

Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi

Laura Hardjaloka

Jl. Sawah Lio No. 15
Jembatan Lima – Jakarta Barat 11250,
Email: la_niell@yahoo.com

Naskah diterima: 10/04/2012 revisi: 03/05/2012 disetujui: 14/05/2012

Abstrak

Dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, “*Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*”, Pasal 28D ayat (3) yang bunyinya, “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”, seharusnya menjadi landasan untuk dijaminnya hak politik perempuan. Namun, seringkali parpol-lah yang mengabaikan urgensi keterwakilan perempuan ini. Selain ketentuan dalam UUD 1945, terdapat juga UU Pemilu, Pasal 7 dan Pasal 8 CEDAW serta Konvensi Hak-hak Politik Perempuan yang kesemuanya menyuarakan bahwa perempuan memiliki hak politik yang sama dengan laki-laki. Akan tetapi, urgensi akan keterwakilan perempuan di dunia politik terhambat dikarenakan stereotip negatif terhadap kemampuan perempuan.

Kata kunci: Hak Politik Perempuan, UUD 1945, UU Pemilu, CEDAW.

Abstract

In Article 28C paragraph (2) of the Constitution 1945, "Every person is entitled to advance himself in the fight for their rights to collectively build a community, nation and country"; Article 28D paragraph (3) which reads, "Every citizen is entitled to equal opportunities in government", should be the basis for guaranteed political rights of women. However, parties often overlook the urgency of this women's representation. In addition to the provisions of the 1945 Constitution, there is also Election Law, Article 7 and Article 8 of CEDAW and the Convention on the Political Rights of Women who all voiced that women have equal political rights with men. But will the urgency of women's representation in politics is hampered due to negative stereotypes of women's capabilities.

Keywords: *Women's Political Rights, Constitution 1945, Election Law, CEDAW.*

PENDAHULUAN

Upaya untuk memperkuat partisipasi politik perempuan di Indonesia harus ditempatkan di dalam konteks transisi yang tengah dialami bangsa Indonesia menuju ke sistem politik yang lebih demokratis. Inti demokrasi adalah upaya menjamin kesetaraan politik bagi seluruh warga, tak terkecuali kelompok marjinal dan kaum minoritas. Meskipun secara demografis mayoritas penduduk Indonesia adalah perempuan, mereka tak lebih dari mayoritas bisu- kelompok besar yang termarginalisasi secara politis, sosial, kultural dan ekonomis- yang hampir selalu absen pada proses-proses pengambilan keputusan. Sebagai contoh, representasi perempuan di DPR sempat mengalami penurunan dari 12% pada tahun 1992 menjadi 9,2% pada tahun 1999.¹ Keadaan ini mengakibatkan terjadinya pengesahan dan penerapan berbagai produk hukum (UU dan peraturan) dan penetapan prioritas program-program pembangunan di tingkat nasional dan lokal yang sama sekali tidak mencerminkan kesetaraan politik, keadilan sosial, maupun kepentingan kaum perempuan.

Dua isu penting yang dibahas pada Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Perempuan di Beijing, tahun 1995, adalah perlunya meningkatkan jumlah kaum perempuan di dunia politik serta memperkuat basis kekuatan

¹ Fransisca S.S.E. Seda, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Bukan Jumlah Semata", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 21.

mereka. Meningkatnya partisipasi politik perempuan baik di tingkat lokal maupun nasional akan berpengaruh pada karakter demokrasi Indonesia bagi seluruh warga negara. Memperkuat partisipasi politik, dan 'bukan semata jumlah' berarti menempuh upaya-upaya yang tak hanya terbatas pada meningkatkan jumlah perempuan di dunia politik, namun juga memperbaiki kinerja dan keberhasilan perempuan dalam berpolitik, mengkaji dampak yang ditimbulkan partisipasi mereka di dalam sistem politik, memonitor perkembangan agenda politik, dan memantau isu-isu yang muncul seiring dengan keterlibatan mereka di dalam sistem politik.

Keterlibatan perempuan dalam politik dari waktu ke waktu terus mengalami peningkatan meskipun pernah mengalami penurunan dari 1992 ke 1999, namun setelah itu terus mengalami peningkatan.² Salah satu indikatornya adalah tren peningkatan keterwakilan perempuan di legislatif terutama sejak pemilihan umum (Pemilu) 1999 hingga Pemilu terakhir pada 2009. Pada Pemilu 1999 (9,2%), Pemilu 2004 (11,8%), dan Pemilu 2009 (18%).³

Peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik, terutama dalam Pemilu tidak terjadi secara serta merta, namun karena perjuangan yang terus menerus untuk mewujudkan hak setiap orang untuk mencapai persamaan dan keadilan, salah satunya adalah dengan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakan dan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan.

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

² *Ibid.*

³ Ignatius Mulyono, "Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan", Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel RUU Pemilu-Peluang untuk Keterwakilan Perempuan, Dep. Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak DPP Partai Demokrat, Jakarta: Hotel Crown, 2 Februari 2010, h. 1.

Ketentuan UUD 1945 tersebut menjadi landasan yang kuat bagi semua golongan warga negara untuk bebas dari diskriminasi sistematis dan struktural dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk pada aspek politik khususnya bagi perempuan. Sehingga diharapkan dengan adanya ketentuan UUD 1945 serta undang-undang terkait pemilu dapat mengakomodasi norma-norma hukum yang bertujuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif. Keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia menjadi sebuah urgensi namun perlu diingat bahwa disamping keurgensian tersebut masih banyak hambatan perempuan untuk duduk di parlemen itu sendiri. Hal inilah yang menjadi latar belakang bagi penulis untuk menganalisis urgensi dan hambatan keterwakilan perempuan dalam wajah politik di Indonesia disamping juga perlu untuk menganalisis bagaimanakah pengaturan terhadap jaminan perlindungan hak-hak politik bagi perempuan dilihat dari UUD 1945, UU Pemilu, CEDAW, ICCPR, dan Konvensi Hak-hak Politik Perempuan, serta bagaimanakah implementasi hak politik perempuan secara *de jure* dan *de facto* dilihat dari keterwakilan perempuan dan kewajiban apakah dari negara untuk menyikapi hal tersebut.

Adapun metode penelitian ini adalah normatif-deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan karakteristik dari fenomena yang terdapat pada keterwakilan perempuan Indonesia dalam parlemen yang dikaitkan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan terkait yang melindungi hak politik perempuan serta implementasinya.

HAK POLITIK SEBAGAI BAGIAN DARI HAK ASASI MANUSIA

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak yang dimiliki setiap manusia baik laki-laki maupun perempuan. Hak asasi memberikan kekuatan moral untuk menjamin dan melindungi martabat manusia berdasarkan hukum, bukan atas dasar kehendak, keadaan, ataupun kecenderungan politik tertentu. Dokumen hak asasi manusia abad ke-20 yang paling terkenal adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia – DUHAM (*Universal Declaration of Human Rights – UDHR*), yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa pada tahun 1948. DUHAM menyatakan berbagai hak yang tidak boleh dicabut/dibatalkan dan tidak boleh dilanggar. Hak-hak tersebut berkaitan dengan lima bidang: sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan menjadi dasar yang mewajibkan setiap anggota masyarakat internasional untuk memenuhi kewajiban itu. Prinsip-prinsip DUHAM sudah

diundangkan dalam dua traktat utama hak asasi manusia: Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik – *the International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya– *the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (ICESCR). Baik keduanya merupakan suatu kesatuan hukum hak asasi manusia yang bersifat tidak dapat dicabut/dibatalkan (*inalienable*), universal, saling terkait satu sama lain (*interconnected*) dan tidak dapat dipisah-pisahkan (*indivisible*) dan tergantung satu sama lain (*interdependent*).

