialisasi ideologi nilai peran gender.³⁰⁸

Ketimpangan gender yang selama ini terjadi dalam bidang politik menjadikan munculnya beragam teori baru yang bertujuan untuk meneliti fenomena tersebut, salah satunya adalah Feminist Legal Theory atau Teori Hukum Feminis. Teori ini muncul pertama kali sekitar tahun 1970-an bersamaan dengan berkembangnya Critical Legal Studies yang menjadi sebuah aliran pemikiran yang berusaha melakukan terobosan terhadap berlakunya hukum terhadap perempuan dan diskriminasi yang didapat oleh kaum perempuan dalam hukum. Keberadaan Feminist Legal Theory menjadi pendobrak atas ketimpangan yang selama ini dijargonkan sebagai pengusung justice for all, netral, objektif dan setara untuk siapapun, termasuk juga kepada laki-laki dan perempuan.³⁰⁹

Ketidakadilan gender khususnya dalam bidang politik yang terjadi terhadap kaum perempuan di Indonesia bukanlah merupakan suatu hal yang

³⁰⁷ Harmona Daulay, *Perempuan dalam Kemelut Jender*, Medan: USU Press, 2007, h. 40

³⁰⁸ Mansour Fakih. 1997. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Pustaka. Yogyakarta. Hlm. 13.

³⁰⁹ Savitri dalam Aditya Yuli Sulistyawan, "Feminist Legal Theory dalam Telaah Paradigma: Suatu Pemetaan Filsafat Hukum" dalam *Masalah-Masalah Hukum Jilid 47 No 1 Januari 2018*, hlm. 56.

terjadi begitu saja. Namun terdapat berbagai faktor yang menyebabkan ketidakadilan gender tersebut. Untuk dapat menganalisa apa saja yang menjadi kendala dalam mewujudkan keterwakilan perempuan dalam parlemen responsif gender, maka Penulis akan meminjam pendekatan Feminist Legal Theory. Ada lima hal yang akan menjadi dasar atas analisa penulis, antara lain: pengalaman perempuan, adanya bias gender secara implisit, jeratan atau ikatan ganda dan dilema dari perbedaan, reproduksi model dominasi laki-laki, serta membuka pilihan-pilihan perempuan.³¹⁰ Berdasarkan kelima indikator tersebut, maka dapat dirumuskan dalam suatu garis besar, terdapat 3 (tiga) akar permasalahan (root cause) yang menjadi hambatan untuk mewujudkan keterwakilan perempuan dalam parlemen responsif gender yang berkualitas di Indonesia, yaitu kendala yang berasal dari masyarakat, dari Partai Politik (Parpol) dan dari sistem yang berlaku dalam parlemen di Indonesia.

1. Masyarakat

Masyarakat merupakan elemen penting dalam sebuah negara. Negara demokrasi pun bertumpu pada kedaulatan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan di negaranya. Masyarakat dan seluruh nilai yang melekat pada masyarakat tersebut, baik secara individual maupun secara kolektif, merupakan kunci yang memegang peranan penting dalam aspek penyelenggaraan negara. Nilai dan norma yang terkandung dalam masyarakat tentunya akan menjadi penentu pandangan hidup suatu bangsa dan menjadi cita-cita atau tujuan dari negara demokrasi. Di dalam masyarakat lah tercipta dan dibutuhkannya suatu keadilan, pun sebaliknya. Berasal dari masyarakat pula suatu ketidakadilan bisa terjadi. Salah satu ketidakadilan yang berasal dari masyarakat adalah ketidakadilan gender. Ketidakadilan gender yang terjadi di masyarakat seringkali disebabkan karena faktor budaya.

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang masih menganut kuat budaya patriarki dalam berbagai aspek kehidupan. Budaya

commit to user

³¹⁰ Ibid.

patriarki yang mendudukan perempuan tidak sejajar dengan kaum laki-laki sedikit banyak mempengaruhi peran perempuan dalam masyarakat. Dalam sistem budaya patriarki, laki-laki dianggap lebih sesuai untuk terjun di dunia politik. Peran laki-laki sebagai kepala rumah tangga, pengambil keputusan, dan pencari nafkah (bread winner), sesuai dengan arena politik yang sarat dengan peran pengambil kebijakan dan isu-isu kekuasaan. Rata-rata yang dipilih adalah laki-laki, karena laki-lakilah yang selama ini melakukan upaya-upaya pemberdayaan politik.³¹¹ Budaya patriarki merupakan salah satu pemicu terjadinya ketidakadilan gender dalam masyarakat di Indonesia.

Di beberapa daerah di Indonesia sendiri yang masih kental akan budaya patriarki menganggap bahwa perempuan tidak seharusnya ikut terjun ke dalam dunia politik. Seperti misalnya di Nusa Tenggara Barat, masyarakat dan keluarga acap kali mengabaikan peran perempuan di dunia politik. Jika seorang perempuan terjun ke dunia politik, maka ia akan dihadapkan pada dua pilihan antara meninggalkan keluarganya atau meninggalkan dunia politik. Pada kenyataannya, di Nusa Tenggara Barat sendiri, separuh dari perempuan yang duduk di parlemen adalah perempuan yang telah bercerai. Hal itu disebabkan oleh absennya dukungan dari suami mereka atas terjunnya perempuan ke dalam dunia politik.³¹²

Hal yang sama juga terjadi di Aceh dan Papua. Konflik berkepanjangan yang terjadi di Aceh telah memarginalisasi perempuan baik dari segi politik maupun ekonomi. Terlebih lagi, perempuan di Aceh juga mengalami kendala dari faktor agama yang melarang perempuan untuk mengambil bagian di dunia politik. Sedangkan di Papua sendiri, perempuan tidak memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam politik karena peraturan adat yang berlaku. Peraturan adat di Papua hanya

³¹¹ Hesti Wijaya, 2001. *Perempuan dalam Pusaran Demokrasi* IP-4 Laper. Bantul. Hlm. 20

³¹² Nina Andriana, et al, 2012, *Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal*, Jakarta: PT. Gading Inti Prima, hlm. Xi.

memperbolehkan kaum laki-laki untuk terjun di dunia politik.³¹³ Tidak dapat dipungkiri jika memang persepsi masyarakat serta kentalnya budaya patriarkilah yang kemudian membuat perempuan mengalami kendala setiap kali ingin terjun ke dunia politik.

Faktor budaya dan stereotip masyarakat yang menjadi permasalahan bagi representasi perempuan dalam parlemen Indonesia dapat dilihat dari tabel keterpilihan perempuan di beberapa daerah pemilihan berikut:

Tabel 4.3.

Presentase Kursi Perempuan DPRD Provinsi Periode 2014-2019

No.	Provinsi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan	Kursi Laki-laki	% Kursi Laki-laki	Total Kursi
1.	Aceh	12	14,81	69	85,9	81
2.	Sumatera Utara	13	13,00	87	87,00	100
3.	Sumatera Barat	6	9,23	59	90,77	65
4.	Riau	18	27,69	47	72,31	65
5.	Kepulauan Riau	6	13,33	39	86,67	45
6.	Jambi	7	12,73	48	87,27	55
7.	Sumatera Selatan	13	17,33	62	82,67	75
8.	Bangka Belitung	5	11,11	40	88,89	45
9.	Bengkulu	8	17,78	37	82,22	45

³¹³ Ibid.

10.	Lampung	14	16,47	71	83,53	85
11.	DKI Jakarta	19	17,92	87	82,08	106
12.	Jawa Barat	22	22,00	78	78,00	100
13.	Banten	16	18,82	69	81,18	85
14.	Jawa Tengah	23	23,00	77	77,00	100
15.	DI Yogyakarta	6	10,91	49	89,09	55
16.	Jawa Timur	23	23,00	77	77,00	100
17.	Bali	5	9,09	50	90,91	55
18.	Nusa Tenggara Barat	5	7,69	60	92,31	65
19.	Nusa Tenggara Timur	6	9,23	59	90,77	65
20.	Kalimantan Barat	7	10,77	58	89,23	65
21.	Kalimantan Tengah	10	22,22	35	77,78	45
22.	Kalimantan Selatan	7	12,73	48	87,27	55
23.	Kalimantan Timur	6	10,91	49	89,09	55
24.	Sulawesi Utara	14	31,11	31	68,89	45
25.	Sulawesi Tengah	7	15,56	38	84,44	45
26.	Sulawesi Selatan	16	18,82	69	81,18	85
27.	Sulawesi Tenggara	8	17,78	37	82,22	45
28.	Gorontalo	12	26,67	33	73,33	45

29.	Sulawesi Barat	18	17,78	37	82,22	45
30.	Maluku	12	26,67	33	73,33	45
31.	Maluku Utara	4	8,89	41	91,11	45
32.	Papua	6	10,53	51	89,47	57
33.	Papua Barat	1	2,22	44	97,78	45

Sumber: Anna Margret, et al, 2018, *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah*, Depok: Cakra Wikara Indonesia, hlm 33-34.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa rata-rata perolehan kursi perempuan di DPRD Provinsi pada Pemilu Tahun 2014 hanya sebesar 16%, atau hanya setengah dari kuota yang seharusnya mencapai 30%. Terlebih lagi, Provinsi dengan budaya patriarki yang masih kental di daerah timur seperti Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Gorontalo, Maluku Utara, hingga Papua, keterwakilan perempuan bahkan tidak mencapai 10%. Hal ini membuktikan bahwa budaya patriarki jelas menjadi salah satu faktor besar yang mempengaruhi tidak tercapainya kuantitas keterwakilan perempuan di dalam parlemen.

Faktor budaya menurut Trembley merujuk pada nilai, norma, kepercayaan dan perilaku yang menyokong suatu masyarakat beserta institusinya dan menjadi sandaran dari aspek kehidupan masyarakat tersebut. Agama, pendidikan dan cara pandang terhadap peran sosial yang berbasis gender adalah faktor-faktor budaya yang menjadi penentu dari proporsi perempuan dalam parlemen. Selain itu konsepsi kesetaraan antara perempuan dan laki-laki juga menjadi variabel yang mempengaruhi proporsi perempuan dalam parlemen di suatu negara.³¹⁴ Faktor budaya mempengaruhi cara pandang masyarakat terhadap politik sebagai domain laki-laki, ini sangat berkaitan dengan hal sebagai berikut; (a) budaya patriarki di mana secara tradisional perempuan umumnya “dipinggirkan”

commit to user

³¹⁴ Hesti Wijaya, Op Cit.

dar jabatan-jabatan publik, termasuk sebagai anggota parlemen; (b) adat dan agama. Ternyata dalam banyak kasus di Indonesia, pembagian peran sosial gender dalam masyarakat mendapatkan legitimasi dan menjadi keyakinan peran sosial gender, melalui doktrin-doktrin dan praktek-praktek adat dan agama yang secara langsung maupun tidak, membatasi dan bahkan mengekang potensi perempuan untuk terlibat lebih jauh dalam dunia publik.

Langkah untuk menumbuhkan kesadaran kritis pada perempuan bukannya tanpa hambatan dan masalah. Banyak hal serta banyak pihak yang menjadi sumber atau faktor penghambat, baik dari pihak perempuan itu sendiri, keluarga dan masyarakat, internal organisasi/jaringan maupun pemerintah setempat. Persoalan personal perempuan, yaitu rasa 'traumatis' terhadap politik di masa lalu (Gerwani) menjadi salah satu kendala dominan perempuan untuk berani mengambil keputusan dan mau turut serta terlibat aktif dalam politik praktis. Selain itu, budaya patriarki yang sangat kuat mencengkeram memori mereka. Berbagai kegiatan dilakukan mendapat tantangan di berbagai tingkat dan akhirnya mendorong beberapa perempuan kembali ke ranah domestik. Padahal tidak sedikit dari mereka yang telah diikuti untuk menjadi perempuan yang 'merdeka'.

Upaya membangun solidaritas di antara perempuan juga mendapatkan persoalan stereotip (*stereotype*) yang belum selesai di benak para perempuan. Hal ini terlihat dari kurangpercayaan terhadap sesama perempuan untuk menjadi pemimpin, selain egoisme individual, seperti merasa lebih pintar, lebih terhormat dan lebih tepat berbicara daripada perempuan lain. Demikian itu menimbulkan ketidaknyamanan di antara perempuan lain. Di samping itu, masih ada saja 'diskusi swasta' alias ngrumpi antar sesama perempuan. Kecemburuan suami yang merasa takut tersaingi juga menjadi penghambat yang besar bagi para perempuan dalam berorganisasi yang 'berbau politik'. Dimana muara dari semua itu adalah budaya patriarki yang tumbuh subur dalam masyarakat Indonesia. Ditambah pula dengan berbagai kebijakan pemerintah dan tafsir agama

yang 'seolah' mengesahkan bentuk-bentuk ketidakadilan terhadap perempuan.

Ketidakadilan gender yang termanifestasi dalam bentuk marginalisasi, subordinasi, beban kerja dan stereotip yang terjadi di berbagai tingkat. Pertama, ketidakadilan gender terjadi di tingkat negara, baik pada satu negara maupun pada organisasi antar negara, hal ini terbukti bahwa setiap kebijakan publik, perundang-undangan dan lain seumpamanya masih terlihat sebagiannya belum sensitif gender (ketidakadilan gender). Kedua, ketidakadilan gender juga terjadi di tempat kerja, organisasi bahkan di dunia pendidikan. Masih banyak kebijakan organisasi, peraturan pekerjaan, manajemen dan kurikulum pendidikan yang melanggar ketidakadilan gender. Ketiga, ketidakadilan gender juga terjadi karena adat istiadat, budaya dan kebiasaan maupun kultur yang dimiliki oleh etnik atau suku-suku di dalam sebuah wilayah, daerah bahkan negara. Mekanisme pengambilan keputusan masih mencerminkan ketidakadilan gender. Keempat, ketidakadilan gender juga terjadi di lingkungan rumah tangga. Ini terjadi dari proses pengambilan keputusan, pembagian kerja, sampai kepada interaksi antara anggota keluarga masih terjadi bias gender. Dengan demikian rumah tangga menjadi tempat yang kritis dalam sosialisasi ketidakadilan gender. Kelima, ketidakadilan gender sukar dirubah karena telah mengakar di dalam alam berpikir kolektif dan bahkan telah menjadi budaya dan ideologi.³¹⁵ Budaya ini lebih jauh akan mempengaruhi peran perempuan ke dalam wilayah publik. Terlihat bahwa kaum perempuan yang terlibat dalam lembaga-lembaga politik formal, di badan perwakilan dari waktu ke waktu sangat rendah.³¹⁶

Marginalisasi yang dialami perempuan memberikan tekanan pada berbagai dimensi kepentingan perempuan. Perempuan mengalami eksklusi

³¹⁵ Riant Nugroho.2002. *Gender dan Administrasi Publik: Studi tentang Kualitas Kesetaraan Gender dalam Administrasi Publik Pasca Reformasi 1998-2002*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm. 48.

