

## POTRET KUOTA PEREMPUAN DI PARLEMEN

*Ratnawati* \*

### Abstract

*In response to the slow progress in improving women role in politics, an affirmative action has been adopted in Indonesia. A scheme, which popularly known as "quota 30% for women in parliament," has been well-advocated, despite it retains controversy. This article makes a brief look at the respond of political parties to that scheme and identifies the challenge lays ahead.*

**Kata-kata kunci:** *gerakan perempuan; quota perempuan; partai politik.*

### Pengantar

Greget partai-partai politik untuk bersaing dalam koridor Undang-Undang Pemilu mulai terasa. Sejak partai-partai politik tersebut mulai diverifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) hingga diumumkankannya statusnya sebagai kontestan Pemilu 2004, berbagai respons, reaksi dan tanggapan muncul dari partai-partai politik terhadap hasil kerja KPU. Greget ini semakin hari semakin panas, bak mesin diesel. Fase berikut yang harus dilalui partai-partai politik adalah mengajukan dan memasukkan calon-calon legislatif (Caleg) untuk DPR, DPR Propinsi, dan DPR Kabupaten/Kota ke KPU.

Pengajuan Caleg adalah fase yang memiliki implikasi penting terhadap pergerakan perempuan di Indonesia. Berbagai pihak yang

---

\* *Ratnawati* adalah dosen pada Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

terkait—mulai dari KPU, pengamat dan analisis politik, LSM sampai para aktivis perempuan—mencermati dan menilai, apakah partai-partai politik dalam mengajukan Caleg melaksanakan amanat yang ada dalam pasal 65 ayat (1) Undang Undang No. 12 Tahun 2003 atau tidak. Melalui pasal tersebut jumlah perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat bisa didongkrak. Pasal 65 ayat (1) tersebut menegaskan bahwa setiap partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen. Amanat inilah yang kemudian populer dan familiar dengan istilah “Kuota Perempuan 30 persen.”

Dari daftar Caleg sementara yang masuk ke KPU berbagai daerah, ternyata tidak sampai 20% partai politik yang bisa memenuhi amanat pasal 65 ayat (1) tersebut. Perlu diakui, ketentuan pasal 65 ayat (1) ini memang tidak bersifat imperatif, dan tidak menyediakan dasar bagi KPU untuk menjatuhkan sanksi sekiranya partai-partai politik tidak mentaatinya. Pasal tersebut juga tidak secara tegas mengatur, apakah keterwakilan 30% yang diinginkan ada pada level pencalonan atau pada level perolehan suara. Namun, paling tidak ketentuan tersebut memberi peluang yang sedikit terbuka bagi kaum perempuan untuk ikut ambil bagian dalam pengambilan kebijakan.

Penelitian yang dilakukan KPU Jawa Tengah memperlihatkan bahwa hanya satu partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, yang memenuhi ketentuan kuota 30 persen perempuan. Sementara dari KPU Kota Yogyakarta dilaporkan bahwa, dari 24 partai politik yang mendaftarkan Calegnya di tingkat Kota Yogyakarta, hanya tiga partai politik yang memenuhi kuota 30 persen caleg perempuan. Mereka adalah Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Demokrat. Realita ini mendorong para aktivis perempuan berunjuk rasa dan mengecam partai politik peserta Pemilu 2004 yang mengabaikan keterwakilan perempuan dalam penyusunan daftar caleg, atau menempatkan caleg perempuan di urutan bawah.

Menghadapi realitas ini, maka dua pertanyaan penting bisa diajukan: Bagaimana kita harus menyikapi amanat pasal 65 ayat (1) yang seharusnya bisa digunakan sebagai *starting-point* dan media bagi

perempuan untuk memberdayakan dirinya dalam bidang politik? Perlukah para perempuan memikirkan media dan alternatif lain untuk memberdayakan dirinya dalam bidang politik, di samping melalui kuota 30 persen ?

### Posisi Perempuan dalam Sistem Politik Indonesia

Peminggiran hak-hak perempuan terjadi karena adanya salah satu masalah besar, yaitu sistem gender yang sangat patriarkhis. Hal ini pernah dinyatakan oleh Kate Millet, seorang tokoh feminis radikal dalam bukunya *Sexual Politics*. Millet mengajak kalangan feminis untuk menghapuskan sistem gender yang menjadi sumber penindasan perempuan dan kemudian menciptakan sebuah masyarakat baru yang menempatkan perempuan dan laki-laki setara di berbagai tingkat keberadaannya.<sup>1</sup>

Dalam kehidupan politik, hal tersebut bisa tercapai apabila peran perempuan dan laki-laki dalam posisi seimbang. Ketika keseimbangan itu terjadi, peluang untuk saling menindas akan menjadi lebih kecil. Begitu pula ketika jumlah perempuan dan laki-laki dalam parlemen ataupun dalam pemerintahan secara umum dalam posisi yang *equal*, maka kepentingan perempuan tidak akan banyak dipinggirkan, demikian pula dengan laki-laki.

