

BAB V

UPAYA UNTUK MEWUJUDKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN MELALUI PARLEMEN RESPONSIF GENDER 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 pemerintahan oleh rakyat atau kedaulatan rakyat.³⁸⁷

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.³⁸⁸ 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

³⁸⁷ Syarifudin Jurdi. 2008. *Pemikiran Politik Islam Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm. 623-624

³⁸⁸ Wawan Ichwanuddin. 2014. *Legislatif Indonesia*. Universitas Terbuka. Jakarta. Hlm. 1.

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 itu dibutuhkan agen ketiga untuk datang ke panggung politik sebagai wakil rakyat yang mewakili kepentingannya.³⁸⁹

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.³⁹⁰ 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,

³⁸⁹ 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

³⁹⁰ Yuriska. 2010. "Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol.2, No.2. Hlm. 51.

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 terbaik daripada model demokrasi langsung di tengah kompleksitas dan masyarakat yang dinamis.³⁹¹

Demokrasi perwakilan dinilai 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.³⁹² 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.

Dengan menyadari 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.

³⁹¹ Anthony H. Birch. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge. London. Hlm. 76

³⁹² Miriam Budiarjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah bunga rampai*, Jakarta, PT. Gramedia. 1981, Hlm. 13

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.³⁹³ 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 dalam praktik ekonomi, sosial, politik, dan budaya yang berlangsung dalam masyarakat umum.³⁹⁴

Kebutuhan akan perwakilan yang adil bagi seluruh kelas dan kelompok sosial menggambarkan kebutuhan lembaga perwakilan yang inklusif, yakni lembaga perwakilan yang mampu memberikan jaminan keterwakilan dan mengakomodir kepentingan bagi tiap-tiap kelompok dan kelas sosial yang ada dalam sebuah masyarakat, keterwakilan ini dimanifestasikan melalui keberadaan representasi yang layak dalam mendeliberasikan kepentingan kelompok yang mereka wakili. Pembentukan lembaga perwakilan yang inklusif akan koheren

³⁹³ Yuriska. 2010. "Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum*, Vol.2 No.2. Hlm. 51.

³⁹⁴ Ahmad Muttaqin. 2014. "Pola Keberagaman Masyarakat Marginal". *Jurnal komunika*, Vol. 8, No. 2. Hlm. 136

dengan kebijakan publik yang dihasilkan dalam lembaga perwakilan yang mampu mengakomodir segenap kepentingan kelompok sosial yang terdapat di dalam masyarakat.

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.

Di masa kini, langkah mengaitkan demokrasi dengan kesejajaran gender merupakan prinsip yang sudah diterima secara luas. Salah satu credo 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 populasi dunia, 50% 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.³⁹⁵

³⁹⁵ Julie Ballington. 2002. *Pengantar dalam Buku Perempuan di Parlemen; Bukan Sekedar Jumlah*. IDEA. Stockholm, Sweden, hlm. 12.

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.³⁹⁶

Fokus pemerintah dalam penanganan masalah gender saat ini telah diperluas dengan mempertimbangkan isu-isu pemberdayaan perempuan baik dari segi kualitas maupun kuantitas partisipasi perempuan dalam sektor-sektor produktif. Rencana aksi untuk mendukung prioritas-prioritas ini bersifat ambisius, termasuk suatu forum nasional untuk kesetaraan gender, upaya melembagakan pengarusutamaan gender dalam instansi-instansi pemerintah, upaya untuk mengembangkan instrumen-instrumen dan metode-metode pengarusutamaan gender, menciptakan kaitan antara organisasi-organisasi pemerintah dan masyarakat, mengembangkan informasi yang berkaitan dengan gender melalui Biro Pusat Statistik dan memperkuat organisasi-organisasi non pemerintah milik perempuan dan kemitraan antara pemerintah dan organisasi-organisasi non pemerintah.³⁹⁷ Dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 mengenai

³⁹⁶ Ayu Anatasia, et.al. 2014. *Representasi Politik Perempuan; Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender*, Women Research Institute. Jakarta. hlm. 5.

³⁹⁷ International Labour Office, 2003, *Strategi Pengarusutamaan Gender ILO Jakarta 2003-2005*, Jakarta: ILO, hlm. 14.

Pengarusutamaan Gender pada Bulan Desember 2000 menjadi salah satu langkah penguatan kesetaraan gender di Indonesia. Instruksi Presiden tersebut kemudian dilengkapi dengan Manual Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional yang mengklarifikasi peran dan tanggungjawab pengarusutamaan gender di lingkungan departemen-departemen dan instansi-instansi pemerintah.

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 langkah awal, sedangkan tujuan akhirnya tidak lain adalah mewujudkan keterwakilan perempuan dalam sebuah parlemen yang responsif gender. Sehingga keadilan dan kesetaraan gender dapat terwujud. Reperesentasi kelompok perempuan dalam alam demokrasi pada akhirnya tetap harus melalui proses-proses formal pemilu, dalam membangun sebuah lembaga yang responsif gender. Namun begitu, peningkatan keterwakilan kelompok perempuan 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, namun juga harus memperhatikan kualitas keadilan dan kesetaraan gender yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan tersebut. Hanya saja, sebagaimana telah dipaparkan dalam bab sebelumnya, mengenai kendala yang dihadapi dalam upaya mewujudkan keterwakilan perempuan dalam parlemen responsif gender yaitu kendala dari dalam masyarakat, partai politik, dan sistem parlemen. Maka dalam bab ini akan mengkaji dan menganalisis upaya-upaya sebagai solusi dalam rangka mewujudkan parlemen responsif gender yang berkualitas sebagai bagian dari politik hukum di Indonesia.

Keterwakilan perempuan di DPR RI pada periode 2019 – 2024 adalah 22 persen atau sebanyak 117 orang anggota DPR adalah perempuan. Meskipun belum mencapai angka ideal afirmatif action yaitu 30 persen, jumlah tersebut mengalami peningkatan yang signifikan dibandingkan periode sebelumnya (2014 – 2019) yaitu 17, 32 persen atau 97 orang anggota. Demikian juga yang terjadi di

DPD dan DPRD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota, prosentase keterwakilan perempuan pada periode 2014 – 2019 adalah 26,51% atau 35 orang anggota. Secara agregat keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi adalah 15,94% atau 337 perempuan dari jumlah kursi 2.114 yang tersebar di 33 Provinsi. Sedangkan keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/kota adalah sekitar 16,7% atau 2.408 perempuan dari total 14.410 kursi dari 403 Kabupaten/kota.³⁹⁸

Dari angka tersebut sesungguhnya menggambarkan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen hanya terjadi pada saat pencalonan saja. Sistem pemilu yang diterapkan pada saat ini tidak mampu menjamin pemenuhan angka 30 persen keterwakilan perempuan di Parlemen. Politik kehadiran yang dimandatkan oleh *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) tidak dapat terpenuhi dengan sistem pemilu proporsional terbuka sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Kegagalan sistem pemilu untuk menjamin keterwakilan perempuan ini tentu berakibat pada upaya untuk mewujudkan parlemen yang responsif gender.

Bab ini akan membahas dan menganalisis upaya yang harus dilakukan untuk mewujudkan keterwakilan perempuan melalui parlemen yang responsive gender. Konsep upaya yang penulis maksudkan sebagaimana terdapat di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), yaitu sebagai usaha kegiatan yang mengarahkan tenaga, pikiran untuk mencapai suatu tujuan. Upaya juga berarti usaha, akal, ikhtiar untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan mencari jalan keluar.³⁹⁹ Dalam penelitian ini, upaya dapat dipahami sebagai suatu kegiatan atau aktivitas yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan yang telah direncanakan dengan mengarahkan tenaga dan pikiran.

Dalam merumuskan upaya untuk mewujudkan keterwakilan perempuan melalui parlemen yang responsif gender, diperlukan rumusan yang mengacu pada identifikasi faktor-faktor yang menjadi kendala dalam mewujudkan keterwakilan perempuan melalui parlemen responsif gender di Indonesia sebagaimana telah

³⁹⁸ Data diambil dari Laporan Tahunan 2014 Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi, Memperkuat Peran dan Posisi Perempuan untuk Mempercepat Terwujudnya Keadilan, Demokrasi, dan Perdamaian, Periode Januari-Desember 2014. Hlm. 4-5

³⁹⁹ Depdikbud, 2002. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka. hlm.,1250

dibahas pada bab sebelumnya. Karena itu pembahasan terkait dengan upaya untuk mewujudkan keterwakilan perempuan melalui parlemen yang responsif gender dirumuskan sebagai berikut:

- A. Merekonstruksi kesetaraan gender dalam alat kelengkapan Dewan.
- B. Merekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Berprespektif Gender.
- C. Membuat *Design Electoral System* dalam Parlemen Responsif Gender.
- D. Perwujudan Keterwakilan Parlemen Responsif Gender Berkualitas. \
- E. Relevansi Sistem Pemerintah, Parlemen, Partai Politik, dan Pemilu dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan

A. Rekonstruksi Kesetaraan Gender Dalam Alat Kelengkapan Dewan

Negara demokrasi memiliki ciri yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan maupun dalam partisipasi politik, aspek penting dari sebuah demokrasi, yaitu adanya partisipasi politik.⁴⁰⁰ Kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan publik (*public policy*) merupakan bentuk dari sebuah partisipasi politik. Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, mengadakan hubungan (*contacting*) atau (*lobbying*) dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial dengan *direct action*nya, dan sebagainya. Seorang tokoh masalah partisipasi berpendapat: Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum (*The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a*

⁴⁰⁰ D Lindo. 2016. "Pemilihan Umum dan Partispasi Politik Masyarakat (Studi pada pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden di kabupaten minahasa tahun 2014)". *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Vol. 3, No. 2. Hlm. 14-28

*society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy).*⁴⁰¹

Teori tentang demokrasi, partisipasi politik dan pemilu sangatlah penting, sehingga partisipasi rakyat dalam politik adalah sesuatu yang mutlak dibutuhkan,⁴⁰² menurut Huntington mengenai partisipasi adalah kegiatan warga negara sebagai pribadi-pribadi yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah, dalam demokrasi di Indonesia pemilihan umum sebagai sarana dalam memberikan mandat kepada orang tertentu untuk mewakilinya sebagai warga negara dalam mengambil keputusan politik.⁴⁰³

Realitas politik di banyak negara termasuk Indonesia harus melibatkan semua kalangan termasuk wanita, namun terdapat persoalan dalam masalah peran dan posisi gender antara laki-laki dan perempuan. Pentingnya perempuan dalam dunia politik saat ini dikarenakan kelompok perempuan memiliki andil dalam menentukan nasib dirinya sendiri melalui adanya suatu keputusan politik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan kontitusi Negara Indonesia telah memberi ruang untuk setiap warga negara ikut serta dalam pemerintahan tanpa membedakan jenis kelamin. Meski demikian profil perempuan Indonesia saat ini dapat digambarkan sebagai manusia yang hidup dalam situasi dilematis, karena persepsi yang melekat pada perempuan adalah peran perempuan sebagai wilayah kedua setelah laki-laki.⁴⁰⁴

Pada dasarnya partisipasi politik perempuan adalah kegiatan sukarela kaum perempuan yang tergabung pada komunitas kaukus perempuan politik. Kaukus ini terdiri dari berbagai unsur, antara lain pemerhati politik,

⁴⁰¹ McClosky. 1972. Political Participation; International Encyclopedia of the Social Sciences The Macmillan Company. New York. Hlm 75-77

⁴⁰² Fuad, Z. 2015. "Peran Pemuda Relawan Demokrasi dalam Meningkatkan Partisipasi Politik masyarakat pada PEMILU Tahun 2014 dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Politik Wilayah". *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. XXI, No. 1, Hlm. 23-33

⁴⁰³ Huntington Samuel P., & Nelson, Joan. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Rineka Cipta. Jakarta. Hlm 32

⁴⁰⁴ Nimrah, Siti., & Sakaria. 2015. "Perempuan dan Budaya Patriarki Dalam Politik (Studi Kegagalan Caleg Perempuan Dalam Pemilu Legislatif 2014)". *Jurnal The Politics*, Vol. 1, No. 2. Hlm 173-182

aktivis perempuan, dosen, perempuan parlemen, kader perempuan partai politik dan lain sebagainya. Dengan demikian kaukus ini mengambil peran pada proses pemilihan penguasa, baik secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum. Secara umum, partisipasi perempuan tidak hanya pada bidang politik, akan tetapi dalam segala bidang kehidupan. Hal tersebut disebabkan karena perempuan mempunyai hak dan kewajibannya untuk ikut serta atau berpartisipasi aktif, sehingga dibutuhkan perjuangan keras dan keseluruhan dari segenap perempuan dalam segala lini, terlebih pada lini politik yang sangat berpengaruh terhadap setiap produk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.⁴⁰⁵

Jaminan persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan khususnya di bidang pemerintahan dan hukum telah diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pada saat ini beberapa perangkat hukum telah melegitimasi partisipasi politik bagi perempuan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Selain itu, dikenal pula dengan kebijakan *affirmative action* atau tindakan khusus untuk perempuan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif. Dalam UU Partai Politik, misalnya disebutkan pengurus partai politik paling tidak harus menyertakan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Kemudian melalui UU Pemilu legislatif DPR, DPRD, dan DPD, yang menyebutkan dalam rekrutmen caleg perempuan minimal harus mencapai nilai 30% (tiga puluh persen). Komposisinya, satu dari tiga urutan teratas dalam daftar caleg adalah perempuan.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Warjiyati S. 2016. “Partisipasi Politik Perempuan Perspektif Hukum Islam”. *Jurnal Al-Daulah Hukum dan Perundangan Islam*. Vol. 6, No. 1, Hlm. 1-27.

⁴⁰⁶ Utami, Nofi S. 2016. “Politik Hukum Keterwakilan Perempuan”. *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*. Vol 2 No 1. Hlm 132

Sampai saat ini antara perempuan dan politik masih merupakan hal yang tidak mudah dipertautkan satu dengan lainnya,⁴⁰⁷ di satu sisi perempuan Indonesia dituntut untuk berperan dalam semua sektor agar berkontribusi terhadap pembangunan, namun di sisi lain muncul tuntutan agar perempuan Indonesia tidak melupakan kodratnya sebagai perempuan. Situasi dilematis yang dihadapi oleh para perempuan tersebut juga dialami oleh perempuan Indonesia yang sedang berkarier di dunia politik. Perempuan dengan karier politik merasa terpenggil untuk mendarmabaktikan bakat dan keahliannya bagi perkembangan bangsa dan negara. Di samping itu, perempuan juga sering dihantui oleh opini yang ada dalam masyarakat bahwa perempuan harus mengabdikan pada keluarga.⁴⁰⁸

Peran perempuan dalam pembangunan ini dilandasi untuk kepentingan perempuan itu sendiri, adanya tuntutan peran perempuan dalam pembangunan menimbulkan pengertian peran ganda atau mitra sejajar. Tidak hanya disitu saja, perempuan didorong untuk melangkah ke dunia politik sebagai keterwakilan dari kaumnya dalam mengambil keputusan politik yang berkaitan dengan pemenuhan hak kaum perempuan. Akan tetapi, peran perempuan Indonesia dengan peran ganda dan sebagai mitra sejajar dalam pelaksanaannya belum dapat berjalan dengan baik, saat ini perempuan masih hanya dalam tahap partisipasi politik saja, seperti hanya sebagai peserta pemilihan umum, namun pada tahap berikutnya perempuan diharapkan mampu meningkatkan angka keterpilihan perempuan dalam pemilihan umum yang saat ini masih belum mencapai target, yakni 30% (tiga puluh persen).⁴⁰⁹

Apabila berbicara tentang menghadirkan kepentingan politik perempuan, maka sebenarnya kita sedang berbicara tentang bagaimana

⁴⁰⁷ Mukarom Z. 2008. "Perempuan dan Politik: Studi Komunikasi Politik Tentang Keterwakilan Perempuan di Legislatif". *Jurnal Mediator*, Vol. 9, No. 2. Hlm 257-270

⁴⁰⁸ Hadis, Liza., & Eddyono, Sri. 2005. *Pengakuan Peran Gender dalam Kebijakan-Kebijakan di Indonesia*. LBH APIK. Jakarta.

⁴⁰⁹ Rizki Priandi & Kholis Risah. 2019. "Upaya Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan Dalam Pemilihan Umum di Indonesia". *Jurnal Pembangunan Hukum Di Indonesia*. Vol 1 No 1. Hlm 108

proses terakomodirnya kepentingan perempuan ke dalam perumusan kebijakan dan peraturan pemerintah. Oleh karena itu dalam kaitan penelitian ini, upaya membangun lembaga perwakilan rakyat yang responsif gender tidak hanya terpaku pada perekayasa sistem pemilu semata, melainkan juga menyentuh tentang bagaimana upaya untuk meningkatkan kinerja para wakil perempuan yang terpilih dalam mempengaruhi kebijakan dan produk legislasi yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat. Partisipasi perempuan dalam politik merupakan salah satu *pre-existing conditions* bagi demokrasi seutuhnya. Terlebih jika perempuan tersebut berhasil tampil sebagai pembuat kebijakan (*policy maker*), tentu akan memberi kontribusi sangat besar pada kesetaraan gender dalam kehidupan demokrasi.

Mendorong kuantitas keterwakilan perempuan melalui proses pemilu ke lembaga perwakilan tentu memiliki urgensitasnya sendiri. Namun begitu, terwujudnya kuantitas tidak selalu berkorelasi secara positif dengan kualitas. Jika upaya meningkatkan keterwakilan perempuan melalui pemilu, seperti sempat disebutkan di atas bahwa pemilu adalah sarana menghasilkan representasi politik yang mencakup hadirnya kepentingan dan identitas. Maka upaya menghadirkan keterwakilan perempuan melalui perekayasa terhadap lembaga perwakilan rakyat adalah soal bagaimana kepentingan perempuan dapat dihadirkan dalam proses politik di parlemen melalui pembahasan regulasi dan perundangan. Artinya jumlah kehadiran perempuan di lembaga perwakilan rakyat tidak selalu berarti bahwa keterwakilan politik perempuan menjadi terwujudkan.

Parlemen atau lembaga legislatif adalah ruang publik yang sangat strategis bagi suatu negara, karena disinalah dibuat dan ditentukan kebijakan-kebijakan yang menyangkut pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat. Hadirnya perempuan dalam parlemen merupakan indikator vital bagi negara yang memberlakukan prinsip demokrasi dalam pemerintahannya. Ide tentang perlunya peran perempuan di parlemen inilah yang pada akhirnya dapat menentukan bagaimana perempuan dapat berkontribusi bagi masyarakat maupun kaum perempuan itu sendiri dalam

kebijakannya. Gagasan mengenai keterlibatan perempuan dalam parlemen ini pada akhirnya dapat menentukan bahwa perempuan dapat diperlakukan secara adil dan setara. Setidaknya melalui keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif dapat membantu perempuan untuk mendapatkan kesejahteraannya dan menecagah mereka mendapat suatu perlakuan diskriminatif dan eksploitatif melalui aturan hukum yang dibentuk nantinya dalam lembaga legislatif.⁴¹⁰

Untuk dapat masuk dan berkiprah dalam kancah lembaga perumus perundang-undangan, minimnya partisipasi perempuan dalam kancah politik inilah yang menjadikan corak gagasan kebijakan-kebijakan yang dibuat cenderung tidak didasari oleh ide-ide akan keperempuanan dan gender. Akibatnya, hukum yang ditetapkan tersebut justru terdominasikan oleh kuasa laki-laki sehingga hukumnya tidak menganut kesetaraan gender. Maka peran perempuan yang lebih intens dalam ranah legislatif sangatlah diperlukan karena hanya perempuan sendiri yang dapat memperjuangkan kepentingan mereka.⁴¹¹

Lembaga perwakilan rakyat dilengkapi seperangkat alat kelengkapan dewan. Dalam konteks DPR RI, maka alat kelengkapannya akan terdiri dari: a) Pimpinan DPR; b) Badan Musyawarah; c) Komisi; d) Baleg; e) Badan Anggaran; f) Badan Kehormatan; dan g) Alat Kelengkapan lainnya yang diperlukan dan dibentuk berdasarkan rapat paripurna. Alat kelengkapan DPR sebagaimana yang telah disebutkan dalam hal ini pada huruf a sampai dengan huruf f memiliki sifat yang tetap. Sedangkan alat kelengkapan lain sebagaimana dimaksud pada huruf g berupa panitia khusus memiliki sifat yang tidak tetap.

Pun demikian DPD, lembaga ini juga memiliki alat kelengkapannya dengan penamaan yang berbeda, yaitu meliputi: a) Pimpinan DPD; b) Panitia Musyawarah; c) Komite I; d) Komite II; e) Komite III; f) Komite IV; g) Panitia Perancang Undang-Undang; h) Panitia Urusan Rumah Tangga;

⁴¹⁰ Dessy Artina. 2016. "Keterwakilan Politik Perempuan Dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*. Vol 23 No. 1. Hlm 124

⁴¹¹ *Ibid*, hlm 124

i) Badan Kehormatan; j) Badan Kerjasama Parlemen; k) Badan Pengembangan Kapabilitas Kelembagaan; l) Badan Akuntabilitas Publik.

