



NUR AZIZAH

Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia

Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia

Nur Azizah

Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia

Nur Azizah

LP3M UMY | 2014

Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia
Nur Azizah
LP3M UMY & Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta | 2014

Lay out & desain cover: Djoko Supriyanto
17 x 24cm | 208 hal.

© 2014 Nur Azizah. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronics, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.

ISBN 978-602-7577-13-8



9 786027 577138

Kata Pengantar

Kuota merupakan salah satu strategi yang ditempuh gerakan perempuan untuk menginklusi perempuan dalam demokrasi dan perwakilan. Kebijakan ini ditujukan untuk menghadirkan perimbangan akses perempuan dan laki-laki dalam pembuatan keputusan politik.¹ Penggunaan strategi kuota terbukti telah mampu meningkatkan keterwakilan perempuan hingga 56,3% di Rwanda (2008), 45% di Swedia (2010), 44,5% di Africa Selatan (2009), 38,5 di Argentina (2008).² Kesuksesan ini menginspirasi negara-negara lain sehingga kini sudah lebih dari 100 negara mengadopsi strategi serupa. Meski demikian kontroversi terhadap kebijakan ini sangat tinggi.

Buku ini akan memberikan gambaran tentang proses advokasi dan hambatan yang ditemui dalam pengusulan kebijakan kuota perempuan di DPR-RI periode 1999-2007. Demokratisasi yang berlangsung paska kejatuhan Suharto mendorong munculnya pertanyaan “Apa yang dapat dilakukan perempuan dalam membangun demokrasi Indonesia?” Penurunan keterwakilan perempuan dalam pemilu 1999 menyadarkan perempuan bahwa mereka harus menuntut *affirmative action* dibidang politik.

Meski upaya advokasi yang dilancarkan gerakan perempuan tersebut mencatat sejumlah kemajuan, namun upaya tersebut juga menghadapi resistensi yang sangat besar dari kalangan DPR. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa usulan kuota perempuan sulit diterima karena para anggota DPR pada umumnya menggunakan mindset liberal dalam melihat permasalahan rendahnya keterwakilan perempuan. Menurut liberal,

keterwakilan perempuan seharusnya merupakan hasil dari 'usahanya sendiri' (*by itself*) bukan dengan melalui intervensi yang 'tidak alamiah' (*unnatural intervention-kuota*). Keterwakilan adalah keterwakilan idea, bukan keterwakilan kelas sosial, kategori dan harus didasarkan pada prinsip '*let the best win*'. Kuota dianggap pengingkaran terhadap prinsip meritokrasi meski dimaksudkan untuk sebuah tujuan yang baik. Dalam sebuah seleksi prinsipnya adalah *equal opportunity* bukan *equality of result*. Peningkatan jumlah perwakilan perempuan membutuhkan waktu, bergantung pada kesiapan perempuan itu sendiri. Jika dipaksakan maka akan menghasilkan perempuan-perempuan wakil rakyat yang tidak berkualitas.³ Penggunaan pola pikir liberal ini terlihat dari argumen-argumen yang diajukan para anggota DPR ketika mereka menolak usulan kuota perempuan dalam proses pembuatan Undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu DPR.⁴

Kegiatan advokasi harus dilakukan pada berbagai tahapan pembentukan kebijakan publik yang jadi sasarannya sehingga memerlukan keterlibatan berbagai elemen masyarakat /organisasi dengan spesifikasi keahlian yang berbeda-beda yang dapat berada pada front lines, ground-underground works maupun supporting units. Aktifitas front lines dilakukan dengan perundingan dan lobby sehingga pihak-pihak terkait bersedia mendukung kebijakan kuota. Ground-underground works dilakukan dengan membentuk lingkaran inti yang akan menjadi tulang punggung gerakan, melakukan pendidikan politik bagi pemilih, melakukan pendidikan politik bagi caleg perempuan dan melakukan kampanye pilih perempuan. Sedangkan supporting units bekerja untuk mencari akses, menggalang dana dan keperluan logistik serta melakukan penelitian-penelitian sehingga tersedia data dan informasi guna mendukung advokasi.

Advokasi kebijakan kuota perempuan dalam politik ini merupakan bagian atau kelanjutan dari advokasi kebijakan kesetaraan gender. Jika advokasi kebijakan kesetaraan gender dilakukan dengan serangkaian upaya untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan agar meningkatkan kesetaraan gender (*gender equality*), maka advokasi kebijakan kuota perempuan dilakukan dengan serangkaian kegiatan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik, terutama di parlemen dan partai politik.

Ciri utama advokasi gender ialah selalu melibatkan perempuan dalam semua tahapan sehingga berbagai organisasi perempuan menjadi motor utama advokasi.⁵ Advokasi kebijakan dilakukan oleh koalisi organisasi non pemerintah yang berbasis di Jakarta atau yang bersifat nasional seperti Gerakan Pemberdayaan Suara Perempuan (GPSP), CETRO, Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Solidaritas Perempuan (SP), Kaukus Perempuan Parlemen, dan organisasi non pemerintah yang berada ditingkat lokal seperti Solidaritas Perempuan Anging Mamiri dan HAPSARI serta aktivis-aktivis perempuan seperti Chusnul Mar'iyah, Ani Sucipto dan lain-lain yang didukung oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan

Agar lebih mudah dipahami maka struktur pemaparan buku ini akan dimulai dengan penggambaran tentang problematika pemberlakuan kuota perempuan, konsep advokasi, jenis kuota perempuan, jaringan advokasi internasional beserta jaringan donor untuk aktivitas gender, kemudian dilanjutkan dengan pemaparan tentang aktifitas advokasi kebijakan kuota perempuan dalam politik yang dilakukan menjelang pemilu 1999, pemilu 2004 dan pemilu 2009. Semoga buku ini bermanfaat bagi pembangunan sistem politik Indonesia yang lebih baik.

Endnotes

- ¹ Terdapat dua strategi pelibatan perempuan dalam politik. Pertama, pemberdayaan perempuan bertujuan untuk meningkatkan peran perempuan dalam politik. Kedua, kuota perempuan bertujuan untuk mewujudkan perimbangan akses perempuan dalam proses pembuatan keputusan politik. Keduanya lahir dari diagnosis permasalahan yang berbeda. Dahlerup, Drude and Lenita Fredenvall, 2005, 'Quota as a Fast Track to Equal Representation to Women: Why Scandinavia is No Longer the Model', *International Feminist Journal of Politics*, No 7/1, p.29.
- ² <http://www.ipu.org>. Women in National Parliament.
- ³ Dahlerup, Drude 2006. 'What are the Effects of Electoral Gender Quotas? From studies of quota discourses to research on quota effects. Paper for the International Paper for the International Political Science Association's World Congress in Fukuoka, July, p, 12.
- ⁴ Yang dimaksud adalah Undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- ⁵ UNIFEM Asia-Pacific-Statistics Division, 2003. "Gender responsive policy advocacy", UN-ESCAP Regional Workshop on Gender-Responsive Policy Analysis & Policy Advocacy 17-26 March 2003

Daftar Isi

11	Bab 1 Advokasi Kebijakan
11	A. Pengertian Advokasi
12	B. Advokasi Sebagai Upaya untuk Mengubah Sistem Hukum
19	Bab 2 Jenis-jenis Kuota Perempuan
19	A. Kuota di Parlemen (<i>Reserved seat</i>)
20	B. Kuota didalam proses pencalonan legeslatif
21	C. Kuota didalam partai politik
22	Endnotes
24	Bab 3 Jaringan Advokasi Lintas Negara (Transnational Advocacy Networks-TANs)
24	A. Penyebaran Gagasan Kesetaraan Gender melalui Jaringan Advokasi Lintas Negara (TANs)
27	B. Proses Advokasi TANs dibidang Kesetaraan Gender
31	C. Aktivitas TANs dibidang Kesetaraan Gender di Indonesia
40	(Endnotes)
42	Bab 4 Peran Donor Funding dalam Penyebaran Kebijakan Kesetaraan Gender
43	A. <i>Donor Bilateral</i>
49	B. Ilustrasi Aktifitas Donor Funding di Indonesia
55	C. Komitmen Donor terhadap Isu Gender
58	D. Jenis-jenis Donor
64	Endnotes
67	Bab 6 Advokasi Kuota Perempuan Menjelang Pemilu 1999
71	A. Sikap Partai-partai Politik terhadap Keterwakilan Perempuan
73	B. Sikap Presiden terhadap Keterwakilan Perempuan
75	C. Amandemen Kedua terhadap UUD 1945 (Tahun 2000)
78	Bab 7 Advokasi Kuota perempuan menjelang Pemilu 2004
78	A. Perdebatan Kuota Perempuan dalam RUU Parpol Tahun 2002

81	1) DIM No. 44 RUU: Rekrutmen Politik
89	2) DIM No 81: Kepengurusan Partai Politik
97	3) “Fraksi Balkon dan Miderheads Nota”
106	4) Kegagalan Advokasi RUU Parpol tahun 2002
108	5) Argumen Pro dan Kontra terhadap Kuota Perempuan
110	B. Advokasi Kuota Perempuan dalam RUU Pemilu DPR Tahun 2002-2003
124	Bab 8 Advokasi Kuota Perempuan Menjelang Pemilu 2009
124	A Advokasi Kuota Perempuan dalam RUU Parpol 2007
127	1) DIM No.36 tentang Kepengurusan Partai Politik
129	2) DIM No. 316 tentang Penyesuaian Kepengurusan Partai Politik (Lama)
131	3) DIM No. 24 tentang Syarat-syarat Pendirian Partai Politik
132	4) DIM No.36 tentang Kepengurusan Partai Politik
135	5) Sanksi (Punishment dan Reward)
137	6) Hilangnya kata ‘menyertakan’
139	7) Kehadiran Perempuan dalam Pansus RUU Politik
143	8) UU No 2/2008 tentang Partai Politik (Yang terkait dengan Keterwakilan Perempuan)
144	B Perdebatan tentang Keterwakilan Perempuan dalam RUU Pemilu DPR 2008
149	1) Pandangan /Pendapat Fraksi
160	2) Daftar Isian Masalah (DIM)
164	C Masalah Sanksi
169	D Framing: Mengemas Argumen dalam Discourse Kuota
181	Epilog
192	Daftar Pustaka

Advokasi Kebijakan

A. Pengertian Advokasi

Advokasi adalah sebuah upaya untuk memperbaiki atau merubah kebijakan publik agar sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesakkan terjadinya perubahan tersebut.¹ Kata advokasi berasal dari bahasa Inggris *to advocate* yang dapat berarti ‘membela’ (pembelaan kasus di pengadilan – *to defend*), ‘memajukan’ atau ‘mengemukakan’ (*to promote*), berusaha ‘menciptakan’ yang baru – yang belum pernah ada (*to create*), atau dapat pula berarti melakukan ‘perubahan’ secara terorganisir dan sistematis (*to change*).² Jadi, tujuan utama advokasi adalah terjadinya perubahan kebijakan publik. Menurut Laswell, proses kebijakan dapat dibagi dalam empat tahapan yaitu - *agenda setting, policy formulation and legitimation, implementation, and evaluation* (The stages model of the policy process)³. Advokasi adalah sebuah proses yang didalamnya terdapat sejumlah aktifitas yang ditujukan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan. *Advocacy is the pursuit of influencing outcomes – including public-policy and resource allocation decisions within political, economic, and social systems and institutions – that directly affect people’s current lives.*⁴ Advokasi hanyalah salah satu dari perangkat dan proses demokrasi yang dapat dilakukan oleh warga negara untuk mengawasi dan melindungi kepentingan mereka dalam kaitannya dengan kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah.⁵

Advokasi bukan proses revolusi yang bertujuan untuk merebut kekuasaan politik kemudian melakukan perubahan secara menyeluruh sistem dan struktur kemasyarakatan. Berbeda dengan revolusi, advokasi didasarkan pada asumsi bahwa perubahan sistem dan struktur kemasyarakatan yang lebih luas dapat dilakukan melalui perubahan-perubahan kebijakan publik secara bertahap (*gradual and incremental changes*).

B. Advokasi Sebagai Upaya untuk Mengubah Sistem Hukum

Jika advokasi dimaknai sebagai sebuah upaya untuk memperbaiki atau merubah kebijakan publik agar sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesak terjadinya perubahan tersebut, maka salah satu kerangka analisis yang dapat digunakan untuk memahaminya ialah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai sebuah sistem hukum (*system of law*) yang terdiri dari:

- Isi hukum (*content of law*) yakni uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang, aturan atau keputusan pemerintah.
- Tata laksana hukum (*structure of law*) yakni semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku, seperti pengadilan, partai politik, parlemen dan aparat pemerintah.
- Budaya hukum (*culture of law*) yakni persepsi, pemahaman, sikap, praktek dan penafsiran terhadap isi hukum dan tata laksana hukum. Ini termasuk ‘aspek kontekstual’ dari sistem hukum yang berlaku, termasuk diantaranya adalah respon masyarakat.⁶

Tiga aspek hukum tersebut saling bertautan satu sama lain secara sistemik sehingga sebuah kegiatan advokasi sebaiknya mampu mempengaruhi ketiganya karena dalam kenyataannya perubahan yang terjadi pada salah satu aspek saja tidak serta merta membuat perubahan pada aspek lainnya.

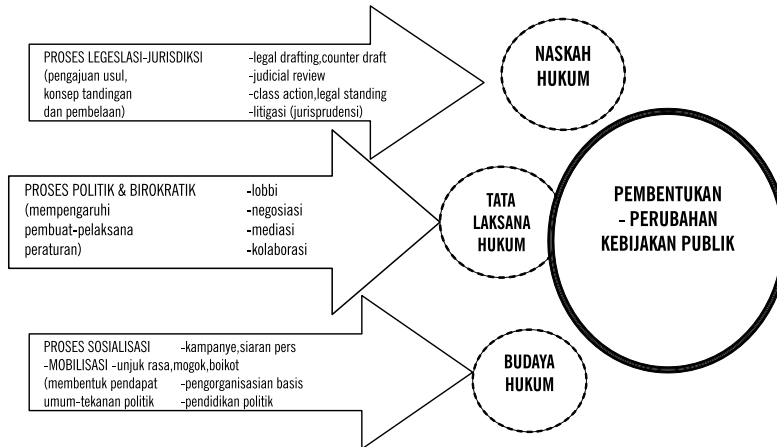
Sering terjadi naskah undang-undang yang bagus namun dalam pelaksanaannya tidak didukung oleh kesiapan aparat pelaksana yang memadai. Salah satu contohnya ialah aturan tentang keterwakilan perempuan dalam politik sebagaimana yang tertuang dalam UU10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD

Kabupaten/Kota, serta UU 2/2008 tentang Partai Politik. Bahkan, aturan hukum yang lain yaitu Keputusan Mahkamah Konstitusi 22-24/PUU-VI/2008 tertanggal 23 Desember 2008 yang membatalkan ketentuan dalam pasal 214 a b c d e, pada dasarnya bertentangan atau mengabaikan klausul tentang affirmative action (kuota) tentang keterwakilan perempuan dalam politik tersebut.⁷

Naskah hukum ini tidak disertai dengan tata laksana hukum dan budaya hukum yang memadai. Tidak ada tata laksana hukum yang berisi penjabaran yang lebih rinci, atau tentang tata cara pelaksanaannya yang memuat sanksi hukum yang tegas. Tata cara pelaksanaan ini semestinya dapat tertuang dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang tegas, jelas, memuat sanksi hukum dan dilengkapi dengan ketersediaan aparat pelaksana yang handal (anggota KPU).

Naskah hukum ini juga tidak disertai dengan budaya hukum yang mendukung. Sebagian besar masyarakat dan juga anggota aktif partai politik (yang pada umumnya laki-laki), tidak banyak yang mempermasalahkan tentang rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen dan partai politik. Gagasan tentang kuota perempuan di DPR, DPRD maupun partai politik yang pada intinya mengharuskan adanya sebuah tindakan khusus sementara (affirmative actions) terdapat perempuan juga tidak membudaya di masyarakat. Bahkan sebagian masyarakat, laki-laki maupun perempuan, menentang gagasan ini.

Karena itu sasaran perubahan terhadap suatu kebijakan publik sebaiknya mencakup ketiga aspek hukum tersebut sekaligus. Advokasi dilakukan secara sistematis untuk mendesakkan terjadinya perubahan dalam hal isi, tata laksana dan budaya hukum yang berlaku.

Ilustrasi 1. 1 Unsur-unsur dan Proses Pembentukan Kebijakan Publik⁸

Kegiatan advokasi harus mempertimbangkan dan menempuh proses-proses yang sesuai. Secara garis besar ketiga proses tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

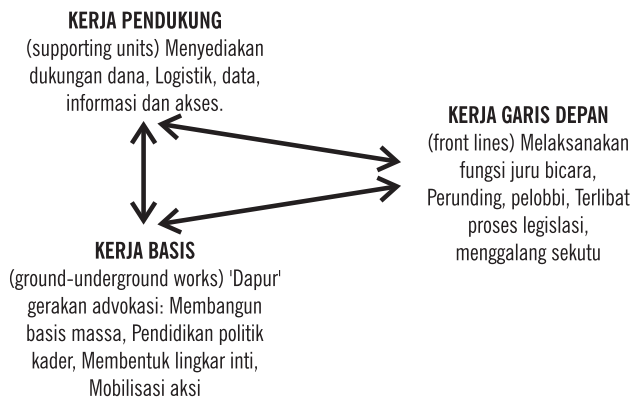
- Proses legeslasi dan jurisdikdi yang meliputi seluruh proses penyusunan rancangan undang-undang (*legal drafting*) sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku mulai dari pengajuan gagasan-usul tentang perlunya undang-undang baru, perdebatan di parlemen mengenai gagasan tersebut, pembentukan kelompok kerja dalam parlemen, seminar akademik untuk penyusunan naskah awal (*academic draft*), penyajian naskah akademik kepada pemerintah, pengajuan kembali ke parlemen sampai pada akhirnya disepakati atau disetujui dalam pemungutan suara di parlemen. Pengertian proses legeslasi dapat juga berarti prakarsa pengajuan rancangan tanding (*counter draft legislation*) atau pengujian substansi undang-undang (*judicial review*).
- Proses politik dan dan birokrasi yang sangat diwarnai oleh proses-proses politik dan manajemen kepentingan antara kelompok yang terlibat didalamnya, seperti lobbi, negosiasi, tawar menawar dan kolaborasi. Bahkan dalam praktek yang tercela dapat pula terjadi intrik, konspirasi dan manipulasi.
- Proses sosialisasi dan mobilisasi yang meliputi semua bentuk kegiatan

bentuk penyadaran dan pembentukan pendapat umum serta tekanan massa (*political pressure*) yang terorganisir, seperti kampanye, penggalangan dukungan, diskusi, seminar, pelatihan, hingga ke pengerahan massa seperti unjuk rasa, mogok, boikot dan blokade.

Tujuan kegiatan advokasi, khususnya dalam rangka pembentukan pendapat umum dan penggalangan massa, bukan semata-mata membuat orang 'sekedar tahu' tapi juga 'mau terlibat dan bertindak'. Jelasnya, advokasi bukan sekedar mempengaruhi 'isi kepala' orang banyak, tetapi juga 'isi hati' orang banyak. Advokasi bukan sekedar mengubah kognisi (pengetahuan, wawasan) seseorang, tetapi juga mempengaruhi afeksi (perasaan, keprihatinan, sikap dan perilaku) orang banyak.

Jadi, kegiatan advokasi bergerak pada semua jenis dan proses pembentukan kebijakan publik yang jadi sasarannya sehingga kegiatan advokasi memerlukan keterlibatan banyak pihak dengan spesifikasi keahlian yang berbeda-beda tetapi terorganisir secara sistematis. Kegiatan advokasi, baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional melibatkan berbagai pihak/ organisasi yang dapat digambarkan dalam segitiga koordinasi sebagai berikut:

Ilustrasi 1. 2 KOORDINASI ANTAR AKTOR YANG TERLIBAT DALAM ADVOKASI ⁹



Dalam praktek advokasi pembagian kerja diantara ketiga unsur advokasi tersebut sering tumpang tindih, apalagi jika dihadapkan pada berbagai keterbatasan, baik keterbatasan personal/organisasi pendukung, keterbatasan

dana, keterbatasan logistik, data, informasi dan akses.

Dari pemaparan diatas tampak bahwa kegiatan advokasi melibatkan banyak pihak /aktor (kelompok-kelompok aksi) yang bertindak sebagai penggagas /pemrakarsa advokasi, pihak yang melakukan mobilisasi massa, pihak yang bertindak sebagai penyedia data (biasanya lembaga penelitian), pihak yang bertindak sebagai penyedia dana, pihak yang terlibat dalam proses legeslasi maupun pihak yang bertindak sebagai juru bicara dan lobi yang akan membentuk sebuah jaringan gerakan advokasi.

Menurut Roem Tomatimasang advokasi adalah sebuah kegiatan terpadu yang sedikitnya memerlukan sembilan tahapan yang tergambar dalam ilustrasi berikut:

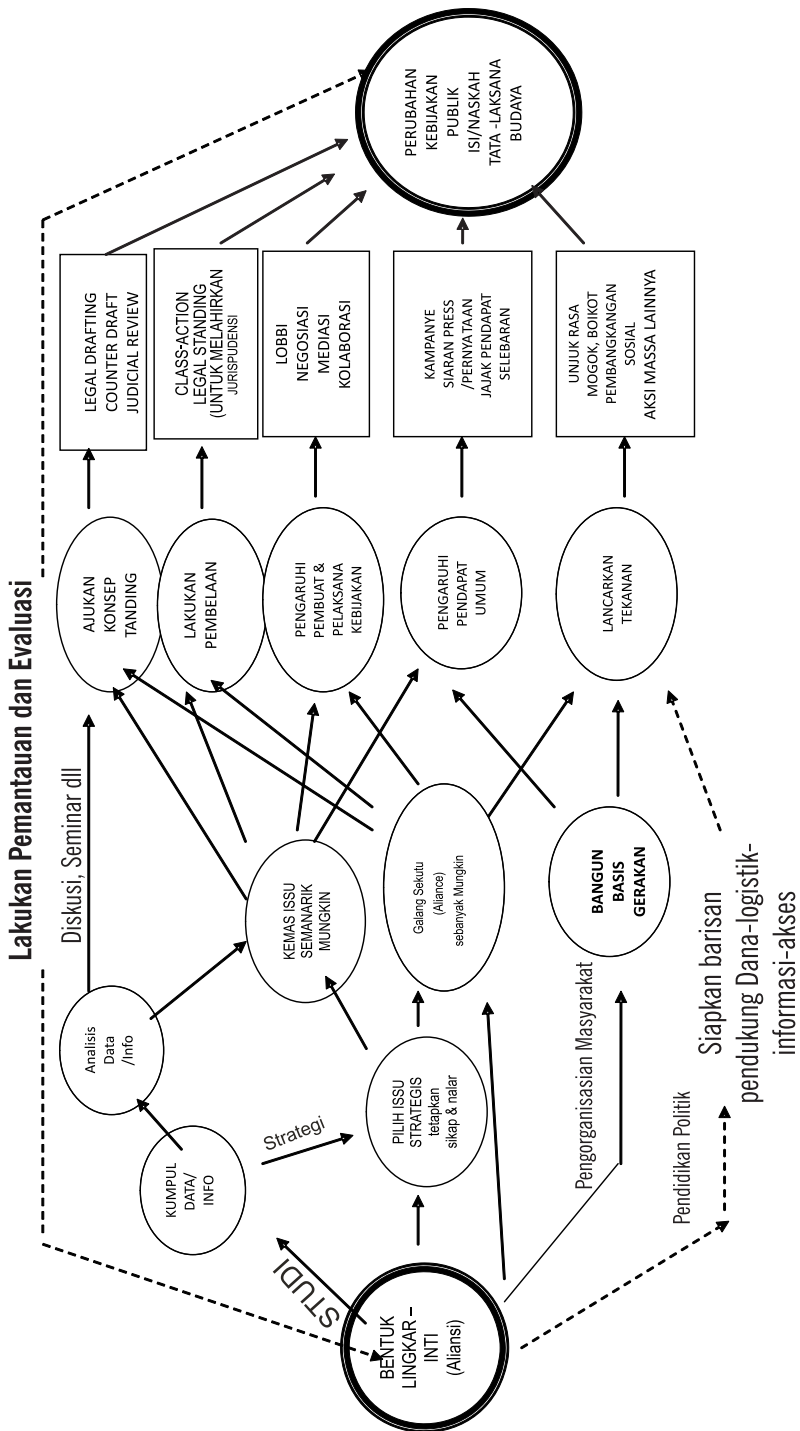
Ilustrasi 1. 3 Tahapan Advokasi

	TAHAPAN ADVOKASI	KETERANGAN – CARA
1	Membentuk Lingkar Inti	
2	Memilih Issue Strategis	
3	Merancang Sasaran dan Strategi	
4	Mengolah Data dan Mengemas Informasi	
5	Menggalang Sekutu dan Pendukung Advokasi	
6	Mengajukan Rancangan Tanding	
7	Mempengaruhi Pembuat Kebijakan	
8	Membentuk Pendapat Umum	
9	Membangun Basis Gerakan	

(Footnotes)

- ¹ Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta. Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta
- ² *The Heritage Dictionary of Current English*, Oxford, 1958. Lihat pula Holloway, Richard 1999. *Establishing and Running An Advocacy NGO: A Handbook*, PACT, Lusaka.
- ³ Lasswell, H. (1956) *The Decision Process*. College Park: University of Maryland Press.
- ⁴ Cohen, D., R. de la Vega, G. Watson. 2001. *Advocacy for social justice*. Bloomfield, CT: Kumarian Press Inc
- ⁵ Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*,

Ilustrasi 1. 4 Alur Advokasi Terpadu (Roem Topimasing 2000: 15)



- Read Books, Yogyakarta. Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta, p. 29.
- ⁶ Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta. Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta
- ⁷ Satu-satunya perempuan Hakim Konstitusi yang mengadili masalah ini, Maria Farida Indrati, mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*)
- ⁸ Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta. Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta, p 39
- ⁹ Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta. Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta, P.46

Jenis-jenis Kuota Perempuan

Pewacanaan kuota di Indonesia cenderung dibatasi hanya dalam konteks kuota pencalonan saja. Sementara di beberapa negara lain banyak yang menggunakan kuota dalam tiga tahap sekaligus yaitu kuota internal partai politik, kuota dalam pencalonan dan kuota dalam parlemen. Uraian berikut akan menjelaskan perbedaan diantara beberapa jenis kuota.

A. Kuota di Parlemen (Reserved seat)

Reserved seats adalah mencadangkan sejumlah kursi di parlemen khusus untuk perempuan. *Reserved Seat are national policies that set aside a certain number of seats in parliament for women.*¹

Setelah dicadangkan sejumlah kursi tertentu, misalnya 30% dari jumlah kursi di parlemen, maka kursi-kursi tersebut didistribusikan kepada partai-partai politik yang ada sesuai dengan perolehan suara masing-masing partai dalam pemilu. Cara lain yang sering digunakan ialah dengan mendesign sejumlah distrik (daerah pemilihan) sebagai *'women's districts'* untuk sekali pemilu atau beberapa kali pemilu.² Pola reserved seat ini diantaranya dilakukan oleh Rwanda, Uganda dan Jerman Timur (semasa pemerintahan Komunis).

Di Rwanda ketentuan jaminan reserved seat bagi perempuan tertera dalam pasal 76 Konstitusi Rwanda yang disahkan tahun 2003 yang

menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan terdiri atas 80 anggota sebagai berikut:

- Lima puluh tiga (53) anggota dipilih sesuai dengan pasal 77 Konstitusi
- Dua puluh empat (24) anggota dicadangkan untuk perempuan, dengan ketentuan setiap provinsi dan ibukota Kigali diwakili oleh dua orang wakil yang dipilih oleh Dewan Kabupaten/Kota.³

Di Uganda, reserved seat dilakukan dengan cara mencadangkan satu kursi khusus untuk perempuan di setiap distrik yang ada di Uganda. Karena di Uganda terdapat 39 distrik maka tersedia 39 kursi untuk perempuan. Ketentuan ini tertera dalam Undang-undang Dasar 1995 Republik Uganda yang menyebutkan bahwa “di setiap distrik harus dialokasikan satu kursi untuk perempuan”. Di bekas Republik Demokratik Jerman (Jerman Timur), sejumlah kursi dicadangkan untuk wakil organisasi-organisasi formal perempuan.

B. Kuota didalam proses pencalonan legeslatif

Kuota dalam tahap pencalonan ialah peraturan yang mengharuskan penyertaan sejumlah prosentase tertentu dalam pencalonan. Misalnya 30% perempuan dalam daftar caleg yang diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum. Pemaknaan kuota dalam proses pencalonan anggota legeslatif ini banyak terjadi di berbagai negara seperti Argentina, Brazil, Indonesia dan lain-lain.

Di Argentina, kejatuhan pemerintahan militer diikuti dengan kemunculan pemerintahan sipil dan pemberlakuan Undang-undang 24012 sejak tahun 1991. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa daftar calon yang diajukan partai politik untuk pemilu minimum harus menyertakan 30% calon perempuan yang berkualitas.

Di Brazil, Undang-undang kuota nomor 9.1000 juga mengharuskan partai politik untuk menyertakan perempuan sedikitnya 20% dalam daftar yang diajukan dalam pemilu. Undang-undang ini berlaku sejak tahun 1995 diikuti dengan kampanye ‘*Mulheres Sem Medo do Poder*’ yang mendorong perempuan untuk terjun ke dunia politik.⁴

Di Perancis, amandemen konstitusi 1999 mengukuhkan akses yang setara

bagi perempuan dan laki-laki, di mana 50 persen dari calon-calon yang ada dalam daftar yang diajukan untuk pemilihan haruslah perempuan.⁵

Di Indonesia, Undang-Undang 12/2003 tentang Pemilu menyebutkan bahwa “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%”

C. Kuota didalam partai politik

Kuota dalam partai politik ialah mensyaratkan adanya sejumlah perempuan, misalnya sekurang-kurangnya 30 persen, didalam keanggotaan, peserta kongres yang memilih pengurus, kepengurusan, tim penjaringan caleg atau penjaringan bakal calon anggota legeslatif yang akan diajukan oleh partai politik kepada Komisi Pemilihan Umum. Pengaturan ini dapat dibuat atas prakarsa partai itu sendiri atau apat pula dipaksakan oleh pemerintah melalui UU Partai Politik..

Political Party Quota for Electoral Candidates adalah kesepakatan di dalam sebuah partai untuk membuat aturan khusus tentang keterwakilan perempuan dalam proses penyeleksian calon anggota legislatif yang akan diajukan oleh partai tersebut dalam sebuah pemilihan umum.

Political party quotas and targets are party-specific measures aimed at increasing the proportion of women among party candidates or elected representatives. Party quotas involve establishing a specific percentage, proportion, or numeric range for the selection of female candidates, although the actual wording of the reform may be gender neutral and simply establish minimum or maximum representation of either sex. Party targets are closely related to party quotas, but they differ in that they merely establish a goal for the increased recruitment of women. Sometimes this entails specifying a particular percentage, proportion, or numeric range-making them very much like quotas, although less binding-but sometimes it simply involves a vague commitment to recruiting more female candidates. Party targets are in many ways functionally equivalent to party quotas, and they are often, but not always, preferred by parties who are ideologically opposed to the notion of quotas, but who are otherwise committed to the goal of increasing female parlia-

mentary presence

Pengadopsian kuota di dalam sebuah partai pada umumnya dilakukan setelah kelompok-kelompok perempuan di dalam partai tersebut, didukung oleh gerakan perempuan di luar partai berusaha memobilisir dukungan, melobi, meyakinkan maupun menekan pengurus partai untuk meningkatkan jumlah calon anggota parlemen perempuan. Hal inilah yang terjadi di negara-negara Scandinavian pada tahun 1970-an. Akibat tekanan yang sangat gencar dan terus menerus ini maka beberapa partai, terutama partai-partai sosial demokrat dalam partai-partai kiri, memutuskan menerapkan sistem kuota untuk perempuan di dalam partai mereka.

Pada tahun 1972 Partai Liberal Swedia menetapkan untuk menggunakan sistem kuota yang menetapkan 40% kepemimpinan partai harus dipegang oleh perempuan. Sistem ini segera diikuti oleh Social Democratic Party. Tahun 1993 parlemen Swedia menyetujui sebuah resolusi untuk merekomendasikan agar daftar calon yang diajukan partai pada pemilu pusat, provinsi, maupun kota mempunyai keterwakilan yang sama antara laki-laki dengan perempuan. Pada 1994, Partai Sosial Demokratik Swedia memperkenalkan prinsip “setiap orang kedua dalam daftar adalah perempuan”. Ini artinya bahwa jika yang pertama dalam daftar kandidat terpilih adalah laki-laki, maka berikutnya harus perempuan, setelah itu laki-laki, setelah itu perempuan, dan demikian seterusnya⁶

Tabel 2 Contoh Partai/Negara Yang Mengadopsi Kuota Perempuan

Kuota di Partai Politik	Kuota di Pencalonan	Kuota di Parlemen (Reserved Seat)
P. Buruh Australia P. Buruh Inggris P. Liberal, Sosial Demokrat Swedia ANC di Afrika Selatan	Indonesia 30% Argentina 30% Brazil 20% Perancis 50%	Rwanda Uganda Jerman Timur (Komunis)

Endnotes

- ¹ Krook, Mona Lena, 2003. “Candidate Gender Quota: A Framework for Analysis”, Paper presented at the 2 nd General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September 18-21.
- ² Krook, Mona Lena, 2003. “Candidate Gender Quota: A Framework for Analysis”, Paper

presented at the 2nd General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September 18-21.

- ³ Kanakuzi, Judith, 2003. "Quota in Practice: The Challenge of Implementation and Enforcement in Rwanda"
- ⁴ Gender and Political Participation. Lihat <http://www.undp.org/rblac/gender/legislation/politicalpart.htm>
- ⁵ Dahlerup, Drute, 2002. "Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan", dalam Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah. Jakarta: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), hal 118
- ⁶ <http://www.ipu.org>

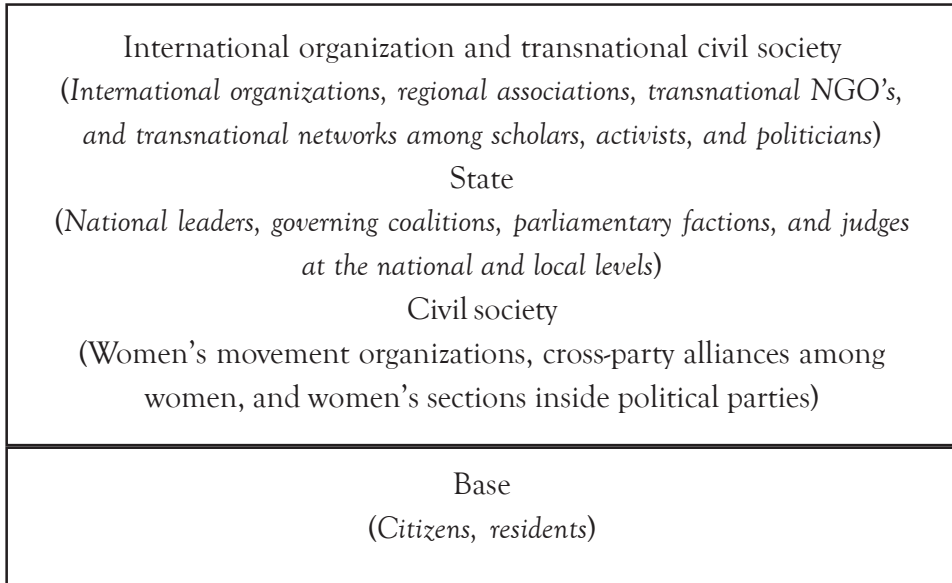
Jaringan Advokasi Lintas Negara (Transnational Advocacy Networks-TANs)

A. Penyebaran Gagasan Kesetaraan Gender melalui Jaringan Advokasi Lintas Negara (TANs)

Sejak pertengahan abad 19 gerakan perempuan telah membentuk jaringan advokasi lintas negara (Transnational Advocacy Networks - TANs) yang bertujuan untuk menuntut hak politik (hak pilih) bagi perempuan. Seiring dengan aktifitas PBB dalam mempromosikan kesetaraan jender, sejak tahun 1970an berkembang pula puluhan ribu organisasi perempuan di tingkat akar rumput di berbagai pelosok dunia yang saling berhubungan sehingga terbentuk jaringan nasional dan transnasional. *Transnational Advocacy Networks (TANs)* adalah jaringan aktifitas advokasi yang melibatkan aktifis dari dua atau lebih negara yang bekerja bersama-sama untuk mencapai sebuah tujuan atau aktifis di sebuah negara yang membentuk jaringan dengan aktifis di negara lain.

Jaringan aktivis yang berkoalisi dan beroperasi di berbagai negara ini lebih banyak berperan sebagai kelompok penekan (*pressure group*). Target TANs dapat berupa kebijakan di sebuah negara atau organisasi internasional (PBB, IMF, World Bank) dan sejenisnya. Beberapa contoh sukses dari TANs adalah jaringan yang dibentuk oleh gerakan perempuan, gerakan anti perbudakan dan gerakan anti korupsi yang saling berjaringan antar negara.

Ilustrasi 3. 1 Aktor-aktor yang Terlibat dalam Perdebatan Kuota Perempuan¹



Jaringan advokasi lintas negara adalah struktur komunikasi yang anggotanya terutama dimotivasi oleh kesamaan gagasan atau nilai-nilai dan mereka saling tukar menukar informasi dan jasa secara sukarela, timbal balik dan horizontal.² Jaringan ini dapat melibatkan berbagai aktor dari kalangan NGO, intelektual, gerakan sosial, media massa, politisi dan kadangkala sebagian pejabat, baik yang berada didalam negeri maupun di luar negeri. Hal inilah yang membedakannya dengan transnational corporations yang membentuk jaringan karena kesamaan kepentingan bisnis. *Transnational Advocacy Networks* ini biasanya melakukan advokasi dalam issue hak-hak azasi manusia, hak-hak perempuan dan lingkungan hidup. Jaringan ini mulai bermunculan seiring dengan perubahan budaya pada tahun 1960an dan semakin mudahnya komunikasi dan transportasi antar negara. Jaringan ini membawa gagasan baru, membingkainya, memasukkannya dalam perdebatan kebijakan, mengupayakan terbentuknya perundang-undangan yang mendukung. Jika diukur dengan takaran tradisional jaringan ini tidak sangat kuat, tetapi jaringan ini mampu mengembangkan strategi-strategi inovatif yang berbeda dari yang telah ada.

Jaringan ini mempunyai peran yang significant dalam membentuk agenda dalam konferensi-konferensi PBB sehingga isu jender diangkat dan dibicarakan dalam berbagai forum internasional. Mereka saling bertukar informasi dan strategi untuk memobilisir masyarakat dan menekan pemerintah. Upaya untuk mempengaruhi kebijakan dan agenda internasional dengan cara:

- Melakukan kampanye di seluruh penjuru dunia, melakukan penelitian dengan mengumpulkan data / bukti yang terkait dengan diskriminasi terhadap perempuan, kekerasan terhadap perempuan, melakukan advokasi terhadap perempuan bermasalah, petisi dan lobby terhadap pemerintah.
- Membangun konsensus dan membentuk jaringan dengan mengadakan pertemuan-pertemuan gerakan perempuan
- Mempersiapkan dokumen /kajian tentang kebijakan, mempersiapkan legal drafting perjanjian, konvensi, resolusi dan protocol.
- Mempengaruhi peserta konferensi, bahkan kadang-kadang ikut menyeleksi /menentukan siapa yang akan menjadi peserta konferensi
- Menjembatani komunikasi antara gerakan perempuan akar rumput, mesin jender nasional dan internasional dengan membentuk caucus.

Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink menulis buku yang sangat berpengaruh, *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics* untuk menjelaskan sifat dan perilaku TANs.³ Keck dan Sikkink mengklasifikasikan strategi advokasi ini dalam *information politics*, *symbolic politics*, *leverage politics* dan *accountability politics*. Strategi *information politics* dilakukan dengan mengumpulkan dan menyediakan informasi bagi masyarakat serta mendramatisir fakta melalui pernyataan-pernyataan korban dan sebagainya sehingga menarik perhatian. Strategi *symbolic politics* dilakukan dengan mengadakan ceremony, peringatan kejadian atau hari-hari istimewa yang terkait dengan issue yang diperjuangkan sehingga masyarakat memperhatikan issue tersebut. Strategi *leverage politics* ialah strategi untuk mengungkit/mengkaitkan issue yang diperjuangkan tersebut dengan masalah prestise negara, kelancaran perdagangan atau kelancaran bantuan asing atau hutang luar negeri. Untuk itu jaringan ini akan menggunakan pengaruh

World Bank, IMF dan lain-lain. Strategi *accountability politics* adalah strategi untuk selalu mengingatkan pemerintah agar mempertanggungjawabkan kebijakannya sesuai dengan nilai-nilai yang telah disepakati. *Transnational Advocacy Networks* ini efektif dalam menyebarkan informasi (*transmitting information*), memperkenalkan norma baru (*invoking norms*) dan memindahkan lokasi kejadian politik (*shifting political venues*).

Menurut Keck dan Sikkink, keberhasilan jaringan advokasi lintas negara ini dalam memobilisir dukungan sangat ditentukan oleh kekuatan dan kerapatan jaringan, kelemahan atau tingkat kerawanan negara target, struktur domestik atau institusi-institusi yang ada didalam negara tersebut serta sifat dan relevansi issue tersebut.

B. Proses Advokasi TANs dibidang Kesetaraan Gender

Kemampuan TANs dibidang kesetaraan gender untuk mempengaruhi pembuatan keputusan ditentukan oleh tiga tahap berikut, yaitu: *Political opportunities à Mobilizing Structures à Framing Processes*.⁴

Tahap pertama ialah terbukanya peluang politik yaitu adanya “*Window of Opportunity*”. Sebagaimana perubahan politik domestik yang sering membuka peluang-peluang politik maka politik internasionalpun mengalami perubahan-perubahan yang juga dapat membuka peluang-peluang bagi para aktor politik politik yang bermain didalamnya. Sebelum tahun 1970an, isu gender praktis hanya menjadi isu marginal dalam regime internasional. Keadaan mulai berubah pada tahun 1970an. Organisasi-organisasi perempuan mulai bertumbuhan dan mereka kemudian memperoleh akses untuk beraliansi dengan elite internasional sehingga terbukalah “*Window of Opportunity*” yang memungkinkannya mengubah menjadi sebuah gerakan perempuan internasional. “*Window of Opportunity*” ini terbuka ketika Perserikatan Bangsa-bangsa mencanangkan *UN Decade for Women* (1976-1985) dan serangkaian Konferensi Dunia tentang Perempuan (*World Conference on Women*) yang diselenggarakan di Meksiko City (1975), Copenhagen (1980), Nairobi (1985), Beijing (1995) dan New York (2000).

Dampak terbesar dari konferensi-konferensi tersebut ialah terbentuknya jaringan feminis antar negara yang melakukan advokasi pemberdayaan

perempuan dibidang sosial, ekonomi dan politik diberbagai negara. Serangkaian Konferensi Dunia tentang perempuan tersebut telah memfasilitasi para aktivis perempuan dari berbagai negara untuk bertemu, melakukan lobby dan mengkampanyekan kesetaraan gender. Dalam pertemuan Copenhagen hadir lebih dari 8.000 aktivis perempuan. Pertemuan ini berhasil menyepakati CEDAW yang langsung ditandatangani oleh 60 negara anggota PBB. Konferensi ini menandai keberhasilan gerakan perempuan internasional untuk menggunakan instrumen norma internasional untuk menekan pemerintah sehingga bersedia membuat perundang-undangan yang menjamin tidak adanya diskriminasi terhadap perempuan di berbagai negara. Konferensi di Nairobi (1985) dihadiri oleh 15.000 peserta dan Konferensi Beijing dihadiri oleh 40.000 peserta dan 3.000 NGO. *UN Decade for Women* (1976-1985) juga telah memfasilitasi lahirnya sejumlah International Non Governmental Organizations (INGOs) seperti the Women's International Network (WIN), ISIS (International Women's Information and Communications Service, International Women's Rights Action Watch (ISIS), and the International Women's Tribune Center.⁵

Tahap kedua adalah *mobilizing structure*. Kemampuan perempuan untuk mengambil keuntungan dari adanya "*Window of Opportunity*" ini juga ditentukan oleh kemampuannya untuk memobilisir diri sehingga menjadi sebuah gerakan yang siap untuk melakukan tindakan kolektif (*mobilizing structure – those collective vehicles, informal as well as formal, through which people mobilize and engage in collective action*).⁶ Para feminis dapat melakukan tindakan kolektif dan mengatasi masalah perbedaan bahasa dan jarak yang memisahkannya dengan membentuk Transnational Advocacy Networks.

Tahap ketiga adalah *Framing Processes*, yaitu proses membingkai issue (*The conscious strategic effort by groups of people to fashion share of understanding of the world and themselves that legitimate and motivate collective action*). Menurut Snow dan Benford organisasi-organisasi gerakan sosial harus mampu membingkai atau mengemas issue secara strategis sehingga para pendukungnya menyadari atau merasakan adanya ketidakadilan sosial tersebut dan bersedia untuk melakukan tindakan kolektif. Syarat terpenting ialah bahwa framing tersebut harus mampu menimbulkan 'gaung' sehingga

tuntutan ini lebih diperhatikan oleh para pembuat keputusan maupun masyarakat luas.

Keberhasilan pengintegrasian isu perempuan dan isu jender dalam forum-forum internasional tidak terlepas dari kepiawaian para aktor yang mengemas isu tersebut dalam bingkai “*women’s rights as human rights*”, “*common good*”, “*economic growth*”, “*democratization and human right*”, “*good governance*”, dan “*sustainable human development*” yang hanya dapat dicapai dengan keterlibatan perempuan. Jika tidak dikemas/dibingkai dalam isu-isu ini sulit untuk menyisipkan isu perempuan dalam forum internasional sehingga menjadi agenda internasional.

Isu “*human right*” menjadi tidak lengkap tanpa memperhatikan “*women’s human right*”. Isu tentang kekerasan terhadap perempuan, kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan terhadap perempuan pada saat terjadi peperangan, pelacuran, *women’s trafficking* diangkat dalam forum internasional, dibingkai sebagai sebuah ‘pelanggaran hak-hak azasi manusia’. Hal itu berarti bahwa kekerasan terhadap perempuan, kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan terhadap perempuan pada saat terjadi peperangan, pelacuran, *women’s trafficking* adalah sebuah pelanggaran terhadap hak-hak azasi manusia yang tidak dapat ditolerir. Karena ini merupakan pelanggaran hak-hak azasi manusia maka negara mempunyai kewajiban untuk membuat kebijakan publik yang harus mampu mencegah terjadinya hal-hal tersebut.

Demikian juga dengan isu tentang rendahnya keterwakilan perempuan yang dibingkai sebagai sebuah ‘ketidakadilan sosial’ atau sebagai sebuah ‘kegagalan demokrasi’.⁷ “Demokrasi tanpa perempuan bukanlah demokrasi” Demokrasi yang dilaksanakan dengan biaya yang sangat besar menjadi tidak bermakna karena ‘meminggirkan’ separoh warga negaranya, terbukti dengan rendahnya keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga pembuatan keputusan maupun banyaknya kebijakan negara yang secara langsung maupun tidak langsung ternyata telah mendiskriminasikan perempuan atau tidak memihak pada kepentingan substantif perempuan. Rendahnya keterwakilan perempuan terjadi karena arena politik telah ‘didominasi’ oleh salah satu kelompok. Ini merupakan sebuah kegagalan karena tidak ada demokrasi dengan dominasi. Demokrasi selalu

membutuhkan perimbangan.

Dalam konferensi-konferensi ini secara paralel juga diselenggarakan *NGO Forums* yang memberikan peluang bagi organisasi-organisasi perempuan dari belahan dunia utara maupun selatan untuk saling bertemu, bertukar informasi dan strategi advokasi, melakukan lobby terhadap pemerintah dan pejabat-pejabat organisasi internasional sehingga mereka bersedia membuat kebijakan kongkrit yang berpihak pada perempuan. Keterlibatan NGO mengalami kenaikan yang significant, dari sekitar 1000 orang pada tahun 1975, sekitar 14.000 orang pada konferensi Nairobi tahun 1985 dan menjadi 30.000 pada tahun 1995. Koneksi NGO ditingkat akar rumput ini mendukung dan melengkapi kesepakatan-kesepakatan para pejabat pemerintah untuk meningkatkan kesetaraan gender di masing-masing negara. Kehadiran NGO juga berhasil menekan PBB sehingga memasukkan agenda isu perempuan dalam konferensi-konferensi PBB lainnya. Misalnya, sejak awal tahun 1980an UNDP mengeluarkan program *Women in Development* (WID), issue perempuan dibicarakan secara intensif dalam *the 1994 Earth Summit* di Rio de Janeiro, *the 1995 International Conference on Population and Development*, *the 1993 World Conference on Human Rights*, dan *the 1995 World Summit for Social Development*.⁸ Pembentukan lembaga-lembaga UNIFEM dan UNDAW (*United Nation Division on the Advancement of Women*) merupakan bukti keberhasilan gerakan perempuan agar organisai-organisasi internasional tersebut berpihak pada perempuan.