Dalam sejarah perpolitikan di Indonesia dan negara berkembang pada umumnya, perempuan memang dipandang terlambat dalam keterlibatannya di dunia politik. Stigma-stigma bahwa perempuan selalu dalam posisi domestik, dianggap sebagai salah satu hal yang mengakibatkan perempuan terlambat memulai dalam berkiprah di dunia politik. Ada beberapa kendala penting yang mengakibatkan perempuan ketinggalan untuk terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan politik, namun hal itu akan dijelaskan secara lebih rinci di bagian lain dari tulisan ini.

Menurut Biro Pusat Statistik, pada tahun 2001 jumlah perempuan Indonesia sebanyak 101.628.816 orang atau sekitar 51% dari jumlah penduduk Indonesia. Namun ironisnya, jumlah perempuan yang ada dalam posisi-posisi strategis untuk pengambilan keputusan

<sup>1</sup> Adriana Venny (2001). 'Penguasa dan Politik Tubuh, Spirit Revolusi Kaum Feminis Radikal' *Jurnal Perempuan*, Edisi 15, hal. 29.

jumlahnya sangat minim. Pada setiap Pemilu, jumlah perempuan yang terpilih berkisar antara 8% sampai 10%. Pendaftaran pencalonan dari masing-masing kekuatan sosial politik bisa mencerminkan lebih dari 10% caleg perempuan, tetapi pada kenyataannya yang terpilih tidak lebih dari itu.<sup>2</sup> Melalui Tabel 1, kita dapat melihat komposisi jumlah perempuan di parlemen selama ini.

**Tabel 1**  
**Jumlah Perempuan di DPR (1950 - 2004)**

| Masa Kerja DPR             | Perempuan (org.) | Jumlah anggota (org.) | (%)  |
|----------------------------|------------------|-----------------------|------|
| 1950 - 1955 (DPRS)         | 9                | 236                   | 3,8  |
| 1955 - 1960                | 17               | 272                   | 6,3  |
| 1956 - 1959 (Konstituante) | 25               | 488                   | 5,1  |
| 1971 - 1977                | 36               | 460                   | 7,8  |
| 1977 - 1982                | 29               | 460                   | 6,3  |
| 1982 - 1987                | 39               | 460                   | 8,5  |
| 1987 - 1992                | 65               | 500                   | 13   |
| 1992 - 1997                | 62               | 500                   | 12,5 |
| 1997 - 1999                | 54               | 500                   | 10,8 |
| 1999 - 2004                | 45               | 500                   | 9    |

Sumber: Diolah oleh Miriam Budiardjo berdasarkan Blackburn untuk masa kerja DPR dari tahun 1950 hingga masa Konstituante. Masa kerja DPR 1972 hingga 1997 berdasarkan rekapitulasi Bintan R. Saragih di Suara Pembaruan tanggal 22 April 1994. Masa Kerja DPR 1997-1999 berdasarkan data dari Sekretariat Jenderal DPR/MPR RI. Masa Kerja 1999-2004 berdasarkan data dari Buku Lampiran XII, Komisi Pemilihan Umum 1999.

<sup>2</sup> Ida Ayu Utami Pidada, (1991). 'Perempuan Anggota Parlemen: Pengalaman dan Harapan.' *Perempuan Indonesia, Pemimpin Masa Depan?* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal.55.

**Tabel 2**  
**Ketua dan Wakil Ketua DPRD Menurut Jenis Kelamin di seluruh Indonesia**

| Propinsi        | Laki-laki | Perempuan | Total |
|-----------------|-----------|-----------|-------|
| Ketua DPRD      | 26        | 1         | 27    |
| Wakil Ketua 1   | 24        | 0         | 24    |
| Wakil Ketua 2   | 23        | 1         | 24    |
| Wakil Ketua 3   | 22        | 0         | 22    |
| Kabupaten/ Kota |           |           |       |
| Ketua DPRD      | 239       | 6         | 245   |
| Wakil Ketua 1   | 241       | 5         | 246   |
| Wakil Ketua 2   | 233       | 5         | 238   |
| Wakil Ketua 3   | 173       | 0         | 173   |

(Diolah dari berbagai sumber berdasarkan data tahun 2001.)

Di parlemen di tingkat nasional, saat ini hanya 44 orang (9,1%) anggota yang berjenis kelamin perempuan. Gambaran di tingkat lokal tidak lebih baik, apalagi kalau yang kita cermati adalah perempuan pemegang jabatan sebagai pimpinan lembaga legislatif. Tabel 2 memperlihatkan bahwa dari 30 Propinsi di Indonesia, tercatat hanya ada seorang perempuan yang menjabat sebagai ketua DPR. Dari 24 jabatan wakil ketua, tercatat hanya ada seorang perempuan yang ikut memegang jabatan.

Tabel 2 juga memperlihatkan 6 dari 245 (2,4%) jabatan ketua DPRD dipegang oleh perempuan. Pemegang jabatan yang lebih rendah, yakni wakil ketua I juga tidak lebih baik, hanya 2%. Lebih parah lagi, pada posisi wakil ketua II bahkan tidak ada sama sekali perempuan yang ikut memegang jabatan.

Tabel 3 memperlihatkan proporsi perempuan dalam jabatan di DPR RI. Pada periode 1992-1997, proporsi perempuan adalah 12,4%.