Dalam konteks Indonesia, upaya mendorong kuantitas perempuan ke lembaga perwakilan terus diupayakan dari waktu ke waktu melalui perekayasaan sistem pemilu yang lebih responsif gender. Namun sekalipun begitu, penting juga untuk melakukan perekayasaan atau restrukturisasi kelembagaan lembaga perwakilan rakyat agar perempuan yang telah terpilih dapat memaksimalkan kehadirannya sebagai wakil-wakil yang akan memperjuangkan aspirasi politik perempuan.

Jumlah keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Akan tetapi jika dilihat dari persebaran perempuan pada AKD DPR, maka terlihat bahwa sesungguhnya perempuan masih saja terpinggirkan dari posisi-posisi strategi dalam penentuan kebijakan DPR. Jika melihat komposisi keanggotaan alat kelengkapan DPR RI priode 2014-2019 berdasarkan jenis kelamin maka terlihat dalam sebuah tabel sebagai berikut:

Tabel 5. 1.

Komposisi Keanggotaan Alat Kelengkapan DPR RI Priode 2014-2019
Berdasarkan Jenis Kelamin

Alat kelengkapan	Laki-laki	Perempuan	Persentase
Pimpinan DPR	5	-	0%
Badan Anggaran	87	7	7%
Badan Musyawarah	10	-	0%
Badan Legislasi	43	7	14%
Badan Urusan RT	42	11	21%
Badan Kehormatan	11	-	0%
Badan Kerjasama antar Parlemen	36	14	28%
Badan akuntabilitas Keuangan Negara	8	2	20%

Dari tabel di atas terlihat bahwa komposisi keterwakilan perempuan pada masing-masing alat kelengkapan dewan masih sangat jauh dari kata proporsional. Bahkan dalam beberapa alat kelengkapan tidak ada sama sekali perwakilan dari perempuan, misalnya pada Pimpinan DPR dan Badan Kehormatan. Hal demikian juga terjadi pada lembaga DPD. Secara kuantitas, jumlah keterwakilan perempuan di lembaga DPD sejatinya lebih baik dari pada di DPR. Akan tetapi jika melihat komposisi pada Alat Kelengkapan Dewannya pun terlihat masih sama. Pada periode 2004-2009 DPR RI tidak memiliki pimpinan perempuan. Namun begitu pada periode berikutnya sudah terdapat perempuan di kursi pimpinan DPR.

Komposisi anggota DPR, dapat dilihat dari komposisi pimpinan fraksinya. Fraksi memiliki tugas mengkoordinasikan kegiatan anggotanya demi mengoptimalkan efektivitas dan efisiensi kerja anggota dewan. Fraksi juga bertanggungjawab untuk mengevaluasi kinerja anggotanya dan melaporkan hasil evaluasi tersebut kepada publik. Mengacu pada komposisi DPR RI periode 2014-2019 terlihat bahwa dari 10 (sepuluh) fraksi di DPR RI hanya 1 (satu) fraksi saja yang dipimpin oleh perempuan, yaitu Puan Maharani dari fraksi PDI-P. Adapun pada alat kelengkapan komisi, dari 11 komisi hanya ada 4 komisi yang memiliki pimpinan perempuan, yaitu pada komisi II, III, IX dan X. Apabila dilihat dalam bentuk prosentase, komisi dengan prosentase pimpinan perempuan paling tinggi ada pada komisi X, yaitu sebanyak 25%. Tidak hanya pimpinannya saja, perlu juga melihat bagaimana komposisi anggota komisi yang terpilih berdasarkan jenis kelamin.

Berbeda dengan periode sebelumnya, setelah dilaksanakannya Pemilu 17 April 2019, pada 02 Oktober 2019, telah dilaksanakan pelantikan 575 (lima ratus tujuh puluh lima) anggota DPR RI sebagai hasil pemilihan umum legislatif 2019. Dalam peristiwa itu pula, untuk pertama kalinya dalam sejarah parlemen Indonesia, lembaga legislatif ini menempatkan seorang perempuan di posisi pimpinan DPR RI. Puan Maharani dari partai PDI-Perjuangan terpilih sebagai Ketua DPR RI masa bakti 2019-2024. Ini

adalah sebuah langkah politik bersejarah. Keputusan besar yang perlu diapresiasi terlepas bagaimana mekanisme pemilihan tersebut.

Apakah benar yang dilihat adalah pentingnya memberi kesempatan pada perempuan untuk memimpin lembaga perwakilan atau sekedar memberi ruang semu sebagai bagian dari tawar-menawar politik pragmatis. Setidak-tidaknya posisi Ketua DPR yang kini diisi perempuan membuka peluang untuk merubah wajah institusional DPR yang selama ini terkesan kurang mewakili kepentingan perempuan dalam hal agenda pengaturan kebijakan.

Pada periode 2019-2024 dapat dilihat wajah representasi perempuan di DPR RI, dari Data Cakra Wikara pada bulan Agustus 2019 menunjukkan bahwa dari 575 (lima ratus tujuh puluh lima) kursi DPR RI, sebanyak 457 (empat ratus lima puluh tujuh) kursi dengan prosentasi mencapai 79,48% (tujuh puluh koma empat puluh delapan persen) diraih pria dan sebanyak 118 (seratus delapan belas) kursi dengan prosentase hanya 20,52% (dua puluh koma lima puluh dua persen) direbut oleh perempuan. Angka ini merupakan capaian tertinggi representasi perempuan sejak pemilu pertama tahun 1955 dilaksanakan.

Sebaran perolehan jumlah kursi perempuan di DPR RI tahun 2019 berdasarkan partai politik antara lain: PDI-P 26 (dua puluh enam) kursi, Golkar dan Nasdem 19 (sembilan belas) kursi, PKB dan Gerindra 12 (dua belas) kursi, Demokrat 10 (sepuluh) kursi, PKS 8 (delapan) kursi, PAN 7 (tujuh) kursi dan PPP 5 (lima) kursi.

Rata-rata perolehan kursi DPR RI oleh perempuan dari partai-partai tersebut mengalami peningkatan. Berdasarkan data Puskapol UI, pada tahun 2014 PDI-P memperoleh 21 (dua puluh satu) kursi perempuan. Golkar 16 (enam belas) kursi, Gerindra 11 (sebelas) kursi, Nasdem 4 (empat) kursi, PPP 10 (sepuluh) kursi, PKB 10 (sepuluh) kursi, PKS 1 (satu) kursi, PAN 9 (sembilan) kursi. Adapun partai yang perolehan kursi perempuannya menurun adalah Demokrat. Dimana pada tahun 2014 ada 13 (tiga belas)

kursi perempuan dari partai ini, tetapi pada tahun 2019 terjadi penurunan 3 (tiga) kursi.

Dari data di atas, kita bisa cermati bahwa partai politik telah melakukan upaya (meski masih belum berjalan optimal) untuk mendorong keterwakilan politik perempuan di parlemen. Namun bukan berarti pencapaian tersebut final, karena meski tingkat representasi perempuan naik, jumlahnya tetap belum mencapai 30% (tiga puluh persen) dari total jumlah DPR RI terpilih. Apabila data keterpilihan perempuan di setiap partai tadi hanya dipandang sebagai statistik, maka akan banyak pihak yang merasa sudah puas dengan pencapaian legislatif tahun ini. Padahal, tetap perlu dikritisi bagaimana partai-partai tersebut melakukan rekrutmen dan kaderisasi agar SDM perempuan dari partai politik memiliki kualitas legislasi yang baik sehingga memahami apa saja regulasi yang harus diperjuangkan demi pengakuan kesetaraan hak antara warga negara perempuan dan laki-laki.

Tabel 5. 2

Komparasi AKD Periode 2014-2019 dengan 2019-2024

Nama AKD	Jumlah Laki-laki	Jumlah Perempuan	Prosentase Keterwakilan Perempuan Periode 2019-2024	Prosentase Keterwakilan Perempuan Periode 2014-2019
Pimpinan DPR	4	1	20%	0%
Badan Musyawarah (BAMUS)	49	9	16%	0%
Badan Legislasi (BALEG)	60	20	25%	14%
Badan Anggaran (BANGGAR)	76	24	24%	7%

Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)	13	12	48%	21%
Badan Kerja Sama Antar- Parlemen (BKSAP)	40	13	24%	28%
Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN)	9	-	0%	20%
Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD)	16	1	6%	0%
Komisi I Pertahanan, Luar Negeri, Komunikasi dan Informatika, Intelijen	45	6	11%	
Komisi II (Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi	46	4	8%	

Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria)				
Komisi III (Hukum, HAM, Keamanan)	49	4	7%	
Komisi IV (Pertanian, Kehutanan, Kemaritiman, Pangan)	45	8	15%	
Komisi V (Infrastruktur, Transportasi, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Metereologi, Klimatologi, dan Geofisika, Pencarian dan Pertolongan)	42	10	19%	
Komisi VI (Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM, BUMN,	46	8	14%	

Investasi, Standardisasi Nasional)				
Komisi VII (Energi, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup)	44	11	20%	
Komisi VIII (Agama, Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Bencana, Haji)	43	10	23%	
Komisi IX Kesehatan, Ketenagakerjaan, Kependudukan	25	26	51%	
Komisi X Pendidikan, Olahraga, Sejarah	31	21	40%	
Komisi XI Keuangan, Perbankan	42	10	19%	

Pada tabel diatas DPR RI periode 2019-2024 dapat dilihat posisi strategis, yaitu ketua DPR RI diduduki oleh perempuan dimana pada periode sebelumnya keterwakilan perempuan pada posisi pimpinan DPR RI

adalah 0% (nol persen). Posisi ketua DPR RI adalah posisi yang sangat strategis. Nilai strategis pimpinan diantaranya: penentuan agenda sidang, mengatur jalannya rapat, berkontribusi langsung pada keputusan-keputusan strategis dalam penyelenggaraan rapat-rapat seperti misalnya undangan RDP, RDPU, Raker, dan rapat-rapat lainnya yang dapat mendorong pasal-pasal atau substansi tertentu.

Dengan jumlah kursi di DPR RI yang berimbang antara kursi laki-laki dan perempuan, upaya pengarusutamaan gender dalam tiap kerangka kebijakan legislasi parlemen seperti RUU niscaya bisa terjadi. Sehingga, setiap kebijakan memiliki perspektif gender yg lebih adil dan komprehensif. Selain itu pada periode 2019-2024 ada dua perempuan menjadi ketua komisi, dan posisi wakil ketua pada badan legislasi juga sudah diisi oleh perempuan, anggota perempuannya pun sudah lebih banyak dari periode sebelumnya, yaitu sebanyak 20 (dua puluh). Nilai strategis-strategis lainnya juga sudah menempatkan perempuan pada periode ini dibandingkan periode 2014-2019, dimana posisi strategis-strategis keterwakilan perempuan dalam pemilu sebelumnya beberapa masih 0% (nol persen). Meskipun pada BAKN keterwakilan perempuan juga masih 0% (nol persen), dan keterwakilan 1% (satu persen) pada MKD. Namun dengan profil yang demikian bukan berarti kita berpuas diri, namun menjadi perhatian khusus kembali bagi partai politik untuk mau menempatkan perempuan di DPR RI pada posisi-posisi strategis agar perspektif mereka memiliki dampak terhadap kebijakan.

Secara normatif, dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 telah mereduksi upaya afirmasi terhadap kehadiran perempuan di DPR. Beberapa ketentuan yang dulunya memberikan afirmasi terhadap proporsi kehadiran perempuan pada masing-masing AKD tiba-tiba saja dihapuskan begitu saja. Hal tersebut setidaknya dapat terlihat dari tabel sebagai berikut:

Tabel 5.3. Perbandingan afirmasi terhadap perempuan dalam UU
27/2009 dan UU 17/2014

Ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2009	Ketentuan UU Nomor 17 Tahun 2014
	Pasal 97 Ayat (2); “Pimpinan komisi terdiri dari 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi dalam satu paket yang bersidang tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat
Pasal 101 Ayat (2); pimpinan badan legislasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi seseuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi	Pasal 104 Ayat (2); pimpinan badan legislasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi seseuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat
Pasal 106 Ayat (2); pimpinan badan anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan anggaran	Pasal 109 Ayat (2); pimpinan badan anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan anggaran

dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi	dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat
Pasal 119 Ayat (2); pimpinan BKSAP terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan BKSAP dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi	Pasal 115 Ayat (2); pimpinan BKSAP terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan BKSAP dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat
Pasal 125 Ayat (2); pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan	Pasal 121 Ayat (2); pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat

perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi	
Pasal 132 Ayat (2); pimpinan BURT terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi	Pasal 152 Ayat (2); pimpinan BURT terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat
Pasal 138 Ayat (2); pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi	Pasal 158 Ayat (2); pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat

Penghapusan ketentuan untuk memperhatikan proporsionalitas gender dalam komposisi AKD tersebut sejatinya memunculkan sejumlah kritik dari berbagai kelompok dan organisasi perempuan. Bahkan sempat juga di-*judicial review*-kan ke Mahkamah Konstitusi oleh Khafifah Indar Parawansa dkk, dalam perkara No. 82/PUU-XII/2014. Hingga kemudian

Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk menyatakan beberapa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau inkonstitusional sepanjang memasukkan frasa “dengan mengutamakan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap AKD”.

Struktur politik di Indonesia dibangun di atas jaringan yang sangat eksklusif, yang didominasi oleh kaum lelaki. Kepemimpinan dalam struktur politik pun didominasi oleh laki-laki. Politik maskulin menghadang perempuan di parlemen, dimana parlemen dibentuk, diorganisir dan didominasi oleh laki-laki. Anggota parlemen laki-laki melakukan aktivitasnya untuk kepentingan mereka dengan mengembangkan berbagai aturan dan prosedur yang secara langsung maupun tidak langsung menguntungkan anggota parlemen laki-laki. Tidak mengherankan apabila produk undang-undang dan kelembagaannya sangat bias gender. Oleh karena itu, kehadiran anggota parlemen perempuan membawa perubahan terhadap kebijakan yang responsif gender.⁴¹²

Operasi politik maskulin di dalam proses-proses politik di parlemen secara langsung maupun tidak langsung akan sangat memengaruhi peran dan posisi perempuan dalam parlemen. Secara sederhana, kita mengartikan maskulinitas atau keutamaan laki-laki sebagai definisi sosial yang diberikan masyarakat kepada laki-laki. Selanjutnya muncul antitesanya dari maskulinitas, yaitu feminitas yang ditujukan untuk perempuan. Maskulinitas dan feminitas merupakan konstruksi sosial yang secara mudahnya digambarkan dalam ciri-ciri sebagai berikut:⁴¹³

Tabel 5. 4.

Konstruksi Sosial Maskulinitas dan Feminitas

Maskulinitas	Feminitas
Laki-laki harusnya:	Perempuan harusnya:
Dominan	Submisif
Kuat	Lemah
Agresif	Pasif

⁴¹² Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak. 2018. *Penguatan Kapasitas Anggota Legislatif Perempuan Periode 2019-2024, Modul A*. Hal 19.

⁴¹³ *Ibid*

Intelegan (cerdas)	Intuitif (naluriyah)
Rasional	Emosional
Aktif (melakukan sesuatu)	Komunikatif (membicarakan sesuatu)
Otak	Hati
Keras	Lembut
Pikiran	Perasaan
Laki-laki suka:	Perempuan suka:
Mobil/teknologi	Belanja/tata rias
Suka olahraga keras: balap mobil, tinju, karate	Suka menari: balet, daerah

Menurut Karam, perlu adanya strategi dalam mendorong dan memilih anggota parlemen perempuan untuk memastikan adanya perubahan. Pada dasarnya terdapat 4 (empat) bidang perubahan yang berdampak pada partisipasi politik perempuan di parlemen, yaitu bidang institusional/prosedural, representasi, dampak/pengaruh pada keluaran (*output*), dan wacana atau diskursus.⁴¹⁴

Tabel 5. 5

Bidang Perubahan yang Berdampak pada Partisipasi Perempuan di Parlemen

Institusional/Prosedural	Menjadikan parlemen lebih ramah perempuan melalui tindakan atau langkah mempromosikan kepekaan gender yang lebih besar
Representasi	Memastikan adanya keberlanjutan dan peningkatan jumlah serta kasus perempuan ke dalam proses-proses legislatif
Dampak/pengaruh pada keluaran (output)	Menunjuk pada "feminisasi" legislasi dengan memastikan adanya keprihatinan dan kepentingan perempuan masuk di dalamnya
Wacana/diskursus	Mengubah bahasa parlemen sehingga perspektif perempuan menjadi suatu hal yang wajar dan saat bersamaan mendorong persepsi dan sikap publik terhadap anggota perempuan parlemen khususnya, dan perempuan pada umumnya

Penjelasan pada tabel di atas adalah sebagai berikut:

1. Perubahan institusional atau prosedural: Perubahan-perubahan kultural, seperti kepedulian terhadap gender yang lebih besar, harus

disertai pula oleh perubahan-perubahan prosedural yang dirancang untuk menjembatani anggota-anggota perempuan. Peningkatan kepedulian gender bukanlah semata-mata persoalan melibatkan perempuan, tetapi juga sensitifitas bahwa perempuan tidak lebih dari kategori universal ketimbang laki-laki, dan kelas, usia, entitas ras, kemampuan fisik, seksualitas, orang tua serta tahap kehidupan, yang mempunyai pengaruh menentukan terhadap kehidupan perempuan, sama banyak dengan apa yang dilakukan terhadap kehidupan laki-laki.

2. Perubahan representasi: Perubahan representasi juga termasuk tindakan di parlemen yang dirancang untuk menempatkan perempuan dalam posisi penting di parlemen dan menjamin keberadaan mereka di pemerintahan. Ini harus pula melibatkan perubahan dalam partai-partai politik untuk menarik lebih banyak perempuan ke legislatif. Pentingnya meningkatkan representasi perempuan karena pengalaman dan kepentingan perempuan berbeda dengan laki-laki. Karena itu, dibutuhkan adanya perubahan struktur politik untuk mengakomodasi perbedaan tersebut. Konstruksi biologis dan sosial perempuan yang berbeda adalah dua poin penting agar perempuan terwakili dalam ranah politik. Perempuan memiliki pengalaman dan kepentingan berbeda, bahkan bertentangan, dengan laki-laki yang tidak dapat sepenuhnya mewakili kepentingan perempuan. Oleh karenanya adalah penting mengkombinasi *politics of presence* dan *politics of ideas*, perempuan harus hadir (*present*) dan memberi makna (*influence*) agar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan parlemen menjadi responsif gender.
3. Dampak atau pengaruh pada keluaran (*output*): Hal ini tidak terlepas dari seberapa jauh undang-undang dan kebijakan dapat mengatasi atau memengaruhi keinginan perempuan. Hal ini termasuk penggiringan isu-isu perempuan untuk dimasukkan dalam agenda

dan menjamin seluruh legislasi dapat diterima perempuan atau mempunyai semangat tanggap gender.

4. Perubahan diskursus melibatkan perubahan-perubahan di dalam maupun di luar parlemen: Tidak hanya membuat upaya mengatasi bahasa parlementer sehingga perspektif perempuan dapat berjalan normal, tetapi ini juga perlu untuk membuat berguna *platform* parlementer untuk mengatasi sikap publik dan mengubah diskursus politik sehingga perempuan berpolitik menjadi sebuah konsep yang wajar sebagaimana laki-laki berpolitik. Memakai cara “berbicara bebas di jendela” membuat akses kesempatan parlementer lebih besar bagi media massa maupun publik pada umumnya untuk meningkatkan kepedulian isu-isu perempuan dan kapasitas politik perempuan dalam debat publik.