Slogan dekade perempuan adalah '*peace, equality and development*'. Namun dalam prakteknya pada dekade tersebut aktifitas gerakan perempuan lebih pada aktifitas pembangunan ekonomi dalam program *Women in Development*. Selama dekade tersebut agensi-agensi pembangunan dari Amerika Serikat, Kanada, Belanda dan negara-negara Scandinavia membangun biro-biro dan program-program baru untuk menangani isu-isu WID. Mereka menjadikan negara-negara berkembang sebagai target WID, menjalin hubungan dengan gerakan perempuan di negara-negara berkembang serta melakukan lobi terhadap UNDP dan World Bank. Dalam prakteknya aktifitas WID hanya terfokus pada fungsi reproduksi perempuan, seperti perbaikan kesehatan ibu dan anak di negara-negara berkembang, dan belum bergerak ke upaya-

upaya yang menyentuh fungsi produksi dan kesetaraan perempuan.⁹

Akhir dekade 1970an para aktivis perempuan di negara-negara donor mulai mencari model baru agar perkembangan perempuan dapat keluar dari “*WID gettho*”. Jika WID mengidentifikasi perempuan sebagai sebuah kelompok kepentingan yang khas, GAD (*Gender and Development*) mengidentifikasi gender sebagai bagian integral dari strategi pembangunan. Dengan menggunakan konsep GAD kondisi keterpurukan perempuan tidak dilihat hanya dari aspek perempuan itu sendiri, tetapi lebih dilihat dalam hubungannya dengan laki-laki.

Tabel 3. 1 Perbedaan antara WID dan GAD

	WID	GAD
Approach	Sebuah pendekatan yang melihat perempuan sebagai permasalahan	Sebuah pendekatan untuk pembangunan
Fokus	Perempuan	Hubungan antara laki-laki – perempuan
Problem	Keterpinggiran perempuan dalam proses pembangunan (separo penduduk tidak terlibat dalam proses pembangunan)	Hubungan kekuasaan yang tidak setara (kaya-miskin, perempuan-laki-laki) yang menghambat partisipasi dan pembangunan yang sehat.
Tujuan	Tercapainya pembanguan yang lebih efektif dan efisien	Pembangunan yang berkelanjutan yang menjadikan perempuan dan laki -laki sebagai pembuat keputusan (decision maker)
Solusi	Pelibatan perempuan dalam proses pembangunan	Pemberdayaan perempuan; Mengubah hubungan yang tidak setara
Strategi	Meningkatkan kemampuan perempuan dalam mengelola rumah tangga Meningkatkan produktifitas perempuan Meningkatkan penghasilan perempuan	

C. Aktivitas TANs dibidang Kesetaraan Gender di Indonesia

Pemikiran tentang perlunya kesetaraan antara perempuan – laki-laki berasal dari tuntutan kaum feminis gelombang II dan regime jender yang berkembang ditahun 1960an dan 1970an. Globalisasi juga telah mendorong penyebaran gagasan dan nilai tentang kesetaraan gender. Beberapa dekade ini norma tentang kedaulatan Negara semakin terkikis, sebaliknya norma tentang hak-hak asasi manusia, demokrasi dan kesetaraan gender semakin menglobal. Proses globalisasi yang ditandai dengan mudahnya perpindahan informasi, gagasan, uang, barang dan manusia dari satu negara ke negara lain, telah membuka peluang bagi TANs untuk dapat mempengaruhi pembuatan keputusan di level internasional maupun nasional. Apalagi dengan kejatuhan

Uni Soviet dan berakhirnya Perang Dingin telah memicu demokratisasi di berbagai negara, sehingga TANs yang bergerak dibidang advokasi demokrasi, hak-hak azasi manusia dan kesetaraan gender seakan memperoleh target advokasi yang sangat menantang.

Bagi lembaga TANs misi utama mereka adalah menyebarkan gagasan demokrasi ke seluruh penjuru dunia. Pelibatan perempuan dalam politik hanya salah satu misi yang ingin dicapai namun bukan merupakan misi utama. Untuk itu mereka menggunakan berbagai strategi, baik yang bersifat *incremental track* (pemberdayaan perempuan) maupun *fast track* (kuota perempuan). Namun karena strategi kuota selalu mendapatkan resistensi yang sangat tinggi maka sebagian besar lembaga TANs lebih menyukai strategi *incremental track* (pemberdayaan perempuan). Bagi lembaga TANs, misi utama yang terkait dengan perempuan dalam parlemen ialah meningkatkan jumlah perempuan yang duduk di parlemen. Meski kenaikannya sangat lambat, misi tersebut sudah dianggap berhasil. Karenanya, strategi kuota bukan merupakan sebuah keharusan. Selain itu, strategi pemberdayaan perempuan juga dirasakan lebih sesuai dengan misi penyebaran demokrasi yang berideologi liberal.¹⁰

Penginklusion perempuan dalam politik adalah buah dari liberalisasi politik. Namun liberalisasi politik ternyata tidak terus menerus ramah terhadap perempuan. Menyebarnya gagasan kuota perempuan tahun 1990an disertai dengan menyebarnya pula demokrasi liberal dan liberalisasi ekonomi (kapitalisme) yang mempunyai daya hambat yang tinggi terhadap efektifitas kuota perempuan. Meningkatnya sistem ekonomi pasar yang diikuti dengan pengurangan peran Negara dibidang social menjadikan beban perempuan dibidang perawatan keluarga bertambah besar. Secara tradisional perempuanlah yang bertanggungjawab terhadap perawatan keluarga (anak, suami dan orang tua). Berkurangnya / tidak adanya jaminan social Negara menjadikan perempuan harus menanggung beban tradisional ini. Beberapa TANs yang bergerak dibidang advokasi gender di Indonesia tersebut diantaranya adalah Infid, Kemitraan dan International Idea.

1) Infid

Di Indonesia, Organisasi Non Pemerintah (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat atau yang akhir-akhir ini sering dikenal dengan sebutan *Civil Society Organization* (CSO) mulai bertumbuhan pada tahun 1980an. Namun dibawah pemerintahan Orde Baru yang masih kuat dan otoritarian, aktifis-aktifis domestik sulit untuk dapat menembus arena pembuatan keputusan. Karena itu mereka kemudian membangun jaringan dengan aktifis-aktifis di negara-negara lain yang juga menghadapi persoalan-persoalan serupa dan cara pandang/nilai-nilai yang serupa. Maka mulai pertengahan tahun 1980an mulai terbentuklah jaringan-jaringan advokasi lintas negara (TANs). Salah satu *Transnational Advocacy Networks* di Indonesia ialah *International NGO Forum on Indonesia* (INGI, kemudian berganti nama INFID) yang terbentuk tahun 1985, yang menghubungkan NGO-NGO di Indonesia dengan NGOs dari negara-negara yang memberikan bantuan terhadap Indonesia. INFID membangun jejaring dengan IBON (Reality of Aid), Jubilee South, EURODAD, Afrodad, New Rules-DGPO, Third World Network dan NINDJA. NINDJA bertindak selaku kantor penghubung INFID di Jepang, dimana seorang petugas penghubung bekerja pada kampanye isu-isu pembangunan Indonesia yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan dan pinjaman-pinjaman Jepang. Jepang merupakan negara kreditor terbesar Indonesia.

INFID juga mempunyai Konsorsium Badan-Badan Pemberi Dana INFID/ Consortium of Funding Agencies of INFID yaitu EED, Oxfamnovib, ICCO, Ford Foundation, Oxfam Australia, Bread for the World, Development and Peace, 11.11.11 dan HIVOS) yang secara konsisten telah mendukung program-program INFID. Untuk menjaring kerjasama dengan donor secara berkelanjutan INFID mempunyai Kantor Penghubung di Brussels, Belgia. Selain itu INFID juga melakukan evaluasi program kerja dihadapan donor. Kantor Penghubung INFID di Brussels bekerja sama dengan 11.11.11 mengadakan seminar sehari tentang HAM, militer dan keamanan, hutang dan kemiskinan, dan isu khusus mengenai Papua. Para pembicara berasal dari Indonesia dan Eropa. Seminar tersebut dihadiri oleh para partisipan dan partner INFID di Eropa. Laporan mengenai seminar tersebut oleh *Jakarta Post* ditanggapi oleh para pejabat pemerintah di Jakarta, dengan mengadakan

beberapa diskusi dengan staf INFID. Petugas Penghubung di Brussels berpartisipasi dalam Brussels Communiqué mengenai GCAP, untuk mengembangkan strategi bersama dalam menyerang kemiskinan pada level global.¹¹

Target-target advokasi INFID adalah pemerintah Indonesia, IFIS dan badan-badan multilateral seperti PBB, CGI. Sedangkan aktifitas INFID lebih banyak terfokus issue pengurangan hutang luar negeri, kemiskinan dan anti korupsi di Indonesia. Meski demikian isu gender cenderung bersifat cross cutting sehingga pembahasan tentang isu-isu tersebut akan terkait dengan masalah gender. Misalnya INFID dan para partnernya meluncurkan kampanye mengenai *Millinium Development Goals* (MDGs). Salah satu model kampanye dilakukan dengan diskusi interaktif di radio secara langsung dengan melibatkan beragam pihak terkait, dari politikus, pemerintah, para pelaku bisnis, organisasi masyarakat, akademisi dan LSM-LSM sebagai nara sumber. Diskusi interaktif di radio tersebut cukup menarik perhatian masyarakat umum. Bekerjasama dengan LSM-LSM lokal, INFID melakukan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan di Jakarta dan Lampung.

Dalam rangka memperingati Hari Kebangkitan Perempuan Indonesia (22 Desember / Hari Ibu) INFID bersama-sama dengan Kapal Perempuan melakukan Bulan Kampanye Anti Kemiskinan dengan mengadakan konferensi mengenai Pendidikan Alternatif bagi Perempuan dan Keadilan dan Perdamaian Global di Jakarta.¹² Benang merah seluruh isu yang dikampanyekan dalam bulan tersebut adalah kaum perempuan: kemiskinan dan perempuan, HAM dan perempuan, pendidikan dan perempuan, masyarakat penyandang cacat dan perempuan, pangan dan perempuan, kesehatan dan perempuan, dan buruh migrant dan perempuan. Hal ini dibuat untuk memfokuskan pada dan mendukung kampanye dan lobi oleh organisasi-organisasi perempuan bagi penganggaran gender, pengurangan kemiskinan berbasis pada gender, dan kuota perempuan dalam partai-partai politik dan parlemen. INFID juga mengirimkan delegasi dalam Evaluasi Deklarasi Beijing di Komisi mengenai Status kaum Perempuan (CSW) di New York. Dalam kesempatan itu INFID mewakili masyarakat sipil mempresentasikan pandangan-pandangan mengenai status pencapaian

MDGs dan strategi bagi pencapaian MDGs.

Selain itu pada tahun 2006 INFID mengadakan Konferensi Internasional mengenai Hutang-Hutang Najis (International Conference on Illegitimate Debts), Pertemuan-pertemuan CGI dan International People's Forum (IPF) di Batam yang melibatkan ratusan organisasi internasional, nasional dan lokal. IPF menimbulkan debat umum di tingkat nasional yang melibatkan para politikus, akademisi, mahasiswa, masyarakat sipil (LSM) dan pejabat pemerintah. Konferensi tersebut diliput media cetak dan elektronis lokal, nasional dan internasional. Media lokal dari hampir seluruh daerah di Indonesia meliput konferensi sehingga terjadi penyebaran informasi mengenai Bank Dunia dan IMF ke seluruh negara.

2) Kemitraan (Partnership for Governance Reform)

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan ('Partnership') adalah sebuah organisasi multi-pihak yang bekerja dengan badan-badan pemerintah dan organisasimasyarakat sipil (CSO) untuk memajukan reformasi di tingkat nasional dan lokal. Kemitraan membangun hubungan penting antara semua tingkat pemerintahan dan masyarakat sipil untuk meningkatkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia secara berkelanjutan.

Kemitraan bertujuan untuk menyebarluaskan dan melembagakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dalam masyarakat Indonesia melalui program-program pembaruan terpadu untuk memperkuat tata pemerintahan dalam sektor pelayanan publik, memperdalam demokrasi, meningkatkan keamanan dan keadilan, serta meningkatkan tata pemerintahan dalam bidang ekonomi dan lingkungan hidup. Pertimbangan kesetaraan gender dan kebutuhan kelompok-kelompok yang terpinggirkan juga merupakan bagian terpadu dalam mencapai misi Kemitraan.

Terbentuknya Kemitraan dapat ditelusur balik pada krisis ekonomi dan politik yang melumpuhkan Indonesia pada akhir dasawarsa 1990-an. Tokoh-tokoh terkemuka dari kalangan masyarakat sipil, pemerintah, dunia usaha, dan komunitas donor berkumpul dengan semangat pembaruan dan hasrat yang kuat untuk memajukan demokrasi di Indonesia. Tuntutan akan 'Reformasi' merupakan hal yang menjadi ciri khas dari periode ini.

Kemitraan didirikan pada bulan Maret tahun 2000 sebagai sebuah proyek Program Pembangunan PBB (United Nations Development Programme/ UNDP) yang dirancang untuk membantu Indonesia mewujudkan tata pemerintahan yang baik di semua tingkat pemerintahan. Kemitraan mulai beroperasi pada bulan Mei tahun 2001 dengan Direktorat Aparatur Negara Bappenas sebagai Lembaga Pengampu (*Executing Agency*), Kemitraan sebagai Lembaga Pelaksana (*Implementing Agency*) dan UNDP sebagai Manajer Dana Perwalian (*Trust Fund Manager*).

Tabel 3. 2 Kontribusi Donor terhadap Kemitraan 2000 - 2009: 80,416,859 Dolar AS

	Negara Donor	Kontribusi dalam Dolar AS
1	Belanda	24,468,803
2	Uni Eropa	12,941,347
3	Inggris	8,943,190
4	Norwegia	8,673,802
5	Swedia	7,353,799
6	Denmark	5,134,625
7	Jepang	4,084,312
8	Australia	2,381,892
9	UNDP	2,226,267
10	Selandia Baru	2,164,205
11	Finlandia	597,812
12	Kanada	552,979
13	AXIS	320,000
14	Bank Dunia	176,208
15	Amerika Serikat	150,000
16	Swiss	87,886
17	Spanyol	83,343
18	Perancis	49,062
19	IOM	25,137
20	Korea	2,190

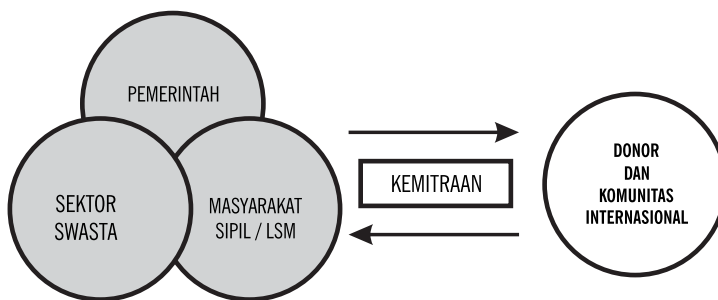
Sejak awal berdirinya, Kemitraan telah menerima dukungan dari banyak pemerintah asing, termasuk Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Jepang, Korea, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat, dan dari organisasi-organisasi internasional, termasuk Bank Pembangunan Asia, Komisi Eropa, Organisasi Internasional untuk Migrasi, UNDP dan Bank Dunia. Para donor yang saat ini masih terus mendukung antara lain Belanda, Norwegia, Denmark, Australia, Inggris, UNDP, Uni Eropa dan Bank Dunia. Sejak tahun 2000,

Kemitraan telah melaksanakan 359 proyek dengan total anggaran sekitar 80 juta dolar AS

Salah satu kekuatan utama Kemitraan adalah aliansi, jaringan, dan cakupan geografisnya. Sejak tahun 2000, Kemitraan telah bekerja di 33 provinsi di Indonesia bekerja sama dengan 19 lembaga pemerintah pusat, 29 lembaga pemerintah daerah, 162 lembaga masyarakat sipil, 11 media, 33 lembaga riset dan universitas, 9 lembaga negara independen dan 3 lembaga swasta. Kemitraan juga bekerja sama dengan lembaga internasional seperti TIRI-Making Integrity Work, Nordic Consulting Group (NGC), UNDP, Bank Dunia dan ADB dalam melaksanakan proyek dan berbagai lembaga manajemen internasional seperti Chemonics, Coffey International, GRM International, RTI dan ARD dalam rancang dan pengembangan program.

Kemitraan mempunyai empat program kerja yang masing-masing dipimpin oleh seorang program manajer. Keempat program tersebut adalah program Public Service Governance (PSG), Democratic Governance (DEG), Security and Justice Governance (SJG), dan Economic and Environmental Governance (EEG). Aktifitas yang terkait dengan Pengarusutamaan Gender, Anti Korupsi, Desentralisasi, masuk dalam kategori lintas bidang.

Ilustrasi 3.2 Posisi dan Peran Kemitraan (Hubungan Multi Pihak)



3) International IDEA

Didirikan pada tahun 1995, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) merupakan sebuah organisasi antar

pemerintah yang tersebar di berbagai benua. IDEA berupaya mendukung kehidupan demokratis yang berkelanjutan, baik di negara-negara yang baru berdiri maupun yang telah mapan.

Keanggotaan International IDEA terdiri dari pemerintah dan organisasi antar pemerintah. Pada saat ini IDEA beranggotakan 21 negara, yaitu: Australia, Barbados, Belgia, Botswana, Kanada, Chili, KostaRika, Denmark, Finlandia, Jerman, India, Mauritius, Namibia, Belanda, Norwegia, Meksiko, Portugal, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia dan Uruguay. Swiss sedang mempersiapkan diri untuk bergabung dengan International IDEA dan Jepang telah memiliki status sebagai Pengamat. Keanggotaan asosiasi juga terbuka bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) internasional. Pada saat ini terdapat empat anggota asosiasi, yaitu: International Press Institute, Parliamentarians for Global Action, Transparency International dan the Inter-American Institute for Human Rights. International IDEA memperoleh status sebagai Pengamat di PBB yang memberikan akses dalam pembuatan sejumlah kebijakan yang berhubungan dengan demokrasi.

International IDEA bertujuan untuk menyebarkan demokrasi di seluruh dunia. Secara lebih terperinci, International Idea melakukan aktifitas untuk membantu negara-negara dalam meningkatkan kapasitas untuk membangun dan memperkuat institusi demokrasi, menyediakan suatu forum dialog antara para peneliti dan pembuat kebijakan, aktivis dan praktisi di berbagai bidang yang ada di dalam proses demokrasi, melakukan penelitian, pengamatan lapangan, dan mengembangkan perangkat yang praktis untuk meningkatkan proses demokrasi. International IDEA aktif mempromosikan kesetaraan dan partisipasi politik bagi golongan masyarakat yang kurang terwakili, termasuk di antaranya perempuan dalam politik. Membuat identifikasi mengenai berbagai cara membangun komitmen terhadap politik yang inklusif, serta berbagi pengalaman melalui penerapan kebijakan khusus seperti kuota berdasarkan gender. Untuk itu International IDEA mempunyai divisi khusus tentang perempuan dalam politik (*Women in Politics*). Divisi ini sangat aktif menyebarkan gagasan kesetaraan dalam politik dan inklusi perempuan dalam politik dengan mengadakan berbagai penelitian, workshop, penerbitan buku dan lain-lain. Divisi ini sangat aktif dalam

menyebarkan gagasan quota perempuan dengan melakukan penelitian dan publikasi tentang adopsi dan implementasi quota perempuan di berbagai negara.

Kiprah International IDEA di Indonesia dimulai tahun 1998, dengan memberikan saran strategis bagi para aktor nasional di dalam pemerintahan dan gerakan masyarakat madani mengenai berbagai opsi yang berkaitan dengan sistem pemilu dan penanganan badan-badan pelaksana pemilu. Sejak tahun 1999 International IDEA mengembangkan prakarsa khusus untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan yang dikembangkan ke dalam berbagai aktivitas jender yang terfokus sebagai bagian dari Program Indonesia untuk tahun 2001.

Sejalan dengan pendekatan International IDEA yang berupa misi bantuan demokrasi, aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan jender di Indonesia diupayakan untuk merangsang dialog antar berbagai elemen masyarakat, baik di tingkat nasional maupun internasional, mengenai berbagai opsi untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Salah satu aspek penting dari misi ini adalah meningkatkan pengetahuan tentang pengalaman komparatif dari para aktivis jender di luar negeri untuk membentuk lembaga-lembaga pengambilan keputusan yang lebih representatif dan partisipatoris. Langkah ini ditempuh dengan cara menjalin kerjasama dengan para anggota parlemen, anggota parpol dan aktivis gerakan masyarakat madani baik di tingkat nasional maupun propinsi.

Menjelang pemilu 2004, pewacanaan tentang keterwakilan perempuan sangat intensif dilakukan. International IDEA menyelenggarakan serangkaian diskusi tentang partisipasi politik perempuan, termasuk gagasan mengenai penerapan kuota bagi perempuan pada pemilu, yang mencapai titik klimaks ketika pemerintah dan DPR meloloskan UU Pemilu pada bulan Pebruari 2003, yang memuat pasal tentang 'kuota' perempuan.

Sejumlah kegiatan penting juga digelar oleh International IDEA kerjasama dengan beberapa organisasi Indonesia dan badan-badan regional, termasuk program Kunjungan Studi Asia yang diikuti oleh politisi dan aktivis perempuan Indonesia ke India, Thailand, dan Filipina pada bulan Agustus 2002. Kunjungan Studi Asia itu kemudian diikuti oleh Konferensi Nasional

tentang Perempuan dalam Politik di Jakarta pada bulan September 2002, dan dua Lokakarya tingkat Propinsi di Sulawesi Selatan dan Sumatera Utara pada bulan Oktober 2002.

Kegiatan-kegiatan ini merupakan forum untuk menampung pengalaman-pengalaman dari tingkat nasional, propinsi dan internasional menyangkut tiga tema penting, yakni: peningkatan partisipasi perempuan melalui reformasi konstitusi dan pemilu, termasuk sistem kuota; memperkuat partisipasi perempuan di parlemen terlepas dari masalah jumlah mereka, dan menciptakan jaringan kontak antara masyarakat sipil dengan lembaga-lembaga politik. Laporan ini kami susun berdasarkan ketiga tema sentral di atas, dengan memanfaatkan informasi yang berhasil dihimpun dari program Kunjungan Studi Asia, acara-acara Konferensi Nasional dan Lokakarya tingkat Propinsi.

Aktivitas-aktivitas gender International IDEA didukung oleh banyak tokoh dan organisasi di Indonesia dan negara-negara di kawasan Asia, seperti *National Centre for Advocacy Studies* (NCAS) di India, *Gender and Development Research Institute* (GDRI) di Thailand, dan *Centre for Legislative Development* (CLD) di Filipina. Konferensi dan lokakarya di Indonesia diselenggarakan bersama-sama dengan *Centre for Electoral Reform* (CETRO), Kaukus Politik Perempuan Sulawesi Selatan, dan Hapsari dari Sumatera Utara dengan pakar-pakar gender seperti Drude Dahlerup, Chusnul Mar'iyah, Julie Ballington, Cecilia Bylesjö, Smita Notosusanto, Francisia SSE Seda dan Ani Sutjipto.

Salah satu publikasi international Idea yang sangat berpengaruh di Indonesia ialah Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah yang diterbitkan dalam bahasa Indonesia tahun 2002. Buku ini pertama kali diterbitkan dalam bahasa Inggris tahun 1998 dan terus dilakukan revisi /pembaharuan edisi hingga edisi terakhir tahun 2008. Secara garis besar buku ini memuat artikel yang bersifat teori dan studi kasus yang selalu diperbaharui dalam setiap edisi. Pada tahun 2003 International Idea juga menerbitkan buku Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia.

(Endnotes)

¹ Krook, Mona Lena 2003. "Candidate Gender Quota: A Framework for Analysis", Paper

- presented at the 2nd General Conference of European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September 18-21
- ² Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, p. 30 and 200.
 - ³ Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press
 - ⁴ Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, p. 30 and 200
 - ⁵ Gelb, Joyce, 2002. . *Feminism, NGO's, and the Impact of the New Transnationalisms*, City University of New York, p.8.
 - ⁶ Mac Adam, Doug, John D. MacCharthy dan Mayer N. Zald, eds 1996. *Comparative Perspectives on Social Movement: Political Opportunities, Mobilizing Structure and Cultural Framing*, New York: Cambridge University Press, p.141
 - ⁷ Snow, David A., and Robert D. Benford, 1992. "Master Frames and Cycles of Protest", in Aldon D. Morris and Carol Mc
 - ⁸ Tinker, Irene. 1999. *Nongovernmental Organizations: An Alternative Power Base for Women?* In *Gender Politics in Global Governance*, edited by Mary K. Meyer and Elisabeth Prügl, 88-104. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
 - ⁹ Rounaq, Jahan 1995. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Atlantic, Highlands, NJ: Zed Book ; Reanda, Laura, 1999. "Engendering the United Nations: The Changing International Agenda", *European Journal of Women's Studies* 6: 49-68.
 - ¹⁰ Gray, Mark M, Miki Caul Kittilson and Wayne Sandholtz, 2006. "Women and Globalization: A Study of 180 Countries, 1975-2000."
 - ¹¹ Laporan Tahunan INFID 2006
 - ¹² Laporan Tahunan INFID 2006.

Peran Donor Funding dalam Penyebaran Kebijakan Kesetaraan Gender

Penyebaran gagasan kesetaraan gender tidak terlepas dari ketersediaan dana yang berasal dari para donor. Salah satu sumber pendanaan tersebut adalah Official Development Assistance (ODA) yaitu bantuan pembangunan dari negara-negara maju yang diperuntukkan negara-negara berkembang (Lihat Lampiran 1: Komitmen Donor terhadap Isu Gender).

Pada bulan September 2000, para pemimpin dunia mengadakan *Millinium Summit* dan menyepakati untuk memberikan 0,7 % gross national product-nya untuk pendanaan Official Development Assistance (ODA). Kesepakatan tersebut ditandatangani oleh 192 negara anggota PBB dan 23 organisasi internasional. Mereka juga menyepakati 8 target pembangunan millinium (*Millinium Development Goals - MDGs*) yaitu: (1) pengentasan kemiskinan dan kelaparan yang ekstreem; (2) pemerataan pendidikan dasar; (3) meningkatkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; (4) mengurangi tingkat kematian anak; (5) meningkatkan kesehatan ibu; (6) Memerangi HIV-AID, Malaria dan penyakit lainnya; (7) Menjaga daya dukung lingkungan hidup, dan (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

A. Donor Bilateral

Sehubungan dengan tujuan ketiga MDGs yaitu meningkatkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan maka badan-badan PBB dan donor bilateral seperti Canada, Denmark, Belanda, Norwegia, Swedia dan Uni Eropa banyak membantu program-program dan proyek-proyek yang terkait dengan kesetaraan gender. Donor berkontribusi besar dalam memasukkan gender dalam agenda politik (*to engendering the political agenda*) dengan membangun jaringan antara NGO perempuan di level akar rumput, kementerian pemberdayaan perempuan di level nasional dan lembaga-lembaga internasional terkait dengan cara memfasilitasi konsultasi, konferensi-konferensi, workshop, penelitian, training-training perempuan hingga pelaksanaan proyek-proyek advokasi untuk mengkaitkan issue gender dengan kebijakan publik.¹ Hampir semua negara anggota OECD-DAC mempunyai kebijakan kesetaraan gender.² Beberapa negara tertentu seperti United Kingdom, Belanda, Norwegia, Spanyol dan Australia memasukkan kesetaraan gender dalam prinsip utama bantuan mereka yang dikelola oleh Kementerian Luar Negeri mereka masing-masing.

a. United Kingdom Department for International Development (DFID)

United Kingdom Department for International Development (DFID) merupakan salah satu funding terbesar dalam program-program kesetaraan gender, kesehatan dan pendidikan. Pada bulan Februari 2007 DFID meluncurkan *Gender Equality Action Plan* yang dimaksudkan untuk mempercepat kemajuan dalam kesetaraan gender. Action plan tersebut diantaranya ialah memperjelas visi kesetaraan gender, memperbanyak staf ahli dibidang gender dalam DFID dan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam mencapai program kesetaraan gender.³

b. The Dutch Ministry of Foreign Affairs (DMFA)

The Dutch Ministry of Foreign Affairs (DMFA). Belanda tercatat sebagai funding terbesar dalam program-program kesetaraan gender. Sejak awal dekade 1990an Kementerian Luar Negeri Belanda telah aktif mendanai organisasi-organisasi perempuan di negara-negara berkembang dalam program Gender and Development. Misalnya, DMFA mensponsori dan menjadi

Tabel 4. 1 Bantuan Belanda di Indonesia per sektor/tema (anggaran tahunan dalam Euro)⁵

Tema/Sektor	Pengeluaran 2008 €	Pengeluaran 2009* €	Perkiraan 2010* €
Tata Pemerintahan	21.529.924	19.241.980	14.470.000
Iklim investasi	4.015.075	14.470.000	2.500.000
Pendidikan	37.491.116	22.205.101	19.050.000
Pendidikan tinggi	7.201.647	7.881.839	5.000.000
Pengelolaan air	13.306.224	14.261.295	7.500.000
Air minum dan sanitasi	7.520.253	5.050.707	7.500.000
Lingkungan	3.447.037	2.442.427	2.650.000
Energi yg berkelanjutan	4.874.716	9.573.668	4.000.000
Rekonstruksi	1.890.000	27.066.000	5.100.000
Lintas sector	3.100.100	-	-
Total	104.375.992	109.278.477	67.770.000
*anggaran sementara; dengan persyaratan			

tuan rumah conferences on violence against women, mendanai UNIFEM dan UNDP. Pada masa puncaknya, DMFA mempunyai otoritas pendanaan sekitar 20 juta Euros per tahun dan didukung oleh 19 staf ahli dibidang gender. Namun mulai tahun 2002 pendanaan ini menyusut hingga tinggal sekitar 5 juta Euro per tahun.⁴ Secara global, Belanda mengalokasikan sekitar lima miliar Euro untuk untuk kerja sama pembangunan global per tahun. Jumlah ini mendekati 0,8% Pendapatan Domestik Bruto (PDB) negeri tersebut; dan 0,1% lebih tinggi dari ketetapan norma PBB sebesar 0,7%. Bantuan ini digunakan untuk kerja sama pembangunan bilateral dengan 36 negara, antara lain Indonesia, dan diarahkan untuk mendukung *Millennium Development Goals* (MDGs). Di Indonesia, bantuan tersebut dikemas dalam 4 thema program berikut:

- Perbaikan demokrasi, stabilitas, hak asasi manusia dan tata pemerintahan untuk mencapai suatu masyarakat yang adil dan aman;

- Perbaiki tata kelola ekonomi untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pembagian dari pertumbuhan ini secara merata untuk seluruh masyarakat, sehingga angka kemiskinan semakin cepat berkurang;
- Perbaiki kebijakan lingkungan dan iklim serta pelaksanaannya untuk meningkatkan pemakaian energi terbarui (renewable energy);
- Hubungan bilateral yang intensif lewat 'kerangka kerja kemitraan komprehensif'

Aspek-aspek gender selalu terintegrasi dalam program-program tersebut. Program ini mencakup seluruh Indonesia, tetapi berfokus pada beberapa daerah (Aceh, Papua, Maluku dan Kalimantan). Secara lebih rinci besaran bantuan terlihat dalam tabel berikut ini:

c. Norway

Norway adalah satu-satunya negara yang mempunyai *Ambassador for Women's Rights and Gender Equality* yang bertugas untuk mempengaruhi negara-negara penerima bantuannya untuk mendorong kesetaraan gender. Norway juga aktif mendorong wacana tentang kesetaraan gender sehingga dengan meningkatnya pewacanaan gender maka gender akan lebih mudah terangkat sebagai isu politik. Tahun 2007 Norway mencanangkan *Bold Action Plan* dengan menggunakan *double track strategy* yaitu *mainstreaming* dan *women's empowerment*. Norway adalah negara yang sangat aktif mempengaruhi pengintegrasian gender dalam kebijakan PBB, World Bank dan perusahaan-perusahaan Norway yang beroperasi didalam dan luar negeri. Berbeda dengan negara-negara lain yang cenderung memasukkan gender sebagai *cross cutting issues*, Norway juga mengalokasikan dana khusus yang secara eksplisit digunakan untuk program kesetaraan gender.

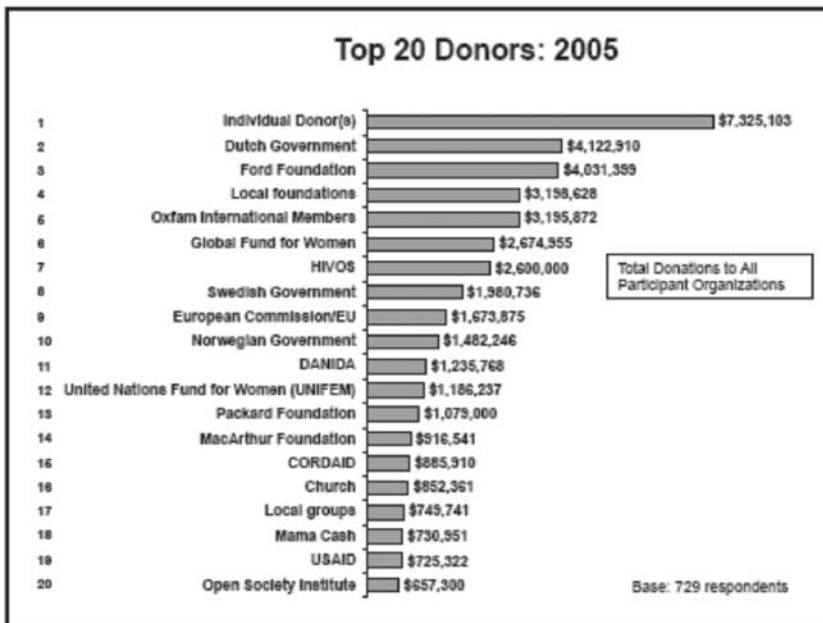
d. The Spanish Agency for Development Cooperation (AECI)

The Spanish Agency for Development Cooperation (AECI) kerap dipimpin oleh feminis yang mempunyai komitmen tinggi terhadap kesetaraan gender. Dalam satu tahun AECI memberikan dana sekitar Euros 700 juta kepada UNDP dan 2.5 juta dalam bentuk grant kepada UNIFEM untuk program

gender.

Penelitian yang dilakukan Association for Women's Rights in Development (AWID-Toronto-Canada) terhadap 1200 responden (organisasi-organisasi perempuan yang tersebar di berbagai benua) pada tahun 2005 menunjukkan 20 donor terbesar bagi organisasi-organisasi perempuan sebagaimana terlihat dalam grafik berikut ini.⁶

Ilustrasi 5. 1: 20 Donor Terbesar bagi Organisasi-organisasi Perempuan



Keberadaan masyarakat sipil yang kuat dan mandiri adalah prasyarat utama dalam *good governance*. Untuk itu bantuan kepada NGO dan organisasi-organisasi yang bergerak dibidang hak-hak perempuan sangat perlu diperhatikan. Bantuan tersebut pada umumnya dikemas dalam program pembangunan demokrasi, penguatan civil society dan peningkatan partisipasi masyarakat. Terkait dengan upaya peningkatan kesetaraan gender, dialokasikan program untuk peningkatan kapasitas NGO perempuan, peningkatan partisipasi perempuan dan kepemimpinan perempuan, peningkatan penghargaan terhadap hak-hak perempuan dan lain-lain.

Sejak tahun 1995 lembaga-lembaga internasional seperti World Bank, IMF, UNDP, Uni Eropa, selalu mengkaitkan kebijakannya dengan gender mainstreaming. Menurut Teresa Rees terdapat tiga pendekatan terhadap isu gender yang saling terkait yaitu *equal treatment*, *positive action* dan *mainstreaming*.⁷

Equal treatment berarti bahwa tidak boleh ada seorang warga negarapun yang memperoleh hak dan peluang lebih sedikit dibanding yang lain. Contoh dari aplikasi kebijakan ini ialah adanya undang-undang yang menjamin bahwa laki-laki dan perempuan akan memperoleh upah yang sama untuk jenis pekerjaan yang sama. Fokus kebijakan ini terfokus pada hak-hak formal buruh perempuan sehingga tidak dapat mengatasi masalah akan adanya 'gender contract' antara perempuan dan laki-laki dibidang informal.

Pendekatan berikutnya, *positive action*, diharapkan dapat mengatasi masalah 'gender contract' dibidang informal tersebut dan beralih dari *equality of opportunity* menjadi *equality of result*. Implementasinya ialah adanya tindakan nyata (*positive action*) yang berpihak pada perempuan untuk mengatasi ketimpangan posisi start yang tidak sama antara perempuan dengan laki-laki. Bentuk ekstrim dari *positive action* ialah *positive discrimination*, misalnya dengan memberikan kuota khusus kepada perempuan agar mempunyai keterwakilan yang memadai di parlemen sehingga tidak *under represented*.

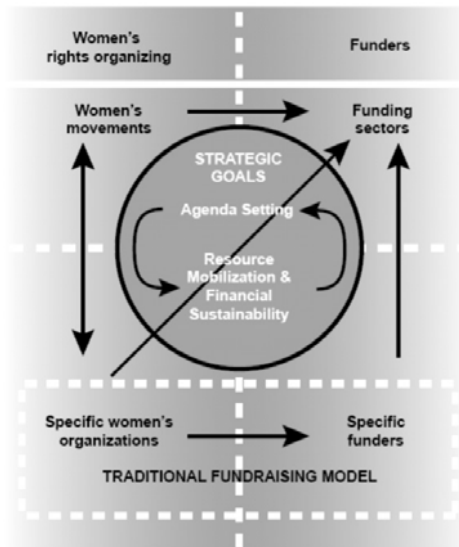
Pendekatan ketiga ialah *gender mainstreaming* yaitu pertimbangan akan adanya implikasi gender dalam setiap kebijakan publik. Meski demikian implementasi gender mainstreaming menuntut adanya gender equality perspective dari semua aktor yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan. Hal ini tidak mudah karena tidak semua aktor mempunyai kepentingan dan pemahaman yang baik tentang gender perspective.

Juga perlu diperhatikan bahwa banyak negara-negara yang menandatangani konvensi karena tekanan-tekanan intensif baik dari gerakan perempuan didalam negeri maupun internasional sehingga untuk menghindarkan kemarahan, maka negara-negara tersebut menandatangani konvensi untuk memberikan komitmen simbolik. Setelah itu negara tidak mengalokasikan sumber-sumber yang cukup untuk mengimplementasikan kesepakatan sehingga para aktivis harus bergantung pada donor funding

(Lihat Lampiran 2: Jenis-jenis Donor).

Pembentukan Kementerian Pemberdayaan Perempuan (atau lembaga sejenis) di berbagai negara yang hampir serentak diakhir tahun 1970an menunjukkan tingginya tekanan internasional maupun nasional akan perlunya lembaga tersebut. Karena pembentukannya disebabkan karena tekanan maka Kementerian pemberdayaan Perempuan pada umumnya kekurangan dana untuk melaksanakan program-programnya. Untuk menopang kekurangan dananya, Kementerian Pemberdayaan Perempuan mengandalkan dukungan dari donor. Demikian pula halnya dengan NGO dilevel akar rumput. Meski sebagian NGO perempuan bersifat mandiri dan otonom tapi sebagian besar sangat mengandalkan donor untuk menopang aktifitasnya. Dengan demikian kehadiran lembaga-lembaga donor ini menguntungkan pemerintah maupun NGO (masyarakat). Keduanya sama-sama membutuhkan bantuan lembaga donor untuk menggerakkan aktifitas mereka. Skema berikut ini menggambarkan hubungan antara organisasi-organisasi yang bergerak dibidang hak-hak perempuan (gerakan perempuan) dengan para donor.⁸

Ilustrasi 5. 2 Hubungan LSM Perempuan - Donor



Kehadiran lembaga-lembaga donor asing ini bagaikan pedang bermata

dua. Disatu sisi donor funding dapat mendorong terwujudnya agenda politik yang peka gender. Namun disisi lain kehadiran donor asing dengan tersebut cenderung menimbulkan kecurigaan dan resistensi masyarakat karena program-program dan pemikiran feminisme dianggap sebagai ‘produk impor dari luar negeri’.

Tabel 5.1 Donor bagi LSM dalam Isu Gender di Indonesia

	LSM	Donor
1	Koalisi Perempuan Indonesia	HIVOS, Canadian Catholic Organization for Development and Peace, Search for Common Group, Oxfam Australia, The Asia Foundation
2	Kalyanamitra	Global Fund for Women, Mamacash, American Jewish World Service, Misereor, EED Germany.
3	Yayasan Jurnal Perempuan	The Ford Foundation dan Asia Foundation
4	Yayasan Gerakan Perempuan Sadar Pemilu (YGPSP)	UNDP, ADB, IFES, IDEA, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, Departemen Kesehatan RI dan PT. ASKES (Persero)

Diolah penulis dari berbagai sumber

B. Ilustrasi Aktifitas Donor Funding di Indonesia

Sebagai ilustrasi akan dipaparkan beberapa program terkait gender yang didanai oleh beberapa donor seperti The Asia Foundation, The Ford Foundation, AusAID dan GTZ (Jerman) di Indonesia pada umumnya maupun di Daerah Istimewa Yogyakarta pada khususnya.

a. The Asia Foundation

Asia Foundation mengelola dana hibah sebesar lebih dari 60 juta dolar AS di Indonesia . Program-program Asia Foundation di Indonesia saat ini terfokus pada tata pemerintahan yang baik, pengurangan kemiskinan, pendidikan bermutu, dan pemberdayaan perempuan. Ada dua tema yang jejaknya terlihat disemua bidang program Asia Foundation di Indonesia yaitu gender dan Islam. Asia Foundation mengintegrasikan isu kesetaraan gender di dalam semua programnya. Selain usaha mengarustumkan gender tersebut, Asia Foundation juga melaksanakan seperangkat program yang secara eksplisit ditujukan untuk peningkatan partisipasi politik dan penguatan peranan perempuan di masyarakat. Untuk melaksanakan program-programnya,

Asia Foundation bekerjasama secara intensif dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil, organisasi-organisasi massa/kemasyarakatan Islam,

lembagalembaga pemerintah, lembaga-lembaga pendidikan, dan sektor swasta di seluruh Indonesia.⁹ The Asia Foundation membantu program-program untuk meningkatkan kesetaraan perempuan dan memastikan agar mereka mempunyai akses dalam pembuatan keputusan dilevel nasional dan lokal. Program yang diselenggarakan diantaranya berupa training, bantuan teknis, grants, bantuan advokasi agar perempuan mempunyai peran yang lebih besar dalam pembuatan keputusan ditingkat lokal dan terlibat dalam proses transparansi anggaran. Beberapa proyek Asia Foundation terkait dengan kesetaraan gender terlihat dalam ilustrasi berikut:

Temu Konstituen Caleg Perempuan – Pemilu 2009 – Sulawesi Selatan (Asia Foundation – Pemerintah Kerajaan Norwegia)



Advokasi: Demonstrasi Menuntut Keterwakilan Perempuan 30 % dalam UU Paket Politik – Jakarta (Asia Foundation – Pemerintah Kerajaan Norwegia)



Tabel 5. 2 Proyek Asia Foundation terkait Gender Equality¹⁰

Tahun	Proyek	Mitra Kerja – Lokasi Proyek
2007	Mempersiapkan Perempuan dalam Pemilu 2009 Membuat database politisi perempuan dalam partai-partai politik, Advokasi kebijakan untuk memasukkan perspektif gender dalam revisi UU Politik, Mempublikasikan analisa UU Politik dari sisi perempuan	Pusat Studi Ilmu Politik UI, Jakarta
2009	Supporting women candidates' capacity to increase women's political representation in East Java; Media campaign to promote women candidates from all political parties running in the 2009 general elections; Training for elected local women representatives in East Java.	Institute of Research and Public Service Airlangga University (LPPM UNAIR)
2009	Media campaign to promote women's political participation and increase visibility of women candidates.	Radio 68H
2009	Mempersiapkan Perempuan dalam Pemilu 2009 Peningkatan Kapasitas Caleg Perempuan di Sulawesi Selatan, Mendukung kampanye Caleg Perempuan dari semua partai (Melalui Media Massa),	Lembaga Studi Kebijakan Publik (LSKP) – Sulawesi Selatan
2007	Women candidates capacity to increase women's political representation in South Sulawesi; Media campaign to promote women candidates from all political parties for running in 2009 general elections.	Institute of Public Policy Studies (LSKP); Institute of Research and Public Service Airlangga University (LPPM UNAIR); The True Partner of Indonesian Women (MISPI)
2009	Publication of technical guidelines for carrying out gender sensitive and pro-poor local development planning meetings; Technical assistance for local government officials and facilitators in the District of Bandung and Sumedang to use the gender sensitive guidelines for development planning meetings; Supporting women's participation in the development planning and budgetary processes.	Studio Driya Media
2009	Empowering Acehnese women through the development of a grass roots civic education program in four districts. The program aims to provide women at the village level with basic knowledge on their rights as citizens and ways to advocate for their needs and services; Supporting women's village-level micro-credit groups and capacity building for district-level micro-finance institutions that are formed and run as cooperatives by the women's village groups.	The Center for the Development of Women's Resources (PPSW)
2009	Supporting women candidates' capacity to increase women's political representation in Aceh; Media campaign to promote women candidates from all political parties running in the 2009 general elections; Training for elected local women representatives in Aceh	Mitra Sejati Perempuan Indonesia (MISPI)
2007	Advokasi dan kampanye keterwakilan perempuan dalam politik melalui pengiriman SMS dan Media Massa Cetak	Yayasan Jurnal Perempuan
	Mengorganisir forum pertemuan publik sehingga suara perempuan lebih didengarkan dalam pembahasan masalah-masalah lokal. Dengan demikian perempuan mempunyai akses dalam pembuatan keputusan lokal.	Koalisi Perempuan untuk Keadilan dan Demokrasi serta NGO perempuan - Yayasan Sada Ahmo - Sumatera Utara

b. *Ford Foundation*

Ford Foundation (FF) beroperasi di Indonesia sejak tahun 1953. Besaran anggaran FF yang dialokasikan untuk Indonesia berkisar antara \$ 13 hingga \$ 15 juta /tahun. Dalam program FF, gender merupakan cross cutting isu sehingga tidak mudah diketahui secara persis anggaran yang dialokasikan FF untuk isu gender. Terkait dengan issue gender FF akhir-akhir ini lebih menfokuskan diri pada issue kesehatan reproduksi dan hak-hak reproduksi. Salah satu program FF yang terkait dengan issue gender adalah ASPPUK (Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil) yang memperoleh alokasi anggaran sebesar \$ 320,100 .¹¹

c. *GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).*

Pada tahun 2010 Pemerintah Indonesia menerima dana hibah dalam bentuk bantuan teknis dari GTZ sebesar EUR 29,6 Juta atau setara US\$ 37,5 Juta (Rp 337 miliar) dari pemerintah Jerman. Total bantuan untuk kerjasama pembangunan teknik sejak dimulainya kerjasama teknik antara Jerman dan Indonesia di tahun 1961 telah mencapai US\$ 4,3 triliun. Hibah itu digunakan untuk sejumlah program yakni: Perubahan iklim sebesar EUR 3,5 juta, Promosi sektor swasta EUR 0,8 juta, Program pendidikan kejuruan EUR 6,5 juta, Program desentralisasi EUR 8 juta, Mitigasi bencana dalam rangka penelitian geologi di Aceh EUR 3 juta, Konsolidasi sektor kesehatan EUR 3 juta, Pengembangan sistem jaring pengaman sosial EUR 2 juta, Pengembangan sumber daya air di provinsi NTB dan NTT EUR 0,3 juta. Gender merupakan cross cutting issue yang harus diperhatikan dalam program-program tersebut.¹²

Pada tahun 2010 GTZ mempunyai program untuk mengintegrasikan gender dalam pembangunan Daerah (*Good Local Governance*) di DIY.¹³ Gender mainstreaming strategy adalah upaya untuk mengintegrasikan kebutuhan perempuan dan laki-laki dalam proses penyusunan kebijakan, program/ kegiatan dan anggaran. Beberapa kegiatan yang dilakukan GTZ untuk mempromosikan strategi pengarusutamaan gender tersebut adalah:

- Mengintegrasikan gender dalam proses perencanaan pembangunan dengan meningkatkan melibatkan perempuan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

- Mengintegrasikan gender dalam RPJMD. Proses pengintegrasian dimulai dengan upaya untuk melihat ada atau tidaknya kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh akses dan manfaat pembangunan. Misalnya, angka melek huruf laki-laki di DIY sebesar 92,7%, sementara perempuan hanya 81%. Rerata anak laki-laki sekolah selama 9,2 tahun, sementara perempuan hanya 7,7 tahun. Artinya, terdapat kesenjangan akses dan manfaat pendidikan bagi warga laki-laki dan perempuan di DIY. Untuk itu Kepala Daerah harus mengupayakan peningkatan akses dan manfaat pendidikan bagi perempuan. Upaya tersebut harus terlihat dalam visi dan misi kepala daerah secara eksplisit maupun implisit.
- Mengintegrasikan gender dalam Anggaran Daerah (Anggaran Responsif Gender - ARG). ARG diperlukan untuk mengurangi tingkat kesenjangan gender yang ada di DIY. Salah satu indikator terpenting dari keberhasilan ARG adalah berkurangnya tingkat kesenjangan antara laki-laki - perempuan dalam memperoleh akses, terlibat dalam partisipasi, mempunyai kemampuan untuk melakukan kontrol dan memperoleh manfaat dari pembangunan yang ada di DIY. ARG dapat dibagi dalam 3 kelompok, yaitu anggaran spesifik gender, anggaran afirmasi dan anggaran secara umum.

d. *AusAID*.

Australian Agency for International Development (AusAID) adalah lembaga yang bertanggungjawab untuk mengelola program bantuan luar negeri dari Pemerintah Australia. AusAID mengalokasikan sekitar A \$ 500 juta/tahun di Indonesia.¹⁴

Sejak pertengahan tahun 1980an, program bantuan pembangunan dari pemerintah Australia telah dirancang untuk melibatkan perempuan dalam pembangunan yang dikenal dengan kebijakan *Women in Development* (WID). Sejak Maret 1997 pemerintah Australia merevisi kebijakannya menjadi *Gender and Development* (GAD).