³¹⁶ Omara A. 2004. "Perempuan, Budaya Patriarki dan Representasi." *Jurnal Mimbar Hukum*. Hlm. 148

sosial yaitu proses yang menghalangi atau menghambat individu dan keluarga, kelompok dan kampung dari sumber daya yang dibutuhkan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, ekonomi dan politik di dalam masyarakat dengan utuh. Maka terciptalah ketidaksetaraan gender atau ketidakadilan gender dalam alam demokrasi.³¹⁷ Kehidupan perempuan yang seringkali digambar pada posisi yang lebih rendah, sehingga dianggap sebagai kaum yang lemah, tidak mandiri dan bergantung, pandangan seperti inilah yang memperoleh legitimasi yang kuat dalam dunia politik sehingga berpihak pada budaya patriarki. Ada berbagai anggapan mengenai keterlibatan perempuan dalam dunia politik, pada umumnya bisa dikatakan terlambat, sebab banyak stigma yang menyatakan bahwa perempuan diidentik dengan sektor domestik sehingga sangat sedikit perempuan yang turut andil dalam dunia politik.³¹⁸

Perempuan sebagai kelompok yang termarginalisasi karena terbentur atas nilai yang dianut masyarakat pun menghadapi masalah minimnya representasi perempuan di lembaga perwakilan sebagaimana yang dihadapi kelompok minoritas dan marginal lainnya, hal ini tidak lepas dari hegemoni pandangan patriarki yang termanifestasikan dengan didominasi kaum laki-laki di bidang politik, di sisi lain perempuan tidak berperan di dalam dunia politik. Seolah-olah ada anggapan bahwa kehidupan politik bukan dunia perempuan. Mengingat sifatnya yang mengandung kekerasan, ketidakjujuran, maupun tipu muslihat. Stereotip peran seksual yang ada, mengatakan bahwa politik adalah dunia laki-laki. Bila kita membicarakan peran politik perempuan, kita tidak bisa mengartikan politik secara sempit seperti melihat politik dalam kaca mata formal di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Oleh karena eksistensi

³¹⁷ Ulfatun Hasanah dan Najahan Musyafak. 2017. "Gender and Politics: Keterlibatan Perempuan dalam Pembangunan Politik". *Jurnal Sawwa*, Vol. 12 No. 3. Hlm. 423.

³¹⁸ Nimrah dan Sakaria. 2014. "Perempuan dan budaya patriarki dalam politik (studi kasus kegagalan caleg perempuan dalam pemilu legislative 2014)". *The Politics*. Vol. 1. No. 2, 2015, Hlm. 178.

politik terwujud dalam aspek kehidupan bersama pada tingkat lokal maupun kepekaan terhadap permasalahan yang ada.³¹⁹

Perempuan sering kali diposisikan sebagai objek dalam mengambil keputusan, peran perempuan pun dibatasi di bidang domestik dan reproduksi yang sangat menghambat perempuan dalam mengguluti dunia publik dan produksi. Hal tersebut merupakan rekayasa kultur dan tradisi yang menciptakan pelabelan atau stereotipe tertentu pada perempuan yang telah mengakar kuat dalam masyarakat,³²⁰ hak-hak politik dan hukum perempuan selama ini dibangun secara semu, hal ini disebabkan dominasi kekuasaan laki-laki dalam masyarakat Indonesia yang menganut faham patriarki. Kondisi ini tercipta karena kebanyakan masyarakat memandang perempuan lebih “hina” dan karenanya harus tunduk kepada laki-laki. Pandangan ini dinilai sebagai hukum alam yang memang seharusnya diterima saja karena memang tidak ada yang bisa dilakukan lagi,³²¹ diskriminasi yang dialami perempuan di bidang politik terjadi secara sistematis, hal tersebut berlaku seiring dengan proses marginalisasi perempuan dalam bidang pekerjaan informal. Perempuan merupakan pihak yang seringkali kalah dalam suatu proses pembangunan dan perkembangan masyarakat.

Melalui pemahaman pembagian peran gender secara konservatif dalam masyarakat Indonesia, perempuan harus terbebani dengan tanggung jawab bagi pendidikan anak, rumah tangga dan urusan domestik lainnya. Kebudayaan yang didasarkan oleh gagasan budaya patriarki memaknai perbedaan laki-laki sebagai jantan dan perempuan sebagai betina dalam konteks biologi menjadi indikator kepatutan dalam berinteraksi dan bertindak, hal ini pada akhirnya berujung pada pembatasan hak, akses,

³¹⁹ Nurcahyo A. 2016. “Relevansi Budaya Patriarki dengan Partisipasi Politik dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen”. *Jurnal Agastya*, Vol 6 No 1, hlm. 26.

³²⁰ Siti Nimrah dan Sakaria, 2015. “Perempuan dan Budaya Patriarki dalam Politik (Studi Kasus Kegagalan Caleg Perempuan Dalam Pemilu Legislatif 2014)”. *Jurnal The Politic*, Vol. 1 No. 2. Hlm. 176

³²¹ Loura Hardjaloka. “Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2. Hlm. 410.

partisipasi, kontrol dalam menikmati manfaat dari sumberdaya dan informasi. Hal ini berimplikasi pada tuntutan peran, tugas, kedudukan dan kewajiban yang dinilai pantas dilakukan oleh laki-laki atau perempuan dan yang tidak pantas dilakukan oleh laki-laki atau perempuan sangat bervariasi dari masyarakat satu ke masyarakat lainnya. Ada sebagian masyarakat yang sangat kaku membatasi peran yang pantas dilakukan baik oleh laki-laki maupun perempuan.³²² Perempuan bekerja hanya diterima bila mereka dapat memperluas wilayah pertanggungjawabannya. Gambaran stereotip ini berdampak negatif terhadap partisipasi di bidang politik: para perempuan yang aktif dalam politik, dipandang sebagai “sesuatu yang tidak tepat” karenanya perannya tidak diperhitungkan. Karena itulah proses masuknya perempuan dalam partai-partai tampak problematis. Pemilihan wakil-wakil perempuan dan laki-laki ditetapkan oleh kelompok-kelompok kecil para pemimpin partai yang kebanyakan laki-laki dan menjatuhkan pilihannya menurut jenis kelaminnya sendiri. Selain itu tingkat pendidikan perempuan Indonesia lebih rendah dari laki-laki, sehingga perempuan kurang memenuhi persyaratan kompetensi secara politis untuk dapat bersaing dengan laki-laki. hal ini berimplikasi pada sulitnya perempuan dalam ikut berpolitik.³²³

Dominasi kultur patriarkis turut juga membentuk dan membangun prosedur-prosedur yang menguntungkan bagi kaum laki-laki. Tak terelakkan, pengorganisasian kelembagaan perwakilan yang demikian mencerminkan bias laki-laki. Hingga kini, “maskulinitas kelembagaan” ini telah menjadi karakter khas yang tak kasat mata dari badan-badan pembuat undang-undang; kelembagaan ini melekat, meresap, dan diterima sebagai sesuatu yang benar. Untuk itu, restrukturisasi kelembagaan perwakilan yang lebih responsif terhadap gender memiliki urgensinya tersendiri guna

³²² Ferien Puspitawati. 2007. “Konsep Teori dan Analisis Gender”. *Jurnal Ilmu Keluarga dan Konsumen*, Vol 6 No 1, Hlm.2

³²³ Melanie Mormel dan Erwin Schweissshelm. “Meningkatnya Keterwakilan Perempuan dalam Politik: Baik Bagi Kesetaraan?”. *Jurnal Sosial Demokrasi* Vol. 6 No. 2. Hlm. 48.

memberikan lingkungan yang lebih ramah terhadap politisi-politisi perempuan dalam memperjuangkan aspirasi kelompoknya.

Budaya patriarki dan *stereotype* yang berkembang di dalam masyarakat bahwa selama ini, hanya laki-laki yang pantas dan lebih tepat bersaing dan menduduki posisi penting dalam kancah politik. Masyarakat cenderung lebih mengapresiasi atau lebih memilih tokoh yang berjenis kelamin laki-laki dibandingkan seorang tokoh perempuan. Marginalisasi politik yang dialami perempuan di Indonesia yang sudah berlangsung terlalu lama menyebabkan akses politik perempuan menjadi sangat terbatas. Pembatasan ini dilakukan secara sengaja, dengan membiarkan perempuan untuk terus tidak hadir dan pasif dalam politik. Hal ini menyebabkan pengalaman kolektif gender laki-laki dalam berpolitik jauh lebih mapan bila dibandingkan dengan pengalaman kolektif gender perempuan. Bentuk ketidakadilan dan ketidaksetaraan diciptakan secara sistematis dalam jangka waktu lama. Ini adalah fakta sejarah yang menempatkan posisi perempuan menjadi tertinggal secara kolektif dibandingkan laki-laki karena termarginalkan dan menjadi tidak memiliki pengalaman politik untuk berkontestasi serta menghadirkan diskursus. Budaya politik yang terbentuk karena absennya kehadiran perempuan menyulitkan praktik politik bagi perempuan dalam mendapat ruang yang sama dengan laki-laki. Atas kondisi tersebut, tidak bisa begitu saja kemudian dengan membuka ruang kontestasi yang sama bagi laki-laki dan perempuan seolah setara tetapi sesungguhnya tidak, berharap hasilnya secara instan.³²⁴

Norma-norma kultural tadi telah amat mengakar di dalam masyarakat, dan bahkan telah merasuki pemikiran sebagian mayoritas perempuan Indonesia. Kondisi ini membuat mereka secara psikologis tak siap untuk berpartisipasi dalam politik. Banyak perempuan yang terjangkit rasa rendah diri dan merasa tak memiliki keterampilan yang diperlukan

³²⁴ Durga Ardiansa. 2016. "Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Reperesentasi Politik di Indonesia", *Jurnal Politik*, Vol.2 No.1. Hlm. 77-78.

untuk menangani isu-isu politis. Keadaan ini membuat banyak perempuan menunjukkan sikap atau pendekatan pasif terhadap politik, bahkan banyak diantaranya memandang politik secara negatif. Pandangan ini membuat mereka tak mampu mengembangkan dan mengidentifikasi berbagai strategi untuk kepentingan mereka sendiri. Selain itu, kegiatan kampanye politik dianggap sebagian besar orang sebagai aktivitas yang tak pantas dilakukan perempuan.³²⁵

Perbedaan gender sejatinya tidak menjadi sebuah masalah sepanjang tidak menimbulkan ketidaksetaraan gender (gender inequalities) dan berakibat pada ketidakadilan gender. Namun realita di dalam masyarakat menunjukkan bahwa perbedaan gender masih menjadi pemicu beragam ketidakadilan, terutama bagi kaum perempuan. Ketidakadilan gender yang dialami oleh para perempuan di Indonesia antara lain:³²⁶

- a. Penomorduaan (*subordinasi*) adalah keadaan yang menempatkan posisi perempuan di tempat yang tidak penting. Perempuan dipandang sebagai manusia yang tidak mampu berpikir dan tidak perlu diajak bicara dalam pengambilan keputusan, sehingga perempuan dianggap tidak bisa tampil sebagai pemimpin. Salah satu contoh penomorduaan ini adalah anggapan bahwa perempuan tidak perlu sekolah tinggi-tinggi.
- b. Pelabelan/cap negatif (*stereotip*) secara umum menyangkut pelabelan atau pendefinisian terhadap suatu kelompok tertentu yang terutama bersumber dari pandangan (ideologi) gender. Misalnya: definisi bahwa tugas utama perempuan adalah melayani suami. Banyak peraturan pemerintah, budaya dan kebiasaan masyarakat yang dikembangkan karena pelabelan tersebut. Wujud dari ketidakadilan sangat terlihat dalam pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin. Pekerjaan rumah (domestik) dibebankan kepada istri dan anak

³²⁵ F.S. Seda. 2002. *Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Bukan Jumlah Semata. In International IDEA, Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan Di Indonesia*. Ameeopro. Jakarta. Hlm. 21-26.

³²⁶ Nurul Sutarti, dkk, Ibid, hlm 51-52

perempuan, sedangkan suami dan anak laki-laki diberi tugas keluar (publik), padahal mungkin mereka tidak mampu. Laki-laki tidak boleh menangis dan perempuan tidak boleh memanjat pohon atau pulang malam, dan masih banyak contoh lainnya.

- c. Beban kerja berlebih (*multy burden*) menyangkut anggapan bahwa perempuan memiliki sifat memelihara dan rajin sehingga tidak cocok untuk menjadi kepala rumah tangga. Kalau pun perempuan bekerja mencari nafkah di luar rumah, ia masih harus dibebani pekerjaan domestik yang secara tradisional menjadi tanggung jawabnya. Ia masih harus bertanggungjawab atas pekerjaan-pekerjaan yang terkait dalam hubungan sosial. Pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin ini mengakibatkan beban yang berlipat ganda kepada perempuan.
- d. Peminggiran (*marginalisasi*) terhadap perempuan terjadi dalam berbagai sektor kehidupan akibat perbedaan gender. Peminggiran terhadap perempuan bisa terjadi di tempat kerja, rumah tangga, masyarakat atau budaya, dan negara.
- e. Kekerasan adalah dampak yang paling nyata dari adanya ketidakadilan gender terhadap perempuan. Kekerasan berbasis gender ini sebagian besar yang menjadi korbannya adalah perempuan dan anak, khususnya anak perempuan. Kekerasan ini dapat terjadi di ranah domestik (dalam rumah tangga) maupun publik (di masyarakat, tempat kerja, termasuk kekerasan oleh negara).

Kelemahan-kelemahan perempuan akibat budaya patriarki adalah: ³²⁷

- 1) Perempuan kurang menyadari bahwa dirinya adalah seorang pribadi yang mempunyai hak-hak azasi manusia yang sama;
- 2) Perempuan seringkali kesulitan menghilangkan perasaan malu dan perasaan takut salah;
- 3) Perempuan kurang mampu berpikir jernih dan logis, sehingga sulit dalam mengambil keputusan;
- 4) Perempuan memiliki beban kerja domestik;

commit to user

³²⁷ Murniati. *Op.Cit.* Hlm 118

- 5) Perempuan selalu mempertimbangkan faktor keluarga, atau tradisi turun temurun keluarga yang aktif di organisasi;
- 6) Perempuan selalu mempertimbangkan faktor kesamaan agama;
- 7) Perempuan selalu mempertimbangkan faktor ekonomi;
- 8) Perempuan kurang dapat menerima kekuasaan (yang dipercayakan) dan dalam merebut kekuasaan lebih suka mengalah;
- 9) Perempuan kurang mampu mengendalikan emosi, sehingga pikirannya kurang stabil dan mudah terpengaruh;
- 10) Perempuan tidak mampu menjalin persatuan yang solid, sehingga mudah bercerai berai dan sukar menyatukan pandangan.

Buruknya representasi perempuan di parlemen membuat isu-isu yang melibatkan kepentingan perempuan menjadi sulit untuk masuk ke dalam arus utama wacana publik. Kepentingan perempuan cenderung terpinggirkan dari prioritas pembentukan peraturan perundangan, semangat perlindungan dan pemberdayaan perempuan kesulitan mendapatkan perhatian. Selain menjadi isu yang terpinggirkan hal yang terburuk adalah isu perlindungan perempuan justru ditentang oleh pemikiran arus utama yang kental dengan semangat patriarki.

