



Perempuan dalam Parlemen: Tak Sekedar Soal Kuota

Adriana Sri Adhiati

Pemilihan umum di Indonesia saat ini sering dianggap sebagai 'pesta demokrasi' yang sebenarnya, peristiwa yang perlu dirayakan setelah tiga puluh tahun lebih selama masa kediktatoran pemilu dimanipulasi dan hasilnya selalu dapat ditebak. Pemilu 2009 sudah dekat dan hiruk pikuknya pun semakin terasa, dan pertanyaan yang muncul di benak banyak orang adalah: Akankah perempuan memenangkan lebih banyak kursi di dewan perwakilan dibandingkan dengan dua pemilu sebelumnya setelah jatuhnya Suharto?

Pada bulan Desember, kurang dari empat bulan sebelum pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD dan DPD, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan yang memandulkan sistem kuota yang diwajibkan bagi kandidat perempuan karena caleg dengan suara terbanyaklah yang akan terpilih terlepas dari jenis kelamin mereka.

Keputusan tersebut mengundang berbagai reaksi. Sementara ada partai yang menyambut baik dengan mengatakan bahwa keputusan itu menjunjung nilai-nilai demokrasi, kelompok perempuan merasa khawatir hal ini dapat merugikan posisi perempuan dalam proses politik.

KEPUTUSAN KONTROVERSIAL

Lima orang, termasuk seorang calon legislatif dari Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), dua kandidat dari Partai Demokrat dan seorang anggota masyarakat biasa, meminta Mahkamah Konstitusi untuk menguji keabsahan dua artikel dalam Undang-Undang nomor 10/2008 tentang Pemilu:

- Pasal 55 mengenai pencalonan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Artikel ini mengatur bahwa setidaknya satu dari tiga orang kandidat dalam daftar partai politik haruslah perempuan.
- Pasal 214 menetapkan bahwa daftar kandidat suatu partai harus didasarkan pada nomor urut yang ditentukan oleh partai yang bersangkutan.

Para penggugat khawatir UU Pemilu memberikan hak istimewa bagi caleg perempuan melalui sistem *zipper* (selang-seling), disebut demikian karena sistem ini mensyaratkan kandidat perempuan dan kandidat laki-laki diurutkan secara selang-seling dalam daftar partai untuk mencapai tujuan minimum satu perempuan dalam tiga kandidat. Mereka juga mempertanyakan peraturan yang memperbolehkan perlakuan khusus terhadap perempuan dengan adanya alokasi minimum 30 persen suara dalam daftar partai untuk perempuan terlepas dari kesetiaan

mereka terhadap partai yang bersangkutan atau pengalaman politik mereka (UU tersebut mengacu pada adanya persyaratan 30 persen di satu pihak dan ketentuan lain mengenai '1 diantara 3'). Mereka beragumen bahwa prinsip-prinsip demokrasi berarti memilih seharusnya memiliki kebebasan untuk memilih kandidat, terlepas dari jenis kelamin mereka.

Akankah perempuan memenangkan lebih banyak kursi di dewan perwakilan dibandingkan dengan dua pemilu sebelumnya setelah jatuhnya Suharto?

Pada bulan Desember, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mempertahankan Pasal 55, dengan menekankan kembali langkah positif mengenai peran perempuan dalam proses politik dan mendorong komitmen Indonesia terhadap hak-hak perempuan seperti yang tercantum dalam Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW). Namun, Mahkamah Konstitusi setuju dengan para penggugat bahwa Pasal 214 tidak konstitusional karena hal ini bertentangan dengan konstitusi (UUD) Indonesia yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, persamaan hak bagi semua orang dan hak akan kebebasan berorganisasi dan kebebasan mengemukakan pendapat.

Keputusan pengadilan tersebut berarti secara efektif para pemilih sekarang bebas untuk memilih kandidat sesuai dengan kehendak mereka masing-masing. Meskipun daftar partai masih tetap harus mengikutsertakan setidaknya seorang perempuan dalam setiap tiga orang kandidat, partai-partai tersebut tidak dapat menempatkan kandidat mereka sesuai urutan dengan harapan agar terdapat cukup banyak caleg perempuan yang terpilih.