Dalam periode berikutnya, yakni 1997-1999 proposi tersebut justru menurun menjadi 10,8%, dan pada periode 1999-2004 tinggal 9%. Dibalik kecenderungan penurunan proporsi perempuan ini anggota legislatif dari Fraksi ABRI/TNI justru mengalami peningkatan (Lihat Tabel 3).

**Tabel 3**  
Perempuan di DPR berdasarkan Fraksi 1992 – 2004

| Fraksi       | 1992-1997       |             | 1997-1999       |             | 1999-2004       |          |
|--------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|----------|
|              | Orang           | %           | Orang           | %           | Orang           | %        |
| PPP          | 4 (62)          | 6,4         | 6 (89)          | 6,7         | 3 (58)          | 5,2      |
| Golkar       | 48 (282)        | 17          | 43 (325)        | 13,2        | 16 (120)        | 13,3     |
| PDI-P        | 6 (56)          | 10,7        | 1 (11)          | 9           | 15 (153)        | 9,8      |
| ABRI/TNI     | 4 (100)         | 4           | 4 (75)          | 5,3         | 3 (38)          | 7,9      |
| <b>Total</b> | <b>62 (500)</b> | <b>12,4</b> | <b>54 (500)</b> | <b>10,8</b> | <b>45 (500)</b> | <b>9</b> |

Sumber: Diolah oleh Miriam Budiardjo berdasarkan rekapitulasi Bintang R. Saragih di Suara Pembauran, 22 April 1994 untuk masa bakti 1992-1997. Untuk masa bakti 1992-1997 berdasarkan data dari Sekretariat Jendral DPR/MPR-RI. Data tahun 1999-2004 berdasarkan data dari Pemilu Indoneisa dalam Angka dan Fakta, Biro Humas KPU.

**Tabel 4**  
Perempuan dalam Lembaga-lembaga Politik Formal Di Indonesia pada tahun 2002

| Lembaga             | Perempuan |      | Laki-laki |      |
|---------------------|-----------|------|-----------|------|
|                     | Jumlah    | %    | Jumlah    | %    |
| MPR                 | 18        | 9,2  | 117       | 90,8 |
| DPR                 | 44        | 8,8  | 455       | 91,2 |
| MA                  | 7         | 14,8 | 40        | 85,2 |
| BPK                 | 0         | 0    | 7         | 100  |
| DPA                 | 2         | 4,4  | 43        | 95,6 |
| KPU                 | 2         | 18,1 | 9         | 81,9 |
| Gubernur            | 0         | 0    | 30        | 100  |
| Walikota/<br>Bupati | 5         | 1,5  | 331       | 98,5 |
| Eselon IV<br>& III  | 1.883     | 7,0  | 25.110    | 93   |
| Hakim               | 536       | 16,2 | 2775      | 83,8 |
| PTUN                | 35        | 23,4 | 150       | 76,6 |

Sumber: Data dirumuskan oleh Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2001.

Tabel 4 memberikan gambaran tentang keterlibatan perempuan di berbagai jabatan publik kunci. Di MPR tercatat 9,2% jabatan kunci dipegang oleh perempuan. Di Mahkamah Agung dan proposinya sedikit lebih baik (14,8%). Sementara di KPU proporsinya lebih baik lagi (18,1%). Namun pada level Walikota/Bupati, hanya 1,5%. Saat ini tidak ada gubernur perempuan.

Gambaran yang seperti diperlihatkan juga terlihat di DPR RI. Secara agregat, 8,8% di lembaga ini adalah perempuan. Ketimpangan peran perempuan dalam Komisi-komisi di DPR diperlihatkan oleh Tabel

5. Di komisi yang menangani sektor kesehatan dan kependudukan proporsi mereka relatif tinggi (25%), disusul dengan proporsi komisi yang menangani agama, pendidikan dan kebudayaan, yakni 12,5%. Di luar komisi ini, keterlibatan mereka hanya berkisar antara 3% sampai 9,6%.

Data dari deretan tabel tersebut di atas jelas terlihat betapa timpangnya peran perempuan dalam jabatan-jabatan publik. Oleh karena itu sangatlah wajar ketika keputusan-keputusan yang dibuat sangat maskulin dan kurang berperspektif gender. Perempuan tidak banyak terlibat dalam proses pembuatan keputusan. Perempuan lebih banyak sebagai penikmat keputusan. Padahal keputusan yang dihasilkan seringkali sangat bias gender, tidak memperhatikan kepentingan kaum perempuan, tidak membuat perempuan semakin berkembang. Sebaliknya, lebih banyak membuat perempuan menenggelamkan diri pada sektor-sektor yang sangat tidak strategis. Dalam jangka panjang, hal ini mengakibatkan posisi perempuan senantiasa berada pada posisi marginal.