2. Partai Politik

Partai-partai politik memainkan peran penting dalam mempengaruhi jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Saat ini komitmen partai politik untuk semakin melibatkan kader partai perempuan untuk lolos ke parlemen masih tergolong rendah. Cara partai-partai politik menyusun daftar calon mereka untuk jabatan pilihan, berapa banyak perempuan dimasukkan dalam daftar-daftar itu, dan apakah perempuan ditempatkan pada posisi-posisi yang “dapat dipilih” sejauh ini mengindikasikan kurangnya perhatian dan komitmen bagi representasi perempuan. Dalam beberapa hal, tindakan-tindakan diskriminatif dilakukan oleh fungsionaris partai politik terhadap anggota perempuan

mereka sendiri dalam menyeleksi para calon mereka untuk parlemen daerah dan nasional.³²⁸

Peran partai politik sangat penting untuk mendorong keterlibatan perempuan dalam bidang politik. Pengurus partai politik berperan besar dalam merekrut dan menempatkan calon perempuan dalam daftar calon. Afirmasi di internal partai sangat penting bagi keterpilihan perempuan di dalam parlemen. Representasi perempuan di legislatif, baik jumlah maupun kompetensinya, tak bisa dilepaskan dari situasi internal partai politik. Terutama persoalan rekrutmen, kaderisasi, mekanisme pengambilan keputusan, yang berpengaruh terhadap pencalonan dan keterpilihan perempuan sebagai anggota legislatif.³²⁹

Selain itu, keterwakilan perempuan di DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi budgeting dan fungsi pengawasan menunjukkan permasalahan, batasan-batasan yang dihadapi perempuan dalam mengambil peran di parlemen seringkali dihubungkan dengan dominasi partai politik dalam menentukan arah gerak anggota parlemen saat menjalankan tugas sebagai anggota DPR. Sebelum jauh membahas eksese buruk yang diberikan partai politik dalam keberjalanan DPR, perlu dipahami terlebih dahulu esensi keberadaan partai dalam parlemen, peran dan fungsi partai politik ikut menentukan kualitas praktik demokrasi perwakilan. Dalam pengertian ini, demokrasi perwakilan tidak hanya mensyaratkan kehadiran partai politik, tetapi juga menuntut partai politik memberi kontribusi positif dan konstruktif terwujudnya praktik demokrasi perwakilan berkualitas. Artinya, sepaak terjang partai politik merupakan variabel yang mempengaruhi kualitas demokrasi. Jika partai politik menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, kualitas demokrasi akan menjadi baik. Begitu pula sebaliknya.³³⁰

³²⁸ Yayasan API. 1999. *Almanak Parpol Indonesia*. Jakarta: Yayasan Api. CETRO. Hlm 13

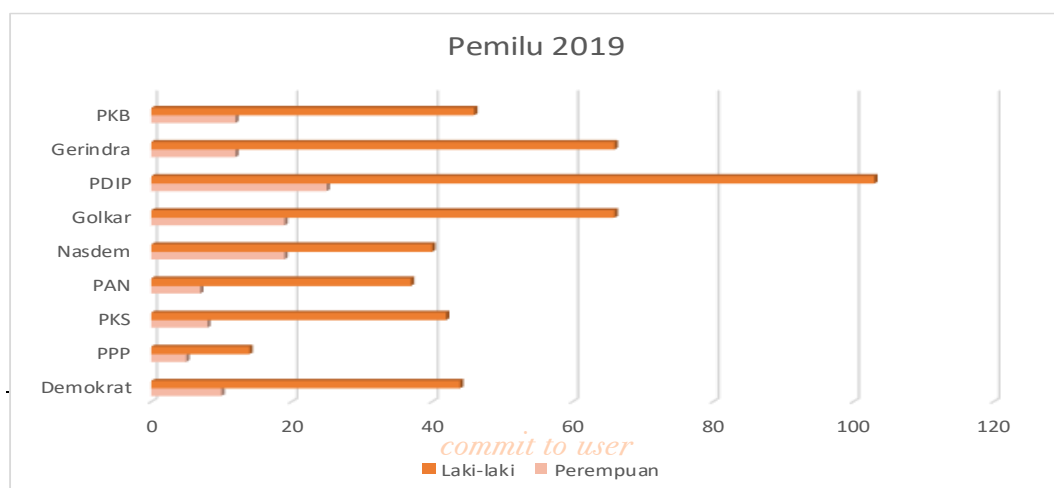
³²⁹ Novira Maharani Sukma. 2018. "Merubah Paradigma Partai Politik Mengenai Kebijakan Afirmasi Perempuan: dari Kuantitas Menjadi Kualitas". *Jurnal UNNES*, Vol. 4, No. 3. Hlm 618.

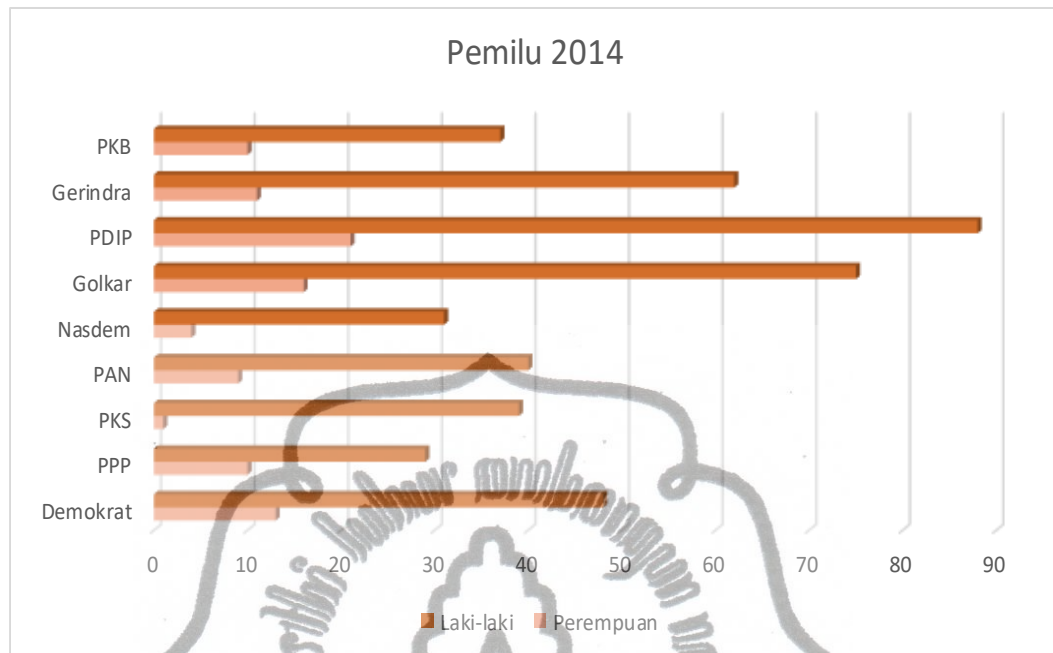
³³⁰ Munafrizal Manan, 2012. "Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No.4. Hlm. 506.

Persoalan yang muncul adalah ketika partai politik ternyata cenderung lebih berfokus pada peran yang pragmatis dibanding memperjuangkan nilai ideologis dan konstituen sebagai basis massa. Hal ini dilakukan dengan motivasi sekadar untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan, dengan mengerahkan segala daya upaya demi mewujudkan pragmatisme politiknya. Lebih parah lagi bila pragmatisme politik ini bertemu dengan pragmatisme ekonomi, maka politik kepartaian yang ada akan menjadi transaksional dan sibuk memburu rente (*rent-seekers*).³³¹

Rendahnya kemampuan partai politik untuk mengangkat perempuan berkualitas harusnya sudah tidak lagi menjadi problem karena partai politik pada umumnya sudah memiliki departemen, divisi dan organisasi sayap perempuan dalam struktur partai. Struktur yang ada dalam tubuh partai tersebut seharusnya menjadi peluang untuk memperluas jaringan dan optimalisasi kader perempuan untuk kegiatan partai, termasuk pemilu. Namun nyatanya hal tersebut justru tidak terjadi, yang kemudian merujuk pada kesimpulan bahwa rendahnya pencalonan perempuan dalam parpol berasal dari keengganan dan ketidakmampuan partai dalam memaksimalkan organisasi sayap perempuan dan mengembangkan kemampuan kader perempuan yang sudah ada.³³²

Keengganan partai politik dalam mengusung kader perempuan untuk menjadi calon legislator dapat terlihat dari bagan berikut:





Sumber: FORMAPPI-Jakarta, Anatomi Caleg DPR RI Terpilih Pemilu 2019.

Di Indonesia, yang menjadi penentu utama untuk memenangkan kursi terletak pada peringkat kandidat dalam sistem pemilihan umum. Hal itu kemudian menjadikan prosedur perekrutan partai politik sangat penting. Dalam merekrut dan menyusun peringkat kandidat, tiap partai politik memiliki peraturan dan aturan internal masing-masing. Sayangnya, peraturan yang digunakan oleh masing-masing partai politik tidaklah transparan, sehingga hal tersebut menjadi penghalang terpilihnya perempuan meskipun ada aturan mengenai kuota yang tertera di dalam undang-undang.³³³

Hubungan antara wakil rakyat dengan partai politiknya di Indonesia, terlihat bahwa hubungannya adalah ‘partisan’ karena wakil rakyat bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari organisasi sosial politik yang mengusungnya, bukan sebagai “wali” (*trustee*) atau pun “utusan” (*delegate*). Setelah wakil rakyat dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungannya dengan pemilihnya tersebut, dan mulailah

³³³ Kertas Kebijakan 7, *Gender Equality* 2011, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

hubungannya dengan partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan umum. Hubungan ‘partisan’ tersebut akan menjadi ‘belenggu’ bagi wakil rakyat yang benar-benar ingin menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya manakala hal itu berseberangan dengan kebijakan partai politiknya. Dalam posisi yang demikian seolah terjadi ‘gap’ antara wakil rakyat dengan yang pemilihnya.³³⁴

Hubungan partisan antara partai politik dan anggota DPR membuat partai politik mendominasi anggota DPR dalam mengambil keputusan, termasuk anggota perempuan yang terdapat di parlemen. Dominasi partai politik dalam menentukan keputusan anggota DPR akan sangat berbahaya bagi agenda responsivitas gender ketika partai politik yang menaungi perempuan mempertahankan budaya patriarki. Pada akhirnya keberadaan perempuan di partai politik akan sangat terbatas pergerakannya. Subjektivitas perempuan dalam mengambil keputusan-keputusan politik yang menentukan kebijakan publik akan tereduksi ketika anggota DPR perempuan yang mewakili perempuan tersandra dengan kepentingan partai politik. Anggota DPR yang mewakili kepentingan perempuan harus menghadapi tekanan partai akibat hubungan antara anggota DPR dan partai yang didominasi oleh kepentingan partai. Dalam sistem perwakilan, anggota dewan lebih terkesan sebagai wakil partai politik dibandingkan posisi sebagai wakil rakyat. Dimana anggota dewan lebih patuh dan takut terhadap keputusan dan mandat partai politik daripada membela kepentingan rakyat.³³⁵ Hal ini diperburuk dengan adanya instrumen *recall* untuk melakukan pergantian antar waktu yang menyebabkan setiap anggota DPR dapat diganti sewaktu-waktu oleh partai ketika dinilai bertentangan dengan partai.

³³⁴ Nu'matul Huda. 2011. “Recall Anggota DPR Dan Dprd Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 23 No. 3. Hlm. 473-474.

³³⁵ Ahmad Rifa’I dan Sri Kusriyah. 2017. “Peran Partai Politik Dalam Pengawasan Terhadap Kadernya Yang Duduk Di DPRD Untuk Meningkatkan Kualitas Perwakilan”. *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, Vol. 12. No. 4. Hlm. 984.

Gagasan *recall* tidak lepas dari pemikiran bahwa posisi partai politik adalah sebagai peserta pada pemilihan umum untuk memilih anggota DPR sehingga penempatan seorang anggota DPR adalah merupakan pemberian mandat dari partai politik. Dengan kata lain tanpa partai politik mustahil seseorang dapat menjadi anggota DPR. Sehingga terdapat konteks pertanggungjawaban antar keduanya. Di satu sisi anggota DPR bertanggungjawab atas penegakan AD/ART partai politik dan sisi lainnya partai politik memiliki tanggung jawab untuk melakukan kontrol terhadap kinerja para anggotanya di DPR, bentuk kontrol partai politik itu adalah dalam bentuk mekanisme hak *recall* partai politik. Hak *recall* itu sendiri dimaknai sebagai hak partai politik untuk menarik kembali atau mengusulkan pemberhentian anggota DPR dari jabatannya sebelum masa jabatan anggota DPR yang bersangkutan berakhir.³³⁶

Diberikannya hak atau kewenangan kepada partai politik untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap anggotanya, agar anggota bersikap dan berbuat tidak menyimpang dari garis-garis kebijakan partai politik. Apalagi bertentangan dengan AD/ART dan ideologi partai. Artinya apabila partai politik tidak diberi wewenang menjatuhkan sanksi terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART atau kebijaksanaan partai politik maka anggota partai politik bebas berbuat semena-mena. Oleh karenanya *recall* dijadikan sebagai mekanisme pengawasan. Dalam tataran ini memang hakekatnya *recall* berfungsi dalam rangka menegakkan otoritas dan integritas partai politik. Sehingga, jaminan atas otoritas dan integritas partai politik atas anggotanya yang menjabat dapat terakomodir dengan memberikan hak *recall* kepada partai politik.³³⁷

Urgensi *recall* untuk menjaga integritas dan kesatuan tindakan antara partai politik dan anggotanya, namun di sisi lain, adanya *recall*

³³⁶ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, 2011, Hlm. 166

³³⁷ Nike K. Rumokoy. 2012. "Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol.XX, No.1, Hlm. 2

dalam sistem demokrasi perwakilan dinilai dapat melanggar kedaulatan rakyat yang menjadi semangat utama dalam demokrasi. Hal ini tidak lepas dari peluang *recall* mengekang dan mengikat nalar dari anggota DPR yang kritis dan ingin menyuarakan suara konstituennya. Hak *recall* juga dapat membentuk mentalitas anggota DPR untuk takut kepada organisasi induknya (Partai Politik), yang dapat menyebabkan anggota DPR lebih mengutamakan dan mementingkan kepentingan parpolnya, bukan lagi menyuarakan aspirasi konstituennya. *Recall* partai politik akan menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik. Padahal kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi merupakan sistem pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Selain bertentangan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang diatur dalam UUD NRI 1945, hak *recall* terhadap anggota DPR oleh partai politik tidak sesuai dengan salah satu prinsip kedaulatan rakyat yang telah dikemukakan oleh Hatta dalam prinsip keempat yaitu “kebudayaan”, di mana terkandung nilai-nilai kebebasan menganut agama, kebebasan menyatakan pendapat, serta kebebasan menuntut ilmu. Dalam hal ini mengenai kebebasan menyatakan pendapat. Hak *recall* dapat dikatakan menjadi penghalang bagi anggota DPR untuk dapat memperjuangkan apa saja yang menjadi kepentingan rakyat di parlemen. Hak *recall* menjadi momok menakutkan bagi anggota DPR.³³⁸

Hal ini pun berpengaruh terhadap perempuan yang menjadi anggota DPR. Keinginan untuk hadir dan mewakili kepentingan kelompok perempuan sangat berpeluang berbenturan dengan kepentingan partai yang bercorak patriarkis. Kehadiran perempuan di dalam partai politik mendapatkan hambatan untuk memajukan diri. Hal ini diakibatkan oleh enggan partai politik untuk menjadikan agenda perempuan dan gender sebagai program partai karena dinilai tidak memberikan sumbangan signifikan pada perolehan suara karena bukanlah isu populis serta tidak

³³⁸ Muhammad Aljebra Aliksan Rauf, Marten Bunga, Hardianto Djanggih. 2018. "Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Magister Hukum Udayana* Vol. 7 No. 4. Hlm. 451

adanya basis massa yang mendukung agenda perempuan. Pimpinan partai politik yang cenderung didominasi lelaki membawa paradigma hegemoni maskulinitas dalam menentukan keputusan partai, sehingga paradigma perempuan dan gender tidak mendapatkan tempat yang layak,³³⁹ akibatnya perempuan yang menjadi anggota DPR tidak mampu secara vokal menyuarakan kepentingan perempuan jika tidak ingin dianggap bertentangan dengan kebijakan arus utama yang dijalankan oleh partai politik pengusungnya yang dapat menyebabkan dapat di *recall*.