Universal

Prinsip universalitas berarti bahwa hak-hak tersebut dimiliki dan untuk dinikmati oleh semua manusia tanpa ada perbedaan apapun, seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, anutan politik dan lainnya, latar belakang bangsa dan sosial, harta benda, status kelahiran dan status-status lainnya. Dengan kata lain, hak asasi manusia adalah persamaan hak dan martabat semua manusia untuk dinikmati dimanapun dan selama harus dijalankan bagi setiap manusia dimanapun tanpa memandang perbedaan wilayah. Paling tidak, setiap pemerintah harus mentaati dan memberlakukan standar-standar hak asasi manusia yang telah diadopsi sebagai hukum internasional. Pemerintah tidak memiliki kewenangan memutuskan hak apa yang akan ditaati dan hak apa yang tidak akan ditaati. Dengan demikian, pendekatan selektif (*discretionary approach*) dalam memberlakukan hak asasi manusia dianggap sebagai kegagalan negara memenuhi kewajibannya.

Tidak dapat dicabut/dibatalkan

Hak tidak dapat dicabut/dibatalkan (*inalienable*); dengan kata lain, setiap orang memiliki hak karena dia adalah manusia. Hak tidak dapat dibeli, dijual, diwariskan, atau dinegosiasikan artinya tidak dapat dihadiahkan, dibatalkan atau dicabut. Hak asasi manusia sudah ada dan melekat pada setiap manusia tanpa memandang status dalam suatu sistem budaya, hukum atau politik dimana dia berada.

Tidak dapat dipisah-pisahkan, saling terkait dan saling tergantung

Prinsip tidak dapat dipisah-pisahkan (*indivisibility*) dan interdependensi hak asasi manusia berarti bahwa hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya saling terkait satu sama lain dan memiliki nilai kepentingan yang sama. Kesemuanya

membentuk suatu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan (*indivisible*) dan seseorang akan dapat hidup layak dan bermartabat hanya jika semua hak tersebut terjamin. Hal ini dimuat baik dalam hukum maupun kebijakan internasional. Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui bahwa hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya saling terkait dan tergantung satu sama lain. Pengakuan yang sama juga termuat dalam Deklarasi Hak atas Pembangunan (*Declaration on the Right to Development*, 1986) dan Deklarasi Wina 1993 (*The Vienna Declaration* 1993).⁴

Ciri-ciri intrinsik hak asasi manusia tersebut belum diadopsi ataupun terefleksi dalam pendekatan-pendekatan yang diambil pemerintah dan praktisi hak asasi manusia. Konstruksi hak asasi manusia, sama seperti prinsip-prinsip lainnya, dipengaruhi oleh kepentingan dan politik pada waktu itu. Walaupun traktat-traktat utama mengenai hak-hak dasar sudah ada, hak asasi manusia terbatas hanya dalam urusan pelanggaran politik dan sipil yang dilakukan negara atas rakyatnya. Akibatnya, konstruksi hak asasi manusia yang dominan telah memangkas prinsip-prinsip dasar universalitas, tidak dapat dicabut/dibatalkan dan tidak dapat dipisah-pisahkan.

CEDAW & HAK POLITIK PEREMPUAN

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

Kondisi-kondisi negatif tersebut tidaklah menjadi suatu penilaian pesimis bagi perempuan maupun laki-laki untuk berkiperah dalam dunia politik. Kenyataan membuktikan dimana pun seorang warga negara baik laki-laki dan perempuan

⁴ Paragraf 5 Deklarasi Wina dan Program Aksinya, 1993, yang mengakui ketidak terpisahkan dan interdependensi hak asasi manusia menyebutkan: "Semua hak asasi manusia bersifat universal, tidak dapat dipisah-pisahkan dan berkaitan satu dengan yang lainnya. Masyarakat internasional harus memperlakukan hak asasi manusia secara adil dan setara di seluruh dunia berdasarkan dasar pijakan dan penekanan yang sama. Dengan selalu mengingat adanya berbagai kekhususan di tingkat nasional maupun regional dengan berbagai latar belakang kebudayaan, keagamaan, dan kesejarahan, maka merupakan kewajiban negara, tanpa memandang sistem politik, ekonomi, dan budayanya, untuk mendorong dan melindungi semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar".

yang tidak mau berpolitik secara sadar atau tidak sadar menyerahkan nasibnya kepada orang lain. Karena mereka yang aktif dalam politiklah yang nantinya akan membuat keputusan dan mengatur kehidupan dari warga negara yang tidak mau berpolitik secara detail. Padahal keputusan-keputusan yang menyangkut harkat hidup orang banyak termasuk permasalahan-permasalahan perempuan dilakukan dalam lembaga eksekutif dan legislatif yang karir tersebut diraih melalui proses-proses politik.⁵

Dalam menanggulangi berbagai tindakan diskriminasi terhadap perempuan, masyarakat internasional seperti yang terwakili dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa bertekad untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di semua negara. Tekad ini antara lain dapat diketahui melalui DUHAM (1948). Dalam Mukadimah (DUHAM) Tahun 1948 dengan jelas dinyatakan bahwa hak dasar manusia antara laki-laki dan perempuan adalah sama. Pernyataan ini kemudian dipertegas dalam Pasal 1 Deklarasi tersebut, yang berbunyi:⁶ *“Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak yang sama. Mereka dianugerahi akal dan budi nurani dan hendaknya satu sama lain bergaul dalam semangat persaudaraan”*. Sementara di dalam Pasal 2 Deklarasi tersebut, menyebutkan: *“Setiap orang mempunyai hak atas semua hak dan kebebasan yang termaktub di dalam pernyataan ini, tanpa kekecualian macam apapun, seperti asal usul keturunan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendirian politik atau pendirian lainnya, kebangsaan atau asal usul sosial, hak milik, status kelahiran ataupun status lainnya”*.

Definisi Politik

Politik menurut Aristoteles adalah segala sesuatu yang sifatnya dapat merealisasikan kebaikan di tengah masyarakat.⁷ Ia meliputi semua urusan yang ada dalam masyarakat; sudut pandang ini meletakkan politik sebagai bagian dari moral atau akhlak. Dalam terminologi Arab, secara umum dipahami bahwa kata *siyasah* (politik) berasal dari bahasa *as saus* yang berarti *ar riasah* (kepengurusan). Jika dikatakan *saasa al amra* berarti *qaama bihi* (menangani urusan). Syarat bahwa seseorang berpolitik dalam konteks ini adalah ia melakukan sesuatu yang membawa keuntungan bagi sekumpulan orang.⁸

⁵ Harmona Daulay, *Perempuan dalam Kemelut Jender*, Medan: USU Press, 2007, h. 40.

⁶ Anshari Thayib, dkk, *Hak Asasi Manusia dan Pluralisme Agama*, Surabaya: Pusat Kajian Strategis dan Kebijakan (PKSK), 1997, h. 238.

⁷ Cahyadi Takariawan, *Fikih Politik Kaum Perempuan*, Yogyakarta: Tiga Lentera Utama, 2002, h. 48.

⁸ *Ibid*, h. 49.

Menurut Iswara, politik adalah “perjuangan untuk memperoleh kekuasaan” atau teknik menjalankan kekuasaan-kekuasaan” atau “masalah-masalah pelaksanaan dan pengawasan kekuasaan,” atau “pembentukan dan penggunaan kekuasaan.”⁹ Dalam hal ini hakekat dari politik adalah kekuasaan dan dengan begitu proses politik merupakan serentetan peristiwa yang hubungannya satu sama lain didasari atas kekuasaan.