Kelompok-kelompok perempuan melihat keputusan tersebut sebagai langkah mundur dalam perjuangan yang sedang mereka lakukan untuk mendapatkan posisi yang lebih seimbang di DPR. Memang benar bahwa perempuan Indonesia tidak memiliki cukup banyak sejarah perjuangan dibandingkan dengan perempuan di negara-negara di mana gerakan perempuan yang memperjuangkan hak pilih mereka memainkan peranan penting. Hal ini mungkin merupakan alasan mengapa, lebih dari setengah abad sejak Indonesia merdeka di tahun 1945, perempuan masih merupakan minoritas dalam dewan perwakilan negara ini. (Lihat Tabel 1)

Pemilihan langsung presiden dan wakil presiden pada tahun 2004 merupakan tonggak dalam kemajuan demokrasi Indonesia, namun pemilihan umum gagal memperbaiki tingkat keterwakilan perempuan di DPR meskipun peraturan 30 persen kuota untuk perempuan sudah diadopsi. Banyaknya partai pasca kepemimpinan Suharto juga tidak menghasilkan peningkatan dalam jumlah perempuan yang memenangkan kursi di DPR. (Lihat Tabel 2) Ada beberapa alasan kuat yang bahkan meragukan bahwa tahun 2009 ini perempuan akan memperoleh jumlah kursi sebanyak yang diperoleh pada tahun 2004.

SISTEM KUOTA

Sistem kuota secara universal diterima sebagai cara untuk mendapatkan perimbangan yang lebih adil antara bagian yang berbeda dari populasi dalam suatu pemilu. Ketika tujuan sudah tercapai secara umum (dengan partisipasi perempuan yang lebih sejati dan berkurangnya diskriminasi terhadap mereka), seharusnya sudah tidak ada lagi hak istimewa berdasarkan jenis kelamin. Berdasarkan hal itu, sistem kuota diperkenalkan di Indonesia sebagai langkah sementara yang berlaku hingga perempuan tidak lagi terpinggirkan dalam dunia politik.

Kelompok-kelompok perempuan melihat keputusan itu sebagai langkah mundur dalam perjuangan yang telah berlangsung lama untuk mendapatkan posisi yang lebih seimbang di DPR

Kelompok-kelompok perempuan sangat aktif dalam melakukan advokasi untuk memperkenalkan prinsip 'minoritas kritis' dari perwakilan 30 persen perempuan dalam undang-undang mengenai pemilu dan partai politik. Tak heran, kelompok inilah yang paling keras menyuarakan kekusaran mereka atas keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pasal 214 adalah inkonstitusional. Ini berarti keberhasilan seorang kandidat tidak lagi ditentukan oleh sistem nomor urut yang disusun oleh partai yang bersangkutan tapi lebih pada jumlah suara terbanyak yang dimenangkan oleh kandidat. Pada saat yang sama, Pasal 55 yang mengatur bahwa kandidat perempuan haruslah berjumlah sepertiga dari jumlah total tidak berubah. Menurut beberapa opini, sistem kuota tidak akan efektif kecuali kalau urutan partai dapat digunakan untuk mendongkrak kandidat perempuan, misalnya dengan menggunakan sistem *zipper*. Tanpa dukungan terhadap sistem kuota, jumlah perempuan dalam dewan perwakilan dapat berkurang jauh seiring dengan menurunnya kesempatan perempuan untuk dipilih. Hal ini menjelaskan pesimisme yang dirasakan oleh kelompok perempuan dan aktivis perempuan yang meliputi seluruh kancah politik.

PILIHAN UNTUK PEREMPUAN

Erna Ranik, yang maju sebagai kandidat DPD di Kalimantan Barat, berpendapat bahwa keputusan Mahkamah Agung memberi kandidat perempuan dua pilihan. Mereka yang menikmati dukungan infrastruktur yang kuat dan dikenal di daerahnya tidak harus berkecil

hati dengan keputusan tersebut. Tapi hanya sedikit kandidat perempuan yang percaya diri untuk bertarung dalam perebutan kursi apabila tidak memiliki jaringan dan dukungan politik yang kuat. Sebagai seorang calon DPD independen, Erna Ranik tidak terpengaruh dengan keputusan tersebut. Dengan pengalaman panjangnya sebagai seorang aktivis organisasi non pemerintah yang mengenal masyarakat dampingan secara pribadi dan sudah teruji komitmennya terhadap persoalan di masyarakat akar rumput, dia merasa akan dapat memenangkan cukup banyak jumlah suara untuk mendapatkan kursi di DPD.