**Tabel 5**  
**Anggota Komisi-komisi DPR-RI menurut Jenis Kelamin**  
**Pada tahun 2002**

| Komisi                     | Perempuan |            | Laki-laki  |             |
|----------------------------|-----------|------------|------------|-------------|
|                            | Σ         | %          | Σ          | %           |
| <b>HANKAM</b>              | 4         | 7          | 53         | 93          |
| Hukum dan Dalam Negeri     | 3         | 4,9        | 53         | 95,1        |
| Pangan dan Pertanian       | 3         | 5,7        | 49         | 94,3        |
| Transportasi dan Prasarana | 4         | 7,2        | 51         | 92,8        |
| Industri dan Perdagangan   | 6         | 9,6        | 50         | 90,4        |
| Agama, Pendi. & Kebud.     | 6         | 12,5       | 42         | 87,5        |
| Kesehatan & Kependuduk.    | 11        | 25         | 33         | 75          |
| IPTEK dan Lingk. Hidup     | 4         | 7,2        | 51         | 92,8        |
| Keuangan dan Pembangunan.  | 3         | 5,4        | 52         | 94,5        |
| <b>Total</b>               | <b>44</b> | <b>8,5</b> | <b>439</b> | <b>91,5</b> |

Sumber: Sekretariat DPR, 2002. Data dirumuskan ulang Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2002.

Lalu, upaya apa yang dapat dilakukan untuk mengangkat harkat perempuan? Dalam bidang politik, salah satu cara yang dianggap sebagai langkah yang paling strategis adalah dengan menempatkan perempuan-perempuan dalam posisi strategis di kawasan kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dengan demikian, perempuan akan terlibat aktif dalam proses pembuatan keputusan, termasuk memberikan pertimbangan-pertimbangan yang mengedepankan kepentingan kaum perempuan.

Laporan perkembangan PBB tahun 1995 yang menganalisis gender dan pembangunan di 174 negara menyatakan bahwa: "Meskipun benar bahwa tidak ada hubungan nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, [tetapi] 30% keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberi pengaruh yang berarti dalam politik."<sup>3</sup>

Fenomena yang dipaparkan di atas bukanlah tipikal Indonesia saja, tetapi juga terjadi di belahan dunia lain. Perempuan juga masih sibuk menuntut kesetaraan untuk masuk dalam kawasan politik. Peran perempuan dalam bidang politik dan pemerintahan memang masih sangat minim. Secara umum, perempuan anggota parlemen dunia menurut perhitungan IPU (*Inter-Parliamentary Union*) baru sekitar 13,7%. Dari jumlah tersebut, tentu saja tidak cukup untuk mempresentasikan kepentingan perempuan. Karenanya tidak mengherankan, kalau keputusan yang dihasilkan lebih banyak mendomestikkan peran-peran perempuan.

Perjuangan memperoleh Kuota 30 persen di Indonesia dilakukan dalam rangka menjawab problematika ketimpangan tersebut di atas. Perjuangan itu dimulai dengan diresmikannya sebuah Kelompok Kerja atau Forum dengan nama Kaukus Perempuan Politik di Gedung DPR/MPR pada tanggal 19 Juli 2001. Ini menjadi salah satu tonggak penting dalam sejarah politik perempuan di parlemen Indonesia. Kaukus Perempuan Politik ini beranggotakan perempuan anggota parlemen

<sup>3</sup> Alan Wall (2001). *Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*. Jakarta: Rajawali Press.

Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan peran perempuan dalam dunia politik. Pada tahun 2000, telah berdiri juga sebuah kaukus yang bernama Kaukus Perempuan Politik Indonesia. Bedanya dengan Kaukus Perempuan Politik adalah bahwa Kaukus Perempuan Politik Indonesia keanggotaannya lebih terbuka, yaitu perempuan-perempuan yang aktif dalam partai politik di Indonesia. Namun tujuan mereka pun tak jauh berbeda, memperjuangkan dan menegakkan hak-hak politik perempuan Indonesia.

Undang Undang No 12 Tahun 2003, yang disahkan pada tanggal 11 Maret 2003 adalah langkah maju, meskipun masih menyisakan banyak perdebatan di masyarakat. Terbukanya peluang bagi terwujudnya kesetaraan peranan perempuan dalam politik melalui implementasi UU tersebut akan terus menjadi bahan diskusi, yang tetap aktual dan penuh daya tarik. Yang jelas, ketentuan pasal 65 ayat (1) UU tersebut merupakan titik kulminasi dari perjuangan panjang kaum perempuan untuk masuk ke dalam jalur pengambil keputusan di parlemen.

### Sistem Kuota: Jawaban?

Secara umum, ada tiga faktor yang cukup signifikan untuk menentukan keterwakilan perempuan, yaitu sistem pemilu, peran dari organisasi partai-partai politik serta penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*) yang bersifat wajib atau sukarela. Saat ini, salah satu upaya yang dianggap paling strategis untuk memposisikan perempuan dalam posisi politik dan pengambilan keputusan adalah lewat *affirmative action*. *Affirmative-action* adalah sebuah alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30% perempuan agar tetap berada pada tingkat pembuatan keputusan.<sup>4</sup> Arti yang lain adalah peraturan-peraturan dan tindakan sah untuk mencapai kesetaraan gender.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Nadezhda Shvedovam, (1999). 'Kendala-Kendala Terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen.' Dalam Azza Karam dkk. (Eds.), *Perempuan Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (Terj.) Jakarta: YJP dan IDEA, hal. 24.