Banna menyebutkan politik adalah hal memikirkan persoalan-persoalan internal maupun eksternal umat. Sisi internal adalah mengurus persoalan pemerintahan, menjelaskan fungsi-fungsinya, merinci kewajiban dan hak-haknya, melakukan pengawasan terhadap para penguasa untuk kemudian dipatuhi jika mereka melakukan kebaikan dan dikritisi jika mereka melakukan kekeliruan.¹⁰

Perbedaan-perbedaan definisi di atas oleh Budiardjo dikatakan sebagai akibat pandangan sarjana dalam menepi politik dari satu aspek atau unsur dari politik saja. Menurutnya konsep-konsep pokok dari politik seperti yang di kemukakan oleh para ahli di atas sebenarnya terdiri dari konsep negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijaksanaan, dan pembagian atau alokasi.¹¹

Hak Politik Perempuan

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

Hak-hak politik dan hukum perempuan selama ini masih semu, artinya terus-menerus berada di bawah kekuasaan laki-laki dalam masyarakat Indonesia yang menganut paham patriarkhat. Kondisi ini tercipta karena kebanyakan masyarakat memandang perempuan lebih “hina” dan karenanya harus tunduk kepada laki-laki. Pandangan seperti itu sudah menjadi “hukum alam” yang sulit untuk diformat ulang.

Kebijakan-kebijakan politik harus pula dilihat dari perspektif gender. Kalau di dalam praktiknya partai politik menjadi hambatan budaya yang luar biasa terhadap

⁹ F. Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Bina Cipta, 1982, h. 42.

¹⁰ Hassan Al Banna, *Risalah Pergerakan Ikhwanul Muslimin*, Solo: Era Intermedia, 2002, h. 127.

¹¹ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, h. 7.

peran formal politik perempuan, maka perlu adanya kuota bagi perempuan di setiap partai politik. Ada anggapan bahwa cukup hanya ada satu partai perempuan yang dapat mewakili aspirasi perempuan Indonesia. Hal ini sangat tidak arif dan salah besar. Hak politik perempuan pada dasarnya adalah hak asasi manusia, dan hak asasi manusia merupakan esensi dari kerangka demokrasi. Sehingga melibatkan perempuan dan laki-laki di dalam proses pengambilan keputusan menjadi syarat mutlak dalam demokrasi. Dalam teori ini sesungguhnya tidak lagi ada dikotomi perempuan - pria. Tapi pada kenyataannya hak perempuan masih dipolitisir dan di mobilisasi atas nama demokrasi.

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

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

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

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

Kesetaran Substantif: Model Kesetaraan Hak Politik Antara Perempuan dan Laki-laki Berdasarkan CEDAW

Ada beberapa model pendekatan kesetaraan, namun hanya satu model yang dianut oleh CEDAW khususnya dalam hal kesetaraan hak politik bagi perempuan.¹²

1. Pendekatan Tradisional

Tujuan utamanya adalah menghindarkan adanya perlakuan berbeda terhadap orang-orang dalam situasi yang sama. Perlakuan yang berbeda itu dianggap sebagai suatu masalah tersendiri, terutama karena memperlakukan anggota suatu kelompok yang sama secara berbeda-beda; bukan melindungi orang-orang dalam kelompok yang sama atas keuntungan atau kerugian yang timbul dengan cara yang tidak semestinya. Secara logika, pembedaan perlakuan di hadapan hukum dibolehkan bagi mereka yang tidak “sama” atau mereka yang berada dalam situasi yang berbeda. Tantangan utama dalam operasionalisasi pendekatan ini adalah penentuan apakah suatu kelompok itu “sama” atau “berbeda.” Identifikasi perbedaan di dalam suatu kelompok; bukan perbedaan asal muasal, dasar dan akibat dari perbedaan-perbedaan tersebut, dianggap sebagai hal utama dalam implementasi persamaan. Jika “perbedaan” diakui atau diterima, maka perbedaan perlakuan akan diberikan. Sebaliknya, bila perbedaan tidak terlihat, maka perbedaan perlakuan tidak boleh dilakukan.¹³

Berdasarkan pada pemahaman tradisional tersebut terdapat dua pendekatan yang biasa diterapkan dalam kesetaraan jender. Pendekatan pertama menafikan perbedaan jender antara laki-laki dan perempuan dan memperlakukan mereka ‘sama’; yang kedua menerima perbedaan tersebut dan memperkuatnya dengan pemberian perlakuan yang berbeda-beda. Berkaitan dengan kesetaraan perempuan, kedua praktek yang dominan ini disebut model kesetaraan ‘formal’ dan ‘proteksionis’. Di samping itu, terdapat pendekatan ketiga, yaitu yang berfokus pada asumsi-asumsi di balik pembedaan tersebut serta dampaknya terhadap perempuan, yang membantu mengidentifikasi dan mengoreksi ketidakberuntungan. Pendekatan ini disebut pendekatan

¹² UNIFEM, *Restoring Rights to Women*, New Delhi: UNIFEM, 2004, h. 23-27.

¹³ Martha Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Delhi: Kali, 2000, h. 234.

'korektif' atau model kesetaraan substantif dan merupakan pendekatan yang diadopsi oleh CEDAW.¹⁴

Pendekatan formal atau pendekatan kesamaan (*sameness*) memperlakukan perempuan sama dengan laki-laki. Pendekatan ini percaya bahwa setiap pengakuan atas perbedaan gender dalam hukum berarti pengakuan terhadap adanya stereotip negatif yang dilekatkan kepada perempuan yang memperkuat posisi subordinasi mereka terhadap laki-laki. Tujuan utama yang ingin dicapai adalah "perlakuan yang sama"; bukan persamaan hasil. Karena perempuan dan laki-laki dianggap sama, legislasi yang memperlakukan perempuan berbeda dianggap melanggar prinsip kesetaraan. Dengan demikian, hukum harus netral gender dan aturan harus didasarkan pada "satu standar." Namun, pendekatan ini memiliki kekurangan karena tidak mempertimbangkan perbedaan biologis dan perbedaan gender serta ketidakberuntungan atau kerugian yang diderita perempuan dalam jangka panjang.¹⁵ Dengan tujuan memperlakukan laki-laki dan perempuan secara sama, pendekatan ini menyuburkan "buta gender – gender blindness" yang akan memperkuat standar dominan yang hanya didasarkan pada pengalaman dan kepentingan laki-laki. Keunggulan laki-laki dalam pembuatan hukum dan ideologi gender berperan secara berbarengan dalam pembentukan dan pelestarian standar laki-laki. Akibatnya, akan muncul beban tambahan bagi perempuan, yaitu keharusan untuk memenuhi standar laki-laki. Padahal dalam kenyataannya, perempuan memiliki realitas sosial dan ekonomi yang tidak sama dengan laki-laki. Karena tidak diuntungkan oleh adanya peran, tanggungjawab, dan sumber daya gender, maka hanya sedikit saja perempuan yang akan dapat mencapai standar laki-laki.

2. Pendekatan Proteksionis

Pendekatan ini menganggap perempuan sebagai kelompok yang berbeda dengan laki-laki berdasarkan asumsi sosial yang menganggap perempuan sebagai lemah, subordinat dan memerlukan perlindungan. Perbedaan perlakuan dalam pendekatan ini didasarkan pada asumsi seperti itu. Pendekatan ini tidak berfokus pada hal-hal eksternal, struktural atau sistemik yang menyebabkan terjadinya subordinasi perempuan. Karenanya, dalam melakukan koreksi, pendekatan ini mendukung nilai-nilai gender negatif yang dilekatkan pada

¹⁴ Ratna Kapur dan Brenda Cossman, *Subversive Sites: Feminist Engagements with Law in India*, New Delhi: Sage Publications, 1996, h. 175-177.