Terlebih, penolakan atas *judicial review* atas dasar hukum dilakukannya *recall* dapat menyebabkan perempuan yang menjadi anggota DPR akan semakin terbatas ruang geraknya dalam menyuarakan kepentingan perempuan dan agenda gender, dengan adanya penolakan tersebut akan semakin memperkuat dominasi partai politik atas anggota DPR yang menjalankan tugasnya. Ruang bagi perempuan yang terhimpun dalam kaukus akan semakin terbatas, friksi kepentingan partai, pandangan yang disepakati sesama anggota perempuan di dalam kaukus belum tentu disetujui oleh fraksi atau partai politik. Garis fraksi atau partai politik sangat menentukan langkah dan strategi bekerja perempuan anggota DPR-RI. Sekalipun perempuan anggota DPR-RI memiliki kemampuan potensial dan kritis, akan tetapi jika langkahnya tidak sesuai dengan instruksi fraksi maka ia bisa mendapatkan evaluasi salah satunya dengan cara dirotasi dari komisi atau alat kelengkapan lainnya.³⁴⁰

Fenomena pengaruh budaya patriarki dan *stereotype* terhadap kaum perempuan juga masih sangat terasa dalam tubuh partai politik. Politik aliran dalam tubuh partai politik yang masih di dominasi oleh ideologi patriarki memiliki kekurangan yaitu upaya untuk menciptakan kelompok khusus, yang menganggap bahwa partai politik adalah organisasi yang lebih cocok didominasi oleh kelompok laki-laki saja.

³³⁹ Retnowati, Yuni. 2012. "Hambatan Budaya Terhadap Partisipasi Politik Perempuan". *Jurnal Akademi Komunikasi*, Vol. 6, No. 3. Hlm. 159-160

³⁴⁰ Azza Karam dkk. 1999. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. IDEA dan YJP. Jakarta. Hlm 26

Patriarki yang dianut oleh partai politik yang menjadi peserta pemilu di Indonesia beranggapan bahwa, *that hierarchically places men on the upper (dominant) position and women on lower (subordinate) position in a social structure, (b) clings to a community when it divides roles of men and women, where men play more roles in public space (masculine roles) and women in domestic space (feminine roles), (c) forms a feeling of superiority for men and internalizes of inferiority feeling for women.*³⁴¹

Partai politik yang masih menganut ideologi patriarki dalam partainya, mempengaruhi perilaku politik perempuan yaitu³⁴², *(a) are still under the power of male politicians, (b) still more considerelements of family prosperity, (c) is still impressed to be "uncertain" if faced with some pressure from the thoughts of male politicians. It is also the case in Indonesian community in which patriarchal ideology sticks to a phenomenon of politics, that is, the belief that politics is more suitable for men since politics is crude, hard, full of tricks and needs a lot of works out of houses, that it is clearly not proper for women. Women are more suitable to staying homes (domestic sector) of which the jobs are soft, needs patience, and the like). This ideology also hegemonizes, women's thoughts so that women are uncertain to play in an all out fashion in the field of politics. It means that the patriarchal ideology also implies any political actions of women.*

Partai politik yang masih memegang kuat patriarki di dalam tubuh partainya menjadikan *affirmative action* yang diatur dalam undang-undang pemilu menjadi kurang efektif. Keberadaan perempuan hanya sebagai badan belaka, sekedar untuk memenuhi syarat administratif. Khofifah Indar Parawansa berpendapat bahwa dalam negara yang menganut sistem patriarkal, seperti Indonesia, kesempatan perempuan untuk menjadi politisi relatif terbatas karena persepsi masyarakat mengenai pembagian peran

³⁴¹ Vina Salviana Darvina. 2013. *Political Ideology Meaning and Patriarchal Ideology of Female Politicians in Indonesia : A Case in Malang*. Procedia Environmental Sciences. Hlm 491

³⁴² Vina Salviana Darvina. Ibid. Hlm 492

antara laki-laki dan perempuan, yang cenderung bias ke arah membatasi peran perempuan pada urusan rumah tangga³⁴³, lebih lanjut Khofifah Indar Parawansa dalam tulisannya berjudul Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia dalam Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah, menuliskan sejumlah faktor yang mempengaruhi pola seleksi antara laki-laki dan perempuan sebagai anggota legislatif³⁴⁴, yaitu faktor pertama berhubungan dengan konteks budaya di Indonesia yang masih sangat kental asas patriarkalnya. Persepsi yang sering dipegang adalah bahwa arena politik adalah untuk laki-laki, dan bahwa tidaklah pantas bagi wanita untuk menjadi anggota parlemen.

Aturan *affirmative action* untuk keterwakilan perempuan di parlemen yang berkaitan dengan penyusunan caleg perempuan, mewajibkan partai politik, sebagaimana diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, adalah daftar bakal calon yang memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). Selanjutnya dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terkait dengan penyusunan calon legislatif perempuan dilaksanakan dengan memperhatikan *zipper system*, artinya di dalam daftar bakal calon legislatif, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Keberlakuan aturan-aturan tersebut masih belum bisa sepenuhnya mendorong keterwakilan perempuan, diantaranya karena ketika ada kebijakan afirmasi dengan kuota 30% keterwakilan perempuan di dalam partai yang memaksa partai untuk mentaati ketentuan itu, yang terjadi hanya sebatas memenuhi syarat formal administratif, agar partai tersebut dapat lolos dalam verifikasi partai politik yang dilakukan

³⁴³ Siti Nimrah dan Sakaria. 2015. "Perempuan dan Budaya Patriarki Dalam Politik (Studi Kasus Kegagalan Caleg Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2014)." *The Politics : Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia*, Volume 1 Nomor 2, Juli 2015. Hlm 179.

³⁴⁴ Khofifah Indar Parawansa. 2002. *Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia dalam Perempuan di Parlemen : Bukan Sekedar Jumlah*. AMEETPRO. Jakarta. Hlm 43

KPU agar lolos menjadi peserta pemilu. Akibatnya esensi serta tujuan dari kebijakan afirmatif yang digagas kehilangan substansinya.³⁴⁵

Meskipun kebijakan afirmatif masih belum bisa optimal, terutama dalam hal pemenuhan kuota 30%, namun jika dilihat dari perkembangannya, terjadi peningkatan presentase keterwakilan perempuan dalam parlemen. Hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 4.4

Jumlah Perempuan Anggota DPR tingkat Pusat Tahun 1955-2014

Pemilu	Total Anggota DPR	Jumlah Anggota Perempuan	Presentase Anggota Perempuan
1955	272	17	6,25
1971	460	36	7,83
1977	460	29	6,30
1982	460	39	8,48
1987	500	65	13,00
1992	500	62	12,50
1997	500	54	10,80
1999	462	42	9,00
2004	550	61	11,09
2009	560	101	17,86
2014	560	97	17,32

Sumber: Anna Margret, et al, 2018, *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah*, Jakarta: Cakra Wikara Indonesia, hlm. 58-59

Tabel di atas menunjukkan bahwa dalam kondisi demokratis di masa Reformasi, kebijakan afirmatif berhasil meningkatkan jumlah perempuan yang terpilih di DPR RI pada Pemilu 2004 dan 2009, meskipun kemudian di Pemilu 2014 kembali menurun. Untuk dapat melihat alasan dibalik representasi perempuan di lembaga legislatif Indonesia memperlihatkan hasil berbeda-beda antar pemilu, kita dapat meminjam pendekatan yang ditawarkan oleh Krook dalam kebijakan afirmatif.³⁴⁶

Pendekatan pertama dilakukan dengan melihat di mana mandate afirmasi dibuat, apakah dalam konstitusi, undang-undang negara, atau pada aturan internal partai. Pendekatan kedua melihat lembaga atau badan yang mengatur tentang afirmasi, apakah negara atau partai politik. Pendekatan ketiga melihat proses electoral, pada tahapan mana aturan afirmasi diterapkan, apakah pada saat seleksi bakal calon, seleksi calon, atau pada saat pemilihan. Kemudian yang terakhir adalah dengan melihat sifat dan cakupan reformasi yang diinginkan untuk berhadapan dengan dinamika seleksi kandidat, apakah menargetkan sistem pemilihan, praktik dalam partai atau norma politik.

Berdasarkan pendekatan-pendekatan tersebut, maka dapat diketahui bahwa mandate kebijakan afirmasi dalam pencalonan legislatif tertuang dalam Undang-Undang Pemilu sebagai aturan formal bagi semua partai politik peserta pemilu tanpa kecuali. Lalu, afirmasi diatur oleh negara, serta dimaksudkan untuk diterapkan dalam tahapan seleksi bakal calon. Tujuannya adalah untuk mendorong partai untuk sedini mungkin merekrut kader perempuan sejak tahap awal, sehingga pada saat pencalonan siap untuk diajukan sebagai caleg. Hal tersebut adalah pembukaan akses bagi perempuan untuk memasuki konstestasi pemilu,

³⁴⁶ Mona Lena Krook, "Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis" dalam *Comparative Political Studies 2014 Volume 47 (9)*, hlm. 1280-1281.

yang jika dibandingkan dengan sebelumnya, sangatlah terbatas bagi perempuan untuk didapatkan.

Kemudian untuk menjawab pertanyaan mengapa keterwakilan perempuan mengalami perempuan di DPR RI dan DPRD Provinsi di Pemilu 2014, maka harus dilihat konteks politik di sekeliling penerapan kebijakan afirmasi dalam pemilu. Manon Tremblay³⁴⁷ berpendapat bahwa sistem pemilu bukanlah penentu tunggal yang mempengaruhi jumlah perempuan terpilih, tetapi juga terpadu dengan faktor-faktor lain dalam menentukannya. Sistem pemilu memang membentuk kompetisi caleg antar partai, tetapi partai politiklah yang menentukan kompetisi internalnya, yaitu bagaimana merekrut dan menyeleksi kandidat.

Oleh karena itu perlu kita lihat implikasi penerapan afirmasi pencalonan perempuan, yang dalam hal ini disebut paradoks. *Pertama*, afirmasi hanya menjadi pemenuhan syarat administrative mengikuti pemilu bagi partai-partai. Pencalonan perempuan dilakukan hanya sebagai pemenuhan jenis kelamin tanpa memandang potensi, perspektif dan kasitasnya bagi fungsi-fungsi perwakilan di DPR. Partai tidak memahami esensi kebijakan afirmasi, yang dipahami sebatas pencalonan 30% kuota perempuan yang dimaknai sebagai identitas tubuhnya dan bukan identitas gendernya. Partai tidak melihat lebih jauh kriteria perempuan yang dicalonkan, kapasitas yang dimiliki, dan potensi yang dihadirkan untuk bisa mencapai tujuan lebih besar yaitu melakukan transformasi kebijakan yang bisa menjadi aset tidak saja untuk partai tetapi juga untuk masyarakat. *Kedua*, tidak adanya upaya afirmasi dari partai. Partai mencalonkan perempuan, tetapi tidak secara khusus melakukan program penguatan kapasitas kader dan caleg perempuan dan tidak memberikan dukungan khusus dalam proses pencalonan dan kampanye yang dapat meningkatkan kesempatan perempuan untuk terpilih.³⁴⁸

³⁴⁷ Manon Tremblay, 2012, *Women and Legislative Representation: Electoral System, Political Parties, and Sex Quotas Edisi Revisi*, Palgrave Macmillan, hlm. 2.

³⁴⁸ Anna Margret, Op Cit, hlm 61.

Penerapan *zipper system* menjadi sia-sia, sejak dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-IV/2008 yang membatalkan ketentuan Pasal 214 huruf a sampai e Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD yang dipandang bertentangan dengan prinsip konstitusi tentang kedaulatan rakyat. Pasal 214 huruf a sampai e Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD mengatur terkait penetapan caleg. Apabila suara calon tidak mencapai 100% Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), maka penetapan caleg minimal harus memperoleh 30% suara BPP, apabila tidak terpenuhi kembali maka penetapan caleg ditetapkan berdasarkan nomor urut murni. Dari mekanisme tersebut terlihat bahwa rezim nomor urut menjadi faktor penting bagi penentuan calon jadi terutama empat situasi. Meskipun demikian caleg tetap harus berjuang mati-matian untuk memperoleh 30% BPP untuk aman mendapatkan kursi. Sehingga pada pemilu 2014 dan pemilu 2019 penetapan nomor urut berdasarkan pada suara terbanyak. Pemilu 2019 mengatur penetapan caleg DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pasal 422 sebagaimana diatur dalam Pasal 422 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi “*Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di satu daerah pemilihan yang tercantum pada surat suara*”.