<sup>5</sup> Kalliope Migirou, (1999). 'Menuju Implementasi Efektif Mengenai Legislasi Hak Asasi Perempuan Internasional.' Dalam *Ibid*, hal. 26.

Salah satu tindakan *affirmative-action* adalah dengan penetapan sistem kuota. Dengan sistem kuota diharapkan nantinya posisi perempuan akan lebih terwakili. Keputusan-keputusan yang dihasilkan juga harus ramah terhadap keterlibatan perempuan, tidak hanya dalam bidang politik saja, tetapi juga bidang ekonomi, sosial maupun budaya. Ini mengingat bahwa keputusan parlemen mencakup semua aspek kehidupan dalam rangka berbangsa dan bernegara. Keputusan-keputusan itu juga harus bisa mengembangkan ruang gerak perempuan dalam sektor publik dan bisa membawa isu kesetaraan dalam setiap keputusan yang dihasilkan.

Ada banyak pendapat mengenai kuota ini. Ada yang pro, ada yang kontra. Masing-masing mempunyai alasan yang sangat rasional. Di satu sisi, kuota dianggap bisa menempatkan perempuan dalam posisi yang cukup kuat, karena jumlah anggota perempuan di parlemen akan mempengaruhi keputusan yang dihasilkan. Seperti diketahui, kebanyakan keputusan di parlemen lebih didasarkan pada jumlah suara yang masuk. Jika banyak suara perempuan yang masuk ke parlemen, maka logikanya kepentingan perempuan akan banyak terakomodasi. Sementara bagi yang kontra, kuota adalah hanya sekedar belas kasihan yang tidak bisa merepresentasikan kepentingan perempuan di parlemen, karena belum tentu perempuan yang bisa menjadi anggota parlemen mempunyai kapabilitas dan berperspektif gender.

Berkaitan pro dan kontra terhadap kuota ini, ada suatu pelajaran penting yang bisa diambil dari pernyataan Birgitta Dahl, seorang anggota parlemen Swedia, yang menyatakan bahwa kuota bukanlah hal yang terlalu penting. Hal yang terpenting adalah kapabilitas dari anggota parlemen itu sendiri. Di Swedia, hal pertama yang menjadi prioritas, bukanlah kuota itu sendiri, melainkan landasan kerja yang memfasilitasi perempuan untuk masuk dalam arena politik. Dengan demikian, laki-laki lebih mudah untuk mengakui keunggulan mereka dan kemudian menyingkir memberi tempat kepada mereka yang terbaik.<sup>6</sup> Drude Dahlerup, seorang Associate Professor Ilmu Politik pada

<sup>6</sup> Gadis Arivia, (1999). 'Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan.' Dalam Nur Iman Subono (Ed.), *Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan*. Jakarta: YJP dan IDEA, hal. 9.

University of Aarhus di Denmark, bahkan mempunyai daftar tersendiri mengenai hal ini. Bagi kelompok yang pro kuota, kuota dianggap perlu karena beberapa alasan sebagai berikut:

1. kuota bagi perempuan bukan mendiskriminasikan, tetapi memberikan kompensasi atas hambatan-hambatan aktual yang mencegah perempuan dari keterlibatannya secara adil dalam posisi politik;
2. kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa terdapat beberapa jenis perempuan secara bersama-sama duduk dalam suatu komite atau majelis, dengan demikian meminimalisir tekanan yang sering dialami oleh sebagian perempuan;
3. perempuan mempunyai hak representasi yang setara;
4. pengalaman perempuan diperlukan dalam kehidupan politik;
5. perempuan adalah mengenai presentasi, bukan kualifikasi pendidikan;
6. perempuan memiliki kualitas seperti laki-laki, tetapi kualifikasi perempuan dinilai rendah dan diminimalkan dalam sistem politik yang didominasi laki-laki;
7. adalah fakta bahwa partai-partai politik yang mengontrol masalah pencalonan, dan bukan terutama para pemilih yang menentukan siapa yang akan terpilih;
8. pengenalan kuota mungkin menyebabkan konflik, tetapi hanya bersifat sementara.

Bagi kelompok yang tidak setuju dengan adanya kuota, alasan yang dikemukakan adalah:

1. kuota menentang prinsip kesetaraan bagi semua, karena perempuan diberikan preferensi;
2. kuota tidak demokratik, karena pemilih harus dapat memutuskan siapa yang dipilih;
3. kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa para politisi dipilih karena gendernya, dan bukan karena kualifikasinya, dan bahwa banyak kandidat yang memenuhi syarat tersingkirkan;

4. banyak perempuan yang tidak ingin dipilih hanya karena mereka adalah perempuan;
5. pengenalan kuota menciptakan konflik yang signifikan dalam organisasi politik.

Perdebatan mengenai demokratis-tidaknya dari sistem kuota ini sebenarnya tidak hanya ditinjau dari argumen-argumen tersebut. Demokratis-tidaknya sebuah kuota untuk dijalankan bisa juga dilihat dari metode apa yang digunakan untuk mencapai kuota tersebut.