¹⁵ Perbedaan gender merupakan perbedaan yang diciptakan secara sosial antara laki-laki dan perempuan didukung oleh ideologi dan dilanjutkan oleh proses-proses sosial. Perbedaan gender berbeda dengan perbedaan jenis kelamin, yang bersifat biologis.

perempuan. Inilah yang disebut 'proteksionis' karena menganggap subordinasi perempuan sebagai hal yang alami, inheren, dan tidak dapat dirubah; bukan menentang asumsi-asumsi tentang perempuan yang sudah dianggap lazim.

3. Pendekatan Substantif atau Korektif

Pendekatan ini mengakui perbedaan antara laki-laki dan perempuan, tetapi bukan dalam arti menerima perbedaan sebagai sesuatu yang 'sudah dari sananya'. Sebaliknya, pendekatan ini meneliti asumsi-asumsi di balik perbedaan-perbedaan tersebut dalam usahanya menganalisa dan menilai ketidakberuntungan yang timbul. Pendekatan ini berusaha mengembangkan 'perlakuan yang berbeda' atau respon yang membongkar ketidakberuntungan tersebut. Pendekatan substantif berusaha menghapus diskriminasi yang diderita oleh kelompok-kelompok yang tidak beruntung pada tingkat individu, kelembagaan, dan sistem, melalui tindakan-tindakan korektif dan positif. Perhatian utamanya adalah memastikan agar hukum melakukan koreksi atas ketidakseimbangan yang ada dan memberi pengaruh pada hasilnya dengan memastikan adanya persamaan kesempatan, akses, dan manfaat bagi perempuan. Untuk itu, pendekatan ini berusaha merubah paradigma dari 'perlakuan yang sama' menjadi "persamaan hasil." (*equality of outcomes*)

Respon 'proteksionis' berbeda dengan 'korektif' walaupun keduanya dapat menghasilkan ketentuan-ketentuan khusus bagi perempuan. Proteksionis cenderung tidak melibatkan perempuan dalam wilayah-wilayah yang 'tidak aman' atau 'tidak cocok' bagi perempuan. Sebaliknya, pendekatan substantif memfasilitasi kesetaraan dalam kesempatan dengan cara memperkuat kemampuan perempuan dalam memperluas pilihan mereka di wilayah non-tradisional, dan dengan memberlakukan langkah-langkah khusus untuk mengatasi kekurangan-kekurangan yang mungkin mereka hadapi. Respon proteksionis adalah memindahkan perempuan itu dari pekerjaan tersebut karena dianggap berbahaya bagi perempuan. Pendekatan formal tidak akan mepedulikan kemungkinan adanya bahaya khusus bagi perempuan dan membolehkan perempuan bekerja di tempat tersebut dengan resiko ditanggung sendiri. Pendekatan korektif akan mempelajari resiko - khusus atau umum, dan menerapkan langkah-langkah pengamanan khusus untuk melindungi perempuan dan dengan demikian memastikan kesempatan kerja yang sama bagi laki-laki dan perempuan.

CEDAW mengadopsi model kesetaraan substantif. Tujuan kesetaraan menurut CEDAW adalah menghasilkan keluaran untuk memastikan persamaan kesempatan (hukum, kebijakan, program), kesetaraan dalam akses, dan kesetaraan dalam memperoleh manfaat nyata/riil. Konvensi mewajibkan setiap negara untuk memastikan dicapainya persamaan dalam hasil (*equality of outcomes*), dan dengan demikian, memberikan kewajiban kepada negara untuk menunjukkan adanya capaian, atau hasil nyata yang dinikmati. Dengan kata lain, Konvensi lebih memperhatikan kesetaraan. Perbedaan gender merupakan perbedaan yang diciptakan secara sosial antara laki-laki dan perempuan didukung oleh ideologi dan dilanjutkan oleh proses-proses sosial. Perbedaan gender berbeda dengan perbedaan jenis kelamin, yang bersifat biologis. nyata yang dinikmati. Dengan kata lain, Konvensi lebih memperhatikan kesetaraan dalam akses dan kesetaraan manfaat, ketimbang kesetaraan perlakuan.

Non-Diskriminatif Terhadap Hak Politik Perempuan

Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) melarang perbedaan berdasarkan ras, warna, jenis kelamin, dan bahasa sebagai jaminan atas hak individu. Perbedaan dalam pemberian hak atas dasar yang manapun merupakan tindakan diskriminatif dan bukan perlakuan berbeda yang memfasilitasi kesetaraan pengakuan, penikmatan, dan penerapan hak yang sama bagi semua. CEDAW memberikan arti yang lebih komprehensif tentang diskriminasi pada Pasal 1. Dalam hal non-diskriminasi ini akan penulis kerucutkan ke dalam hal hak politik perempuan seperti hak untuk memilih dan dipilih, hak untuk mencalonkan diri, dan sebagainya.¹⁶

Diskriminasi dapat bersifat historis, atau terjadi pada saat ini, dan saling terkait satu sama lain (*cross-cutting*). Diskriminasi historis artinya bila suatu kelompok menderita karena pengaruh diskriminasi di masa lalu, atau bila perlakuan diskriminatif semakin menekan suatu kelompok yang secara historis mengalami penindasan institusional dan sistemik. Dengan jelas CEDAW menentukan bahwa sasaran diskriminasi itu terlepas dari tempat dimana itu terjadi atau asalnya. Untuk menjamin keluasan bidang yang dicakup CEDAW, Pasal 1 memperluas pelaksanaannya ke “setiap bidang lainnya.” Bidang yang dicakup CEDAW termasuk diskriminasi *de jure* seperti kedudukan legal atau formal perempuan. CEDAW juga mencakup diskriminasi *de facto* meliputi praktek-praktek informal yang tidak

¹⁶ UNIFEM, *op.cit.*, h. 27 dan 32.

diberi sanksi hukum tetapi mengatur hak dan kebebasan perempuan. Dalam hal hak politik perempuan, asas non diskriminatif ini berlaku pada perempuan bebas untuk memilih atau dipilih dalam suatu pemilihan umum tanpa adanya paksaan dari pihak luar yang dapat mempengaruhi dirinya dalam melakukan pemilihan atau dipilih dalam pemilihan. Hal ini juga berlaku ketika perempuan ingin mencalonkan ke jabatan-jabatan tertentu baik di tingkat nasional maupun internasional, penerapan asas ini seharusnya dapat dilaksanakan mengingat laki-laki dan perempuan memiliki kemampuan yang sama, namun perbedaan stereotip masyarakat yang negatif terhadap perempuanlah yang mengakibatkan perempuan dipandang

Kewajiban Negara Melindungi Hak Politik Perempuan Berdasarkan CEDAW

Kewajiban negara tidak boleh dipandang hanya sebagai satu elemen dari traktat tetapi merupakan konsep penting dan integral dari kerangka kesetaraan dan non-diskriminasi yang dikandung dalam Konvensi. Di samping sebagai pendukung konstruksi kesetaraan dan non-diskriminasi terhadap perempuan, kewajiban negara menggunakan definisi kesetaraan dan non-diskriminasi terhadap perempuan dalam menentukan cakupan pelaksanaannya. Kaitan antara kewajiban negara, kesetaraan, dan non-diskriminasi memiliki sifat interaktif, ketiganya merupakan perpaduan yang membangun pendekatan mengenai hak asasi perempuan khususnya hak politik bagi perempuan.