Kesimpulannya, *zipper system* yang tujuannya untuk menempatkan perempuan di nomor urut kecil (1,2,3) yang diharapkan meningkatkan keterpilihan perempuan di parlemen, menjadi tidak efektif disebabkan penetapan caleg dikembalikan berdasarkan suara terbanyak. Sekalipun caleg perempuan ditempatkan pada nomor urut kecil, apabila pemilih (masyarakat) masih kuat memegang patriarki maka caleg perempuan tetap

tidak akan terpilih. Di samping itu, pandangan *fairness* dalam pemilihan umum yang diusung oleh kelompok penolak *affirmative action* berangkat dari pemahaman pemilihan umum harus dilaksanakan dalam nilai-nilai *fairness*, persamaan, dan kesempatan demokratik. Para pendukung persaingan bebas dalam pemilihan umum meyakini sistem dan mekanisme bebas layaknya pasar dapat menjawab persolan diskriminasi terhadap perempuan, karena *affirmative action* dinilai dapat melanggar praktik meritokrasi, yakni sebuah sistem pemilihan melalui seleksi pada masyarakat yang demokratis, konsep meritokrasi membawa konsekuensi pada pemberian kesempatan yang *genuine* bagi semua orang dan memperlakukan semua kandidat secara sama. Kandidat yang terbaik akan muncul secara otomatis karena sistem ini memberikan parameter yang seragam bagi seluruh peserta kontestasi politik. Kritik atas *affirmative action* juga diajukan dalam lingkup moral, dimana *affirmative action* dinilai memiliki tendensi diskriminasi.³⁴⁹

Sebuah parpol tentunya tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan politis. Partai tentunya berusaha mendapatkan kursi di dalam parlemen melalui Pemilu yang diselenggarakan. Terlebih lagi, partai politik merupakan organisasi yang tunduk pada UU Parpol dan UU Pemilu. Sistem pemilu yang digunakan di Indonesia adalah sistem proporsionalitas terbuka. Menilik budaya dan kebiasaan masyarakat Indonesia yang ‘seolah’ lebih percaya dan lebih membutuhkan agar posisi penting dalam parlemen diisi oleh seorang lelaki, maka tak ayal partai politik pun menempatkan para calon laki-laki sebagai garda terdepan, terkuat dan prioritas dalam pencalonan calon legislatif dalam berbagai tingkatan. Hal ini juga menjadikan partai politik menganggap bahwa kuota 30% sebagai bentuk pemenuhan keterwakilan perempuan hanyalah sebagai sebuah simbol formalitas belaka, tidak ada niatan serius untuk

³⁴⁹ Hendri Sayuti. 2013. “Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)”. *Jurnal Menara*, Vol. 12, No. 1. Hlm. 45

benar-benar memberikan posisi keleluasaan bagi pemenuhan hak-hak perempuan.

Pola seleksi (rekrutmen) yang demikian sejatinya merugikan perempuan yang ingin terlibat aktif dalam politik sebab dominasi laki-laki masih terjadi di setiap bidang, seperti dalam keluarga masih dikuasai oleh laki-laki begitupun di tempat kerja masih dipimpin oleh laki-laki. Sehingga perempuan yang turut berpartisipasi dalam setiap pekerjaan masih saja dipandang sebelah mata. Pada akhirnya kader yang dihasilkan cenderung berorientasi uang, kuatnya dominasi elit partai, faktor kekeluargaan, nepotisme, dan kedekatan politik. Kader yang bagus, dalam hal ini apabila kader perempuan yang sudah terlibat dalam politik yang memiliki integritas tinggi, tetapi tidak ada dalam radar lingkaran kekuasaan partai, dan tidak memiliki cukup dana untuk mencalonkan diri sebagai anggota parlemen misalnya, kecil kemungkinan dapat mencalonkan diri.³⁵⁰ Fungsi rekrutmen yang dimiliki oleh partai-partai politik dan dijalankan dengan benar (secara ideal) dapat menjadi pintu masuk (*entry point*) sekaligus menjadi faktor pendorong (*driven factor*) bagi praktik demokrasi yang baik pada suatu negara.³⁵¹

Namun menurut Kajian PUSKAPOL FISIP UI menunjukkan ada sejumlah masalah dalam rekrutmen partai. Partai umumnya belum memiliki prosedur rekrutmen yang mapan sehingga rekrutmen lebih bersifat instan tanpa kriteria dan prosedur yang jelas. Model rekrutmen semacam ini mengabaikan kader yang telah lama berkiprah untuk naik jabatan dalam kepengurusan partai. Partai juga masih mengandalkan basis dukungan lama dalam rekrutmen. Ini menyebabkan partai relatif pasif dan kurang inovatif dalam mengeksplorasi pendekatan untuk menjaga dan memperluas basis pendukung. Dampak situasi ini

³⁵⁰ Adnan Topan Husodo. 2009. *Gunung Es Korupsi di Parlemen dalam Jangan Bunuh KPK*. Jakarta : Gramedia. Hlm 42

³⁵¹ Syamsuddin Haris, dkk. 2016. *Panduan Rekrutmen & Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*. Jakarta : Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedeputian Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi Bekerja sama dengan Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI). Hlm. 4

adalah kesulitan partai merekrut kalangan muda potensial dan cenderung mengandalkan jaringan hubungan keluarga di dalam partai.³⁵²

Hasil kajian yang dilakukan oleh P2P bekerja sama dengan *Netherland Institute for Multiparty Democracy* (IMD), menunjukkan bahwa pola rekrutmen masih mengikuti garis yang ditentukan oleh faktor-faktor primordial seperti agama, hubungan daerah, kesamaan daerah, serta faktor-faktor kesetiaan dan kedekatan dengan pimpinan teras partai.³⁵³ Rekrutmen didominasi oleh orang-orang kuat partai, keluarga, dinasti atau model AMPI (anak, menantu, paman, dan istri). Pengisian jabatan-jabatan strategis di partai politik juga tak lepas dari pengaruh personifikasi, dinasti (keluarga), dan orang-orang yang berduit (para pengusaha). Tidak heran apabila proses kandidasi politik kentaldengan transaksi politik, mahar politik, dan mengesampingkan faktor integritas serta kapasitas politik calon. Pada derajat tertentu, proses kandidasi terkungkung oleh oligarki partai yang semakin tersentralisasi dan tidak terdesentralisasi. Riset tersebut senada dengan pandangan sejumlah narasumber yang diwawancarai, juga menggarisbawahi terjadinya dominasi pimpinan partai dalam proses seleksi dan kandidasi calon-calon anggota legislatif di Indonesia. Gambaran politisi lompat pagar, kader-kader artis atau pelawak, orang-orang kaya, dan para pengusaha--yang sering diragukan kemampuan politiknya--merupakan salah satu fenomena dari sekian banyak irisan problematik dalam proses rekrutmen dan kandidasi politik yang dilakukan oleh partai-partai politik³⁵⁴

Proses seleksi yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu hanya diatur melalui AD/ART masing-masing, atau bahkan tidak diatur dalam AD/ART partai politik, dengan standar masing-masing yang berbeda tiap partai politik. Ketidakjelasan dalam proses seleksi bakal caleg

³⁵² <https://news.detik.com/adv-todaynews-detiknews/d-1535073/pentingnya-afirmasiinternal-partai-politik-untuk-perempuan>, diakses pada tanggal 15 Agustus 2019 pukul 14: 34 WIB.

³⁵³ Syamsudin Haris. 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai : Proses Nominasi dan Seleksi Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta : Gramedia. Hlm xvii

³⁵⁴ Syamsuddin Haris, dkk. *Op. Cit.* Hlm 5

di tingkat partai politik menjadi keprihatinan sendiri, mengingat peran partai politik sebagai pilar demokrasi amat penting.

Masalah rekrutmen partai politik tidak bisa lepas dari sejarah pendirian partai. Salah satu faktor yang menyebabkan masalah rekrutmen adalah adanya politik aliran, yang dapat dipahami melalui pembelahan sosial (*social cleavage*). Pembelahan sosial (*social cleavage*) dapat dimaknai sebagai bagaimana pendirian partai politik dipengaruhi struktur sosial masyarakat. Konsep *social cleavage* yang ditawarkan Seymour M. Lipset dan Stein Rokkan membantu kita memahami bagaimana dasar pembentukan partai dipengaruhi oleh struktur sosial masyarakat. Struktur *cleavage* ini terbentuk berdasarkan perjalanan historis dengan menekankan terhadap konflik sosial yang fundamental³⁵⁵. Kemudian muncul berbagai kajian menggunakan perspektif politik aliran, sebagaimana kajian dari Geertz, Feith yang menekankan perbedaan orientasi dasar, atau dalam istilah lain disebut “*Weltanschauliche Grundlagen*”, yaitu perbedaan basis ideologi antara satu partai dengan partai lainnya. Basis ideologis itulah yang menentukan tujuan, program atau platform, komposisi kepribadian dalam politik. Perbedaan basis ideologis di dalam semua hal tersebut akan menentukan jarak politik dari kekuatan politik yang ada.

Rekrutmen harusnya dimaknai bukan hanya sekedar sebagai upaya asal mendapat kader perempuan untuk memenuhi ketentuan *affirmative action* dalam undang-undang pemilu. Oleh karenanya rekrutmen seharusnya diartikan sebagai proses di mana individu atau kelompok-kelompok individu dilibatkan dalam peran-peran politik aktif. Pengertian rekrutmen seperti itu relatif bersifat umum. Secara khusus dalam konteks politik rekrutmen politik sering merujuk pada seleksi kandidat (kandidasi), rekrutmen legislatif dan eksekutif.³⁵⁶ Dalam pengertian umum rekrutmen

³⁵⁵ Gede Indra Pramana. 2015. “Politik Aliran di Bali Pasca Soeharto”. *Government : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 8, No. 2. Hlm 60

³⁵⁶ Sigit Pamungkas. 2011. *Partai Politik : Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta : Institute for Democracy and Welfarism. Hlm 91

mencakup bagaimana partai merekrut anggota, Sementara dalam konteks rekrutmen politik, umumnya berkaitan dengan sistem pemilu, dan sistem politik yang berlaku, khususnya untuk pengisian jabatan sebagai anggota legislatif dan eksekutif.³⁵⁷

Sejumlah teori menyebut bahwa seleksi kandidat merupakan tahap kunci dan tahap yang menentukan.³⁵⁸ Mengapa menentukan? Karena dari proses rekrutmen itulah akan dihasilkan orang-orang yang akan menjadi wakil rakyat dan siapa yang akan memerintah. Hasil tersebut tergantung pada proses rekrutmen yang digunakan, biasanya meliputi tiga tahap yaitu tahap sertifikasi, nominasi, dan tahap pemilihan.³⁵⁹ Tiga tahap tersebut telah dikembangkan oleh Pippa Norris yang menggambarkan faktor-faktor utama rekrutmen partai politik.

Tabel 4.5
Skema Rekrutmen Pippa Norris

Tahap Sertifikasi	Tahap Nominasi	Tahap Pemilu
<ul style="list-style-type: none"> Persyaratan umum yang seringkali diatur di dalam UU Pemilu ataupun peraturan internal partai adalah tentang usia, kewarganegaraan, residensi (domisili), dana deposit, dan pelarangan 	<ul style="list-style-type: none"> Partai politik dalam proses nominasi ini memiliki beberapa peran: <ol style="list-style-type: none"> Mencalonkan kandidat di dalam proses pemilu Memberikan jaringan sosial (konstituen dan elemen pendukung lainnya) 	<ul style="list-style-type: none"> Sistem pemilu sebagai aturan permainan dalam tahap akhir rekrutmen pejabat publik dan anggota parlemen: <ol style="list-style-type: none"> Majoritarian Proporsional Campuran Kebijakan lain dalam

³⁵⁷ Reuven Y. Hazan. 2009. *Candidate Selection* dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi dan Pippa Norris, *Comparing Democracies 2, New Challenges in the Study of Elections of Voting*. London : Sage Publications). Hlm 109.

³⁵⁸ Reuven Y. Hazan. 2010. *Candidate Selection* dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi dan Pippa Norris. Oxford : Oxford University Press. Hlm 109

³⁵⁹ Sigit Pamungkas .2011. *Partai Politik : Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta : Institute for Democracy and Welfarism. Hlm 92

<p>pencalonan dengan kondisi tertentu (dibahas kemudian)</p> <ul style="list-style-type: none"> Persyaratan khusus yang muncul dalam beberapa aturan UU dan partai diantaranya: <ol style="list-style-type: none"> Tempat kelahiran kandidat Status kewarganegaraan akibat naturalisasi Minimal periode waktu menjadi anggota partai untuk memastikan loyalitas dan kemampuan mengerti visi-misi-kebijakan partai. Kuota bagi kelompok tertentu. Terdapat persyaratan yang mengatur pelarangan pencalonan dengan kondisi tertentu, termasuk : 	<ol style="list-style-type: none"> Training dan pelatihan peningkatan kapasitas Pengalaman organisasi berpartai yang meningkatkan kapasitas dalam pembuatan kebijakan dan lainnya Tiga hal penting dalam proses nominasi adalah: <ol style="list-style-type: none"> Derajat sentralisasi partai, yakni apakah pencalonan kandidat ditentukan secara bertahap mulai dari elit partai di tingkat pusat (<i>top-down</i>) ke tingkat di bawahnya atau dari elit di level daerah ke level di atasnya (<i>bottom-up</i>). Kedalaman partisipasi, yakni apakah proses penetapan calon dilakukan oleh sedikit elit atau banyak elit 	<p>pemilu yang terkait dengan rekrutmen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Kebijakan '<i>reserved seat</i>' Kebijakan kuota
--	--	--

<p>1. PNS, hakim yudisial, dan pejabat dalam lembaga publik</p> <p>2. Orang yang terlibat dalam pelanggaran hukum dan tindakan kriminal serius</p> <p>3. Orang yang mengalami kebangkrutan finansia</p> <p>Terdapat kriteria khusus yang seringkali muncul menjadi norma informal yang tak tertulis di dalam masyarakat namun berpengaruh:</p> <p>1. Kandidat memiliki pengalaman mengikuti training tentang fungsi kerja parlemen, training tentang legal drafting, dan training terkait lainnya.</p> <p>2. Kandidat memiliki pengalaman bekerja pada lembaga</p>	<p>partai.</p> <p>3. Jumlah orang yang akan dicalonkan, yakni apakah hanya ada satu calon tunggal, beberapa atau banyak calon untuk dipilih sebagai kandidat pemilu</p>	
--	---	--

parliemen di level wilayah yang lebih rendah.		
3. Kandidat memiliki pengalaman bekerja di lembaga <i>think tanks</i> mengenai kebijakan publik, media, atau lembaga pemerintahan lokal.		

Sumber : Panduan Rekrutmen dan Kaderisasi Ideal Partai Politik

Skema Norris terbagi atas tiga tahap yakni : sertifikasi, nominasi, dan pemilu. Sertifikasi ini termasuk di antaranyaa turan hukum pemilu, aturan partai, dan norma sosial yang bersifat informal yang mendefinisikan kriteriakandidat yang dapat dicalonkan dalam pemilu. Nominasi adalah ketersediaan calon untuk dinominasikan dan proses di mana penyeleksi calon menentukan siapa yang akan dicalonkan dalam pemilu. Pemilu adalah langkah terakhir dimana kandidat memenangkan jabatan publik.³⁶⁰

Kriteria kandidat umumnya secara teori diperlukan kriteria yang diperlukan dalam proses rekrutmen politik berkaitan dengan ideologi kader, loyalitas, elektabilitas (dukungan politik), kemampuan politik, rekam jejak calon (latar belakang sosial-ekonomi, pendidikan, dll), serta hubungannya dengan konstituen atau pemilih. Kriteria-kriteria tersebut merefleksikan kebutuhan partai di satu sisi dan di sisi lain kebutuhan terhadap adanya tanggungjawab partai untuk mendorong munculnya wakil rakyat dan pejabat publik yang berintegritas, jujur, akuntabel, dan tidak koruptif. Rekrutmen politik umumnya juga berhubungan dengan representasi politik dan representasi teritorial secara politik. Oleh karena

³⁶⁰ Pippa Noris. 2006. *Recruitment* dalam Richard S Katz & William Crotty, Handbook of Party Politics. London : Sage. Hlm 95

itu, aspek-aspek keterwakilan politik (*representativeness*) juga perlu menjadi salah satu pertimbangan dalam rekrutmen politik, khususnya untuk parlemen di tingkat nasional, dan di tingkat provinsi. Keterwakilan perempuan dalam hal ini menjadi salah satu yang dipertimbangkan, mengingat populasi perempuan di Indonesia yang jumlahnya separuh dari keseluruhan jumlah penduduk Indonesia.