Umumnya, ada tiga metode kuota yang selama ini banyak digunakan. *Pertama*, kuota menurut Undang-Undang dimana perempuan harus membentuk sekurang-kurangnya suatu proporsi minimal dari wakil yang dipilih. Kuota ini dianggap sebagai sebuah mekanisme transisional untuk memperkuat posisi perempuan. *Kedua*, partai-partai yang ada didesak untuk menjadikan kandidat perempuannya sebagai seorang kandidat yang pasti jadi anggota parlemen, artinya dalam daftar Caleg berada dalam posisi nomor jadi. *Ketiga*, partai politik menentukan kuota informal untuk menentukan jumlah anggota partainya yang berjenis kelamin perempuan untuk duduk di kursi parlemen.

Ketika wacana kuota mulai digulirkan di Indonesia pada sekitar tahun 1999, perdebatan hangat yang saat itu terjadi di kalangan para politisi maupun di kalangan para pengamat adalah berkaitan dengan metode kuota yang digunakan. Waktu itu ada dua tawaran yang diajukan, pertama, sistem kuota yang disusun dalam proses rekrutmen masing-masing partai politik, dan yang kedua adanya sebuah Undang-Undang politik yang secara eksplisit menunjukkan berapa jumlah anggota perempuan di parlemen. Nampaknya, dengan ketentuan dalam pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, Indonesia mengkompilasikan dua sistem tersebut.

### Realitas Sistem Kuota di Indonesia

Ketika ketentuan kuota 30% perempuan akhirnya masuk dalam Undang-Undang No. 12 tersebut, kaum perempuan sendiri berbeda sikap dalam menanggapi masuknya kuota tersebut. Setidaknya

terdapat empat kelompok sikap. *Pertama*, kelompok yang merasa sukses dan penuh optimisme, sehingga menganggap bahwa kuota tersebut pasti akan terpenuhi karena telah memiliki payung hukum yang cukup memadai. *Kedua*, kelompok perempuan yang cukup merasa gembira kendatipun tidak merasa puas. Kelompok ini menganggap bahwa substansi pasal 65 ayat (1) bukanlah hasil perjuangan yang ideal seperti yang diharapkan, namun tetap disyukuri sebagai langkah maju yang bisa diraih pada saat ini. Perjuangan ini harus terus ditingkatkan agar mencapai hasil yang lebih optimal. *Ketiga*, kelompok perempuan yang justru kecewa dan berduka cita karena sejak awal memang tidak setuju dengan perjuangan memasukkan kuota ke dalam UU. *Keempat*, mereka yang tidak peduli sama sekali dengan fenomena perjuangan kuota, yakni kelompok yang berpikir apatis. Dari keempat golongan tersebut, sikap kelompok kedua yang tampaknya dapat dikategorikan bijak. Sikap semacam ini menunjukkan adanya penghargaan dan penghormatan kepada para pejuang keadilan gender, kendatipun hasil yang diperoleh masih belum maksimal. Perasaan tidak puas dari kelompok ini pun dapat dimaklumi, karena isi pasal 65 ayat (1) memang tidak bersifat imperatif dan tidak disertai sanksi bagi partai yang tidak menaatinya. Ketidakpuasan ini justru menjadi cambuk pemacu semangat, karena pemenuhan kuota 30 persen tidak mungkin dapat dicapai tanpa ditindaklanjuti dengan perjuangan yang sungguh-sungguh.

Sikap Presiden Megawati yang notabene seorang perempuan, dapat digolongkan ke dalam kelompok ketiga. Ia bahkan sempat menentang perjuangan memasukkan kuota 30 persen perempuan ke dalam Undang-undang. Dalam pidatonya di hadapan ribuan kader PDI Perjuangan, Mega menganggap bahwa kuota perempuan adalah ibarat permintaan jatah yang musti diberikan karena rasa belas kasihan, sedangkan jabatan politik adalah jabatan yang harus direbut, bukan diberikan atas pertimbangan belas kasihan. Jika ditinjau secara yuridis (*das sollen*), kuota untuk perempuan itu, sesungguhnya bukanlah jatah karena faktor belas kasihan, tetapi hak yang pemenuhannya dapat dituntut, dan dilindungi oleh konstitusi Indonesia. Pasal 28 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Tulisan ini dimaksudkan sebagai ajakan untuk tidak memandang kuota 30 persen sebagai hadiah yang menggirangkan. Sebaliknya, kuota ini dipandang sebagai suatu tantangan bagi kaum perempuan yang membawa konsekuensi dan menuntut tanggung jawab moral. Wakil perempuan di legislatif yang semula sedikit, diharapkan berubah menjadi 30 persen. Peningkatan jumlah tersebut terjadi melalui perjuangan yang panjang. Kalau kita bandingkan legislator perempuan di DPR yang saat ini hanya 45 orang, atau lebih kurang 9 persen dari jumlah seluruh anggota (500 orang), maka angka 30 persen merupakan lonjakan drastis yang menghenyakkan. Kini tiba-tiba perempuan disuruh mengisi sekitar 165 wakil di legislatif. Mampukah partai-partai politik mencari perempuan representatif sejumlah itu? Padahal menghitung perempuan yang aktif di partai politik saja sudah cukup hanya dengan menggunakan jari-jari di kedua tangan.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah: sudah siapkah dan sudah mampukah sumberdaya perempuan kita dengan kapasitas yang sesuai dengan harapan masyarakat untuk menjadi wakil rakyat? Sementara yang pro kuota berlomba untuk dapat mengisi sepenuhnya angka 30 persen, apapun yang terjadi. Kalau angka 30 persen ini harus diisi penuh, kekhawatiran yang muncul antara lain, diabaikannya faktor kualitas dan faktor *fair play*. Jangan sampai rekrutmen calon wakil rakyat dilakukan dengan cara tidak wajar dan mengabaikan etika. Kekhawatiran lain adalah munculnya calon-calon legislatif dengan status "*ex-officio*", yaitu pengkarbitan para istri dan atau anak perempuan dari para laki-laki yang pejabat atau terpandang, untuk mengisi kuota. Hal semacam ini pernah kita saksikan secara nyata di masa Orde Baru, meskipun bukan dengan dalih memenuhi kuota. Pada akhirnya yang duduk sebagai wakil rakyat bukan kaum perempuan yang telah berjuang, melainkan justru elite politik tertentu yang memanfaatkan *aji mumpung* dengan adanya kuota. Semoga saja tidak tumbuh wanita instan yang tidak tahu perjuangan perempuan, dipaksa menduduki kursi legislatif. Para pihak yang sensitif gender terhadap kaum perempuan tidak menjadi legislator yang hanya menghadiri sidang dengan rambut bersasak tinggi dan lipstik merah menyala, duduk manis di rapat-rapat tanpa terdengar suaranya, untuk selanjutnya pulang dengan membawa duit setelah membubuhkan tanda tangan. Tentu, menjadi wakil rakyat tidak untuk datang, duduk, dan dapat duit.