Partisipasi perempuan dalam politik dan *public* merupakan salah satu *pre-existing conditions* bagi demokrasi seutuhnya. Lebih jauh lagi, bila perempuan tampil sebagai pembuat kebijakan (*policy maker*), maka akan memberi kontribusi sangat besar pada kesetaraan gender dalam kehidupan demokrasi. Berdasarkan hasil survei IPU (*Inter-Parliamentary Union*) perempuan dan laki-laki di parlemen didapatkan suatu temuan bahwa perempuan membawa pandangan, perspektif dan bakat yang berbeda dalam politik formal. Hal tersebut terlihat dari: ⁴¹⁵

1. Memimpin dan mempromosikan upaya-upaya menentang kekerasan gender;
2. Mempromosikan dan memastikan isu-isu yang berkaitan dengan kehidupan lansia, pengusaha anak, pensiun, undang-undang/peraturan kesetaraan gender dan *electoral* untuk memperkuat akses perempuan ke dalam proses legislasi parlemen;
3. Kebanyakan perempuan merasakan bahwa mereka memiliki tanggung jawab untuk mempresentasikan perempuan pada umumnya;

4. Sebagai lagi menekankan pentingnya advokasi nama komunitas yang lebih luas; dan
5. Mempromosikan apa yang disebut sebagai “agenda perempuan” masuk ke dalam diskusi-diskusi politik yang lebih luas. Anggota parlemen perempuan membuat perbedaan ketika berada di parlemen dengan merujuk poin-poin yang diungkapkan yang sebagian besar sudah pasti berbeda dengan koleganya yang laki-laki. Perempuan memiliki prioritas dan kebijakan yang berbeda dalam kiprah politiknya di parlemen. Adapun beberapa perbedaan wilayah kebijakan antara perempuan dan laki-laki di parlemen adalah sebagai berikut:

Tabel 5. 6

Perbedaan Wilayah Kebijakan Antara Laki-laki dan Perempuan

Wilayah kebijakan perempuan	Wilayah kebijakan laki-laki
Isu-isu perempuan	Isu-isu luar negeri
Soal keadilan dan kesetaraan gender	Soal-soal ekonomi dan perdagangan
Soal-soal komunitas dan sosial	Pendidikan
Soal-soal keluarga	Soal keadilan dan konstitusional
Pendidikan	Soal-soal komunitas dan sosial
Pelayanan kesehatan	Infrastruktur dan pembangunan
Isu-isu luar negeri	Administrasi publik

Rendahnya keterwakilan perempuan di dalam politik tentunya memiliki dampak tersendiri bagi perempuan Indonesia secara keseluruhan. Perempuan yang memiliki keterwakilan minoritas di DPR RI tentunya akan semakin sulit untuk mampu menyalurkan aspirasi dan ide yang membawa kepentingan perempuan. Menurut Phillips setiap wakil di parlemen tentu memiliki kecenderungan untuk menyalurkan aspirasi yang dekat dengan identitasnya termasuk identitas jenis kelamin, sehingga parlemen yang didominasi oleh laki-laki tentunya akan lebih memerhatikan kepentingan

laki-laki. Hal ini tentunya akan merugikan kelompok minoritas, yaitu perempuan.⁴¹⁶

Apa yang diutarakan oleh Phillips juga sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Azza Karam dan Lovenduski. Menurutnya laki-laki cenderung memberikan prioritas terhadap masalah-masalah yang politis, sementara perempuan lebih condong memperhatikan masalah sosial khususnya terkait dengan kepentingan perempuan dan anak. Salah satu bentuk yang dilihat oleh Karam dan Lovenduski adalah dari kebijakan yang dihasilkan.⁴¹⁷

Dari 2 (dua) bentuk keterwakilan politik, yaitu politik ide dan politik kehadiran. Dalam kondisi saat ini, bentuk yang paling ideal adalah politik kehadiran. Hal ini dikarenakan melalui politik kehadiran, maka aspirasi mengenai isu-isu perempuan di dalam lembaga legislatif yang memiliki keterwakilan perempuan yang baik akan lebih memungkinkan untuk tersalurkan, dikarenakan adanya kecenderungan bagi setiap orang untuk membawa kepentingan dari identitasnya masing-masing. Perempuan di dalam parlemen akan membawa perubahan pada terakomodasinya kebutuhan perempuan melalui substansi undang-undang yang dibuat di dalam parlemen.⁴¹⁸ Oleh karena itu maka dapat dikatakan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen adalah sebuah keniscayaan. Jumlah perempuan yang rendah akan mempersulit masuknya kepentingan perempuan untuk dapat dipertimbangkan di dalam DPR RI.⁴¹⁹

Kondisi parlemen Indonesia yang hingga Pemilu tahun 2019 dengan masa bakti sampai tahun 2024 yang masih belum terpenuhi keterwakilan perempuan yang mencapai angka 30% (tiga puluh persen), maka opsi agar kesetaraan gender dalam parlemen dapat terakomodir dengan baik adalah

⁴¹⁶ *Ibid.* Hal 48

⁴¹⁷ *Ibid*

⁴¹⁸ Sofa Marwah. 2012. Representasi Politik Perempuan di Banyumas: Antara Kultur dan Realitas Politik (Studi di Lembaga Legislatif Empat Kabupaten Periode 2009-2014). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Program Pascasarjana Ilmu Politik Jakarta. Disertasi, hlm 49

⁴¹⁹ *Ibid.* Hal 43

salah satunya melalui peran laki-laki yang duduk dalam parlemen dapat membuka pola pikir baru yang responsif gender dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Selain itu perempuan yang saat ini sudah mewakili dalam parlemen tidak hanya memenuhi angka partisipasi, namun dengan sungguh-sungguh dalam memperjuangkan kesetaraan gender di Indonesia, dengan membangun SDM yang dapat memberikan kontribusi dan perubahan yang berprespektif gender.

B. Rekonstruksi Terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Berprespektif Gender

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh masyarakat, yang mana mereka memiliki peran yang sangat penting untuk menampung setiap aspirasi rakyat yang kemudian diakomodir dalam suatu kebijakan. Setiap kebijakan yang dikeluarkan diharapkan mampu memenuhi hak-hak setiap warga negara, termasuk di dalamnya adalah kepentingan dan hak kelompok perempuan. Sehingga perlu mewujudkan keterwakilan perempuan dalam parlemen yang responsif gender. Parlemen yang responsif gender dapat diwujudkan dengan optimalisasi fungsi DPR yang secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Indikator Parlemen Responsif Gender

Rekonstruksi Fungsi Legislasi Berprespektif Gender	Rekonstruksi Fungsi Anggaran Berprespektif Gender	Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Berprespektif Gender
Kebijakan Berprespektif Gender	Anggaran Responsif Gender Penyusunan APBN	Optimalisasi pengawasan internal dan eksternal melalui

Produk Legislatif yang Responsif Gender	yang menggunakan Prinsip ARG	hak angket, hak interpelasi, serta kelompok penekan (ormas, LSM)
---	------------------------------	--

1. Rekonstruksi Fungsi Legislasi Berperspektif Gender

Legislasi diartikan sebagai pembuatan undang-undang.⁴²⁰ Selain sebagai proses pembuatan UU, legislasi juga dapat bermakna sebagai produk dari hasil kegiatan pembuatan UU (*the creation of general legal norm by special organ*). Dalam arti luas, legislasi tidak hanya berkaitan dengan pembuatan UU yang dilakukan anggota legislatif, tetapi juga pembuatan regulasi (*regulations or ordinances*) yang dilakukan oleh eksekutif maupun lembaga lain yang mendapat mandat dari UU itu sendiri. Regulasi merupakan tafsiran pihak eksekutif mengenai kebutuhan hukum untuk menetapkan peraturan. Dalam hal ini dapat dicontohkan adanya Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan lain yang dikeluarkan oleh lembaga negara lain seperti peraturan MA, MK, BPK, KPU, KPK, tata tertib MPR, DPR, DPD, dan lain sebagainya.

Sedangkan UU adalah peraturan atau keputusan negara secara tertulis yang dibuat oleh lembaga legislatif dan mengikat kepada seluruh masyarakat. Selain legislasi, regulasi, dan UU, kita mengenal peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menyebutkan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.

Melalui fungsinya dalam membuat undang-undang yang dimiliki oleh parlemen, maka jalan perubahan untuk menentukan arah kebijakan

negara seharusnya bisa dilakukan ke arah yang lebih baik, adil, dan mensejahterakan masyarakat. Sebab, undang-undang sejatinya merupakan hasil dari proses dialektis yang merangkum harapan, solusi atas persoalan, dan pengelolaan dalam bernegara yang mendekatkan antara realita dan idealita. Sebagai negara hukum, apapun tujuan politik yang ingin dicapai dalam memperjuangkan kepentingan bersama pastilah tertuang dalam norma-norma hukum yang berwujud undang-undang.

Salah satu persoalan ketidakadilan yang masih menjadi persoalan di bangsa kita adalah masalah ketidakadilan yang diakibatkan oleh adanya pemahaman yang kurang tepat mengenai gender. Berbagai praktik marginalisasi, diskriminasi, dan kekerasan yang berdimensi gender, dimana dalam hal ini menjadikan perempuan dan anak sebagai korbannya masih berjalan lenggang di negeri ini. Begitupun dengan upaya melindungi dan mendorong kebijakan yang lebih afirmatif dalam memberdayakan perempuan dalam berbagai level pengabdian di masyarakat seolah masih jauh dari kata efektif dan optimal. Oleh karena itu, peran anggota legislatif baik laki-laki maupun perempuan sangatlah bersifat strategis, khususnya dalam keterlibatannya dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembuatan undang-undang. Dalam kaitan inilah, seorang anggota parlemen atau legislator diharapkan mempunyai cara pandang atau perspektif gender sehingga dapat mempengaruhi dan memastikan bahwa segala produk undang-undang yang dilahirkan oleh lembaga legislatif ini tidak bias gender dan dapat melindungi kepentingan perempuan.

Keterwakilan politik dalam sebuah lembaga parlemen didasarkan pada 3 (tiga) prinsip utama, yaitu: representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*territorial representation*), dan representasi fungsional (*fungsional representation*).⁴²¹ Terwujudnya legislasi berprespektif gender dapat tercapai salah satunya dengan

⁴²¹ Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. BIP Kelompok Gramedia. hlm. 154

pendekatan politik hukum. Pendekatan ini berusaha melihat bahwa lahirnya sebuah UU atau Perda itu karena didorong oleh sebuah inisiatif politik oleh anggota legislatif, baik karena hasil dari proses interaksinya dengan publik ataupun karena adanya tuntutan masyarakat. Begitupula manakala UU atau Perda itu munculnya dari pihak eksekutif, tentunya karena didorong atau adanya suatu kebutuhan.

Pernyataan yang mengatakan bahwa hukum merupakan produk politik tidaklah semata dilandasi oleh realitas bahwa UU atau Perda dibuat oleh para politisi di lembaga parlemen. Lebih daripada itu, sesungguhnya karena pandangan politik, sikap politik, dan keberpihakan politik seorang anggota legislatif akan memengaruhi arah dan proses pembuatan sebuah UU dan Perda. Memahami politik hukum berarti memahami bahwa politik hukum akan memberikan landasan akademis terhadap proses pembuatan hukum yang lebih sesuai dengan konteks, situasi, kondisi, kultur, dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.⁴²²

Politik hukum lebih pada pilihan yang diambil oleh para anggota legislatif dalam menerjemahkan cita-cita politiknya, keberpihakannya, serta visinya dalam UU atau Perda. Dalam konteks ini, UU atau Perda merupakan wujud dari politik hukum yang mencakup proses pembuatan dan pelaksanaannya yang menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Maka dapatlah dibaca bahwa serangkaian UU yang dihasilkan oleh lembaga legislatif merupakan hasil dari proses politik yang saling terkait dari berbagai aspirasi yang muncul.

Dalam konteks inilah, bagi seorang anggota legislatif harus menjadikan perspektif gender dapat terintegrasi dalam pandangan politik, sikap politik, dan keberpihakan politik yang dapat mempengaruhi arah dan proses pembuatan sebuah UU. Dengan begitu, perspektif gender yang sudah diintegrasikan dalam politik hukum tersebut dapat memberikan landasan akademis terhadap proses pembuatan undang-

⁴²² Andi Kasmawati. 2001. "Politik Hukum, Aspek, dan Teori Perubahan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah". *Jurnal Humanis*, Vol. XII, No. 1. Hal.9

undang yang lebih sesuai dengan konteks, situasi, kondisi, kultur, dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Sebab kita perlu ingat bahwa proses pembuatan sebuah UU di parlemen tidak semata-mata hanya proses tarik-menarik kepentingan politik, namun juga bersinggungan dengan siapa nanti yang akan melaksanakan UU (birokrasi), perundang-undangan yang sudah ada dan pembenaran secara ilmu pengetahuan.

Jika membicarakan mengenai parlemen responsif gender, dapat dikatakan, parlemen Indonesia sendiri cukup beruntung dengan diangkatnya Puan Maharani sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat perempuan untuk pertama kalinya dalam sejarah.⁴²³ Keberadaan perempuan pada posisi tinggi tersebut menjadi sebuah *turning point* dalam upaya mewujudkan parlemen yang responsif gender. Diharapkan dengan keuntungan tersebut, parlemen mampu mengakomodir kebutuhan-kebutuhan krusial yang selama ini belum berprespektif gender.

Akan tetapi, keinginan hanyalah sebatas keinginan. Keberadaan perempuan dalam kursi tertinggi badan parlemen tidak menjadikan perjalanan untuk mewujudkan parlemen yang responsif gender. Hal tersebut terlihat dari gagalnya pengusungan RUU PKS dan KKG ke dalam Prolegnas 2020. Sedang kedua RUU tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang terbilang sangat krusial jika ingin mewujudkan keadilan sosial lintas gender. Mengingat selama ini yang paling banyak mengalami kekerasan seksual hingga diskriminasi adalah kaum perempuan. Tidak tembusnya kedua RUU tersebut ke dalam Prolegnas membuktikan bahwa hingga terpilihnya Puan Maharani sebagai Ketua DPR tidak menjadikan parlemen secara otomatis berprespektif gender.

Kebijakan publik berprespektif gender merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan untuk

⁴²³ Budiarti Utami Putri, "Kilas 2019: Pecah Telor, Puan Ketua DPR Perempuan Pertama", <https://nasional.tempo.co/read/1289360/kilas-2019-pecah-telor-puan-ketua-dpr-perempuan-pertama> diakses pada 5 Agustus 2020 pukul 20.45 WIB

mengelola urusan publik atau negara atau masalah kemasyarakatan secara umum. Dalam konteks pemangku kepentingan tersebut adalah anggota legislatif. Jenkins memberi pengertian kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang dibuat oleh seseorang atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu dalam satu situasi khusus, yakni situasi dimana keputusan itu dibuat pada prinsipnya berada dalam kekuasaan aktor atau kelompok tersebut.⁴²⁴

Terdapat 2 (dua) perbedaan kebijakan terkait dengan perspektif gender, yaitu kebijakan yang buta gender dan kebijakan yang berperspektif gender.⁴²⁵

Tabel 5. 7
Kebijakan Buta Gender dan Perspektif Gender

Buta Gender	Perspektif Gender
Kebijakan terlihat netral atau universal	Kebijakan bercirikan peka terhadap dampak dari ketidakadilan gender yang ada di tengah masyarakat
Namun isinya mencerminkan bias kepentingan kelompok yang mendominasi di Lembaga pengambil kebijakan publik	Mencerminkan kepekaan dalam melihat perbedaan pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan dalam menjawab suatu persoalan
Kebijakan dirumuskan, sadar atau tidak sadar, berdasarkan cara pandang/ perspektif dari kelompok	Dalam kelompok ini terdapat tiga pendekatan yang dipergunakan, yakni kebijakan

⁴²⁴ W.I. Jenkins. 1978, *Policy Analysis*, (Oxford : Martin Robertson), hal 15

⁴²⁵ Naila Kabeer. 2003. *Reversed Realities : Gender Hierarchies in Development Thought*. Verso, London. Hlm 167

yang dominan tersebut (anggota DPR 2004-2009, laki-laki 89%, perempuan 11%, anggota DPR 2009-2014; laki-laki 82% perempuan 18%; anggota DPR 2014-2019; laki-laki 83%, perempuan 17%)	yang netral gender, kebijakan yang spesifik gender, dan kebijakan yang transformative gender.
--	---

Perbedaan keduanya terletak pada kepekaan para pembuat kebijakan dalam melihat perbedaan, pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan. Pada intinya penyelesaian masalah yang dialami anggota masyarakat, dimana latar belakang dan pengalamannya berbeda-beda. Kebijakan berperspektif gender bukan berarti kebijakan tersebut “hanya” diperuntukkan bagi kaum perempuan, tetapi kebijakan yang berbasiskan pada pengalaman dan kebutuhan masyarakat yang terdiri dari jenis kelamin berbeda tersebut. Kebijakan ini adalah wujud ideal tentang gagasan yang melihat dampak kebijakan dapat memberi manfaat bagi masyarakat. Proses perumusan kebijakan tidak selamanya berlangsung dalam suatu ruang yang *fair*, terbuka dan akuntabel.

Seperti contoh dengan disahkan RUU Praktik Pekerja Sosial menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019, permasalahannya terletak pada prespektif gender pekerjaan sosial dan pekerja sosial dalam RUU Praktik Pekerjaan sosial yang sangat sempit, sehingga tidak akan mampu menjangkau berbagai bentuk Pekerjaan Sosial yang ada di Indonesia. Pengertian Pekerjaan Sosial dalam RUU tersebut juga jauh dari definisi Pekerjaan Sosial yang diakui secara global.

The International Federation of Social Work (IFSW) atau Federasi Internasional Pekerjaan Sosial mendefinisikan bahwa Pekerjaan Sosial adalah profesi berbasis praktik dan disiplin akademis yang mendorong perubahan dan pengembangan sosial, kohesi sosial, dan pemberdayaan dan pembebasan orang dengan menerapkan prinsip keadilan sosial, hak asasi manusia, tanggung jawab kolektif dan penghormatan terhadap keragaman, didukung oleh teori kerja sosial, ilmu sosial, humaniora dan

pengetahuan asli melibatkan orang dan struktur untuk mengatasi tantangan hidup dan meningkatkan kesejahteraan. Definisi tentang Pekerjaan Sosial dan Pekerja Sosial ini mengakui dan mengakomodasi peran pekerja sosial yang berasal dari masyarakat, dengan pendidikan yang diselenggarakan oleh organisasi-organisasi sosial secara swadaya. RUU ini seharusnya memperhatikan pertimbangan gender dan jenis kelamin dalam kelembagaan Konsil Pekerjaan Sosial Indonesia.

Harapan terwujudnya kebijakan yang berprespektif gender dapat diwujudkan dengan mempertimbangkan tiga pendekatan dalam menghasilkan kebijakan yang berperspektif gender⁴²⁶:

a. Kebijakan yang netral gender

Menghasilkan kebijakan yang terfokus pada pencapaian tujuan dengan didasarkan pada informasi yang akurat mengenai pembagian sumber daya dan tanggung jawab berbasis gender. Kebijakan ini umumnya berorientasi pada target kelompok tertentu dan tidak secara spesifik bertujuan mengubah ketidakadilan gender.

b. Kebijakan yang spesifik gender

Menghasilkan kebijakan dengan mempertimbangkan realitas ketidakadilan gender yang dialami dan merugikan kelompok perempuan pada masa lalu. Kebijakan ini lebih berorientasi memberikan manfaat pada kelompok perempuan dan secara khusus memberikan dukungan atas program dan kegiatan yang memberikan manfaat bagi perempuan.

c. Kebijakan yang transformatif gender

Penyusunannya didasarkan pada kesadaran bahwa perempuan sering menjadi kelompok yang tidak diuntungkan dalam akses terhadap sumber daya, termasuk sumber daya keuangan dan dalam proses pengambilan kebijakan. Kebijakan harus berorientasi untuk

⁴²⁶ Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak. 2018. *Penguatan Kapasitas Anggota Legislatif Perempuan Periode 2019-2024, Modul A*. Hal 23

memberikan pemulihan atas praktik ketidakadilan gender yang dialami perempuan. Terdapat dua fokus utama pendekatan ini, yaitu:

- 1) Memberikan alokasi sumberdaya finansial untuk memulihkan ketidakadilan gender; dan
- 2) Membahas mengenai representasi dan partisipasi perempuan dalam proses pengambilan kebijakan.

Harapan adanya peran aktif perempuan dalam legislasi juga mengalami kendala. Kendala yang dialami perempuan anggota legislatif dalam menjalankan perannya di bidang legislasi, diantaranya adalah:

- a. Keterlibatan yang masih rendah dalam posisi strategis di lembaga legislatif. Minimnya anggota perempuan di lembaga legislatif berpengaruh terhadap distribusi anggota perempuan pada posisi strategis di alat kelengkapan dewan, khususnya yang sangat berpengaruh untuk penempatan pada alat kelengkapan dewan di bidang legislasi, seperti ketua fraksi.
- b. Pengenalan yang masih rendah terhadap isu publik dan kemampuan menganalisis isu dengan perspektif gender, latar belakang pendidikan dan pengalaman yang bervariasi merupakan faktor yang mempengaruhi daya tanggap tiap anggota legislatif dalam mersepons isu publik di masyarakat, khususnya terkait dengan isu perempuan dan anak yang berperspektif gender.
- c. Kurang maksimalnya forum bersama anggota perempuan legislatif yang berfungsi sebagai wadah komunikasi untuk menggulirkan dan mengawal isu-isu publik yang berperspektif gender di bidang legislasi. Apalagi untuk menggulirkan dan mengawal isu-isu publik yang berperspektif gender untuk selanjutnya dirumuskan dalam kebijakan legislasi baik pusat maupun daerah.
- d. Masih rendahnya kemampuan anggota legislatif perempuan dalam memengaruhi anggota legislatif lainnya (terutama anggota laki-laki) untuk menggulirkan kebijakan yang responsif gender.