Tahapan rekrutmen juga ditentukan oleh siapa yang akan menyeleksi, bagaimana seleksi harus dilakukan (metode seleksi) dan bagaimana cara memutuskannya³⁶¹. Proses rekrutmen adalah hal yang paling penting dari fungsi partai politik, karena hasilnya akan berdampak secara signifikan secara politik, misalnya: (1) dapat mempengaruhi dinamika internal partai politik, termasuk menciptakan konflik internal partai; (2) dapat mempengaruhi komposisi anggota di dalam lembaga eksekutif dan legislatif; dan (3) akuntabilitas anggota terpilih di dalam lembaga eksekutif dan legislatif.³⁶²

Rekrutmen politik di Indonesia dikaitkan dengan *affirmative action*, yang kebijakannya bertujuan untuk mendorong perempuan untuk terlibat dalam proses politik dan hak politik mereka yang terjamin sebagai bagian penting dalam proses rekrutmen politik. Dalam kasus Indonesia, seleksi elit politik juga mengenal tiga bentuk³⁶³, yaitu, pertama, model institusional, bentuk paling mudah untuk menjelaskan bentuk *elite selection*, yaitu melalui rekayasa regulasi seperti *presidential threshold*. Kedua adalah model kultural, di mana model ini menjadi bentuk paling khas dalam seleksi elit di Indonesia. Model kultural bermakna pada relasi patron-klien di dalam partai sehingga relasi ini menjadi sumber legitimasi bagi regenerasi politik dalam partai, baik kursi kepengurusan maupun proses kandidasi. Model seperti itu dapat menjadi penjelas lahirnya dinasti politik dan sejumlah kasus lainnya yang menunjukkan seleksi berciri kekeluargaan atau kedekatan. Ketiga adalah model seleksi transaksi

³⁶¹ Sigit Pamungkas. *Loc. Cit.* Hlm 91

³⁶² *Ibid* *commit to user*

³⁶³ Syamsuddin Haris, dkk. *Op. Cit.* Hlm 16-15

(*transactional selection*) yang banyak terjadi di dalam partai dengan potensi faksionalisasi yang tinggi. Terjadinya bentuk seleksi transaksional akan nampak ketika terdapat faksi yang berkompetisi di dalam internal partai.³⁶⁴

Bagi negara-negara yang pelembagaan politiknya belum modern seperti kasus Indonesia dan sejumlah negara lain, rekrutmen juga terkait dengan tipe kepartaian, khususnya berkaitan dengan siapa yang berkuasa (memimpin) partai dan lain-lainnya. Umumnya, rekrutmen tidak dapat dilepaskan dari pola-pola patron-klien (*clientelism*). Proses rekrutmen biasanya berbasis pada pertukaran yang bersifat langsung antara pemimpin partai dengan pihak-pihak yang akan direkrut.³⁶⁵ Kaitannya dengan keterwakilan perempuan partai secara aktif dalam pemilu, dimulai dari partai politik yang harus menciptakan pola rekrutmen dan seleksi yang *affirmative action*. Selain itu dalam melakukan pola pembinaan kader partai perempuan, guna mencapai meningkatkan jumlah perempuan dalam partai politik, parlemen, maupun jabatan-jabatan publik. Selain itu kaderisasi pada kelompok perempuan juga berarti meningkatkan kemampuan dan ketrampilan perempuan terkait dengan peran yang dimainkan dalam partai politik, parlemen dan jabatan publik lainnya; dan model pembinaan perempuan kader partai, baik dari segi strategi pembinaan, materi pembinaan maupun metode pembinaan hendaknya dikembangkan dan sesuai dengan kebutuhan.

Selain proses rekrutmen politik, hal krusial lainnya adalah terkait proses pelaksanaan pemilu yang terjadi di Indonesia. Pelaksanaan pemilu terutama dalam pemilihan anggota legislatif di era reformasi menggunakan sistem pemilu yang menerapkan sistem pemilu mekanis dengan formula perwakilan berimbang (*proporsional*), dengan memilih daftar calon secara langsung. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam beberapa landasan hukum pelaksanaan pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD

³⁶⁴ Arya Budi. 2013. "Membongkar Vote Player dalam Politik Kepartaian Indonesia Menuju Pemilu 2014". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol 17, No. 1. Hlm 55

³⁶⁵ Syamsuddin Haris, dkk. *Op.Cit.* Hlm 16

Kabupaten/Kota yang dilaksanakan era reformasi yang telah mengalami beberapa kali perubahan, yang ditunjukkan pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.6

Perbandingan Sistem Pemilu Indonesia Sejak Era Reformasi

No	Pemilu	Dasar Hukum	Sistem Pemilu	Pasal
1	1999	UU Nomor 3 Tahun 1999	Sistem proporsional dengan daftar tertutup	Pasal 1 ayat (7)
2	2004	UU Nomor 12 Tahun 2003	Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka	Pasal 6 ayat (1)
3	2009	UU Nomor 10 Tahun 2008	Sistem proporsional terbuka daftar calon terbuka	Pasal 5
4	2014	UU No 8 Tahun 2012	Sistem proporsional terbuka daftar calon terbuka	Pasal 5
5	2019	UU No 7 Tahun 2017	Sistem proporsional terbuka daftar calon terbuka	Pasal 168 ayat (2)

Sumber : Dari berbagai sumber

Sejak 1999-2019 pelaksanaan pemilu di Indonesia menerapkan sistem pemilu mekanis yang dilaksanakan secara proporsional (sistem perwakilan berimbang) yang dikombinasikan dengan sistem daftar. Dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon-calon dan si pemilih memilih salah satu dari berbagai daftar dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu, untuk berbagai kursi yang sedang diperebutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di kebanyakan negara di dunia

antara lain Belanda, Swedia dan Belgia.³⁶⁶ Selain itu sistem proporsional ini dapat dilaksanakan dengan ratusan variasi yang berbeda-beda, terkait dengan variabel-variabel yang terdapat didalamnya.

Alasan dipilihnya sistem perwakilan berimbang di Indonesia dapat didasarkan karena adanya beberapa aspek-aspek positif berikut ini:³⁶⁷

- a. Dianggap demokratis dan representatif, oleh karena semua aliran yang ada dalam masyarakat terwakili dalam parlemen, sedangkan jumlah wakil dalam badan itu sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam masing-masing daerah pemilihan.
- b. Dianggap lebih adil karena golongan kecil sekalipun mempunyai kesempatan untuk mendudukkan wakilnya dalam parlemen. Tampaknya kedua hal ini dianggap paling cocok bagi suatu masyarakat seperti Indonesia yang bersifat sangat heterogen.
- c. Wakil rakyat yang dipilih dengan cara ini diharapkan lebih cenderung untuk mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan daerahnya.

Selain memiliki beberapa keuntungan, sistem perwakilan juga memiliki beberapa kelemahan diantaranya adalah sebagai berikut:³⁶⁸

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan menimbulkan kecenderungan kuat di kalangan anggota partai untuk memisahkan diri dari partainya dan membentuk partai baru. Dalam setiap pertikaian antar anggota sesuatu partai, para pelaku kurang terdorong untuk mempertahankan keutuhan partai, karena, jika seorang pelaku serta pendukungnya keluar dari partai dan mendirikan partai baru, ada peluang bagi partai baru itu memperoleh beberapa kursi dalam pemilu. Dengan demikian sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk

³⁶⁶ Didik Sukriono. Op. Cit. Hlm 24

³⁶⁷ Miriam Budiardjo. 2000. Sistem Pemilu Yang Bagaimana dalam Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran. Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm 26-27

³⁶⁸ Ibid. Hlm 27-28

berintegrasi atau kerjasama, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada.

- b. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai daripada kepada daerah yang memilihnya. Hal ini disebabkan karena dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai. Di Indonesia kelemahan ini mungkin dirasakan sebagai hal yang paling mengganjel. Daftar calon ditetapkan oleh pimpinan partai, sekalipun mungkin dengan sekedar mengkonsultasikan pimpinan partai dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Kadang-kadang calon anggota tidak berasal dari atau tidak dikenal di daerah yang akan diwakilinya sehingga perlu “kulo nuwun” dulu (menurut penilaian ketua DPR sendiri). Maka dari itu tidak mengherankan jika ikatan batin dengan daerah yang telah memilihnya kurang kuat dan mungkin malahan timbul hubungan ketergantungan pada pimpinan partai, yang telah memasukkan namanya dalam daftar calon
- c. Banyaknya partai yang bersaing menyulitkan suatu partai untuk meraih mayoritas (50%+1), yang perlu untuk membentuk suatu pemerintah. Terpaksa partai yang terbesar kemudian mengusahakan suatu koalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas dalam parlemen. Koalisi semacam ini sering tidak langgeng, sehingga tidak membina stabilitas politik.

Kekurangan dari sistem proporsional inilah yang menjadikan alasan rendahnya jumlah keterwakilan perempuan di parlemen. Sebab adanya keterikatan yang kuat dari wakil kepada partai politik dibanding kepada daerah pemilihan. Partai politik memiliki peran yang penting untuk mendorong *affirmative action*, utamanya dalam keterlibatan perempuan di politik. Kekurangan inilah yang mendorong adanya beberapa perubahan-perubahan dalam dasar hukum pelaksanaan pemilu, yang mendorong bahkan memaksa partai politik peserta pemilu untuk semakin melibatkan perempuan dalam politik. Buruknya sistem dalam pemilihan anggota

legislatif, baik DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, sekaligus DPD menjadikan banyak keanggotaannya yang tidak mewakili setiap kepentingan kelompok, yang mengabaikan demokrasi. Alhasil, dalam kaitannya untuk tercapainya keterwakilan 30% perempuan di parlemen belum bisa tercapai sebagai akibat banyaknya *political interest* dalam pelaksanaan pemilu Indonesia.

Sistem proporsional dengan daftar terbuka mungkin lebih menguntungkan bagi perempuan, karena memungkinkan pemilih perempuan untuk memilih perempuan, namun kenyataannya daftar tertutup mungkin lebih unggul bagi perempuan. Pendapat yang mendukung daftar tertutup lebih unggul bagi perempuan yaitu³⁶⁹, yang pertama adalah pengalaman dari penggunaan daftar terbuka dalam pemilihan lokal di Norwegia selama 25 tahun terakhir telah jelas merugikan perempuan. Di setiap pemilihan lokal, setelah tahun 1971, hanya ada beberapa perempuan yang terpilih lewat sistem ini. Seseorang harus menyadari bahwa sementara pemungutan suara lewat daftar partai terbuka memberikan kesempatan bagi pemilih untuk meningkatkan perempuan, ini dengan mudah dapat menciptakan lebih banyak kesempatan bagi pemilih lain untuk menjatuhkan perempuan. Di Norwegia, pengaruh negatifnya ternyata lebih banyak daripada pengaruh positifnya. Penting untuk dicatat pengaruh ini muncul di Norwegia, sebagai negara yang mempunyai pandangan yang sangat progresif mengenai peran perempuan. Negara-negara dengan pandangan-pandangannya yang lebih tradisional atau bahkan dalam distrik tertentu di suatu negara, pemilih dengan pandangan-pandangan tradisional mengenai peran utama perempuan akan menggunakan caranya sendiri untuk menentang atau menurunkan nama-nama perempuan dalam daftar partai. Dengan demikian, secara strategis keberatan pertama dari penggunaan sistem ini adalah kemungkinan merugikan perempuan.

Sistem pemilihan dengan menggunakan metode daftar tertutup tentu memiliki beberapa kelemahan, aspek-aspek negatif daftar tertutup adalah para pemilih tidak punya peran dalam menentukan siapa wakil dari partai mereka. Daftar tertutup juga tidak responsif terhadap perubahan pesat yang terjadi.³⁷⁰ Lagipula daftar terbuka yang kini diterapkan di Indonesia juga terbukti merugikan calon perempuan, dikarenakan kondisi masyarakat Indonesia yang masih kuat akan budaya patriarkal. Kekhawatiran adanya oligarki atas kandidat-kandidat yang disediakan oleh partai akibat dari sistem daftar tertutup, dapat diatasi melalui sistem seleksi dan rekrutmen partai politik yang jelas. Sebagaimana pernyataan Jimly Asshiddiqie yang menilai bahwa sistem pemilu terbuka memiliki akses dengan banyaknya calon peserta pemilu yang harus bersaing dengan calon di internal partai. Sedangkan dengan sistem tertutup, Jimly menilai bakal membuat sistem lebih sederhana dan meminimalkan konflik internal di dalam partai.³⁷¹ Dari 23 negara yang menerapkan sistem daftar *proportional representation*, sebagian menggunakan daftar tertutup.

Sistem pemilu memiliki beberapa teknik variabel. Teknik variabel tersebut terbagi menjadi dua yaitu teknik variabel langsung dan teknik variabel tidak langsung. Teknik variabel pemilu langsung terdiri atas : (1) penetapan daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) formula perolehan kursi, dan (5) formula penetapan calon terpilih. Adapun variabel teknis pemilu tidak langsung adalah pembatasan parpol peserta pemilu (*electoral threshold*) dan pembatasan parpol masuk parlemen (*parliamentary threshold*). Guna menciptakan sistem pemilu yang responsif gender, yang kaitannya lebih banyak perempuan yang berpartisipasi aktif dalam politik Indonesia dapat dilakukan dengan mengatur regulasi pada variabel teknis langsung dan tidak langsung. Adapun menurut Ramlan menjabarkan 4 (empat) unsur

³⁷⁰ Desain sistem pemilu

³⁷¹ Tanpa nama. Jimly : Kalau Sistem Pemilu Tertutup, Parpol Harus Terbuka
<https://nasional.tempo.co/read/826172/jimly-kalau-sistem-pemilu-tertutup-parpol-harus-terbuka/full&view=ok> diakses pada 17 Agustus 2019 pukul 19 :17 WIB

dimensi penting yang ada dalam sistem pemilu, yaitu; Besaran Daerah Pemilihan (*district magnitude*), Peserta Pemilu dan Pola Pencalonan, Model Penyuaran (*balloting model*), dan Formula Pemilihan.³⁷² Keempat dimensi ini dikategorikan sebagai unsur mutlak yang harus ada dalam pemilu. Tanpa salah satu dari keempat unsur ini, tiga aspek lainnya tidak akan mampu mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Selain itu, ada dimensi lain yang menjadi unsur pilihan, yaitu ambang batas (*electoral threshold*) dan waktu penyelenggaraan berbagai jenis Pemilu (*timeline electoral proses*).