Sebenarnya hakikat perjuangan wanita di kancah politik tidak sekadar memaksakan keterwakilan secara kuantitatif, tetapi lebih kepada keterwakilan yang kualitatif, yaitu bagaimana kaum perempuan secara kompetitif benar-benar eksis di kancah politik. Konon Pemilu 1999 dianggap oleh para pakar sebagai pemilu yang paling demokratis yang pernah berlangsung di Indonesia. Pemilu ini pada akhirnya telah menghasilkan seorang presiden perempuan.

Ada beberapa karakter yang pada umumnya dianggap sebagai pembeda antara kaum laki-laki dan kaum perempuan, antara lain perempuan dianggap lebih sabar, lebih teliti, lebih telaten dalam menghadapi banyak pekerjaan, serta lebih jujur. Dalam beberapa kasus hal ini memang dapat dibuktikan. Akan tetapi satu hal yang perlu diingat adalah, suatu badan yang mengurus kaum perempuan tidak harus diurus oleh perempuan pula. Kalau demikian, maka justru hal ini menunjukkan bahwa ada ketidak-sensitifan gender. Yang baik, mungkin perempuan dan laki-laki seharusnya bersinergi menangani berbagai masalah lingkungan dan sosial, agar keduanya dapat saling mengisi. Ada baiknya kita meninjau ulang komitmen UNESCO tentang kesetaraan dan keadilan gender, dan juga hasil Konferensi Wanita sedunia yang keempat di Beijing, yang menggeser paradigma emansipasi perempuan dari *Women in Development* menjadi *Gender and Development*. Jadi yang menyebut dirinya sensitif gender tidak seharusnya mengkapling ruang geraknya dengan berpendapat bahwa kaum perempuan harus diurus oleh kaumnya juga.

Baik laki-laki maupun perempuan lahir dengan potensi beragam. Kalau laki-laki bisa berpolitik perempuan tentunya juga mampu berpolitik. Kalau laki-laki dikenal bekerja menggunakan nalarnya, perempuan dapat melakukannya pula. Ada kuota atau tidak ada, untuk mendapatkan kesempatan berkiprah di lembaga legislatif, laki-laki dan perempuan semestinya berkompetisi secara kesatria. Jika perempuan dari sisi persyaratan kalah bersaing dengan laki-laki, mereka tidak perlu dipaksa harus menjadi anggota legislatif. Sebaliknya jika laki-laki dapat diungguli oleh perempuan sehingga wakil perempuan menjadi lebih dari 30%, ya mereka harus berlapang dada untuk menerimanya.

Masyarakat hanya dapat berharap semoga kaum perempuan tidak sekadar mengejar setoran, melainkan mengisi target dengan kerja yang optimal, dengan kapasitas yang boleh diadu, dan tidak

memalukan. Jika tidak, maka slogan kesetaraan gender di bidang politik di Indonesia hanya menjadi omong kosong. Yang paling mendasar, kuota jangan sampai membuat kita euforia, karena akan melambungkan kita masuk pada kesemuan belaka.

### Tantangan

Kini, dalam rangka Pemilu 2004, ketika perempuan diminta untuk mengisi kuota 30% dalam pencalonan anggota legislatif, ternyata tidak mudah bagi perempuan dan partai politik untuk memenuhi kuota 30% sebagai Caleg. Tidak hanya partai-partai baru yang miskin kader perempuan, bahkan beberapa partai politik besar yang sudah lolos *electoral threshold* pun mengalami kesulitan mencari perempuan yang memiliki kemauan dan kemampuan menjadi Caleg. KPU Pusat maupun Daerah terpaksa mengembalikan berkas pencalonan, untuk memberi kesempatan partai politik memenuhi kuota perempuan.