1. Kewajiban Menyediakan Perangkat dan Kewajiban Mendapat Hasil Nyata

Dalam kewajiban negara ini, maka sudah seharusnya negara memberikan akses seluas-luasnya bagi perempuan untuk mengikuti proses pemilihan umum melalui hukum dan kebijakan. Setelah negara memberikan perangkat untuk memberikan akses seluas-luasnya terhadap perempuan dalam politik, berdasarkan hukum formal atau *de jure*, perempuan memiliki hak untuk memilih. Karena pada kenyataan di lapangan atau situasi *de facto* mungkin sangat berbeda jika perempuan tidak dapat melaksanakan hak itu secara efektif, yaitu yang didasarkan atas pengetahuan dan pertimbangan yang bebas. Sekurang-kurangnya diperlukan informasi pendaftaran pemilih perempuan, nama calon, partai politik, dan aspek-aspek sejenis yang menentukan pelaksanaan hak pilih.¹⁷ Pasal 4 menyatakan bahwa “*kewajiban hasil nyata*” itu dengan memberikan tekanan pada perlunya tindakan afirmasi

¹⁷ *Ibid.*

untuk mencapai kesetaraan *de facto* atau kesetaraan substantif. Dengan kata lain, Konvensi lebih menekankan pada kesetaraan dalam akses dan manfaat dibandingkan perlakuan yang sama.

2. Penghormatan, Pemenuhan dan Perlindungan

Perwujudan penuh hak asasi manusia menghendaki bahwa negara mengemban tiga tingkat tanggung jawab, yaitu: penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak dan kebebasan. Masing-masing tingkat saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Penghormatan memerlukan peneguhan melalui pelaksanaan standar normatif yang mengakui hak asasi perempuan. Ini merupakan syarat awal bagi penikmatan hak dan kebebasan, dengan menciptakan lingkungan, termasuk kerangka kelembagaan, yang memungkinkan pemenuhan standar normatif tersebut. Terakhir, diperlukan mekanisme yang dapat diterapkan yang secara efektif melindungi standar-standar tersebut dari ancaman pelanggaran terhadap hak politik perempuan.

3. Tindakan Afirmasi

Tindakan afirmasi merupakan sarana/cara yang dapat dan harus digunakan untuk mengatasi masalah ketidakberuntungan perempuan.¹⁸ Kebijakan afirmasi (*affirmative action*) terhadap perempuan dalam bidang politik setelah berlakunya perubahan UUD 1945 dimulai dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Peningkatan keterwakilan perempuan berusaha dilakukan dengan cara memberikan ketentuan agar partai politik peserta Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di dalam mengajukan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹⁹ Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD menyatakan: "*Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.*"

Dari waktu ke waktu, *affirmative action* terhadap perempuan dalam bidang politik semakin disempurnakan. Hal itu dapat ditelaah ketika DPR menyusun UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kini

¹⁸ Mulyono, *op.cit.*, h. 2-4.

¹⁹ The European Court of Justice has Ruled in Favour of Job Preferences for Women, "The Women's Watch", *International Women's Rights Action Watch*, Volume 11, Issue 2, December 1997, h. 6.

menjadi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.

UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (kini UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu) mengatur agar komposisi penyelenggara Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%. Pasal 6 ayat (5) UU tersebut menyatakan bahwa: *“Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)”*. Pada kelembagaan partai politikpun, tindakan afirmatif dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat. UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik, pada Pasal 2 menyatakan: *“Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan”*. Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa: *“Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris”*.

Tidak cukup pada pendirian partai politik, tindakan afirmatif juga dilakukan pada semua tingkatan kepengurusan dari pusat hingga kabupaten/kota. Mengenai pelaksanaan dan teknisnya, diserahkan aturan masing-masing partai politik. Ketentuan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik: *“Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh persen) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing”*.

Tindakan afirmatif terhadap perempuan pada partai politik, tidak berhenti pada pendirian dan kepengurusan saja. Partai politik baru dapat mengikuti Pemilu jika telah menerapkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusannya di tingkat pusat. Penegasan tersebut diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada Pasal 8 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa: *“Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan*

sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat”.

Pengaturan yang lebih penting dalam rangka *affirmative action* agar perempuan dapat semakin berkiprah di lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai daftar bakal paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Pasal 53 UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 menyatakan: “*Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan*”. Sementara, ketentuan pada Pasal 52 mengatur mengenai daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh partai politik peserta Pemilu. Dengan demikian, *affirmative action* keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dilakukan tidak hanya untuk DPR, tetapi berlaku pula untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota.

Ketentuan lebih maju lagi dalam *affirmative action* adalah adanya penerapan *zipper system*. Sistem tersebut mengatur bahwa setiap 3 (tiga) bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan. Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan: “*Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon*”. Pada ayat (1) mengatur bahwa nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. Contoh dari penerapan *zipper system* tersebut, jika suatu partai politik menetapkan bakal calon nomor urut 1 hingga 3, maka salah satu diantaranya harus seorang bakal calon perempuan. Seorang perempuan harus diletakan pada nomor urut 1,2, atau 3 dan tidak di bawah nomor urut tersebut. Demikian selanjutnya, dari nomor urut 4 hingga 7, misalnya, maka seorang perempuan harus diletakan di antara nomor urut 4 hingga 6. Lalu, sebagai salah satu penekanan lebih lanjut agar partai politik melaksanakan *affirmative action* terhadap bakal calon anggota legislatif tersebut, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diberi wewenang untuk memberitahukannya kepada publik. Pada Pasal 66 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 dinyatakan: “*KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional*”.

URGENSI VS. HAMBATAN

Lebih dari seratus tahun setelah perempuan memperoleh hak suara di Selandia Baru, negara pertama yang mengakui hak politik perempuan, masalah partisipasi politik perempuan selalu menempati agenda internasional, nasional hingga daerah²⁰ Perempuan harus memperjuangkan dengan keras hak sipil, politik, sosial, ekonomi dan budaya. Mayoritas masyarakat selalu menempatkan perempuan sebagai warga kelas dua, bahkan cenderung tidak memiliki status dalam masyarakat. Seperti yang ditulis oleh Virginia Woolf dalam *A Room of One's Own*, tentang kesadaran adanya pemisahan dunia publik dan domestik bagi perempuan. Perempuan tidak memiliki akses ke dalam dunia publik, sementara di lingkup domestik perempuan juga tidak memiliki kekuasaan memutuskan atau hak atas milik.²¹ Hal ini tercermin dalam sistem tradisional yang diwakili oleh institusi dominan, mulai dari pendidikan, keluarga dan masyarakat secara keseluruhan yang sangat patriarki sehingga membatasi dan mengeluarkan perempuan dari segala aspek kegiatan publik. Melalui institusi-institusi tersebut keluar kebijakan-kebijakan bagi semua warga termasuk perempuan. Tentu saja kebijakan-kebijakan tersebut sangat bias laki-laki karena yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan semata-mata hanya laki-laki, yang diandaikan sebagai kepala keluarga yang berarti adalah representasi keluarga, meskipun hal itu berkaitan dengan aspek kehidupan perempuan. Melalui kebijakan yang maskulin inilah dominasi laki-laki menjadi semakin sah.

Dominasi tersebut seringkali dibungkus dengan nilai-nilai sosial, perangkat hukum, pertimbangan kesehatan, bahkan dengan simbol-simbol agama dan budaya. Institusi struktural kekuasaan yang paling tinggi adalah negara, yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dan berpengaruh terhadap kehidupan perempuan. Hal inilah yang juga terjadi di Indonesia dan meskipun pemerintah Indonesia sudah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) tetapi pemerintah Indonesia belum melaksanakan dengan maksimal yang dikarenakan negara juga merupakan pihak yang ikut melestarikan budaya patriarki dengan produk peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan belum memberikan keuntungan bagi perempuan. Sehingga perlu adanya gerakan untuk mendesak keadilan dan kesetaraan bagi perempuan di segala bidang. Disinilah pentingnya partisipasi perempuan dalam

²⁰ Azza Karam, *Pendahuluan: Jender dan Demokrasi – Mengapa?*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan International IDEA, 1999, h. 5-6.