- e. Masih rendahnya kemampuan anggota legislatif perempuan dalam membangun jejaring dengan organisasi masyarakat sipil dan akademisi dan kelompok strategis lainnya dalam rangka menggulirkan isu dan mendesakkan kebijakan di bidang legislasi.
- f. Kurangnya komunikasi yang reguler dan konsisten antara anggota legislatif perempuan dengan pejabat perempuan di eksekutif, khususnya yang menangani pemberdayaan perempuan. Kurangnya komunikasi yang reguler dan konsisten antara anggota legislatif dengan eksekutif yang khusus menangani perempuan melahirkan kurang maksimalnya dorongan terhadap penguatan isu-isu perempuan di ranah legislasi.

Berbagai kendala di atas dalam perkembangannya berdampak bagi peran anggota legislatif perempuan dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Untuk itu perlu dilakukan strategi agar memperkuat peran perempuan anggota legislatif khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi yang berperspektif gender, melalui beberapa cara berikut ini:

- a. Perempuan anggota legislatif harus lebih akseleratif menunjukkan minat dalam mengisi posisi-posisi pimpinan, seperti ketua komisi, ketua komisi, ketua pansus, ketua panja dan sebagainya.
- b. Memanfaatkan dan menggunakan peluang aturan formal, seperti UU MD3. Dimana pemberian peluang terhadap pengisian pimpinan alat kelengkapan dewan selayaknya atau harus mempertimbangkan keterwakilan perempuan.
- c. Harus lebih yakin untuk melakukan *lobbying* dan pendekatan kepada pimpinan partai dan ketua fraksi untuk menempati pos-pos strategis di parlemen sesuai dengan kapasitas masing-masing.
- d. Meningkatkan kualitas individual dengan banyak mengikuti *training*, kursus-kursus singkat, memanfaatkan fasilitas yang disediakan oleh parlemen (seperti badan ketenagaahlian yang melekat di komisi dan dimiliki Sekjen DPR), dan merekrut serta memperkuat tenaga ahli anggota untuk kepentingan tugasnya.

- e. Terus memperkuat pemahaman anggota perempuan legislatif dalam isu-isu afirmatif dan makna representasi perempuan dalam politik dan parlemen, khususnya dilingkup legislasi. Hal yang sama juga perlu dilakukan kepada anggota parlemen laki-laki.
- f. Terus berupaya untuk memasukkan dan mengintegrasikan perspektif gender dalam mengevaluasi dan menganalisis pelaksanaan UU atau Perda oleh lembaga eksekutif apakah sesuai dengan semangat yang diinginkan dari UU atau Perda itu sendiri atau belum.
- g. Selalu terus memberikan pengertian dan pemahaman kepada anggota parlemen laki-laki tentang pentingnya perspektif gender masuk dan diintegrasikan dalam setiap proses dan tahapan pembuatan UU atau Perda serta memastikan masuk dan diintegrasikan dalam substansi UU atau Perda.
- h. Perlunya memperkuat jejaring dan mempunyai basis data yang kuat, bisa diperoleh melalui sumber data resmi seperti BPS, hasil-hasil dari rapat kerja dengan mitra kerja seperti komisi dan lembaga lain dalam mengajukan argument dan pendapatnya.
- i. Harus mempunyai kemampuan dan handal dalam merumuskan dan menguasai keterampilan menilai rancangan undang-undang melalui penyusunan dan penggunaan daftar pertanyaan kunci.

Sebagai perspektif gender sebagaimana yang telah diuraikan harus terintegrasi dalam pembuatan UU dan Perda, mulai dari proses sampai substansi materinya. Misalnya, proses pengintegrasian kesetaraan gender didasarkan pada ketentuan dasar yang diamanatkan UUD 1945, yang terdiri dari 14 rumpun hak dasar dan terjabarkan menjadi 40 hak konstitusional dengan mempertimbangkan parameter kesetaraan gender (PKG) yang meliputi akses, partisipasi, kontrol dan manfaat yang adil bagi laki-laki dan perempuan. Pengintegrasian tersebut harus dilakukan dalam semua proses tahapan pembuatan UU dan Perda.

2. Rekonstruksi Fungsi Anggaran Berprespektif Gender

Salah satu fungsi yang dimiliki DPR dan DPRD adalah fungsi anggaran atau dikenal dengan hak *budget*. Pertanyaan pentingnya adalah, mengapa legislatif diberikan fungsi anggaran? Sebagai lembaga representasi rakyat, legislatif merupakan tempat yang tepat untuk memastikan anggaran direncanakan optimal sesuai dengan kebutuhan bangsa berdasarkan sumber daya yang tersedia. Partisipasi aktif legislatif yang efektif dalam proses penganggaran, menjamin terjadinya pola *check and balance* untuk akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta memastikan pemberian layanan publik yang bermutu.

Sistem anggaran modern (*new public financial management*) hadir untuk membantu legislatif dalam mengawasi kinerja perencanaan sampai penganggaran pemerintah secara komprehensif. Dimulai sejak usulan kebijakan penerimaan sampai kepada rencana alokasi belanja publik harus melalui persetujuan lembaga legislatif. Oleh karena itu, keterlibatan legislatif berperan dalam mengkritisi maupun memberikan persetujuan terhadap usulan proyeksi penerimaan dan pengeluaran, serta memastikan implementasi anggaran dilaksanakan secara efisien, tepat sasaran dan bermanfaat terhadap hajat hidup masyarakat luas.

Fungsi Anggaran DPR dan DPRD dilaksanakan untuk mengawal, memperjuangkan dan memastikan kebutuhan dasar masyarakat dapat terakomodir di dalam kebijakan anggaran daerah. Juga untuk menguji kembali realisasinya berdasarkan hasil dan manfaat bagi masyarakat bukan sekedar realisasi belanja dan dokumen laporan administratif. Fungsi Anggaran DPR dijalankan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dengan mempertimbangkan masukan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Fungsi tersebut dijalankan oleh Badan Anggaran (Banggar), Komisi-Komisi, Fraksi-Fraksi, dan Panitia Kerja (Panja) yang terdiri dari 4 (empat) yaitu: a. Asumsi Dasar, Kebijakan Fiskal, Pendapatan, Defisit

dan Pembiayaan; b. Kebijakan belanja pemerintah pusat; c. Kebijakan Transfer ke Daerah; dan d. Tim perumus *draft* RUU APBN.

Penerapan fungsi anggaran yang efektif oleh DPR dan DPRD akan bermanfaat untuk menjadi jawaban konkret atas tuntutan atau gugatan dari konstituen dan warga, mencegah lahirnya kebijakan anggaran yang tidak efisien, tidak tepat sasaran dan tidak bermanfaat, mempengaruhi perilaku mitra kerja menjadi lebih serius, dan meningkatkan “citra baik” anggota dewan di hadapan masyarakat dan mitra kerja.

Proses pengambilan keputusan dan produk kebijakan yang dilahirkan selama ini lebih banyak bersifat netral gender, yaitu hanya memperhatikan sudut pandang tugas maupun fungsi institusi tersebut dan prioritas pembangunan tanpa melihat adanya kelompok yang terlibat dan penerima manfaat yang berbeda. Maka dibutuhkan suatu terobosan dan inovasi Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) untuk mereduksi kesenjangan partisipasi dan pemanfaatan hasil pembangunan antara perempuan dan laki-laki.

Perlu dipahami bahwa anggaran yang berkesetaraan dan berkeadilan atau yang dikenal responsif gender tidak sekedar terjadinya penambahan dana pada program pemberdayaan perempuan, serta tidak hanya mencerminkan keberadaan program pada Kementerian atau Lembaga negara dan perangkat daerah yang menangani pemberdayaan perempuan saja. Melainkan suatu kebijakan anggaran yang mampu memperoleh akses dan menikmati manfaat pembangunan dari setiap alokasi. Anggaran responsif gender bukanlah tujuan yang akan dicapai, tetapi merupakan suatu alat untuk mencapai keadilan gender.

Program pembangunan yang didesain tanpa memperhatikan adanya perbedaan kebutuhan antargender akan berdampak pada kesenjangan antargender. Kasus sederhana misalnya, dalam perencanaan pembangunan MCK (mandi cuci kakus) di suatu desa yang memiliki jumlah penduduk perempuan lebih banyak daripada laki-laki. Jika dalam perencanaannya tanpa melibatkan perempuan dan mempergunakan data

terpilah menurut gender, maka MCK yang dibangun tidak sensitif gender dalam hal jumlah, desain bahkan lokasinya. Dampaknya, MCK dibangun tanpa membedakan untuk laki-laki dan perempuan, desain MCK yang tidak sensitif untuk ibu hamil, MCK tidak memberikan rasa nyaman bagi perempuan karena mudah terlihat dari luar dan jumlah yang sama untuk laki-laki dan perempuan padahal jumlah penduduk di wilayah tersebut lebih banyak perempuan. Selain itu, lebih banyak waktu yang dipergunakan perempuan di MCK untuk mandi, mencuci dan memasak karena harus antri dengan laki-laki. Berikut adalah beberapa contoh kebijakan anggaran yang tidak sadar gender.

ARG bekerja dengan cara menelaah dampak dari belanja suatu kegiatan terhadap perempuan dan laki-laki, dan kemudian menganalisa apakah alokasi anggaran tersebut telah menjawab kebutuhan perempuan serta kebutuhan laki-laki. Oleh karena itu ARG melekat pada struktur anggaran (program, kegiatan, dan *output*) yang ada dalam RKA-K/L di tingkat pusat dan RKA-OPD di tingkat daerah. Suatu *output* yang dihasilkan oleh kegiatan akan mendukung pencapaian hasil (*outcome*) program. Hanya saja muatan substansi/materi keluaran (*output*) yang dihasilkan tersebut dilihat dari sudut pandang (perspektif) gender.

ARG 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 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.⁴²⁷ Prinsip-prinsip anggaran responsif gender adalah:⁴²⁸

- (1) Anggaran responsif gender pada penganggaran diletakan pada output kegiatan. Relevansinya adalah komponen input, dan output kegiatan yang akan dihasilkan harus jelas dan terukur.
- (2) Kriteria kegiatan dan output yang menjadi fokus anggaran responsif gender.
- (3) Anggaran responsif gender yang diterapkan untuk menghasilkan output kegiatan, yaitu:
 - (a) Penugasan prioritas pembangunan nasional dan daerah,
 - (b) Pelayanan kepada masyarakat (*service delivery*), dan/atau,
 - (c) Pelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) yang di dalamnya termasuk capacity building, advokasi gender, kajian sosialisasi, desiminasi, dan/atau pengumpulan data terpilih.
- (4) Anggaran responsif gender merupakan penyusunan anggaran guna menjawab secara adil kebutuhan setiap wanggaran responsif gendra negara baik laki-laki maupun perempuan sebagai upaya mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender.
- (5) 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

⁴²⁷ Reina Ichii. 2010. *Gender Responsive Budgeting in Education: Advocacy Brief*. Unesco Asia and Pacific Regional Bureau for Education, Bangkok. Hlm. 6

⁴²⁸ Kementerian Perlindungan Perempuan dan Anak. *Pedoman Tehnis Perencanaan dan Penganggaran Gender Bagi Daerah. KPP dan PA*. Jakarta. 2010, hlm. 9

anggaran responsif gender tersebut terlihat jelas bahwa anggaran responsif gender sangat mempengaruhi kegiatan dalam melaksanakan pembangunan di daerah dan nasional.

Secara yuridis, penerapan anggaran responsif gender di Indonesia telah didukung dengan berbagai kerangka hukum yang tersedia saat ini yang dimulai dengan disahkannya berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukung terwujudnya kesetaraan gender di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*) atau Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 untuk mendorong kesetaraan dan keadilan gender. Kebijakan ini kemudian dilanjutkan dengan keluarnya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Instruksi ini telah menjadi bagian penting dalam pelaksanaan PUG dalam perencanaan, penganggaran, evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan yang berperspektif gender.

Setelah ini, ada berbagai peraturan perundang-undangan untuk mendukung ARG ini, yaitu dimulai dengan berbagai Peraturan Menteri Keuangan (PMK) sejak tahun 2009 yang diperbaharui setiap tahun untuk tingkat Kementerian/Lembaga, dan untuk daerah mulai disebutkan (meski belum ada pedoman/instruksi detailnya) dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 yang kemudian direvisi menjadi Peremendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender (PUG) di setiap daerah.

Setelah adanya Strategi Nasional Perencanaan Penganggaran Responsif Gender (Stranas PPRG) beserta lampiran Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) PPRG, dapat dijadikan petunjuk atau dasar bagi pemerintah daerah maupun K/L (terutama daerah) yang lebih detail tentang bagaimana operasionalisasi ARG. Stranas ini merupakan SEB 4 Menteri Penggerak PPRG Nasional (Kemendagri, Bappenas, Kemenkeu

dan Kemen PP&PA), yang disahkan November 2012 dan diluncurkan 5 Maret 2013.

Namun demikian, 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.⁴²⁹

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 dengan rendahnya

⁴²⁹ 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).

jumlah anggota DPR perempuan di badan anggaran, secara kualitas peran 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 jadi 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.⁴³⁰

Adapun tujuan Anggaran Responsif Gender (ARG) yaitu:

- a. Mewujudkan Perencanaan lebih efektif dan efisien.
Analisis gender melihat peran, kondisi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki sehingga dapat menetapkan kegiatan yang dapat menjawab/mengakomodasi perbedaan yang ada.
- b. Mengurangi kesenjangan tingkat penerima manfaat pembangunan.
Dengan mengakomodasi perbedaan yang ada dalam kegiatan yang dilaksanakan, diharapkan dapat meningkatkan keadilan dan kesetaraan dalam menikmati hasil pembangunan bagi laki-laki dan perempuan.

Dari dua tujuan utama tersebut, pelaksanaan ARG juga harus memerhatikan pendekatan yang tepat. Sejauh ini pendekatan yang dapat dipergunakan antara lain:

⁴³⁰ Eva Kusma Sundari. 2011. "Perempuan di Parlemen: Berjuang di Tengah Keraguan". *Jurnal Politik*, Vol. 8 No. 1. Hlm. 49

- a. *Progressive Realization*; yaitu di dalam kebijakan anggaran disebutkan bahwa pemerintah memiliki kewajiban secara terus menerus untuk meningkatkan alokasi anggaran dalam rangka perlindungan sosial. Peningkatan anggaran dimaksud adalah nilai riil, bukan sekedar nominal yang disesuaikan dengan tingkat inflasi.
- b. *Full Use of Maximum Available Resources*; yaitu pendekatan yang dapat dilaksanakan pemerintah untuk semaksimal mungkin menggunakan sumber-sumber pendapatan yang ada untuk membiayai belanja terkait pemenuhan hak dasar warga seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, penyediaan pekerjaan, perlindungan sosial, dan lain-lain.

Melihat profil Badan Anggaran pada periode saat ini, dimana keterwakilan perempuan mencapai 24% (dua puluh empat persen) dari jumlah keseluruhan anggota 100 (seratus), maka ada harapan terwujudnya anggaran yang responsif gender. Hal itu juga dapat diwujudkan dengan peningkatan alokasi anggaran program pemberdayaan perempuan.

Gender budgeting ini tidak ada kaitannya dengan gender perempuan melainkan untuk program-program riil agar kehidupan keluarga bisa lebih baik dan sejahtera. Selama ini *gender budgeting* tidak menjadi prioritas. Justru terjadi kebingungan dalam pembahasan *gender budgeting*. Dianggapnya *gender budgeting* itu adalah anggaran untuk para perempuan. Padahal, *gender budgeting* adalah anggaran yang digunakan dengan memperhatikan dimensi strategis di bidang sosial untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan dengan tidak mengklasifikasikan antara laki-laki dan perempuan. Anggaran itu difokuskan untuk program-program yang bisa menjadikan kehidupan keluarga dan pelayanan masyarakat menjadi lebih baik.

Gender budgeting atau anggaran perempuan bukanlah anggaran yang terpisah untuk perempuan. Sebuah anggaran yang peka gender akan

menerjemahkan hukum, kebijakan dan komitmen program menuju kesetaraan gender ke dalam komitmen anggaran baik dalam alokasi keseluruhan maupun untuk memungkinkan penyelenggaraan aksi yang spesifik gender, misalnya untuk menerapkan peraturan yang non-diskriminatif atau peluang yang setara.

Sedangkan *gender audits* adalah peninjauan atau penilaian atas kinerja organisasi dalam meningkatkan kesetaraan gender. Sebuah audit gender memfasilitasi pembelajaran kelembagaan di tingkat individual, unit kerja dan kelembagaan tentang bagaimana mengimplementasikan strategi pengarusutamaan gender secara efektif dalam kebijakan program, dan struktur organisasi.

Anggaran dapat dikatakan responsif gender bila memiliki 4 (empat) ciri, diantaranya adalah:

- a. Menekankan pada prioritas ulang (dalam anggaran yang berimbang untuk peran gender);
- b. Mengubah orientasi anggaran yang netral gender menjadi yang responsif gender;
- c. Memfokuskan penggunaan dana yang memberikan manfaat secara adil bagi perempuan dan laki-laki; dan
- d. Adanya partisipasi yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan anggaran.

3. Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Berspektif Gender

Parlemen adalah salah satu cabang kekuasaan dalam sistem politik demokrasi. Demokrasi menghendaki kekuasaan tidak memusat di satu lembaga apalagi di satu tangan. Ia (kekuasaan) haruslah terbagi dan/atau terpisah ke beberapa, misalnya selain parlemen (legislatif) juga ada eksekutif dan yudikatif. Hal ini sekaligus untuk menjaga tetap terpeliharanya kondisi *check and balances* dalam kehidupan politik suatu negara.

Fungsi legitimasi dari parlemen dimana lembaga ini hadir untuk meningkatkan legitimasi dari sebuah rezim dengan mendorong publik untuk memandang sistem kekuasaan yang ada sebagai kekuasaan yang “absah”. Hal tersebutlah yang menyebabkan mengapa negara-negara otoritarian atau bahkan totalitarian sekalipun tetap memiliki parlemen, meskipun tidak memiliki independensi legislatif atau kekuasaan pembuatan kebijakan, dan itu untuk legitimasi.⁴³¹

Salah satu kepentingan publik yang harus menjadi perhatian parlemen adalah soal keadilan gender. Dalam arti bahwa keadilan gender yang hingga saat ini masih jauh dari harapan menjadi bagian dari isu sosial dan politik yang harus diangkat dan diperjuangkan secara serius oleh parlemen. Isu-isu gender yang sudah menjadi bagian dalam agenda-agenda kebijakan perlu menjadi fokus pengawasan tersendiri bagi parlemen agar kebijakan-kebijakan tersebut memberi makna dan dampak yang lebih signifikan bagi terwujudnya keadilan gender. Dengan kata lain, keputusan-keputusan politik dan/atau kebijakan-kebijakan sensitifitas gender perlu mendapat perhatian tersendiri dalam pengawasan parlemen.

Pengawasan parlemen dapat dimaknai sebagai fungsi parlemen (DPR dan DPD) untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah (eksekutif) menyangkut pelaksanaan Undang-Undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pengawasan parlemen merupakan pengawasan politik, bukan pengawasan administrasi dan teknis. UU dan APBN dibentuk bersama oleh parlemen dan pemerintah, sehingga parlemen pada dasarnya juga ikut bertanggung jawab terhadap kedua produk politik tersebut. Wujud tanggung jawabnya adalah ikut mengawasi untuk memastikan bahwa pemerintah benar-benar melaksanakan UU dan APBN tersebut dengan baik.

⁴³¹ Andrew Heywood. 2014. *Politik (terjemahan)*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm 553-560

Obyek pengawasan parlemen sendiri terfokuskan akan tiga hal yang terdiri dari:⁴³²

- a. Pelaksanaan anggaran yang ditetapkan dalam APBN/APBD;
- b. Kebijakan pemerintah;
- c. Penerbitan peraturan pelaksana yang diperintahkan oleh undang-undang maupun peraturan yang meliputi rencana program dan pelaksanaan dari program kegiatan.

Fungsi pengawasan dari parlemen saling berkaitan dengan hak-hak yang melekat pada parlemen, baik sebagai lembaga maupun anggota, yakni: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Mekanisme penggunaan hak-hak tersebut dan menyatakan pendapat dilakukan berdasarkan UU MD3.⁴³³ Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sementara hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu UU dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

⁴³² Abdul Aziz, 2018, "Fungsi Pengawasan Parlemen dalam Perspektif Gender", *Journal of Politics and Policy Volume 1 Number 2, December 2018*, Malang: Universitas Brawijaya, hlm. 7.

⁴³³ Lihat, UU MD3, pasal 79 s/d 216; dan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 165-183.