Erna Ranik

Idealnya, katanya, posisi perempuan akan lebih kuat dengan diberlakukannya sistem *zipper* dalam dua periode pemilu lima tahunan saja. Dalam jangka waktu tenggang sepuluh tahun ini diperlukan program pendidikan politik secara nasional untuk perempuan, dan setelah itu tak akan diperlukan lagi tindakan afirmasi terhadap perempuan. Ini akan menciptakan situasi di mana perempuan menjadi lebih paham tentang politik dan aktif dan lebih siap untuk bertarung merebut kursi di dewan perwakilan. Tantangannya adalah memastikan bahwa waktu yang ada digunakan sebaik-baiknya.

Perempuan ragu-ragu untuk maju karena persepsi budaya bahwa 'tempat perempuan adalah di rumah, mengasuh anak-anak'

Salah satu contoh kegiatan perempuan dalam mengejar tujuan ini adalah pembentukan koalisi kelompok perempuan di Sumatera Utara yang disebut dengan HAPSARI (Himpunan Serikat Perempuan Indonesia) yang telah bekerja sejak 1990 untuk mendorong partisipasi perempuan yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan di tingkat desa. HAPSARI terdiri dari tujuh kelompok termasuk perempuan yang tinggal dalam komunitas nelayan dan petani. Pengalaman mereka menunjukkan bahwa perempuan ragu-ragu untuk maju, lebih memilih untuk tetap berada di belakang karena persepsi budaya bahwa 'tempat perempuan adalah di rumah, mengasuh anak-anak'. Dan ketika mereka berhasil diajak untuk bergerak di luar lingkungan rumah, mereka memilih apa yang mereka anggap sebagai pilihan yang aman.

Pada masa kediktatoran Suharto, pilihan teraman untuk perempuan adalah bergabung dengan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK). PKK kemudian berganti nama menjadi Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, yang juga masih menekankan peranan konvensional perempuan. Setelah Suharto berkuasa, perempuan yang bergabung dengan organisasi lain di luar yang telah disetujui rezim Orba di wilayah-wilayah di mana posisi Partai Komunis Indonesia (PKI) pernah cukup kuat akan dicap sebagai 'Gerwani'. Gerwani adalah organisasi perempuan yang berafiliasi dengan PKI pada masa sebelum Suharto berkuasa. Hal ini dapat menyebabkan seseorang dipenjara, atau bahkan lebih buruk.

Setelah jatuhnya Suharto, yang kemudian diikuti dengan datangnya era reformasi,

keadaan politik di Indonesia mengalami perubahan besar. HAPSARI bergabung dengan organisasi progresif lainnya, kebanyakan kelompok yang berbasis masyarakat di pedesaan, untuk mendirikan Partai Perserikatan Rakyat di tahun 2005. Mereka bermaksud untuk lebih menyemarakkan pesta demokrasi lima tahunan dengan berpartisipasi aktif, namun tujuan mereka belum tercapai. Partai itu gagal mendapatkan pengakuan resmi untuk lolos sebagai peserta pemilu tahun ini karena mereka tidak memenuhi syarat administratif minimum. Pantang menyerah, beberapa anggota partai ini mendaftarkan diri untuk maju dalam pemilihan umum sebagai calon dari partai lain.

Isu lain yang sering terlupakan adalah kekerasan yang dialami perempuan dalam konteks degradasi lingkungan

Pada November 2008, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Perempuan mengeluarkan laporan tahunannya yang menekankan adanya tidak kurang dari 27 undang-undang dan peraturan yang diskriminatif terhadap perempuan. Wakil ketua komisi, Ninik Rahayu, mengatakan bahwa undang-undang ini secara substansial membatasi ruang dan mobilitas perempuan, melalui, misalnya, pengaturan jam di mana perempuan tidak boleh terlihat sendirian di tempat umum, supaya mereka tidak dianggap sebagai pelacur. Hal ini dapat mengganggu perempuan yang berkampanye untuk diri sendiri sebagai kandidat dalam pemilu.

LEBIH DARI KUOTA BELAKA

Salah satu kritik terhadap sistem kuota adalah bahwa sistem ini dapat merongrong usaha perempuan dalam menunjukkan kemampuan mereka dan memenangkan pemilihan berdasarkan kualitas mereka. Kelompok

perempuan sangatlah paham dengan kritik ini. Seraya menerukan tekanan terhadap tindakan afirmatif, mereka juga menyadari bahwa seharusnya tidak ada ruang bagi hal-hal yang berbau hadiah: hanya perempuan dengan rekam kinerja yang teruji dan berdedikasi yang harus didukung untuk berkiprah.