Pemerintah Australia berkeyakinan bahwa baik laki-laki maupun perempuan mempunyai peran yang penting dalam semua aspek pembangunan. Pemerintah Australia berkomitmen untuk mewujudkan kebutuhan, prioritas

dan kepentingan-kepentingan perempuan dan laki-laki tercapai melalui program bantuan pembangunan AusAID. Mendorong perempuan agar berpartisipasi aktif dalam aspek ekonomi, sosial dan politik adalah faktor kunci untuk mengurangi kemiskinan, mendorong perekonomian dan mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang demokratis. Gender merupakan *cross cutting issues* dalam program-program bantuan Australia di Indonesia, artinya meskipun program tidak dimaksudkan secara khusus untuk masalah gender, namun masalah gender selalu menjadi salah satu pertimbangan dalam perencanaan, implementasi hingga evaluasi program. Perspektif gender dan pengarusutamaan kebutuhan-kebutuhan perempuan (dan laki-laki) harus tampak dalam program AusAID. Untuk itu AusAID membentuk Divisi Gender (*Gender Section of AusAID*).

Pemerintah Australia merupakan salah satu negara penandatangan kesepakatan MDGs (*Millennium Development Goals*).¹⁵ Kepedulian Australia terhadap masalah gender terlihat dalam tujuan jangka panjang maupun tujuan jangka pendek program bantuan AusAID sebagai berikut:

“Australia’s aid program aims to promote equal opportunities for women and men as participants and beneficiaries of development.”

Australia’s Objectives:

- *To improve women’s access to education and health care.*
- *To improve women’s access to economic resources.*
- *To promote women’s participation and leadership in decision making at all levels.*
- *To promote the human rights of women and assist efforts to eliminate discrimination against women.*
- *To incorporate a gender perspective in Australia’s aid activities.*¹⁶

AusAID juga mengeluarkan sejumlah publikasi yang terkait dengan gender diantaranya yang memuat tentang petunjuk perencanaan, implementasi dan evaluasi program bantuan AusAID tentang Gender and Development (*Guide to Gender and Development*). Petunjuk ini memuat sejumlah pertanyaan (*checklist*) yang dapat digunakan untuk mengetahui sikap, kepedulian dan kebijakan negara-negara penerima program bantuan AusAID terhadap issue gender.

Tabel 5. 3 Cheklist AusAID untuk Recipient Government – RG

	Unsur	Pertanyaan
1	Komitmen dan kebijakan RG dalam penanganan masalah gender	Apakah (Recipient Government – RG) mempunyai kebijakan yang terkait dengan perempuan ?
		Bagaimana komitmen RG terhadap upaya peningkatan kesetaraan gender seperti yang telah disarankan dalam Beijing Platform for Action ?
		Bagaimana strategi RG dalam mengintegrasikan issue gender dalam perencanaan dan implementasi kebijakan?
		Bagaimana peluang terpenuhinya practical gender need dan strategic gender need di negara tersebut ?
2	Lembaga pemerintah untuk mengatasi masalah gender	Apakah RG mempunyai lembaga pemerintah yang ditujukan untuk menangani issue gender (Kementerian Pemberdayaan Perempuan-KPP) ? Apa mandat dan kewenangan yang dimiliki KPP ?
		Apakah KPP pernah melakukan advokasi kebijakan, training atau analisa gender ?
		Bagaimana agar bantuan Australia dapat meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional maupun lokal ?
3	NGO yang peduli terhadap issue gender	Apakah terdapat NGO yang bergerak dalam issue gender ? Bagaimana peran yang dapat dimainkan oleh NGO dan KPP dalam mendukung program AusAid untuk mengatasi masalah gender ?
4	Dukungan Data	Apakah RG mempunyai data tentang kelompok rentan dan kelompok terpinggirkan (disadvantaged and marginalized groups) ? Apakah RG mempunyai data pilah (laki-laki-perempuan) ?
5	Mtra Kerja	Siapa saja mitra kerja yang paling memungkinkan untuk dapat diajak melakukan kerjasama dalam program gender dan pembangunan ? Bagaimana hubungan calon mitra kerja dengan lembaga-lembaga pemerintah yang menangani issue gender (KPP) ? Apakah calon mitra kerja mempunyai komitmen dan kemampuan untuk melibatkan perempuan dan laki-laki dalam proses perencanaan dan implementasi program AusAID ?

C. Komitmen Donor terhadap Isu Gender

Keberhasilan program-program kesetaraan gender juga akan ditentukan oleh komitmen donor terhadap program tersebut dan tingkat ketergantungan negara tersebut terhadap donor asing. Masing-masing donor dapat mempunyai komitmen yang berbeda-beda terhadap program kesetaraan gender. Meski pada umumnya donor mempunyai kebijakan kesetaraan jender

yang jelas namun pengawalan dalam implementasi yang dilakukan donor berbeda-beda. Misalnya di Papua New Guinea, donatur terbesar adalah AusAid dan Asian Development Bank yang menempatkan gender adviser selama tiga tahun berturut-turut untuk mengawal kebijakan kesetaraan jender di Papua New Guinea. Mereka menyatakan berulang-ulang bahwa isu jender dan peningkatan status perempuan adalah fokus utama dari kebijakan donor.

Negara-negara yang relatif lemah dan kecil pada umumnya cenderung lebih bergantung pada donor funding dan lebih responsif terhadap gender equality. Artinya, pengaruh norma internasional terhadap negara-negara ini akan lebih kuat. Tabel berikut menunjukkan perbandingan tingkat ketergantungan Indonesia, Papua New Guinea dan Nepal terhadap bantuan asing (*official development assistance - ODA*)

Tabel 5.4 Asia Pacific Country Case Studies: Role of ODA

	Indicator	Indonesia	Nepal	Papua New Guinea
1	Net ODA (2006 US\$ million)	2523	427	266
2	Net ODA (2006 US\$ million)	1405	514	279
3	Net ODA per capita (2006 US\$)	0	16	46
4	Total ODA (Country Study)	3937	410	2,553
5	ODA/GDP (%)	0.9	3.5-3.6	7
6	ODA/total development expenditure (%)		49	35
7	ODA/Government expenditure (%)	0,2	20-25	18

Sumber: Compiled from mapping study reports for Indonesia, Nepal and Papua New Guinea

Tingkat ketergantungan Indonesia terhadap bantuan asing (*official development assistance - ODA*) relatif rendah. Meski pada tahun 1980-90an tingkat ketergantungan Indonesia tinggi. Ratio ODA terhadap Gross Domestic Product (GDP) kurang dari 1 (satu) persen. Rasio ODA terhadap total anggaran pembangunan dan dari total anggaran pemerintah juga kurang dari 1 (satu) persen.¹⁷

Although Indonesia had a significant level of aid dependency during the 1980s and 1990s, the ratio of ODA to Gross Domestic Product (GDP) is less than one per cent and ODA provides less than one per cent of total development expendi-

*ture and of government expenditure in total.*¹⁸

Jika dibandingkan dengan negara lain, misalnya Nepal dan Papua New Guinea, maka tingkat ketergantungan kedua negara ini terhadap bantuan asing (*official development assistance - ODA*) jauh lebih tinggi. Di Nepal, rasio ODA terhadap GDP mendekati 3,5 persen sedang rasio ODA terhadap total anggaran pembangunan mencapai hampir 50 persen. Rasio ODA terhadap total anggaran pemerintah mencapai 20-25 persen. Sedangkan di Papua New Guinea rasio ODA terhadap total anggaran pembangunan mencapai hampir 33 persen. Rasio ODA terhadap total anggaran pemerintah sekitar 20 persen.

Tingkat ketergantungan negara berkembang terhadap bantuan asing akan berkorelasi positif terhadap tingkat kepatuhan negara tersebut terhadap persyaratan-persyaratan yang dikaitkan dengan bantuan oleh pemberi donor. Dalam Deklarasi Paris disebutkan bahwa tingkat efektifitas bantuan diukur dengan MDG's. Namun yang cukup mengejutkan ialah bahwa masalah kesetaraan jender hanya memperoleh perhatian yang amat kecil dari keseluruhan agenda bantuan. Salah satu sebabnya ialah kurangnya data tentang ketimpangan laki-laki - perempuan.

Evaluasi terhadap efektifitas bantuan asing terhadap program MDG's dilaksanakan dengan mengadakan pertemuan tingkat tinggi di Accra, Ghana pada bulan September 2008, kemudian dilanjutkan di New York pada bulan September dan di Doha, Qatar pada bulan Desember 2008. Dalam pertemuan tersebut dibahas pentingnya kesetaraan jender dan pemberdayaan perempuan dalam rangka pencapaian MDG's. Jika perencanaan dan pendanaan pembangunan tidak dikaitkan dengan jender maka dana bantuan untuk pembangunan tidak akan menghasilkan kesetaraan jender. Pemaparan diatas menunjukkan bahwa jika dilihat dari skala prioritas, kesetaraan jender belum menjadi prioritas utama (masih rendah), meski demikian karena hampir semua donatur selalu memasukkan gender sebagai salah satu kriteria persyaratan maka isu gender menjadi isu penting yang akan menjaga hubungan antara donor dengan Recipient Government (negara penerima donor).

Program dan proyek-proyek yang terkait dengan isue perempuan

cenderung disesuaikan dengan inisiatif donor. Tidak jarang bahwa program-program yang dilaksanakan lebih berasal dari inisiatif donor yang akan mendanai. Tidak jarang, demi memperoleh dana, pemerintah di sebuah negara terpaksa menerima *'unwanted project'*. Akibatnya, proyek-proyek seperti ini banyak mengalami kegagalan karena meski secara formal pemerintahnya menerima donor dari funding tetapi tidak mempunyai kepentingan dan kemauan untuk melaksanakan dengan sepenuh hati. Banyaknya proyek yang dikendalikan donor (*the driven donor project*) akan menggerogoti kemampuan sebuah negara untuk menformulasikan sendiri proyek-proyek yang akan dilakukan (*self driven project*).¹⁹

D. Jenis-jenis Donor

Dilihat dari jenis dan sumber dananya, lembaga-lembaga donor tersebut dapat diklasifikasikan dalam lembaga Bilateral and multilateral development agencies, International NGOs, Women's funds, Large Private Foundations, Individual Giving and Small Private Foundations dan Corporate Philanthropy.

a. Bilateral and Multilateral Development Agencies

Perwakilan-perwakilan (agencies) pembangunan bilateral dan multilateral memberikan bantuan untuk program-program pembangunan dalam bentuk grant melalui "Official Development Assistance" (ODA). ODA adalah salah satu sumber dana yang signifikan bagi program-program kesetaraan gender. Dalam survey AWID terhadap 1200 responden (organisasi perempuan), 35 persen responden mengatakan bahwa ODA adalah sumber dana utama mereka.²⁰ Hampir semua negara maju mempunyai komitmen kebijakan yang diarahkan untuk meningkatkan kesetaraan gender. Para donor tersebut diantaranya ialah the Canadian International Development Agency (CIDA), the Dutch Ministry of Foreign Affairs, the Inter-American Development Bank dan lain-lain yang sering dikenal dengan singkatan DFID, SIDA, NORAD, DANIDA, dan UNIFEM. Donatur terbesar yang aktif membantu program-program penguatan hak-hak perempuan sejak tahun 2005 ialah pemerintah Belanda, Swedia, Norwegia, Denmark, the European Commission, UNIFEM dan USAID.

Sebagian besar dana ODA diberikan secara langsung dari negara-negara donor kepada pemerintah di negara-negara berkembang. Misalnya, pada tahun 2005 ODA mengalokasikan 106.8 billion USD. Sebagian kecil, sekitar 1,8 billion, mengalir ke organisasi-organisasi non pemerintah di negara-negara maju yang menjalin jaringan dengan NGO di negara-negara berkembang. Sebagian besar, sekitar USD 595 million dialokasikan langsung ke NGO-NGO internasional.

Pada tahun 2005 Uni Eropa mengalirkan dana ke NGO sebesar USD 877 million atau sekitar 9 persen dari bantuan luar negerinya, 50% diantaranya dialokasikan untuk operasi kemanusiaan, diantaranya musibah Tsunami. Hal ini menunjukkan bahwa Uni Eropa melihat NGO dapat memainkan peran yang besar dalam penanganan situasi darurat, krisis dan bencana alam.²¹ Pemberian langsung ke NGO dimaksudkan untuk mendorong desentralisasi dan penguatan masyarakat sipil dalam rangka demokratisasi.

Namun dalam sepuluh tahun terakhir ini telah terjadi penurunan kuantitas dan kualitas pendanaan untuk organisasi-organisasi yang bergerak dibidang hak-hak azasi perempuan. Donatur bilateral seperti Canadian International Development Agency (CIDA), pemerintah Belanda, SIDA dan NORAD yang selalu mendanai NGO yang bergerak dibidang hak-hak perempuan, cenderung mengurangi dana yang dialokasikan ke NGO. Hal ini terjadi diantaranya karena tidak mudahnya mengukur tingkat keberhasilan program-program yang terkait dengan kesetaraan perempuan dalam jangka pendek dan ukuran yang jelas sebagaimana yang disyaratkan dalam evaluasi program. Selain itu, isu gender cenderung dibungkus sebagai cross cutting issues. Secara teoritik hal ini bagus namun dalam prakteknya menjadikan issue gender tidak tertangani secara spesifik dan kadang kala tidak menjadi prioritas utama dari sebuah program. Berbeda dengan era 1990an dimana Beijing Platform for Action memberikan komitmen yang jelas terhadap kesetaraan gender.

Tabel 5. 5 Dana ODA yang Mengalir ke NGO Lokal di negara-negara Maju

	NGO Lokal	NGO Internasional
Australia	4.36	7.16
Austria	0.35	1.22
Belgia	19.9	0.11
Canada	31.4	21.21
Denmark	55.59	-
Finland	7.08	1.38
French	39.6	7.7
Germany	-	13.57
Ireland	129.82	49.87
Italy	52.74	16.65
Japan	128.76	154.07
Luxemburg	33.1	4.9
Netherland	674.13	3.9
New Zealand	13.93	4.4
Norway	-	18.55
Portugal	5.73	0.26
Spain	7.31	0.83
Sweden	134.27	3.35
Switzerland	47.51	57.67
United Kingdom	394.26	228.3

b. International Non Governmental Organizations (INGOs)

International NGOs adalah organisasi-organisasi raksasa yang bersifat non profit yang bergerak dibidang pembangunan dan penguatan hak-hak azasi manusia. Sumber dana International NGOs berasal dari individu, pemerintah dan donatur lainnya. Dana yang dikuasai oleh Interenational NGO dapat jauh lebih besar jika dibanding dana-dana bilateral sehingga selama ini Inetrnational NGOs dapat memainkan peran penting dalam mengarahkan kebijakan pembangunan.²³ Beberapa diantara International NGOs tersebut adalah: HIVOS, Cordaid, ICCO (Interchurch Organization for Development Cooperation), Heinrich Boll Foundation, Oxfam International Members (including Oxfam-Novib, Oxfam Canada, Oxfam UK. etc), Action Aid International, Terre des Hommes, Kvinna til Kvinna, Medica Mondiale, Misereor International, Catholic Agency for Overseas Development dan Rights and Democracy.

c. *The Women's Funds*

Pada saat ini terdapat yayasan-yayasan publik independen yang dikendalikan oleh perempuan yang secara eksklusif mendukung organisasi-organisasi perempuan yang bergerak dibidang hak-hak perempuan. Diantaranya ialah The Global Fund for Women (GFW) yang berbasis di San Francisco dan Mama Cash di Amsterdam yang mendanai berbagai aktifitas perempuan diberbagai penjuru dunia. Pada tahun 2005 Mama Cash menyediakan lebih dari USD 4 juta, sedang untuk tahun fiskal 2005-2006, the Global Fund for Women menyediakan bantuan sebesar USD 7.76 juta untuk mendukung gerakan hak-hak perempuan.²⁴

Selain itu masih banyak yayasan-yayasan dana perempuan yang tersebar di berbagai negara seperti African Women's Development Fund - Ghana, Alquimia Collective Fund - Chile, Angela Borba Fund for Women - Brazil, Astraea Lesbian Foundation for Justice - USA, Bulgarian Women's Fund - Bulgaria, Central American Women's Fund - Nicaragua, Filia Women's Foundation - Germany, HER Fund - Hong Kong, Mongolian Women's Fund - Mongolia, Nirnaya Women's Fund - India, Pitseng Trust - South Africa, Reconstruction Women's Fund - Serbia, Semillas Women's Fund- Mexico, Slovak-Czech Women's Fund - Slovak and Czech Republics, Tewa for Women's Empowerment- Nepal, Ukrainian Women's Fund - Ukraine, Urgent Action Fund for Africa - Kenya, Urgent Action Fund for Women's Human Rights - USA, Women's Fund of Georgia - Georgia, Women's Hope Education Action Trust - South Africa. Secara total yayasan-yayasan dana perempuan yang bertumbuhan diluar Amerika ini pada tahun telah mengucurkan dana USD 15 juta dan pada tahun yang sama telah mampu menghimpun dana sebesar USD 26.5 juta. Sebuah prestasi yang mengagumkan mengingat mereka baru bertumbuhan sekitar tahun 2000an.²⁵

Yayasan dana perempuan biasanya memberikan bantuan pada kelompok-kelompok perempuan yang terpinggirkan yang masih sulit memperoleh akses, seperti perempuan penyandang cacat, perempuan remaja, perempuan miskin, petani dan perempuan suku-suku terasing. Bantuan dapat berupa dana untuk penguatan organisasi perempuan, penguatan kapasitas organisasi untuk membuat proposal, membuat laporan evaluasi dan membiayai perjalanan

untuk menghadiri pertemuan-pertemuan internasional yang strategis. Dengan membantu organisasi-organisasi perempuan mereka berharap dapat memperkuat demokratisasi.

Dari mana yayasan dana perempuan ini berasal? Dana mereka berasal dari berbagai donor pemerintah, INGOs dan yayasan seperti Action Aid International, American Jewish World Service (AJWS), Carnegie Corporation of New York, Comic Relief (UK), CORDAID, Global Board of Methodist Ministries, New Field Foundation, Open Society Institute for West Africa, The Ford Foundation, The French, Swiss and Dutch Embassy in Ghana, The John D. and Catherine T. Macarthur Foundation, The Mertz Gilmore Foundation (US), The Nelson Mandela Foundation (South Africa), The Sigrid Rausing Foundation (UK), The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Tides Foundation (US), United Artists for Africa, USA.²⁶

d. Large private foundations

Beberapa yayasan besar yang didirikan oleh pribadi-pribadi yang amat kaya juga mengalokasikan sebagian dana untuk organisasi-organisasi yang bergerak dibidang perempuan. Namun dana yang dialokasikan tidak terlalu besar karena yayasan-yayasan ini tidak meletakkan Gender equality dan hak-hak perempuan sebagai prioritas. Beberapa yayasan besar tersebut diantaranya adalah The Asia Foundation, The Ford Foundation, MacArthur Foundation, Gates Foundation, Open Society Institute, Packard Foundation, Hewlett Foundation, Rockefeller Foundation dan Barrow Cadbury Trust.

Ford Foundation merupakan yayasan yang mengalokasikan dana paling besar untuk penguatan hak-hak perempuan sejak tahun 1995. Meski demikian sejak tahun 2004 ada kecenderungan pengurangan dana. Organisasi-organisasi perempuan yang telah lama menjalin hubungan dengan Ford Foundation mungkin masih dapat mengakses dana, namun bagi organisasi baru akan kesulitan. Penurunan ini juga terjadi karena sejak pengeboman WTC pemerintah Amerika mengeluarkan kebijakan pemberantasan terorisme dan mengeluarkan aturan ketat bagi pendanaan aktifitas yayasan di luar negeri karena kekhawatiran penyalahgunaan dana untuk aktifitas teroris. Ketatnya pengawasan pemerintah Amerika ini

mendorong yayasan-yayasan besar untuk menyalurkan dananya melalui INGOs. Tabel dibawah memperlihatkan kecenderungan penurunan dana yang dialokasikan oleh Gates Foundation, Ford Foundation dan Open Society Network untuk penguatan kesetaraan jender pada tahun 2004.

Tabel 5.6 Aliran Dana kepada Aktivitas Perempuan (US \$)

	Total Giving in 2004	Grants awarded for women and girls	Shifts in their overall giving (compared to 2003)	But in relation grants for women and girls
Gates Foundation (2004 data)	31,255,762,783	3,177,114,026 (9,5%)	Total giving increase by 6,2%	Decrease in giving by 64%
Ford Foundation (2004 data)	3,522,872,210	353,230,722 (12%)	Total giving increased by 21,1%	Decrease in giving by 12%
Open Society Network (2004 data)	3,405,095,000	35,252,000 (1,2%)	Total giving decreased 4%	Decrease in giving by 12%

e. *Pemberian Individu dan Yayasan Pribadi yang Berskala Kecil*

Organisasi-organisasi yang bergerak dibidang hak-hak perempuan juga memperoleh dana dari sumbangan individu-individu kaya, dari pemberian individu yang diperoleh dengan mengedarkan amplop dan proposal, sumbangan dari website online, acara-acara amal yang diadakan khusus untuk pencarian dana dan lain-lain. Saat ini semakin banyak individu yang berkenan menyumbangkan dananya untuk kegiatan hak-hak azasi manusia, hak-hak perempuan dan keadilan sosial. Helen LaKelly Hunt (philanthropist, akademisi dan pendiri The Sister Fund berinisiatif untuk membentuk Women Moving Millions: Women's Fund's Making History berhasil mengumpulkan dana USD 1 juta untuk perempuan dan remaja putri.

Pada tahun 2006 Warren Buffet memutuskan untuk memberikan dana USD 31 billion kepada Gates Foundation yang tercatat sebagai rekor sumbangan pribadi terbesar sepanjang sejarah. Sebagai perbandingan, sumbangan Warren Buffet ini jumlahnya sekitar dua kali lipat dana yang dialokasikan Andrew Carnegie dan John D. Rockefeller secara bersamaan. Pemberian dana yang sangat besar kepada Gates Foundation ini juga merupakan trend baru untuk memberikan dana pada yayasan yang telah

mapan.²⁷ Mohamed Ibrahim seorang billionaire kelahiran Sudan yang mempunyai kerajaan industri telekomunikasi menyumbangkan USD 5 million setiap tahun bagi pengembangan pemimpin-pemimpin Afrika yang peduli terhadap good governance.²⁸ Di India, orang-orang kaya baru, sebagian dari kalangan CEOs perusahaan-perusahaan Infosys, Wipro and Dr Reddy juga menyumbangkan dananya untuk dikelola yayasan Tata, Birla dan Bajaj.²⁹ Para selebriti juga tidak ketinggalan untuk menyumbangkan dananya, seperti Angelina Jolie, Madonna, Gwyneth Paltrow, Oprah Winfrey dan lain-lain. Sumbangan mereka sangat berarti karena selalu memperoleh sorotan media massa yang besar sehingga dapat dimanfaatkan sebagai kampanye penggalangan dana bagi perempuan dan menjadikannya sebagai role model.

f. Corporate Philanthropy

Sebagian dana organisasi-organisasi perempuan berasal dari perusahaan-perusahaan bisnis seperti Wal-Mart, Pfizer, Shell, Exxon, Nestle, Coca Cola, Levi Strauss Foundation, The Nike Foundation, Avon Foundation, Sysco, Toyota Foundation, Alcoa, JP Morgan Chase, Anita Roddick's Body Shop dan Mohammed Yunus' Grameen Bank. Bantuan mereka tidak selalu berbentuk uang tetapi dapat berupa dukungan teknis seperti penyediaan minuman, kertas, fotocopy untuk kegiatan dalam sebuah workshop, seminar, penelitian dan lain-lain. Toyota Foundation dapat memberikan bantuan kepada individu maupun organisasi hingga USD 150,000, terutama di negara-negara Asia. Mohammed Yunus' Grameen Bank menyediakan lebih dari US\$ 4 billion untuk usaha ekonomi lemah bagi 3 juta penduduk Bangladesh (sebagian besar perempuan). Bank ini sangat sukses sehingga mempunyai keuntungan yang sebagian dapat didonasikan bagi organisasi-organisasi perempuan.³⁰

(Endnotes)

- ¹ Kardam, Nuket, 2000. GLOBAL GENDER NORMS, DONOR FUNDING AND LOCAL REALITIES: THE TURKISH CASE. Paper prepared for the workshop on Human Rights and Globalization: When Transnational Civil Society Networks Hit the Ground UC Santa Cruz December 1-2, 2000, Monterey Institute of International Studies
- ² OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development ; DAC: Development

- Assistance Committee of the OECD. Mason, Karen, 2006, *The Approach of DAC Members to Gender Equality in Development Co-operation: Changes since 1999*, produced for the OECD-DAC Gendernet.
- ³ Payne and Neville, 2006. *Aid Instruments, Social Exclusion and Gender: Background Paper for DFID's Internal Guidance on Aid Instruments*, DFID, London. Lihat juga <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/gender-equality-plan-2007.pdf>
- ⁴ Tjoelker, Evertzen, Sprenger and Stoppelenburg, 2006. *Gendergelijkheid verankeren in toekomstig beleid: Een onderzoek naar ervaringen, inzichten en uitdagingen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken*
- ⁵ Kedutaan Besar Belanda di Jakarta, diunduh 12 Agustus 2010.
- ⁶ Kerr, Joanna, 2007. *Second Fundher Report: Financial Sustainability for Women's Movements Worldwide*, the Association for Women's Rights in Development (AWID), Toronto, Canada
- ⁷ Rees, Teresa 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labor Market Policies*, NY, Routledge.
- ⁸ Kerr, Joanna, 2007. *Second Fundher Report: Financial Sustainability for Women's Movements Worldwide*, the Association for Women's Rights in Development (AWID), Toronto, Canada
- ⁹ <http://www.asiafoundation.org/women/overview/html>
- ¹⁰ <http://www.asiafoundation.org>
- ¹¹ Anggaran FF di Indonesia \$15.5 juta tahun 2005, \$ 13,2 juta tahun 2008. <http://www.fordfoundation.org/grants>
- ¹² <http://www.gtz>
- ¹³ Brosur kegiatan terlampir. Wawancara dengan Kartika Hermayani, Perwakilan GTZ di Yogyakarta, Juni 2010.
- ¹⁴ www.usaid.gov.au
- ¹⁵ Wawancara dengan Anggiet Y Ariefianto (Unit Manager Gender – AusAID) dan Rosalia Sciortino (Health Advisor AusAID) di Jakarta, di Hotel Saphir Yogyakarta 2 Juli 2010.
- ¹⁶ Guide to Gender and Development, dapat diunduh di www.usaid.gov.au
- ¹⁷ Corner, Lorraine, 2008. *Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality in Asia Pacific Regional Issues and Trends*, United Nations Development Fund for Women ISBN: 1-932827-66-8, hal. 8, www.gendermatters.eu
- ¹⁸ Corner, Lorraine, 2008. *Mapping Aid Effectiveness and Gender Equality in Asia Pacific Regional Issues and Trends*, United Nations Development Fund for Women ISBN: 1-932827-66-8, hal. 8, www.gendermatters.eu
- ¹⁹ Goetz, 1995. Sisoska, Tatjana and Nuket Kardam, 2000. *Engendering the Political Agenda: The Role of the State, Women's Organization and the International Community*, INSTRAW, Santo Domingo
- ²⁰ Survey dilakukan tahun 2005. Kerr, Joanna, 2007. *Second Fundher Report: Financial Sustainability for Women's Movements Worldwide*, the Association for Women's Rights in Development (AWID), Toronto, Canada, hal. 47.
- ²¹ Financial sustainability for women's movements worldwide, "Where is the money for women's rights... and how can we tap it?"
- ²² Kerr, Joanna, 2007. *Second Fundher Report: Financial Sustainability for Women's Movements Worldwide*, the Association for Women's Rights in Development (AWID), Toronto, Canada,

- hal. 49. Tidak ada data tentang USA.
- ²³ DFID, 2000 White Paper on Globalization, quoted in Agg, Catharine, *Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations: Is the "Golden Age" of the NGO Behind us?*, UNRISD, Civil Society and Social Movements Programme Paper, Number 23, June 2006.
- ²⁴ <http://www.globalfundforwomen.org/cms/content/blogcategory/33/76/>
- ²⁵ Financial sustainability for women's movements worldwide, "Where is the money for women's right and how can we tap it?"
- ²⁶ <http://www.awdf.org/pages/?pid=4&sid=48>
- ²⁷ Women's Funding Network (www.wfnet.org)
- ²⁸ Estanislao Oziewicz, 2007 "Laying seeds for good governance in Africa", *The Globe and Mail*, Monday January 8, 2007.
- ²⁹ *The Economist: Survey of wealth and philanthropy*, February 2006, pg 4
- ³⁰ Kerr, Joanna, 2007. *Second Fundher Report: Financial Sustainability for Women's Movements Worldwide*, the Association for Women's Rights in Development (AWID), Toronto, Canada, hal. 105. Baca juga Alisha Fernandez (2006), *Funding Equality: How Corporations are Giving Women and Girls a Chance to Succeed* at <http://www.onphilanthropy.com/site/News2?page=NewsArticle&id=6583&JServSessionIdr003=v3ts9rd7p1.app8b>

Advokasi Kuota Perempuan Menjelang Pemilu 1999

Kejatuhan Suharto pada bulan Mei 1998 yang dilanjutkan dengan reformasi politik telah memberikan momentum bagi perempuan untuk menuntut kesetaraan gender di bidang politik, termasuk menggulirkan isu tentang perlunya kuota perempuan di berbagai jabatan publik, terutama DPR, DPRD dan partai politik. Era reformasi telah membuka peluang bagi berbagai kalangan masyarakat, termasuk diantaranya kelompok-kelompok maupun tokoh-tokoh perempuan, untuk memberikan masukan terhadap sistem politik Indonesia yang baru. Berbarengan dengan itu era reformasi juga memberikan peluang yang lebih luas bagi kemunculan organisasi-organisasi perempuan dan organisasi-organisasi non pemerintah (NGO) yang bergerak di isu gender.

Peristiwa tragis yang dialami perempuan pada waktu itu juga ikut mendorong tumbuhnya kesadaran gender dikalangan aktivis. Pada bulan Mei 1998 juga terjadi kerusuhan yang diikuti dengan perkosaan dan pembunuhan terhadap perempuan¹. Peristiwa ini memicu kesadaran sebagian perempuan bahwa selama ini diskriminasi dan tindak kekerasan berdasar sex (terhadap perempuan) terus berlangsung. Hal ini juga menunjukkan bahwa kepentingan dan hak perempuan tidak dihargai.² Peristiwa ini mendorong berbagai kelompok perempuan melakukan protes terhadap pemerintah dan

mendesak Presiden untuk mengundang Pelapor Khusus (*Special Reporter*) PBB untuk melakukan investigasi atas terjadinya kekerasan terhadap perempuan yang diindikasikan terjadi secara massif pada saat kerusuhan Mei 1998, di Aceh dan Ambon. Presiden Habibie kemudian menyetujui pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dengan mengeluarkan Keppres Nomor 181 Tahun 1998.³ Seiring dengan kejatuhan Suharto, juga terjadi perubahan paradigma tentang peran perempuan yang lebih menekankan pada pemberdayaan perempuan sebagaimana tercermin dalam GBHN yang baru. Sebagai langkah sinkronisasi nama kementerian Urusan Peranan Wanita diubah menjadi Menteri Pemberdayaan Perempuan.

Pada awal Nopember 1998 MPR menggelar Sidang Istimewa dan mengesahkan Tap MPR No. XIV/1998 yang memerintahkan kepada presiden untuk menyelenggarakan pemilu selambat-lambatnya pada 7 Juni 1999. Presiden Habibie segera membentuk Tim Penyusun RUU Bidang Politik atau dikenal dengan nama Tim Tujuh yang dipimpin oleh Ryaas Rasyid, dengan anggota Ramlan Surbakti, Andi Mallarangeng, Afan Gaffar, Djohermasyah Djohan, Luthfi Mutty dan Anas Urbaningrum. Tim Tujuh bertugas menyusun draf RUU Partai Politik, RUU Pemilu dan RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Moment reformasi tersebut dimanfaatkan oleh para aktivis untuk menggulirkan isu tentang partisipasi perempuan. Pertanyaan-pertanyaan klasik terkait dengan isu partisipasi perempuan menjadi wacana publik. “Apa peran perempuan di era reformasi ?; Apakah perempuan sudah mempunyai hak dan peluang yang sama dengan laki-laki dalam berpolitik dan menduduki jabatan-jabatan politik yang ada ?; Seiring dengan akan dilaksanakannya pemilihan umum di era reformasi, apakah perempuan telah mempunyai keterwakilan yang seimbang dengan jumlah populasi perempuan (50-51%)?, Bagaimana cara untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan dan keterwakilan perempuan sehingga dapat mempunyai andil yang setara dengan laki-laki dalam membangun bangsa dan negara ini?”

Salah satu gagasan yang muncul untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam jabatan-jabatan publik ialah dengan menggunakan sistem kuota. Meski PBB telah menyarankan penggunaan sistem kuota untuk

meningkatkan keterwakilan perempuan sejak tahun 1979 (CEDAW) dan ditegaskan kembali dalam Rencana Aksi Beijing tahun 1995 dan Indonesia juga telah meratifikasi konvensi-konvensi tersebut, namun baru pada era reformasilah gagasan kuota perempuan bergulir sebagai wacana publik.

Gerakan perempuan mulai mencari cara agar gagasan kuota perempuan didengar oleh pihak-pihak yang berwenang terutama pemerintah, DPR dan partai-partai politik. Chusnul Mar'iyah, salah seorang aktivis dan akademisi perempuan dari Fisip UI berusaha meyakinkan akan pentingnya ketentuan yang mengatur tentang kuota perempuan untuk menghadirkan perempuan di parlemen (*politics of presence*) kepada Tim Tujuh. Kehadiran perempuan di parlemen diharapkan akan memerangi ketidakadilan gender, karena selama ini dunia politik dimonopoli oleh laki-laki yang dengan semena-mena mengklaim mewakili seluruh kelompok masyarakat. Klaim ini adalah sesuatu yang absurd mengingat banyak keinginan perempuan yang tidak ditampung dan tidak diakomodasi oleh para politisi laki-laki. Pengalaman di negara-negara Scandinavia menunjukkan bahwa kehadiran perempuan di lembaga-lembaga pembuat keputusan mampu mengubah arah kebijakan menuju *welfare state*. Untuk menghadirkan perempuan tersebut diperlukan strategi *affirmative action* dalam bentuk kuota perempuan. Kuota perempuan akan dapat dilaksanakan melalui sistem pemilu proporsional. Usulan Chusnul tersebut tidak memperoleh respon positif. Semua anggota tim menolak dengan alasan bahwa gagasan kuota perempuan tidak sesuai/*compatible* dengan sistem pemilu distrik/majoritarian yang mereka anggap paling baik bagi Indonesia.⁴

Persiapan Pemilu 1999 terus berlanjut dengan pembentukan Pansus RUU Pemilu yang bersama-sama dengan pemerintah (Tim Tujuh) bertugas untuk menyusun UU Pemilu. Pansus beranggotakan 87 anggota DPR, diantaranya hanya terdapat beberapa perempuan. Ketika Pansus diubah menjadi Panja keanggotaannya menyusut hingga separo, diantaranya hanya terdapat 3 perempuan. Ketiga perempuan yang bertahan di Panja RUU Pemilu tersebut semuanya berasal dari P.Golkar yaitu Iris Indira Murti, Marwah Daud Ibrahim dan Popong Djunjungan.

Pembahasan RUU di Pansus maupun Panja menunjukkan bahwa tidak

ada perspektif gender sama sekali, baik dalam naskah RUU yang diajukan pemerintah maupun dalam proses pembahasannya. Isu perempuan dalam politik tidak dapat masuk dalam agenda pembahasan. Fakta ini sesuai dengan penelitian Stivens bahwa di Asia Tenggara gender tidak dilihat sebagai suatu masalah sehingga perempuan terus berada di *privat sphere*.⁵ Hal ini menunjukkan bahwa pada saat itu perempuan yang telah duduk di DPR belum menganggap rendahnya keterwakilan perempuan dalam politik adalah sebuah masalah yang perlu diadvokasi melalui kebijakan negara. Ini juga menunjukkan bahwa gagasan kuota perempuan bukan bersasal dari perempuan yang berada di DPR tetapi berasal dari masyarakat (aktivis perempuan).⁶ RUU Pemilu 1999 lebih banyak membahas masalah pilihan terhadap sistem pemilu (District atau Proportional Representative), masalah daerah pemilihan, pembentukan KPU (PPI, PPDI, PPD II).

Gagasan tentang kuota perempuan juga mendapat resistensi yang tinggi dikalangan partai politik maupun politisi baik laki-laki maupun perempuan. Mereka berbeda pendapat tentang tingkat kemendesakan keperluan kuota untuk menjamin keterlibatan perempuan dalam pembuatan keputusan. Akhirnya UU Pemilu ditetapkan dalam UU No.3/1999 Pemilu tertanggal 1 Februari 1999. Undang-undang Pemilu ini tidak berperspektif gender sama sekali dan menggunakan prinsip demokrasi liberal yang memperlakukan semua warga negara sebagai individu yang diperlakukan sama (*equal opportunity*). Prinsip ini tercermin dalam klausul tentang pencalonan diatur dalam Pasal 41 ayat (1) Setiap Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap Daerah Pemilihan.

Pemilu diselenggarakan pada 7 Juni 1999 diikuti oleh 48 partai yang lolos verifikasi dari 141 partai yang terdaftar. Harapan perempuan bahwa pemilu yang “demokratis” akan memperbaiki pola partisipasi dan keterwakilan perempuan buyar karena hasil pemilu membuktikan bahwa perempuan hanya dapat menduduki 9% kursi DPR, jauh lebih rendah dibanding hasil yang pernah diperoleh perempuan selama Orde Baru (13,5%)

Kenyataan ini membuka mata para aktivis akan pentingnya strategi khusus untuk meningkatkan keterwakilan perempuan yaitu kuota. Meski demikian

gagasan ini tetap menuai resistensi yang sangat tinggi dari berbagai kalangan. Tulisan berikut akan membahas sikap partai politik terhadap masalah keterwakilan perempuan.

A. Sikap Partai-partai Politik terhadap Keterwakilan Perempuan

Sikap partai politik terhadap perempuan dapat dilihat dari ada atau tidaknya pernyataan partai secara eksplisit atau tersamar tentang peran perempuan. Dari evaluasi pemilu 1999 tampak tidak ada satupun partai yang mencantumkan ketentuan tentang hak dan kesempatan untuk perempuan dalam aturan dasarnya (AD/AT). Jika dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang keanggotaan, pengambilan keputusan dan kepengurusan maka tidak ada yang secara spesifik menyebutkan aturan tentang hak dan kesempatan perempuan. Satu-satunya poin tentang perempuan yang disebutkan dalam AD/ART partai-partai besar ini adalah aturan yang mengatur tentang Usaha oleh PAN (Bab IV AD PAN), yakni pasal 14 yang menyebutkan sebagai berikut: “*Mengusahakan persamaan hak perempuan secara proporsional sebagai insan yang harus dihormati dengan memberikan kesempatan yang sama di mata hukum, sosial, ekonomi dan politik*”.⁷ Jika dilihat dari sikap partai terhadap gagasan tentang perlunya pemberlakuan sistem kuota bagi perempuan di parlemen, maka dari 48 partai yang mengikuti pemilu 1999, terdapat 36 partai (75 %) yang tidak menyetujui gagasan tersebut. Ini berarti bahwa sampai dengan tahun 1999 sebagian besar partai politik tidak menyetujui gagasan tentang kuota. Selain itu masih terdapat 9 partai (18,8 %) yang tidak menyatakan sikapnya tentang kuota, dan hanya terdapat 3 partai (6,3%) yang menyetujui gagasan tentang pemberlakuan sistem kuota bagi perempuan di parlemen. Yang cukup memprihatinkan ialah bahwa partai-partai besar yang memperoleh kursi di DPR pada umumnya termasuk dalam kategori partai yang tidak menyetujui atau tidak menyatakan sikapnya terhadap gagasan kuota. Partai PDI-P, Partai Keadilan, PKP dan Partai Cinta Kasih adalah sebagian dari partai-partai yang tidak menyatakan sikap mereka tentang isu kuota yang sedang menggelinginding di MPR/DPR saat itu.

Tabel 6.1 SIKAP PARTAI POLITIK

Sikap Partai	Jumlah Partai	%
Setuju	3	6,3
Tidak Setuju	36	75
Tidak Menjawab	9	18,8
	48	100

Sumber: API (Almanak Partai Politik Indonesia), 1999. Diolah kembali oleh Divisi Perempuan dan Pemilu CETRO

Sikap partai politik terhadap perempuan juga tampak dari jawaban terhadap pertanyaan 'Bagaimana pandangan partai politik terhadap peran perempuan?' Studi API menunjukkan, lebih dari separuh (52,1%) partai-partai berpendapat bahwa peran politik perempuan dalam lembaga-lembaga negara masih kurang. Namun juga terdapat 1 partai (Partai Keadilan) yang berpendapat bahwa peran politik perempuan sudah besar dan 4 partai (PPP, PDKB, PSII, PNI Front Marhaenis) yang berpandangan peran politik perempuan sudah cukup.⁸ Hal ini menunjukkan bahwa meski pada tahun 1999 keterwakilan perempuan di parlemen hanya 9% namun hampir separoh partai menganggap bahwa hal tersebut bukan merupakan sebuah masalah.

Tabel 6.2 PANDANGAN PARTAI

PANDANGAN PARTAI	JUMLAH	PROSENTASE (%)
Sangat kurang	9	18,8
Kurang (tertinggal)	16	33,3
Cukup	4	8,3
Sudah Besar	1	2,1
Sama antara laki-laki dan perempuan	10	20,8
Tidak Menjawab	8	16,7
Total	48	100

Sumber: API, 1999. Diolah kembali oleh Divisi Perempuan dan Pemilu CETRO

Selain itu gagasan *affirmative action* juga mendapat penolakan yang tinggi dari masyarakat. Opini publik berpandangan bahwa pemilu yang demokratis adalah pemilu yang menempatkan pemilih dan peserta pemilu secara setara. Pemilu jujur dan adil adalah pemilu memberikan perlakuan yang sama terhadap semua peserta pemilu, termasuk perempuan. Dengan demikian

wakil yang terpilih adalah orang yang benar-benar mendapatkan legitimasi rakyat. RUU Pemilu yang kemudian disahkan menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum akhirnya menggunakan sistem pemilu proporsional, namun di dalamnya sama sekali tidak mengadopsi gagasan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota keterwakilan perempuan.

Tabel 6.3 SIKAP PRESIDEN – WAKIL PRESIDEN TERHADAP ISU PEREMPUAN⁹

	LATAR BELAKANG	KEBIJAKAN
Sukarno 1945-1965	Jawa – Bali – Sipil Poligami	Menulis buku <i>Sarinah</i> Mengizinkan gerakan feminis (Gerwani) Mematikan Perwari karena mengkritik poligami Soekarno
Suharto	Jawa, militer	PKK, Dharma Wanita
Habibie 1998-1999	Berpendidikan Jerman, terinspirasi Model Demokrasi Barat Seperti laki-laki Timur pada umumnya : peran utama perempuan sbg ibu rumah tangga	Membentuk Komnas Perempuan
Abdurrahman Wahid 1999-2001	Religius moderat	Memasukkan LSM dalam Proses Pembuatan Keputusan Mengapresiasi gerakan keterwakilan perempuan; terbuka terhadap gagasan kebijakan afirmasi
Megawati 2001-2004	Hidupnya selalu dipenuhi perjuangan, prestasi hanya dapat diraih dengan perjuangan	Awal : menentang Kuota Akhir : 'menyetujui' Kuota Tap MPR No. VI/MPR/2002 : Membuat kebijakan, peraturan, dan program khusus untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan dengan jumlah minimal 30%.
Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014	Jawa, militer	Mengusulkan penggunaan suara terbanyak dalam penetapan caleg terpilih Mendorong kesetaraan gender secara formal dan tidak pernah berkomentar tentang kebijakan afirmasi
Jusuf Kalla 2004-2009	Makasar	Mengkritik kebijakan afirmasi. Kuota tidak penting, yang penting adalah kemampuan dan kerja keras perempuan untuk menjadi pemimpin.

B. Sikap Presiden terhadap Keterwakilan Perempuan

Sikap Presiden terhadap masalah-masalah yang dihadapi perempuan pada umumnya maupun keterwakilan perempuan dan kuota perempuan pada khususnya akan sangat mempengaruhi sikap pemerintah terhadap isu

perempuan. Secara singkat, sikap tersebut dapat digambarkan dalam tabel berikut: (lihat Tabel 5)

Naiknya Gus Dur yang berasal dari kalangan *civil society* sebagai Presiden RI mengubah pola hubungan antara pemerintah dengan kalangan *civil society*. Gus Dur juga mempunyai kedekatan dengan para aktivis/tokoh perempuan. Sebagian aktivis perempuan juga menjadi aktivis Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dipimpin oleh Gus Dur, seperti Nursyahbani Katjasungkawa, Maria Pakpahan, Khofifah Indar Parawansa dan lain-lain. Dalam periode yang sama Nursyahbani Katjasungkawa juga berhasil menjadi Sekjen Koalisi Perempuan Indonesia yang berperan besar dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah terhadap keterwakilan perempuan. Selama pemerintahan Gus Dur, beberapa organisasi perempuan seperti Koalisi Perempuan Indonesia dan lain-lain diikutsertakan dalam perumusan Rencana Aksi Pemberdayaan Perempuan, Rencana Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, Proponas maupun Rapeta serta *Gender Mainstreaming* dalam beberapa sektor penting yang berpengaruh kepada kondisi kehidupan perempuan (kesehatan, pendidikan, tenaga kerja, hukum, koperasi dan usaha kecil dan menengah serta pertanian).

Selama masa Presiden Megawati terjadi perubahan sikap yang significant terhadap isu keterwakilan perempuan. Pada awalnya, Presiden Megawati menolak kebijakan afirmasi. Sikap ini diketahui masyarakat secara terbuka sewaktu Presiden memberikan sambutan pada Peringatan Hari Ibu 22 Desember 2001 dan kemudian diulangi lagi pada Peringatan Hari Kartini 21 April 2002. Menurut Megawati perempuan Indonesia tidak perlu mengemis minta dikasihani untuk mendapatkan posisi-posisi penting di pemerintahan. Untuk mencapai kedudukan tersebut, perempuan Indonesia harus belajar dan bekerja keras. Tanpa itu, perempuan Indonesia tidak akan mencapai posisi puncak seperti dirinya. Dalam kesempatan lain ketika berhadapan dengan para politisi perempuan yang menginginkan kebijakan kuota, Ketua PDIP tersebut mengatakan: "Mengapa kita menjadi pengemis ?, mencapai kedudukan politik itu perjuangan, harus dilandasi oleh kemampuan."¹⁰ Sikap Megawati yang menolak kuota perempuan ini mempunyai pengaruh yang significant terhadap sikap partai pemerintah (PDIP) dan draf RUU Politik yang

gender blind yang diajukan oleh pemerintah. Meski demikian kuatnya pewacanaan kuota dikalangan media massa, masyarakat dan politisi perempuan lainnya dikemudian hari rupanya mampu mempengaruhi sikap Mega (PDIP).

C. Amandemen Kedua terhadap UUD 1945 (Tahun 2000)

Era Reformasi telah membuka peluang untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Terjadi beberapa kali amandemen terhadap UUD 1945, salah satu diantaranya yaitu pada amandemen kedua berpengaruh besar terhadap dasar hukum affirmative action di Indonesia. Amandemen pertama mengatur kembali tentang posisi dan fungsi DPR dan Presiden. Amandemen ini diikuti dengan Sidang Umum MPR 1999 yang memilih Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarnoputri sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI.

Amandemen kedua dilakukan pada Sidang Umum MPR 2000 dimaksudkan untuk mengatur kembali hak-hak warga negara. Terjadi beberapa perdebatan sengit yang terkait dengan HAM. Pertama, perdebatan untuk mempertanyakan apakah semua ketentuan hak-hak asasi manusia yang terdapat dalam Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia PBB akan dimasukkan ke dalam naskah konstitusi, yang berarti perumusan hak-hak asasi manusia sangat detail; atau, perumusan hak-hak asasi manusia cukup pokok-pokoknya saja yang kemudian dijelaskan peraturan perundangan lainnya. Kedua, perdebatan mengenai penanganan pelanggaran hak asasi manusia yang telah terjadi sebelumnya (prinsip retroaktif), atau justru mengabaikannya (prinsip non-retroaktif).¹¹

Kesempatan ini dimanfaatkan oleh para aktivis perempuan untuk membuat landasan perlakuan khusus bagi perempuan dalam berpolitik (*affirmative action*). Para aktivis perempuan berhasil mendesakkan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua: "Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan." Perlakuan khusus dalam bentuk diskriminatif positif ini dipandang dapat diterima sepanjang dimaksudkan untuk tujuan mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dimaksud pasal tersebut.¹²

Selain itu pada tahun 2002 para aktifis perempuan juga berhasil mendesakkan kebijakan afirmasi bagi perempuan dalam politik dengan munculnya Tap MPR VI/MPR/2002, halaman 70 butir 4, yang merekomendasikan kepada Presiden dan DPR untuk membuat kebijakan untuk meningkatkan keterwakilan di lembaga-lembaga keputusan dengan jumlah minimal 30%.