²¹ *Ibid.*

politik karena yang sungguh-sungguh memahami dan mengerti persoalan dan kondisi perempuan adalah perempuan itu sendiri. Dengan masuknya perempuan dalam ranah politik [publik] diharapkan dapat memberikan pengaruh terhadap produk-produk kebijakan yang dihasilkan, khususnya yang berkaitan langsung dengan kehidupan perempuan. Apalagi pemerintah Indonesia telah meratifikasi konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan, yaitu Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan. Artinya, pemerintah Indonesia wajib untuk melaksanakan setiap bagian dan pasal konvensi tersebut secara maksimal. Karena pada dasarnya hak politik perempuan dalam arti luas adalah bagian integral dan tidak dapat dipisahkan dari hak asasi manusia, dan sebaliknya, hak asasi manusia merupakan aspek fundamental dari berbagai kerangka kerja demokratis.²²

Urgensi akan keterwakilan perempuan di dunia politik Indonesia banyak sekali terhambat oleh banyak faktor. Sistem politik dan partai-partai politik di Indonesia tidak peka terhadap isu gender. Akibatnya, kaum perempuan berikutan isu-isu yang menyangkut diri mereka sangat disepelekan. Faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap sistem politik ialah adanya persepsi yang menganggap perempuan hanya pantas menjadi ibu rumah tangga, bukan warga masyarakat, apalagi aktor politik.²³ Pemikiran seperti itu jelas sangat membatasi peluang perempuan untuk berperan aktif di panggung politik. Kinerja parpol di Indonesia pun dianggap sebagai salah satu kendala terbesar terhadap peran serta perempuan. Banyak peserta lokakarya yakin bahwa penunjukan dan pengangkatan tokoh perempuan di dalam tubuh parpol kerap dihambat. Struktur politik Indonesia dibangun di atas jaringan yang sangat eksklusif, yang didominasi oleh kaum lelaki. Kepemimpinan dalam struktur politik pun didominasi oleh laki-laki. Di samping itu, kurangnya transparansi dalam pemilihan pemimpin partai sangat membatasi peluang kaum perempuan dalam upaya mereka memosisikan diri sebagai kandidat yang pantas. Selain itu kurangnya loyalitas pribadi, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sebagai kumpulan penyakit yang menggerogoti sistem politik saat ini. Keengganan parpol untuk memasukkan agenda perempuan juga disebut sebagai salah satu kendala besar.

Kurangnya peran serta perempuan dalam politik, terutama di lembaga-lembaga politik, secara tak langsung berhubungan dengan faktor-faktor ideologis dan psikologis yang fundamental. Sehingga kaum perempuan yang aktif bergerak di

²² *Ibid.*

²³ J.I. Suryakusuma, *State Ibuism: The Social Construction of Womanhood in New Order Indonesia*, *Thesis Magister of Arts*, Hague: Institute of Social Studies (ISS), 1988, h. 98.

lembaga politik pun enggan memegang peran sebagai pimpinan, karena mereka memandang parpol sebagai arena yang dikuasai laki-laki. Sidang-sidang partai yang sarat konflik dan sesekali diwarnai kekerasan fisik, serta pergulatan tanpa henti untuk memperebutkan kedudukan dan kekuasaan merupakan beberapa hal yang menciutkan nyali mereka. Mereka lebih suka menjauhkan diri dari politik kotor seperti itu. Kurangnya sistem pendukung dan basis dukungan bagi kaum dan kelompok-kelompok perempuan juga disoroti sebagai kendala besar terhadap partisipasi politik perempuan. Di samping itu, tak ada satupun organisasi yang bisa berperan mengkoordinir pembentukan basis dukungan ini.

Minimnya dukungan juga sangat berpengaruh terhadap kualitas kerja perempuan di lembaga-lembaga politik serta upaya untuk merekrut kader politik perempuan. Terlebih lagi, rendahnya koordinasi antar kelompok yang bergerak dalam urusan jender juga mempengaruhi tingkat kesiapan kaum perempuan dalam menyambut pemilu yang akan datang, di mana salah satu prasyarat utamanya ialah mengidentifikasi kandidat politisi perempuan.

HAK POLITIK PEREMPUAN DI BEBERAPA NEGARA BERKEMBANG

Dalam bagian ini, penulis akan mencoba untuk menjabarkan bentuk-bentuk partisipasi negara guna mendukung dan melindungi hak politik perempuan untuk keterwakilannya dalam parlemen khususnya.

India

Ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi India tentang persamaan hak dan kesempatan bagi semua warga negaranya bertentangan dengan kenyataan sosial, adat istiadat, dan kebiasaan. Pembagian peran jender tidak hanya terbatas dalam lingkungan keluarga tetapi meluas ke dunia luar di mana lingkup kegiatan tertentu dibatasi hanya bagi kaum lelaki. Sementara kaum perempuan kian nyata bertambah dalam lapangan pekerjaan yang selama ini dianggap sebagai wilayah lelaki, namun di semua tingkat, mereka absen secara menyolok dari bidang pengambilan keputusan politik.²⁴ Namun, dengan adanya pelaksanaan RUU Panchayati Raj selama tiga tahun setelah negara-negara bagian mengesahkannya sesuai dengan amandemen Konstitusional ini, satu juta perempuan terpilih untuk duduk di dalam badan-badan setempat. Di banyak negara bagian, mereka bahkan melampaui kuota itu, misalnya di Karnataka, kaum perempuan adalah 47 persen

²⁴ Eko Komariah Kuncoro, "Peningkatan Partisipasi Kaum Perempuan dalam Proses-proses Konstitusional dan Pemilu", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta: 11 September 2002, h. 44.

dari anggota panchayat yang terpilih. Nyatanya, penyisihan sepertiga kursi kaum perempuan di dalam badan legislatif merupakan bagian dari suatu perubahan besar di dalam sistem itu. Meskipun keberhasilan kecil ini belum sepenuhnya mewakili keberhasilan nasional sehingga negara harus bekerja keras agar secara nasional, perempuan dapat merepresentasikan dirinya dalam rangka memenuhi hak politiknya.²⁵

Filipina

Di Indonesia, partisipasi politik perempuan sangat rendah dibanding Filipina. Meskipun demikian, perempuan di Filipina banyak juga yang kurang memiliki peluang maju berkompetisi dalam pemilu karena beberapa faktor, antara lain kultur masyarakat setempat, perlawanan gereja, serta imej tentang politik itu sendiri. Khususnya kendala terdapat pada sistem pemilu langsung. Hanya mereka yang memiliki popularitas dan uanglah yang bisa meraih suara terbanyak. Bagi mereka yang tidak memiliki kedua modal itu, akan tergecet di tengah jalan meskipun mereka memiliki kapabilitas yang cukup.²⁶ Namun, dengan Undang-undang Filipina menetapkan reservasi kursi bagi kelompok marginal (serupa dengan sistem utusan golongan di Indonesia), ruang ini dapat dimanfaatkan oleh perempuan untuk tampil di dalam arena politik. Hal ini dikarenakan di Filipina untuk mendapat satu kursi membutuhkan perjuangan yang cukup berat yaitu melalui proses pemilihan langsung dengan minimal suara sebesar dua persen. Konstitusi Indonesia lebih mudah, menggunakan prosedur pengusulan oleh kelompok masyarakat kemudian dilakukan penunjukan. Untuk menduduki kursi ini perempuan tentu harus memiliki prestasi yang nyata di masyarakat sehingga dikenal sebagai tokoh yang layak dan representatif untuk ditunjuk sebagai wakil mereka di parlemen.²⁷ Meskipun demikian, pemerintah Filipina juga masih minim dalam meningkatkan peran perempuan dalam politik meskipun partisipasi politik perempuan di Filipina lebih baik daripada Indonesia. Secara kultural, hambatan bagi perempuan di Filipina untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik hampir sama dengan di Indonesia. Namun dari sisi kultur politik berbeda, karena di Filipina terdapat partai yang konsisten menyuarakan kuota 30 persen perempuan untuk duduk di kursi legislatif.²⁸

²⁵ *Ibid*, h. 46.