Yuli Maheni, aktivis Serikat Pekerja Rumah Tangga yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga di Yogyakarta beranggapan bahwa tak banyak perubahan yang terjadi dalam posisi perempuan Indonesia dalam masyarakat selama hidupnya. Dia yakin bahwa hanya dengan kehadiran perempuan yang lebih besar dalam perwakilan nasional dan daerah maka pertanyaan mengenai hak-hak perempuan dapat ditanggapi dengan serius



Yuli Maheni



Khalisah Khalid

Namun Khalisah Khalid yang merupakan anggota Sarekat Hijau Indonesia serta beberapa aktivis lain memperingatkan bahwa berkampanye untuk tindakan afirmasi dalam keterwakilan politik dapat berakibat pada terabaikannya masalah-masalah lain yang dihadapi perempuan di berbagai bidang lain di negara ini. Ada sejumlah kelompok yang berfokus pada masalah kekerasan dalam rumah tangga dan masalah lainnya seperti diskriminasi yang sering dihadapi perempuan. Isu lain yang terlupakan adalah kekerasan

yang dialami perempuan dalam konteks degradasi lingkungan yang disebabkan oleh proyek-proyek pembangunan. Seringkali terjadi dampak proyek pembangunan terhadap perempuan menjadi luput dari perhatian apabila terlalu banyak perhatian ditujukan pada apakah sistem pemberian suara demokratis atau tidak. Ia juga menginginkan perhatian yang lebih besar pada subordinasi perempuan secara keseluruhan.

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan bahwa kursi di dewan perwakilan haruslah diberikan bagi kandidat yang memenangkan suara terbanyak dan bukan berdasarkan nomor urut mereka dalam daftar partai memang lebih demokratis namun akibatnya kandidat dapat saja terpilih hanya karena mereka adalah selebritis terkenal. Ini adalah saat ketika kehidupan nyata membuka jalan bagi fantasi dan kampanye politik berubah menjadi sinetron.

Setelah sekian tahun, usaha untuk memperbaiki tingkat partisipasi perempuan di dewan perwakilan belum berhasil. Pemilihan umum di bulan April tahun ini dapat menjadi suatu penanda sekaligus memberikan pelajaran mengenai cara terbaik untuk memastikan bahwa perempuan memperoleh tempat yang menjadi hak mereka dalam dewan perwakilan tingkat nasional dan daerah.

- Penulis adalah anggota dewan manajemen TAPOL dan bekerja untuk Down to Earth, Kampanye Internasional bagi Keadilan Ekologi di Indonesia.

Tabel 1: Keterwakilan Perempuan di Indonesia : Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

	Perempuan		Laki-laki	
	Total	%	Total	%
1950 – 5 (DPR Sementara)	9	3,8	236	96,2
1955 – 60	17	6,3	272	93,7
Konstituante: 1956 - 9	25	5,1	488	94,9
1971 – 7	36	7,8	460	92,2
1977 – 82	29	6,3	460	93,7
1982 – 7	39	8,5	460	91,5
1987 – 92	65	13,0	500	87,0
1992 – 7	65	12,5	500	87,5
1997 – 9	54	10,8	500	89,2
1999 – 2004	45	9,0	500	91,0
2004 – 2009	62	11,3	488	88,7

Sumber: Sekretariat DPR, 2001. Data diolah oleh Divisi Perempuan dan Pemilu, CETRO, 2002. Dikutip dari *Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Parawansa K.I, (tahun ?).

Tabel 2 : Perempuan di DPR setelah Pemilu 2004

No	Partai	Jumlah Kursi	%	Perempuan	%	Laki-Laki	%
1	Golkar	127	23,1	18	14	109	86
2	PDIP	109	19,8	12	11	98	89
3	PPP	58	10,5	3	5	55	95
4	Partai Demokrat	56	10,2	6	11	49	89
5	PAN	53	9,6	7	13	46	87
6	PKB	52	9,5	7	13	45	87
7	PKS	45	8,2	3	9	41	91
8	PBR	14	2,5	2	14	12	86
9	PDS	13	2,4	3	23	10	77
10	PBB	11	2,0	0	0	11	100
11	PDK	4	0,7	0	0	4	100
12	Partai Pelopor	3	0,5	1	33	2	67
13	PKPB	2	0,4	0	0	2	100
14	PKPI	1	0,2	0	0	1	100
15	PPDI	1	0,2	0	0	1	100
16	PNI Marhaenisme	1	0,2	0	0	1	100
		550	100	62	11	488	89

Sumber: Komisi Pemilu (2004)