Meski ketentuan-ketentuan tersebut dikemudian hari belum tentu diindahkan, namun keberadaan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua dan Tap MPR VI/MPR/2002, halaman 70 butir 4 tersebut menunjukkan kekuatan gerakan perempuan dalam mempengaruhi agenda politik dan kekuatan pewacanaan kuota perempuan di Indonesia. Hal itu dimungkinkan diantaranya karena beberpa aktivis perempuan, diantaranya Nursyahbani Katjasungkawa berhasil menjadi wakil golongan di MPR.

Endnotes

- ¹ Relawan Untuk Kemanusiaan, sebuah organisasi masyarakat yang memberi bantuan pada korban kerusuhan, mencatat adanya 152 perempuan yang menjadi korban perkosaan, 20 diantaranya kemudian dibunuh. Data diambil dari Komnas Perempuan 2008. 'Refleksi 10 tahun Reformasi' <http://www.komnasperempuan.or.id/>; "Kekerasan Seksual Mei 1998: Masih Terasa Hingga 10 Tahun" *Kompas*, Kamis, 15 Mei 2008
- ² Komnas Perempuan 2008. 'Refleksi 10 tahun Reformasi' <http://www.komnasperempuan.or.id/>; "Kekerasan Seksual Mei 1998: Masih Terasa Hingga 10 Tahun" *Kompas*, Kamis, 15 Mei 2008
- ³ Wawancara dengan Murniati, Anggota Komnas Perempuan 1998-2003, di Yogyakarta Desember 2008.
- ⁴ Wawancara penulis dengan Chusnul Mar'iyah di Hotel Santika, April 2010. Dalam hal pilihan terhadap sistem pemilu, keyakinan Tim Tujuh akan keampuhan sistem distrik/majoritarian ternyata tidak berumur panjang. Usulan sistem distrik yang diajukan oleh Tim Tujuh langsung ditolak oleh DPR pada hari pertama pembahasan. Usulan tersebut dicurigai hanya akan menguntungkan partai-partai besar yang sudah kuat sehingga tidak cocok dengan iklim politik saat itu berharap besar terhadap tumbuhnya pelaku-pelaku politik baru yang belum mapan.
- ⁵ Stevens, Maila, 1991. *Why Gender Matter in Southeast Asian Politics*?, Glen Waverly, Australian Aristock Press Pty
- ⁶ Perjalanan advokasi selanjutnya nanti menunjukkan bahwa Iris Indira Murti dan Marwah Daud Ibrahim menjadi tulang punggung perjuangan perempuan dalam advokasi Kuota dalam RUU Pemilu 2003.
- ⁷ CETRO, 2002, Konferensi Pers tanggal 8 Maret 2002 tentang Data dan Fakta: Keterwakilan

- Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999 –2001 (*Executive Summary*)
- ⁸ CETRO, 2002, Konferensi Pers tanggal 8 Maret 2002 tentang Data dan Fakta: Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999 –2001 (*Executive Summary*)
- ⁹ Disimpulkan penulis dari berbagai buku, artikel dan paper terkait.
- ¹⁰ Supriyanto, Didik, 2010. 'Perempuan dan Politik Pasca Orde Baru: Koalisi Perempuan Indonesia dan Gerakan Peningkatan Keterwakilan Perempuan di DPR (1998-2009)', Tesis, Fisip, Program Pasca Sarjana Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Jakarta.
- ¹¹ Denny Indrayana, *Amendemen UUD 1945: Antara Mito dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 232-240
- ¹² Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 649.

Advokasi Kuota Perempuan Menjelang Pemilu 2004

Rendahnya keterwakilan perempuan di Partai Politik dan DPR serta DPRD tidak pernah diangkat sebagai permasalahan yang ingin diatasi melalui revisi Undang-undang Parpol maupun Pemilu. Usulan tentang *affirmative action* datang dari para aktifis perempuan yang berkoalisi dengan politisi perempuan. Namun usulan ini cenderung mendapat resistensi tinggi dari pemerintah, politisi laki-laki, maupun sebagian perempuan meski terkadang tidak dinyatakan secara terbuka. Kelompok ini melakukan trick dengan menunda-nunda kesepakatan hingga ke tingkat lobby pimpinan fraksi yang sulit ditembus oleh perempuan. Dalam forum-forum tersebut rumusan pasal terkait *affirmative action* diperlunak sehingga tidak merugikan pihak-pihak yang terancam. Akibatnya, pasal tentang kuota perempuan menjadi “pasal karet” yang tidak dapat memaksa partai politik untuk melakukan *affirmative action*.

A. Perdebatan Kuota Perempuan dalam RUU Parpol Tahun 2002

Peluang nyata untuk menindaklanjuti gagasan kuota baru muncul pada tahun 2002 dengan dibentuknya Pansus Pemilu dan Pansus Parpol di DPR yang bertugas untuk membahas usulan perubahan paket UU Politik yang terdiri dari RUU Pemilu, RUU Parpol, dan RUU Susduk yang diajukan

pemerintah lewat draf yang dibuat tim Depdagri. Bagi kalangan gerakan perempuan yang ingin mengusung isu *affirmative action*, pembahasan paket UU Politik yang terdiri dari RUU Pemilu, RUU Parpol, dan RUU Susduk ini merupakan moment yang strategis. Pemilu merupakan cara yang menciptakan peluang bagi perubahan. Lewat Pemilu akan dipilih wakil-wakil yang akan duduk di parlemen yang akan bertugas membuat kebijakan. Calon-calon atau kandidat yang akan menjadi anggota Parlemen berasal dari partai politik.¹ Advokasi kebijakan dilakukan oleh koalisi organisasi non pemerintah yang berbasis di Jakarta atau yang bersifat nasional, diantaranya ialah Gerakan Pemberdayaan Suara Perempuan (GPSP), CETRO, Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Solidaritas Perempuan (SP), Kaukus Perempuan Parlemen, dan organisasi non pemerintah yang berada ditingkat lokal seperti Solidaritas Perempuan Anging Mamiri dan HAPSARI. Para aktivis perempuan terus menerus mendesakkan perlunya *affirmative action*, diantaranya dengan memasukkan aturan tentang kuota 30% keterwakilan perempuan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Partai Politik (Parpol) dan RUU Pemilihan Umum (Pemilu). Untuk itu mereka memanfaatkan kesempatan acara dengar pendapat dengan berbagai wakil masyarakat dan melakukan lobby kepada partai-partai politik.

Prioritas pertama diberikan pada pembahasan draft RUU Partai Politik sedang dibicarakan oleh pemerintah dan DPR. Ketetapan MPR No VI/MPR/2001 menugaskan kepada Presiden dan DPR untuk merevisi UU 2/1999 tentang Partai Politik. RUU Parpol diajukan oleh pemerintah dan dihantar dengan surat Presiden RI, Megawati Sukarno Putri, No. 06/PU/V/2002 tertanggal 29 Mei 2002. Pembahasan dilakukan oleh sebuah Panitia Khusus (Pansus) yang beranggotakan 50 anggota DPR berdasar pertimbangan fraksi. Pansus memulai rapat pada tanggal 8 Juli 2002 untuk memilih Ketua dan Wakil Ketua Pansus, terpilih Yahya Zaini (F-PG) sebagai Ketua Pansus.

Pewacanaan tentang gender dan kuota perempuan dimulai ketika Pansus mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Kaukus Perempuan Politik Indonesia dan Jaringan Perempuan dan Politik pada hari Selasa 3 September 2002. Dari KPPI hadir Nurul Candrasari, Choesyana Soffat, Miranti Abidin, Dwi Ria Latifah dan Chodijah Saleh. Dari Jaringan

Perempuan dan Politik hadir MJH Sri Murniati, Titi Sumbung, Syamsiah Achmad, Tati Hartono, Erwina.

KPPI mengharapkan agar UU Parpol mengadopsi *affirmative action*. Mereka mengusulkan agar Pasal 2 tentang Syarat-syarat Pembentukan Partai Politik, ditambahkan dengan 'Parpol yang dibentuk harus memenuhi syarat berdasarkan prinsip kesetaraan dan keadilan gender dimana kepengurusan parpol di setiap tingkatan harus disertakan minimal 30% perempuan'. Pasal 7 poin e tentang hak parpol untuk mengajukan calon, 'Parpol berhak mengajukan calon yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat dengan memberlakukan *affirmative action* atau kuota minimal 30% calon perempuan sebagai tindakan khusus dalam partainya'. Selanjutnya di Bab VII tentang kepengurusan parpol di setiap tingkatan harus disertakan sedikitnya 30% calon perempuan'. Mekanisme pemilihan kandidat pemilu untuk setiap parpol harus disertakan sedikitnya 30% perempuan dan kriteria untuk menyeleksi di setiap tingkatan harus berdasar prinsip adil, transparan, terukur dan adil gender. Mekanisme pemilihan ini penting karena perempuan sering dirugikan dengan sistem yang elitis dan tidak transparan serta perempuan sering tidak terlibat dalam proses tersebut. KPPI juga mengusulkan dibentuknya Lembaga Pengawasan Parpol yang beranggotakan 11 orang yang independent dan non partisan dengan komposisi keanggotaan minimal 30% perempuan.²

Jaringan Perempuan dan Politik mengkritik partai-partai politik yang tidak peka terhadap ketertinggalan perempuan dan sulitnya perempuan menduduki kepengurusan parpol. Selain itu mereka juga menjelaskan 'mengapa 30%', karena 30% adalah *critical mass* untuk dapat mempengaruhi kebijakan dan tidak dibenarkan dominasi salah satu jenis kelamin melebihi 70%. Mereka juga mencontohkan bahwa ketentuan kuota perempuan telah dilaksanakan di Indonesia yaitu melalui Undang-undang Otonomi Khusus Papua yang mengatur 1/3 anggota Majelis Rakyat Papua adalah perempuan.

Setelah dilakukan pembahasan dan dilakukan penyusunan Daftar Isian Masalah (DIM) maka masalah gender /kuota perempuan/ keterwakilan perempuan masuk dalam DIM No. 44 dan DIM No. 81.

1) DIM No. 44 RUU: Rekrutmen Politik

DIM No. 44 RUU: Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan gender

Tabel 6 USULAN FRAKSI-FRAKSI TERHADAP DIM NO.44 TENTANG REKRUITMENT POLITIK

FRAKSI	USUL PERUBAHAN		KETERANGAN
PG	kesetaraan dan keadilan gender sebesar 30% yang dilakukan secara bertahap	Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender sebesar 30% yang dilakukan secara bertahap	
PPP	Frase dengan memperhatikan kesetaraan gender dihapus. Ganti dengan benar dan adil	Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan yang benar dan adil	
KB	Frase melalui mekanisme demokrasi dihapus; tambah frase dalam wujud kuota 30% bagi perempuan	Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik dengan memperhatikan kesetaraan gender dalam wujud kuota 30% bagi perempuan	<ul style="list-style-type: none"> - 52% pemilih adalah perempuan - Jaminan representasi perempuan hanya bisa dibuktikan dengan adanya kuota ini
Reformasi		Rekrutmen anggota dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan keadilan gender	
TNI/Polri	Tambah : dan keadilan	Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Nanti perempuan akan menuntut kuota
KKI	Ganti kata rekrutmen dengan kaderisasi Ganti kata gender dengan pria-perempuan Tambahkan frase dan kesetaraan warga negara	Kaderisasi politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan pria dan perempuan dan kesetaraan warga negara	
PBB		Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi	Kata gender dihilangkan saja
PDIP	Tidak usul – tetap		
PDU	Tidak usul – tetap		

Daftar Isian Masalah (DIM) dari fraksi-fraksi masuk ke pansus sebagai masukan bagi pansus yang akan membahas RUU Parpol dan RUU Pemilu,

ternyata tidak seperti yang diharapkan para aktivis perempuan. Ternyata hanya PKB yang sungguh-sungguh mewujudkan janji mereka dalam DIM RUU Parpol. Dalam Bab V tentang Fungsi, Hak dan Kewajiban, Pasal 6f tentang, *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan jender*, PKB melalui DIM-nya mengubah redaksionalnya menjadi, *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik dengan memperhatikan kesetaraan jender dalam wujud kuota 30 persen bagi perempuan*. Catatan untuk DIM itu, 52 persen pemilih adalah perempuan dan jaminan representasi politik perempuan hanya bisa dibuktikan dengan adanya kuota ini.

DIM Partai Golkar mengubah redaksional Pasal 6f sehingga berbunyi, *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan jender sebesar 30 persen yang dilaksanakan secara bertahap*.

Partai-partai lain seperti lupa pada janji mereka. PAN, misalnya, melalui Amien Rais (ketua umum) dalam pertemuan dengan masyarakat perempuan menjanjikan memperjuangkan keinginan adanya tindakan khusus sementara bagi perempuan untuk jabatan politik, tetapi PAN tidak memasukkannya di dalam DIM. Begitu pula PDI-P yang dalam surat edaran ketua umumnya kepada pengurus pusat hingga ke cabang untuk memberikan satu kursi dari setiap lima kursi di kepengurusan partai kepada perempuan, ternyata tidak memberikan masukan apa pun dalam DIM mereka atas Pasal 6f ini. Sementara itu, TNI/Polri mengusulkan penambahan kata-kata “dan keadilan jender” setelah “kesetaraan jender” dan Fraksi Reformasi mengubah kata-kata “kesetaraan jender” menjadi “keadilan jender”. Partai Persatuan Pembangunan mengubah redaksional Pasal 6f tersebut pada kalimat “dengan memperhatikan kesetaraan jender” diganti dengan “yang benar dan adil”, sedangkan PBB bahkan mengusulkan agar kata-kata “dengan memperhatikan kesetaraan jender” dihilangkan. Mengenai keanggotaan partai politik, dalam Bab VI Pasal 9 (2) RUU Parpol menyebutkan, *Keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka dan sukarela serta tidak membedakan latar belakang agama, kedaerahan, suku, etnis, dan jenis kelamin*. Partai Golkar dan PKB tetap mempertahankan rumusan RUU dalam DIM mereka, sementara TNI/Polri

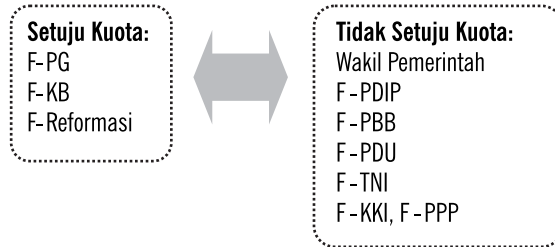
menambahkan “kelas sosial dan memperhatikan kesetaraan jender” dengan catatan usulan itu dengan mempertimbangkan “menjamin sifat keterbukaan dan mengakomodasikan strategi pengarusutamaan jender dalam pembangunan politik”.

Sementara itu, PPP mengubah rumusan Pasal 9 (2) itu menjadi, “Keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka dan sukarela bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan”. Partai Golkar dan PKB tetap mempertahankan rumusan RUU dalam DIM mereka, sementara TNI/Polri menambahkan “kelas sosial dan memperhatikan kesetaraan jender” dengan catatan usulan itu dengan mempertimbangkan “menjamin sifat keterbukaan dan mengakomodasikan strategi pengarusutamaan jender dalam pembangunan politik”. Sementara itu, PPP mengubah rumusan Pasal 9 (2) itu menjadi “Keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka dan sukarela bagi setiap warga negara Indonesia yang menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan”.³

Dalam rapat Pansus ke 17 yang dilaksanakan hari Selasa 24 September 2002 di Ruang B Gedung Nusantara II DPR-RI, frase ‘kuota 30% bagi perempuan’ menuai pro dan kontra dan menjadi perdebatan yang amat panjang. Para anggota Pansus memaknai kuota secara berbeda-beda, sebagian mengasosiasikan ‘kuota’ seperti ‘kuota haji’ yang berarti pembatasan dan menganggap kuota sebagai sebuah diskriminasi. Usulan pencantuman ‘kuota 30% bagi perempuan’ dari F-PG (Eka Komariah Kuncoro) dan F-KB (Chotibul Umam Wiranu) memperoleh dukungan dari F-Reformasi (Nurdiati Akma), namun ditanggapi dengan resistensi yang tinggi oleh wakil pemerintah yang didukung oleh PDI-P yang tidak menyetujui pencantuman kata ‘kuota 30% bagi perempuan’. Menurut wakil pemerintah (Menteri Dalam Negeri dan jajarannya) kesetaraan dan keadilan gender bukan pada aspek kuantitas tetapi berorientasi pada kompetensi dan profesionalitas, bukan berdasarkan kepada kuota tetapi pada kesamaan akses dan peluang. Pernyataan ini menunjukkan bahwa wakil pemerintah dan politisi PDIP cenderung menggunakan cara berfikir liberal tentang meritokrasi dan *equal opportunity* sehingga sulit menerima usulan kuota perempuan. Karena pembahasan tersebut tidak

mencapai kesepakatan maka rapat menyetujui untuk tidak mengambil keputusan terhadap DIM. No. 44 dan meneruskan pembahasannya ke Panja.⁴

Ilustrasi 7. 2 Sikap Partai dan Pemerintah terhadap Pencantuman 'kuota 30% bagi perempuan' dalam Rekrutment Jabatan Publik (DIM No.44)



Pembahasan di Panja dimulai pada hari Sabtu 26 Oktober 2002. F-PG (Eka Komariah Kuncoro) mengemukakan kekecewaannya karena setelah melihat DIM terakhir yang disampaikan oleh pemerintah, tetap hanya tertulis 'Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan gender', berarti bahwa usulan F-PG dalam Pansus belum diakomodasi. Untuk itu F-PG tetap menginginkan penambahan 'sebesar 30% dan dilaksanakan secara bertahap'. Pencantuman angka 30% ini sangat penting karena tanpa pencantumannya, berdasar pengalaman selalu terjadi ketidakadilan terhadap perempuan. Ini merupakan afirmatif action yang sifatnya sementara untuk memberi akses politik terhadap perempuan. Sebagai contoh, dalam pemilu tahun 1999 perempuan yang merupakan 53% pemilih hanya memperoleh 8.9 kursi di DPR. Untuk itu partai politik harus memberi peluang kepada perempuan dalam rekrutmen jabatan-jabatan politik, termasuk pencalonan di lembaga legeslatif. Usulan F-PG tersebut ditentang oleh F-PBB (H.M. Zubair Bakry) yang menyampaikan bahwa hak dan kewajiban laki-laki perempuan adalah sunatullah. Rumusan yang diajukan oleh pemerintah sudah tepat, dan jika ada penentuan kuota tertentu justru tidak tepat.

Dalam rapat Panja tersebut mulai terjadi perubahan-perubahan sikap. Beberapa anggota Fraksi, terutama yang laki-laki, yang semula mendukung pencantuman kuota berubah mendukung sikap pemerintah yang tidak

menghendaki pencantuman angka 30%. F-Reformasi (Mashadi) menyampaikan bahwa sebaiknya biarkan saja proses mobilitas perempuan berjalan secara alamiah karena jika kuota 30% dimasukkan secara eksplisit dalam undang-undang akan banyak implikasinya sebab tidak semua parpol mempunyai SDM yang memadai untuk mengisi jabatan-jabatan politik/publik. Penolakan F. Reformasi terhadap usulan kuota tersebut mencerminkan pemikiran liberal bahwa keterwakilan perempuan seharusnya merupakan hasil dari 'usahanya sendiri' (*by itself*) bukan dengan melalui intervensi yang 'tidak alamiah' (*unnatural intervention-kuota*).

F-KB (Effendi Choirie) mengatakan bahwa F-KB tidak ingin ngotot dengan 30% perempuan. "...rekrutmen berarti kualitas bukan jenis, kalau ukurannya jenis itu emosional... oleh karena itu ya sudahlah kita tidak usah memasukkan berapa prosen perempuan, nanti kalau berkualitas otomatis..." Effendi Choirie mencontohkan bahwa Sekjen Depdagri juga dijabat oleh seorang perempuan (Siti Nurbaya), Presiden RI juga dijabat oleh perempuan (Megawati Sukarno Putri). Mereka menjabat karena memang berkualitas, bukan karena kuota. Penolakan F-KB (Effendi Choirie) ini menunjukkan pola pikir liberalnya bahwa kebijakan kuota akan mencederai prinsip meritokrasi dan akan menghasilkan wakil yang tidak berkualitas.⁵

F-PDIP (Hobbes Sinaga) secara tegas mendukung rumusan yang diusulkan oleh pemerintah dan menolak pencantuman angka 30%. Menurut Sinaga, permintaan perempuan seperti itu identik dengan sikap mengemis yang tidak terpuji. Perempuan di PDIP juga menggebu-gebu menuntut kuota 20%, 30% bahkan 40%. Meski demikian secara prinsip Megawati tidak menyukai sikap minta-minta semacam itu. Ketua PDIP mengatakan: "Mengapa kita menjadi pengemis?, mencapai kedudukan politik itu perjuangan, harus dilandasi oleh kemampuan." Bu Mega adalah orang yang sangat kesal melihat orang yang suka merengek karena sejarah hidupnya penuh perjuangan. Sinaga juga menambahkan bahwa penambahan kata-kata 30% justru akan menghambat perempuan dan bersifat diskriminatif. Ia juga mencontohkan bahwa didalam PDIP Tumbu Saraswati juga ngotot mengusulkan 30% tetapi partai tetap menolak, cukup dengan kata 'kesetaraan gender'. Wakil Ketua Pansus, Sukowaluyo (F-PDI) juga menyampaikan bahwa kata-kata 'memperhatikan

kesetaraan gender' dalam fungsi parpol itu terlalu dipaksakan.⁶

Pernyataan Megawati menunjukkan bahwa di benak Megawati, tuntutan akan adanya kebijakan kuota bukanlah sebuah upaya untuk menuntut keadilan kompensasi (*compensatory justice*) yang merupakan hak perempuan karena telah mengalami diskriminasi yang terstruktur, melainkan sebuah upaya (mengemis) untuk menuntut pengistimewaan. Hal ini menunjukkan bahwa Megawati juga menggunakan perspektif liberal dalam melihat permasalahan rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen. Pernyataan tersebut juga menunjukkan bahwa menurut Mega, inti permasalahan rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen terletak pada 'kemampuan' perempuan yang masih rendah. Pendapat ini merupakan ciri khas analisa liberal dalam mendiagnosa permasalahan rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen.

Dalam discource mengenai kuota 30% perempuan ini, yang menarik adalah sikap wakil-wakil pemerintah (Depdagri dan Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM) yang bertahan keras untuk tidak menerima usulan pencantuman 'kuota 30% bagi perempuan' dengan mengajukan argumen yang terkait dengan stereotype perempuan dan tidak digunakannya sistem kuota di negara-negara maju. Dalam diskusi tersebut salah seorang anggota menanyakan kepada wakil pemerintah "apakah negara-negara maju juga menggunakan sistem kuota?" Menjawab pertanyaan tersebut Dirjen Depdagri, Siti Nurbaya mengatakan bahwa tim pemerintah telah mempelajari di Brazil, Inggris, Soviet, China, Jepang, Malaysia, USA, Canada, Bangladesh dan Filipina tidak menggunakan sistem kuota. Namun sistem kuota digunakan diusulkan oleh Evita Peron di Argentina tahun 1950an dan diterapkan tahun 1989.⁷

Informasi pemerintah ini cukup menyesatkan. Informasi tersebut mengesankan seolah-olah hanya Argentina yang menggunakan sistem kuota, padahal hingga tahun 2002 telah puluhan negara mengadopsi sistem kuota perempuan dalam parlemen, terutama setelah the Fourth Women's Conference tahun 1995 di Beijing secara resmi merekomendasikan penggunaan sistem kuota bagi negara-negara anggota PBB untuk mendorong keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga pembuat keputusan. Informasi yang sesat

ini dapat terjadi karena pemerintah memang tidak mengetahui persis informasi yang benar tentang implementasi kuota di berbagai negara, atau mungkin sengaja menyembunyikan informasi yang benar karena pemerintah memang tidak menyetujui usulan kuota.

Pada tahun 2002 tersebut Partai Buruh dan Partai Liberal Demokrat di Inggris telah menggunakan kuota internal untuk mengatur pencalonan anggota legeslatif. Partai Buruh telah memulai penggunaan all-female shortlists for 50% of vacant and winnable seats pada tahun 1992. Namun pada tahun 1996 sejumlah caleg laki-laki menggugat sistem ini dalam Pengadilan Perindustrian (Industrial Tribunal) dengan alasan sistem ini bertentangan dengan Undang-undang Anti Diskriminasi Sex (Sex Discrimination Act) yang telah diundangkan sejak tahun 1975. Tahun 1997 Partai Buruh mengubah strategi dengan menempatkan caleg perempuan dalam 50% kursi yang berpeluang tinggi untuk dimenangkan oleh partai Buruh (winnable seat). Pada tahun 1999 Partai Buruh menggunakan *twinning system* untuk menyeleksi calon partai yang akan diajukan dalam pencalonan anggota parlemen Scotlandia dan Negara Bagian Wales. Dengan *Twinning system* masing-masing anggota partai Buruh mempunyai dua suara, satu untuk menunjuk calon perempuan dan satu untuk menunjuk calon laki-laki. Calon yang memperoleh suara terbanyak akan menjadi calon resmi yang diajukan partai Buruh. Pemilu di Inggris menggunakan sistem FPTP (*First Past The Post*).⁸

Bangladesh telah menggunakan sistem kuota sejak tahun 1997. Dalam pemilu 1997 Bangladesh menggunakan sistem *reserved seats* bagi perempuan sebesar 25% dalam pemilu langsung DPRD (*Union Parishad*) dan berhasil mendudukkan 12.000 perempuan di *Union Parishad*.⁹ Di Brazil, beberapa partai telah mengintroduksi kuota perempuan dalam kepengurusan partai sejak tahun 1990an. *Workers Party* (PT) telah menyetujui kebijakan kuota dalam kepengurusan partai sejak partai ini mengadakan kongres nasional pada tahun 1991 dan mengimplementasikan kuota 30% dalam kepengurusan dan pencalegan pada tahun 1993. Kebijakan *Workers Party* ini kemudian menjadi trend seter dan diikuti oleh *Democratic Labour Party* (PDT) yang mengadopsi 20%, *Green Party* (PV) dan *Popular Socialist Party* (PPS) mengadopsi

30% perempuan dalam kepengurusan dan pencalegan. Trend ini kemudian diikuti oleh Serikat Buruh Nasional Brazil, Pererikatan Mahasiswa Brazil dan Perserikatan Pelajar Sekolah Menengah di Brazil yang juga mengadopsi 30% perempuan dalam kepengurusan pada tahun 1993.¹⁰ Di Canada, sejak tahun 1985 *New Democratic Party* (NDP) menargetkan 50% caleg perempuan dan *Liberal Party of Canada* (LPC) sejak tahun 1993 menargetkan 25% caleg perempuan dalam pemilu federal.¹¹

Tabel 7 KUOTA PEREMPUAN DI BRAZIL, INGGRIS, CANADA, BANGLADESH

NEGARA	KUOTA	TAHUN
Brazil	Election Law Kuota Regulation, National Parliament ; Constitutional or Legislative Kuota, Sub-National Level ; Political Party Kuota for Electoral Candidates Brazilian Workers Party (PT) - The party has introduced a 30% kuota for women on the electoral lists and for internal positions (tahun ?)	1993
Inggris	Political Party Kuota for Electoral Candidates	1992
Soviet		
China		
Canada	Political Party Kuota for Electoral Candidates New Democratic Party (NDP)- In 1985 the NDP adopted a target of 50% women among its candidates at federal elections. In 1993 the LPC set a target to elect 25% women.	1995
Bangladesh	Constitutional Kuota for National Parliaments ; Constitutional or Legislative Kuota, Sub-National Level	1997
Filipina		

Menurut Prof. Dr. Abdul Gani SH (Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM), keadilan gender pada dasarnya adalah perlakuan yang tidak diskriminatif antara perempuan dan laki-laki dalam memperoleh kesempatan karir dan menduduki jabatan tertentu. Kesetaraan gender bukan sekedar aspek kuantitas, bukan sekedar 30%, bukan didasarkan pada kuota. Dilihat dari segi akademik, hasil penelitian dan agama,... tetap ada kodrati terhadap perempuan yang membedakan perannya. Perempuan berfikir secara deduktif maka perempuan senang sekali dibohongi, sehingga kalau ada kebohongan politik tingkat resistensinya rendah dan dapat menerima. Pematokan 30% justru mempersulit pencapaian kesetaraan gender. Dari segi resistensi, tingkat

resistensi wanita lebih kecil daripada laki-laki... sehingga perempuan itu pada tingkat pengambilan keputusan lambat bereaksi dan sulit diajak berkompromi, sementara laki-laki cepat sekali bereaksi. Dari seluruh hasil penelitian tadi maka kalau dipatok 30% maka nanti akan bertentangan dengan langkah proporsional yang ada pada kaum wanita tersebut.¹² Setelah mendengar penjelasan dari wakil-wakil pemerintah, maka F-Reformasi (Prof. Dr. H. Moh Asikin, SH) juga menyampaikan bahwa pemaksaan 30% adalah hal yang kurang tepat.

Pernyataan Prof. Dr. Abdul Gani SH bahwa keadilan gender adalah perlakuan yang tidak diskriminatif antara perempuan dan laki-laki dalam memperoleh kesempatan karir dan menduduki jabatan tertentu juga menunjukkan cara berfikir liberal yang melihat keadilan gender sebagai *equal opportunity*. Ketika masing-masing warga negara telah memperoleh kesempatan yang sama dan tidak ada aturan yang menghambat maka hal tersebut dianggap adil gender. Pernyataan ini juga menunjukkan kuatnya prinsip keadilan distributif dan *universal citizenship* dikalangan ahli hukum Indonesia. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata.¹³

Pernyataan Abdul Gani bahwa kalau dipatok 30% maka nanti akan bertentangan dengan langkah proporsional yang ada pada kaum wanita tersebut juga menunjukkan cara berfikir liberal yang berpandangan bahwa rendahnya keterwakilan perempuan dalam politik karena perempuan kurang tertarik terhadap isu politik karena perempuan mempunyai prioritas yang berbeda dengan laki-laki.¹⁴

Setelah melalui adu argumen, rapat tersebut tidak dapat mencapai kesepakatan. Ketua Rapat usul agar DIM. No. 44 tersebut dibawa ke lobi ke kamar 154 pukul 14.00 setelah makan siang dan rapat diskors pada jam 12.15. Pada jam 14.00 rapat dimulai kembali dan Ketua Rapat memberikan informasi kepada para anggota Panja RUU Partai Politik sebagai berikut:

“Pada satu jam yang lewat kita telah melakukan lobi yang begitu intensif menyangkut perumusan DIM. No. 44 huruf f. Setelah melalui penjelasan yang cukup panjang menyangkut implikasi dimasukkannya kalimat -30% bagi perempuan-, akan berimplikasi pada berubahnya struktur pemerintahan di seluruh

tingkatan, baik ditingkat pusat, wilayah maupun daerah... F-PG dengan berbesar hati dapat menerima rumusan yang diberikan oleh pemerintah. Dengan ketukan palu, kita katakan rumusan versi Pemerintah kita terima secara bulat.”

2) DIM No 81: Kepengurusan Partai Politik

DIM. No. 81 membahas naskah RUU yang berbunyi “Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawah Partai Politik sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga”. Terkait dengan DIM ini hanya 3 partai yang mengajukan usul perubahan yaitu F-PG, F-Reformasi dan F-PDIP. Diantara partai-partai yang mengusulkan perubahan tersebut, hanya F-PG saja yang mengusulkan dimasukkannya perspektif gender dan konsep kuota dalam pasal tersebut.¹⁵

Tabel 8 SIKAP FRAKSI TERHADAP DIM No.81

FRAKSI	USUL PERUBAHAN	
PG	Ditambah frase kesetaraan dan keadilan gender sebesar 30% yang dilaksanakan secara bertahap Frase : melalui forum musyawah dihapus	Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender sebesar 30% yang dilaksanakan secara bertahap
Reformasi	Berubah	Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis, transparan dan partisipatif melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga
F-PDIP	Ayat (3), diintegrasikan kedalam ayat (1) pasal ini.	
KB	Tidak usul –Tetap	
PPP	Tidak usul –Tetap	
TNI/Polri	Tidak usul –Tetap	
PBB	Tidak usul –Tetap	
KKI	Tidak usul –Tetap	
PDU	Tidak usul –Tetap	

Dalam Rapat Panja 1 Nopember 2002 yang dihadiri oleh 21 anggota Panja tersebut, Eka Komariah Kuncoro (F-PG) mengusulkan untuk mendapatkan kesepakatan semua fraksi agar ada penambahan frase ‘kesetaraan dan keadilan gender sebesar 30% yang dilaksanakan secara bertahap’. Usulan ini

segera mendapatkan dukungan dari Tumbu Saraswati (F-PDIP) dan Aisyah Amini (F-PPP), meski sikap fraksi-fraksi mereka berbeda.

Menurut Tumbu, jumlah pemilih perempuan lebih dari 50% tetapi keterwakilan mereka sangat kecil, sehingga keterwakilan perempuan seyogyanya memperoleh keadilan sedikit-dikitnya 30% secara bertahap, karena jika angka tersebut tidak dicantumkan maka fakta di lapangan akan sangat sulit. Aisyah Amini (F-PPP) juga menyatakan kekecewaannya terhadap rumusan redaksi yang disodorkan pemerintah. Menurut Aisyah, sebelum masuk dalam DIM, fraksinya juga pernah mengatakan perlunya pencantuman angka 30%. Ia sendiri kurang memahami, mengapa angka tersebut kemudian hilang. Kesetaraan gender telah menjadi kecenderungan di negara-negara APEC dan AIPO dimana para anggota DPR-RI menjadi anggotanya. Di Meksiko dan Selandia Baru, jelas-jelas menentukan 30% di semua penentu kebijakan. Islam juga menghargai wanita, tetapi di Indonesia wanitanya tertinggal terus. "Mari kita perlihatkan bahwa Islam itu menghargai wanita".¹⁶

Usulan-usulan tersebut ditanggapi dengan sikap resisten yang amat tinggi dari wakil pemerintah. Kalau menurut pemahaman pemerintah, argumentasi pemerintah tentang kuota ini sudah panjang lebar. Adanya kuota justru akan menghilangkan prinsip kesetaraan dan equality itu sendiri. Jadi singkatnya, kepentingan pemerintah itu sesuai dengan rumusan yang tercantum di DIM No. 81. Argumen wakil pemerintah yang menolak usulan kuota perempuan ini juga menunjukkan bahwa pemerintah berpendapat bahwa kesetaraan adalah *equal opportunity*, sebagaimana yang disampaikan oleh kaum liberal.

Anggota-anggota fraksi yang lain, yang hampir semuanya laki-laki, juga segera menunjukkan sikap untuk mendukung rumusan pemerintah dan tidak menyetujui pencantuman kuota 30% bagi perempuan. Menurut Seto Harianto (F-KB), jika dipatok 30% malah akan melanggar hak azasi manusia, jadi tidak perlu dipatok pakai angka. Jika diberi angka maka implikasinya sangat jauh. Kesetaraan dan keadilan gender mempunyai makna yang lebih luas dibanding keterwakilan sedikitnya 30%. Seto juga mengingatkan kepada kaum perempuan agar tidak terjebak dengan perjuangan kaum feminis internasional sehingga bangsa Indonesia tidak menyesal dikemudian hari.¹⁷

Demikian juga menurut M. Thahir Saimina (F-PPP) pencantuman angka

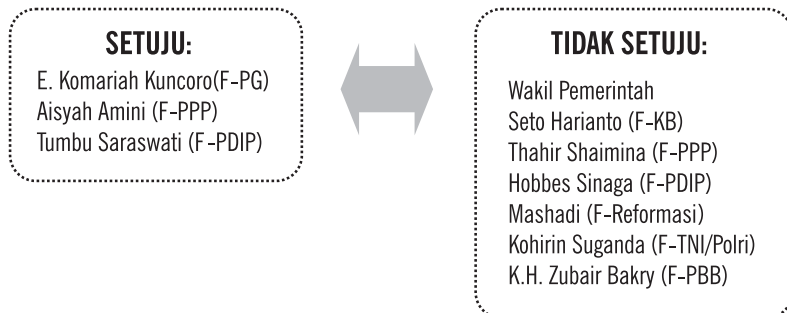
30% akan merendahkan martabat perempuan. Menurut Hobbes Sinaga (F-PDIP), angka 30% itu malah akan jadi pembatas dan bertentangan dengan pengertian kesetaraan gender. "... 30% itu tentu menjadi pembatas." Selain itu, kepengurusan partai ada di level pusat hingga desa-desa. Di level kabupaten, kecamatan, desa, ketentuan ini sulit terpenuhi, apalagi rapat-rapat partai sering dilakukan pada malam hari. Menurut Mashadi (F-Reformasi) jika dipaksakan angka 30% itu tidak realistis dengan kondisi budaya dan lingkungan di Indonesia. Ia juga mengingatkan bahwa dalam pembahasan DIM. No. 44 Prof. Dr. Abdul Gani telah memberikan argumen yang komprehensif yang menjelaskan mengapa tidak diperlukan pencantuman 30% keterwakilan perempuan. Hal senada disampaikan oleh Kohirin Suganda (F-TNI/Polri) bahwa pematokan 30% perempuan 70% laki-laki bertentangan dengan makna keadilan gender sehingga tidak tepat jika dicantumkan dalam undang-undang.

Salah satu alasan mengapa gagasan pencantuman kuota perempuan serendah-rendahnya 30% dalam menduduki jabatan politis ini sulit sekali diterima oleh pemerintah ialah karena aturan ini dikhawatirkan akan berimplikasi luas terhadap jabatan-jabatan struktural ketatanegaraan di Indonesia. Selain itu pemerintah juga berpendapat bahwa pembentukan kepengurusan merupakan masalah internal partai politik. Oleh karena pemerintah tidak mau dianggap hendak mencampuri urusan internal partai politik, maka RUU Partai Politik membuat ketentuan yang bersifat netral. Sedangkan untuk pengisian jabatan-jabatan politik RUU Partai Politik, pemerintah merasa sudah maju selangkah dengan membuat tambahan rumusan, "memperhatikan kesetaraan gender." Hal ini menunjukkan bahwa bagi pemerintah kuota gender dianggap sebagai '*illegitimate state interventionism*'. Keengganan Negara untuk memperlihatkan sikap aktifnya dalam mengatur, menunjukkan pengaruh filosofi liberal dari John Locke yang menekankan kedaulatan individual dan pembatasan peran Negara. Liberal menggunakan motto '*that government is best which governs least*'.¹⁸ Menurut pertimbangan pemerintah, jabatan dalam kepengurusan partai adalah urusan prestasi individu kader partai dan terkait dengan kewenangan partai dalam menentukannya. Dengan pertimbangan ini maka pemerintah merasa tidak

berhak mencampuri urusan internal partai politik. Untuk menjembatani perbedaan pendapat yang sangat tajam antara yang mengusulkan pencantuman ‘30% keterwakilan perempuan’ dan yang menentangnya, ketua rapat (Sukowaluyo Mintoharjo – F-PDIP) menawarkan untuk memindahkan frase ‘peningkatan keterwakilan perempuan sedikitnya-dikitnya diupayakan mencapai 30%’ diletakkan dalam penjelasan. Frase tersebut digunakan untuk menjelaskan ‘kesetaraan dan keadilan gender’ yang diletakkan didalam batang tubuh undang-undang. Tawaran ini juga ditolak secara tegas oleh wakil pemerintah yang mengatakan bahwa rumusan “Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawah Partai Politik sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga” sudah jelas, sehingga tidak perlu ada penjelasan.¹⁹ Karena sulit mengambil keputusan, pemerintah mengusulkan untuk dipending.

Namun meski belum diketok, rapat Panja pada hari Jum’at 1 Nopember 2002 yang berakhir jam 16.00 telah menyetujui rumusan ‘Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender’ dalam batang tubuh UU. Ada penjelasan yang dimaksud dengan ‘kesetaraan dan keadilan jender’ adalah upaya peningkatan keterwakilan perempuan sedikit-dikitnya 30% dalam kepengurusan parpol sampai di tingkat Kabupaten/Kota.

Ilustrasi 7. 5 Sikap Anggota Panja dan Pemerintah terhadap Pencantuman ‘kuota 30% bagi perempuan’ dalam Kepengurusan Partai Politik (DIM. No. 81)



Sikap pemerintah yang terus menerus menolak usulan 'kesetaraan dan keadilan gender dan keterwakilan perempuan 30% yang dilaksanakan secara bertahap' ini sulit dipahami oleh para perempuan pengusung gagasan kuota seperti Eka Komariah Kuncoro dan Aisyah Amini karena Tap MPR VI/MPR/2002, halaman 70 butir 4, jelas-jelas telah merekomendasikan kepada Presiden dan DPR untuk membuat kebijakan untuk meningkatkan keterwakilan di lembaga-lembaga keputusan dengan jumlah minimal 30%.

Pembahasan tentang DIM No. 81 dilanjutkan kembali pada tanggal 4 Nopember 2002. Happy Bone Zulkarnaen (F-PG) meminta kepada wakil pemerintah untuk tidak mempending-pending lagi hal yang terkait dengan penjelasan penjelasan yang dimaksud dengan 'kesetaraan dan keadilan jender' adalah upaya peningkatan keterwakilan perempuan sedikit-dikitnya 30% dalam kepengurusan parpol sampai di tingkat Kabupaten/Kota karena sebagian besar fraksi tampaknya sudah menyetujui. Pemerintah kembali tidak dapat menerima dan mengusulkan rumusan baru 'yang dimaksud dengan kesetaraan gender adalah, kepengurusan parpol di setiap tingkatan harus memperhatikan kesetaraan gender melalui peningkatan kuantitas dan kualitas perempuan secara proporsional dan significant' Rumusan baru versi pemerintah ini kemudian memperoleh dukungan dari F-TNI/Polri dan Seto Harianto (F-KB). Sebaliknya, Aisyah Amini tetap bertahan agar angka '30%' tidak hilang dari rumusan. Ketua Rapat (Thahir Saimina, F-PPP) akhirnya mempending kembali DIM. No. 81 tersebut.

Setelah dibahas dalam lobi yang dilakukan sekitar jam 12.00 maka pada jam 12.15 4 Nopember 2002, Panja menyetujui rumusan Penjelasan Pasal 12 ayat (3) Kesetaraan dan keadilan gender dicapai melalui peningkatan kuantitas dan kualitas perempuan secara proporsional dan significant dalam kepengurusan partai politik di setiap tingkatan.²⁰

Terdapat hal yang sangat menarik disini bahwa beberapa hari kemudian Aisyah Amini (F-PPP) melayangkan surat keberatan - *minderheidsnota* (*minority note*) yang secara khusus mempersoalkan hilangnya angka 30 % bagi keterwakilan perempuan dalam rumusan pasal 12 ayat (3) tentang kepengurusan partai politik.²¹ Semula, dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) No 81 yang merupakan pembahasan dari Pasal 12 Ayat (3) rumusan Peme-

rintah, yang telah memperoleh kesepakatan dari semua fraksi pada 1 November 2002, seharusnya berbunyi: *“Yang dimaksud dengan kesetaraan dan keadilan jender adalah upaya peningkatan keterwakilan perempuan sedikitnya 30 persen dalam kepengurusan Parpol sampai di tingkat Kabupaten/Kota.”* Rumusan ini lalu berganti dengan rumusan baru (rumusan final) yang menghilangkan kuota 30 persen perempuan yang dibuat tanpa sepengetahuan anggota Panja perempuan.

Aisyah Amini (Fraksi PPP) sebagai salah seorang anggota Panja mengenai hal ini. Ia menyampaikan, ketika pembahasan DIM No 81 Pasal 12 Ayat (3) di pagi hari, di mana Aisyah hadir, Panja masih mencantumkan kuota 30 persen untuk perempuan. Namun ketika sidang yang sama dilanjutkan setelah istirahat, dan Aisyah tidak dapat hadir, rumusan baru diputuskan dengan menghilangkan kuota 30 persen perempuan. Kejadian itu amat mengecewakan Aisyah Amini sehingga ia pun menulis surat protes kepada pimpinan Panja RUU Parpol untuk meninjau kembali penolakan terhadap kuota minimal 30 persen untuk perempuan.²²

Aisyah menganggap bahwa kesepakatan Panja tersebut dibuat pada waktu lobi tidak resmi tanpa kehadiran dirinya. Pada rapat pagi hari Eka Komariah Kuncoro hadir, tetapi siang hari ia ijin ke Dokter. Ketika ia masuk forum lagi pada jam 14.00 dia diberitahu bahwa sudah terjadi lobi dan ada dua rumusan yang harus dipilih. Karena Komariah menduga bahwa rumusan tersebut telah dibuat berdasarkan hasil lobi maka ia merasa tidak mungkin lagi untuk menolak dan menyetujui rumusan kedua (rumusan versi pemerintah yang tidak mencantumkan angka 30% keterwakilan perempuan). Jadi, ketika Kuncoro memasuki forum rapat, angka 30% tersebut sudah hilang dari rumusan RUU. Keesokan harinya Aisyah menanyakan kepada Kuncoro, mengapa menyetujui rumusan tersebut. Aisyah menganggap kesepakatan tersebut ‘tricky’ karena dibuat ketika ia tidak ada. Pada waktu itu Aisyah memang tidak ada karena Ketua Rapat telah menskors rapat pada jam 12.00 untuk ishoma (istirahat, sholat dan makan) dan rapat akan dilanjutkan jam 14.00. Tidak ada pemberitahuan bahwa akan diadakan lobi. Kalaupun ada pembahasan sesuai kesepakatan adalah agenda pembahasan adalah DIM. No. 82 dan 83, bukan DIM. No. 81 karena DIM ini dipending. Seandainya

Aisyah tahu bahwa DIM. No. 81 akan dibicarakan dalam lobi maka ia pasti akan mengikuti lobi tersebut.²³

Eka Komariah Kuncoro yang merasa kecewa, tersudut dan di faith accomply meminta agar DIM. No. 81 ditinjau ulang. Kuncoro berusaha agar angka 30% keterwakilan perempuan tersebut dibahas kembali atau dibahas ulang di Pansus. Usulan ini tidak dapat diterima oleh Ketua Rapat maupun para anggota fraksi yang lain maupun wakil pemerintah karena dianggap mementahkan kembali kesepakatan yang telah dicapai. “Untuk masalah gender yang dibahas dalam DIM. No. 44 dan 81, pemertintah menjunjung tinggi dan menghargai keputusan yang telah diambil oleh forum Panja secara aklamasi”.²⁴

Hanya Amaruddin Djajasubita (F-PDU) yang membenarkan kekecewaan Kuncoro dan mengatakan bahwa F-PDU mendukung kesetaraan gender dan forum telah mengarah untuk mencantumkan angka 30% di penjelasan, bukan di batang tubuh. Amiruddin juga tidak mengikuti lobi yang menghilangkan angka tersebut.

Hilangnya angka 30% keterwakilan perempuan dalam rumusan pasal-pasal UU Partai Politik dapat dianggap sebagai sebuah kekalahan bagi para pendukung kuota perempuan. Proses pembahasan UU 31/2002 tentang Partai Politik sebagaimana tergambar diatas menunjukkan pentingnya kehadiran fisik dan pemikiran perempuan dalam sebuah forum pembuatan keputusan. Sebagaimana dikatakan oleh Anne Phillip dalam bukunya *Politics of Presence*. Perbedaan jenis kelamin juga jelas mencerminkan perbedaan sikap, seperti terlihat sikap Aisyah Amini yang mendukung kuota bertolak belakang dengan sikap Thahir Saimina yang menolak kuota meski keduanya sama-sama berasal dari Fraksi PPP. Ketika Aisyah hadir Fraksi PPP sepakat mendukung pencantuman angka 30% tetapi ketika Aisyah tidak hadir angka tersebut dihilangkan oleh F-PPP sendiri sehingga ketentuan tersebut tidak masuk dalam DIM F-PPP.

Sebuah Pansus RUU biasanya beranggotakan sekitar 50 orang. Sebuah Panja RUU biasanya beranggotakan sekitar 30 orang. Jumlah perempuan dalam sebuah Panja hanya berkisar satu, dua, tiga atau empat orang. Rapat Pansus maupun Panja jarang dihadiri oleh semua anggota. Rapat Panja

biasanya dihadiri sekitar 20 orang.

Dalam Panja RUU Parpol 2002 hanya terdapat empat orang anggota perempuan yaitu Eka Komariah Kuncoro (F-PG), Aisyah Amini (F-PPP), Tumbu Saraswati (F-PDIP) dan Sterra Pieters (F-PDIP). Dari gambaran proses pembahasan diatas tampak bahwa Eka Komariah Kuncoro (F-PG) dan Aisyah Amini (F-PPP) sangat gigih mengusulkan maupun mempertahankan perspektif gender maupun rumusan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam perundang-undangan. Tumbu Saraswati juga mendukung gagasan ini tetapi ia terkendala oleh sikap partainya (F-PDIP) yang pada waktu itu menjadi partai pemerintah yang tidak mendukung gagasan kuota. Sedangkan Sterra Pieters (F-PDIP) hampir tidak pernah berkomentar sedikitpun terkait dengan masalah kuota perempuan. Meski keputusan perumusan UU dibuat tanpa voting, tetapi jumlah perempuan yang ada di forum tersebut sangat menentukan hasil akhir. Rapat mengatakan bahwa kesepakatan untuk tidak 30% keterwakilan perempuan dilakukan secara aklamasi. Dengan sistem aklamasi jumlah pendukung akan mempengaruhi hasil. Dengan jumlah yang sangat sedikit sulit bagi perempuan pengusung gagasan kuota untuk menang secara aklamasi. Fakta ini sesuai dengan pendapat Anne Phillip dalam *Politics of Presence* bahwa kehadiran perempuan merupakan hal yang mutlak harus ada karena hanya perempuanlah yang dapat diandalkan untuk bersedia mengawal kepentingan perempuan. Keberadaan pasal tentang kuota jelas akan mengancam kepentingan laki-laki sehingga hampir tidak mungkin laki-laki bersedia memperjuangkannya.