²⁶ Maria Ulfa Anshor, "Menciptakan Kaitan antara Masyarakat Madani dan Lembaga Politik untuk Mendapatkan Pemerintah yang Responsif", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 96.

²⁷ Sri Utami, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Tinjauan Sistem Konstitusi dan Proses Pemilihan", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 76.

²⁸ Yane Rahma Bhirawati, "Penguatan Partisipasi Politik Perempuan", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 80.

Thailand

Partisipasi perempuan dalam politik secara umum masih sangat rendah, namun dalam perkembangan 10 tahun terakhir ini terlihat meningkat dua kali lipat. Gejala ini misalnya dapat terlihat pada proporsi jumlah senator perempuan, pada tahun 1990-1996 jumlahnya naik dari 11 orang menjadi 21 orang dari 270 kursi.²⁹ Peningkatan partisipasi dan representasi perempuan dalam politik di Thailand tidak bisa dipisahkan dari Konstitusi Baru yang disahkan pada tanggal 11 Oktober 2002. Karena gerakan perempuan menjadi lebih kuat dan bersatu ketika mereka berjuang bersama-sama untuk memasukkan perspektif jender ke dalam konstitusi itu. Keberhasilan gerakan perempuan ini terlihat dalam Konstitusi Thailand pada artikel 5 yang memberikan perlindungan hukum yang sama tanpa memandang jenis kelamin; artikel 30 yang memberikan jaminan kesetaraan hak antara perempuan dan laki-laki. Namun, dalam konstitusi tersebut tidak tercantum jaminan keterwakilan perempuan dalam lembaga politik, misalnya penerapan kuota untuk perempuan. Klausul tersebut sangat sulit untuk dimasukkan walaupun perempuan dari partai politik maupun LSM telah berusaha keras. Hal itu disebabkan karena keengganan politisi untuk menerapkannya, penerapan kuota bertentangan dengan garis partai dan kurangnya perspektif jender pada anggota parlemen.

Meskipun terdapat sistem patriarki dalam politik yang sama antara Thailand dan Indonesia, tetapi terdapat perbedaan yang cukup jelas seperti: 1. Partai politik di Thailand sangat memperhatikan kesejahteraan dan masalah-masalah sosial yang dihadapi oleh konstituennya masing-masing. Wakil-wakil partai yang terpilih memiliki hubungan emosional yang erat dengan konstituennya karena telah lama sebelumnya melakukan pembinaan, tidak hanya pada saat kampanye atau menjelang pemilu seperti yang banyak terjadi pada partai-partai di Indonesia. Anggota parlemen di Indonesia tidak kenal, bahkan tidak peduli dengan persoalan konstituennya, sehingga keputusan-keputusannya seringkali tidak memihak pada kepentingan masyarakat; 2. Ada sikap yang terbuka antara masyarakat, partai politik dan anggota parlemen maupun lembaga pemerintah, sehingga memudahkan terbentuknya jaringan kerjasama dalam memperjuangkan UU dan kebijakan-kebijakan yang berpihak pada rakyat. Berbeda dengan Indonesia, satu

²⁹ Nugraheni Pancanigtyas, "Peran Masyarakat Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan di Thailand", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 101.

sama lain saling mencurigai, masing masing merasa paling kuat, paling berkuasa, dan menutup diri terhadap kritik baik yang dilontarkan oleh pers maupun LSM dan organisasi massa.

PENUTUP

Baik dari UUD 1945, UU Pemilu, CEDAW, ICCPR dan Konvensi Hak-hak Politik Perempuan, keseluruhannya tetap menyuarakan perlindungan terhadap kesetaraan hak politik antara laki-laki dan perempuan namun seringkali pada kenyataannya Indonesia masih belum mampu mengimplementasikannya secara maksimal. Hal ini dikarenakan sistem politik dan partai-partai politik di Indonesia tidak peka terhadap isu gender. Akibatnya, kaum perempuan berikutan isu-isu yang menyangkut diri mereka sangat disepelekan. Faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap sistem politik ialah adanya persepsi yang menganggap perempuan hanya pantas menjadi ibu rumah tangga, bukan warga masyarakat, apalagi aktor politik. Struktur politik Indonesia dibangun di atas jaringan yang sangat eksklusif, yang didominasi oleh kaum lelaki. Kepemimpinan dalam struktur politik pun didominasi oleh laki-laki. Di samping itu, kurangnya transparansi dalam pemilihan pemimpin partai sangat membatasi peluang kaum perempuan dalam upaya mereka memosisikan diri sebagai kandidat yang pantas. Selain itu kurangnya loyalitas pribadi, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sebagai kumpulan penyakit yang menggerogoti sistem politik saat ini. Keengganan parpol untuk memasukkan agenda perempuan juga disebut sebagai salah satu kendala besar.

Sehingga, dapat dikatakan secara *de jure* Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk melindungi hak politik perempuan dengan menyetarakan hak politik perempuan melalui undang-undang dan konvensi yang diratifikasi, namun dari segi parpol atau masyarakat atau *de facto* masih kurang paham dan masih melekat stereotip negatif terhadap perempuan sehingga menjadi hambatan besar atau dengan kata lain perlindungan hak politik perempuan baru sebatas *de jure* namun dalam *de facto* belum maksimal implementasi terhadap perlindungan hak politik perempuan. Dengan demikian, kewajiban negara kini ialah tetap menyediakan perangkat dan kewajiban mendapat hasil nyata, penghormatan, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak politik perempuan, dan tindakan afirmasi untuk hak perempuan.

Melihat tantangan dan hambatan terhadap bangsa Indonesia terkait keterwakilan perempuan dalam politik, maka sekiranya dibutuhkan suatu strategi untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan di Indonesia, antara lain:

Tingkatkan Kesadaran tentang Hukum dan Peraturan Pemilu

UU dan peraturan sistem pemilu dan pencalonan harus transparan dan bisa dipahami oleh masyarakat, terutama kaum perempuan. Dengan meningkatkan kesadaran dan pengetahuan perempuan tentang UU Pemilu dan perubahan struktur dan proses pemilu, secara otomatis itu akan meningkatkan partisipasi mereka.³⁰

Mengorganisir Perempuan untuk Menjadi Kandidat

Dalam sistem pemilu apapun perempuan harus dipersiapkan untuk menjadi calon, dan untuk itu perempuan harus merapatkan barisan dan mengorganisir diri mereka baik di dalam maupun di luar partai. Tingkatkan gerakan penyadaran itu melalui pelatihan kepemimpinan atau seminar jika perlu, agar dapat mengembangkan keterampilan serta pengetahuan mereka dalam menyongsong karir politik di masa mendatang.

Mengorganisir Kelompok Perempuan dan Memperkuat Jaringan Kerja

Perkuatlah jaringan perempuan, dan lakukanlah berbagai tekanan yang tegas. Gerakan perempuan yang tegas bisa menerjemahkan keanggotaan mereka menjadi suara pemilih, yang berarti kelak partai-partai besar (yang umumnya didominasi lelaki) akan tergerak untuk memasukkan tokoh-tokoh perempuan ke dalam daftar caleg mereka.