Pasal 73 UU MD3 mengatur bahwa selain dengan hak-hak di atas, parlemen juga dapat melakukan pengawasan dengan rapat-rapat berupa rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas dan sebagainya. Selain itu, Andrew Heywood,⁴³⁴ berpendapat bahwa untuk efisien serta tercapainya sasaran dan hadirnya pertanggungjawaban parlemen dalam melakukan pengawasan, ada setidaknya empat strategi yang dapat dilakukan, antara lain:

- a. Memiliki dan menguasai informasi yang akurat, terpercaya, dan memadai tentang obyek yang diawasi. Parlemen dapat mengakses berbagai sumber dalam mendapatkan informasi yang cukup dan terpercaya. Karena tanpa adanya informasi yang relevan dan memadai, pengawasan menjadi sesuatu yang mustahil untuk dilakukan.
- b. Memiliki sumber daya yang baik serta memiliki akses ke lembaga-lembaga birokrasi, lembaga-lembaga penelitian, kampus-kampus, media, dan para ahli. Termasuk tenaga ahli yang dimiliki parlemen harus terjamin kualitas serta kinerjanya, sehingga dapat mendukung kegiatan pengawasan parlemen secara optimal.
- c. Memanfaatkan dengan baik dan tepat hak-hak yang melekat pada parlemen, terutama hak interpelasinya, sehingga dapat menggali keterangan sebanyak-banyaknya dan sedetail mungkin untuk mendapat penjelasan yang tuntas.
- d. Memanfaatkan media massa baik cetak, elektronik maupun media sosial untuk menyampaikan pandangan serta kritik terhadap kebijakan pemerintah secara dewasa dan bertanggungjawab.

Bagi parlemen, pengawasan yang responsif gender dapat diletakkan dalam konteks keputusan politik dan kebijakan yang dilahirkan dan diperdebatkan di parlemen. Dalam konteks ini, terdapat sejumlah

⁴³⁴ Andrew Heywood, 2014, *Politik (terjemahan)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 557-558.

indikator dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan untuk menjadi acuan parlemen dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan, dengan tetap dilakukannya pengawasan yang responsif gender.

Tabel 5. 8
Indikator-indikator dalam Pengawasan Parlemen Responsif Gender

Dimensi	Materi		Dasar Hukum
Prinsip	a	Persamaan Substantif:	Hak Konstitusi dan Konvensi CEDAW
		1. Persamaan hak;	
		2. Persamaan kesempatan; dan	
		3. Persamaan akses	
	b	Non Diskriminatif	
Asas	a	Pengayoman;	UU 12/2011
	b	Kemanusiaan;	
	c	Keaaadilan; dan	
	d	Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan	
Proses Pembentukan	a	Partisipasi:	UU 12/2011 tentang Pembentukan RUU dan Peraturan Tata Tertib
		1. Kehadiran	
		2. Keterwakilan; dan	
		3. Pengaruh	
	b	Terbuka;	
	c	Transparan	
Goal 5	a	Meningkatkan kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan	Perpres No. 2/2015 tentang RPJMN III (2015-2019)
	b	Meningkatkan perlindungan bagi perempuan dari berbagai tindak kekerasan, termasuk	

		tindak pidana perdagangan orang.	
	c	Meningkatkan kapasitas kelembagaan PUG dan perlindungan perempuan dari berbagai tindak kekerasan.	
Perubahan Metodologi IPM	a	Angka Harapan Hidup saat Lahir (AHH)	UNDP
	b	Angka Harapan Lama Sekolah (HLS).	
	c	Rata-rata Lama Sekolah RLS) 25 th +).	
	d	96 Komoditas PPP	
	e	Rata-rata Ukur/Geometrik.	
Politik dan Kemasyarakatan	a	Hak untuk memilih dan dipilih	Konvensi CEDAW
	b	Hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan dan implementasinya;	
	c	Hak untuk memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkatan; dan	
	d	Hak untuk berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara	
Kewarganegaraan	a	Hak untuk memperoleh,	Konvensi

		mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraan	CEDAW
	b	Jaminan bahwa perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan isteri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan atau tidak memaksakan keewarnegaraan suami kepadanya; dan	
	c	Hak yang sama dengan laki-laki berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.	
Pendidikan		Hak yang sama dengan laki-laki di bidang pendidikan.	Konvensi CEDAW
Ketenagakerjaan	a	Hak untuk bekerja sebagai hak asasi manusia;	Konvensi CEDAW
	b	Hak atas kesempatan kerja yang sama;	
	c	Hak untuk memilih profesi dan pekerjaan, hak untuk promosi, jaminan kerja, dan semua tunjangan serta fasilitas kerja, hak untuk memperoleh latihan kejuruan dan latihan ulang;	

	d	Hak untuk menerima upah yang sama;	
	e	Hak atas jaminan sosial; dan	
	f	Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja.	
Ekonomi	a	Hak atas pemeliharaan kesehatan dan jaminan memperoleh pelayanan kesehatan, termasuk keluarga berencana; dan	Konvensi CEDAW
	b	Jaminan untuk mendapatkan pelayanan yang layak berkaitan dengan kehamilan, persalinan, dan paksa persalinan.	
Hukum	a	Hak yang sama di hadapan hukum;	Konvensi CEDAW
	b	Hak dalam urusan-urusan sipil, seperti: kecakapan hukum yang sama dengan lakilaki serta kesempatan yang dalam menjalankan kecakapan tersebut;	
	c	Hak untuk menandatangani kontrak dan mengurus harta kekayaan	
	d	Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama pada semua tingkatan prosedur di muka hakim dan pengadilan;	

		dan	
	e	Hak yang sama berkenaan dengan hukum yang berhubungan dengan mobilitas orang-orang dan kebebasan memilih tempat tinggal dan domisili.	
Perkawinan	a	Hak untuk memasuki jenjang perkawinan;	Konvensi CEDAW
	b	Hak untuk memilih sesuatu secara bebas dan memasuki jenjang perkawinan hanya dengan persetujuan bebas dan sepenuhnya;	
	c	Hak dan tanggung jawab yang sama sebagai orangtua dalam urusan yang berhubungan dengan anak-anak mereka;	
	d	Hak untuk menentukan secara bebas dan bertanggung jawab jumlah dan jarak kelahiran serta memperoleh informasi, pendidikan, dan sarana yang memungkinkan mereka menggunakan hak tersebut;	
	e	Hak dan tanggung jawab yang berkaitan dengan perwalian, pemeliharaan, pengawasan, dan pengangkatan anak;	
	f	Hak pribadi yang sama sebagai	

		isteri, termasuk hak untuk memilih nama keluarga, profesi, atau jabatan; dan	
	g	Hak yang sama berkaitan dengan pemilikan, perolehan, administrasi, penikmatan dan pemindahtanganan harta benda yang ada	

Sumber: Widodo dan Ronald Rofiandri (2015) dengan beberapa penambahan.

Selain indikator-indikator yang telah ditampilkan pada matriks di atas, maka variabel lain yang menjadi fokus pengawasan parlemen responsif gender adalah anggaran. Format anggaran yang ada di (R)APBN/APBD serta alokasi dalam program-program pembangunan yang diajukan pemerintah mesti diawasi dengan cermat agar mencerminkan anggaran yang responsif gender. Variabel ini sangat penting karena dapat berdampak luas dalam kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat. Artinya, jika anggaran yang disusun tidak responsif gender, maka jangan berharap banyak akan adanya upaya-upaya secara struktural yang kuat ke arah terciptanya keadilan dan kesetaraan gender.

Satu lagi variabel yang tidak kalah pentingnya sekaligus satu kesatuan dengan pengawasan adalah kegiatan legislasi di parlemen. Sebagai lembaga perwakilan, parlemen harus bisa memastikan bahwa legislasi yang dilakukan mengarah pada parlemen yang responsif gender. RUU yang dibahas dan ditetapkan di parlemen harus dijamin bahwa tidak ada yang bias gender, tidak diskriminatif terhadap perempuan, dan tidak menabrak pada prinsip-prinsip keadilan gender. Bagaimanapun kebijakan-kebijakan politik yang dihasilkan oleh parlemen seperti UU pada gilirannya akan diimplementasikan dan memengaruhi kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat.

Dewasa ini parlemen Indonesia masih mengalami hambatan-hambatan dalam pengawasan parlemen yang responsif gender. Hambatan yang dihadapi dalam pengawasan berbasis gender di parlemen, diantaranya adalah:

- a. Tingkat pengetahuan dan wawasan anggota parlemen tentang gender masih rendah;
- b. Terlalu sedikit anggota parlemen dari kalangan perempuan;
- c. Perempuan anggota parlemen tidak memiliki kemampuan berbicara yang baik, tidak pandai berdebat, tidak berani mengambil risiko, dan tidak punya ketegasan sikap soal gender; dan
- d. Secara kelembagaan, parlemen kurang memberikan dukungan (*supporting*) bagi upaya mengedepankan keadilan gender.

Berdasarkan kendala yang telah dipaparkan di atas, maka setidaknya terdapat 3 (tiga) program yang dapat dan perlu dilakukan untuk meningkatkan fungsi pengawasan yang responsif gender, yaitu:

- a. Mendorong, berkampanye terus-menerus, serta melakukan advokasi bagi upaya memperbanyak jumlah perempuan yang terpilih melalui proses pemilihan umum dan mencerminkan anggota parlemen yang baik di tingkat nasional maupun daerah-daerah;
- b. Menuntut dan mendorong lembaga parlemen memberikan dukungan struktural yang kuat, sistematis, dan berkelanjutan bagi kebijakan-kebijakan politik dan yang responsif gender; dan
- c. Memberikan penguatan dan pelatihan-pelatihan kepada semua anggota parlemen (laki-laki maupun perempuan) di tingkat nasional dan daerah-daerah tentang pengetahuan gender dengan spesifik pada tema “Politik Hukum Yang Responsif Terhadap Gender”.

Selain dari tiga hal di atas, terdapat hal yang perlu menjadi pertimbangan bagi parlemen. Tidak dapat dipungkiri, bahwa DPR yang merupakan perwakilan aspirasi rakyat, juga harus diawasi oleh rakyat, selaku pemilih dan pemberi mandat perwakilan. Hadirnya kelompok penekan seperti Ormas dan LSM yang fokus pada kesetaraan gender,

maupun perlindungan perempuan dan anak, menjadi sebuah bagian penting dalam fungsi pengawasan terhadap DPR dari faktor eksternal.

C. *Design Electoral System* dalam Parlemen Responsif Gender

Sistem pemilu yang diberlakukan di Indonesia selama ini adalah sistem proporsional terbuka. Sistem proporsional terbuka dinilai menghambat jumlah calon legislatif perempuan. Jumlah keterwakilan perempuan di DPR masih 20,52% atau jauh di bawah kuota minimal yakni 30%. Sistem proporsional terbuka, menurut Titi Anggraini selaku Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), memiliki empat kelemahan, yakni: *pertama*, sistem proporsional terbuka masih menempatkan perempuan di luar nomor urut yang cenderung banyak dipilih, yakni nomor 1 dan 2. *Kedua*, pola rekrutmen politik di internal partai politik belum sepenuhnya demokratis, sehingga menjadi salah satu tantangan partisipasi perempuan dalam mendorong kebijakan afirmasi. *Ketiga*, pemilu serentak dengan desain lima surat suara berdampak pada pola kontestasi perempuan dan kurang mendapatkan perhatian dari pemilih. *Keempat*, akses terhadap pembiayaan kampanye yang minim dan tak adanya pembatasan belanja kampanye, membuat arena kampanye menjadi pasar bebas dan berdampak pada perempuan yang cenderung memiliki kekurangan terhadap sumber daya finansial. Maka ke depan, perlu alternatif pengaturan kebijakan *affirmative action* dalam rangka meningkatkan angka keterwakilan perempuan.⁴³⁵

⁴³⁵ Cahya Mulyana, 2019, "Sistem Proporsional Terbuka Hambat Caleg Perempuan", [mediaindonesia.com](https://mediaindonesia.com/read/detail/258123-sistem-proporsional-terbuka-hambat-caleg-perempuan), <https://mediaindonesia.com/read/detail/258123-sistem-proporsional-terbuka-hambat-caleg-perempuan>, diakses pada 13 Agustus 2020.

Dalam sistem proporsional tertutup, 30 persen perempuan ini hanya bertarung di nomor 1, 2 dan 3, sehingga kans politik bagi caleg-caleg perempuan lebih besar dalam sistem proporsional tertutup daripada sistem proporsional terbuka.⁴³⁶ Selain itu, sistem proporsional tertutup juga lebih menjamin adanya keterwakilan perempuan dan menyederhanakan pelaksanaan pemilu. Dengan demikian, potensi kecurangan dapat diminimalkan.⁴³⁷ Direktur Eksekutif Lembaga Penelitian Voxpol Center, Pangi Syarwi Chaniago juga memberikan penilaian terkait sistem proporsional tertutup dalam ranah politik Indonesia. Menurutnya, kelebihan sistem proporsional tertutup adalah biaya yang lebih murah, dan juga dapat menghidupkan kembali fungsi partai politik, yakni mempersiapkan kader berkualitas untuk menduduki jabatan di parlemen.⁴³⁸ Berdasarkan pemaparan tersebut, maka penelitian ini mengusulkan penggunaan sistem proporsional tertutup dengan tahapan sebagai berikut:

1. Pola Pencalonan

Penerapan sistem pemilu, baik daftar terbuka maupun daftar tertutup biasanya masyarakat hanya memilih partainya saja.⁴³⁹ Selama ini pelaksanaan pola daftar terbuka calon adalah yang utama atau *candidate centered*. Hal ini membuat calon dari partai yang sama harus bersaing untuk mendapatkan suara. Tentunya hal ini berpotensi untuk melahirkan konflik internal partai dan juga keadaan antar calon yang fragmentasi.⁴⁴⁰ Ekses dari sistem proporsional terbuka adalah masifnya politik uang di level masyarakat. Sistem proporsional

⁴³⁶ Hiski Darmayana, 2020, "Diah Paparkan Keuntungan Sistem Proporsional Tertutup", gesuri.id, <https://www.gesuri.id/pemerintahan/diah-paparkan-keuntungan-sistem-proporsional-tertutup-b1YI7ZrDW>, diakses pada 15 Agustus 2020.

⁴³⁷ Kompas.com, 2020, "Pilih Proporsional Tertutup", <https://tekno.kompas.com/read/2011/12/14/03381927/Pilih.Proporsional.Tertutup>, diakses pada 14 Agustus 2020.

⁴³⁸ Yuliana Ratnasari, 2016, "Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Dinilai Lebih Efektif", tirto.id, <https://tirto.id/sistem-pemilu-proporsional-tertutup-dinilai-lebih-efektif-bu8Q>, diakses pada 14 Agustus 2020.

⁴³⁹ Juric Toplak. 2009. *Preferential Voting : Definition and Classification*. Makalah dalam *Annual Meeting of Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*.

⁴⁴⁰ Diah Ayu Pratiwi. 2018. "Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik?". *Jurnal Trias Politika*, Vol. 2 No. 1. Hlm 18

tertutup bukan berarti kebal terhadap fenomena politik uang. Kandidasi yang merupakan kewenangan dari partai politik dapat diperjual-belikan. Akhirnya yang muncul adalah munculnya mahar politik untuk mendapatkan atau menjadi kandidat calon legislatif. Namun demikian, kondisi demikian dapat dihindari jika partai politik sudah terlembagakan dengan baik. Oligarki kepartaian sudah terkikis habis sehingga yang muncul adalah proses kandidasi yang lebih demokratis di internal partai politik.⁴⁴¹

Pelaksanaan sistem pemilu dengan daftar tertutup sistem pemilu legislatif cenderung lebih tepat digunakan adalah sistem proporsional daftar tertutup. Pemilihan sistem proporsional daftar tertutup ini didasarkan pada alasan pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif yang bersamaan. Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara bersamaan pada tahun 2019 memberikan struktur insentif bagi pemilih. Dengan sistem proporsional tertutup maka pemilih akan cenderung memilih presiden dan partai politik yang sama. Hal inilah yang disebut dengan *coattail effect*⁴⁴². Menurut Madariaga, *coattail effect* ini secara teori sebenarnya mengatur hubungan *sequential*, dimana partai yang menjadi pemenang pada pemilu legislatif adalah partai yang mana presiden dan wakil presiden terpilih berasal.⁴⁴³ Keterpilihan calon presiden yang dari partai politik atau koalisi partai politik tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari partai politik atau koalisi partai politik tertentu pula.⁴⁴⁴

Secara umum, sistem pemilu daftar tertutup merupakan sistem pemilu yang paling menguntungkan bagi caleg perempuan, dengan

⁴⁴¹ Sekretariat Jenderal Bawaslu RI. 2015. *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, Sistem Presidensiil*. Jakarta. Hlm 61

⁴⁴² *Ibid.* Hlm 67.

⁴⁴³ Nuryanto. 2015. "Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019." *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 12, No. 1. Hlm 3

⁴⁴⁴ Triono. 2017. "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019". *Jurnal Wacana Politik*, Volume 2 No 2. Hlm 159.

menempatkan caleg perempuan pada posisi yang cukup tinggi dalam daftar (*In general, closed list systems are most advantageous for women candidates, provided they are placed sufficiently high on such lists*).⁴⁴⁵

Reserved seats menjamin sejumlah proporsi untuk perempuan terpilih di parlemen. Sementara perempuan dapat dipilih untuk kursi lain, hanya kandidat perempuan yang dapat bersaing untuk *reserved seat*. *Reserved seat* umumnya hanya ada dalam sistem pemilu plural/mayoritas. (*Reserved seats guarantee that a certain proportion of women are elected to the legislature. While women can be elected to other seats, only female candidates can compete for the reserved seats. Reserved seats typically exist in plurality/majority electoral systems*).⁴⁴⁶

Voluntary quotas terjadi karena ketiadaan syarat undang-undang pemilu yang mengatur partai politik untuk menerapkan kuota bagi kandidat bakal caleg perempuan dalam daftar caleg mereka sendiri. Penerapan *voluntary quotas* memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda dalam meningkatkan jumlah caleg perempuan yang lolos ke parlemen. (*Voluntary quotas occur in the absence of electoral legal requirements, when political parties decide to apply quotas to their candidate lists themselves. Such quotas have been widely used with varying degrees of success, are implemented in accordance with each political party's internal regulations*)⁴⁴⁷.

Indonesia menerapkan *legislative candidate quota* untuk perempuan, yang diharapkan dapat memicu terjadinya peningkatan partisipasi perempuan dalam pemilu, yaitu melalui *zipper system* yang mensyaratkan penempatan perempuan pada nomor urut tertentu. *Zipper system or 'zebra system', where every other candidate on the list must be a woman. Another possibility is to set a certain percentage ceiling—*

⁴⁴⁵ OSCE Office. 2004. *Handbook For Monitoring Women's Participation in Elections*. Poland : OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Hlm 21.

⁴⁴⁶ Sarah Bible, Vasu Mohan, dan Katie Ryan. 2006. *Gender Equality&Election Management Bodies : A Best Practices Guide*. Washington D.C. : International Foundation For Electoral Systems. Hlm 26

⁴⁴⁷ *Ibid*

*for example, in the first half of the candidate list, the minimum number of either sex (men or women) is one-third of the total number of candidates.*⁴⁴⁸

Penerapan *zipper system* menjadi lebih aktif dikala disandingkan dengan sistem pemilihan daftar tertutup, a “*zippered*” list, where male and female candidates are evenly alternated, is the best way to ensure that women are elected, particularly if a closed-list system is used. This type of quota can have a significant impact on the number of women elected, (zipper list dengan caleg laki-laki dan perempuan yang disusun secara selang-seling adalah cara terbaik untuk memastikan perempuan terpilih. Jenis kuota ini dapat memberi dampak yang signifikan terhadap jumlah perempuan yang terpilih⁴⁴⁹).

Pendapat lain yang senada, yaitu Matland menyimpulkan metode pencalonan tertutup justru menguntungkan perempuan, lebih-lebih bila daftar calon disusun secara selang-seling atau zig-zag: calon laki-laki calon perempuan atau calon perempuan calon laki-laki. Karena dengan daftar calon tertutup pemilih hanya memilih partai politik dan calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut; jika partai politik meraih sedikitnya dua kursi, bisa dipastikan terdapat perempuan di dalamnya.⁴⁵⁰ Penerapan sistem kuota tertutup di Indonesia bukanlah hal yang baru. Pada era pemerintahan Soeharto, Indonesia telah menerapkan sistem kuota tertutup. Sejak pemilu pertama pada tahun 1955 hingga pemilu akhir Orde Baru pada tahun 1997 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pemilu proporsional dengan varian tertutup (*closed list*), yakni peran partai politik dalam pemilu kuat untuk

⁴⁴⁸ Stina Laeserud dan Rita Taphorn. 2005. *Designing for Equality*. Stockholm : International IDEA . Hlm 8

⁴⁴⁹ Sarah Bible, Vasu Mohan, dan Katie Ryan. 2006. *Gender Equality&Election Management Bodies : A Best Practices Guide*. Washington D.C. : International Foundation For Electoral Systems. Hlm 26

⁴⁵⁰ Ramlan Surbakti, Didik Supritanto, Hasyim Asy'ari. *Loc. Cit.* Hlm 11

menempatkan calon dan penentuan calon didasarkan pada nomor urut⁴⁵¹.