Diskusi tentang kuota perempuan dalam RUU Partai Politik tahun 2002 berlangsung sangat intensif, argumentatif dan sangat alot yang mengindikasikan bahwa masing-masing pihak bertahan dengan argumentasinya masing-masing. Namun argumentasi yang bagus dalam rapat-rapat Pansus belum tentu efektif secara politis. Perdebatan tentang kuota yang sangat argumentatif dalam rapat ternyata akhirnya 'dikalahkan' oleh lobi ketua fraksi. Sikap anggota belum tentu identik dengan sikap (ketua) fraksi. Lobby Ketua Fraksi dapat dikatakan sebagai "kartu mati" bagi perempuan dan menjadi forum yang efektif untuk meminggirkan perempuan karena faktanya tidak pernah ada ketua fraksi yang berjenis kelamin perempuan.

3) “Fraksi Balkon dan Miderheads Nota”

Salah satu hal yang mempengaruhi kekuatan pewacanaan kuota perempuan dalam pembahasan UU Partai Politik ialah tekanan para aktivis perempuan kepada para anggota DPR agar menyuarakan aspirasi perempuan dengan memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pembahasan maupun produk perundang-undangan DPR-RI. Tekanan tersebut dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya:

- Meminta agar dapat diundang/diterima dalam Rapat Dengar Pendapat Uum (RDPU)
- Melakukan lobby kepada partai-partai politik. Lobby terhadap partai-partai politik diantaranya dilakukan dengan mengadakan pertemuan dengan Partai Golkar, PDI-P, PBB, PAN, dan PKB, maupun kedua Pansus di Hotel Sahid Jaya awal September 2002. Hasil lobby menunjukkan bahwa semua bisa menerima gagasan tentang perlunya tindakan khusus sementara (*affirmative action*) yang memberi kesempatan wakil perempuan duduk di lembaga pengambil kebijakan, yaitu di DPR maupun DPRD, pemerintahan, dan parpol. Ketua Pansus RUU Parpol M Yahya Zaini (Partai Golkar) dan anggota Pansus RUU Pemilu Firman Jaya Daeli dari PDI-P dalam pertemuan di Hotel Sahid juga menyambut baik gagasan keterwakilan perempuan sebesar minimal 30 persen, meskipun tetap dengan pertanyaan, apakah perempuan sudah siap.²⁵
 - o Mengirim sms kepada para anggota DPR yang membahas untuk mengingatkan perlunya memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam produk perundang-undangan
 - o Menjelang digelarnya Rapat Paripurna DPR untuk mengesahkan RUU Parpol, sejumlah aktifis perempuan yang tergabung dalam Kelompok Perempuan Peduli Politik (KPPP) yang dipimpin Miranti Abidin kembali melakukan demo dan menemui Wakil Ketua DPR, AM. Fatwa, yang akan memimpin sidang. Dalam pernyataannya, KPPP menolak RUU Partai Politik yang diskriminatif terhadap perempuan, karena gagal menjamin hak perempuan sebesar 30 persen sebagai pengurus parpol. KPPP terdiri atas Solidaritas Perempuan, Gerakan Pemberdayaan Suara Perempuan, Koalisi Perempuan, Kongres Wanita Indonesia (Kowani)

yang terdiri dari 78 organisasi perempuan, Kaukus Perempuan Partai Politik, Kaukus Perempuan Parlemen, Jaringan Pemberdayaan Politik Perempuan yang terdiri dari 38 organisasi perempuan, Centre for Electoral Reform (Cetro), dan komponen masyarakat lain.²⁶ Para aktivis perempuan yang telah berjuang keras untuk memasukkan klausul tentang keharusan adanya kuota perempuan dalam partai politik mengalami kekecewaan yang sangat besar karena ternyata hanya dua fraksi saja yang memenuhi janji sebagaimana dalam lobby. Bahkan, panja RUU Parpol memutuskan untuk tidak memasukkan rumusan mengenai kuota minimal 30 persen untuk Perempuan Kehadiran fisik para aktivis perempuan dalam Rapat Paripurna DPR-RI dengan acara Pengambilan Keputusan atas RUU tentang Partai Politik yang dilaksanakan pada hari Kamis 28 Nopember 2002. Sidang Paripurna adalah sidang terbuka yang dapat dihadiri oleh umum. Para aktivis perempuan memanfaatkan kesempatan ini untuk menemui pimpinan DPR dan ikut mendengarkan jalannya sidang dengan duduk di Balkon Ruang Sidang Paripurna DPR-RI dan menamakan diri mereka sebagai “fraksi balkon”. Meski tidak mempunyai hak bicara dan hak suara, kehadiran mereka cukup diperhitungkan. Ketika membuka Sidang Paripurna, AM Fatwa yang bertindak sebagai Pimpinan Rapat menyampaikan:

“Sebelum memasuki acara saya ingin sampaikan bahwa beberapa menit yang lalu, selama kurang lebih setengah jam, saya atas nama pimpinan Dewan didampingi oleh beberapa Pansus Parpol telah menerima delegasi dari Kelompok Perempuan Peduli Politik yang sekarang berada di balkon sebagian dan sebagian juga diluar gedung ini berkumpul banyak para pendung Kelompok Perempuan Peduli Politik ini”

Isu gender, khususnya tentang kuota perempuan juga menjadi salah satu point yang disampaikan dalam laporan Ketua Pansus RUU Partai Politik, Yahya Zaini (F-PG). Menurut Yahya, dibanding dengan UU 2/1999 tentang Partai Politik, RUU ini jauh lebih maju dalam menampung aspirasi kaum perempuan karena dalam hal rekrutmen politik dan kepengurusan, partai

politik harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender yang dilakukan dengan peningkatan jumlah kaum perempuan secara signifikan dalam setiap tingkatan kepengurusan. Meski demikian Pansus belum berhasil memasukkan tindakan khusus sementara (*affirmative action*) melalui penetapan kuota sekurang-kurangnya 30%, sebagaimana yang menjadi aspirasi kaum perempuan pada umumnya. Penyampaian laporan ketua Pansus yang menyinggung secara khusus tentang isu gender menunjukkan bahwa gender discourse cukup mengemuka dalam pembahasan RUU ini.

Hal lain yang sangat menarik dalam pembahasan RUU ini adalah banyaknya *minderheads nota* (catatan keberatan) yang disampaikan oleh para perempuan anggota DPR. Yang lebih menarik lagi bahwa mereka yang menyampaikan *minderheads nota* ini menggunakan identitas gendernya sebagai kelompok perempuan. Hal ini menunjukkan adanya kesadaran gender dalam proses pembahasan RUU ini.

Minderheads nota yang pertama disampaikan oleh Eka Komariah Kuncoro (F-PG) yang mewakili Aisyah Hamid Baidlowi, Iris Indria Mukti, Evita Asmalda, Sylvia Ratnawati, Mariani Akib Baramuli, Marthina Mehue Wally, Rosmaniar dan Nikentari Musdiono yang mengatasnamakan diri sebagai wakil dari ibu-ibu yang menjadi anggota parlemen. Mereka merasa kecewa dan sedih atas penolakan dimuatnya angka keterwakilan perempuan sebesar minimal 30% dalam pasal 7 huruf e dan dalam pasal 13 ayat (3) serta penjelasannya sebagai tindakan khusus, koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan gender terhadap perempuan selama ini. Kehendak kuat kaum perempuan Indonesia untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender secara hukum yang nyata-nyata dijamin secara hukum antara lain dalam UUD'1945, UU tentang Hak Politik Perempuan tahun 1958, UU tentang Anti Segala Diskriminasi terhadap Perempuan tahun 1984, dan Tap MPR-RI VI/MPR/2002, dalam pelaksanaannya Pemerintah dan Partai-partai Politik belum mencerminkan kesungguhan untuk memposisikan secara semestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam kesempatan itu Komariah Kuncoro juga memohon ma'af, khususnya kepada kaum perempuan pendukung kuota, karena tidak berhasil menembus penolakan tersebut. Mereka perlu melayangkan *minderheads*

nota karena tidak dapat menerima rumusan 'tanpa kuota minimal 30% bagi perempuan' baik dalam rekrutmen jabatan politik maupun kepemimpinan partai politik. Mereka khawatir bahwa rumusan yang tidak tegas sebagaimana yang 'disepakati' tersebut hanya akan menjadi retorika dan tidak dilaksanakan secara konsekwen.²⁷

Keberatan atas tidak dicantumkannya secara tegas keperluan afirmatif action bagi partisipasi perempuan juga disampaikan oleh Dr. Ahmad Farkhan Hamid (F-Reformasi) yang meminta pemerintah, partai politik dan pelaku politik lainnya untuk melibatkan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam rekrutmen jabatan politik dan kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan.

Minderheads nota berikutnya disampaikan oleh Ida Fauziah dan perempuan F-PKB atas tidak dicantumkannya kuota perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam rekrutmen jabatan politik dan kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan.

Minderheads nota atas tidak dicantumkannya kuota perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam rekrutmen jabatan politik dan kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan juga disampaikan oleh Chodijah HM. Shaleh, Ketua Pimpinan Pusat Wanita Persatuan Pembangunan. Selanjutnya, Tumbu Saraswati atas nama Kaukus Perempuan Parlemen juga menyampaikan minderheads nota untuk hal yang sama.

Sikap keberatan atas tidak dicantumkannya kuota perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam rekrutmen jabatan politik dan kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan juga disampaikan oleh Nurdiati Akma (F-Reformasi) atas nama Kaukus Perempuan Parlemen yang meminta kepada pemerintah untuk segera membuat peraturan yang membuka alam keadilan dan kesetaraan bagi perempuan serta menagih janji partai politik untuk memberikan keadilan berupa kuota perempuan minimal 30 persen di kepemimpinan dan penentu kebijakan lainnya. Dalam kesempatan tersebut Nurdiati Akma mengutip salah satu ayat Al Qur'an: "itaqozulman fainal zulma zulumat in yaumul qiyamah", janganlah kamu berbuat dzolim karena orang yang berbuat dzolim akan mendapatkan tuntutan di yaumul akhir".²⁸

Pengutipan ayat Al Qur'an dalam pidato Nurdiati Akma ini ternyata mendapat protes keras dari salah seorang anggota Dewan (Sayuti Harawain

- F.PDU) karena dianggap menggunakan Al Qur'an untuk menjustifikasi kursi, jabatan, kedudukan dan hak politik perempuan. Reaksi ini menarik karena menunjukkan betapa sensitifnya isu kuota 30% keterwakilan perempuan yang dipersepsikan sebagai pertarungan kursi. Jabatan dan kedudukan antara pihak laki-laki dan perempuan. Ini juga menunjukkan bahwa kontroversi kuota perempuan sangat tajam dan alot karena pertarungan ini bersifat *zero sum game*, antara politisi laki-laki dan perempuan.

Walaupun perjuangan memasukkan kuota minimum 30 % bagi keterwakilan perempuan dalam UU Partai Politik tidak berhasil, namun sebagian aktivis perempuan menganggap adanya *minderheidsnota* (*minority note*) yang secara khusus mempersoalkan tidak dicantulkannya kuota minimum 30 % bagi keterwakilan perempuan dalam partai politik adalah suatu keberhasilan awal di dalam usaha sosialisasi keterwakilan politikperempuan di dalam wacana dan kesadaran publik.²⁹

*Pernyataan Minderheidsnota*³⁰

Rapat Paripurna DPR: Pengesahan RUU Parpol menjadi UU Parpol

Hasil: Panitia Khusus (Pansus) Partai Politik menolak usul kuota minimal 30 persen perempuan untuk kepengurusan partai politik dalam RUU Partai Politik.

Pimpinan Rapat: Wakil Ketua DPR dari Fraksi Reformasi AM Fatwa

Tempat: Gedung Nusantara V MPR/DPR, Jakarta

Hadir: Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno.

Sebelum memulai rapat pada pagi hari, AM Fatwa didampingi sejumlah anggota Pansus RUU Partai Politik sempat menerima sejumlah aktivis perempuan dari Kelompok Perempuan Peduli Politik (KPPP) yang dipimpin Miranti Abidin. KPPP intinya meminta agar pengesahan RUU Partai Politik ditunda karena kuota minimal 30 persen perempuan tidak diakomodasi. Fatwa menanggapi, hal itu bergantung pada pandangan akhir fraksi-fraksi.

Di luar gedung, sejumlah aktivis perempuan juga menggelar aksi menentang penolakan terhadap kuota perempuan.

Tabel 9 PERNYATAAN MINDERHEIDNOTA TERHADAP UU PARPOL 31/2002

TANGGAL	NAMA – FRAKSI	PERNYATAAN <i>MINDERHEIDNOTA</i>
Kamis 28/11/2002	Eka Komariah Kuncoro , Aisyah Hamid Baidlowi, Iris Indira Murti, Evita Asmalda, Chairunnisa, Sylvia Ratnawati, Mariani Akib Baramuli, Rosnaniar, Marthina Mehue Wally, dan Nikentari Musdiono dari Fraksi Partai Golkar (F-PG)	"Kami merasa kecewa dan sedih atas penolakan dimuatnya keterwakilan perempuan sebesar minimal 30 persen dalam Pasal 7 Huruf e dan Pasal 13 Ayat (3) serta penjelasannya sebagai tindakan khusus koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan jender terhadap perempuan selama ini," kata Komariah. Pernyataan disampaikan setelah Ketua Pansus Yahya Zaini (F-PG) menyampaikan laporan kegiatan pansus.
	Ahmad Farhan Hamid (Ketua Fraksi Reformasi –selaku pribadi), Wahyudi Indrajaya (Sekretaris Fraksi Reformasi), Samuel Koto, Muhammad Askin, Nurdianti Akma (anggota pansus)	"Kami meminta pemerintah, partai politik, dan pelaku politik lainnya untuk tetap menerapkan kebijakan afirmatif dalam rekrutmen politik dengan melibatkan perempuan minimal 30 persen," kata Farhan. Fraksi Reformasi secara resmi setuju kuota tidak masuk dalam UU Parpol.
	Ida Fauziah atas nama perempuan di Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB).	<i>Minderheidsnota</i>
	Chodidjah HM Saleh dari Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP),	<i>Minderheidsnota</i>
	Tumbu Saraswati dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP).	<i>Minderheidsnota</i>

Tabel 10 SIKAP FRAKSI TERHADAP KUOTA 30% PEREMPUAN YANG TERCERMIN DALAM PANDANGAN AKHIR FRAKSI³¹

SIKAP	FRAKSI	PERNYATAAN
Mendukung Kuota	F-PG	Fraksi Partai Golkar kecewa terhadap rumusan pasal 13 yang tidak mencantumkan kuota 30% untuk perempuan. Diakui atau tidak marginalisasi terhadap peran dan partisipasi perempuan dalam berpolitik, baik secara struktural maupun kultural, memang menyedihkan
	F-DU	Permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada organisasi kewanitaan pada khususnya dan kepada kaum wanita di seluruh Indonesia pada umumnya karena kegagalan F-DU untuk memperjuangkan peningkatan peran dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik kaum wanita sebesar 30% ...
	F-Reformasi	Meskipun Pansus tidak berhasil menyepakati rumusan kuota 30% bagi perempuan dalam rekrutmen jabatan politik namun PAN telah menetapkan kebijakan internal partai untuk mengupayakan rekrutmen calon legeslatif mencapai 30% perempuan.
Hanya Menyinggung masalah Gender	F-PPP	Undang-undang ini mengamanatkan pada semua pimpinan partai politik untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam setiap kepengurusan. Dilain pihak kader perempuan juga perlu bersungguh-sungguh meningkatkan kemampuan dan aktifitasnya.
Tidak Menyinggung masalah Gender maupun Kuota	F-KB	-
	F-KKI	-
	F-PBB	-
Tidak Menyetujui Kuota	F-TNI/Polri	Sangat arif jika RUU Parpol tidak mencantumkan kuantitas prosentase keterwakilan perempuan secara kuota, karena tidak sesuai dengan makna kesetaraan dan keadilan gender itu sendiri.
	F-PDIP	Menjamin adanya kesetaraan dan keadilan gender

Perdebatan Mengenai Kuota Perempuan dalam Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Partai Politik³²

Ketua Pansus: Yahya Zaini (Fraksi Partai Golkar)

Wakil Ketua Pansus: Chatibul Umam Wiranu (Fraksi Kebangkitan Bangsa F-KB)

Periode Sidang: September 2002

Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Partai Politik dengan Direktur Jenderal (Dirjen) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri (Depdagri) Ardi Partadinata, di Gedung MPR/DPR Jakarta, Rabu (25/9).

Pimpinan Rapat: Ketua Pansus Yahya Zaini (Fraksi Partai Golkar)

Pokok Perdebatan: Pasal 12 Ayat (3) – Kepengurusan Parpol

4) Kegagalan Advokasi RUU Parpol tahun 2002

Pengamatan yang dilakukan oleh berbagai kelompok organisasi perempuan yang aktif melakukan advokasi isu ini menyimpulkan adanya beberapa hambatan yang ikut menyebabkan kegagalan advokasi RUU Parpol tahun 2002, diantaranya:

Pertama, sikap para anggota DPR sering berubah-ubah, sesuai dengan forumnya sehingga tidak dapat diandalkan sebagai pendukung peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik. Sering mendapati, anggota laki-laki itu sering menyatakan dukungannya pada gagasan *affirmative action* bagi perempuan, namun anggota yang sama juga langsung berubah pikiran dan menolak isu itu ketika mereka berhadapan dengan sekelompok anggota parlemen laki-laki yang lain. Misalnya, dalam pidato pembukaan saat peluncuran Forum Parlemen untuk Kependudukan dan Perempuan, ketua DPR menegaskan, “Kita memerlukan lebih banyak Aisyah Amini”. Komitmen moral terhadap pernyataan Ketua DPR itu rupanya tidak berdampak pada kesadaran anggota Parlemen pada umumnya. Faktanya, anggota panja kemudian menghapus rumusan yang telah direkomendasi dan disepakati tentang perlunya mencantumkan angka strategis 30 persen bagi perempuan.

Tabel 12 ANGGOTA PANSUS RUU PARPOL 2002

No	Fraksi	Nama	Jenis kelamin
1	F-PDIP	Sukowaluyo Mintohardjo	
2		Matt Al Amin Kraying, SH.	
3		Imam Mundjiat	
4		Rutji Gunung Mulyono, SH	
5		Yulius Usman	
6		Yamin, SH	
7		I Made Urip	
8		Didi Supriyanto, SH	
9		Hobbes Sinaga SH, MH	
10		Sterra Pieters SH	Perempuan
11		Drs. Zoned Musni	
12		Don Murdono, SH	
13		Ir. Zainal Arifin	
14		Ir. Heri Achmadi	
15		Bambang Pranoto	
16	F-PG	Yahya Zaini SH	
17		TM. Nurlif	
18		Agusman Sutan Basa	
19		Drs. Darul Siska	
20		Dr. Happy Bone Zulkarnaen, MS	
21		Drs. Hajriyanto Y Thohari, MA	
22		Ir. Eka Komariah Kuncoro, MA, CEEd	Perempuan
23		Dra. Silvia Ratnawati, M.Sc	Perempuan
24		Immanuel Blegur	
25		Drs. Fahcri Andi Leluasa	
26		Drs. Idrus Marham	
27		Ibnu Munzier BW	
28	F-PPP	HM. Thahir Shaimina,SH	
29		Sjaiful Rachman SH	
30		Aisyah Amini, SH	Perempuan
31		Drs. H.M. Abduh Paddare	
32		Drs. Rusydi Hamka	
33		Zain Badjeber	
34	F-KB	Effendi Choirie, S.Ag	
35		H. Amru Al Mu'tashim, SH, MM	
36		Chotibul Umma Wiranu	
37		Abdul Wahid Aziz	
38		KH. Hanif Ismail, Lc	
39		Seto Harianto	
40	F-Reformasi	Ir. AM. Luthfi	
41		Prof. Dr. Muh Asikin SH	
42		Drs. Wahyudi Indrajaya	
43		Mashadi	
44	F-TNI/Polri	Abdul Rahman Husin	
45		Pieter LD. Wattimena, SIP.	
46		Kohirin Suganda	
47		Moeryono Aladin	
48	F-KKI	Drs. Massardy Kaphat	
49	F-PBB	HM. Zubair Bakry	
50	F-PDU	Amaruddin Djayusubita	

Tabel 11 PERDEBATAN MENGENAI KUOTA PEREMPUAN DALAM RAPAT KERJA PANITIA KHUSUS (PANSUS) RANCANGAN UNDANG-UNDANG (RUU) PARTAI POLITIK³³

TANGGAL	FRAKSI	PENDAPAT
Selasa 24/9/2009	Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB), dan Fraksi Reformasi	Mendukung secara resmi mengusulkan agar kuota 30 persen itu dimasukkan dalam Pasal 6 butir f RUU Parpol tentang fungsi parpol.
Rabu 25/9/2009	F-PG Juru bicara : Eka Komariah Kuncoro	Mendukung Menyatakan terima kasih dengan dukungan Fraksi TNI/Polri, tetapi sebaiknya ketentuan itu ditulis dalam batang tubuh agar lebih kuat.
Rabu 25/9/2009	Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) Juru bicara : Chatibul Umam Wiranu	Mendukung mengusulkan penambahan kata-kata "kuota 30 persen" dalam Pasal 12 Ayat (3) sehingga berbunyi, <i>Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, dengan memperhatikan kesetaraan jender dalam wujud kuota 30 persen bagi perempuan.</i>
	Fraksi Reformasi (PAN) Juru bicara : Nurdianti Akma	Mendukung Mengusulkan untuk menambahkan kata -kata "dengan memperhatikan keadilan jender minimal kuota 30 persen" dalam Pasal 12 Ayat (3) itu.
	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) Aisyah Aminy	Mendukung Mendukung kuota 30 persen itu.
	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) Juru bicara : Tumbu Saraswati	Mendukung Mendukung sepenuhnya usulan kuota minimal 30 persen untuk perempuan seperti diperjuangkan Kaukus Perempuan Parlemen Indonesia. "Dalam partai kami, sesuai dengan surat keputusan Ketua Umum PDI-P (Megawati Soekarnoputri) perbandingannya adalah 1:5 (perempuan:laki-laki) dalam kepengurusan. Kalau dalam RUU Parpol diatur pula, kami sangat mendukung," kata Tumbu.
	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) Sebastian Massardy Kaphat	Mendukung Mendukung agar kuota 30 persen dimasukkan dalam batang tubuh UU Parpol.
	Fraksi TNI/Polri Juru bicara : Kohirin	Kurang Mendukung mendukung kuota 30 persen perempuan, tetapi sebaiknya ditulis dalam penjelasan
	F-PBB HM Namun Juru bicara : Zubair Bakry	Tidak Mendukung Setiap warga negara sama hak dan kedudukannya. Akan tetapi, kalau spesifik menunjuk perempuan, sedangkan undang -undang ini harus umum, maka baru adil kalau disebut juga laki -laki. "Bukan berarti partai kami tidak mendukung perempuan. Kami mempunyai kepengurusan khusus yang merupakan badan otonom partai. Di situ 100 persen perempuan yang namanya Muslimat" Aisyah Aminy menyahut, kalau begitu, dicantumkan 30 persen perempuan dan 70 persen laki-laki.
	Wakil Pemerintah Ardi Partadinata Direktur Jenderal (Dirjen) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri (Depdagri)	Tidak Mendukung tetap bersikukuh pada sikap pemerintah seperti sehari sebelumnya, yaitu menolak kuota 30 persen untuk perempuan

Kedua, tingginya keraguan terhadap kemampuan perempuan. Sikap dan alasan sebagian besar anggota Panja RUU Parpol yang selalu dikemukakan tiap kali membahas isu peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga politik mengindikasikan, pengaruh nilai sosial budaya patriarki masih mewarnai cara pandang mereka dalam melihat persoalan ini. Alasan yang selalu dikemukakan untuk menolak peningkatan keterwakilan perempuan yang biasanya dikatakan adalah: perempuan tidak suka berpolitik (jika ada yang berminat pun tidak diberi kesempatan); perempuan terlalu memikirkan kecantikan diri dan anak (stereotip negatif tentang ciri khas perempuan); secara kodrati perempuan adalah pengasuh anak (kegiatannya lebih di ruang domestik) dan sebagainya. Ada ketakutan untuk mengubah *status quo*. Hal ini terlihat dari alasan keberatan yang dikemukakan oleh Depdagri bahwa dikhawatirkan peningkatan keterwakilan perempuan akan mengubah struktur ketatanegaraan.

Ketiga, isu keterwakilan perempuan tidak dianggap sebagai isu penting. Dari DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) yang kini menjadi pembahasan di Pansus Pemilu dan Parpol terlihat, hampir semua parpol tidak menganggap penting isu ini, dan tidak ada upaya sungguh-sungguh untuk memperjuangkan agar usulan itu bisa diakomodasi dalam perbaikan draf rancangan yang diajukan tim Depdagri. Persoalan yang banyak disorot oleh pansus dan tim Depdagri sehubungan dengan isi paket undang-undang politik ini ialah persoalan KPU yang independen, persoalan penyelesaian perselisihan dalam pemilu, dana kampanye, sistem pemilu, dan seterusnya. Sedangkan masalah perlunya peningkatan keterwakilan perempuan melalui gagasan affirmative action lewat mekanisme kuota tidak diperhatikan.³⁴

Keempat, terdapat masalah teknis advokasi yang kurang diperhatikan secara cermat. Tidak masuknya usulan keterwakilan perempuan di dalam DIM partai-partai untuk RUU Pemilu maupun fakta bahwa hanya dua partai yang memasukkan secara spesifik keterwakilan perempuan dalam RUU Parpol, mungkin disebabkan karena kurang jelinya kaukus perempuan maupun jaringan perempuan mengamati mekanisme kerja penyusunan RUU. Dalam pertemuan di Hotel Sahid Jaya, misalnya, barulah disadari melalui keterangan Ketua Pansus RUU Parpol dan anggota Pansus RUU

Pemilu bahwa usulan keterwakilan itu harus masuk melalui DIM yang disampaikan fraksi. Lebih ironis lagi, waktunya hanya tinggal seminggu dari saat pertemuan.

Kelima, sedikitnya jumlah perempuan anggota legislatif saat itu yaitu hanya 8,8 persen, sehingga perhatian mereka terpecah ke berbagai RUU yang juga sedang ditangani DPR dan keengganan/ketakutan anggota parlemen perempuan untuk bersikap berbeda dengan fraksinya. Peristiwa yang terjadi dalam Panja RUU Parpol dan kasus yang menimpa Aisyah Amini serta anggota perempuan lain pada Panja RUU Parpol merupakan contoh nyata bahwa anggota perempuan parlemen akan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan perempuan. Tanpa kehadiran fisik anggota parlemen perempuan isu-isu itu akan dengan mudah dipatahkan/digagalkan dengan segala cara. Meski demikian tidak dipungkiri bahwa, sebagaimana disebutkan oleh Ketua Pansus RUU Parpol Yahya Zaini, sejumlah perempuan anggota parlemen tidak bersemangat membahas mengenai keterwakilan perempuan di lembaga pengambilan keputusan. Tampaknya mereka merasa kurang enak untuk mengambil sikap yang berbeda dengan sikap partainya.

5) Argumen Pro dan Kontra terhadap Kuota Perempuan

Pro dan kontra terhadap kuota perempuan dalam partai politik juga terjadi diantara para tokoh termasuk dikalangan perempuan karena perbedaan cara dalam memaknai kuota. Sebagian perempuan menganggap kuota sebagai sikap yang meminta-minta. Sebagian yang lain memaknai kuota dengan tetap mementingkan seleksi dari rekrutmen caleg dari kabupaten, berdasarkan kualitas tertentu. Diantaranya terdapat Nursyahbani Katjasungkawa (PKB) dan Komariah Kuncoro (Golkar) yang mendukung gagasan kuota. Namun Presiden Megawati Sukarno Putri dan Sekjen Depdagri Siti Nurbaya termasuk yang tidak menyetujui gagasan kuota dengan alasan bahwa kuota 30 persen justru akan membatasi peluang perempuan berkiprah yang lebih besar dalam wilayah politik.³⁵

Mereka yang kontra atas kuota, setidaknya, memiliki tiga argumen dasar. Pertama, sistem demokrasi adalah sistem yang mengatur prosedur bukan hasil. Yang dipentingkan dalam demokrasi adalah kesempatan yang sama

dan kebebasan dalam partisipasi politik atau kompetisi politik. Jika hasil kompetisi yang fair tersebut merupakan dominasi sebuah kelompok, itu dianggap hal yang tak terhindari dan oke-oke saja. Pemilu 1999 merupakan pemilu yang demokratis. Semua partai diperbolehkan mencalonkan siapa saja, baik perempuan maupun lelaki. Pemilih juga berasal dari perempuan dan lelaki. Mereka sudah memilih dengan bebas. Jika ternyata pada Pemilu 1999 perempuan hanya mendapatkan jatah 8,6 persen di DPR, itulah suara rakyat yang harus diterima dengan lapang dada. Kedua, kuota untuk perempuan itu justru menjadi diskriminatif dalam bentuk yang lain. Perempuan diistimewakan. Padahal, demokrasi sangat menyucikan prinsip equal opportunity, persamaan hak. Apa pun jenis kelamin, agama, warna kulit, dan ideologi seseorang, ia mempunyai hak dan kesempatan yang sama. Diskriminasi atas wanita di dunia publik tentu harus diakhiri. Namun, solusi *affirmative action*, melalui kuota bagi perempuan, justru bertentangan dengan prinsip *equal opportunity*. Ketiga, kuota untuk perempuan justru mereduksi hal-hal yang lebih penting dalam politik. Di ruang publik, yang penting adalah gagasan, kualitas individual, leadership, komitmen, dan kapabilitas seorang politisi. Jenis kelamin perempuan atau lelaki tidak berbicara apa-apa. Banyak lelaki yang buruk sebagaimana banyak perempuan yang juga buruk. Banyak perempuan yang luar biasa sebagaimana banyak juga lelaki yang luar biasa. Lain halnya jika perempuan itu pasti baik dan lelaki itu pasti buruk. Penetapan kuota minimal bagi perempuan akan berarti jaminan level kebaikan dalam ruang publik. Kuota bagi perempuan hanya merusak prinsip kompetisi yang equal dan mengalihkan persoalan publik yang kompleks hanya ke persoalan gender. Mereka dapat berkata, tanpa kuota sekalipun, toh jabatan politik tertinggi, seperti presiden, sudah dijabat perempuan. Kesempatan yang sama secara sosial sudah merupakan puncak dari aturan main demokrasi. Jika ingin meningkatkan keterwakilannya di dunia publik, para perempuan harus bersaing, harus menunjukkan bahwa mereka mampu. Jangan minta diistimewakan, baik melalui kuota maupun yang lain.

Sementara itu, mereka yang pro atas kuota minimal bagi perempuan juga memiliki argumen sama kuatnya. Pertama, demokrasi bagi mereka tak hanya menyangkut masalah prosedur. Demokrasi juga menyangkut masalah

kapabilitas. Komunitas politik akan tidak sehat jika separo di antara komunitas itu hanya mendapatkan perwakilan yang sangat minim. Kapabilitas sebuah masyarakat tak akan penuh jika perempuan tidak secara sengaja didesain untuk mempunyai keterwakilan politik yang lebih proporsional. Kuota minimal tidak menentang prinsip demokrasi, tapi justru memperkaya dan mengatasi kelemahan demokrasi. Kedua, kuota perempuan melalui *affirmative action* bukan pengistimewaan perempuan. Kuota itu hanya dilakukan sementara saja sebagai recovery yang cepat atas keterpurukan komunitas perempuan. Sudah lama perempuan itu hidup dalam masyarakat dan kultur yang patriarkat. Melalui proses sejarah, start serta kapabilitas lelaki dan perempuan memang sudah tidak sama. Jika mereka diminta bertarung dengan kesempatan yang sama, tentu saja para lelaki kembali mendominasi. Hanya, kuota yang dapat menyembuhkan minimnya keterwakilan perempuan. Ketiga, tidak benar pula kuota bagi perempuan di dunia publik mereduksi persoalan politik. Memang, benar perempuan itu dapat pula menjadi korup, diktator, ataupun tidak kompeten. Namun, tak boleh dinafikan bahwa separo di antara komunitas politik itu perempuan. Dan perempuan acapkali lebih menderita secara sosial. Perempuan lebih mungkin memperjuangkan penderitaan perempuan sebagaimana warga kulit hitam lebih mungkin memperjuangkan emansipasi kulit hitam. Kuota 30 persen bagi perempuan adalah jumlah minimal yang membuat perempuan secara signifikan dapat mempengaruhi kebijakan publik, terutama untuk memperjuangkan ketidaksetaraan gender di ruang sosial.³⁶

B. Advokasi Kuota Perempuan dalam RUU Pemilu DPR Tahun 2002-2003

Kegagalan advokasi RUU Parpol pada tahun 2002 tidak membuat para aktivis perempuan patah semangat. Mereka segera kembali bergerak untuk melakukan advokasi RUU Pemilu DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang akan digunakan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilu 2004. Kesempatan Rapat Dengar Pendapat Umum pada tanggal 28 Agustus 2002 dimanfaatkan oleh KPPI (Koalisi Perempuan Politik Indonesia) untuk mengusulkan kuota 30% keterwakilan perempuan di DPR, DPRD,

Tabel 13 USULAN KUOTA 30% PEREMPUAN OLEH KPPI

	HAL	USULAN	PENGUSUL
1	Payung Hukum - Konsideran	Bab konsiderans KPPI mengusulkan tentu harus ada payungnya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga politik untuk mencantumkan undang-undang nomor 7 tahun 1984 tentang pengesahan konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan mewajibkan negara membuat peraturan perundangan yang menjamin yang keterwakilan secara profesional antara laki-laki dan perempuan dalam lembaga-lembaga politik.	KPPI
2	Payung Hukum - Konsideran	Bab tentang mengingat yaitu pasal 28 h ayat 2 undsng-undang dasar 1945: setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan	
3	ketentuan umum	Pada tambahan ayat 13 tentang tindakan affirmative atau afirmatif action atau afirmatif acses adalah suatu tindakan khusus untuk mempercepat tercapainya kesetaraan dan keterwakilan laki-laki dan perempuan secara profesional dalam lembaga-lembaga politik. Pada pasal 2 ketentuan umum setelah kata adil ditambah kata berkesetaraan jender, sehingga berbunyi pemilu dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung umum bebas rahasia jujur adil berkesetaraan jender transparan edukatif efisien dan dapat dipertanggungjawabkan.	
	Pasal 5 usul tambahan ayat baru	Pemilu untuk memilih anggota DPRD di propinsi DPRD di kabupaten kota dilaksanakan dengan memperhatikan adanya suatu tindakan khusus bagi calon anggota daripada unsur perempuan sebanyak 30% keterwakilan. Tambahan ayat baru : pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan memperhatikan dengan adanya suatu tindakan khusus bagi calon-calon anggota dari unsur perempuan sebanyak 30% keterwakilan	
4	Pasal 6 : Sistem Pemilu Proporsional Tertutup	Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD propinsi dan DPR kabupaten kota dilaksanakan dengan sistem profesional berdasarkan daftar-daftar. Untuk menjamin terlaksanakannya avermatif action atau tindakan khusus dan sementara terhadap perwakilan perempuan sebanyak 30%, maka sistem profesional tertutup lebih dapat diterima	KPPI- Yuniwati
5	Pasal 8 Jumlah Anggota DPR	Pasal 8 jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 550 wakil ditambah dengan presentase keterwakilan perempuan sebanyak 30%. Ayat1 poin d ditambah : Anggaran dasar partai politik harus ada ketentuan tentang keterwakilan perempuan 30% dalam merekrut mengkader maupun dalam penetapan calon sementara maupun calon jadi anggota DPR, DPRD propinsi dan DPRD kabupaten kota.	
6	Pengajuan Calon	Pengajuan calon anggota DPR, DPRD propinsi dan DPRD kabupaten ditambah : "setiap partai politik peserta pemilu dalam mengajukan calon anggota DPR, DPRD di propinsi DPRD di kabupaten kota untuk setiap daerah pemilihan memperhatikan presentase keterwakilan perempuan sebanyak 30% untuk calon dari unsur perempuan dan ditempatkan pada urutan teratas".	
7		Pasal 26, usul tambahan ayat c untuk pengajuan calon anggota DPD, dalam menentukan calon anggota DPD KPU memperhatikan keterwakilan perempuan sebanyak 30%. Usul perubahan ayat 5 menjadi apabila partai politik dalam mengajukan daftar calon anggota DPR, DPRD propinsi dan DPRD di kabupaten kota tidak memperhatikan keterwakilan perempuan sebanyak 30% dalam urutan teratas, maka daftar calon dikembalikan pada partai politik untuk disesuaikan	
8	Penetapan Calon Terpilih	Kemudian juga tentang tata cara pelaksanaan penetapan calon terpilih, atau calon tetap anggota DPR, DPRD propinsi dan DPRD kabupaten kota, ditetapkan oleh KPU dengan memperhatikan persentase keterwakilan perempuan sebanyak 30%.	
9	Anggota DPD	Tentang dewan perwakilan daerah pasal 61 usul tambahan penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada calon yang memperoleh suara terbanyak peringkat pertama, tingkat kedua, tingkat ketiga dan tingkat keempat di propinsi yang bersangkutan dengan memperhatikan presentase keterwakilan perempuan sebanyak 30%.	
10	Anggota KPU	Usul tentang anggota KPU, anggota KPU terdiri atas 11 orang, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sebanyak 30% untuk anggota KPU. Karena sekarang ini hanya ada 2. Jadi itulah usulan dari Kaukus perempuan politik Indonesia dan ini adalah usaha yang sangat maksimal yang kita bisa berikan, dan nanti pada audensi dengan ruu partai politik kami juga akan mengajukan beberapa usul-usul atau perubahan yang dapat dicantumkan dalam ruu partai politik	

DPD dan KPU. KPPI mengusulkan agar UU Pemilu mencantumkan payung hukum bagi kebijakan affirmative action (kuota 30%) bagi perempuan yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang mewajibkan negara membuat peraturan perundangan yang menjamin yang keterwakilan secara profesional antara laki-laki dan perempuan dalam lembaga-lembaga politik dan Pasal 28 h ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Draf RUU Pemilu DPR tentang Tatacara Pencalonan yang diajukan pemerintah tidak memuat klausul tentang kuota 30% keterwakilan perempuan, terlihat dalam kutipan berikut: “Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk setiap Daerah Pemilihan” (pasal 25 RUU Pemilu DPR 2002).

Ketidaksediaan pemerintah untuk mencantumkan angka secara kuantitatif disebabkan beberapa pertimbangan. Pertama, disesuaikan dengan UU Partai Politik pasal 5 dan 6 tentang rekrutmen politik yang pada saat juga sedang dibahas disebutkan bahwa “rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik termasuk DPR, DPRD melalui mekanisme demokrasi internal dengan memperhatikan kesetaraan gender”. Kedua, jika dicantumkan angka kuantitatif maka hal tersebut akan menjadi beban yang belum tentu bisa dipenuhi oleh partai-partai politik. Dalam proses pembahasan belum diputuskan masalah sanksi jika ketentuan tersebut tidak dipenuhi dan terdapat kekhawatiran yang tinggi bahwa nanti akan banyak partai yang tidak dapat memenuhi ketentuan (kuota 30% perempuan) tersebut. Seperti tercermin dari pernyataan Hari Sabarno (Mendagri, Wakil Pemerintah) berikut ini: “Karena misalnya kita tentukan persentasenya x (eks) begitu, kalau seandainya partai politik tidak bisa mencapai persentase lalu apa sanksinya ? Kan (ini) bisa terjadi. ...kalau kelewat (30% perempuan) sih nggak apa-apa, tapi kalau nggak nyampe kan bisa jadi bobrok.”³⁷ Pemerintah tidak ingin partai menghadapi kesulitan pada waktu proses pencalonan. Ketiga, masalah

Tabel 14 DAFTAR INVENTARISASI MASALAH RUU PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD 2002³⁹

Naskah RUU	Fraksi	Usul Perubahan	Setelah Perubahan
BAB II DAERAH PEMILIHAN DAN JUMLAH KURSI Pasal 8 Jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 550 (lima ratus lima puluh) wakil.	PDIP		
	Partai Golkar 2.	Jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 600. Dalam penjelasan pasal dimuat, "dengan memperhatikan keterwakilan perempuan."	Jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 600 (enam ratus) wakil.
	PPP	Tidak usul –Tetap	
	KB	Tidak usul –Tetap	
	Reformasi	Tidak usul –Tetap	
	PBB	Tidak usul –Tetap	
	PDU	Tidak usul –Tetap	
	KKI	Tidak usul –Tetap	
BAB III PESERTA PEMILIHAN UMUM DAN TATA CARA PENCALONAN Pasal 25 Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk setiap Daerah Pemilihan.	PDIP	Tidak usul –Tetap	
	Partai Golkar		
	PPP	Tidak usul –Tetap	
	PKB	Setelah kata "Daerah Pemilihan" ditambah (1) dengan kata " dengan memperhatikan kesetaraan gender dalam wujud kuota bagi perempuan 20%. "	Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk setiap Daerah Pemilihan, dengan memperhatikan kesetaraan gender dalam wujud kuota 20%.
	Reformasi	Tidak usul –Tetap	
	PBB	Tidak usul –Tetap	
	PDU	Tidak usul –Tetap	
	KKI	Tidak usul –Tetap	
Pasal 25 Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya dua kali jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Daerah Pemilihan.	PDIP		
	Partai Golkar	Ayat (2) rumusan disempurnakan: "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Daerah Pemilihan, dengan memperhatikan proporsi keterwakilan perempuan sebesar 30%."	KETERANGAN Hal ini dalam rangka memajukan komitmen kesetaraan dan keadilan gender, agar dapat dibangun suatu sistem yang tidak diskriminatif terhadap perempuan.

memperhatikan kesetaraan gender itu sangat tergantung pada internal partai masing-masing.³⁸ Pada awal pembahasan juga masih terdapat perbedaan pendapat apakah kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut untuk pencalonan atau untuk DPR terpilih.

Usulan pencantuman kuota perempuan secara eksplisit kemudian diajukan oleh Fraksi Partai Golkar (F-PG) dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) dan dimasukkan dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) 152 dan 153. F-PG mengusulkan kuota perempuan sebesar 30 persen dan F-KB mengusulkan 20 persen.

(Lihat Tabel 14)

Mengapa usulan tersebut hanya datang dari F-PG dan F-KB? Kemungkinan besar hal ini sangat dipengaruhi oleh posisi perempuan dalam partai mengingat DIM yang diajukan oleh partai selalu dibicarakan dan diperdebatkan di masing-masing fraksi dan internal partai. Jika didalam partai tersebut terdapat perempuan-perempuan yang vokal dan ngotot untuk “memaksa” agar partainya memuat masalah kuota perempuan didalam DIM maka partai akan mengajukannya dalam DIM. Diantara anggota Pansus RUU Pemilu hanya terdapat 2 perempuan yaitu Marwah Daud Ibrahim dan Iris Indira Murti, keduanya dari F-PG. Pada waktu itu di PKB mempunyai Khofifah Indar Parawansa yang cukup vokal dalam menyuarakan kuota perempuan meski Khofifah tidak menjadi anggota Pansus RUU Pemilu.

Dari pernyataannya Marwah Daud Ibrahim mengharapkan terwujudnya Perwakilan Disruptif di Indonesia sehingga DPR dapat mencerminkan isi, aspirasi dan kepentingan unsur-unsur masyarakat. Dengan perwakilan politik yang deskriptif, aspirasi dan kepentingan perempuan yang selama ini sering ter (di)pinggirkan akan lebih memungkinkan terpenuhi. Pengetahuan ini ia peroleh dari pertemuan-pertemuan internasional antar anggota parlemen yang ia ikuti. “(dari) pertemuan-pertemuan internasional yang secara langsung saya ikuti, seperti pertemuan IPU ... di Moskow dan di New York ... bahwa jumlah perempuan di parlemen itu secara signifikan (akan mengubah) perilaku dan bahkan prioritas-prioritas yang ada di parlemen. Misalnya, kebijakan tentang pendidikan anak usia dini dan program TV lebih banyak disuarakan oleh perempuan” Bahkan di beberapa Negara Eropa keterwakilan

deskriptif lebih spesifik. Ada perempuan anggota parlemen yang berusia 20an tahu dan mempunyai anak (ibu muda) sehingga mereka paling tahu dan paling merasakan betapa pentingnya (kebijakan) harga susu. “Jadi tidak sekedar ingin mengisi pak ya kami memohon bahwa hal-hal yang terkait dengan (kuota dan prioritas kebijakan) ini sungguh-sungguh diperhatikan”⁴⁰

Iris Indira Murti menambahkan bahwa pada saat ini, prosentase keterwakilan perempuan di DPR telah dijadikan sebagai ukuran untuk menilai tingkat demokrasinya. “Salah satu yang dipakai sebagai ukuran adalah keterwakilan wanita, ini merupakan salah satu parameter yang dipakai untuk menentukan sudah dinilai demokratis atau tidak satu Negara” Statuta Inter Parliamentary Union (IPU) juga menyatakan bahwa pengiriman delegasi sebuah Negara ke IPU harus terdiri atas perempuan dan laki-laki. Jika ketentuan ini dilanggar maka IPU akan mengenakan sanksi dengan menurunkan hak suara (voting right) dari delegasi Negara tersebut. Ini sudah merupakan suatu keputusan bersama dan berlaku secara internasional didalam organisasi parlemen sedunia sehingga mau tidak mau kita akan terikat dengan peraturan itu.⁴¹

Jadi saya mohon selain mengisi 600 kami sekali lagi ya setidaknya 30% lah dari 600 itu adalah kaum perempuan” Pernyataan Marwah menunjukkan bahwa ia mengharap perempuan dapat menduduki 30% kursi di parlemen, bukan hanya dalam pencalonan. Meski demikian usulan kuota 30% keterwakilan perempuan memang hanya terletak pada pasal pencalonan saja.

Dalam proses pembahasan F-PG dan F-KB memperoleh dukungan dari Fraksi Reformasi, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) yang menyetujui pencantuman kuota 30 persen. Sedangkan, F-PDIP, F-TNI/Polri, Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU), dan Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), termasuk pemerintah, tidak menghendaki pencantuman kuota 30 persen, tetapi cukup dengan kalimat: memperhatikan keterwakilan perempuan.

Ketidaksetujuan pencantuman kuota disebabkan karena berbagai alasan, diantaranya karena kekhawatiran bahwa pemberian kuota kepada perempuan akan menimbulkan tuntutan dari kelompok lain:

“ Saya pikir mungkin cara pengambilan keputusan ini tidak dari satu persepsi

bahwa laki-laki tidak memberi peluang pada perempuan gitu ... Jadi kontektasi dari perempuan yang harus ada didalam pemilu ini saya pikir memang bukan berdasarkan kuota, akan tetapi memang diberikan kesempatan saja. Jadi ada istilah perlu memperhatikan kesetaraan gender, lalu kata keterwakilan perempuan saya kira juga tidak tepat karena yang diwakili ini bukan sekedar perempuan. Nanti khawatirnya ada kelompok-kelompok lain yang mengatasnakan entah apa perlu juga keterwakilan misalnya kita tahu bahwa masyarakat miskin di Indonesia ini misalnya 60% lalu ada lagi nanti keterwakilan masyarakat miskin tapi khusus kuota.”⁴²

Pernyataan SYAMSUL MA'ARIF, M.Si (F.TNI/POLRI) diatas yang menolak kuota perempuan menunjukkan bahwa bagi Syamsul, tugas negara adalah memberikan kesempatan yang setara (*equal opportunity*) bagi perempuan dan laki-laki. *Equal opportunity* merupakan salah satu prinsip utama demokrasi liberal. Penolakan terhadap 'keterwakilan perempuan' menunjukkan bahwa di benak Syamsul, perempuan (gender maupun jenis kelamin) tidak dapat menjadi basis perwakilan. Menurut liberal, perwakilan adalah perwakilan dari individu-individu yang mempunyai gagasan/idea yang sama, bukan perwakilan gender, jenis kelamin, suku, kelas maupun kelompok-kelompok yang lain.

Ketidaksetujuan pencantuman angka 30% keterwakilan perempuan juga disampaikan oleh AKHMAD MUQOWAM (F-PPP): “Sehingga Bapak-bapak sekalian kita bisa memberikan satu gaiden sebagaimana disampaikan oleh Fraksi TNI POLRI tadi adalah tanpa menyebut kuantitas ... dengan memperhatikan kesetaraan gender titik sudah cukup”⁴³

Selain itu juga terdapat pemikiran bahwa masalah pencalonan adalah otoritas partai politik yang tidak dapat diintervensi oleh UU Pemilu, seperti terlihat dalam pernyataan berikut:

“Memang yang disampaikan oleh TNI Polri sangat menarik terhadap masalah-masalah gender, yang ingin saya tanyakan apakah Undang-undang Pemilu termasuk masalah otoritas internal dari setiap Partai, ini mungkin artinya kan ada ketentuan misalnya ada usul supaya misalnya calon itu sekian gender peserta sebagainya. Itu apakah memang diatur oleh Pansus Pemilu atau merupakan

otoritas dari pada setiap partai sebetulnya”⁴⁴

Juga terdapat anggapan bahwa tuntutan kuota disebabkan karena perasaan sentimen perempuan dan diajukan semata-mata karena perempuan ingin diperhatikan:

“Saya kira yang paling prinsip adalah soal keadilan gender itu yang paling prinsip bagaimana perempuan itu kan cuma minta diperhatikan begitu lho. Artinya secara kualitatif mereka selama ini memandang bahwa peran kaum perempuan itu lebih banyak terhambat oleh otoritas kaum lelaki sehingga sentimen ini muncul dalam bentuk keadilan. Bahasa penuntutan hak keadilan itu kan bahasa yang lebih bernuansa sentimen”.