Beberapa partai mungkin memiliki cukup banyak kader perempuan yang mempunyai kemauan, tetapi belum tentu memiliki kemampuan yang bisa diandalkan dan layak dijual kepada para pemilih. Sebaliknya, masyarakat melihat sangat banyak perempuan yang memiliki kemampuan untuk menjadi wakil rakyat, tetapi dengan berbagai alasan mereka menolak untuk dicalonkan. Mengapa gemerlap dunia politik selama lima tahun terakhir ini belum mampu menarik hati para perempuan untuk terjun ke gelanggang dan berlaga dengan para pemain lainnya? Mengapa banyak perempuan simpatisan maupun kader partai politik yang berguguran satu demi satu ketika akan diusulkan menjadi calon anggota legislatif?

Menyikapi realitas politik seperti itu, maka para aktivitis perempuan sebaiknya memandang kuota 30% perempuan dalam parlemen sebagai suatu proses pendidikan politik. Ke depan, terutama untuk lima tahun ke depan, rencana dan program lebih diarahkan untuk melakukan pendidikan politik baik kepada partai politik, calon legislatif maupun pemilih. Pendidikan politik ini tidak hanya berkaitan dengan hal-hal teknis dalam proses pemilihan umum, seperti memberikan informasi kepada pemilih, siapa yang berhak memilih, mekanisme pemilihan, tempat, tanggal dan waktu pemilihan, dan syarat-syarat registrasi. Akan tetapi juga berkaitan dengan

pengetahuan dasar atau filsafat di balik hakekat pemilu, antara lain apa itu pemilu dan mengapa pemilu diadakan. Pemilu diadakan tak sekedar sebagai ritual demokrasi, tetapi menyangkut hubungan antara *basic human rights* dan hak memilih. Bahwa setiap warga negara memiliki peran, tanggung jawab, dan hak-hak memilih. Harus dijelaskan, pemilu punya implikasi terhadap kualitas penyelenggaraan negara dan terciptanya *good governance* di masa depan. Yang diharapkan dari sini adalah munculnya kesadaran dan motivasi pemilih untuk berpartisipasi penuh dalam proses pemilu.

Di samping itu, dalam pendidikan politik ini juga dijelaskan bagaimana menentukan pilihan partai dan wakil legislatif. Dalam proses menentukan pilihan ini perlu ada semacam gambaran jelas tentang profil partai dan anggota legislatif yang diajukan partai itu. Harus ada *track record* orang yang akan dipilih, terutama dalam hal yang berkaitan dengan persoalan korupsi dan keberpihakan terhadap rakyat. Dalam hal ini perlu ditekankan agar dalam memilih pemilih menggunakan pertimbangan rasional. Harus ada pertimbangan yang matang, mengapa memilih partai ini atau itu atau mengapa memilih si A atau B sebagai calon anggota legislatif, termasuk dalam hal ini dalam memilih caleg perempuan. Jangan karena alasan agar kuota 30% perempuan terpenuhi, kita asal memilih caleg perempuan.

Agar pemilih lebih kritis, maka dalam proses pendidikan politik ini ada tiga tahap yang harus dilakukan. *Pertama*, tahap kodifikasi, yaitu tahap menghadirkan fakta sosial ke dalam arena pendidikan politik, misalnya dengan mempertanyakan apa fakta sosial atau persoalan yang krusial sedang dihadapi bangsa Indonesia saat ini? *Kedua*, tahap dekodifikasi, yaitu tahap analisis atas persoalan atau fakta sosial, yaitu dengan mempertanyakan mengapa persoalan itu muncul. *Ketiga*, tahap praksis atau tahap pemecahan masalah, yaitu dengan mempertanyakan bagaimana persoalan itu bisa dipecahkan dan di mana kedudukan pemilu dalam upaya pemecahan masalah itu.

*Last not but least*, yang terpenting adalah proses pendidikan politik itu harus *sensitive-gender*. \*\*\*

## Daftar Pustaka

- Arivia, Gadis, (1999). Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan. Dalam Nur Iman Subono (Ed.), *Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan*. Jakarta: YJP dan IDEA.
- Migirou, Kalliope, (1999). 'Menuju Implementasi Efektif Mengenai Legislasi Hak Asasi Perempuan Internasional.' Dalam Azza Karam et.al (Eds.), *Perempuan Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (Terj.). Jakarta: YJP dan IDEA.
- Pidada, Ida Ayu Utami (1991). Perempuan Anggota Parlemen Pengalaman: dan Harapan. Dalam *Perempuan Indonesia, Pemimpin Masa Depan?* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Shvedovam, Nadezha, (1999). 'Kendala-Kendala Terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen.' Dalam Azza Karam et.al (Eds.), *Perempuan Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (Terj.). Jakarta: YJP dan IDEA.
- Venny, Adriana, (2001). 'Penguasa dan Politik Tubuh, Spirit Revolusi Kaum Feminis Radikal.' *Jurnal Perempuan*, Edisi 15.
- Wall, Alan (2001). *Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen*. Jakarta: Rajawali Pers.