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK), Mahfud MD, menegaskan penerapan sistem pemilihan proporsional terbuka maupun proporsional tertutup tidak akan melanggar konstitusi. Ia meluruskan anggapan melalui putusan MK Nomor 22-23/PUU-VI/2008 yang mengharuskan sistem Pemilu proporsional terbuka. Sehingga kalau sekarang mau (sistem proporsional) tertutup lagi juga sah. Tidak ada sistem Pemilu yang tidak konstitusional. Mahfud juga menjelaskan saat memutuskan soal sistem pemilihan ini, MK hanya menentukan bahwa syarat 30% (tiga puluh persen) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dihitung berdasarkan sistem proporsional terbuka, tidak adil.⁴⁵²

2. Penetapan Daerah Pemilihan

Pembentukan daerah pemilihan berpengaruh pada seberapa besar suara yang harus diperoleh oleh caleg untuk dapat lolos ke parlemen. Kenyataannya di beberapa wilayah di Indonesia untuk memperoleh satu kursi maka jumlah suara yang harus diperoleh berbeda-beda. Penyebabnya dikarenakan penarikan batas-batas dapil yang tidak jelas yang ditentukan oleh badan pembentuk legislasi Undang-Undang Pemilihan Umum. Caleg perempuan menghadapi persaingan yang lebih berat, karena selain harus melawan stereotip bahwa dunia politik tidak sesuai bagi perempuan, caleg perempuan juga harus bersaing untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya. Biaya yang mahal untuk memperoleh satu kursi di parlemen ini menjadikan banyaknya kecurangan dalam proses pemilu, selain itu hal ini tentu melanggar asas keadilan, kesetaraan, dan keterwakilan.

⁴⁵¹ Agus Riwanto. 2015. "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak dengan Korupsi Politik di Indonesia". *Jurnal Yustisia*, Vol. 4 No. 1. Hlm 94

⁴⁵² Nabilla Tashandra. 2017. *Mahfud MD : Sistem Terbuka dan Tertutup Tak Melanggar Konstitusi*. Jakarta, Kompas 18 Januari 2017.

Pada penetapan daerah pemilihan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, maka dalam membatasi dapil perlu ditekankan pentingnya menciptakan dapil yang sedekat mungkin dengan kepentingan komunitas. Sebagai contoh di negara Nepal, Pakistan, dan Papua Nugini yang mengatur dalam undang-undang pemilunya bahwa lembaga yang menetapkan dapil harus mempertimbangkan kepentingan komunitas, baik yang heterogen maupun homogen. Dapil yang memiliki berbagai kelompok beragam dapat memiliki satu suara apabila berbagi kepentingan yang sama, sehingga lebih mudah untuk terwakili.

Apabila dalam satu wilayah tertentu terdapat satu kelompok yang heterogen, sehingga menghindari sistem patriarki yang kuat untuk menghalangi perempuan berpartisipasi dalam parlemen, maka dapat mencontoh dari sistem pemilu di Amerika Serikat. Amerika Serikat dikarenakan tingginya rasisme dan keberadaan populasi etnik minoritas yang mengalami diskriminasi, maka ketika pengumuman resmi pembentukan dapil harus memperhatikan keadilan minoritas. Voting Rights Act of 1965 dan amandemennya di tahun 1982 di Amerika Serikat, melarang pembagian dapil berdasarkan geografis wilayah sehingga membatasi suara dari pemilih minoritas yang berdampak pada suatu wilayah yang didiami kelompok minoritas tertentu terpecah menjadi beberapa distrik sehingga dan menghilangkan konsentrasi suara minoritas dalam wilayah tersebut.

3. Formulasi Penetapan Kursi

Metode penghitungan suara merupakan variabel utama dari sistem pemilu yang bertugas untuk mengonversi suara menjadi kursi. Metode penghitungan suara paling tidak berpengaruh pada 3 (tiga) hal, yaitu: derajat proposionalitas suara, jumlah perolehan kursi partai politik, dan sistem kepartaian. Meskipun terkesan sangat teknis-

commit to user

matematis, pilihan terhadap metode penghitungan suara menjadi arena keberlangsungan hidup partai politik dalam negara demokrasi.⁴⁵³

Formula perolehan kursi yang dihitung berdasarkan kuota suara satu kursi (atau bilangan pembagi pemilihan, BPP), menyertakan partai politik yang tidak memiliki suara sebesar BPP untuk meraih kursi, menyebabkan perolehan kursi tersebar ke banyak partai politik. Dalam hal ini, untuk menghitung perolehan kursi partai politik, perolehan suara partai politik dibagi dengan bilangan 1, 2, 3, 4, dan seterusnya; dan hasil yang tertinggi dikonversi menjadi kursi. Sekali lagi, jika perolehan kursi terkonsentrasi ke beberapa partai politik, peluang calon perempuan terpilih menjadi lebih besar.⁴⁵⁴

Penerapan divisor varian d'Hondt pernah diteliti oleh Perludem, melalui simulasi yang mengkorelasikan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian maupun derajat proporsionalitas. Pada simulasi ini Perludem menggunakan model perhitungan dari Laakso dan Taagepera yang menghasilkan rumus hitung yang dikenal dengan istilah indeks *effective numbers of party in parliament* (ENPP) untuk melihat distribusi konsentrasi kursi yang dimiliki partai politik. Sedangkan untuk mengukur proporsionalitas sistem dalam mengkonversi suara menjadi kursi menggunakan rumus indeks hitung Least Square Indices (LSq), dengan logika semakin kecil angka LSq maka semakin proporsional.

Perludem melakukan penelitian berdasarkan hasil suara yang diperoleh oleh partai politik peserta pemilu 2014, yang diuji menggunakan lima metode konversi, yaitu Largest Remainder Kuota Hare, Largest Remainder Kuota, Highest Average Divisor D'Hondt, Highest Average Divisor Sainte Lague, Highest Average Divisor Sainte

⁴⁵³Konversi Suara Menjadi Kursi, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM), <http://perludem.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=39> diakses pada 28 Agustus pukul 10:20 WIB

⁴⁵⁴ Ramlan Surbakti, dkk. 2011. *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi* Hlm 24

Lague Modifikasi. Hasil dari perhitungan tersebut ditunjukkan pada tabel dibawah ini:

Tabel 5. 9
Pengaruh Metode Konversi Terhadap Sistem Kepartaian (ENPP) dan
Proporsionalitas

No	Metode Konversi	Indeks ENPP	Indeks LSq
1	Largest Remainder Kuota Hare	8.2	2.7
2	Largest Remainder Kuota Drop	6.7	6.9
3	Highest Average Divisor D'Hondt	6.6	7.3
4	Highest Average Divisor Sainte Lague	8.1	2.8
5	Highest Average Divisor Sainte Lague Modifikasi	7	5.9

Sumber: Perludem

Berdasarkan hasil simulasi di atas, maka metode Kuota *Drop* dan *Divisor D'Hondt* mendapat indeks LSq yang termasuk tinggi, yaitu 6,9 dan 7,3 dan Indeks ENPP yang terendah, yaitu 6,7 dan 6,6. Hal ini menunjukkan bahwa konsentrasi kursi yang cukup signifikan memengaruhi interaksi antara partai politik yang semakin kecil. Teknik penghitungan menggunakan Kuota *Drop* dan *Divisor D'Hondt* cenderung mendapat tingkat surplus kursi yang besarnya cukup signifikan, yang hanya lebih menguntungkan partai-partai politik besar. Keberadaan partai politik besar yang memiliki basis pendukung kuat memberi kemungkinan lebih besar bagi perempuan untuk lolos ke parlemen, sehingga upaya afirmasi untuk pencapaian 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dapat tercapai.

Metode Kuota *Drop* dan *Divisor D'Hondt* bukan hanya menguntungkan bagi perempuan namun juga penyederhanaan partai politik yang mendukung sistem presidensial kembali bekerja secara efektif. Perlu ditelaah lagi bahwa pada dasarnya idealitas demokrasi itu

menyangkut pluralitas ide untuk bisa dilembagakan melalui kanalisasi oleh partai politik untuk diperjuangkan di parlemen.⁴⁵⁵

4. Model Kampanye

Model kampanye yang selama ini dilakukan oleh caleg untuk mendulang suara dari masyarakat masih dibayangi oleh kampanye berbiaya mahal yang tidak seimbang dengan ekonomi perempuan yang masih dibawah laki-laki. *Global Gender Gap Report* juga merekam melebarnya kesenjangan upah antar-gender di Indonesia. Perhitungan didasarkan pada paritas daya beli (*purchasing power parity*). Tercatat pada tahun 2017, estimasi penghasilan yang diperoleh laki-laki sebesar \$15.536, sedangkan perempuan hanya \$7.632.

Biaya kampanye yang dibutuhkan oleh seorang caleg saat berkampanye berbeda-beda tergantung tingkatan parlemen untuk berkompetisi, berdasarkan hasil riset yang dilakukan oleh Sofyan Herbowo selaku Direktur *Prajna Research* Indonesia, merinci bahwa biaya yang dikeluarkan oleh seorang caleg berkampanye adalah sebagai berikut:⁴⁵⁶

Calon anggota DPR RI: Rp 1 miliar-Rp 2 miliar; calon anggota DPRD Provinsi: Rp 500 juta – Rp 1 miliar; calon anggota DPRD Kabupaten/Kota: Rp 250 juta-Rp 300 juta. Biaya yang tertera hanya biaya minimal sekali, dan bahkan kebutuhannya dapat lebih besar dari itu.

Biaya besar yang dikeluarkan dalam kampanye bukan jaminan bahwa caleg tersebut pasti lolos, sebelumnya kita harus mengingat bahwa model masyarakat di Indonesia yang cenderung paguyuban, lebih menekankan pada kedekatan individu kepada masyarakat.

⁴⁵⁵ Dian Agung Wicaksono. 2014. "Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi dalam Sistem Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1. Hlm 76

⁴⁵⁶<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/08/01/064607526/ingin-jadi-caleg-berapa-miliar-dana-dibutuhkan?page=all> Diakses pada 29 Agustus 2019 pukul 11: 20 WIB

Kemenangan seorang caleg tergantung pada bagaimana caleg membangun relasi sosial dengan konstituen melalui kegiatan praktik sehari-hari. Kemenangan tersebut dikarenakan caleg-caleg perempuan memperhatikan *spatial practice* di dapil-dapilnya. Hal ini akan semakin mudah diterapkan apabila caleg perempuan di tingkat kabupaten/kota karena ruang yang mereka lalui dan geluti setiap hari. Hal ini yang perlu diperhatikan oleh partai politik dalam menempatkan caleg perempuan dalam dapil. Partai politik harus memperhatikan geopolitik dapil yang akan dijadikan wilayah kampanye caleg perempuan. Studi geopolitik diantaranya meliputi studi hubungan bersama antara kepentingan aktor politik, kepentingan yang terfokus pada wilayah, ruang, elemen geografis, dan hubungan yang menciptakan sistem geopolitik⁴⁵⁷.

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 “dilatir” 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 antargolongan⁴⁵⁸. 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

⁴⁵⁷ Hamidreza Malek Mohammadi. 2015. *Techno Geopolitics; a pro classical geopolitics challenging critical approach*. Geopolitics Quarterly, Volume : 10, No 4, Winter 2015. Hlm 111.

⁴⁵⁸ Novira Maharani Sukma. *Loc. Cit.* Hlm 618-619

uang yang sering dilakukan oleh caleg yang memandang konstituen sebagai komoditas suara.

5. Peserta Pemilu

a. Partai Politik

Mark N. Hagopian mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan politik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol dan memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.⁴⁵⁹ Sebagai pilar demokrasi, keberadaan partai politik amatlah penting dan mendasar. Hal itu ditegaskan pada rumusan kode etik politik dan partai politik yang disusun oleh Pusat Penelitian Politik (P2P) bekerja sama dengan Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi bahwa partai politik merupakan sebuah badan hukum publik yang memiliki fungsi menyeleksi pemimpin politik, membuat kebijakan publik, melakukan pendidikan politik, mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan publik, serta menjalankan komunikasi dan partisipasi politik, baik di tingkat nasional maupun daerah.

b. Perorangan

Peserta pemilihan perseorangan dalam sistem perwakilan adalah untuk lembaga representatif DPD. Dalam hal ini Penulis mengaggas agar desain keterwakilan DPD ini mengakomodir pula golongan kepentingan di dalamnya, sehingga DPD dijadikan utusan golongan sekaligus utusan daerah. Komposisi DPD yang awalnya 4 orang setiap provinsi dijadikan 7 orang dengan komposisi 3 utusan daerah dan 2 utusan kepentingan. Hal ini ditujukan agar setiap kepentingan dari daerah dapat teraspirasikan dengan baik.

⁴⁵⁹ Ichlasul Amal, ed., *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: TWC,1996),hlm.1.

Syarat utusan daerah maka harus berasal atau domisili di daerah tersebut, sedangkan untuk utusan kepentingan dapat berasal dari organisasi maupun lembaga sosial masyarakat di bidang tertentu yang menjadi kaum termarginalkan atau terdiskriminasi seperti kepentingan perempuan misalnya. Siapapun utusan kepentingan terpilih nantinya wajib untuk mengakomodir kepentingan yang sifatnya memberikan perlindungan terhadap golongan yang termarginalkan.

c. Hubungan Kelembagaan

Pada sistem keterwakilan Indonesia yang menerapkan bikameral dengan adanya 2 (dua) dewan perwakilan, yaitu DPD dan DPR. Dewasa ini tidak menciptakan adanya *check and balances* diantara keduanya. Persoalan berupa pelemahan fungsi dan kewenangan DPD, sehingga DPD tidak ikut serta dalam pembahasan RUU bersama dengan Presiden DPR, akhirnya menjadikan persoalan dalam golongan perempuan tidak sepenuhnya tersampaikan, tidak jarang menjadi gagal direalisasikan dalam produk hukum.

Disisi lain terdapat banyak alasan untuk diadakannya kamar kedua dalam struktur parlemen di negara dunia khususnya di Indonesia, yaitu sebagaimana disampaikan oleh C.F. Strong bahwa keberadaan kamar kedua di negara-negara dengan lembaga legislatif lebih dari satu adalah dalam rangka memberikan tempat keterwakilan bagi pihak atau kelompok yang belum terwakili dalam kamar pertama.⁴⁶⁰ Hal ini sejalan dengan esensi dari keberadaan DPD sebagai kamar kedua di Indonesia. DPD di Indonesia menjadi sebuah lembaga yang menampung aspirasi dari masyarakat daerah yang tidak ditampung di DPR. Keberadaannya yang merupakan ejawantah dari utusan daerah menjadi sangat penting seiring dengan fungsi dari lembaga perwakilan yang menurut Hanna A Pitkin salah

⁴⁶⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*, (London: Sidwick & Jackson, 1963), hlm.195–196

satunya adalah mewakili mereka yang segolongan atau satu deskripsi baik secara wilayah, gender ataupun secara fisik.

Maka seharusnya dengan keberadaan DPD sebagai kamar kedua yang mewakili kepentingan daerah, aspirasi masyarakat daerah harusnya lebih dapat diserap dengan cara yang lebih memadai sehingga berdampak pada semakin terakomodasinya kepentingan daerah dalam setiap produk legislasi di tingkat pusat. Eksistensi DPD jelas mencerminkan bentuk negara "*federal semu*". Menurut ajaran CF Strong, salah satu ciri pokok bentuk negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara negara federal dan negara-negara bagian. Meskipun Amandemen ke-3 UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi ketentuan yang diatur dalam Pasal 22D jelas mengidentifikasi bidang-bidang kekuasaan yang menjadi kewenangan DPD. Dimana nampak jelas bahwa semua masalah yang berhubungan atau yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pemerintah pusat perlu terlebih dahulu mendapatkan persetujuan atau pertimbangan dari DPD.

Jika DPD tidak setuju, sebuah rancangan undang-undang yang mengatur masalah hubungan pusat dan daerah tidak bisa menjadi undang-undang. Bahkan RUU APBN pun tidak cukup dibahas oleh DPR dan pemerintah pusat, melainkan harus dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)" sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. DPD memiliki kewenangan yang bersifat "Konsultatif" saja, sehingga ia tidak mempunyai kewenangan untuk memutus, sedangkan DPR memiliki kewenangan yang "sangat dominan", dimana semua kewenangan Presiden ada pelibatan DPR (dari sisi ketatanegaraan ini sudah mencerminkan sistem Parlementer). Dari segi Hukum Tata Negara kewenangan semacam ini jelas. Akan menjadi masalah dalam hal implikasi politiknya.

DPD yang terdiri dari Partai politik akan mengatakan bahwa DPD hanya memberi usulan bukan menentukan, yang berwenang adalah DPR. Memang semua usul, saran dan pertimbangan yang diberikan oleh DPD kepada DPR tidak bersifat mengikat secara hukum, akan tetapi agar pertimbangan itu mempunyai daya ikat secara moral (*public morality*), sehingga mempunyai makna yang signifikan secara politik, maka perlu ditegaskan suatu ketentuan dalam UU apabila DPR tidak dapat menerima usul, saran, pertimbangan dimana DPD harus ada jawaban secara tertulis yang diumumkan secara terbuka dengan disertai alasan-alasan penolakan. Dengan demikian sifat pertimbangan DPD tidak seperti nasehat dan pertimbangan dari DPA yang tidak mempunyai daya ikat sama sekali, baik secara hukum maupun secara moral.

Peran DPD yang sangat signifikan membutuhkan kewenangan yang setara dengan DPR agar fungsi yang sudah ada dapat dilaksanakan dengan optimal terutama dalam fungsi legislasi. Fungsi legislasi yang menjadi dasar dari pemenuhan kebijakan nasional tentunya diharapkan menjadi fungsi yang juga dimiliki oleh DPD. Putusan MK yang hanya memberikan kewenangan untuk DPD ikut hingga pembahasan tingkat I memperlihatkan seolah-olah DPD bukanlah lembaga tinggi negara. Sehingga menurut hemat Penulis penting untuk diberikan kepada DPD hak untuk menolak Rancangan Undang-Undang yang sensitif gender maupun yang berkaitan dengan daerah. Sehingga disini kepentingan yang sebelumnya tidak dapat terakomodir dalam kebijakan publik yang dibuat tidak dapat terjadi lagi.

D. Perwujudan Keterwakilan Parlemen Responsif Gender Berkualitas

Gender tidak dapat dilepaskan dari konstruksi sosial. Hal ini dikarenakan konstruksi sosial itulah yang akan membentuk gender. Konstruksi sosial adalah bagaimana kelompok masyarakat mengidentifikasi

hak-hak kelompoknya tertentu. Misalnya, seseorang dikatakan perempuan atau seorang laki-laki karena masyarakat mengidentifikasikan dirinya sebagai laki-laki dan perempuan dan bukan karena mereka memilih sendiri untuk menjadi laki-laki atau perempuan. Konstruksi sosial seperti itu dapat merugikan perempuan atau laki-laki dalam membangun keluarga yang sehat dan sejahtera dan partisipasi dalam pembangunan dan kegiatan masyarakat.

Gender merupakan proses sistem stratifikasi dan struktur sosial yang berarti bahwa laki-laki sebagai kelompok sosial memiliki lebih banyak status dan kekuasaan daripada perempuan. Karena laki-laki memiliki lebih banyak status dan kekuasaan, umumnya perempuan diperlakukan tidak setara dibandingkan laki-laki. Struktur adalah pembagian kerja menurut jenis kelamin, baik di rumah maupun di tempat kerja. Hal ini kemudian melegitimasi siapa yang berwenang dan mengatur kehidupan.

Laki-laki dan perempuan berbeda dalam akses terhadap hak dan kekuasaan. Terdapat variasi dalam berbagai budaya dan waktu, hubungan gender di seluruh dunia mencerminkan relasi kekuasaan yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan sebagai suatu ciri yang meresap (*pervasive*). Suatu perubahan dalam sistem hukum yang akan dipilih oleh negara, pada akhirnya akan memiliki dampak yang berkaitan dengan perubahan tataran politik hukum di negara tersebut. Sistem responsif gender tentu akan mengarah pada segala sesuatu yang akan mempertimbangkan pada pemenuhan hak-hak seorang perempuan.