Pelaksanaan pemilu di Indonesia tidak bisa lepas dari sistem pemilu yang diterapkan. Sistem pemilu memiliki definisi yaitu hubungan berbagai variabel untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain, sistem pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perubahan kekuasaan. Sistem pemilu dapat diartikan sebagai hubungan berbagai variabel untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif.³⁷³ Sehingga sistem pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.

Hambatan lain bagi perempuan untuk maju dalam kontestasi politik adalah persoalan kampanye politik. Perempuan memiliki berbagai beban kerja ganda, yaitu di ranah privat dan ranah domestik. Kemampuan ekonomi yang dimiliki perempuan yang lebih rendah dibanding laki-laki. Persoalan-persoalan tersebut dapat ditangani oleh caleg perempuan dalam Pemilu DPD, karena dapat mengatur strategi sendiri dimana dukungan konstituen yang ingin didulang. Sedangkan dalam pemilu DPR, dengan seleksi caleg yang bergantung pada partai politik, sedangkan kondisi partai

³⁷² Ramlan Surbakti, 2009. “*Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan*”, dalam Andi Ramses, Editor Politik dan Pemerintahan Indonesia, MIPI, Jakarta, hlm. 45-47.

³⁷³ Wasis Susetyo. 2015. Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm 28

politik dewasa ini yang tertutup, oligarkis, dan tradisional, dan tidak berorientasi untuk pengembangan kader. Partai politik hanya sekedar menempatkan caleg perempuan di dapil yang dipilihkan oleh pengurus partai politik sendiri. Ketika terdapat kesulitan dalam proses kampanye karena halangan dana, partai politik Kondisi partai politik yang tanpa tanggung jawab tersebut menjadikan perjuangan caleg perempuan untuk menciptakan *spatial practice* menjadi lebih berat. Caleg perempuan memiliki beban berat untuk mengeluarkan biaya sosial dan material, membayar tim sukses dan pengadaan perangkat kampanye.

Partai politik seharusnya telah melakukan analisa spasial dan geopolitik dapil yang hasilnya dipergunakan caleg perempuan untuk bertarung dengan pesaing lainnya. Tetapi model partai politik semenjak Orde Baru memang telah bertransformasi menjadi partai yang tidak mempunyai *spatial practice* di tengah masyarakat. Adanya struktur hingga tingkat ranting (desa) pun tidak melakukan *spatial practice* pelayanan publik.³⁷⁴

Partai politik selama ini menempatkan caleg perempuan hanya sebagai pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan atau sebagai pemenuhan syarat-syarat administratif belaka, sehingga partai politik dapat bertarung dalam arena pemilu. Sayangnya sikap partai politik yang demikian menjadikan partai politik tidak memperhatikan bagaimana kualitas kampanye, program-program yang ditawarkan oleh caleg sehingga tidak menyentuh langsung permasalahan dalam masyarakat. Tak jarang partai politik menempatkan caleg perempuan di dapil yang tidak menguasai persoalan geopolitik dapilnya. Dalam arti lain banyak masyarakat yang tidak mengenal caleg-caleg di dapilnya. Sehingga caleg perempuan menempatkan pemilih hanya sebagai instrumen suara.

Bentuk tidak tanggung jawab partai politik terhadap caleg perempuan juga nampak dari bagaimana partai politik menganggap caleg

³⁷⁴: indoprogress.com/2019/01/caleg-perempuan-tanpa-spatial-practice/ diakses pada 22 Agustus 2019 pukul 22.05 WIB

perempuan hanya sebatas logo atau simbol belaka. Politik pemilu yang dilakukan partai politik adalah dengan menjadikan caleg perempuan sebagai komoditas layaknya logo periklanan dan pemasaran. Hal ini dapat ditinjau dari pelaksanaan kampanye dengan pemasangan banner-banner caleg di berbagai ruang publik yang menampakkan caleg tak ubahnya merk yang dikeluarkan oleh perusahaan (partai politik). Pemasangan banner yang memperhatikan kondisi fisik caleg sehingga mengubah caleg menjadi lebih menarik, pembubuhan nama, angka (angka sebagai peserta pemilu, yang angkanya harus kita coblos dalam bilik suara), sederet gelar keserjanaan dan gelar keagamaan. Mereka menciptakan logo bagi dirinya, yaitu penampilan wajah yang dipoles sedemikian rupa agar menarik. Jadi logo adalah wajahdiri yang disimbolkan dalam angka, sedangkan merknya adalah nama plus deretan gelar keserjanaan dan gelar keagamaan. Merk ini di bawah naungan merk besar, yaitu partai politik. Tentu saja ada tuntutan bahwa logo harus tervisualkan secara menarik³⁷⁵. Pemasangan banner dan alat peraga kampanye lainnya hanya sebagai komersialisasi mendulang suara sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan pesan politik. Kaitannya dengan caleg perempuan, maka caleg perempuan adalah komoditas dalam kontesatasi pemilu, terjadi melalui nilai tukar suara perempuan, untuk menduduki posisi politik di parlemen.

Politik pemilu telah berubah makna dari ajang pertarungan program penyelenggaraan negara, sebagaimana etimologi politik itu sendiri, yang berasal dari bahasa Yunani yaitu polis = penyelenggaraan pemerintahan kota hanya menjadi sekedar ajang pertarungan logo. Abainya caleg-caleg dalam memperhatikan alat peraga kampanyenya sehingga menghilangkan pesan politik yang ingin disampaikan sesungguhnya merujuk pada kemiskinan gagasa yang berkaitan dengan kondisi teknis. Kemiskinan gagasan itu disebut pula kemiskinan poeses, artinya miskin penciptaan, penciptaan adalah proses kreasi, kreasi

³⁷⁵ indoprogress.com/2018/11/logo-logo-caleg-perempuan/ diakses pada 23 Agustus 2019 pukul 08 :42 WIB

menggunakan nalar dan pengetahuan atau proses refleksi pengetahuan. Sehingga sedikit caleg-caleg yang berpikir politik dalam arti substansial. Kaitannya dengan perempuan, politik logo perempuan cenderung untuk menyampaikan pesan nilai konsumsi ketimbang nilai politik. Nilai konsumsi menunjukkan identitas kelas sosialnya. Hal ini tak ada hubungannya dengan alasan bahwa logo diri harus dibuat menarik, dan agar menarik membutuhkan harga tidak murah. Contoh adalah pembubuhan gelar dalam alat peraga kampanye, yang semakin banyak gelar akademiknya menunjukkan bahwa biaya pendidikan untuk meraihnya semakin besar.

Model kampanye yang meringankan beban biaya untuk bakal caleg perempuan dapat dilakukan melalui penjangkaran kader perempuan yang mempunyai basis sosial kuat untuk menjadi kader dari “bawah”, serta aktivis untuk “dilatih” intensif guna menjadi calon yang akan mereka usulkan pada saat pemilu yang akan datang di wilayah yang menjadi dapil mereka, jauh sebelum pemilu dimulai. Walaupun upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan ini lebih dimudahkan, para calon tetap harus menjaga kualitas demokrasi, sehingga tidak mencederai sistem dengan politik uang ataupun kapitalisasi isu suku, agama, ras, dan antargolongan.³⁷⁶ Biaya kampanye akan menjadi semakin dapat ditekan apabila sistem pemilu yang digunakan merupakan sistem pemilu daftar tertutup. Sehingga kader atau caleg hanya berfokus pada upaya untuk mendekatkan diri pada masyarakat dan semakin memahami persoalan di dapilnya. Hal ini juga menekan jumlah politik uang yang sering dilakukan oleh caleg yang memandang konstituen sebagai komoditas suara.

Tentu saja bahwa perkembangan politik logo perempuan ke arah nilai konsumsi itu tidak terkalkulasi pada saat gerakan perempuan di Indonesia menggelar Kongres pada 22 Desember 1998 di Yogyakarta (kongresnya sebelum 22 Desember 1998). Salah satu mandat Kongres itu

adalah memperjuangkan aksi afirmasi untuk keterwakilan perempuan dalam politik formal. Gagasan politik perempuan saat itu adalah pembebasan perempuan dari berbagai bentuk politik otoritarian melalui representasi perempuan. Dibayangkan bahwa kaum perempuan menjadi sadar politik, memimpin negara dan membuat perubahan untuk kepentingan perempuan (sebagai representasi masyarakat marginal). Politik tanpa logo dapat berarti menyingkap suara perempuan yang tak bernama sebagai pemberi suara kepada caleg-caleg perempuan. Caleg-caleg perempuan itu harus tinggal bersama mereka dan bekerja untuk membebaskan problem-problem riil sehari-hari yang dihadapi calon pemberi suara. Jika kerja pembebasan urusan sehari-hari itu dilakukan, caleg-caleg itu bukan lagi hadir sebagai logo melainkan hadir sebagai yang material, yang melakukan poesis politik dalam wujud praksis. Politik tanpa logo juga bermakna *politics of care*, politik merawat-mengasuh mereproduksi penyelenggaraan negara yang bernilai pembebasan bagi warga atau konstituen politik.

3. Sistem di dalam Parlemen

Parlemen dibentuk, diorganisir dan didominasi oleh laki-laki, yang bertindak untuk kepentingan mereka dengan membangun prosedur-prosedur yang menguntungkan mereka. Tidak ada persekongkolan yang disengaja untuk menyingkirkan kalangan perempuan. Bahkan tidak dalam satu isu pun. Kebanyakan parlemen yang sudah mapan adalah produk dari proses politik yang didominasi kaum laki-laki, atau eksklusif untuk laki-laki. Badan pembuat undang-undang yang berikutnya, sebagian besar, merupakan model dari majelis-majelis yang telah mapan ini. Tak terelakkan, organisasi yang didominasi laki-laki ini tentu mencerminkan bias laki-laki, dengan bentuk yang bermacam-macam tergantung dari negara dan budayanya. Hingga kini, “maskulinitas kelembagaan” ini telah menjadi karakter khas yang tak kasat mata dari badan-badan pembuat

undang-undang; kelembagaan ini melekat, meresap, dan diterima sebagai sesuatu yang benar.³⁷⁷

Rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen dan buruknya sistem perwakilan dalam mengakomodir kepentingan perempuan menyebabkan parlemen tidak responsivitas gender. Hal ini menyebabkan munculnya eksekusi buruk dalam terciptanya pengambilan keputusan publik. Akibatnya terjadi distorsi atas kepentingan perempuan yang tidak dapat terakomodir dalam pengambilan keputusan publik, sehingga muncul peraturan-peraturan yang bias gender. Peraturan-peraturan tersebut melanggengkan hegemoni patriarki, dengan memberikan batasan-batasan bagi perempuan yang menyebabkan perempuan tidak dapat mengakses informasi dan sumber daya, serta menghambat perempuan dalam mengaktualisasi diri dengan berkontribusi di dalam masyarakat.

Parlemen juga gagal menciptakan porsi anggaran dalam mendukung pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Akibatnya kebijakan pemerintah yang mendukung pemberdayaan dan perlindungan perempuan tidak didukung dengan dukungan keuangan yang layak. Buruknya pembiayaan atas program dan kebijakan yang bertujuan memberdayakan dan memberikan perlindungan perempuan menyebabkan peluang gagalnya program dan kebijakan dalam mencapai tujuan pemberdayaan dan perlindungan perempuan akan semakin besar. Pengawasan parlemen atas kebijakan eksekutif, pembiayaan APBN, dan pelaksanaan UU pun tidak menggunakan perspektif gender. Akibatnya kebijakan-kebijakan yang bias gender dan berpotensi memarginalkan perempuan pada dimensi sosial, politik, budaya, ekonomi dan pendidikan akan luput dari pengawasan parlemen, sehingga peran parlemen untuk mewakili kepentingan semua orang termasuk perempuan tidaklah berlangsung secara ideal. Fungsi parlemen di bidang legislasi, *budgeting*

³⁷⁷ Julie Ballington. 2002. *Perempuan di Parlemen bukan Sekedar Jumlah*. Ameeopro. Jakarta. Hlm. 156.

dan pengawasan pada akhirnya akan dilakukan jauh dari agenda kesetaraan gender.

Pada akhirnya kehadiran perempuan di parlemen tidak memberikan perwakilan yang utuh, karena adanya batasan yang diciptakan oleh sistem perwakilan di parlemen yang menjadikan kebijakan partai politik sebagai basis utama pengambilan kebijakan, sehingga melemahkan keterkaitan perempuan yang menjadi anggota DPR dengan konstituen, padahal konstituen memiliki harapan besar untuk dapat berpartisipasi dan mampu menjadi medium penyalur aspirasi kepentingan perempuan di parlemen. Pelemahan perempuan secara struktural di dalam parlemen ini pada akhirnya menjadikan perempuan yang *trend* keterpilihannya meningkat dalam dua dekade ini tidak dapat benar-benar mewakili kepentingan perempuan, karena perempuan yang terpilih tersandera oleh kepentingan partai dan ruang geraknya tetap ditentukan oleh sistem patriarki yang sudah mapan terbangun di dalam tubuh parlemen, sehingga opsi meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dengan hanya menambah jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR tidak akan mampu menyentuh akar masalah keterwakilan perempuan di parlemen dalam mengambil kebijakan publik.

Keberadaan DPR yang berasal dari kader partai politik, sedangkan partai politik Indonesia masih menggunakan sistem tertutup yang oligarkis dan tradisional, sehingga menyulitkan kedudukan perempuan di partai politik, dan menghambat karir perempuan untuk maju ke parlemen. Selain itu terhambatnya aspirasi perempuan karena kuatnya politik ide di dalam internal partai politik, sehingga kader yang duduk di parlemen memiliki ketergantungan yang kuat dengan visi dan misi partai politik yang masih kuat akan sistem patriarki, menjadikan isu-isu gender atau perempuan sulit diangkat dalam pembahasan di parlemen.