Gerakan untuk Mengubah Struktur Organisasi Partai

Jumlah lelaki yang memegang posisi strategis di partai jauh melampaui apa yang dicapai perempuan. Dan ini berarti bahwa lelaki selalu ada di dalam daftar kandidat partai. Kepada perempuan harus diberikan kemudahan untuk mengakses sumber daya atau informasi yang akurat atau terkini sebagai input bagi mereka dalam mengambil keputusan atau menyajikan bukti-bukti untuk keperluan mendesakkan sebuah legislasi yang sejajar bagi kedua jender. Di Indonesia dewasa ini, partai-partai politik demikian mendominasi kehidupan politik dan operasional di berbagai institusi. Mereka dapat memobilisasi dukungan dan logistik yang luar biasa besar untuk keperluan kampanye pemilu. Setelah melakukan peningkatan maka perlu juga dilakukan penguatan terhadap partisipasi politik perempuan³¹

³⁰ Yuliani Paris, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan Melalui Proses Konstitusional dan Pemilu", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 106.

³¹ Naimah Hasan, "Penguatan Partisipasi Politik Perempuan", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002, h. 96.

Konstitusi

Jaminan konstitusi yang berperspektif jender sangat dibutuhkan sebagai landasan yang kuat bagi siapapun dalam memperjuangkan hak-hak perempuan sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagaimana dimiliki laki-laki. Oleh karena itu perlu ada pasal di dalam konstitusi atau aturan-aturan baru yang lebih membuka ruang bagi partisipasi perempuan. Mengamandemen undang-undang atau aturan-aturan lama yang akan lebih menjamin persamaan jender juga merupakan satu strategi. Dalam UUD 1945 pada Pasal 28C ayat (2), "*Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*", Pasal 28D ayat (3) yang bunyinya, "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*". Hal ini seharusnya menjadi landasan bagi undang-undang atau peraturan yang baru khususnya terkait hak politik perempuan di pemerintahan maupun non-pemerintahan. Namun, seringkali parpol yang mengabaikan urgensi keterwakilan perempuan yang sekaligus mengabaikan amanah ini.

Jaringan

Perempuan parlemen tentu saja tidak dapat bekerja efektif tanpa didukung oleh sebuah sistem *networking* yang akan mendukung berbagai kegiatan mereka. Pengalaman ini dengan jelas dapat dilihat ketika perempuan Thailand membangun sebuah jaringan yang kuat untuk memperjuangkan substansi dari berbagai pasal konstitusi baru yang lebih peka jender.

Data/informasi tentang Status Perempuan

Memiliki data dan informasi yang konkrit dan terpilah adalah suatu keharusan bagi partisipasi politik perempuan. Hal ini bukan saja untuk memberikan arah dalam memperkenalkan aturan-aturan atau undang-undang baru atau mengamandemen aturan-aturan dan undang-undang lama, tetapi juga untuk memperkuat posisi tawar mereka terhadap suatu usulan. Bila perempuan memiliki data yang lengkap akan lebih mudah meyakinkan pihak-pihak lain untuk menerima usulan atau ide yang ditawarkan.

Anggota Parlemen Perempuan Harus Menjadi Model

Sebagaimana halnya di Thailand, nampaknya masih banyak juga perempuan anggota parlemen di Indonesia yang belum memiliki kepekaan jender. Oleh karena itu perlu ada suatu upaya yang sungguh-sungguh untuk membuka

wawasan mereka agar memiliki perspektif jender. Kegiatan seminar, lokakarya atau diskusi harus diintensifkan untuk membuka cakrawala berpikir anggota legislasi perempuan, sehingga mereka akan selalu berpikir dan berjuang untuk kepentingan perempuan. Anggota parlemen perempuan seharusnya juga dapat menjadi narasumber tentang berbagai hal khususnya yang berhubungan dengan persoalan-persoalan perempuan dan kemasyarakatan. Oleh karena itu, perlu peningkatan kualitas anggota parlemen perempuan secara berkelanjutan.

Kesadaran akan Kebutuhan Konstituen

Suatu kekuatan yang harus dimiliki oleh anggota parlemen perempuan adalah memperoleh kepercayaan dari konstituennya. Oleh karenanya, mereka harus mempererat hubungan dengan konstituennya dengan melakukan berbagai cara, misalnya sering mengunjungi dengan konstituen, berusaha memahami kebutuhan-kebutuhan konstituen dan meresponnya dengan baik, sehingga konstituen dapat merasakan bahwa suara yang diberikan benar-benar jatuh kepada orang yang tepat.

Memastikan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah berperspektif jender

Hal ini dapat dilakukan melalui rapat-rapat kerja dengan pemerintah. Anggota parlemen perempuan harus sangat memperhatikan kebijakan-kebijakan terutama dalam konteks mengimplementasikan aturan-aturan atau undang-undang yang memang sudah peka jender.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Banna, Hassan, 2002, *Risalah Pergerakan Ikhwanul Muslimin*, Solo: Era Intermedia.
- Anshari Thayib, dkk, 1997, *Hak Asasi Manusia dan Pluralisme Agama*, Surabaya: Pusat Kajian Strategis dan Kebijakan (PKSK).
- Azza Karam, 1999, *Pendahuluan: Jender dan Demokrasi—Mengapa?*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan International IDEA.
- Budiardjo, Miriam, 2002, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Cahyadi Takariawan, 2002, *Fikih Politik Kaum Perempuan*, Yogyakarta: Tiga Lentera Utama.
- Harmona Daulay, 2007, *Perempuan dalam Kemelut Jender*, Medan: USU Press.
- Eko Komariah Kuncoro, “Peningkatan Partisipasi Kaum Perempuan dalam Proses-proses Konstitusional dan Pemilu”, *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta: 11 September 2002.
- F. Isjwara, 1982, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Bina Cipta.
- Fransisca S.S.E. Seda, “Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Bukan Jumlah Semata”, *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.
- Ignatius Mulyono, “Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan”, *Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel RUU Pemilu-Peluang untuk Keterwakilan Perempuan*, Jakarta, 2 Februari 2010.
- J.I. Suryakusuma, 1988, *State Ibuism: The Social Construction of Womanhood in New Order Indonesia*, *Thesis Magister of Arts*, Hague: Institute of Social Studies (ISS).
- Maria Ulfa Anshor, “Menciptakan Kaitan antara Masyarakat Madani dan Lembaga Politik untuk Mendapatkan Pemerintah yang Responsif”, *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.

Martha Nussbau, 2000, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*.
Delhi: Kali.

Naimah Hasan, "Penguatan Partisipasi Politik Perempuan", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.

Nugraheni Pancanigtyas, "Peran Masyarakat Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan di Thailand", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.

Ratna Kapur dan Brenda Cossman, 1996, *Subversive Sites: Feminist Engagements with Law in India*, New Delhi: Sage Publications.

Sri Utami, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Tinjauan Sistem Konstitusi dan Proses Pemilihan", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.

The European Court of Justice has Ruled in Favour of Job Preferences for Women, 1997, "The Women's Watch", *International Women's Rights Action Watch*, Volume 11, Issue 2, December, h. 6.

UNIFEM, 2004, *Restoring Rights to Women*, New Delhi: UNIFEM.

Yane Rahma Bhirawati, "Penguatan Partisipasi Politik Perempuan", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.

Yuliani Paris, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan Melalui Proses Konstitusional dan Pemilu", *Laporan Konferensi: Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, Jakarta, 11 September 2002.