Ketidaksetujuan terhadap pencantuman kuota perempuan juga disampaikan oleh Hamdan Zoelva (F-PBB) “Saya setuju wanita itu lebih banyak di DPR, tapi tidak dengan menentukan batas minimumnya berapa... yang jadi kunci bukan pada penentuan kuota tetapi pada peningkatan kesadaran politik, kultur politik dan pendidikan politik, termasuk pada kualitas itu (perempuan) itu”.⁴⁵ Hamdan juga beranggapan bahwa belum tentu semua wanita menyetujui kuota sehingga urusan pencalonan sebaiknya diserahkan pada masing-masing partai, dibiarkan secara alamiah, tanpa harus dipaksakan untuk mencalonkan perempuan sekian prosen. Ketidaksetujuan Hamdan terhadap kuota juga menunjukkan penggunaan cara berfikir liberal bahwa, keterwakilan perempuan di parlemen harus didasarkan pada ‘kemampuannya sendiri’ secara alamiah, bukan karena ‘intervensi kebijakan yang tidak alamiah. Jika faktanya keterwakilan perempuan di parlemen masih rendah, itu lebih disebabkan karena kemampuan perempuan itu sendirilah yang masih rendah.

Sebagian anggota DPR berpendapat bahwa masalah keterwakilan perempuan di politik tergantung pada kemauan dan kemampuan perempuan itu sendiri yang masih rendah, bukan ditentukan oleh system. Seperti dikatakan oleh Tjetje Padmadinata (F-KKI):

“saya sudah sejak 66 ini pak, menuntun dari depan, mendorong dari belakang, kadang-kadang menggendong (agar wanita mau berkiprah dalam politik), ... hambatanya di kalangan wanita itu sendiri, jadi ini kata kuncinya, key wordnya

niat wanita akan politik kurang gitu, ... jadi wanita itu sendiri mengatakan politik itu bukan dunia kami, itu mereka sendiri pak, bukan dunianya karena politik itu curang, kotor, licik, macam-macam gitu, jadi mereka menganggap politik itu bukan habitatnya gitu lah. Saya menganjurkan... minat ibu-ibu supaya ditingkatkan “

Pernyataan Tjetje Padmadinata ini menunjukkan kuatnya ideology patriarki yang membelenggu cara pandangya terhadap perempuan. Selama berabad-abad lamanya, laki-laki dipandang sebagai makhluk rasional yang mempunyai ketepatan pikiran dan tindakan sehingga mereka ‘merasa’ dan ‘dirasa’ perlu untuk berada di depan kaum perempuan yang dipandang lemah, lembut, peka, dan kurang mampu mengoptimalkan daya nalar mereka karena terlalu mengedepankan hati. Ideologi patriarki, dengan demikian, telah mampu membentuk satu kuasa melalui wacana-wacana yang menyebar dalam struktur sosial sehingga dominasinya tampak sebagai ‘sesuatu yang natural’, dan ‘sudah semestinya seperti itu’. Ketika patriarki sudah menjadi semacam *regime of truth* (meminjam istilah Foucault), ia akan mempengaruhi sistem dan struktur sosial sehingga menjadikannya sebagai wacana dominan yang berakibat meningkatnya kuasa laki-laki.

Tjetje juga tidak menyetujui pencantuman kuota (angka) karena itu bersifat diskriminatif dan pemberian prioritas. “Jadi sekali lagi pada prinsip F-KKI menerima usulan pemerintah (tanpa mencantumkan angka 30% keterwakilan perempuan) ... kami tidak mengajukan kuota, macam kuota tekstil gitu... kalau disebut angka.. jadi eksklusif, yang penting itu tidak melalui dispensasi dan proteksi, secara swadaya wanitanya sendiri”⁴⁶

Ketidaksetujuan terhadap pencantuman kuota perempuan juga disampaikan oleh Sayuti Harawarin (F-PDU).

“Jika sebelum berkompetisi sudah bagi-bagi kapling dulu ... itu sudah tidak sehat. Jadi pertimbangan wanita diberi porsi itu apa? Apa memang kita kasihan kepada mereka, apa memang selama ini dinomor duakan ? Karena saya rasa sistem tidak ada itu perbedaan antara wanita laki-laki, ...normal-normal saja... jadi semua bebas saja. Janganlah sebuah undang-undang memaksakan (partai politik) harus mencalonkan wanita sekian, mana berkompetisi beda-beda. Saya tidak

setuju wanita ditaruh sekian persen. Pakai saja kata-kata memperhatikan kesetaraan gender seperti di Undang-undang partai politik”

Pembahasan tentang kuota perempuan juga diwarnai dengan pernyataan dan sikap para anggota DPR yang merendahkan perempuan. Seperti dalam pernyataan Ali Hardi (F-PKB) berikut: “Kalau kita sekarang berani menyebut angka (kuota 30%) itu, besok generasi muda akan menuntut sekian persen dalam komposisi kepengurusan dalam calon belum lagi yang penyandang cacat, bencong karena kalau wanita diberi kenapa bencong tidak ?”⁴⁷

Meski demikian posisi perempuan pengusul kuota diuntungkan dengan adanya Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) yang bertindak sebagai Wakil Ketua Pansus yang mengingatkan para anggota Pansus bahwa dalam siding paripurna RUU Partai Politik yang dibahas berbarengan dengan Pansus RUU Pemilu DPR, hampir semua perempuan anggota fraksi-fraksi DPR menyampaikan nota keberatan / minderhead nota karena Pansus Partai Politik tidak berhasil mencantumkan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam UU Parpol (UU 31/2002 tentang Partai Politik). Mestinya keberatan para perempuan tersebut menjadi pertimbangan fraksi-fraksi untuk tidak mengulangi “kesalahan” sebagaimana dalam Pansus Partai Politik, seperti terungkap dalam pernyataannya sebagai berikut “Sebelumnya saya juga ingin mengingatkan juga dari parpol yang membahas soal ini tapi ketika paripurna semua teman-teman dari wanita menulis nota dari semua fraksi. Ini kan satu hal yang aneh juga.”⁴⁸

Namun dalam perkembangannya terjadi perubahan sikap. Fraksi PDIP yang merupakan fraksi terbesar, yang semula dalam pandangan umumnya tidak mendukung pencantuman 30% keterwakilan perempuan, dalam rapat lobi internal fraksi, secara tiba-tiba berbalik arah mendukung kuota. Kemungkinan hal terjadi karena keberhasilan kelompok perempuan dalam PDIP seperti Tumbu Saraswati, Dwi Ria Latifa, Engelina Andaris Pattiasina, dan Noviantika Nasution yang mendesak fraksinya untuk menerima usulan kuota 30 persen. Rupanya mereka menyadari bahwa tuntutan kuota perempuan tersebut sudah tidak terbendung lagi dan jika fraksi terus bersikap konservatif dapat ditinggalkan oleh pemilih perempuan.⁴⁹

Persetujuan DPR untuk mencantumkan klausul tentang kuota perempuan

di parlemen terjadi pada tanggal 18 Februari 2003 jam 20.15. Pada saat itu sidang DPR yang dipimpin oleh Sutarjo Suryo Guritno menyetujui dicantulkannya “Setiap Partai Politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.” Hal ini merupakan tonggak sejarah di dalam perjuangan kesetaraan dan keadilan bagi kaum perempuan dan laki-laki dalam kehidupan politik Indonesia. Untuk pertama kalinya di dalam sejarah perjuangan kaum perempuan Indonesia, keterwakilan politik perempuan secara kuantitatif dan kualitatif diakui secara absah.

Kegagalan para aktifis perempuan dalam melakukan advokasi tentang kuota perempuan dalam RUU Parpol 2002 menjadi pengalaman berharga sehingga tekanan yang mereka lakukan lebih intensif lagi. Para aktifis perempuan bersama Kaukus Perempuan Parlemen dan Kaukus Perempuan Politik terus melakukan lobi-lobi intensif dan pengawalan ketat terhadap proses pembahasan.

Keberhasilan advokasi RUU Pemilu DPR Tahun 2002 tidak terlepas dari tekanan yang dilakukan ibu-ibu dan para aktifis perempuan seperti Chusnul Mar’iyah (anggota KPU Pusat periode 2001-2007), Rosa Damayanti (aktifis) dan “Kelompok Perempuan Peduli Politik” yang terdiri dari Kaukus Perempuan Parlemen, Kaukus Perempuan Politik Indonesia, Centre for Electoral Reform, Gerakan Pemberdayaan Suara Perempuan, Forum Nasional Demokratik Institut Ungu, Koalisi Perempuan Indonesia, Jaringan Pemberdayaan Politik Perempuan, Solidaritas Perempuan dan Kongres Wanita Indonesia. Pada hari itu, sejak pagi hingga tengah malam, mereka beramai-ramai duduk di balkon gedung DPR untuk menekan agar DPR bersedia mencantumkan klausul tentang kuota perempuan dalam Undang-undang Pemilu.⁵⁰ Sementara pada rapat-rapat tertutup yang tempatnya tiak selalu di kompleks Gedung DPR Senayan, para aktivis perempuan selalu datang mengintai, untuk mengikuti perkembangan terakhir sekaligus memberi dukungan moral kepada mereka yang setuju dan “meneror” kepada mereka yang menolak.⁵¹

Ada beberapa pertanyaan atau pernyataan aktivis perempuan yang

digunakan untuk meneror anggota Pansus RUU Pemilu: Mengapa para politisi laki-laki takut dengan kehadiran calon perempuan, bukankah mereka adalah calon yang tidak berpengalaman? Kalau tidak takut, mengapa mereka tidak berani memberikan kuota 30% perempuan masuk dalam daftar calon, toh ketentuan ini sifatnya hanya sementara? Pernyataan-pernyataan bernada provokatif tersebut perlu diungkapkan, karena Koalisi Perempuan dan kelompok-kelompok perempuan menangkap kesan, bahwa para anggota Pansus RUU Pemilu yang hampir semuanya berkelamin laki-laki, sadar atau tidak sadar, bertekad mempertahankan dominasi laki-laki di dunia politik dengan beragam dalih.⁵²

Dukungan media massa semakin membuat fraksi-fraksi yang tidak menyetujui penyebutan kuota 30% keterwakilan perempuan semakin terpojok. Namun kompromi harus tetap dilakukan. Angka kuota “30% keterwakilan perempuan” diterima, namun rumusan lainnya diperlunak, kata “wajib” diganti menjadi “memperhatikan”. Dengan demikian makan diterimalah rumusan Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD: “Setiap Partai Politik dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.”

Endnotes

- ¹ Soetjipto, Ani 2002. “Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam Paket Undang-Undang Politik”, *Kompas*, Senin, 23 September 2002
- ¹ Soetjipto, Ani 2002. “Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam Paket Undang-Undang Politik”, *Kompas*, Senin, 23 September 2002
- ² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2002*, hal 214.
- ³ Kompas, 2002. “Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Memberi Hak Warga Negara”, Senin, 23 September 2002; Lihat juga *Kompas*, 7 Nop 2002
- ⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 676.
- ⁵ Dahlerup, Drude 2006. ‘What are the Effects of Electoral Gender Quotas? From studies of quota discourses to research on quota effects. Paper for the International Paper for the International Political Science Association’s World Congress in Fukuoka, July. drude.dahlerup@statsvet.su.se
- ⁶ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1008-

- 1009.
- ⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1019
- ⁸ International Idea, Global Database of Quotas for Women, <http://www.quotaproject.org>
- ⁹ Frankl, Emma, 2004. 'Quota as Empowerment: The Use of Reserved Seats in Union Parishad as an Instrument for Women's Political Empowerment in Bangladesh', Working Paper Series 2004:3, The Research Program on Gender Quotas.
- ¹⁰ Sacchet, Teresa, 2005. 'Political Parties: When Do They Work for Women?', United Nations Department for Economic and Social Affairs (DESA), Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and men in Decision Making Process, 24-27 October 2005.
- ¹¹ International Idea, Global Database of Quotas for Women, <http://www.quotaproject.org>
- ¹² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1018.
- ¹³ Rawls, John, 1973. *A Theory of Justice*, London: Oxford University press. Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- ¹⁴ Dahlerup, Drude 2006. 'What are the Effects of Electoral Gender Quotas? From studies of quota discourses to research on quota effects. Paper for the International Paper for the International Political Science Association's World Congress in Fukuoka, July. drude.dahlerup@statsvet.su.se
- ¹⁵ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 422.
- ¹⁶ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1179.
- ¹⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1188.
- ¹⁸ Elman, R. Amy, 1996. *Sexual Subordination and State Intervention: Comparing Sweden and the United States*, Berghahn Books, USA, p. 22.
- ¹⁹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1191-1192.
- ²⁰ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1227 dan 1256.
- ²¹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1343. Lihat juga CETRO, 2002. PROGRAM KERJA (2001–2003) DIVISI PEREMPUAN DAN PEMILU
- ²² Sadli, Saporinah, 2002. 'Surat Terbuka bagi Wakil Rakyat', Kompas 18 November.
- ²³ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1774.
- ²⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1768.
- ²⁵ *Kompas*, 9/9/2002
- ²⁶ "DPR Setujui RUU Partai Politik: Banjir "Minderheidsnota" soal Tolak Kuota Perempuan", *Kompas*, 29-11-2002.
- ²⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 2019.
- ²⁸ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 2077.
- ²⁹ CETRO, 2002. PROGRAM KERJA (2001–2003) DIVISI PEREMPUAN DAN PEMILU
- ³⁰ Diolah dari "DPR Setujui RUU Partai Politik: Banjir "Minderheidsnota" soal Tolak Kuota Perempuan", *Kompas*, 29-11-2002.
- ³¹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 2032-2071

- ³² Diolah dari “Mayoritas Fraksi Setujui Kuota Minimal 30 Persen bagi Perempuan”, *Kompas*, 26-09-02
- ³³ Diolah dari “Mayoritas Fraksi Setujui Kuota Minimal 30 Persen bagi Perempuan”, *Kompas*, 26-09-02
- ³⁴ Soetjipto, Ani 2002. “Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam Paket Undang-Undang Politik”, *Kompas*, Senin, 23 September 2002
- ³⁵ Denny J.A., 2002, “ Perempuan di Dunia Politik”, *Jawa Pos*, Kamis, 14 Nov 2002
- ³⁶ Denny J.A., 2002, “ Perempuan di Dunia Politik”, *Jawa Pos*, Kamis, 14 Nov 2002
- ³⁷ Pernyataan Mendagri Hari Sabarno (Wakil Pemerintah) dalam Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002, Dokumen Rapat, Sekretariat Jenderal DPR RI.
- ³⁸ Pernyataan wakil pemerintah dalam Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang. Dokumen Sekretariat DPR-RI.
- ³⁹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu DPR*
- ⁴⁰ Pernyataan Marwah Daud Ibrahim (F-PG) dalam Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002, Dokumen Rapat, Sekretariat Jenderal DPR RI.
- ⁴¹ Pernyataan Iris Indira Murti (F-PG) dalam Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002, Dokumen Rapat, Sekretariat Jenderal DPR RI
- ⁴² Pernyataan SYAMSUL MA'ARIF, M.Si (F.TNI/POLRI) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁴³ Pernyataan Achmad Muqowam (F-PPP) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁴⁴ Pernyataan PATANIARI SIAHAAN (F.PDIP), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁴⁵ Pernyataan Hamdan Zoelva (F.PBB) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁴⁶ Pernyataan Tjetje Padmadinata (F-KKI), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁴⁷ Pernyataan ALI HARDI KIAI DEMAK, SH(F-PPP), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 18 Desember 2002
- ⁴⁸ Pernyataan Ferry Mursyidan Baldan (F-PG), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 18 Desember 2002
- ⁴⁹ Kompas, 2003. ‘Disetujui, Kuota Legislatif Perempuan’, Rabu, 19 Februari 2003
- ⁵⁰ *Suara Merdeka*, Rabu, 19 Februari 2003.
- ⁵¹ Supriyanto, Didik, 2010.”Perempuan dan Politik Pasca Orde Baru: Koalisi Perempuan Indonesia dan Gerakan Peningkatan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat 1998 - 2009” Thesis Program Ilmu Politik Universitas Indonesia, tidak dipublikasikan.
- ⁵² *Ibid.*

Advokasi Kuota Perempuan Menjelang Pemilu 2009

A. Advokasi Kuota Perempuan dalam RUU Parpol 2007

Menjelang Pemilu 2009 DPR-RI kembali melakukan revisi terhadap UU Politik yang terdiri dari UU Partai Politik, UU Pemilu dan UU Susduk. RUU Parpol yang berisikan terdiri dari 20 Bab dan 52 Pasal tersebut disampaikan oleh Pemerintah (Presiden) dengan diantar surat Presiden RI No: R-27/Pres/05/2007 tertanggal 25 Mei 2007. Selanjutnya pada tanggal 26 Juni DPR-RI membentuk Pansus yang diketuai oleh Ganjar Pranowo (F-PDIP) dan beranggotakan 50 orang.

Berdasarkan evaluasi pemerintah terhadap UU 31/2002 tentang Partai Politik, terdapat permasalahan mendasar yang perlu diperbaiki yaitu: memper-tegas pengaturan manajemen partai sehingga terwujud partai politik sebagai organisasi yang modern. Untuk itu RUU diarahkan untuk:

- a. Penguatan Anggaran Dasar partai politik
- b. Penguatan hierarkhi organisasi partai politik secara nasional
- c. Keuangan partai politik
- d. Peraturan Partai Politik
- e. Peradilan perkara partai politik

Dari penjelasan tersebut tampak bahwa kesenjangan partisipasi politik dan keterwakilan politik antara perempuan dan laki-laki tidak dianggap

sebagai permasalahan mendasar yang perlu dikemukakan. Meski demikian salah satu cakupan perbaikan yang diajukan pemerintah meliputi isu tentang keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik. Isu ini kemudian mampu menyita perhatian Pansus, mulai dari periode tanggapan fraksi terhadap RUU, Rapat Dengar Pendapat Umum, Rapat Pansus, Rapat Panja, Timmus, Timsin hingga ke lobby pimpinan fraksi. Dalam proses pembahasan, isu keterwakilan perempuan muncul sebagai salah satu dari delapan point krusial yaitu: (1) Pembentukan Partai Politik; (2) Azas dan Ciri Partai Politik; (3) Keterwakilan Perempuan; (4) Kepengurusan Partai; (5) Keuangan Partai Politik; (6) Fungsi Parpol; (7) Peradilan Perkara Partai Politik dan (8) Ketentuan tentang Sanksi. Kriteria untuk menilai krusial tidaknya suatu isu dapat dilihat dari tanggapan fraksi-fraksi terhadap isu tersebut yang terlihat dalam DIM Fraksi dan, alatnya pembahasan di Pansus.

Pada hari Kamis 12 Juli 2007 dilaksanakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Pansus RUU Parpol dengan Koalisi Perempuan Politik Indonesia (KPPI) yang diwakili oleh Emmy Margaretha dan Hamawi Hamid. KPPI menginginkan agar kepengurusan partai politik dapat memperhatikan mungkin 20% atau 30%. Anggota Pansus menanggapi usulan KPPI ini secara beragam. Arief Mudadsir manan (F-PPP) menyampaikan bahwa berpolitik itu adalah sebuah panggilan, tidak dapat dipaksakan, dan salah satu jenis kelamin tidak perlu minta dispesialkan. Megawati menjadi Presiden bukan karena kuota tetapi karena berprestasi. Jika dipaksakan pengurus perempuan harus sekian persen, jangan-jangan nanti terpaksa memungut perempuan dari jalan untuk dijadikan pengurus. Demikian juga Sys NS (Partai NKRI) juga menyatakan sulitnya mencari kader perempuan. Senada dengan mereka, Sutan Bhatoegana (F-PD) juga menyatakan bahwa keberadaan angka 30% menjadi sebuah batasan, sehingga akan lebih baik jika tidak ada pembatasan sehingga perempuan sebanyak-banyaknya bisa masuk, meski demikian para perempuan itu sendiri yang belum tentu bersedia masuk partai.

Pernyataan Arief, Sys NS dan Sutan Bhatoegana diatas merupakan kekawatiran khas liberal yang berpendapat bahwa sedikitnya perempuan yang bersedia berpolitik terjadi karena perempuan mempunyai prioritas (aktifitas) yang berbeda dengan laki-laki. 'It will not be possible to find sufficient num-

ber of (qualified) women, because women have other priorities than men'. Inti dari pemikiran ialah bahwa peningkatan jumlah perwakilan perempuan membutuhkan waktu (untuk menyiapkan kualitas perempuan itu sendiri). Jika dipaksakan maka akan menghasilkan perempuan-perempuan wakil rakyat yang tidak berkualitas.

Dalam RUU Parpol, isu gender tersebar dalam beberapa pasal yang terkait dengan persyaratan pendirian partai (DIM 24), kepengurusan partai (DIM 36 dan 316), dan fungsi partai dalam rekrutmen jabatan politik (DIM 74). Pada tanggal 12 September 2007 Fraksi-fraksi menyampaikan Pengantar Daftar Isian Masalah (DIM). Beberapa fraksi yaitu F-PG, F-PDIP dan F-PAN, membahas isu keterwakilan perempuan atau isu kuota dalam Pengantar DIM, sedangkan F-PD, F-PKS dan F-PBR tidak menyinggung isu perempuan sama sekali dalam pengantar DIM mereka. Tidak disinggungnya isu keterwakilan perempuan oleh beberapa fraksi ini menunjukkan bahwa isu ini bukan merupakan hal yang ingin ditekankan oleh fraksi-fraksi tersebut, sekaligus menunjukkan lemahnya posisi perempuan dalam proses pembuatan keputusan di partai-partai tersebut.

Dalam Pengantar DIM Fraksi Golkar mengajak para anggota Pansus untuk memfokuskan pembahasan RUU pada beberapa prinsip, diantaranya mempertegas penyertaan 30% perempuan dalam kepengurusan partai politik. F-PDIP menyampaikan bahwa berbagai kelompok perempuan menghendaki agar terdapat angka kuantitatif keterwakilan perempuan dalam syarat pendirian partai politik, kepengurusan partai di semua tingkatan dan fungsi partai dalam melakukan pendidikan politik. Meningkatkan keterwakilan perempuan dalam arena publik dapat dilakukan dengan strategi kuota atau kebijakan partai, yang menurut PDI-P keduanya tidak perlu dipertentangkan. F-PAN mengusulkan agar partai-partai mengupayakan untuk menempatkan perempuan dalam 35% posisi di kepengurusan partai di setiap level karena 35% adalah angka yang signifikan untuk dapat mempengaruhi kebijakan.

Terdapat hal yang cukup aneh dalam diskusi ini ialah banyaknya persepsi yang menganggap bahwa keberadaan angka 30% atau keberadaan kuota dengan angka tertentu adalah sebuah pembatasan bagi peran politik perempuan. Misalnya, F-PPP menyampaikan bahwa keterlibatan perempuan dalam

setiap jenjang kepengurusan partai politik harus dioptimalkan, meski demikian tidak perlu dibatas-batasi dengan prosentase tertentu. Biarkan fleksibel saja sesuai dengan perkembangan zaman. Rupanya banyak diantara anggota Dewan yang mempersepsikan kuota perempuan sebagai sebuah batasan, sebagaimana kuota haji.

1) DIM No.36 tentang Kepengurusan Partai Politik

Isu tentang keterwakilan perempuan termuat dalam DIM No.36, pada naskah RUU yang diajukan pemerintah "Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender".

Tabel 15 SIKAP FRAKSI TERHADAP DIM NO.36 TENTANG KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK

FRAKSI	USULAN	RUMUSAN	YANG MENYAMPAIKAN USULAN
F-PG	Menyertakan pengurus perempuan 30%	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) menyertakan pengurus perempuan 30%	Tyas Indiyah Iskandar
F-PDIP	Dengan sungguh-sungguh menyertakan pengurus perempuan 30%	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) dengan sungguh-sungguh menyertakan pengurus perempuan 30%	Eva Kusuma Sundari
F-PKB	Menyertakan pengurus perempuan 30%		Ida Fauziah
F-PAN		Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan memperhatikan keterwakilan/menempatkan perempuan sekurang-kurangnya 35%.	Abdul Hakam Naja
F-PPP	Ditambah kata "kewajiban". Kesetaraan diganti dengan "keterwakilan"	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan memperhatikan keterwakilan dan keadilan gender	Arief Mudatsir Manan
F-PD	Tidak usul (tetap)		
F-PKS	Tidak usul (tetap)		
F-PBR	Tidak usul (tetap)		

Usulan F-PDIP ini menarik untuk dibahas, karena dalam DIM yang telah disampaikan, F-PDIP semula hanya mengusulkan penambahan "dengan sungguh-sungguh", namun dalam rapat Eva Kusuma Sundari (F-PDIP) mengusulkan untuk mengubah DIM menjadi "Dengan sungguh-sungguh menyertakan pengurus perempuan 30%". Menurut Eva, perubahan ini terjadi setelah terjadi perjuangan internal di PDIP. Ini menunjukkan bahwa secara inter-

nal di PDIP terjadi pro dan kontra terhadap gagasan kuota perempuan dalam kepengurusan partai. Eva Kusuma Sundari termasuk kelompok yang pro kuota dan kemudian berhasil memperoleh dukungan dari anggota-anggoa yang lain sehingga ia mampu mengubah DIM PDIP.

F-PPP "PPP tidak mengusulkan 30% tetapi setuju kalau teman-teman yang lain mengusulkan 30% dimasukkan dalam Undang-undang" Ida Fauziah (F-PKB) mengusulkan agar DIM No. 36 ini dapat disetujui dan diketok di Pansus karena beberapa fraksi telah menyetujui, sehingga tidak perlu dibawa ke Panja. Usulan ini tidak diterima karena Ketua Rapat masih melihat bahwa terkait dengan DIM No. 36 ini terdapat tiga sikap yaitu tanpa angka (pemerintah, F-PD, F-PKS, F-PBR); tanpa angka tetapi redaksi diubah (F-PPP); menyertakan pengurus perempuan 30% (F-PG, F-PDIP, F-PKB); menyertakan pengurus perempuan 35% (F-PAN).

Perdebatan menjadi alot karena kekhawatiran partai-partai sehubungan akan dilakukannya verifikasi terhadap partai-partai politik terkait dengan status berbadan hukum (dilakukan oleh Departemen Hukum dan HAM) dan terkait dengan keikutsertaan sebagai peserta pemilu (dilakukan oleh KPU). Seperti terlihat dalam pertanyaan Untung Wahono (F-PKS):

"Pertanyaan kepada pemerintah, tadi ada ungkapan akan diverifikasi. Katakanlah disetujui 30%, apakah yang diverifikasi itu partai baru apa partai lama? Atau partai lama tidak usah lagi, kan udah lolos electoral threshold sehingga partai ini sudah langsung ikut pemilu dan tidak bisa digugat-gugat lagi jika tidak memenuhi 30%?"

Ketentuan ini mengkhawatirkan karena disatu sisi ketentuan electoral threshold terkait dengan perolehan suara, sedangkan ketentuan 30% kepengurusan perempuan terkait dengan status Badan Hukum partai. Sedangkan partai yang tidak lolos berbadan hukum, tidak akan dapat menjadi peserta pemilu. Menurut pengalaman pemilu 2004, Departemen Hukum dan HAM melakukan verifikasi terhadap semua partai termasuk partai-partai lama.

2) DIM No. 316 tentang *Penyesuaian Kepengurusan Partai Politik (Lama)*
DIM No. 316 "Partai politik yang sudah mendaftarkan diri ke... sebelum

UU ini diundangkan, diproses sebagai Badan Hukum menurut UU 31/2002 dan wajib menyesuaikan dengan UU paling lama 5 bulan"

DIM ini sangat sensitif karena mengatur batasan waktu (5 bulan) bagi partai-partai lama untuk menyesuaikan dengan ketentuan (30% perempuan dalam kepengurusan partai tingkat pusat). Mengubah kepengurusan tingkat pusat adalah hal yang tidak sederhana. Untuk mengubah kepengurusan biasanya diperlukan sebuah Kongres atau Munas. Jika terdapat 48 partai, maka itu berarti bahwa 48 partai akan melakukan kongres dalam kurun waktu yang hampir serentak (5 bulan). Dapat dibayangkan bahwa suasana negeri ini menjadi sangat heboh dengan banyaknya kongres partai, yang tidak tertutup kemungkinannya dapat melahirkan agenda-agenda yang liar/tidak terkontrol.

Permasalahan ini menjadi rumit karena bagi para pengurus partai, ketentuan ini dapat membahayakan posisi mereka didalam partai politik. Seperti terungkap dalam pernyataan Ganjar Pranowo bahwa kalau ketentuan 30% dikaitkan dengan DIM. No. 316 (partai-partai lama harus menyesuaikan dalam 5 bulan), maka bisa saja ketentuan ini dijadikan alasan atau entry point untuk mengadakan Munaslub. Agenda awalnya 30% kepengurusan perempuan, tapi dapat diarahkan untuk mengganti Ketua Partai. Kekhawatiran serupa juga disampaikan oleh Arief Mudatsir Mandan (F-PPP) bahwa tiba-tiba karena harus memenuhi 30% maka perempuan yang baru masuk atau 1 tahun di partai, dapat mengalahkan teman-teman (laki-laki) yang sudah lama didalam partai.

Munculnya kekhawatiran semacam ini menunjukkan bahwa gagasan kuota perempuan, akhirnya menjadi sebuah pertarungan zero sum game antara politisi perempuan dengan laki-laki dalam memperebutkan jabatan pengurus partai politik. Masing-masing berkepentingan untuk mempunyai jabatan yang strategis dalam partai politik sehingga gagasan kuota perempuan dalam kepengurusan partai politik tidak mudah diterima, terutama oleh para laki-laki.

Masalah lain yang masih terkait dengan DIM 316 ini ialah apakah setelah ada penyesuaian (atau tidak ada penyesuaian) dengan ketentuan (30% perempuan dalam kepengurusan partai tingkat pusat), akan dilakukan verifi-

kasi terhadap partai-partai lama tersebut atau tidak. Menurut pengalaman menjelang Pemilu 2004, pada tahun 2003, Departemen Hukum dan HAM melakukan verifikasi terhadap semua partai politik. Beberapa partai, terutama partai-partai yang relatif baru seperti PDS dan PKS, mengusulkan agar verifikasi dilakukan terhadap semua partai agar adil. Sebaliknya, beberapa partai yang lain mengatakan bahwa partai-partai lama tidak dapat diperlakukan sama dengan partai-partai baru karena jika diperlakukan sama justru tidak adil. Beberapa anggota fraksi mengusulkan agar tidak dilakukan verifikasi terhadap partai-partai lama. Seperti disampaikan oleh Azhar Romli (F-PG) "...jadi partai-partai lama ini tinggal mendaftar, tidak termasuk yang diverifikasi... karena sudah sah menurut UU 31/2002. Pasal peralihan ini penting karena menyangkut kepentingan kita" Intinya, partai-partai yang sudah berbadan hukum, tidak perlu diverifikasi lagi. Keadilan tidak bisa diartikan sama rata, harus proporsional.

Kekhawatiran partai-partai akan ancaman verifikasi membuat fraksi-fraksi bersikap ekstra hati-hati terhadap pencantuman angka 30% perempuan dalam kepengurusan. Sikap ini tercermin, misalnya dari pernyataan Lukman Hakiem (F-PPP). "... jangan gegabah... saya mengusulkan untuk di pending, kita lihat hasil di Timmus. Kalau saja (misalnya) Undang-undang memenuhi asumsi PAN 35%, padahal PPP baru saja pasang spanduk mendukung 30%. Iya kan ?"

Sikap wakil pemerintah (Depdagri) cenderung menguntungkan posisi partai-partai lama (yang telah eksis sebagai fraksi-raksi di DPR). Menurut pemerintah, prinsip hukum selalu berlaku ke depan. Misalnya pada tahun 1974 pemerintah mengundangkan UU Perkawinan. Maka perkawinan yang telah berlaku, tetap diakui. Berasar prinsip hukum ini maka partai-partai yang telah ada ketika UU Parpol ini diberlakukan, akan diperlakukan secara berbeda dengan partai-partai baru. Jadi yang lahir belakangan, tidak boleh iri dengan yang lahir duluan. Bisa saja partai-partai baru akan merasa bahwa mereka diperlakukan secara tidak equal oleh negara (dalam proses verifikasi) sehingga mereka mengadukan masalah ini ke Mahkamah Konstitusi. Klausul tentang perlunya partai-partai lama untuk menyesuaikan diri dengan perundang-undangan baru ini memang akan menjadi masalah.

Penjelasan pemerintah ini menurunkan tingkat kekhawatiran partai-partai lama akan ancaman verifikasi, sekaligus menurunkan tingkat ketegangan dalam diskusi/pro dan kontra tentang pencantuman 30% keterwakilan perempuan dalam perundang-undangan ini. Implementasi UU ini menunjukkan bahwa pencantuman 30% keterwakilan perempuan tidak menjadi ancaman bagi partai-partai lama karena tidak dilakukannya verifikasi bagi partai-partai lama.

3) DIM No. 24 tentang Syarat-syarat Pendirian Partai Politik

Terdapat tiga ketentuan yang diperdebatkan yaitu terkait dengan ketentuan jumlah orang yang mendirikan, umur minimal dan keikutsertaan perempuan dalam proses pendirian partai. Dalam rapat Panja, F-PAN mengusulkan agar dalam pendirian partai terdapat sekurang-kurangnya 35% perempuan. Usulan ini kemudian didukung oleh Tyas Indiyah Iskandar (F-PG) yang juga mengusulkan terdapat sekurang-kurangnya 30% perempuan. Willa Chandrawila (F-PDIP) dan Lukman Hakiem (F-PPP) juga mendukung usulan F-PAN dan F-PG. F-PKB tidak mengusulkan prosentase karena dalam pendirian partai politik tidak terkait dengan masalah gender. F-PBR, F-PKS dan F-PDS tidak menyinggung masalah gender.

Meski fraksi-fraksi mempunyai posisi yang berbeda-beda terkait dengan keterlibatan perempuan sebagai pendiri partai (DIM No. 24) namun pada awalnya tidak terdapat pro dan kontra yang sengit, karena isu ini tidak berkaitan langsung dengan kepentingan fraksi maupun anggota fraksi. Yang diperdebatkan adalah prosentase perempuan sebagai pendiri partai (baru), bukan pengurus partai (lama). Pemerintah dan fraksi-fraksi yang tidak mengusulkan pencantuman '*...%* perempuan', tampaknya kemudian dapat menerima usulan akan perlunya pencantuman angka. Hanya saja pada akhir diskusi masih terdapat perbedaan angka apakah 35% atau 30%. Beberapa anggota fraksi dan Ketua Rapat kemudian meminta agar semua yang terkait dengan pilihan angka dibicarakan dalam forum lobby. Dengan demikian diskusi ini menjadi mentah, tidak ada kesepakatan dan dipending dalam forum lobby.

4) DIM No.36 tentang Kepengurusan Partai Politik

Diskusi tentang isu perempuan kembali seru ketika Panja membahas kembali DIM No.36 tentang keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai politik.

Tabel 16 PERDEBATAN DIM NO.36 RUU PARPOL

	USULAN
Pemerintah	“Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender ”.
F-PG	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) menyertakan pengurus perempuan 30%
F-PDIP	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) dengan sungguh-sungguh menyertakan pengurus perempuan 30%
F-PAN	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan memperhatikan keterwakilan/menempatkan perempuan sekurang-kurangnya 35%.
F-PKB	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan mengakomodasi sekurang-kurangnya 30%
F-PDS	Sebaiknya dicantumkan 30%, agar tidak dianggap banci karena tidak berani mencantumkan dan sinkron dengan pasal tentang pendirian partai.
F-PPP	Tidak ada masalah
F-PBR	Kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud ayat (2) disusun dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender Keterangan : harus ada perempuan di semua tingkatan, bukan hanya di pusat, tetapi tidak usah disebutkan persentasenya
F-PD	Tetap – sama dengan rumusan pemerintah Keterangan : Rumusan kesetaraan dan keadilan sudah pas. Jika dicantumkan angka 30%, apalagi jika sampai di daerah, dipasang angka 30% apakah adil? Sulit cari perempuan Usul agar dibawa ke lobby
F-PKS	Draf usulan pemerintah sudah bagus dan adil. Keterangan : Usul agar dibawa ke lobby

Perdebatan di Panja menunjukkan bahwa fraksi-fraksi khawatir akan konsekuensi hukum dari ketentuan ini. Jika didalam UU dimuat ketentuan "30%", maka jika ada partai yang pengurus perempuannya dibawah 30% akan gugur dalam verifikasi. Rumusan "kesetaraan dan keadilan gender" akan

lebih fleksibel. Beberapa anggota fraksi meminta agar pemerintah melakukan simulasi terlebih dahulu mengenai dampak kewajiban keterwakilan dan pengurus perempuan 30% terhadap partai politik.

Dikalangan pemerintah juga terjadi perbedaan sikap antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan HAM disatu sisi dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan disisi lain. Wakil dari Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan HAM berargumen bahwa rumusan yang diajukan pemerintah 'memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender' karena mempertimbangkan kelangsungan hidup partai-partai kecil. Jika UU menyetujui pencantuman '30% perempuan dalam pendirian partai politik' maka Departemen Hukum dan HAM akan menggunakan ketentuan tersebut dalam verifikasi partai, sehingga perlu dipikirkan akibat hukumnya. Sebaliknya wakil dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan mendesak pencantuman 'kuota 30% keterwakilan perempuan' sesuai dengan kesepakatan Indonesia yang telah meratifikasi CEDAW.

DIM 74 terkait dengan Tujuan dan Fungsi partai, Pasal 11 ayat (1) e Partai Politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. DIM ini hanya diajukan oleh F-PAN, sedang fraksi-fraksi yang lain cenderung menerima usulan RUU yang diajukan oleh pemerintah. Diskusi yang terkait dengan DIM ini tidak berkembang

Situasi ini sangat berbeda dengan pembahasan RUU Partai Politik tahun 2002 dimana Eka Komariah Kuncoro (F-PG) dan Aisyah Amini (F-PPP) berjuang all out untuk mencantumkan 'keterwakilan sekurang-kurangnya 30% perempuan' dalam pasal ini, termasuk dengan cara mengirimkan minderheads nota, meskipun akhirnya gagal.

Isu gender juga muncul dalam pembahasan Bab XIII tentang Pendidikan Politik, Pasal 31 Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran warga negara republik Indonesia atas hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tyas Indiyah Iskandar (F-PG) mengusulkan agar ada penambahan kata-kata 'keterwakilan perempuan' sedangkan F-PBR mengusulkan penambahan kata-kata beragama sehingga redaksinya mejadi ' Partai Politik melaka-

kukan pendidikan politik bagi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran warga negara republik Indonesia atas hak dan kewajibannya dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan memperhatikan keterwakilan perempuan.

Usulan Tyas ini disanggah oleh Idham (F-PDIP) yang menganggap bahwa penambahan kata-kata dengan memperhatikan keterwakilan perempuan tidak relevan dengan substansi mengenai pendidikan karena tidak ada perbedaan pendidikan antara perempuan dengan laki-laki. Menurut Tyas, kata-kata dengan memperhatikan keterwakilan perempuan ini untuk mengakomodasi tuntutan Kaukus Perempuan, Aliansi Perempuan yang telah beraudiensi dengan fraksi-fraksi, termasuk dengan F-PDIP, agar pemerintah mendorong pendidikan politik bagi perempuan sehingga pendidikan tersebut dapat mempersiapkan keterwakilan 30% perempuan. Tanpa peran partai politik dalam pendidikan politik perempuan, keterwakilan 30% perempuan akan sulit tercapai. Para laki-laki selalu menuntut kualitas perempuan dalam berpolitik. Hal ini tidak dapat dicapai hanya melalui pendidikan formal, melainkan harus dipersiapkan melalui partai politik. Untuk itu Tyas benar-benar meminta dukungan dan kesadaran para 'lelaki' terhadap masalah ini. Jika masalah keterwakilan perempuan ini tidak dimasukkan dalam Bab tentang peran partai politik dalam pendidikan politik maka itu berarti bahwa Panja RUU Parpol tidak menghargai diskusi panjang dan bertele-tele yang telah dilakukan dalam pembahasan Panja sebelumnya dan juga menafikan tuntutan Aliansi Perempuan, Kaukus Perempuan yang telah beraudiensi dengan mereka.

Meski tidak persis seperti yang diharapkan, sikap Tyas yang tidak mudah menyerah ini membuahkan hasil. Sikap para lelaki sedikit berubah dan bersedia mengakomodir kepentingan perempuan. Ahli bahasa kemudian menawarkan rumusan baru "Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat dengan memperhatikan kesetaraan gender". Setelah melalui Tim Sinkronisasi dan Tim Perumus akhirnya Bab XIII tentang Pendidikan Politik, Pasal 31 ayat (1) Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain:

- a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

5) Sanksi (*Punishment dan Reward*)

DIM No. 227 mengusulkan agar Partai politik yang dapat memenuhi ketentuan 30% keterwakilan perempuan, diberikan bantuan keuangan dari pemerintah sebanyak dua kali dari jumlah kursi yang diperoleh. Menurut Tyas, DIM ini bukan hanya diusulkan F-PG saja tetapi merupakan DIM titipan perempuan-perempuan anggota semua fraksi. Intinya. Klausul ini ingin memberikan reward kepada partai politik yang mendorong keterwakilan perempuan. Cara menghitungnya, misalnya adalah Harga Kursi (jumlah suara) x Rp. 1000 x 2. "Saya meminta dukungan dari para lelaki..." Tyas meminta agar para laki-laki mendukung usulan ini karena para perempuan anggota fraksi yang tidak dapat menjadi anggota Panja RUU Parpol ini selalu memantau, dan usulan ini akan menguntungkan partai-partai politik.

Usulan ini hanya didukung oleh F-PDS, sedang sikap F-PG tidak terlalu jelas, hanya 'sedikit' mendukung. Apri Hananto (F-PDS) mendukung usulan ini agar perempuan menyukai politik. Undang Undang juga harus bersifat progress dan klausul ini akan diapresiasi oleh masyarakat. Sistem insentif juga bukan sesuatu yang tabu dalam perundang-undangan, di Indonesia terdapat UU Pajak dan UU Penanaman Modal yang menggunakan sistem insentif. Azhar Romli (F-PG) mengusulkan agar reward tersebut tidak sebesar dua kali lipat, melainkan cukup ada penambahan...%, misalnya 10%.

Anggota fraksi yang lain lebih banyak yang tidak mendukung dan mempertanyakan. Lukman Hakiem (F-PPP) mempertanyakan apakah usulan ini merupakan usulan Ibu Tyas atau usulan F-PG. Jika ini hanya usulan Tyas maka tidak perlu diperbincangkan di forum. Rappiudin (F-BPD) mempertanyakan apakah usulan ini nantinya tidak akan memberatkan Pemerintah, terutama Pemerintah Daerah yang PADnya minim, seperti Nusa Tenggara

Timur. Jika ini dimuat sebagai sebuah ketentuan, sanksi apa yang akan diberikan jika ada Pemerintah (Daerah) yang tidak mampu memenuhinya. Zainal Arifin (F-PDIP) menyampaikan bahwa dalam undang-undang tidak ada model insentif-insentif. Jika mau diberikan insentif, tentunya masih banyak kriteria lain yang lebih pantas. Misalnya, kalau partai tersebut dapat mengamalkan Pancasila dengan baik, atau bisa berprestasi dalam negara kesatuan. Soekartono (F-PD) juga kurang menyetujui jika keterwakilan perempuan dikaitkan dengan uang. Usulan tentang bantuan keuangan dari Pemerintah /Pemerintah Daerah kepada Partai Politik juga dikhawatirkan akan menimbulkan citra negatif terhadap DPR karena hal ini sangat disorot oleh media.

F-PKS, F-PKB, F-PAN dan F-PD cenderung mengusulkan agar pembahasan dihentikan saja dan nanti dibicarakan dalam forum lobby pimpinan partai karena pada awal sidang sudah disepakati bahwa segala hal yang terkait dengan prosentase (30% atau 35%) akan dibicarakan dalam forum lobby pimpinan partai. Bagi perempuan, keputusan untuk 'pending' atau memindahkan pembahasan dalam forum lobby pimpinan partai dapat diartikan sebagai 'kekalahan'. Sangat sulit bagi perempuan untuk memasuki forum tersebut dan sangat sulit mengharapkan pimpinan fraksi memperjuangkan isu perempuan secara all out dalam forum tersebut. Jadi, selain terjadi perbedaan gagasan, juga terjadi perbedaan mengenai cara mendiskusikan DIM, antara kelompok perempuan dengan kelompok laki-laki. Kelompok perempuan cenderung mengusulkan agar DIM yang terkait dengan kuota perempuan ini segera disetujui dan diketok di tingkat Pansus, tidak perlu dibawa ke Panja. Sebaliknya, beberapa anggota laki-laki menginginkan agar diskusi tersebut dibawa ke tingkat Panja

Hampir dalam setiap usulan yang terkait dengan keterwakilan perempuan, sanksi dan reward yang menyertainya terlihat jelas perbedaan sikap antara anggota Panja yang perempuan dengan yang laki-laki. Tyas (F-PG) yang merupakan satu-satunya perempuan yang berada di Panja terlihat sangat gigih. Sebaliknya para anggota laki-laki cenderung tidak mengusulkan, tidak bersemangat untuk membahas, menghentikan pembahasan atau menentang usulan tersebut.

6) Hilangnya kata 'menyertakan'

Salah satu pertanyaan yang muncul dalam diskusi RUU Parpol ini ialah 'Apakah UU ini nantinya berlaku bagi partai-partai baru saja atau juga partai-partai lama?' Rupanya, jawaban pertanyaan ini tidaklah mudah. Jika ada perbedaan antara partai lama dengan partai baru, terdapat kekhawatiran kesan diskriminasi dan hal ini rawan digugat di Mahkamah Konstitusi oleh partai-partai baru yang mungkin merasa dirugikan. Jika partai-partai lama harus mengikuti aturan dalam perundang-undangan ini maka muncul berbagai kekhawatiran terhadap konsekuensi dari penyesuaian, seperti ancaman verifikasi, perebutan jabatan dengan kader-kader perempuan dalam kepemimpinan partai, atau kemungkinan munculnya 'agenda liar' dalam Munas, Mukdamar, Rapim atau forum musyawarah partai lainnya yang diadakan sebagai tuntutan penyesuaian dari UU ini. Dilemma inilah yang menjadikan pembahasan DIM 316 menjadi sangat bertele-tele dan melelahkan.

Ketika DIM ini dibahas dalam Timus ternyata kata 'menyertakan' 30% keterwakilan perempuan, hilang dari redaksi. Sesuai dengan hasil lobby pimpinan fraksi, telah disepakati untuk menggunakan kata 'menyertakan' 30% keterwakilan perempuan. Namun dalam konsep baru yang diajukan oleh pemerintah digunakan kata 'memperhatikan'. Terdapat perbedaan makna yang signifikan antara kata 'menyertakan' dan 'memperhatikan'. Jika digunakan kata 'memperhatikan' maka tidak ada keharusan bagi partai, baik partai lama maupun baru, untuk mempunyai 30% pengurus perempuan. Karena tidak bersifat wajib, maka partai-partai lama tidak perlu melakukan penyesuaian. Dengan demikian klausul penyesuaian sebagaimana yang dirumuskan dalam DIM 316 tidak diperlukan lagi. Sebaliknya, kata 'menyertakan' lebih bermakna imperatif.

Sebagaimana dikatakan oleh Lukman (F-PPP) hilangnya kata-kata 'menyertakan' ini misterius. Terdapat kelalaian karena hasil lobby tidak dirumuskan dan diparaf. Terbukti, rumusan yang diajukan oleh pemerintah berbeda dengan yang disepakati dalam lobby. Lobby untuk membahas DIM 36 dan 316 menyepakati keterlibatan perempuan dalam pendirian dan kepemimpinan partai tingkat pusat, sementara yang tingkat lainnya belum disepakati.

Hilangnya rumusan ini menunjukkan bahwa pencantuman kata-kata

'menyertakan' melibatkan banyak kepentingan partai-partai dan anggota-anggota fraksi yang dapat saling bertentangan. Meski telah disepakati dalam lobby tetapi tidak ada jaminan bahwa rumusan tersebut akan aman hingga tercantum dalam UU. Menurut Sayuti (F-PAN), kata 'menyertakan' belum diputuskan. Demikian pula cakupan kepengurusan pusat tersebut, apakah hanya pengurus inti (Ketua Umum, Sekretaris, Bendahara), pengurus harian, atau sampai ke divisi-divisi yang ada dalam kepengurusan tingkat pusat. Rupanya, beberapa anggota fraksi tetap keberatan untuk mencantumkan kata 'menyertakan' karena hal itu berarti menuntut perubahan kepengurusan partai yang beresiko tinggi. Muncul kembali usulan agar cukup digunakan kata 'memperhatikan' sehingga tidak diperlukan banyak penyesuaian yang akan merepotkan.

Tyas (F-PG) memperingatkan Sayuti untuk mendukung perempuan PAN. *"Pak Sayuti, lihat di koran dan dimana-mana, isu gender perempuan... (telah bergaung),... kalau Bapak tidak membantu berarti Bapak melecehkan perempuan PAN...nanti saya laporkan ke Ibu Latifah". Latifah Iskandar adalah anggota fraksi PAN yang gigih memperjuangkan isu perempuan namun tidak menjadi anggota Pansus RUU Parpol.*

Diskusi diatas menunjukkan bahwa isu gender identik dengan kepentingan perempuan dan cenderung mempertentangkan kepentingan perempuan dan laki-laki, baik didalam forum Timus maupun didalam fraksi. Hilangnya rumusan 'menyertakan' dan sikap Tyas (F-PG) menunjukkan bahwa dalam forum perumusan perundang-undangan yang menyangkut kepentingan perempuan, memang diperlukan kehadiran perempuan untuk mengawal kepentingan tersebut. Tanpa ada pengawalan yang ketat, rumusan dapat diubah dalam setiap forum.