Data proyeksi penduduk Indonesia 2010-2035 menunjukkan, dari total penduduk Indonesia pada tahun 2019 mencapai 266,91 juta jiwa, yang mana jumlah tersebut terdiri atas 134 juta jiwa laki-laki dan 132,89 juta jiwa.⁴⁶¹ Proporsi perempuan yang cukup besar tersebut ternyata tidak merepresentasikan perempuan yang memegang peran di parlemen. Jumlah perempuan di kursi anggota dewan jauh lebih sedikit bila dibandingkan dengan jumlah laki-laki yang duduk di kursi anggota dewan. Permasalahan

⁴⁶¹<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>, diakses pada tanggal 4 Mei 2020 pukul 01.45 WIB.

mengenai keterwakilan perempuan dalam politik menjadi pembahasan yang penting, manakala belum adanya keterwakilan perempuan ataupun belum adanya sebuah kesadaran politik responsif gender dalam parlemen, sehingga dalam pengambilan setiap kebijakan tentu hak perempuan sebagai kaum yang termarginalkan kurang dapat dipenuhi. Dengan keadaan tersebut, maka sangat perlu untuk dibentuk suatu sistem responsif gender berkualitas sebagai bagian dari perwujudan politik hukum yang berkualitas pula.

Sesuai dengan konfigurasi politik era reformasi yang demokratis, tentu pembangunan hukum harus menghasilkan hukum yang responsif. Akan tetapi perlu digarisbawahi disini, bahwa hukum bukan semata-mata alat rekayasa politik atau instrumen untuk mendukung kemauan penguasa, melainkan hukum menjadi sentral pengaruh dan pedoman upaya mencapai tujuan negara.⁴⁶² Seyogyanya, perlindungan serta pengakuan terhadap perempuan sudah diatur dalam CEDEW dan Indonesia telah melakukan ratifikasi terhadap konvensi tersebut melalui disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

Hal tersebut berjalan linier dengan terakomodirnya hak-hak perempuan dalam beberapa peraturan hukum yang berlaku di Indonesia. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya masih belum berjalan secara optimal. Masih banyak ditemui kasus belum tercapainya kuantitas angka 30% (tiga puluh persen) di dalam proses pemilihan umum dan masih jauhnya kualitas calon legislatif bahkan yang telah menjadi anggota legislatif perempuan dalam setiap partai politik yang duduk di parlemen. Sehingga untuk menangani hal tersebut, maka Penulis memiliki beberapa solusi yang diharapkan mampu mewujudkan sistem politik responsif gender yang berkualitas, diantaranya sebagai berikut:

⁴⁶² Mahfud MD. 2009. "Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia". *Jurnal Hukum*. Vol. 16, No. 3. Hlm. 292.

1. Revisi Undang-Undang Pemilihan Umum

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dilandasi dengan pemikiran yang matang tentu dalam proses implementasinya akan menimbulkan persoalan dan problematika di masyarakat, bahkan jika sudah sangat tidak terarah maka peraturan tersebut tidak akan mampu bertahan lama sehingga timbulah wacana untuk melakukan perubahan atau amandemen akibat tidak mampu menjawab perubahan zaman.

Dewasa ini pembangunan hukum yang ada, dirasa sudah tidak lagi menitikberatkan pada pengambilan langkah-langkah strategis dalam meningkatkan akselerasi reformasi hukum yang mencakup substansi hukum (baik secara tertulis ataupun tidak tertulis), struktur atau kelembagaan hukum, dan budaya hukum yang ada dan berkembang di Indonesia. Akan tetapi dalam perkembangannya, hukum secara tertulis di Indonesia merupakan bentuk hukum dengan kedudukan yang sangat penting. Hukum tertulis yang berlaku di masyarakat ditempatkan sebagai sumber utama dalam berhukum.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum dibuat untuk dilaksanakan.⁴⁶³ Pasal 245 Ayat (1), (2), (3) dan Pasal 248 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengatur mengenai daftar bakal calon anggota legislatif paling tidak sedikitnya memuat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dalam proses pemilihan umum. Walaupun jaminan terhadap hak politik perempuan telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan secara tertulis, akan tetapi masih saja terdapat beberapa partai politik yang tidak patuh terhadap kebijakan 30% keterwakilan perempuan tersebut.⁴⁶⁴ Selama ini apabila terdapat suatu partai politik yang belum dapat mencapai angka 30%

⁴⁶³ Satjipto Rahardjo. 1983. *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Penerbit Sinar Baru. Hlm 5.

⁴⁶⁴ Beberapa Parpol yang dimaksud antara lain adalah Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Gerindra pada Pemilu 2009 lalu. Lihat Aisah Putri Budiatri, "Perempuan dan Politik: Kota Pontianak", Naskah tidak diterbitkan, Jakarta: Women Research Institute (WRI) dan International Development Research Centre (IDRC), 2009, hlm.8.

(tiga puluh persen) keterwakilan caleg perempuannya, maka sesuai dengan Pasal 249 UU Pemilu dijelaskan bahwa KPU memiliki kewenangan untuk mengembalikan data tersebut kepada partai politik. Dimana dalam hal ini menegaskan bahwa partai politik diberikan kesempatan untuk memperbaiki data pencalonan tersebut sampai mencapai angka 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Perempuan memiliki peran yang cukup penting untuk dilibatkan dalam setiap pembuatan kebijakan pemerintah yang dikeluarkan untuk masyarakat. Pembahasan mengenai isu gender juga memerlukan perhatian khusus. Selama ini parlemen hanya menyegerakan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan lain yang kurang ramah terhadap gender (perempuan).

Perempuan tentu akan menghadirkan ide/gagasan/pemikiran yang lebih jauh dan mengerucut untuk setiap kebijakan yang berkaitan mengenai sosial, termasuk didalamnya adalah kepentingan hak perempuan dan anak yang seringkali pembahasan mengenai kesejahteraan sering terpinggirkan oleh parlemen yang kini didominasi oleh laki-laki. Pentingnya peran perempuan yang duduk di kursi parlemen masih sering disangkalkan. Berbagai penyebab yang menjadikan partisipasi perempuan dalam pemilihan umum turut membuat kuantitas ataupun kualitas perempuan di kursi parlemen sulit untuk mencapai batas minimum. Meskipun demikian, perlu diingat bahwa sebuah aturan tentu telah memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi warga negaranya. Termasuk ketika membahas mengenai UU Pemilu, maka secara otomatis partai politik akan menjadi salah satu subjeknya.

Dewasa ini pemahaman mengenai kuota 30% (tiga puluh persen) tersebut belum benar-benar dijiwai, sebagian hanya menganggapnya sebagai sebuah formalitas belaka. Dengan demikian perlu adanya sanksi tegas bagi partai politik yang tidak menjalankan perannya untuk menyiapkan keterwakilan perempuan sesuai dengan kuota yang telah ditetapkan. Sehingga, diperlukan pengaturan mengenai sanksi tegas

terhadap partai politik yang tidak dapat mencapai angka 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dalam proses pemilihan umum. Upaya menciptakan masyarakat dan negara yang demokratis, selain dibutuhkan proses pelembagaan dan penegakan hukum (*rule of law*) dan prosedur-prosedur demokrasi seperti pemilihan umum, namun penerapan 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.⁴⁶⁵

Selain menyoroti persoalan mengenai kuantitas dari bakal calon perempuan, hal lain yang perlu menjadi perhatian utama adalah kualitas dari bakal calon tersebut. Hingga saat ini, belum ada kriteria khusus yang menyebutkan kriteria ideal untuk memenuhi kualitas calon anggota parlemen dengan baik selain berupa ketentuan bahwa bakal calon anggota parlemen haruslah lulusan sekolah menengah atas atau sederajat. Di era global yang progresif, sudah sepatutnya aturan tersebut diubah. Pasal 240 Ayat (1) yang berbunyi “Batas minimum latar belakang pendidikan dari calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten yang hanya sebatas sekolah menengah atas dan sederajat”, sudah sepatutnya dirubah karena syarat-syarat tersebut sangatlah lemah dan ketinggalan jaman.

Persyaratan tersebut tidaklah cukup ideal jika dibandingkan dengan kebutuhan negara akan anggota parlemen yang benar-benar berkualitas. Sebagaimana diketahui bahwa peranan parlemen dalam ketatanegaraan sangatlah krusial. Mengingat DPR memiliki tiga fungsi utama mulai dari legislasi, anggaran hingga pengawasan, maka diperlukan pula calon anggota yang berkualitas. Terlebih lagi jika menyangkut mengenai perwujudan parlemen yang berperspektif gender, maka dua kriteria yang disebutkan di atas sudah sepatutnya diubah.

⁴⁶⁵ G. Fuchs dan B. Hoecker, *Without Women Merely a Half-Democracy*, New Delhi, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004, Hlm. 24-29

Peran seorang wakil dalam representasi politik menjadi sangat penting bagi masyarakat yang diwakilinya. Dalam hal ini, Heywood menyatakan bahwa esensi dari representasi adalah sebuah tindakan untuk memberikan pelayanan terhadap kepentingan para konstituen dengan mengarahkan pertimbangan yang matang dan pengetahuan yang luas. Representasi dianggap sebagai tugas moral yang menuntut adanya rasionalitas dan kebijaksanaan dalam menentukan sikap dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, seorang wakil haruslah mereka yang memiliki pendidikan dan keterampilan dalam rangka memahami problem politik dan ekonomi yang demikian rumit.⁴⁶⁶

Tidak dapat dipungkiri bahwa kini, lulusan sekolah menengah atas saja belumlah cukup. Idealnya, bakal calon anggota parlemen haruslah memiliki latar belakang minimum sarjana. Hal ini jelas sangat krusial, dikarenakan lulusan sarjana jelas memiliki pola pikir yang jauh lebih matang jika dibandingkan dengan lulusan sekolah menengah. Setidaknya, lulusan sarjana sudah terlatih untuk dapat berpikir kritis, serta jauh lebih progresif.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum perlu dilakukan amandemen dalam hal pemberian sanksi tegas terhadap partai politik yang kurang bahkan tidak dapat melaksanakan peraturan dengan benar dan saksama terkait pemenuhan kuota keterwakilan perempuan dalam calon pemilihan umum parlemen sebanyak 30% (tiga puluh persen). Perwujudan adanya sanksi tegas tersebut berupa:

a. Sanksi Administratif

Sanksi administratif dalam hal ini dibuat secara tertulis dan dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali. Sanksi tersebut dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mana dalam hal ini ditujukan untuk partai politik yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan sebelumnya.

⁴⁶⁶ Heywood, A., 2002. *Palgrave Foundations* (Second Ede). Palgrave Macmillan. New York. Hlm. 269–271.

Sanksi administratif tahap pertama dilakukan sebagai awal permulaan teguran bagi partai politik untuk memenuhi kuota perempuan yang telah ditentukan. Dalam hal ini sanksi administratif tahap pertama dapat dikatakan sebagai sarana teguran dan pemberitahuan untuk partai politik. Sanksi administratif tahap kedua dilakukan ketika sanksi administratif tahap pertama tidak diindahkan/diperhatikan oleh partai politik.

Dalam tahap kedua, maka konsekuensi yang didapatkan tentu akan mengarah pada sesuatu hal yang lebih berat bagi partai politik yang melakukan pelanggaran. Sanksi yang diberikan adalah diberhentikannya kegiatan partai politik yang bersangkutan untuk waktu tertentu. Dimana dalam masa hukuman tersebut, partai politik tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan dalam mendukung berjalannya partai politik tersebut.

Kemudian pemberian sanksi administratif selanjutnya adalah sanksi administratif tahap ketiga yang merupakan pemberian sanksi administratif dengan konsekuensi tertinggi, dimana apabila partai politik tetap tidak memperhatikan sanksi-sanksi sebelumnya maka konsekuensi yang didapatkan adalah dengan tidak diberikannya akses untuk mengikuti pemilihan umum legislatif di periode mendatang oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

b. Pemberian Reward/Penghargaan

Apabila di satu sisi terdapat sanksi bagi partai politik yang tidak menjalankan pemenuhan keterwakilan perempuan sebanyak 30% (tiga puluh persen), maka di sisi lain perlu diadakan pemberian *reward* atau penghargaan bagi partai politik yang selalu konsisten memperjuangkan pemenuhan keterwakilan perempuan dalam pencalonan legislatif di parlemen. Pemberian *reward* ini dilakukan melalui pemberian bantuan dana kampanye bagi partai politik ataupun pemberian klasifikasi utama bagi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum periode berikutnya dengan catatan

bahwa partai politik tersebut masih harus menunjukkan keterwakilan perempuannya sebanyak 30% (tiga puluh persen).

Menurut Lord Bryce sebagaimana dikutip oleh C. F. Strong dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions*, merumuskan konstitusi sebagai⁴⁶⁷ : “A frame of political society, organised through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognised functions definite rights.” Dengan demikian maka sudah jelas bahwa sebuah konstitusi tersebut telah dibuat dan diubah dengan tujuan untuk menjamin hak-hak masyarakat serta untuk mengontrol perbuatan/tingkah laku penguasa agar tidak terjadi perbuatan yang sewenang-wenang.

c. Revisi Undang-Undang Partai Politik

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. 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

⁴⁶⁷ C. F. Strong. 1961. *Modern Political Constitutions*. London: Mac Milan and Company Limited. Hlm 215

parlemen dan bagaimana mereka dapat memberi pengaruh terhadap sejumlah kebijakan berapapun jumlah mereka.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik selama ini tidak memberikan ruang untuk pemberian pemahaman terkait kualitas yang harus dimiliki oleh seorang calon legislatif yang akan duduk di parlemen (laki-laki ataupun perempuan). Di dalam Undang-Undang Partai Politik memang sudah mencerminkan adanya aturan ramah gender, dimana sudah banyak diatur mengenai keterwakilan perempuan dalam suatu keanggotaan partai politik ataupun yang nantinya akan menjadi calon anggota legislatif yang duduk di parlemen. Akan tetapi yang masih belum terlalu diperhatikan dalam undang-undang ini adalah belum diaturnya mengenai rekrutmen anggota partai politik di dalamnya.

Saat ini Indonesia memang sedang terus berusaha untuk mewujudkan keterwakilan perempuan dengan berusaha mencapai kuota keterwakilan perempuan sebanyak 30% (tiga puluh persen), akan tetapi sembari berjalannya mencapai kuantitas, kita juga harus tetap memerhatikan kualitas dari masing-masing anggota partai politik ini.

Adanya proses rekrutmen dan kaderisasi yang berkualitas di dalam berjalannya partai politik, maka peran perempuan nantinya di parlemen akan dapat diandalkan pula. Dengan demikian, perlu ditambahkannya pasal mengenai rekrutmen anggota partai politik di dalam Undang-Undang Partai Politik melalui pengaturan dalam sebuah Peraturan Pemerintah (PP) tentu akan membawa hawa segar bagi sistem perpolitikan di Indonesia. Proses rekrutmen tersebut akan menjaring anak-anak bangsa yang berpotensi dan berkualitas untuk memperjuangkan hak-hak rakyat. Khususnya bagi perempuan yang selama ini dianggap suaranya kurang didengar di parlemen, dengan adanya rekrutmen yang tepat, maka perempuan-perempuan hasil rekrutmen inilah yang paling tidak mampu

bertekad memperjuangkan pemenuhan hak kaum perempuan yang termarginalkan.

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. Partai politik hendaknya menjaring kader perempuan yang mempunyai basis sosial kuat untuk menjadi kader dari “bawah”, serta aktivis untuk “dilatih” secara intensif guna menjadi calon yang akan mereka usulkan pada saat pemilu di periode mendatang 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 antar golongan⁴⁶⁸.

Proses rekrutmen dan kaderisasi selama ini cenderung menerapkan pola dan gaya “tradisional.” Partai yang dikembangkan lebih bercirikan pada *catch-all party*, yang tentunya belum memiliki basis sosial yang jelas dan spesifik, dan masih tergantung pada figur individu. Partai-partai politik juga menghadapi tantangan dalam proses kaderisasi. Sebagian besar partai politik belum memiliki sistem kaderisasi yang jelas, sehingga sumber rekrutmen anggota partai politik cenderung bersifat oligarkis. Hasil kajian yang dilakukan oleh P2P yang bekerja sama dengan 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.⁴⁶⁹ Sedangkan dalam konteks kaderisasi umumnya kaderisasi berkaitan dengan bagaimana partai politik akan melakukan “pembinaan” terhadap kader-kadernya, dengan mendorong lahirnya kader-kader yang memiliki kemampuan, baik kemampuan politik, organisasi, maupun kepemimpinan. Kaderisasi berhubungan dengan bagaimana organisasi partai politik menyiapkan sumber daya manusia yang akan bekerja untuk partai, akan memimpin partai dan akan menjadi sumber rekrutmen politik dalam mengisi jabatan-jabatan politik.

Pippa Norris mengembangkan skema model yang menggambarkan faktor-faktor utama yang mampu memengaruhi proses rekrutmen partai politik untuk pencalonan dalam pemilu. Skema Norris terbagi atas 3 (tiga) tahapan yakni:

- a. Sertifikasi; Hal ini termasuk diantaranya adalah aturan hukum pemilu, aturan partai, dan norma sosial yang bersifat informal yang mendefinisikan kriteria kandidat yang dapat dicalonkan dalam pemilihan umum.
- b. Nominasi; adalah ketersediaan calon untuk dinominasikan dan proses dimana penyeleksi calon menentukan siapa yang akan dicalonkan dalam pemilu.
- c. Pemilu; adalah langkah terakhir dimana kandidat memenangkan jabatan publik.⁴⁷⁰ Penentuan kandidat biasanya berkaitan dengan kriteria apa yang dikendaki oleh partai, atau kebutuhan apa yang dikehendaki oleh partai, dan pada konteks tertentu yang diinginkan oleh konstituen atau publik.

Umumnya secara teori, kriteria yang diperlukan dalam proses rekrutmen partai politik berkaitan dengan ideologi kader, loyalitas,

⁴⁶⁹ Syamsuddin Haris, (ed.), *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta: Gramedia, 2005), hlm. xvii.

⁴⁷⁰ Pippa Norris, “Recruitment,” dalam Richard S. Katz & William Crotty, *Handbook of Party Politics*, (London: Sage, 2006), hlm. 95.

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 tanggung jawab partai untuk mendorong munculnya wakil rakyat dan pejabat publik yang berintegritas, jujur, akuntabel, dan tidak koruptif.

Proses rekrutmen adalah hal yang paling penting dari fungsi partai politik, karena hasilnya akan berdampak secara signifikan secara politik, misalnya:

- a. Dapat memengaruhi dinamika internal partai politik, termasuk menciptakan konflik internal partai;
- b. Dapat memengaruhi komposisi anggota di dalam lembaga eksekutif dan legislatif; dan
- c. Akuntabilitas anggota terpilih di dalam lembaga eksekutif dan legislatif.

Proses kandidasi dan *party selectorates* secara teori ditipologikan menjadi 2 (dua) yaitu: yang bersifat eksklusif (tertutup) dan inklusif (terbuka). Sejumlah negara menerapkan secara berbeda, pada negara-negara Eropa lebih bersifat tertutup dan pada kasus-kasus proses kandidasi di Amerika lebih bersifat terbuka. Gallagher misalnya menyebut keterlibatan anggota partai (*party members*) dan publik dalam proses kandidasi pendahuluan secara terbuka di Amerika. Ranney menyebut ada zona pemilih (*electorate*) dimana proses pemilihan dilakukan secara terbuka yang melibatkan masyarakat secara luas. Model seperti itu juga dipraktikkan di Islandia.

Sementara dari pengalaman sejumlah negara di Eropa, proses kandidasi pendahuluan cenderung lebih bersifat tertutup. kandidasi yang bersifat tertutup seperti yang terjadi pada partai-partai politik di Indonesia justru meningkatkan oligarki partai, namun pada sisi

yang lain juga menumbuhkan fenomena personifikasi terhadap partai politik. Akibat besarnya kekuasaan pimpinan partai politik dalam menentukan proses kandidasi. Kandidasi yang bersifat tertutup erat kaitannya dengan model penunjukan (bukan pemilihan), dan itu berarti elit partai politik diberi hak penuh untuk menentukan siapa yang akan dicalonkan sebagai calon anggota legislatif dan eksekutif. Model penunjukan ini mengabaikan perlunya demokrasi internal partai dalam proses kandidasi. Padahal, partai politik adalah sebuah organisasi yang penting sekaligus dapat menjadi contoh dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi agar dipraktikkan dalam kehidupan nyata.

Desain rekrutmen partai politik yang ideal dan berkualitas yang dimaksud Penulis dalam hal ini mengatur 2 (dua) subjek, yaitu:

- a. Siapa yang pantas menjadi anggota partai politik; dan
- b. Siapa yang patut dicalonkan menjadi pejabat publik, khususnya sebagai calon anggota calon anggota legislatif (DPR dan DPRD).

Untuk menjaring anggota, partai politik dapat melakukan sejumlah cara yang biasa atau lazim dilakukan oleh partai-partai politik bukan hanya di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Usaha untuk merekrut dapat dilakukan melalui berbagai cara, namun yang paling penting bagi partai politik dalam merekrut anggota ialah anggota partai seperti apakah yang akan direkrut oleh partai politik. Dari sisi ini, rekrutmen anggota partai berhubungan dengan beberapa aspek, diantaranya adalah *pertama*, aspek peraturan perundang-undangan.