Dalam parlemen saat ini yang dibagi-bagi menjadi beberapa fraksi dan beberapa komisi, menyebabkan para perempuan maupun laki-laki yang mewakili perempuan dan mengusung kebutuhan akan hak-hak

perempuan, tentunya menjadi tidak leluasa. Hal ini disebabkan para wakil perempuan tentunya fokus pada bidang komisi yang digeluti, sehingga tidak mampu menyalurkan aspirasi para perempuan. Peserta dalam suatu pemilihan umum mempengaruhi bagaimana suatu kelompok memiliki keterwakilan dalam parlemen. Menurut Anne Phillips membagi dua bentuk keterwakilan politik, yakni (1) *politics of idea* (politik ide) dan (2) *politics of presence* (politik kehadiran). Anne Phillips 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.³⁷⁸

Selain itu, di dalam DPR sendiri, kehadiran dan keterwakilan perempuan masih sangat minim. Tercermin dari fungsi DPR yang terkesan tidak menciptakan sebuah keadilan gender. Fungsi anggaran sebagai salah satu fungsi utama DPR yang sangat esensial dalam menentukan arah pembiayaan kebijakan publik. Peran perempuan di parlemen dalam menentukan arah *budgeting* menjadi sangat penting untuk menentukan arah kebijakan fiskal yang sejalan dengan semangat memberikan inklusivitas gender. Anggaran Responsif Gender (*Gender Responsive Budget*) menjadi isu global karena masih banyak fakta terkait diskriminasi

³⁷⁸ Anne Phillips. 1998. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press Inc. Hlm 99.

gender, terutama terhadap perempuan. Lingkaran diskriminasi yang dialami perempuan bisa dialami perempuan sejak masih dalam kandungan, masa kanak-kanak, masa remaja, bahkan ketika telah menjadi seorang isteri. Dalam kandungan tidak sedikit janin perempuan yang harus digugurkan. Pada masa anak-anak banyak anak perempuan yang kekuarangan gizi, harus menjadi pekerja anak dan harus mengalami drop out dari sekolah. Ketika tumbuh dewasa tidak sedikit perempuan yang menjadi korban perdagangan manusia dan mengalami pelecehan seksual di tempat kerja. Sementara ketika telah berstatus isteri tidak sedikit perempuan yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga, mengalami malnutrisi, mengalami poligami, dipandang berstatus rendah karena hanya menjadi ibu rumah tangga yang tidak menghasilkan uang, dan rentan tertular HIV/AIDS karena perilaku suami di luar rumah. Berbagai fakta ini tentu membutuhkan solusi melalui intervensi anggaran agar perempuan lebih memperoleh akses untuk terlibat dalam proses pembangunan dan dalam menerima manfaat dari hasil pembangunan.³⁷⁹

Anggaran Responsif Gender pada hakekatnya adalah suatu sarana yang mengintegrasikan perspektif gender dalam semua tahapan proses penganggaran, yang menjamin bahwa kebijakan anggaran benar-benar memperhatikan isu-isu gender dalam masyarakat yang secara langsung atau tidak langsung mendiskriminasi baik terhadap laki-laki maupun perempuan. Dalam prakteknya di banyak negara, seperti Australia misalnya anggaran berdimensi gender memang lebih difokuskan pada perempuan, misalnya untuk meningkatkan kesetaraan gender di tempat kerja. Untuk dapat melihat dampak pengalokasian anggaran terhadap kesetaraan gender, terutama dilakukan melalui pengujian terhadap pengeluaran yang dapat meningkatkan kesetaraan gender seperti pemberdayaan perempuan dan lebih dikenal sebagai Analisis Anggaran Gender (*Gender Budget Analysis*). Analisis Anggaran Gender bukanlah

³⁷⁹ Puji Astuti. 2016. "Analiss Anggaran Responsif Gender Pada APBD Kota Semarang Tahun 2010-2013". *Jurnla Politika*, Vol. 7 No. 1, April 2016, Hlm. 5-6

satu-satunya cara untuk merubah prioritas anggaran dan proses pengambilan keputusan yang benar-benar meningkatkan kesetaraan gender, karena anggaran pemerintah adalah produk politik dan komitmen politik. Namun penelitian Hill dan King menunjukkan bahwa meningkatnya anggaran pendidikan yang memberikan kesempatan pendidikan bagi anak perempuan secara signifikan berpengaruh pada meningkatnya GNP-*Gross National Product*.³⁸⁰ Prinsip-prinsip anggaran responsif gender adalah:³⁸¹

- a. Anggaran responsif gender pada penganggaran diletakan pada output kegiatan. Relevansinya adalah komponen input, dan output kegiatan yang akan dihasilkan harus jelas dan terukur.
- b. Kriteria kegiatan dan output yang menjadi fokus anggaran responsif gender.
- c. Anggaran responsif gender yang diterapkan untuk menghasilkan output kegiatan, yaitu:
 - 1) Penugasan prioritas pembangunan nasional dan daerah,
 - 2) Pelayanan kepada masyarakat (*service delivery*), dan/atau,
 - 3) Pelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) yang di dalamnya termasuk capacity building, advokasi gender, kajian sosialisasi, desiminasi, dan/atau pengumpulan data terpilah.
- d. Anggaran responsif gender merupakan penyusunan anggaran guna menjawab secara adil kebutuhan setiap wanggaran responsif gendera negara baik laki-laki maupun perempuan sebagai upaya mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender.
- e. Anggaran responsif gender bukan fokus pada penyediaan anggaran dengan jumlah tertentu untuk PUG, tetapi lebih luas lagi, bagaimana anggaran keseluruhan dapat memberikan manfaat yang adil untuk laki-laki dan perempuan. Berdasarkan prinsip-prinsip anggaran responsif gender tersebut terlihat jelas bahwa anggaran responsif

³⁸⁰ Reina Ichii. 2010. *Gender Responsive Budgeting in Education: Advocacy Brief*. Unesco Asia and Pacific Regional Bureau for Education, Bangkok. Hlm. 6

³⁸¹ Kementerian Perlindungan Perempuan dan Anak. *Pedoman Tehnis Perencanaan dan Penganggaran Gender Bagi Daerah. KPP dan PA*. Jakarta. 2010, hlm. 9

gender sangat mempengaruhi kegiatan dalam melaksanakan pembangunan di daerah dan nasional.

Urgensi mengarahkan anggaran responsif gender menghadapi tantangan minimnya kehadiran keterwakilan perempuan dalam badan anggaran yang menjadi struktur pembentukan anggaran belanja negara. Indikasi rendahnya representasi perempuan dalam hal kebijakan responsif gender, misalnya, dapat dilihat dari keanggotaan Badan Anggaran DPR-RI yang “mendampingi” pemerintah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jumlah perempuan anggota DPR-RI periode 2009-2014 yang menjadi anggota Badan Anggaran hanya 10 orang atau 11,90 persen, bertambah 3 orang atau 3,7 persen dibanding anggota Badan Anggaran DPR-RI masa kerja 2004-2009, keanggotaan Badan Anggaran DPR-RI masa kerja 20014-2019 menunjukkan peningkatan keanggotaan yakni berjumlah 15 orang atau 14,7% dari total anggota Badan Anggaran yang masih didominasi oleh laki-laki. Meskipun menunjukkan trend peningkatan perempuan di badan anggaran namun peningkatan jumlah tersebut belum memenuhi standar minimal 30 persen sebagaimana diatur dalam peraturan DPR-RI. Dengan kata lain, peningkatan representasi perempuan anggota DPR-RI belum memenuhi standar minimal yang telah ditetapkan. Hal tersebut berdampak pada kebijakan penganggaran dalam memenuhi kebutuhan perempuan yang pada gilirannya dapat memengaruhi kinerja pemerintah dalam mengatasi segala bentuk ketidaksetaraan gender di masyarakat. Artinya, baik dari sisi kehadiran (*presence*) maupun gagasan (*idea*), keterwakilan perempuan belum signifikan.³⁸²

Rendahnya keterwakilan perempuan dalam badan anggaran menyebabkan arah anggaran masih belum sepenuhnya mampu mereperesentasikan semangat responsif gender. Tidak hanya buruk secara kuantitas dalam mereperesentasikan perempuan, secara kualitas peran

³⁸² Women Research Institute, “*Kuota dan Desentralisasi, Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif di DPR-RI, DPRD-RI Kota Banda Aceh, Kota Solo, Kota Pontianak, Kota Mataram dan Kabupaten Minahasa Utara*” (Jakarta: Women Research Institute, 2009).

perempuan dalam penganggaran pun dinilai buruk. Hal ini tidak lepas dari apa yang dilakukan politisi perempuan di Badan Anggaran DPR tidak dapat terlalu mudah mewujudkan anggaran berkeadilan gender. Pagu indikatif yang diajukan pemerintah sering relatif kecil sehingga pagu definitif ikut kecil. Bisa ditebak anggaran negara untuk masalah gender menjadi relatif kecil. Anggaran untuk gender di kementerian-kementerian yang berperan dalam mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender juga sering dipotong. Paling tidak ada tiga anggaran untuk gender di departemen anggaran untuk pemberdayaan dan peningkatan kualitas hidup perempuan anggaran untuk meningkatkan kapasitas dan kesempatan kerja yang setara dan adil dan anggaran belanja umum untuk pengarusutamaan gender. Semua hal ini perlu diperjuangkan lebih dalam lagi agar anggaran pemerintah dapat mencerminkan anggaran yang berkeadilan gender.³⁸³

Selain fungsi anggaran yang bermasalah, persoalan pengajuan hak angket yang terjadi pada priode 1999-2019 menunjukkan pengawasan yang dilakukan DPR selama ini tidak menjadikan prespektif gender sebagai paradigma. Pengawasan pelaksanaan undang-undang, APBN, atau kinerja lembaga eksekutif sejauh ini masih berfokus pada tataran ekonomi, politik, dan isu populis lainnya. Kepentingan perempuan dan pemberdayaan perempuan tidak pernah menjadi fokus pengawasan, kebijakan-kebijakan bias gender dan mempertahankan *status quo* dari nilai patriarki tidak pernah menjadi usulan angket, responsivitas DPR atas isu gender begitu rendah. Hal ini tidak lepas dari buruknya representasi gender dalam parlemen, dominasi dan hegemoni maskulinitas mendorong terpinggirkannya isu gender dan kepentingan perempuan. Pengawasan parlemen yang tidak berpihak pada terciptanya kesetaraan gender pada akhirnya memberikan afirmasi pada kebijakan-kebijakan bias gender pada

³⁸³ Eva Kusma Sundari. 2011. "Perempuan di Parlemen: Berjuang di Tengah Keraguan". *Jurnal Politik*, Vol. 8 No. 1. Hlm. 49

tataran eksekutif dan pelaksanaan undang-undang. Hambatan-hambatan yang dalam menciptakan pengawasan yang responsif gender antara lain:³⁸⁴

- a. Tingkat pengetahuan dan wawasan anggota parlemen tentang gender masih rendah.
- b. Terlalu sedikit anggota parlemen dari kalangan perempuan.
- c. Perempuan anggota parlemen belum tentu memahami problem gender dan isu-isu sensitifitas gender.
- d. Perempuan anggota parlemen tidak memiliki kemampuan berbicara yang baik, tidak pandai berdebat, tidak berani mengambil risiko, dan tidak punya ketegasan sikap soal gender.
- e. Anggota parlemen tidak memiliki informasi yang cukup, akurat, dan tepercaya soal isu-isu gender.
- f. Sikap cuek atau sikap tidak mau tahu anggota parlemen terhadap isu-isu gender akibat lemahnya arus ideologi sensitifitas gender pada diri mereka.
- g. Secara kelembagaan, parlemen kurang memberikan dukungan (*supporting*) bagi upaya mengedepankan keadilan gender.

Mayoritas anggota legislatif perempuan duduk di Komisi VIII (Agama, Hubungan Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan) serta Komisi IX (Kependudukan, Kesehatan, Ketenagakerjaan dan Transmigrasi) yang secara umum mewakili sektor-sektor yang 'lunak'. Perwakilan perempuan di Komisi I (bidang Pertahanan, Intelejen, Urusan Luar Negeri, Komunikasi dan Informasi) dan Komisi V (Transportasi, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pengembangan Daerah Tertinggal dan Pedesaan, Lembaga Meteorologi dan Geofisika, serta Badan SAR Nasional) sangatlah rendah.³⁸⁵

³⁸⁴ Tri Widodo W. Utomo, dkk. *Penguatan Kapasitas Legislatif Perempuan Priode 2019-2024*, Jakarta, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. Hlm. 191-192

³⁸⁵ Farzana Bari, Perempuan di Ranah Politik, Artikel Makalah Kebijakan Partisipasi Perempuan Dalam Politik dan Pemerintahan yang diterbitkan oleh UNDP Indonesia 2014, Hlm.

Reperesentasi gender di parlemen secara kuantitas maupun kualitas masih belum menunjukkan responsivitas gender, hal ini merupakan implikasi atas rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen, namun permasalahan mendasar atas keterwakilan perempuan di parlemen tidak hanya berkaitan dengan jumlah perempuan yang menjadi wakil perempuan, tetapi juga berkaitan dengan sistem perwakilan ini sendiri, rendahnya responsivitas gender lembaga perwakilan dapat teridentifikasi disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- a. Reperesentasi perempuan yang rendah akibat keterpilihan perempuan yang rendah, hal ini disebabkan pemilihan umum belum dilakukan dengan responsif gender dan upaya peningkatan keterwakilan perempuan yang belum tepat, akibatnya perempuan yang terpilih menjadi rendah, rendahnya perempuan yang menjadi anggota parlemen menyebabkan perempuan tidak memiliki wakil yang layak dalam mewakili kepentingan perempuan dan agenda gender di parlemen, sehingga wacana publik tidak pernah menjadikan perspektif perempuan sebagai bagian dari cara pandang yang layak untuk diperhatikan, perempuan dalam kacamata kebijakan tidak lebih dari objek legislasi;
- b. Dominasi sistem yang patriarki menekan dan mengekang perempuan yang menjadi anggota pada lembaga perwakilan, sehingga tidak dapat leluasa menyuarakan kepentingan kelompok perempuan. Hal ini dilakukan melalui dominasi partai dalam mengambil keputusan di dalam fraksi-fraksi yang menaungi perempuan yang menjadi anggota DPR, yang mengakibatkan perempuan di tempatkan di komisi yang tidak strategis, serta mengekang keputusan yang diambil perempuan yang menjadi wakil anggota DPR harus disesuaikan dengan kepentingan partai yang dominan dengan pandang patriarki.
- c. Risiko *recall* bagi wakil perempuan yang menjadi anggota DPR dalam menyuarakan kepentingan perempuan dan agenda gender yang

menjadi kepentingan konstituennya ketika hal tersebut bertentangan dengan keputusan partai.

- d. Perempuan yang menjadi anggota DPD tidak memiliki kewenangan untuk melakukan *check and balances* dan membuat kebijakan legislasi, *budgeting* dan pengawasan yang progresif gender, hal ini disebabkan DPD memiliki kewenangan yang inferior dan tidak ada ruang untuk melakukan *check and balances* pada DPR dalam sistem bikameral, akibatnya kepentingan perempuan tidak dapat tersalurkan dalam sistem keterwakilan yang sudah ada;
- e. Rendahnya kesadaran untuk memperjuangkan gender dikalangan legislator, akibatnya harapan agar perempuan yang menjadi anggota lembaga perwakilan dapat menyampaikan aspirasi dan menjadi medium partisipasi politik perempuan tidak akan tercapai, karena wakil-wakil yang terpilih tidak memiliki kesadaran gender.

Demokrasi tidak mungkin tercapai jika perempuan tidak memperoleh kesempatan dan akses yang setara dengan laki-laki, khususnya dalam pengambilan keputusan. Karena hal ini berarti menempatkan perempuan sebagai *silent majority* yang tidak mempunyai wewenang bahkan terhadap dirinya sendiri. Jaminan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga publik merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Jika hal ini terpenuhi maka masyarakat demokratis yang didambakan akan tercapai.³⁸⁶

³⁸⁶ Debbie Prabawati. "Quo Vadis Perempuan Dalam Politik". di kutib dari <http://www.demosindonesia.org>, *Jurnal Wanita*. hlm.9 diakses 21 Desember 2019