7) Kehadiran Perempuan dalam Pansus RUU Politik

Masuknya isu keterwakilan perempuan dalam DIM partai tidak terlepas dari perdebatan sengit internal partai antara kelompok perempuan yang sadar gender dengan kelompok-kelompok lain yang cenderung sinis atau kurang mendukung isu keterwakilan perempuan. Perdebatan tersebut terjadi

dalam rapat-rapat fraksi ketika membicarakan DIM partai dalam sebuah RUU. DIM F-PG, F-PAN, F-PDIP, F-PKB menunjukkan sikap yang progresif terhadap isu perempuan. Namun progresifitas tersebut tidak selalu tercermin dalam diskusi Pansus maupun Panja. Sangat sulit bagi perempuan untuk dapat masuk sebagai anggota Komisi II, anggota Pansus, Panja maupun Timus dan Timsin yang terkait dengan politik. Hadir atau tidaknya perempuan sangat menentukan untuk dapat mengawal kepentingan perempuan. Dari pemaparan diatas tampak bahwa isu yang terkait dengan gender, keterwakilan perempuan maupun kuota perempuan sangat identik dengan 'kepentingan' perempuan. Isu ini selalu diusung oleh kelompok-kelompok kepentingan perempuan yang merupakan bagian dari gerakan perempuan.

Pembahasan dalam Panja menunjukkan bahwa sikap perempuan (Tyas-F-PG) sangat gigih dalam memperjuangkan isu kuota. Sebaliknya, sebagian besar laki-laki cenderung bersikap datar atau bahkan kurang menyetujui usulan tentang kuota perempuan. Dilihat dari unsur jenis kelamin, Tyas merupakan satu-satunya perempuan anggota Panja yang bertahan hingga masuk dalam Timus. Dilihat dari sisi jumlah, perempuan sangat terpinggirkan dalam keanggotaan Panja.

Pansus sebuah RUU beranggotakan sekitar 50-56 orang, termasuk di dalamnya terdapat sekitar 4-5 orang anggota perempuan. Sesuai dengan tata tertib DPR, masing-masing fraksi mendudukkan anggotanya dalam Pansus, Panja dan Timus secara proporsional, sesuai dengan perolehan kursi masing-masing fraksi di DPR. Ketika Pansus diubah menjadi Panja, jumlah anggotanya dikurangi hingga 50 %. Anggota Panja RUU Parpol berjumlah 28 orang, hanya 3 diantaranya perempuan. Ketika Panja diubah menjadi Timus maka keanggotaannya disusutkan lagi. Timus RUU Parpol beranggotakan 18 orang, diantaranya hanya terdapat 1 anggota perempuan yaitu Tyas (F-PG). Tabel-tabel berikut ini menunjukkan sangat rendahnya keterwakilan (kehadiran) perempuan dalam rapat-rapat Pansus, Panja dan Timus RUU Partai Politik tahun 2007.

Tabel 17 KOMPOSISI JENIS KELAMIN ANGGOTA PANSUS RUU PARPOL 2007

FRAKSI	JUMLAH	L	P	KET
F-PG	12	9	3	Dewi, Tyas, Nannie
F-PDIP	10	9	1	
F-PD	5		0	
F-PAN	5		0	
F-PPP	5		0	
F-PKB	5	3	2	Ida Fauziah, Nursyahbani K.
F-PKS	4		0	
F-BPD	2		0	
F-PBR	1		0	
F-PDS	1		0	
Jumlah	40			

Tabel 18 KEHADIRAN PEREMPUAN DALAM RAPAT PANSUS RUU Parpol 2007

RAPAT	AGENDA RAPAT	HADIR			NAMA ANGGOTA PEREMPUAN
		L	P	JUMLAH	
Raker 1, 11 Juli 2007			3	41	Dewi, Tyas, Nannie (F-PG)
Raker 4, 12 Juli 2007				35	
18 Juli 2007	RDPU		2	26	Tyas, Nannie (F-PG)
Raker Pansus ke 2, 5 Sep 2007			5	29	Dewi, Tyas, Nannie (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP); Ida Fauziah, Nursyahbani K (F-PKB)
12 Sep 2007	Penyampaian DIM		3	30	Dewi, Nannie (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP)
19 Sep 2007	Raker dg Mendagri		4	30	Tyas, Nannie (F-PG); Willa Chandrawila (F-DIP), Ida Fauziah, Nursyahbani K (F-PKB)
20 Sep 2007	Pembahasan DIM		5	34	Dewi, Tyas, Nannie (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP); Ida Fauziah, Nursyahbani K (F-KB)
26 Sep 2007	Pembahasan DIM		5	38	Dewi, Tyas, Nannie (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP); Ida Fauziah, Nursyahbani K (F-PKB)

Tabel 4. 17 KEHADIRAN PEREMPUAN DALAM RAPAT PANJA RUU PARPOL 2007, TOTAL ANGGOTA PANJA 28 ORANG

RAPAT	AGENDA RAPAT	HADIR			NAMA ANGGOTA PEREMPUAN
		L	P	JUMLAH	
5 Nop 2007	Penyusunan Jadwal Panja		3	16	Dewi, Tyas (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP)
6 Nop 2007	Pemahasan DIM		3	20	Dewi, Tyas (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP)
7 Nop 2007	Pemahasan DIM		3	20	Dewi, Tyas (F-PG); Willa Chandrawila (F-PDIP)

Tabel 4. 18 KEHADIRAN PEREMPUAN DALAM RAPAT TIMUS, TOTAL ANGGOTA TIMUS 18 ORANG

RAPAT	AGENDA RAPAT	HADIR			NAMA ANGGOTA PEREMPUAN
		L	P	JUMLAH	
19 Nop 2007	Pembahasan Materi Yimus		1	16	
20 Nop 2007	Pembahasan DIM		1	18	Tyas (F-PG)
21 Nop 2007	Pembahasan DIM		1	17	Tyas (F-PG)

Tabel 4. 19 ANGGOTA PANJA RUU TENTANG PARTAI POLITIK 2007

NO	FRAKSI	NAMA	JENIS KELAMIN
1	F-PDIP	Ganjar Pranowo	
2	F-PG	Idrus Marham	
3	F-PPP	Chozin Chumaidy	
4	F-PG	Azhar Romli	
5		Dewi Asmara	Perempuan
6		Nusron Wahid	
7		Tyas Indiyah Iskandar	Perempuan
8	F-PDIP	Dr. Idham	
9		Willa Candrawila Supriadi	Perempuan
10		Zainal Arifin	
11	F-PD		
12	F-PPP	Arief Mudatsir Mandan	
13		Lukman Hakiem	
14	F.-PAN	Dr. Ahmad Farhan Hamid	
15	FKB	Masduki Baidowi	
16	F-KS	Untung Wahono	
17	F-BPD		
18	F-PBR	Junisab Akbar	
19	F-PDS		

Tabel 4. 20 NAMA-NAMA ANGGOTA TIMUS RUU PARPOL, 18 ORANG

NO	FRAKSI	NAMA	JENIS KELAMIN
1	F-PG	Idrus Marham (Wakil Ketua)	Laki-laki
2	F-PPP	Chozin Khumaidy (Wakil Ketua)	Laki-laki
3	F-PKS	Nasir Jamil (Wakil Ketua)	Laki-laki
4	F-PG	Azhar Romli	Laki-laki
5		Happy Bone Zulkarnaen	Laki-laki
6		Tyas Indiyah Iskandar	Perempuan
7	F-PDIP	Idham	Laki-laki
8		Zainal Arifin	Laki-laki
9	F-PD	Soekartono Hadiwarsito	Laki-laki
10		Anton Mashur	
11	F-PPP	Lukman Hakiem	Laki-laki
12	F-PAN	Sayuti Asyathri	Laki-laki
13	F-PKB	Masduki Baidlowi	Laki-laki
14	F-PKS	Muttamimmul 'Ula	Laki-laki
15		Zuber Syafawi	Laki-laki
16	F-BPD	Rapiuddin Hamarung	Laki-laki
17	F-PBR	Junisab Akbar	Laki-laki
18	F-PDS	Apri Hananto Sukandar	Laki-laki

Sedikitnya jumlah perempuan yang berada di Pansus maupun Panja RUU Partai Politik maupun RUU Pemilu berkorelasi dengan sedikitnya jumlah perempuan yang berada di Komisi II (Bidang Politik) dibanding dengan yang berada di Komisi-komisi lainnya. Beberapa analisa dapat disampaikan untuk menjawab "Mengapa jumlah perempuan di Komisi II sedikit?". Pertama, Komisi II adalah Komisi yang dianggap 'strategis' karena komisi ini banyak berhubungan dengan pemerintah dan membuat perundang-undangan Politik (UU Parpol, UU Pemilu, UU Pemda). Kedua, Komisi ini berwenang 'mengatur' pengisian jabatan-jabatan politik yang strategis seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Kapolri, Komisi Pemilihan Umum dan lain-lain yang akan sangat menentukan 'nasib' partai. Ketiga, alokasi anggota Fraksi yang akan ditempatkan di masing-masing Komisi ditentukan oleh Ketua Partai, Pengurus Harian Pusat dan Ketua Fraksi, Mereka akan meletakkan 'orang-orang kepercayaan' di masing-masing Komisi. Karena jumlah perempuan yang masuk sebagai Pengurus Harian Partai sangat sedikit maka posisi tawar perempuan untuk memilih komisi yang 'strategis' sangat kecil. Mereka yang duduk di Komisi II biasanya mempunyai posisi penting di Pengurus Harian Partai Politik.

8) UU No 2/2008 tentang Partai Politik
(Yang terkait dengan Keterwakilan Perempuan)

Bab II tentang Pembentukan Partai Politik, Pasal 2 ayat (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat disusun dengan menyertakan 30% keterwakilan perempuan. Bab V tentang Tujuan dan Fungsi, Pasal 11 ayat (1) e Partai Politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Bab IX tentang Kepengurusan, Pasal 20 Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.

Bab XIII tentang Pendidikan Politik, Pasal 31 ayat (1) Partai Politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain:

- a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Bab XX tentang Ketentuan Peralihan, Pasal 51 ayat (1) Partai Politik yang telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik tetap diakui keberadaannya. Ayat (2) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) paling lama pada forum tertinggi pengambilan keputusan Partai politik pada kesempatan pertama sesuai dengan AD dan ART setelah Undang-Undang ini diundangkan.

***B. Perdebatan tentang Keterwakilan Perempuan
dalam RUU Pemilu DPR 2008***

Pembuatan Undang-undang Pemilu di DPR diawali dengan penyediaan

Naskah Akademik RUU Pemilu legeslatif oleh Depdagri, Draft Rancangan Undang-undang, Keterangan atas Rancangan Undang-undang, Pemandangan Umum Fraksi-fraksi dan diakhiri dengan Persetujuan DPR-RI terhadap RUU untuk disahkan menjadi Undang-undang oleh Presiden. Tulisan ini akan mendiskripsikan perdebatan tentang kuota perempuan dalam tiap-tiap tahapan tersebut.

Langkah awal pembahasan RUU dimulai dengan pembuatan Naskah Akademik. Masalah kuota perempuan maupun keterwakilan perempuan, sama sekali tidak disinggung dalam naskah akademik RUU Pemilu legeslatif. Masalah ini tidak tersurat maupun tersurat dalam paparan Naskah Akademik yang terdiri atas Bab I: PENDAHULUAN, Bab II ARAH DAN TUJUAN SERTA CAKUPAN PENYEMPURNAAN UU NO 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD, Bab III ROBLEMATIKA UU NO 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD, Bab IV MATERI RANCANGAN UU, hingga Bab V KESIMPULAN. Bahkan gagasan tentang perlunya kuota maupun rendahnya keterwakilan perempuan, maupun perspektif feminis juga tidak terlihat dari Daftar Pustaka yang digunakan sebagai referensi untuk menyusun Naskah Akademik tersebut. Penyebutan kata-kata "perempuan" maupun "laki-laki" juga tidak ditemukan dalam naskah akademik tersebut sehingga tampak bahwa Naskah Akademik ini tidak mempunyai perspektif jender.

Menurut Naskah Akademik yang diajukan pemerintah, pembentukan UU tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD dimaksudkan untuk melakukan penyempurnaan atas UU 12/3003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Penyempurnaan UU 12/2003 tersebut diarahkan untuk mencapai dua hal:

1. Menciptakan keseimbangan antara penguatan dan pendalaman demokrasi (deepening democracy) serta mengembangkan pemerintahan yang efektif (effective governance).
2. Peningkatan pelibatan masyarakat secara aktif dalam pembangunan demokrasi dan pembaguan pemerintahan yang efektif.

Pembahasan tentang kedua arah ini, baik dalam deepening democracy maupun dalam pelibatan masyarakat secara aktif dalam pembangunan demokrasi, tidak menyinggung sama sekali tentang masalah rendahnya pelibatan perempuan dalam proses pembangunan demokrasi. Dalam naskah akademik tersebut disebutkan bahwa:

"Pelibatan publik lebih dalam dan nyata pada proses kebijakan tersebut juga merupakan bagian dari upaya pendalaman demokrasi. Mekanisme-mekanisme deliberatif penting juga dilembagakan karena harus diakui prosedur dan lembaga demokrasi representasi seringkali gagal mengakomodasi berbagai hasrat publik... Jadi dibutuhkan upaya yang mendorong partisipasi langsung dalam berbagai proses pengambilan keputusan. Setiap komponen masyarakat dilibatkan dalam pengambilan kebijakan...."

Dalam naskah akademik ini yang dimaksud dengan "pelibatan publik" lebih diartikan sebagai upaya transparansi untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan daftar pemilih dan penyusunan daftar calon, bukan pelibatan kelompok masyarakat (perempuan dan laki-laki) dalam pengambilan keputusan.

Sejalan dengan arah tersebut diatas maka cakupan penyempurnaan meliputi 8 (delapan) agenda yaitu:

1. Penataan ulang sistem pemilu DPR kearah sistem yang memperkuat akuntabilitas para wakil terhadap konstituennya.
2. Pengetatan persyaratan bagi partai peserta pemilu legeslatif dalam rangka mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana.
3. Penataan kembali mekanisme pencalonan legeslatif yang memungkinkan berlangsungnya proses pencalonan yang benar-benar demokratis dan transparan secara publik
4. Penataan ulang nilai kursi legeslatif ats dasar prinsip yang sama, one person one vote one value.
5. Pelembagaan transparansi, akuntabilitas dan efisiensi penghitungan suara
6. Penguatan dan perluasan basis bagi keanggotaan DPD
7. Penyesuaian berbagai pengaturan menyangkut penyelenggaraan pemilu dengan Undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu agar terdapat konsistensi

8. Penyederhanaan proses penyelesaian sengketa dan tindak pidana pemilu sehingga tidak mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu

Tidak adanya perspektif jender dalam penyusunan Naskah Akademik RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD terlihat dengan tidak diangkatnya masalah rendahnya tingkat keterwakilan perempuan dalam 'problematika' UU 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam naskah akademik tersebut terdapat lima hal yang dianggap sebagai problematika yaitu:

1. Inkonsistensi sistem proporsional terbuka. Sistem ini dianggap inkonsisten karena meski dinyatakan terbuka (memuat nama-nama calon) tetapi praktiknya cenderung tertutup karena adanya sistem nomer urut calon memberi peluang elit-elit partai untuk mendominasi nomor urut calon 'atas' (jadi) dan cara pemilihan yang cenderung mengarahkan agar pemilih tanda gambar partai saja, dan/atau tanda gambar sekaligus nama caleg. Namun jika pemilih hanya memilih nama caleg maka suara dianggap tidak sah. Sistem ini berakibat kompetisi kurang adil sebab calon yang menempati nomer urut atas lebih berpeluang untuk terpilih, meski yang bersangkutan hanya 'diam' saja. Sistem ini juga dianggap belum dapat mendekatkan antara wakil dengan rakyat yang diwakilinya (konstituen) sehingga akuntabilitas wakil terhadap konstituen cenderung lemah. Loyalitas wakil cenderung ditujukan pada partai, bukan pada konstituen.
2. Mekanisme pencalonan yang mengabaikan kualitas dan kapabilitas caleg. UU 12/2003 mengatur proses pencalonan dilakukan secara 'terbuka dan demokratis' sesuai dengan AD/ART partai-partai politik masing-masing, tanpa mengatur kejelasan konsep 'terbuka dan demokratis' itu sendiri. Mekanisme dan proses pencalonan kurang transparan bagi masyarakat dan memberi peluang money politics. Persyaratan yang ditekankan lebih bersifat administratif dan abstrak. Sementara itu keahlian, pengalaman berorganisasi dan kecakapan teknis yang diperlukan untuk mendukung suksesnya kerja legeslatif kurang diperhatikan.
3. Persyaratan electoral threshold (ET) yang termuat dala UU 12/2003 dianggap lemah (tidak diterapkan secara konsisten). Banyak partai-partai

kecil/baru yang telah mengikuti pemilu 1999 tetapi tidak memenuhi ketentuan ET kemudian berganti nama, mengikuti prosedur verifikasi partai baru, kemudian lolos sebagai peserta pemilu 2004. Akibatnya jumlah partai tetap banyak dan tidak berhasil mendorong terjadinya penyederhanaan partai.

4. Proporsional nilai kursi legeslatif dan besaran daerah pemilihan. UU 32/2003 dianggap belum memperhatikan aspek nilai kursi berdasar jumlah penduduk sehingga menimbulkan ketimpangan nilai kursi, ada 'kursi mahal' di daerah-daerah pemilihan P.Jawa dan 'kursi murah' di luar Jawa. Karena anggota DPR secara prinsip mewakili penduduk, bukan mewakili wilayah, maka diusulkan untuk digunakan prinsip 'one person one vote' dan penentuan nilai kursi berdasarkan jumlah penduduk sehingga daerah yang jumlah penduduknya lebih padat akan memiliki wakil di DPR yang lebih banyak. Masalah penentuan nilai kursi sangat terkait dengan penentuan luasan daerah pemilihan.
5. Kerumitan mekanisme penghitungan suara, terutama terkait teknis pengisian form-form dari KPU yang rumit sehingga menyebabkan kesulitan bagi KPPS.

Dengan tidak adanya isu tentang keterwakilan perempuan maupun kuota perempuan dalam 'problematika' maka isu ini juga tidak muncul dalam Materi Penyempurnaan RUU yang memuat 32 item, seperti yang terlihat sebagai berikut:

1. Persyaratan mengikuti pemilu
2. Alokasi kursi dan daerah pemilihan
3. Penyusunan daftar pemilih
4. Persyaratan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota
5. Pencalonan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota
6. Verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon
7. Penyusunan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota

8. Tata cara pendaftaran calon anggota DPD
9. Kampanye
10. Larangan Kampanye
11. Sanksi atas Pelanggaran Larangan Kampanye
12. Pemberitaan kampanye
13. Peranan pemerintah, TNI dan Polri dalam kampanye
14. Pengawasan atas pelaksanaan kampanye
15. Dana kampanye pemilu
16. Perlengkapan penyelenggara pemilu
17. Pemungutan suara
18. Pemberian suara
19. Penghitungan suara
20. Penetapan perolehan suara
21. Penetapan perolehan kursi
22. Penetapan calon terpilih
23. Pemberitahuan calon terpilih
24. Penggantian calon terpilih
25. Pemungutan dan penghitungan suara
26. Pemilu lanjutan dan pemilu susulan
27. Pemantauan Pemilu
28. Penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu
29. Pengadilan Pemilu
30. Penyidikan, penuntut dan pemeriksaan perkara pidana pemilu
31. Pemeriksaan gugatan perkara tata usaha negara
32. Ketentuan pidana

Seandainya terdapat perspektif jender, maka mestinya isu tentang keterwakilan perempuan masuk dalam salah satu item materi penyempurnaan diatas, atau dibahas secara tidak langsung dalam salah satu item penyempurnaan tersebut, terutama yang terkait dengan Persyaratan bakal calon..., Pencalonan bakal calon..., Verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon..., atau Penyusunan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Dalam naskah akademik ini prinsip 'one person one vote one value (OPO-VOV)' ingin dijadikan sebagai dasar pengaturan hal alokasi kursi anggota DPR, daerah pemilihan, hingga penetapan calon terpilih. Dalam hal 'Penetapan calon terpilih' naskah akademik ini mengusulkan agar calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak masing-masing calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam satu partai politik pada satu daerah pemilihan. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan liberal yang mengedepankan prinsip 'one person one vote' sangat mendominasi pemikiran naskah akademik ini dan tidak memperhatikan dampak penetapan calon terpilih berdasar suara terbanyak bagi tindakan khusus sementara (affirmative action) calon perempuan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

1) Pandangan /Pendapat Fraksi

Isu tentang keterwakilan perempuan juga tidak disinggung oleh pemerintah dalam dalam 'Tanggapan Pemerintah atas Pandangan Fraksi'. Hal ini menunjukkan bahwa menurut pemerintah, isu ini kurang krusial dibanding dengan isu-isu yang lain, atau isu ini hanya merupakan bagian dari isu pencalonan. Diantara isu-isu yang dikemukakan dalam Pandangan/pendapat Fraksi, tampak bahwa isu perempuan bukan isu yang terpenting bagi fraksi. Fraksi-fraksi cenderung menyoroti isu yang terkait dengan jumlah dan alokasi kursi, daerah pemilihan, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan electoral threshold. Tidak adanya isu tentang keterwakilan perempuan dalam 'Tanggapan Pemerintah atas Pandangan Fraksi', terlihat dalam pernyataan wakil pemerintah sebagai berikut:

'Banyak yang disampaikan sebagai respon terhadap penjelasan pemerintah yang disampaikan pada tanggal 10 Juli 2007, serta terhadap kedua naskah RUU antara lain menyangkut: Sistem Pemilu; Persyaratan mengikuti pemilu; Alokasi kursi anggota DPR; Daerah Pemilihan untuk anggota DPR-RI, Alokasi kursi anggota DPRD Provinsi; Alokasi kursi anggota DPRD Kabupaten/Kota; Daerah Pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah kabupaten/kota; Daerah Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan; Pengaturan tentang daerah

pemilihan yang hilang, Tata cara pelaksanaan setiap pemilu; Persyaratan peserta pemilu partai politik; Persyaratan peserta pemilu perorangan, Pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota; Penyusunan DCS dan DCT; Akuntabilitas calon kampanye, pemungutan suara, penetapan hasil pemilu, penetapan perolehan kursi, penetapan calon terpilih; penyelesaian sengketa pemilu, pengawasan atas pelaksanaan kampanye dan jumlah pemilih setiap TPS.

Usulan perubahan terhadap UU 12/2003 tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ini berasal dari Presiden (pemerintah). Rancangan Undang-undang tentang Pemilu (RUU Pemilu) disampaikan kepada DPR-RI dengan Surat Pengantar Presiden No R-27/PRES/05/2007 tanggal 25 Mei 2007 perihal Rancangan Undang-undang di bidang politik. Dalam surat tersebut Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri ad interim, Menteri Sekretaris Negara, dan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia sebagai wakil dari pihak pemerintah dalam pembahasan RUU Pemilu.

Pansus RUU Pemilu memulai kegiatannya pada tanggal 10 Juli 2007. Kegiatan pertama yang dilaksanakan ialah mengadakan Rapat Kerja dengan Pemerintah atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta RUU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Rapat Panitia Kerja (Panja) RUU Pemilu dilaksanakan mulai 7 Nopember 2007 sampai dengan 5 Desember 2007. Pembahasan RUU selanjutnya dilakukan oleh Tim Perumus (Timmus) sejak tanggal 11 Januari 2008 sampai dengan 2 Februari 2008. Setelah itu RUU Pemilu secara lebih intensif dibahas dalam Tim Sinkronisasi (Timsin) mulai tanggal 4 sampai dengan 23 Februari 2008.

Tabel 7.8 TAHAPAN PEMBAHASAN RUU PEMILU

PANSUS RUU PEMILU	→ PANJA	→ TIMMUS	→ TIMSIN
10 Juli 2007	7 Nop 2007-5 Des 2007	11 Jan 2008 – 2 Feb 2008	4 – 23 Feb 2008
51 anggota, termasuk 7 perempuan	27 (25) anggota, termasuk 3 perempuan	18 anggota, termasuk 2 perempuan	

Keanggotaan Pansus RUU Pemilu berjumlah 50 (51) orang, terdiri dari 5 orang Pimpinan Pansus dan 45 (46) Anggota Pansus, diantaranya terdapat 7 anggota perempuan.

Tabel 4. 21 PANSUS RUU PEMILU 2007-2008

NO	NAMA – PANSUS	JABATAN	FRAKSI	PANJA	TIMUS	JENIS KELAMIN
1	Drs. Ferry Mursyidan Baldan	Ketua	F.Partai Golkar	Panja	Timus	Laki-laki
2	Dr. Yasona H. Laoly, SH., MS	W.Ketua	F. PDIP	Panja	Timus	
3	Drs. H.B. Tamam Achda, M.Si	W.Ketua	F.PPP	Panja	Timus	
4	Ignatius Mulyono	W. Ketua	F. Partai Demokrat	Panja	Timus	
5	Dr. Ir. Hj. Andi Yuliani Paris, M.Sc.	W.Ketua	F. PAN	Panja 5	Timus	Perempuan
6	Drs. Agun Gunandjar Sudarsa	Anggota	F. Partai Golkar	Panja		
7	Drs. H.A. Mudjib Rochmat		F. Partai Golkar			
8	Mustokoweni Murdi, SH	Anggota	F. Partai Golkar			Perempuan
9	Dr. Mariani Akib Baramuli, MM		F. Partai Golkar	Panja		Perempuan
10	Dra. Chairun Nisa, MA /		F. Partai Golkar			Perempuan
11	Drs. TM. Nurlif =		F. Partai Golkar	Panja		
12	H. Hadisoesilo =	Anggota	F. Parta i Golkar	Panja	Timus	
13	H. Muhammad Sofhian Mile, SH., MH /	Anggota	F. Partai Golkar		Timus	
14	H. Asep Ruchimat Sudjana /		F. Partai Golkar			
15	Rambe kamarul Zaman, M.Sc /		F. Partai Golkar			
16	Drs. H. Ali Maskykur Musa, M.Si	Anggota	F. PKB	Panja 10		
17	Drs. H. Saifullah Ma'shum, M.Si	Anggota	F. PKB	Panja	Timus	Laki-laki
18	Hj. Badriyah Fayumi, Lc	Anggota	F. PKB			Perempuan
19	Prof. Dr. Moh. Mahfud MD	Anggota	F. PKB			Laki-laki
20	Alexander Litaay	Anggota	F. PDIP			
21	Pataniari Sahaan	Anggota	F-PDIP	Panja	Timus	
22	Tjahjo Kumolo, SH / Nur Suhud		F-PDIP	Panja		
23	Dr. Sutradara Gintings		F-PDIP	Panja		
24	Permadi SH / Irmadi Lubis	Anggota	F-PDIP	Panja 15	Timus	
25	Hj. Tumbu Saraswati, SH		F-PDIP			Perempuan
26	Agus Purnomo, S.IP	Anggota	F. PKS	Panja	Timus	
27	Drs. Almuzammil Yusuf		F. PKS	Panja	Timus	
28	Mustafa Kamal, SS		F. PKS			
29	Drs. H. Akhmad Muqowam	Anggota	F.PPP			
30	Dra. Hj. Lena Maryana Mukti	Anggota	F.PPP	Panja	Timus	Perempuan
31	Lukman Hakim Saifudin	Anggota	F.PPP	Panja		
32	Drh. Jhonny Alen					
33	Dr. Syarief Hasan, SE, ME, MBA	Anggota	F. Partai Demokrat			
34	Dr. Benny Kabur Harman, SH	Anggota	F. Partai Demokrat	Panja 20		
35	Ir. Agus Hermanto, MM	Anggota	F. Partai Demokrat	Panja	Timus	
36	H. Totok Daryanto, SE	Anggota	F. PAN			
37	Abdillah Toha, SE	Anggota	F. PAN	Panja		Laki-laki
38	Ir. Tjatur Sapto Edy, MT	Anggota	F. PAN			
40	H. Patrialis Akbar SH	Anggota	F. PAN	Panja	Timus	
41	Prof.Dr.M. Ryaas Rasyid, MA	Anggota	F. Bintang Pelopor Reformasi	Panja	Timus	
42.	Drs. Ali Mochtar Ngabalin, M.Si	Anggota	F. Bintang Pelopor Demokrasi			Laki-laki
43	H. Bachrun R. Siregar	Anggota	F. Partai Bintang Reformasi	Panja 25	Timus	
44	Pastor Saut M. Hasibuan	Anggota	F. Parta i Damai Sejahtera	Panja	Timus	

45	Drs. Simon Patrice Morin		F. Partai Golkar	Panja		
46	Jacobus Mayong Padang					
47	Drs. I. Made Urip					
48	Drs. H. Hasrul Anar					
49	H.A. Effendi Choirie. M.Ag., MH					
50	Marwan Ja'far SH., SE					
51	H. Jazuli Juwaini, MA					

Prinsip yang penting dalam pembahasan RUU Pemilu ini adalah kehendak untuk membuat pengaturan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu sehingga pemilu tidak dimaknai sebagai sebuah 'demokrasi prosedural' Beberapa point penting yang mengemuka dalam pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah tentang daftar pemilih, daerah pemilihan, sistem pemilu, syarat mengikuti pemilu, electoral treshold dan parliamentary treshold, hak pilih, keterwakilan perempuan, pencalonan, penghitungan suara dan penetapan calon terpilih, pemungutan suara ulang, perlengkapan pemungutan suara dan pemungutan suara, kampanye, dana kampanye, sengketa pemilu dan ketentuan pidana.

(lihat Tabel 4.22)

Dalam perdebatan di Pansus maupun Panja, isu tentang sistem pemilu, electoral dan parliamentary treshold, daerah pemilihan dan penetapan calon terpilih merupakan isu-isu yang sangat sensitif karena akan berdampak langsung pada nasib partai politik maupun para anggota DPR itu sendiri. Karenanya isu-isu ini menguras energi yang sangat besar dan memakan waktu yang panjang dan sulit mencapai kesepakatan sehingga memerlukan pembicaraan di forum lobby.

Meski tidak muncul sama sekali dalam Naskah Akademik dan Tanggapan Pemerintah atas Pandangan Fraksi, namun ketentuan tentang 'keterwakilan 30% perempuan' terdapat dalam pasal 9 dan 62 RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang diajukan oleh pemerintah sehingga meski tidak menjadi isu utama, isu ini dapat muncul dalam berbagai diskusi Pansus, diantaranya dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara Komisi II dengan LIPI dan AIPI (Rabu 11 Juni 2007), didalam Pandangan/pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden (pemerintah) atas RUU Pemilu (Kamis 12 Juni 2007), dan dalam RDPU Pansus RUU Pemilu

Tabel 4. 22 POIN PENTING DALAM RUU PEMILU 2007-2008

	POIN PENTING	RUU	PEMBAHASAN
1	Sistem Pemilu	Pasal 5 ayat 1 : Pemilu untuk memilih DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka	Apakah tetap seperti Pemilu 2004 (Proporsional terbuka terbatas) atau dengan ketentuan suara terbanyak langsung menjadi calon terpilih, atau dengan persyaratan sekian persen dari BPP.
2	Electoral Treshold (ET)	Pasal 286 Partai politik peserta pemilu 2004 yang memperoleh 3% atau lebih dari jumlah kursi DPR atau memperoleh paling sedikit 4% jumlah kursi DPRD kab/kota yang tersebar paling sedikit di 50% jumlah provinsi dan di 50% jumlah kab/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu setelah pemilu tahun 2004.	Persyaratan ikut pemilu terkait dengan electoral treshold, apakah tetap 3% atau ditambah secara bertahap sehingga menghasilkan sistem multi partai sederhana secara alamiah Pasal 9 ayat 2 : Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 huruf b yaitu : a. Memperoleh sekurang-kurangnya 5% jumlah kursi DPR b. Memperoleh sekurang-kurangnya 5% jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ jumlah provinsi diseluruh Indonesia c. Memperoleh sekurang-kurangnya 5% jumlah kursi DPRD kab/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ jumlah kab/kota diseluruh Indonesia
	Parliamentary Treshold		Selain penerapan ketentuan ET sebagaimana UU 12/2003 terdapat usulan untuk menerapkan ketentuan Parliamentary Treshold sebagai upaya untuk membangun sistem pemilu yang lebih baik. Jika dengan penerapan ET partai politik peserta pemilu tidak dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila tidak mencapai prosentase tertentu, maka dengan PT partai politik peserta pemilu tetap mempunyai kesempatan untuk mengikuti pemilu berikutnya. Namun jika tidak mencapai prosentase tertentu maka partai politik tersebut tidak dapat menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan.
3	Daerah pemilihan		Terdapat beberapa usulan : a. Untuk anggota DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi b. Untuk DPRD Provinsi adalah bagian-bagian provinsi yang merupakan gabungan kab/kota c. Untuk DPRD kab/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan Terkait dengan alokasi kursi setiap daerah pemilihan : a. 3-12 (usulan pemerintah) b. 3-6/7 c. 3-10
4	Penghitungan suara dan Penetapan calon terpilih		

dengan Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Pusat Pemberdayaan Perempuan dalam Politik dan Liga Perempuan Pemilih Indonesia (Rabu 18 Juli 2007).

Dalam RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD disebutkan:

Pasal 9 ayat (1) huruf d tentang Persyaratan Partai Peserta Pemilu menyebutkan: "Memperhatikan keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus)

Pasal 62 menyebutkan: "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 harus memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus)".

Meski terdapat perubahan redaksional, kemunculan pasal ini bukan merupakan sesuatu yang baru karena pasal serupa sudah muncul dalam UU 12/2003 pasal 65:

"Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Prov dan DPRD Kab/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%".

Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang dilakukan Komisi II DPR-RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Agraria) dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPPI) pada hari Rabu 11 Juli 2007 di Ruang Rapat Komisi II DPR-RI (KK III/Gd Nusantara), Yanuarti (LIPI) menyampaikan sebagai berikut:

'Meski UU 12/2003 telah mengakomodasi upaya peningkatan keterwakilan perempuan di legeslatif melalui pencalonan minimal 30% bagi perempuan, namun didalam struktur keanggotaan DPR hasil pemilu 2004 hanya terdapat sekitar 11 persen anggota legeslatif perempuan. Kondisi ini masih memprihatinkan... Penyempurnaan atas UU Pemilu hendaknya semakin meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen agar kualitas keterwakilan, kualitas kebijakan yang dihasilkan dan juga kualitas demokrasi pada umumnya lebih meningkat... perlu penegasan sanksi bagi partai politik peserta pemilu yang tidak mematuhi persyaratan pencalonan minimal 30% perempuan. Penegasan sanksi tersebut perlu diatur dalam penyempurnaan UU Pemilu sehingga tidak bersifat anjuran belaka'.

Pendapat Yanuarti (LIPI) ini kemudian mendapat tanggapan dari anggota DPR Muhammad Sofhian Mile (F-PG) dan Mustokoweni Murdi (F-PG) yang intinya menanyakan kembali bentuk sanksi terhadap pelanggaran ketentuan kuota perempuan. Yanuarti tidak menjawab secara tegas pertanyaan tersebut. Menurut Yanuarti, memang agak susah mencantolkan didalam regulasi baru dimana sanksi itu akan diterapkan. Ia mengusulkan untuk membenahi UU Partai Politik sehingga terdapat 30% kepengurusan partai politik, dan dari sini 30% affirmative action bisa dipenuhi. Dalam diskusi tersebut Permadi (F-PDIP) mengemukakan bahwa sekalipun dicalonkan mencapai 30% realitanya perempuan sendiri mengalami kesulitan. Selain itu masyarakat sendiri masih menghendaki laki-laki sehingga calon perempuan sulit terpilih. Pernyataan Permadi ini menunjukkan bahwa ia berargumen sebagaimana kaum Liberal bahwa inti masalah rendahnya keterwakilan perempuan terletak pada kemampuan perempuan itu sendiri (yang masih rendah), bukan terletak pada pelembagaan - struktur politik yang secara tidak langsung meminggirkan perempuan.

Isu keterwakilan perempuan dibicarakan secara khusus dalam RDPU Pansus RUU Pemilu dengan Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Pusat Pemberdayaan Perempuan dalam Politik dan Liga Perempuan Pemilih Indonesia (Rabu 18 Juli 2007). Acara RDPU adalah Pandangan tentang urgensi pengaturan keterwakilan perempuan dalam UU Pemilu dan strategi pencapaian sistem pemilu yang sensitif gender.

Dalam pertemuan tersebut, Titi Sumbung dari Pusat Pemberdayaan Perempuan menyampaikan bahwa sesuai dengan kesepakatan Beijing Platform for Action dan Millineum Development Goals maka telah menjadi kewajiban pemerintah, masyarakat sipil, organisasi PBB dan lembaga donor untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan yang diukur dengan proporsi perempuan yang duduk di parlemen. Jumlah perempuan di DPR dan DPRD hanya berkisar 11% (DPR) dan 5% (DPRD), bahkan di banyak Kabupaten/Kota anggota DPRDnya 100% laki-laki. Kebijakan publik selalu terkait dengan kepentingan warga masyarakat perempuan dan laki-laki. Tidak banyaknya perempuan di lembaga pembuat keputusan tersebut berdampak pada ketertinggalan perempuan di segala

bidang. Sedikitnya perempuan dalam lembaga pembuat keputusan merupakan sebuah 'defisit demokrasi' karena perempuan yang jumlahnya lebih dari 50% masyarakat tidak ikut dalam menentukan prioritas kepentingan dan pengalokasian anggaran. Penelitian membuktikan bahwa keseimbangan jumlah perempuan dan laki-laki dalam kekuasaan akan membawa perubahan dalam wacana politik dan mempengaruhi kebijakan publik. Keberadaan perempuan akan memberi peluang munculnya perspektif perempuan dalam penentuan prioritas, perumusan kebijakan, perencanaan program dan pengalokasian sumber-sumber yang diperlukan (*women making different*).

Untuk mewujudkan itu semua diperlukan tindakan khusus sementara (*affirmative actions*) sekurang-kurangnya 30% dalam lembaga-lembaga penentu kebijakan (eksekutif, legislatif, yudikatif). Ada kesepakatan internasional dalam *expert meeting PBB* yang mengatakan bahwa di lembaga-lembaga yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak, tidak boleh didominasi oleh salah satu jenis kelamin melebihi 70%. Bagi perempuan, untuk mencapai keterwakilan 30% adalah sesuatu yang amat sulit karena kondisi perempuan secara riil saat ini sangat tertinggal akibat perilaku diskriminatif yang terjadi berabad-abad. Tindakan khusus sementara adalah sebuah kompensasi dan pengakuan akan adanya perilaku yang diskriminatif tersebut. Keterwakilan 30% tersebut diperlukan demi alasan: (1) keadilan, karena jumlah populasi perempuan lebih dari 50% rakyat yang akan diwakili; (2) kepentingan, kepentingan perempuan dan laki-laki sering berbeda dan tidak selalu harus sama; (3) simbolik, dengan adanya perempuan yang jadi pemimpin maka perempuan lain juga akan tertarik untuk mengikuti.

Partai politik cenderung mengatakan bahwa sulit mengusulkan 30% caleg perempuan karena sulit mencari perempuan yang mau berpolitik. "Perempuan itu sendiri yang tidak mau". Hal ini perlu diatasi dengan cara partai politik melakukan kaderisasi dan rekrutment perempuan yang lebih banyak serta menempatkannya dalam kepengurusan partai politik sekurang-kurangnya 30% seperti yang tertuang dalam UU Partai Politik.

Titi Sumbang juga mengusulkan beberapa sanksi yang dapat diberikan kepada partai politik. Jika daftar calon yang diajukan partai politik tidak memuat sekurang-kurangnya 30% maka partai tersebut tidak diijinkan

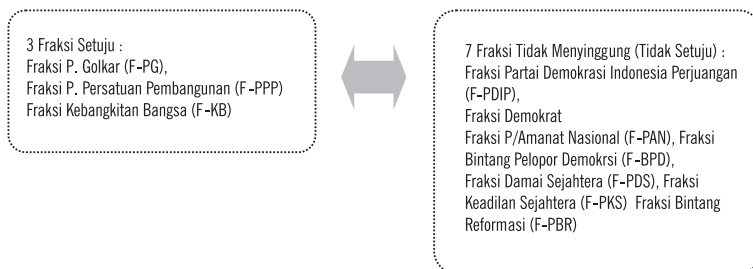
mengikuti pemilu di daerah pemilihan tersebut. Bisa juga dipikirkan pemberian insentif kepada partai politik dengan cara memberikan insenteif kepada caleg terpilih perempuan sebesar dua kali lipat caleg terpilih laki-laki.

Selanjutnya usulan juga diberikan oleh Ani Sucipto dan Dani dari Koalisi Perempuan Indonesia. Mengawalai usulannya Ani menyatakan bahwa kehadiran para perempuan ke Pansus DPR bukan dimaksudkan untuk minta jatah kursi atau minta belas kasihan tetapi untuk mengupayakan peningkatan keterwakilan perempuan demi terwujudnya demokrasi yang lebih substantif dan lebih transformatif. Jadi peningkatan keterwakilan tersebut adalah tuntutan depening democarcy. Selanjutnya disampaikan oleh Dani bahwa keberadaan pasal 65 ayat 1 UU 12/2003 yang mengatur tentang keterwakilan perempuan secara kualitatif telah berhasil membentuk kesadaran perempuan untuk berani memasuki dunia politik. Keberadaan pasal ini juga telah berhasil mendorong partai politik untuk mulai mengusulkan perempuan sebagai caleg. Dalam pemilu DPR 2004 terdapat 14 partai yang mencalonkan lebih dari 30% perempuan, bahkan PKS mencalonkan 43% perempuan. Meski demikian, evaluasi terhadap hasil pemilu menunjukkan bahwa keberadaan pasal 65 tersebut belum efektif dalam melakukan affirmative action karena pasal tersebut tidak dilengkapi dengan sanksi dan partai tidak melakukan tindakan affirmative di internalnya. Padahal tindakan affirmative partai dalam penempatan caleg berpengaruh terhadap terpilihnya perempuan. Data hasil pemilu 2004 menunjukkan bahwa PDIP menempatkan 17 caleg perempuan pada nomer jadi, terpilih 12 orang. Berdasar data tersebut KPI mengusulkan:

- Pertama, memperbaiki rumusan pasal 65 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menyebutkan "Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan daftar calon tetap untuk anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang memuat paling sedikit 30 persen perempuan". Koalisi menginginkan kata "dapat" diubah menjadi "wajib". Hal ini akan memastikan bahwa ada 30 persen perempuan dicalonkan sebagai anggota legislatif.
- Kedua, menginginkan adanya sanksi bagi parpol yang tidak memasukkan 30 persen calon perempuan. Sanksi yang diusulkan adalah jika parpol tidak memenuhi ketentuan 30 persen calon perempuan di sebuah daerah

- pemilihan tertentu maka Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menolak daftar calon yang diajukan oleh partai politik yang bersangkutan.
- Ketiga, menginginkan sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka karena berdasarkan pengalaman Pemilu 2004 sistem ini dianggap lebih menjamin keterwakilan perempuan di DPR/DPRD. Sistem tertutup dikhawatirkan akan meminggirkan perempuan, sementara sistem daftar terbuka murni berdasarkan hasil penelitian Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP Universitas Indonesia tidak menguntungkan perempuan karena tidak ada perempuan yang mendapat jatah kursi sesuai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)
 - Keempat, Koalisi mengusulkan untuk tetap menggunakan sistem seperti pemilu 2004, tetapi menurunkan persentase angka BPP, yaitu bila memenuhi angka 5 persen BPP dapat terpilih sebagai anggota dewan. BPP adalah angka yang menunjukkan harga satu kursi di satu daerah, dihitung dengan menghitung semua suara sah yang diperoleh semua parpol peserta pemilu dengan jumlah kursi DPR/DPRD provinsi/DPRD kabupaten/kota bersangkutan.

Ilustrasi 8. 12 Discourse Sanksi Pelanggaran Kuota 30% -RUU Pemilu DPR 2007



Isu tentang keterwakilan (kuota) perempuan ini kemudian muncul kembali dalam Raker I dengan pemerintah tanggal 12 Juli 2007 dengan agenda pembahasan mengenai Pandangan/pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden (pemerintah) atas RUU Pemilu. Tiga fraksi yaitu Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) menjadikan isu mengenai keter-

wakilan 30% untuk perempuan sebagai salah satu isu yang dibahas dalam Pandangan/pendapat Fraksi. Sedangkan tujuh fraksi lainnya yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Demokrat, Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD), Fraksi Damai Sejahtera (F-PDS), Fraksi Keadilan Sejahtera (F-PKS) dan Fraksi Bintang Reformasi (F-PBR) tidak menyinggung sama sekali mengenai isu keterwakilan (kuota) perempuan. Sikap ketujuh fraksi yang tidak menyinggung sama sekali tentang masalah usulan sanksi bag pelanggaran kuota perempuan tersebut dapat dimaknai sebagai sebuah ketidaksetujuan terhadap penerapan sanksi. Kuota tanpa sanksi menjadikan aturan tersebut sekedar himbauan (uncopulsory kuota).

Dalam Pandangan/Pendapat Fraksi, F-PG menyatakan bahwa:

"Ruang partisipasi politik perempuan sebagai program menumbuhkan partisipasi perempuan yang berjalan secara sistematis dan direncanakan (by design). Untuk itu dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD, Fraksi Partai Golkar melihat bahwa hal tersebut terkait dengan upaya secara sungguh-sungguh menetapkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legeslatif. Artinya pengaturan ini semata-mata untuk membuka ruang seluas-luasnya partisipasi politik perempuan dan merupakan affirmative action saja untuk kurun waktu tertentu dalam proses perpolitikan perempuan yang lebih besar. Hal ini juga senada dengan peraturan dalam Undang-undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 46. Dengan demikian setiap partai politik peserta pemilu wajib memperhatikan dalam mengajukan calon Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam setiap daerah pemilihan dengan "mengupayakan dengan sungguh-sungguh" keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%"

F-PPP juga menjadikan isu mengenai keterwakilan (kuota) 30% untuk perempuan sebagai salah satu catatan yang menyangkut materi RUU Pemilu, sebagaimana terlihat dalam pernyataan juru bicara fraksi tersebut:

'Untuk keterwakilan perempuan di parlemen, Fraksi PPP memahami pemikiran dan aspirasi yang mengharapkan komitmen partai politik untuk secara serius memasukkan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon anggota legeslatifnya'

Keterwakilan perempuan dalam pencalonan pemilu legeslatif menjadi salah satu point penting dalam sikap dan pandangan Fraksi Kebangkitan Bangsa terhadap materi dan substansi RUU Pemilu, terlihat dalam point kesebelas yang dikemukakan fraksi ini.

'Sebagai konsekuensi dari demokrasi representatif, keterwakilan perempuan yang populasinya lebih dari setengah jumlah penduduk Indonesia harus terakomodir secara proporsional dalam lembaga perwakilan. Oleh karena itu sistem pemilu perlu dibuat untuk menjamin keterwakilan perempuan minimal 30%'

2) Daftar Isian Masalah (DIM)

Sebagai tindak lanjut dari penyampaian pandangannya terhadap isu keterwakilan (kuota) perempuan tersebut maka F-PG, F-PPP dan F-KB kemudian menuangkan gagasan tersebut dalam Pengantar Daftar Inventaris Masalah (DIM) Fraksi. Pengantar DIM ini disampaikan dalam Rapat Kerja III yang dilaksanakan pada tanggal 11 September 2007 dengan agenda Pengantar Daftar Inventaris Masalah (DIM) Fraksi. F-PG mengajukan gagasannya mengenai keterwakilan perempuan dalam pengajuan calon legeslatif seperti yang tertuang dalam point ke delapan sebagai berikut:

"Berkaitan dengan keterwakilan perempuan, F-PG memandang daftar bakal calon yang diusulkan oleh partai politik harus memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada akumulasi daftar calon di tiap provinsi. Daftar calon tersebut disusun dengan cara selang-seling, zipper system. Sikap F-PG terhadap hal ini merupakan suatu affirmative action untuk mewujudkan suatu sistem bernegara dan sistem politik yang berkeadilan dalam perspektif gender. Sebagai affirmative action, maka perlu disusun sebuah strategi dalam tahapan pencapaiannya. Pengaturan tentang ini bukanlah sebagai upaya diskriminatif, tetapi semata-mata sebagai perlakuan khusus dalam waktu tertentu agar peran politik wanita meningkat dan pada akhirnya dapat melahirkan kebijakan-kebijakan politik yang lebih memperhatikan kepentingan perempuan saat ini yang pada akhirnya akan memperbaiki kehidupan berbangsa dan bernegara dimasa depan. Berkaitan dengan daftar calon, dst...."

F-PPP menempatkan isu keterwakilan perempuan sebagai poin ketujuh dalam pandangan Fraksi yang disampaikan sebagai pengantar dalam pembahasan pasal per pasal dan ayat per ayat dalam DIM, sebagai berikut:

"Dalam pengajuan calon anggota legeslatif, partai politik harus memperhatikan 30% keterwakilan perempuan. Memang kalau kita melihat data-data dari PPP orientasi struktur pada partai nampaknya belum bisa terpenuhi, tetapi kalau outputnya adalah orientasi keterwakilan di parlemen, PPP tentu akan memperjuangkan sedemikian rupa, terutama pada 30% prosentase keterwakilan perempuan"

F-PKB menempatkan isu keterwakilan perempuan dalam poin ketiga daftar usulannya sebagai berikut: "Untuk menjamin keterwakilan perempuan baik ditingkat kepengurusan partai politik maupun sebagai calon legeslatif maka F-KB mengusulkan agar keduanya itu wajib mengakomodasi minimal 3% (tiga persen) perempuan.