Kedua, adalah jenis partai. Hal ini karena baik jenis partai kader maupun partai massa disyaratkan untuk menyiapkan daftar anggota partai sebagai salah satu syarat keikutsertaan partai politik menjadi peserta pemilu. Keanggotaan partai akan menentukan tipe kepartaian yang akan dibuat. Apakah partai kader, partai massa,

partai elit, atau jenis partai yang lain. *Ketiga*, keanggotaan partai juga akan berdampak pada masa depan partai politik. Untuk memperoleh keanggotaan, partai-partai politik umum perlu melakukan sejumlah kegiatan yang berkaitan dengan proses penjangkaran, proses penyaringan dan proses penetapan. Pola rekrutmen yang baik sangat penting dibutuhkan untuk menjaga integritas partai politik dan memulihkan kepercayaan publik.

Partai politik perlu aktif dan selektif melakukan rekrutmen anggotanya, sehingga kualitas anggota menjadi kekuatan partai politik untuk menopang jati diri dan keberlangsungan partai. Untuk merekrut anggota partai beberapa hal di bawah ini dapat digunakan sebagai petunjuk umum mengenai siapa saja yang dapat direkrut sebagai anggota partai politik, setidaknya memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Setiap calon anggota partai politik adalah warga negara Indonesia yang berusia minimal 17 tahun dan memiliki Kartu Tanda Penduduk sebagai persyaratan pemilih dalam pemilihan umum;
- b. Setiap calon anggota partai politik bertempat tinggal di wilayah struktur administrasi partai politik berada, yaitu pada tingkatan administrasi Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota dan Provinsi;
- c. Setiap calon anggota partai politik menyatakan kesediaan untuk mematuhi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta *platform* gerakan partai politik;
- d. Setiap calon anggota partai politik memiliki komitmen untuk berperilaku sesuai dengan norma dan etika sosial di masyarakat dan di partai politik;
- e. Setiap calon anggota bersedia untuk mengikuti jenjang perkaderan yang diselenggarakan oleh partai politik sebagai media penguatan ideologi partai dan *platform* partai politik; dan

f. Calon diutamakan dari kalangan akademisi, minimal Sarjana (telah menempuh jenjang studi strata I atau sederajat).

Sementara itu, seseorang dapat disebut sebagai kader (setelah menjadi anggota) partai politik, paling tidak memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Anggota yang telah mengikuti jenjang kaderisasi, ditetapkan sebagai kader, dan memiliki kewajiban mengikuti jenjang kaderisasi yang telah ditetapkan oleh partai;
- b. Setiap anggota partai politik yang memiliki nilai-nilai integritas, akuntabilitas dan moralitas dapat dipertimbangkan untuk menjadi kader partai politik;
- c. Setiap anggota partai politik yang telah menjadi anggota partai politik minimal 6 (enam) bulan, diwajibkan untuk mengikuti perkaderan sesuai dengan jenjang perkaderan yang ditetapkan oleh partai politik;
- d. Penentuan sebagai kader partai dilakukan oleh pengurus harian partai melalui rapat pengurus setelah yang bersangkutan mengikuti jenjang pengkaderan, setidaknya jenjang pengkaderan tingkat awal/pertama atau sesuai dengan kesepakatan partai yang dituangkan dalam AD-ART Partai; dan
- e. Memerhatikan ketentuan setidaknya lebih dari 30% perempuan dalam perekrutan sebagai kader sehingga ketentuan pencalonan yang setidaknya memperhatikan 30% perempuan dalam pencalonan anggota legislatif di semua tingkatan dapat dipenuhi oleh partai politik di setiap jenjang.

Pembahasan mengenai kaderisasi umumnya berkaitan dengan bagaimana partai politik akan melakukan “pembinaan” terhadap kader-kadernya, dengan mendorong lahirnya kader-kader yang memiliki kemampuan, baik kemampuan politik, organisasi, maupun kepemimpinan. Kaderisasi berhubungan dengan bagaimana organisasi partai politik menyiapkan sumber daya

manusia yang akan bekerja untuk partai, akan memimpin partai dan akan menjadi sumber rekrutmen politik dalam mengisi jabatan-jabatan politik. Untuk menempatkan wakil-wakilnya sebagai anggota legislatif yang akan duduk di DPR, DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, partai perlu melakukan cara yang transparan dan akuntabel dalam menjaring bakal calon anggota legislatif dan menyaring nama-mana untuk diusulkan sebagai calon anggota legislatif. Selama ini analisis yang muncul di berbagai daerah khususnya sehubungan dengan banyaknya kasus yang melanda para anggota dewan di legislatif. Karena partai politik sampai saat ini masih sangat pragmatis dalam menempatkan anggotanya untuk menduduki posisi-posisi politik, baik di lembaga legislatif maupun sebagai pejabat publik maka dalam alam proses rekrutmen.

Dengan menggunakan teori Pippa Norris, maka secara garis besar, dalam proses rekrutmen partai politik akan meliputi tahap sertifikasi, nominasi dan selanjutnya pemilihan. Sertifikasi adalah saat dimana setiap rekrutmen calon anggota legislatif dan calon pejabat publik harus memenuhi persyaratan-persyaratan formal yang biasanya tercantum dalam Undang-Undang. Terkait dengan hal tersebut, calon yang diusulkan partai politik hendaknya memenuhi kriteria yang dicantumkan oleh Undang-Undang dan kriteria lain yang bertumpu pada pemikiran untuk menghasilkan calon anggota legislatif maupun calon pejabat publik. Setelah itu proses nominasi, yaitu oleh bakal calon yang lolos secara administratif dengan menentukan nama nama bakal calon yang dapat lanjut pada konvensi internal partai berdasarkan urutan nilai. Selanjutnya adalah tahap pemilihan, pemilihan ini dilakukan secara demokratis dengan melibatkan secara langsung rakyat untuk menentukan bakal calon melalui konvensi yang diselenggarakan setiap partai politik. Dari konvensi inilah rakyat dapat menilai dan

menentukan kandidat yang tepat sebagai calon legislatif yang akan mewakilinya di DPR.

1. Edukasi Politik Responsif Gender sebagai Tujuan Partai Politik

Rasyidin dan Fidhia Aruni dalam penelitiannya mengutip Longwe dan Clarke berpendapat bahwa salah satu cara untuk meningkatkan pemberdayaan kaum perempuan dalam bidang apapun termasuk bidang politik, hendaknya ditingkatkan melalui faktor modal manusia, seperti pendidikan, kesehatan ekonomi dan lain sejenisnya. Karena jika sumber manusia memiliki kemampuan rendah, maka partisipasi mereka dalam politik dan pembangunanpun menjadi rendah.⁴⁷¹ Oleh karena itu, diperlukan suatu edukasi politik yang berperspektif gender untuk mewujudkan parlemen responsif gender yang berkualitas. Pembahasan mengenai edukasi politik yang responsif gender, akan dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

a. Calon Anggota Legislatif

Kebijakan legislasi yang bias gender nyatanya masih berlangsung di era reformasi, semangat demokratisasi yang menjadi landasan reformasi membawa angin segar bagi keterwakilan perempuan meskipun secara kuantitas menunjukkan peningkatan kuantitas kehadiran wakil rakyat perempuan, namun kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan belumlah menunjukkan semangat peningkatan kesetaraan gender yang serupa dengan peningkatan kuantitas anggota perempuan di lembaga DPR, beberapa Undang-undang masih dinilai bermasalah. Tidak hanya buruk secara kuantitas dalam mereperesentasikan perempuan dengan rendahnya jumlah anggota DPR perempuan di badan anggaran, secara kualitas peran perempuan dalam penganggaran pun dinilai buruk. Gagasan mengenai gender, telah searah dengan kebijakan pembangunan nasional dengan mewujudkan pemberdayaan

⁴⁷¹ Rasyidin & Fidhia Aruni, 2016, *“Gender dan Politik: Keterwakilan Wanita dalam Politik”*, Lhoksumawe: Unimal Press, hlm. 24.

perempuan, kesetaraan, dan keadilan gender di segala aspek kehidupan salah satunya adalah di bidang politik. Kaitannya dengan keterwakilan perempuan di partai politik secara aktif dalam pemilu, dimulai dari partai politik yang harus menciptakan pola rekrutmen dan seleksi yang *affirmative action*.

Kebijakan publik tidak ramah gender merupakan eksekusi yang muncul dari rendahnya keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan rakyat, rendahnya keterwakilan perempuan dan politik hukum yang menjadikan pemberdayaan perempuan sebagai arus utama pada akhirnya menurunkan responsivitas lembaga perwakilan akan isu gender menjadi sangat rendah, hal ini berakibat pada pembentukan kebijakan publik tidak mampu mengakomodir kepentingan perempuan.

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. Pembinaan, pelatihan dan pemberdayaan perempuan sebagai calon anggota legislatif sangat dibutuhkan sebelum mereka diikutkan dalam nominasi anggota pemilihan umum. Adanya usaha tersebut ditujukan untuk memberikan pembekalan bagi calon anggota legislatif perempuan untuk memiliki kemampuan sebagai legislator yang handal, bukan hanya modal tampang, materi, ataupun ketenaran. Melainkan karena memang mereka dapat masuk ke nominasi daftar calon anggota legislatif karena kualitasnya.

Selama ini perempuan selalu dianggap sebagai seseorang yang memiliki kepribadian yang kurang rasional, perasa, lemah, dan memiliki kekurangan dalam hal biologis. Sedangkan laki-laki memiliki kecenderungan kepribadian yang lebih unggul

dibandingkan dengan perempuan. Perempuan selalu dilekatkan dengan perannya sebagai ibu rumah tangga yang pada akhirnya hal tersebut memberikan dampak bagi perempuan dalam berbagai hal. Anggapan seperti itulah yang menjadikan sebagian besar perempuan akan berpikir berulang kali, ketika ia akan mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat yang duduk di parlemen menyuarakan hak-hak rakyat. Belum siapnya mental perempuan untuk mencalonkan dirinya perlu dicarikan solusi untuk mengurangi pemikiran tersebut. Dengan demikian perlu edukasi politik bagi perempuan calon anggota legislatif, bahwa melalui mereka dan peran merekalah hak-hak perempuan di luar sana yang tidak dapat di kursi parlemen untuk menentukan setiap kebijakan akan terpenuhi.

Edukasi politik mengenai parlemen yang responsif gender juga dapat diwujudkan dengan melakukan *empowering* bagi laki-laki yang duduk di parlemen. Maksud dari *empowering* laki-laki adalah, adanya perubahan pemahaman atau *mindset* laki-laki yang duduk di parlemen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat untuk selalu berkomitmen untuk memerhatikan perspektif gender dalam setiap memutuskan suatu kebijakan.

b. Pemilih dalam Pemilihan Umum/Masyarakat

Edukasi politik untuk pemilih/masyarakat penting untuk dilakukan. Dengan adanya edukasi politik berupa penyuluhan diharapkan mampu meningkatkan angka keterpilihan perempuan dalam pemilihan umum. Selama ini, para pemilih/masyarakat kurang mengetahui adanya calon kandidat perempuan dalam pemilihan umum.

Perempuan sebagai pemilih juga perlu ditanamkan pemikiran bahwa banyak sekali isu mengenai kesetaraan dan keadilan gender, yang mana topik ini dapat secara gamblang dan mudah dijangkau apabila ada keterwakilan perempuan dalam parlemen. Hal ini

dikarenakan sesama perempuan yang mampu merasakan kegelisahan perempuan lainnya. Kepercayaan yang harus dibangun oleh calon anggota legislatif dalam hal ini memiliki peran yang cukup penting. Kepercayaan masyarakat, yang dimaksud dalam hal ini adalah perempuan juga menjadi sesuatu hal yang dipertaruhkan. Hal tersebut berjalan linier dengan upaya untuk menetralkan pemikiran di Indonesia bahwa perempuan tidak dapat menjadi pemimpin atau memegang jabatan di parlemen merupakan hal yang harus dilakukan secara konsisten. Para perempuan yang duduk di parlemen, selain menjadi istri dan terampil dalam hal mengurus rumah tangga, ia juga memiliki kecerdasan untuk berkarier di luar urusan rumah tangganya. Perempuan telah memiliki kedudukan yang sejajar dengan laki-laki tanpa pengecualian sama sekali.

E. Relevansi Sistem Pemerintah, Parlemen, Partai Politik, dan Pemilu dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan

Keterlibatan perempuan dalam sistem politik Indonesia mengalami fluktuasi sekalipun dalam beberapa waktu terakhir terus menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu. Di periode DPR RI 2019 misalnya, jumlah perempuan yang menempati kursi DPR mencapai 120 orang atau 20,87 persen dari total 575 kursi di DPR. Jumlah ini meningkat dari periode sebelumnya, yaitu sebesar 17,32 persen.⁴⁷² Begitupula dalam tataran pemerintahan, kehadiran perempuan kian mewarnai kepemimpinan eksekutif baik level nasional, provinsi dan kabupaten di Indonesia.

Tidak hanya itu, politisi perempuan juga mewarnai komposisi menteri Kabinet Jokowi-Ma'ruf Amien. Dari 38 menteri dan kepala lembaga yang dikenalkan, ada lima perempuan yang ditunjuk Jokowi untuk memperkuat kabinetnya. Mereka yakni Sri Mulyani, Retno Marsudi, dan juga Siti

⁴⁷² <https://tirto.id/bagaimana-keterwakilan-perempuan-dan-anak-muda-di-dpr-2019-2024-ejw>. diakses pada 14 Agustus 2019 pukul 12:43 WIB.

Nurbaya Bakar. Selain itu, dua perempuan baru yang dikenalkan lainnya yakni Ida Fauziah dan juga I Gusti Ayu Bintang Darmawati.

Dalam konteks yang lebih global, Farida Jalalzai, dalam bukunya yang berjudul “Shattered, Cracked or Firmly Intact? Women and the Executive Glass Ceiling Worldwide (Oxford University Press, 2013)”, memaparkan bahwa dari 300 perempuan dunia telah menjalankan tugas-tugas eksekutif dan hanya 21 perempuan yang mampu menduduki posisi tertinggi. Kajian ini juga mengungkap hanya 16 perempuan yang bisa mencapai posisi kepresidenan. Dari angka ini masih banyak perempuan yang hanya menjadi bayang-bayang dari pemimpin laki-laki di sampingnya, atau ayahnya, atau saudara laki-lakinya, atau klan keluarganya.

Semakin meningkatnya kehadiran perempuan dalam perpolitikan Indonesia tentu merupakan kabar gembira. Namun begitu, realitas politik Indonesia tetap saja menunjukkan bahwa isu kesenjangan gender belum juga teratasi dengan baik. Hal tersebut setidaknya menandakan bahwa Representasi perempuan dalam politik sesungguhnya tidak boleh hanya terpaku pada persoalan kuantitas semata (red: “kuota perempuan”), tetapi harus juga merangsek dalam sistem politik dan sistem pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, membangun sistem partai politik dan sistem pemilu yang responsif gender merupakan entry point bagi keterwakilan perempuan dalam politik. Partai politik selain berperan sebagai mengontrol kekuasaan negara, juga menjadi institusi yang berperan penting dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik. Kondisi ini dikarenakan pengisian jabatan-jabatan politik di lembaga legislatif maupun pemerintahan didapat melalui kompetisi partai politik dalam pemilu. Begitu juga kehadiran perempuan dalam politik juga masih melalui partai politik. Peran penting partai politik dapat dilihat dari proses penjurangan, penyaringan, dan penetapan kandidat untuk jabatan politik ada di tangan partai. Oleh sebab itu, demi mewujudkan kesetaraan politik antara laki-laki dan perempuan, keterlibatan perempuan di dalam politik harus diperjuangkan.

Belum terbentuknya sistem kepartaian dan pemilu yang responsif gender juga akan berdampak terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Terlebih lagi dalam kontes Indonesia, jatuhnya pilihan sistem presidensil belum juga menunjukkan terbentuknya pemerintahan yang kuat lantaran dikombinasikan dengan sistem multi-partai yang ekstrim dengan basis sistem pemilu yang menganut proporsional terbuka.

Berkaitan dengan hal itu, Agus Riwanto menjelaskan bahwa inkompabilitas sistem pemerintahan dengan sistem partai yang dipilih telah menjadikan DPR sebagai lembaga yang *superbody* yang dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah. Akhirnya terjadi pertunjukan antara presiden dan DPR bertarik ulur dalam adu kekuatan.⁴⁷³ Dalam kaitannya dengan resposifitas gender, keadaan demikian tentu tidaklah menguntungkan jika tingkat keterwakilan perempuan di lembaga DPR masih rendah dan belum mencerminkan kehadiran secara substansial.

Dalam tataran ideal, sistem presidensial akan lebih kompatibel dengan sistem dwi-partai atau setidaknya multi-partai sederhana untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Terlebih lagi sistem dwi-partai atau sistem multi-partai dengan didukung oleh penerapan zipper system dan kebijakan kuota 30% dalam pencalonan cenderung lebih menguntungkan bagi perempuan. Sebab semakin sedikit partai yang masuk ke dalam parlemen akan memperkecil tingkat kompetisi perebutan kursi dalam pemilihan anggota legislatif. Sehingga semakin memberikan ruang bagi keterpilihan perempuan.

Harapan tersebut tidak mudah diwujudkan apabila masih ada pandangan kultural yang menempatkan perempuan hanya di wilayah domestik/privat, bukan di wilayah publik terlebih politik. Setidaknya ada tiga problematika yang harus diperhatikan berkaitan dengan sistem kepartaian, yaitu: Pertama, pengelolaan partai politik masih lebih banyak

⁴⁷³ Agus Riwanto, "Inkompatibilitas Asas Pengaturan Sistem Pemilu dengan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius quia Iustum*, No. 4 Vol 21 Oktober 2014, hlm. 512.

berdasarkan keputusan pengurus di bawah kepemimpinan yang patriarkis-sentralistik, oligarkhi, dan personalisti. Dampaknya, hanya sedikit politisi perempuan yang dalam kandidasi politik baik di legislatif maupun eksekutif. Praktisnya, sekalipun ada beberapa nama perempuan yang mewarnai kontestasi politik baik di daerah maupun di tingkat nasional, motif kehadiran mereka tidaklah berangkat dari penilaian obyektif, melainkan berangkat dari penilaian kolutif, seperti ikatan perkawinan atau ikatan darah dengan elit parpol.

Kedua, pragmatisme partai yang tampil sebagai alat memobilisasi dukungan dari warga masyarakat daripada sebagai sarana bagi warga negara memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Kegiatan partai lebih terfokus pada mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai, lembaga legislatif (DPR dan DPRD), dan eksekutif daripada upaya merumuskan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan tuntutan ideologi dan konstituen. Padahal dalam struktur masyarakat yang kental dengan nilai-nilai patriarkis, hanya sedikit dari politisi perempuan yang memiliki elektabilitas yang tinggi. Sistem ini mengesampingkan perempuan dari badan legislatif. Sindrom “kandidat yang paling diterima secara luas” juga mempengaruhi kemampuan perempuan untuk dipilih dalam jabatan legislatif karena mereka sering kali sangat kecil kemungkinannya terpilih sebagai kandidat dalam struktur partai yang didominasi laki-laki.⁴⁷⁴

Ketiga, derajat stabilitas aturan dan struktur partai di Indonesia masih lemah, Dalam kaitannya dengan sarana produksi kepemimpinan nasional dan lokal, partai politik hanya memainkan peran pencalonanan saja, sedangkan rekrutmen dan kaderisasi belum dilakukan secara sistimatis dan berkesinambungan. Hal ini, setidaknya terlihat dari diberlakukannya sistem suara terbanyak. Aturan ini menyebabkan banyak caleg perempuan yang “terjun bebas” (tidak lolos pemilu). Kalaupun, jumlah perempuan di DPR meningkat, lebih disebabkan penentuan nomor urut caleg yang terlanjur

⁴⁷⁴ IDEA, Desain Sistem Pemilu, hlm. 42.

didasarkan pada sistem zipper (di setiap tiga nomor urut ada satu nama caleg perempuan). Demikian halnya di dalam partai politik sendiri juga belum sensitif gender. Banyak partai tidak mau memberikan tindakan afirmasi bagi caleg perempuan. Bahkan, perempuan harus bersaing dengan laki-laki yang notabene jauh lebih dulu memasuki dunia politik dibandingkan perempuan.⁴⁷⁵



⁴⁷⁵ Luky Sandra Amalia, "Seminar Kajian Khusus Pemilu: Sistem Pemilu dan Kepartaian dalam Kerangka Sistem Presidensial" artikel diunduh dari <http://politik.lipi.go.id/en/events/729-seminar-kajian-khusus-pemilu-sistem-pemilu-dan-kepartaian-dalam-kerangka-sistem-presidensial.html>