Pewacanaan mengenai isu keterwakilan (kuota) perempuan semakin menguat ketika pada Raker IV Panja Pemilu (19 September 2007), Ketua Pansus RUU Pemilu menyatakan bahwa isu tentang keterwakilan perempuan menjadi salah satu dari 14 isu yang mengemuka yang harus dibahas. Ke empat belas isu tersebut adalah: (1). Judul, (2) Konsideran, (3) definisi dan ketentuan umum, (4) sistem pemilu, (5) syarat partai ikut pemilu, (6) jumlah dan alokasi kursi serta daerah pemilihan, (7) electoral treshold, (8) keterwakilan

Tabel 4. 23 DIM No. 367 tentang Pencalonan dalam RUU Pemilu DPR 2007

FRAKSI	USULAN DIM	KETERANGAN
F-PG	Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 55 harus memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada akumulasi daftar calon di setiap provinsi'	
	'Daftar calon sebagaimana dimaksud dalam ayai (1) disusun dengan selang-seling 2-1'	Tambahan Ayat Baru
F-PAN	'Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 harus mengupayakan dengan sungguh-sungguh paling sedikit 35% (tiga puluh lima perseratus).	
F-PKB	Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 dengan memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus).	

Pembahasan tentang keterwakilan perempuan dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT) masuk dalam DIM No. 367. Pasal 62 RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD usulan pemerintah menyebutkan: "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 harus memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus). F-PG yang diwakili oleh Dr. Mariani Akib Baramuli mengusulkan adanya penambahan substansi pada akhir kalimat pasal 62 dengan 'pada akumulasi daftar calon disetiap Provinsi' sehingga rumusnya menjadi 'Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 55 harus memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada akumulasi daftar calon di setiap provinsi'. Kata 'memperhatikan' dihilangkan, langsung digantikan dengan 'harus memuat' paling sedikit 30%. Kata 'memperhatikan' dapat diartikan memohon pengertian bersama. F-PG menghendaki agar daftar calon memang sudah memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Selain itu F-PG mengusulkan penambahan ayat baru dengan redaksi 'Daftar calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun dengan selang-seling 2-1'.

F-PAN pada intinya menghendaki agar angka keterwakilan perempuan adalah 35%, seperti disampaikan Totok Daryanto dan Andi Yuliani Paris. Rumusan yang diusulkan adalah 'Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 harus mengupayakan dengan sungguh-sungguh paling sedikit 35% (tiga puluh lima perseratus).

Sebaliknya F-KB justru mengusulkan penggantian kata 'harus' dengan kata 'dengan' sehingga rumusnya menjadi 'Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 dengan memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus). Usulan untuk mengganti kata 'harus' dengan 'dengan' ini menunjukkan sikap partai yang keberatan/khawatir dengan adanya kata 'harus' karena kata ini mengindikasikan perlunya sanksi bagi yang tidak dapat memenuhi.

Dalam diskusi di Raker Pansus, terjadi perdebatan tentang konsekuensi keberadaan kata 'harus'. F-PDIP (Nur Suhud) menyatakan tidak setuju digunakannya kata 'harus'. Dengan bahasa yang berputar, F-PKS (Mustafa Kamal) juga mengindikasikan kurang setuju digunakannya kata 'harus', menurutnya

dalam perundang-undangan "tidak perlu dibuat patok yang terlalu kaku". Bahrun Siregar (F-PBR) memperingatkan akan konsekuensi jika terjadi pelanggaran.

"... kata-kata harus ini cukup mengikat, kalau memang kata-kata harus ini tetap dicantumkan dibelakang harus ada satu pasal yang mengatur konsekuensi apabila tidak dipenuhi". Jika ada sanksi berat seperti tidak boleh ikut pemilu, maka itu akan menjadi pertimbangan bagi PBR karena susah sekali mencari 30%.

F-PPP juga menanyakan kepada pemerintah pengertian atau makna 'harus memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30%'. Melihat reaksi beberapa anggota Pansus yang mempermasalahkan kata 'harus', wakil pemerintah mulai menunjukkan kebimbangan. Jawaban pemerintah menunjukkan keraguan pelaksanaan ketentuan tersebut serta alasan pencantuman pasal tersebut.

"... saya juga tergelitik dengan kata-kata harus. Kalau harus mesti ada konsekuensi jika tidak tercapai. Pada waktu Pansus membicarakan tentang kepemimpinan partai politik, memang ada keraguan dari partai politik... karena banyak perempuan yang tidak mau masuk dalam kepemimpinan partai politik. Nah kok sekarang dalam keterwakilan ini diangkat, nanti kursi dan sebagainya harus 30%?"

Menurut pemerintah, sebagai konsekuensi kata 'harus' maka KPU yang cenderung memakai kaca mata kuda, dapat mengembalikan (menolak) daftar calon yang diajukan oleh partai politik, jika ketentuan tersebut tidak terpenuhi. Keberadaan pasal tersebut sebagai konsekuensi Indonesia yang telah meratifikasi konvensi CEDAW dan merupakan titipan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan, meski demikian keputusan perumusan kata-kata tersebut "terserah" kepada partai-partai politik (para anggota pansus).

Kebimbangan pemerintah ini segera mendapat reaksi keras dari anggota Pansus yang perempuan, Lena Maryana Mukti (F-PPP) dan Andi Yuliani Paris (F-PAN) yang meminta agar pemerintah tidak mundur ke belakang. Perempuan telah berusaha payah sejak pemilu 2004 untuk memasukkan kuota perempuan. Keberadaan kata 'harus' sudah tepat.

Perdebatan panjang tersebut akhirnya mentah. Tidak dapat dibuat kese-

pakatan yang tegas, dan forum memutuskan untuk mengendapkan permasalahan tersebut dan membawanya ke forum Panja.

Sebagaimana kita ketahui bersama, pada akhirnya kata 'harus' (memuat paling sedikit 30%) ini hilang dari perumusan undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa rumusan perundang-undangan cenderung disesuaikan dengan kepentingan partai-partai politik yang didominasi oleh laki-laki. Meski pemerintah dan F-PG pada awalnya mengusulkan penggunaan kata 'harus', namun mereka juga tampak tidak berkepentingan untuk mempertahankan secara all out. Kata 'harus' cenderung lebih identik dengan kepentingan perempuan, bukan kepentingan partai. Terbukti, ketika posisi Lena Maryana Mukti (F-PPP) dan Andi Yuliani Paris (F-PAN) semakin terpojok karena sebagian besar anggota fraksi-fraksi yang lain tidak menyetujui adanya kata 'harus' maka partai-partai merkapun tidak bersedia lagi untuk mengawal kepentingan perempuan ini. Dalam diskusi juga tampak bahwa meski Lena Maryana Mukti (F-PPP) mempertahankan kata 'harus' tetapi anggota F-PPP lainnya mempertanyakan (tidak menyetujui) keberadaan kata 'harus'. Ini juga menunjukkan bahwa kepentingan perempuan tidak identik dengan kepentingan partai/fraksinya.

Tabel 4. 24 SIKAP FRAKSI /ANGGOTA DALAM KATA 'HARUS'

SETUJU	TIDAK SETUJU	INDIKASI TIDAK SETUJU
F-PG	F-PDIP	Pernyataan Nur Suhud
F-PAN	F-PKS	Pernyataan Mustafa
Pemerintah (Kementerian Pemberdayaan Perempuan)	F-PBR	Pernyataan Bahrun
	F-PKB	Diganti 'dengan'
	F-PPP	Mempertanyakan

C. Masalah Sanksi

Dari perdebatan yang mengemuka tampak bahwa para anggota Pansus kesulitan dalam merumuskan sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi

ketentuan draft RUU pasal 9 (30% kepengurusan parpol perempuan) dan pasal 62 (30% daftar calon perempuan). Dalam pembahasan DIM No. 367 tentang keterwakilan perempuan dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT) yang mulai dirapatkan pada tanggal 2 Oktober 2007 tampak adanya kebingungan diantara para anggota Pansus akan perlu tidaknya sanksi bagi yang tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut

Usulan akan perlunya sanksi datang dari Lena Maryana Mukti (F-PPP) dan Andi Yuliani Paris (F-PAN). Mereka yakin akan perlunya konsekuensi hukum jika ketentuan kuota tidak terpenuhi. Pada awalnya Lena mengusulkan agar partai yang dapat mencapai 30% diberikan reward, seperti penambahan jumlah dana khusus untuk pemberdayaan perempuan. Andi Yuliani Paris mengusulkan agar pemerintah memberikan reward dana 3 kali lipat bagi kursi yang diduduki perempuan. Jika sekarang pemerintah memberikan dana 21 juta per kursi, maka dana bagi kursi perempuan dilipat-tigakan. Usulan ini kurang mendapat respon positif dari anggota yang lain. Hanya Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) yang juga menyampaikan akan perlunya reward, bukan punishment. "Kalau punishment, itu tidak menarik", namun ia tidak merumuskan bentuk reward tersebut.

Para anggota Pansus, baik laki-laki maupun perempuan tidak menghendaki adanya punishment karena pemberian punishment akan merugikan partai politik., sebagaimana tercermin dari diskusi berikut.

"Tadi belum mendapatkan secara detail bagaimana sanksinya untuk dicantumkan dalam rancangan undang-undang ini asalkan sanksinya itu jangan kontradiktif begitu, satu pihak kita memperjuangkan wanita tapi disatu pihak kita merugikan partai kita sendiri.... Apakah sanksi administrative itu khusus untuk undang-undang ini atau nanti kenanya kepada partai kalau tidak mencantumkan itu tidak bisa ikut memilih itukan merugikan kita".

Lena Maryana (F-PPP) menyampaikan "... kalau tidak terpenuhi maka harus ada sanksi, apakah ia tidak boleh ikut di dapil yang bersangkutan, atau dikembalikan hingga mencapai 30%... solusinya seperti apa yang kita belum ketemu, karena saya sebagai petinggi partai politik juga sebagai aktivis partai politik tidak mau partai saya tidak bisa ikut... Kita tidak mau bahwa peraturan

perundang-undangan yang kita buat, menjerat kita sendiri, artinya partai kita tidak bisa ikut pemilu". " Menurut Andi Yuliani Paris (F-PAN), karena anggota Pansus nya laki-laki maka akan sulit sekali menuliskan sanksi. Apalagi jika masalah ini masuk ke Panja yang jumlah keanggotaannya lebih terbatas, maka akan lebih sulit karena sulit sekali bagi perempuan masuk ke Panja.

Pembicaraan tentang sanksi selalu tidak mengkrystal, dipending dan tidak ada kesepakatan. Anggota Pansus yang perempuan, berada pada posisi dilematis. Jika ngotot meminta sanksi maka akan disalahkan dan tidak disukai oleh fraksi mereka masing-masing. Atas usulan pemerintah, gagasan sanksi akhirnya merujuk pada mekanisme yang pernah dipraktekkan dalam pemilu 2004 yaitu dengan mekanisme dikembalikan untuk diperbaiki dan jika akhirnya tetap tidak terpenuhi maka KPU akan mengumumkannya di media massa (sanksi sosial).

- Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar calon tersebut.

Anggota Pansus menanggapi usulan tentang kuota perempuan secara beragam, namun secara garis besar dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Sebagian besar perempuan anggota Pansus mendukung mengusulkan kewajiban partai politik untuk mencalonkan sekurang-kurangnya 30% perempuan dan partai mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam kepengurusan harian partai politik.
- Terpilih atau tidaknya caleg tergantung pada kualitas masing-masing caleg itu sendiri
- Sebagian besar anggota pansus laki-laki berargumen bahwa dalam masalah keterwakilan, yang terpenting bukan keterwakilan fisik tetapi keterwakilan ide/kepentingan, sehingga yang terpenting agar problem dan kepentingan kaum perempuan diperjuangkan baik oleh wakil laki-laki maupun oleh wakil perempuan, "... kami tidak melihat perlunya keterwakilan fisik perempuan dalam pansus ini" Argumen dan pernyataan ini menunjukkan bahwa anggota DPR laki-laki berkepentingan untuk mempertahankan

posisinya di DPR sehingga keterwakilan fisik perempuan adalah sesuatu yang tidak perlu. Pernyataan ini menunjukkan cara berfikir Patrialis Akbar yang didominasi pemikiran Liberal bahwa dalam hal perwakilan yang penting adalah perwakilan gagasan bukan perwakilan fisik (*descriptive representation*). Juga terlihat meski berasal dari satu Fraksi (F-PAN), dalam hal kata "harus" sikap Patrialis berbeda dengan sikap Andi Yuliani Paris. Ini juga menunjukkan bahwa latar belakang yang berbeda, pengalaman yang berbeda sebagai anggota partai yang berjenis kelamin laki-laki dan anggota partai yang berjenis kelamin perempuan dapat memaknai kuota secara berbeda.

- Sebagian besar anggota pansus laki-laki meragukan kesiapan perempuan untuk berkecimpung dalam partai politik, terutama ditingkat daerah, dan mempertanyakan kekompakan antar sesama perempuan dan mempertanyakan apakah perempuan lebih suka diwakili oleh perempuan atau laki-laki. Survey yang dilakukan terhadap kaum perempuan ternyata mayoritas mengatakan lebih senang dipimpin oleh kaum laki-laki. Ini juga menunjukkan pemikiran Liberal bahwa perempuan mempunyai prioritas yang berbeda dengan laki-laki sehingga minat perempuan dibidang politik rendah. Menurut Liberal inti permasalahan terletak pada kesiapan perempuan itu sendiri, bukan pada pelembagaan politik.

Dalam diskusi tersebut juga terdapat beberapa usulan yang menarik, namun tidak ditanggapi oleh forum, diantaranya Ferry Mursidan Baldan (F-PG) mengusulkan perlunya tahapan dalam *affirmative action* untuk mencapai 30% keterwakilan perempuan. Meski Ferry tidak menggunakan kata-kata *reserved seat* tapi gagasan ini sebenarnya membuka peluang pola *reserved seat* kuota bagi perempuan di lembaga legislatif.

"Kita gagas dulu bagaimana mencapai affirmative itu untuk keterwakilan 30% dalam tiga atau dua tahap pemilu tapi langsung pada lembaga legislatifnya itu diatur dalam undang-undang 15%nya yang pertama kemudian 25% baru 30% atau 15% atau kemudian langsung 30% sehingga semua partai tidak dibebankan untuk mencapai tapi justru membuat strategi bagaimana meraih angka itu, mencapai dan merebut posisi itu di lembaga legislatif."

Pada awal Februari 2008 para aktivis perempuan dan Menteri Pemberdayaan Perempuan Meutia Hatta kembali melakukan lobi terhadap Pansus RUU Pemilu. Lobi yang berlangsung di Hotel Santika dihadiri oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan, Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu Yasonna Laoly di Jakarta, Mendagri Mardiyanto, Mensesneg Hatta Radjasa, dan Menkum dan HAM Andi Mattalatta. Lobi menuntut pengaturan mengenai komposisi 3-1 (setiap tiga calon terdapat sedikitnya satu calon perempuan). Ketentuan ini merupakan tindak lanjut atas ketentuan mengenai keterwakilan 30% perempuan dalam daftar calon yang sudah disepakati sebelumnya. Pada hari Rabu 13 Februari 2008 Tim sinkronisasi (Timsin) RUU Pemilu menyepakati usulan tersebut sehingga terdapat penambahan ayat baru yang mengatur bahwa dalam daftar calon, setiap tiga orang sekurang-kurangnya terdapat satu orang calon perempuan.

Pada hari Kamis 22 Februari 2008, Pansus RUU Pemilu yang dipimpin oleh Drs. Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) dan dihadiri pula oleh Mensesneg Hatta Rajasa, Mendagri Mardiyanto, Menteri Hukum dan HAM Andi Mattalatta serta Menteri Negara Peranan Wanita Mutia Hatta secara prinsip menyetujui beberapa pasal yang terkait dengan keterwakilan perempuan yaitu:

Pasal 8

- (1) Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:
- a. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
 - b. Memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;
 - c. Memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
 - d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
 - e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
 - f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf

- b dan huruf c; dan
g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Pasal 53

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 55 (ZIPPER SYSTEM)

- (1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut.
- (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Pasal 57

- (1) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (2) KPU provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

D. Framing: Mengemas Argumen dalam Discourse Kuota

Discourse tentang kuota gender di DPR-RI menunjukkan bahwa tuntutan kuota gender cenderung dikemas dalam beberapa terminology yaitu terminology social ekonomi, terminology hukum dan terminologi biologis sekaligus. Meski demikian terminologi sosial ekonomi dan terminology hukum lebih sering digunakan.

Dalam terminologi sosial ekonomi, menjadi perempuan berarti 'berpeluang kecil untuk terpilih', 'lebih lemah dalam hal keuangan, jaringan dan pengaruh', 'mempunyai keterbatasan akses', 'harus membagi waktu antara karir dan rumah tangga' (tidak seperti laki-laki yang pada umumnya tidak harus mengurus rumah tangga), 'keterbatasan kualifikasi profesional', lebih jarang diliput media', 'kurang berpengalaman dalam politik'. Pada intinya perempuan mempunyai keterbatasan (tersingkir) secara budaya, ekonomi dan politik.

Para pengusul kuota berargumen bahwa gender harus menjadi kategori politik karena fakta social jelas menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan selalu rendah. Argumen ini menunjukkan bahwa baik pengusul maupun penentang kuota gender sama-sama mengemas argument dalam terminology social ekonomi bukan dalam terminology biologis. Meski demikian para pengusul kuota berpendapat bahwa hambatan budaya, social dan ekonomi tersebut perlu diatasi dengan pemberian kuota gender, sebaliknya para penentang kuota beranggapan bahwa para perempuan itu sendirilah yang harus mengatasi hambatan tersebut karena fakta social menunjukkan bahwa banyak perempuan yang tidak bersedia dicalonkan, malas berkecimpung dalam politik dan mudah menyerah dalam bersaing, seperti tercermin dalam kata-kata berikut 'Set up competent women who are willing to engage in political work. I can guarantee that they will be elected. Experience shows that they will'

Terminologi hukum kerap kali digunakan pengusung kuota untuk menekan agar DPR bersedia memasukkan ketentuan kuota dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu. Sebagai Negara anggota yang telah meratifikasi konvensi-konvensi internasional yang dibuat PBB (CEDAW 1979; Beijing Platform for Action 1995) Indonesia berkewajiban untuk mengambil langkah kongkrit dengan mencantumkan kuota dalam perundang-undangan terkait yang berlaku di Indonesia. Pada tahun 2000 DPR telah melakukan amandemen kedua terhadap UUD 1945 sehingga Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua berbunyi: "Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan." Pasal ini meru-

pakan landasan perlakuan khusus bagi perempuan dalam berpolitik (*affirmative action*). Perlakuan khusus dalam bentuk diskriminatif positif ini dipandang dapat diterima sepanjang dimaksudkan untuk tujuan mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dimaksud pasal tersebut. Selain itu pada tahun 2002 para aktifis perempuan juga berhasil mendesakkan kebijakan afirmasi bagi perempuan dalam politik dengan munculnya Tap MPR VI/MPR/2002, halaman 70 butir 4, yang merekomendasikan kepada Presiden dan DPR untuk membuat kebijakan untuk meningkatkan keterwakilan di lembaga-lembaga keputusan dengan jumlah minimal 30%. Namun meski berbagai landasan hukum telah diajukan, para penentang kuota berusaha melokalisir ketentuan kuota hanya pada pencalonan saja, bukan pada calon terpilih. Diskusi tentang sanksi juga berakhir dengan kebingungan dan kekalahan para pendukung kuota sehingga menjadi ketentuan kuota yang tidak wajib (*uncompulsory* kuota),

Terminologi biologis adalah terminologi yang paling jarang digunakan baik oleh anggota DPR maupun aktivis perempuan. Mereka yang menggunakan terminologi biologis untuk mengemas argument meyakini bahwa 'karakteristik fisik kini telah relevan digunakan dalam perdebatan tentang keterwakilan politik'. Discorse sejenis yang terjadi di Perancis membuktikan bahwa framing ini sangat efektif untuk menuntut *parite law*.

Mayoritas anggota DPR-RI menolak gender sebagai kategori politik. Dimata mereka gender sebagai suatu kategori politik adalah sesuatu yang tidak sah.' "defining different categories of citizens (...) is a manipulation of democracy which lays the ground for other exclusions or segregations Hal ini terlihat dari penolakan hampir semua anggota DPR ketika muncul tuntutan reserved seat yang diajukan Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) tahun 2000 karena dianggap bertentangan dengan prinsip demokrasi. Begitu besarnya penolakan tersebut hingga membuat para aktivis perempuanpun tidak pernah lagi berusaha mengangkat isu reserved seats dalam perdebatan kuota. Usulan Chusnul Mar'iyah kepada Tim Tujuh tahun 1999 bahwa perempuan harus "hadir" di parlemen juga tidak memperoleh tanggapan.

Pada awal perdebatan, tuntutan akan kuota gender juga dianggap sebagai 'illegitimate state interventionism'. Hal ini tampak dari anggapan pemerintah

bahwa ketentuan kuota akan mencampuri urusan internal partai dalam hal pencalonan. Kuota terhadap perempuan juga dikhawatirkan akan mendorong munculnya tuntutan serupa dari kelompok-kelompok lain. Sayang tidak ada argumen balik dari kelompok pengusung bahwa kuota perempuan tidak dapat disamakan dengan kuota bagi kelompok-kelompok minoritas karena perempuan bersifat cross cutting, perempuan ada di setiap kelompok dan jenis kelamin merupakan identitas yang hampir tidak dapat dipertukarkan.

Akhir-akhir ini discourse tentang gender-demokrasi dan pembangunan di berbagai negara menunjukkan perubahan cara berfikir secara drastis. Keterlibatan perempuan dalam politik bukan mengikuti pembangunan, sebaliknya pembebasan perempuan dan pelibatan perempuan dalam politik merupakan prasyarat pembangunan sosial ekonomi. Pernyataan UNDP tentang negara-negara Arab menunjukkan bahwa sangat tersingkirnya perempuan dari aktifitas publik mungkin merupakan salah satu sebab tidak berkembangnya demokrasi di negara-negara tersebut. Berdasar pada diagnosis terhadap persoalan maka dapat disimpulkan bahwa persoalan rendahnya keterwakilan perempuan bukan disebabkan karena perempuan tidak mempunyai sumber daya yang cukup (the problem is not women's lack of resources) tetapi karena rendahnya pengakuan terhadap sumber daya dan pengalaman yang dipunyai perempuan yang dapat dimanfaatkan dalam berpolitik. Karena itu menunggu agar perempuan lebih terdidik dan berpengalaman bukan merupakan strategi yang tepat karena pemberdayaan perempuan tersebut hanya berdampak kecil sepanjang tidak diikuti dengan perubahan pelembagaan politik. Jadi hambatan utama terletak pada pelembagaan politik sehingga sasaran utama pelibatan perempuan dalam politik harus ditujukan pada perubahan pelembagaan politik

Dari berbagai argument yang muncul dalam discouse kuota perempuan di Indonesia, argument liberal adalah yang paling sering digunakan. Ketidaksetujuan liberal terhadap kebijakan kuota perempuan disebabkan karena kebijakan ini bertentangan dengan prinsip liberal tentang individualisme dan meritokrasi. Menurut Liberal. Keterwakilan perempuan seharusnya merupakan hasil dari 'usahanya sendiri' (by itself) bukan dengan melalui intervensi yang 'tidak alamiah' (unnatural intervention). Keterwakilan

adalah keterwakilan idea, bukan keterwakilan kelas sosial, kategori dan harus didasarkan pada prinsip 'let the best win'. Kuota dianggap pengingkaran terhadap prinsip meritokrasi meski dimaksudkan untuk sebuah tujuan yang baik. Dalam sebuah seleksi prinsipnya adalah equal opportunity bukan equality of result

Resistensi yang tinggi terhadap kebijakan kuota perempuan dikalangan liberal bukan disebabkan karena ketidaksetujuannya terhadap tujuan kesetaraan genser (gender balance), melainkan lebih pada ketidaksetujuannya terhadap diagnosis persoalan yang diajukan oleh kelompok pendukung kuota perempuan. Beberapa alasan lain yang diajukan liberal ialah sebagai berikut.

Pertama, women's lack of willingness - perempuan kurang tertarik dibidang politik karena perempuan mempunyai prioritas sendiri yang berbeda dengan laki-laki. Akibatnya, meski digunakan kebijakan kuota tetap sangat sulit memperoleh perempuan yang menyukai politik dalam jumlah yang cukup. Selain itu juga tidak banyak perempuan yang suka menjadi pemimpin. Minat yang rendah ini membuat partai mengajukan calon dengan kualitas seadanya (unqualified candidates) dan tingkat kompetisinya juga rendah sehingga pemilu tidak berkualitas. Kebijakan kuota perempuan mengingkari prinsip meritokrasi. Calon yang baik hanya dapat diperoleh melalui kompetisi yang ketat.

Kedua, kebijakan kuota perempuan merendahkan derajat perempuan karena calon yang terpilih melalui kebijakan kuota akan dilecehkan karena dianggap memperoleh kursi dengan cara yang terlalu mudah. Perempuan yang dihasilkan oleh system kuota akan cenderung dilihat sebagai wakil kelompok perempuan saja sehingga efektifitas politiknya diragukan.

Ketiga, sistem kuota akan mengurangi kemerdekaan pemilih untuk memilih wakilnya. Sistem kuota pada umumnya dilaksanakan dalam system pemilu Keterwakilan Proporsional (PR) dengan daftar calon tertutup. Sistem ini dianggap mengurangi kebebasan pemilih sebagaimana biasa dilakukan dalam system daftar terbuka. Framming dalam discourse pendukung dan penentang kuota perempuan di DPR-RI dapat digambarkan dalam table berikut.

Tabel 4. 26 DISCOURSE MENENTANG GAGASAN KUOTA KUOTA PENCANTUMAN 'KUOTA 30% BAGI PEREMPUAN' DALAM REKRUITMENT JABATAN PUBLIK (DIM No.44)

	PERNYATAAN	KETERANGAN
F-PBB (H.M. Zubair Bakry)	"kewajiban laki-laki perempuan adalah sunatullah. Rumusan yang diajukan oleh pemerintah sudah tepat, dan jika ada penentuan kuota tertentu justru tidak tepat".	Politik adalah urusan laki-laki (argumen tradisional-ideologis)
F-Reformasi (Mashadi)	"sebaiknya biarkan saja proses mobilitas perempuan berjalan secara alamiah karena jika kuota 30% dimasukkan secara eksplisit dalam undang-undang akan banyak implikasinya sebab tidak semua parpol mempunyai SDM yang memadai untuk mengisi jabatan-jabatan politik/publik.	Argumen Liberal – meritokrasi – yang terbaik yang berhak; Argumen sosial – ekonomi
F-KB (Effendi Choirie)	"F-KB tidak ingin ngotot dengan 30% perempuan. ...rekrutmen berarti kualitas bukan jenis, kalau ukurannya jenis itu emosional... oleh karena itu ya sudahlah kita tidak usah memasukkan berapa persen perempuan, nanti kalau berkualitas otomatis ..."	Argumen Liberal- meritokrasi
F-PDIP (Hobbers Sinaga)	Ketua PDIP mengatakan : "Mengapa kita menjadi pengemis ?, mencapai kedudukan politik itu perjuangan, harus dilandasi oleh kemampuan." Bu Mega adalah orang yang sangat kesal melihat orang yang suka merengek karena sejarah hidupnya penuh perjuangan. Sinaga juga menambahkan bahwa penambahan kata-kata 30% justru akan menghambat perempuan dan bersifat diskriminatif. Ia juga mencontohkan bahwa didalam PDIP Tum bu Saraswati juga ngotot mengusulkan 30% tetapi partai tetap menolak, cukup dengan kata 'kesetaraan gender', ⁵¹	Argumen Liberal – meritokrasi
Wakil Ketua Pansus, Sukowaluyo (F-PDI)	"kata-kata 'memperhatikan kesetaraan gender' dalam fungsi parpol itu terlalu dipaksakan.	Argumen sosial ekonomi
Prof. Dr. Abdul Gani SH (Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM)-Wakil Pemerintah	"keadilan gender pada dasarnya adalah perlakuan yang tidak diskriminatif antara perempuan dan laki-laki dalam memperoleh kesempatan karir dan menduduki jabatan tertentu". "Kesetaraan gender bukan sekedar aspek kuantitas, bukan sekedar 30%, bukan didasarkan pada kuota." "Dilihat dari segi akademik, hasil penelitian dan agama, ... tetap ada kodrati terhadap perempuan yang membedakan perannya. Perempuan berfikir secara deduktif maka perempuan senang sekali dibohongi, sehingga kalau ada kebohongan politik tingkat resistensinya rendah dan dapat menerima. "Pematokan 30% justru mempersulit pencapaian kesetaraan gender." "Dari segi resistensi, tingkat resistensi wanita lebih kecil daripada laki-laki ... sehingga perempuan itu pada tingkat pengambilan keputusan lambat bereaksi dan sulit diajak berkompromi, sementara laki-laki cepat sekali bereaksi." "Dari seluruh hasil penelitian tadi maka kalau dipatok 30% maka nanti akan bertentangan dengan langkah proporsional yang ada pada kaum wanita tersebut." ⁵²	Argumen Liberal – equal opportunity Argumen Liberal-meritokrasi Politik adalah urusan laki-laki (argumen tradisional-ideologis) Politik adalah urusan laki-laki (argumen tradisional-ideologis) Argumen – perempuan mempunyai prioritas yang berbeda dengan laki-laki
F-Reformasi (Prof. Dr. H. Moh Asikin, SH)	"pemaksaan 30% adalah hal yang kurang tepat" Pernyataan ini disampaikan setelah mendengar penjelasan dari wakil-wakil pemerintah	Argumen Liberal – Kuota adalah intervensi (unnatural)

Tabel 4. 27 DISCOURSE MENENTANG GAGASAN KUOTA (Dim No.81 RUU Parpol 2002):

	PERNYATAAN	KETERANGAN
Pemerintah	Adanya kuota justu akan menghilangkan prinsip kesetaraan dan equality itu sendiri	Argumen Liberal – equal opportunity, distributive justice
Seto Harianto (F-KB),	jika dipatok 30% malah akan melanggar hak azasi manusia Seto juga mengingatkan kepada kaum perempuan agar tidak terjebak dengan perjuangan kaum feminis internasional sehingga bangsa Indonesia tidak menyesal dikemudian hari.	Argumen Liberal – equal opportunity, distributive justice. Anti asing
M. Thahir Saimina (F-PPP)	pencantuman angka 30% akan merendahkan martabat perempuan.	
Hobbes Sinaga (F-PDIP)	angka 30% itu malah akan jadi pembatas dan bertentangan dengan pengertian kesetaraan gender. “	Argumen Liberal – distributive justice
Mashadi (F-Reformasi)	jika dipaksakan angka 30% itu tidak realistik dengan kondisi budaya dan lingkungan di Indonesia	Argumen sosial ekonomi
Pemerintah	aturan ini dikhawatirkan akan berimplikasi luas terhadap jabatan-jabatan struktural ketatanegaraan di Indonesia. Selain itu pemerintah juga berpendapat bahwa pembentukan kepengurusan merupakan masalah internal partai politik. Oleh karena pemerintah tidak mau dianggap hendak mencampuri urusan internal partai politik	Argumen liberal- meritokrasi Argumeen Liberal –kuota adalah bentuk intervensi –unnatural

Tabel 4. 28 DISCOURSE MENDUKUNG KUOTA 30% PASAL 25 RUU PEMILU DPR 2002

	PERNYATAAN	KETERANGAN
Marwah Daud Ibrahim (F-Golkar)	“Mengharapkan terwujudnya Perwakilan Disriptif di Indonesia sehingga DPR dapat mencerminkan isi, aspirasi dan kepentingan unsur-unsur masyarakat. Dengan perwakilan politik yang deskriptif, aspirasi dan kepentingan perempuan yang selama ini sering ter (di)pinggirkan akan lebih memungkinkan terpenuhi. ”(dari) pertemuan-pertemuan internasional yang secara langsung saya ikuti, seperti pertemuan IPU ... di Moskow dan di New York ... bahwa jumlah perempuan di parlemen itu secara signifikan (akan mengubah) perilaku dan bahkan prioritas - prioritas yang ada di parlemen. Misalnya, kebijakan tentang pendidikan anak usia dini dan program TV lebih banyak disuarakan oleh perempuan ” Bahkan di beberapa Negara Eropa keterwakilan deskriptif lebih spesifik. Ada perempuan anggota parlemen yang berusia 20an tahu dan mempunyai anak (ibu muda) sehingga mereka paling tahu dan paling merasakan betapa pentingnya (kebijakan) harga susu. “Jadi tidak sekadar ingin mengisi pak ya kami memohon bahwa hal-hal yang terkait dengan (kuota dan prioritas kebijakan) ini sungguh-sungguh diperhatikan” ⁵³	Konsep Descriptive Representation. Gagasan kuota berasal dari luar (praktek serupa di negara-negara lain)
Marwah Daud Ibrahim (F-Golkar)	saya mohon selain mengisi 600 kami sekali lagi ya setidaknya 30%-lah dari 600 itu adalah kaum perempuan (anggota DPR terpilih)	Descriptive Representation
Iris Indira Murti (F-Golkar)	“Salah satu yang dipakai sebagai ukuran adalah keterwakilan wanita, ini merupakan salah satu parameter yang dipakai untuk menentukan sudah dinilai demokratis atau tidak satu Negara” “Statuta Inter Parliamentary Union (IPU) juga menyatakan bahwa pengiriman delegasi sebuah Negara ke IPU harus terdiri atas perempuan dan laki-laki”. “Jika ketentuan ini dilanggar maka IPU akan mengenakan sanksi dengan menurunkan hak suara (voting right) dari delegasi Negara tersebut.” “ Ini sudah merupakan suatu keputusan bersama dan berlaku secara internasional didalam organisasi parlemen sedunia sehingga mau tidak mau kita akan terikat dengan peraturan itu.” ⁵⁴	Negara Demokrasi Modern – Good Governance Boomerang Effect Theory

Tabel 4. 29 DISCOURSE MENENTANG KUOTA 30% PASAL 25 RUU PEMILU DPR 2002

	PERNYATAAN	KETERANGAN
Pemerintah – Mendagri Hari Sabarno	"Ketidaksiadaan pemerintah untuk mencantumkan angka secara kuantitatif disebabkan beberapa pertimbangan : Pertama, disesuaikan dengan UU Partai Politik pasal 5 dan 6 tentang rekrutmen politik yang pada saat juga sedang dibahas disebutkan bahwa "rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik termasuk DPR, DPRD melalui mekanisme demokrasi internal dengan memperhatikan kesetaraan gender". Kedua, jika dicantumkan angka kuantitatif maka hal tersebut akan menjadi beban yang belum tentu bisa dipenuhi oleh partai-partai politik. "	Argumen Liberal – Kuota adalah intervensi (unnatural)
Pemerintah – Mendagri Hari Sabarno	Dalam proses pembahasan belum diputuskan masalah sanksi jika ketentuan tersebut tidak dipenuhi dan terdapat kekhawatiran yang tinggi bahwa nanti akan banyak partai yang tidak dapat memenuhi ketentuan (kuota 30% perempuan) tersebut. "Karena misalnya kita tentukan presentasinya x (eks) begitu, kalau seandainya partai politik tidak bisa mencapai prosentase lalu apa sanksinya? Kan (ini) bisa terjadi. . . . kalau kelewat (30% perempuan) sih nggak apa-apa, tapi kalau nggak nyampe kan bisa jadi bobrok. " ⁵² Pemerintah tidak ingin partai menghadapi kesulitan pada waktu proses pencalonan. Ketiga, masalah memperhatikan kesetaraan gender itu sangat tergantung pada internal partai masing-masing. ⁵³ Pada awal pembahasan juga masih terdapat perbedaan pendapat apakah kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut untuk pencalonan atau untuk DPR terpilih.	Argumen Liberal – Kuota adalah intervensi (unnatural)
PATANIARI SIAHAAN (FPDIP)	"Saya pikir mungkin cara pengambilan keputusan ini tidak dari satu persepsi bahwa laki-laki tidak memberi peluang pada perempuan gitu . . . Jadi kontektasi dari perempuan yang harus ada didalam pemilu ini saya pikir memang bukan berdasarkan kuota, akan tetapi memang diberikan kesempatan saja Jadi ada istilah perlu memperhatikan kesetaraan gender, lalu kata keterwakilan perempuan saya kira juga tidak tepat karena yang diwakili ini bukan sekedar perempuan. Nanti khawatirnya ada kelompok-kelompok lain yang mengatasnakan entah apa perlu juga keterwakilan misalnya kita tahu bahwa masyarakat miskin di Indonesia ini misalnya 60% lalu ada lagi nanti keterwakilan masyarakat miskin tapi khusus kuota." ⁵⁷	Argumen Liberal – equal opportunity Argumen Liberal- konsep keterwakilan idea
SYAMSUL MA'ARIF, M.Si (FTNI/POLRI)	"Saya pikir mungkin cara pengambilan keputusan ini tidak dari satu persepsi bahwa laki-laki tidak memberi peluang pada perempuan gitu . . . Jadi kontektasi dari perempuan yang harus ada didalam pemilu ini saya pikir memang bukan berdasarkan kuota, akan tetapi memang diberikan kesempatan saja Jadi ada istilah perlu memperhatikan kesetaraan gender, lalu kata keterwakilan perempuan saya kira juga tidak tepat karena yang diwakili ini bukan sekedar perempuan. Nanti khawatirnya ada kelompok-kelompok lain yang mengatasnakan entah apa perlu juga keterwakilan misalnya kita tahu bahwa masyarakat miskin di Indonesia ini misalnya 60% lalu ada lagi nanti keterwakilan masyarakat miskin tapi khusus kuota." ⁵⁸	Argumen Liberal – equal opportunity
Akhmad Muqowam (F-PPP)	"Sehingga Bapak-bapak sekalian kita bisa memberikan satu gaiden sebagaimana disampaikan oleh Fraksi TNI POLRI tadi adalah tanpa menyebut kwantitas . . . dengan memperhatikan kesetaraan gender titik sudah cukup " ⁵⁹ "Memang yang disampaikan oleh TNI Polri sangat menarik terhadap masalah-masalah gender , yang ingin saya tanyakan apakah Undang-undang Pemilu termasuk masalah otoritas internal dari setiap Partai , ini mungkin artinya kan ada ketentuan misalnya ada usul supaya misalnya calon itu sekian gender peserta sebagainya. Itu apakah memang diatur oleh Pansus Pemilu atau merupakan otoritas dari pada setiap partai sebetulnya" ⁶⁰	Argumen Liberal – Kuota merupakan intervensi – unnatural
Hamdan Zoelva (F-PBB)	"Saya setuju wanita itu lebih banyak di DPR, tapi tidak dengan menentukan batas minimumnya berapa . . . yang jadi kunci bukan pada penentuan kuota tetapi pada peningkatan kesadaran politik, kultur politik dan pendidikan politik, termasuk pada kualitas itu (perempuan) itu" ⁶¹ Hamdan juga beranggapan bahwa belum tentu semua wanita menyetujui kuota sehingga urusan pencalonan sebaiknya diserahkan pada masing-masing partai, dibiarkan secara alamiah, tanpa harus dipaksa-paksa untuk mencalonkan perempuan sekian persen.	Argumen Liberal – pemberdayaan perempuan
Tjetje Padmadinata (F-KKI) :	"saya sudah sejak 66 ini pak, menuntun dari depan, mendorong dari belakang, kadang-kadang menggendong (agar wanita mau berkiprah dalam politik), . . . hambatannya di kalangan wanita itu sendiri, jadi ini kata kuncinya, key wordnya niat wanita akan politik kurang gitu, . . . jadi wanita itu sendiri mengatakan politik itu bukan dunia kami, itu mereka sendiri pak, bukan dunianya karena politik itu curang, kotor, licik, macam-macam gitu, jadi mereka menganggap politik itu bukan habitatnya gitu lah. Saya menganjurkan . . . minat ibu-ibu supaya ditingkatkan "	Argumen social ekonomi Argumen Liberal – perempuan mempunyai prioritas sendiri yang berbeda dengan laki-laki
Tjetje Padmadinata (F-KKI) :	"Jadi sekali lagi pada prinsip F-KKI menerima usulan pemerintah (tanpa mencantumkan angka 30% keterwakilan perempuan) . . . kami tidak mengajukan kuota, macam kuota tekstil gitu. . . . kalau disebut angka . . . jadi eksklusif, yang penting itu tidak melalui dispensasi dan proteksi, secara swadaya wanitanya sendiri" ⁶²	Argumen liberal – equal opportunity
Sayuti Harawarin (F-PDU).	"Jika sebelum berkompetisi sudah bagi-bagi kapling dulu . . . itu sudah tidak sehat. Jadi pertimbangan wanita diberi porsi itu apa? Apa memang kita kasihan kepada mereka, apa memang selama ini dinomorduakan? Karena saya rasa sistem tidak ada itu perbedaan antara wanita laki-laki, . . . normal-normal saja . . . jadi semua bebas saja. Janganlah sebuah undang-undang memaksakan (partai politik) menscalonkan wanita sekian, mana berkompetisi beda-beda. Saya tidak setuju wanita ditaruh sekian persen. Pakai saja kata-kata memperhatikan kesetaraan gender seperti di Undang-undang partai politik "	Argumen Liberal – equal opportunity
Ali Hardi (F-PKB) berikut	: " Kalau kita sekarang berani menyebut angka (kuota 30%) itu, besok generasi muda akan menuntun sekian persen dalam komposisi kepemimpinan dalam calon belum lagi yang penyandang cacat, bencong karena kalau wanita diberi kenapa bencong tidak ? " ⁶³	Argumen Liberal – keterwakilan idea

Tabel 4. 30 DISCOURSE MENDUKUNG KUOTA PEREMPUAN 1999-2002

	PERNYATAAN	KETERANGAN
Chusnul Mar'iyah, aktivis dan akademisi perempuan Fisip UI, usul pada Tim Tujuh 1999.	Berusaha meyakinkan akan pentingnya ketentuan yang mengatur tentang kuota perempuan untuk menghadirkan perempuan di parlemen (<i>politics of presence</i>) kepada Tim Tujuh. Kehadiran perempuan di parlemen diharapkan akan memerangi ketidakadilan gender, karena selama ini dunia politik dimonopoli oleh laki-laki yang dengan semena-mena mengklaim mewakili seluruh kelompok masyarakat. Klaim ini adalah sesuatu yang absurd mengingat banyak keinginan perempuan yang tidak ditampung dan tidak diakomodasi oleh para politisi laki-laki.	Politics of presence – argumen biologis – kepentingan perempuan berbeda dengan kepentingan laki-laki
Aisyah Amini – F-PPP- RUU Parpol 2002	Menurut Aisyah, sebelum masuk dalam DIM, fraksinya juga pernah mengatakan perlunya pencantuman angka 30%. Ia sendiri kurang memahami, mengapa angka tersebut kemudian hilang. Kesetaraan gender telah menjadi kecenderungan di negara-negara APEC dan AIPO dimana para anggota DPR-RI menjadi anggotanya. Di Meksiko dan Selandia Baru, jelas-jelas menentukan 30% di semua penentu kebijakan	
Eka Komariah Kuncoro dan Aisyah Amini RUU Parpol 2002	Tap MPR VI/MPR/2002, halaman 70 butir 4, jelas-jelas telah merekomendasikan kepada Presiden dan DPR untuk membuat kebijakan untuk meningkatkan keterwakilan di lembaga-lembaga keputusan dengan jumlah minimal 30%.	
Titi Sumbung	Ada kesepakatan internasional dalam expert meeting PBB yang mengatakan bahwa di lembaga-lembaga yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak, tidak boleh didominasi oleh salah satu jenis kelamin melebihi 70%. ⁶⁴ Bagi perempuan, untuk mencapai keterwakilan 30% adalah sesuatu yang amat sulit karena kondisi perempuan secara riil saat ini sangat tertinggal akibat perilaku diskriminatif yang terjadi berabad-abad	

Endnotes

- ¹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Laporan Ketua Pansus RUU tentang partai Politik dan RUU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD pada Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 4 Desember 2002” *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 1.
- ² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Jawaban Pemerintah atas Tanggapan Fraksi” Risalah Rapat Pansus ke 2, Rabu 5 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 207.
- ³ Dahlerup, Drude 2006. 'What are the Effects of Electoral Gender Quotas? From studies of quota discourses to research on quota effects. Paper for the International Paper for the International Political Science Association's World Congress in Fukuoka, July, p, 12.
- ⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pengantar Penyampaian DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Pansus ke 3, Rabu 12 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 224-244.
- ⁵ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pengantar Penyampaian DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Pansus ke 3, Rabu 12 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 241.
- ⁶ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pengantar Penyampaian DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Pansus ke 3, Rabu 12 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 345-346.
- ⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Panja ke 8, 15 Nopember 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 922.

- ⁸ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Panja ke 8, 15 Nopember 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 924.
- ⁹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Panja ke 8, 15 Nopember 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 930.
- ¹⁰ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM”, Risalah Rapat Panja ke 2, 6 Nopember 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal. 562.
- ¹¹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 1120
- ¹² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM”, Risalah Rapat Timus, Nopember 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal. 1404.
- ¹³ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pembahasan DIM”, Risalah Rapat Timus, Nopember 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal. 1406.
- ¹⁴ Wawancara dengan Ibu Latifah Iskandar (Anggota DPR-RI 2004-2009 dari F-PAN), Jum’at 2 Juli 2010 di Hotel Saphir Yogyakarta.
- ¹⁵ Wawancara dengan Drs.Takdir Ali Mukti, M.Si. Anggota Komisi I DPRD Provinsi DIY dari Fraksi PAN. 12 Desember 2007 dan 12 Mei 2011.
- ¹⁶ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 201.
- ¹⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 206
- ¹⁸ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 222.
- ¹⁹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal, 276;284
- ²⁰ Bahan Konferensi Pers Panitia Khusus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tanggal 30 Nopember 2007.
- ²¹ UU 12/2003: Pemilu, pasal 65.
- ²² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 470.
- ²³ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 522.
- ²⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 547.
- ²⁵ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 553.
- ²⁶ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 556.
- ²⁷ Pambudy, Ninuk M dan Maria Hartiningsih, 2007. 'Keterwakilan Politik Perempuan di Parlemen', *Kompas*
- ²⁸ Susiana, Sali dan Sulasi Rongiyati, 'Pengarusutamaan Gender (Gender Mainstreaming) dalam Proses legeslasi dan Penyusunan Anggaran: Studi Kasus Lima Undang-undang',

- Sekretariat Jenderal DPR-RI, Laporan Penelitian tidak dipublikasikan.
- ²⁹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 294.
- ³⁰ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal. 311
- ³¹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 339.
- ³² Highlight pengantar F-KB terhadap DIM RUU tentang Pemilu DPR, DPRD dan DPD disampaikan oleh Badriyah Fayumi, LC. Kemungkinan terdapat salah ucap dalam menyampaikan ...minimal 3% (tiga persen), sementara yang dimaksud 30% (tiga puluh persen). Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 248.
- ³³ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 284. Lihat juga Susiana, Sali dan Sulasi Rongiyati, 'Pengarutamaan Gender (Gender Mainstreaming) dalam Proses legeslasi dan Penyusunan Anggaran: Studi Kasus Lima Undang-undang', Sekretariat Jenderal DPR-RI, Laporan Penelitian tidak dipublikasikan, p. 38.
- ³⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 424.
- ³⁵ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 732.
- ³⁶ Susiana, Sali dan Sulasi Rongiyati, 'Pengarutamaan Gender (Gender Mainstreaming) dalam Proses legeslasi dan Penyusunan Anggaran: Studi Kasus Lima Undang-undang', Sekretariat Jenderal DPR-RI, Laporan Penelitian tidak dipublikasikan, p. 40.
- ³⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 736.
- ³⁸ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 736.
- ³⁹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 737 dan 740.
- ⁴⁰ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 738.
- ⁴¹ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal. 936.
- ⁴² Pemetaan sikap ini disimpulkan oleh penulis dari diskusi yang berlangsung dalam pembahasan RUU.
- ⁴³ Pernyataan anggota Pansus Mustokoweni Mursi, SH (F-PG). Lihat Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 584.
- ⁴⁴ Pernyataan anggota Pansus Lena Maryana Mukti (F-PPP). Lihat Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 785.
- ⁴⁵ Pasal 58 ayat 2 UU 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/

Kota.

- ⁴⁶ Pernyataan Patrialis Akbar SH (F-PAN), Dr. Benny Kabur Harman, SH (F-PD), Agus Purnomo, SIP (F-PKS). Lihat Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 564-586.
- ⁴⁷ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 575.
- ⁴⁸ Dikutip dari Risalah Sidang Parlemen Perancis N 21.4.99 722, 727, dalam Sgier, Lea, 2004. "Gender quota debates as discourses on the public sphere", Paper presented at the EPCR Joint Sessions of Workshops "Working With Ideology in a Post-Ideological Age", 13-18 April 2004, Uppsala, Sweden, p.17.
- ⁴⁹ Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 649.
- ⁵⁰ Joseph and Slyomovics 2001; UNDP 2003, Dahlerup
- ⁵¹ Resistensi terhadap kebijakan kuota di negara-negara Barat, terutama di Amerika Serikat terutama disebabkan karena kebijakan ini bertentangan dengan prinsip kewarganegaraan. Krook, Lovenduski & Squires, 2006, p. 199.
- ⁵² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1008-1009.
- ⁵³ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1018.
- ⁵⁴ Pernyataan Marwah Daud Ibrahim (F-PG) dalam Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002, Dokumen Rapat, Sekretariat Jenderal DPR RI.
- ⁵⁵ Pernyataan Iris Indira Murti (F-PG) dalam Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002, Dokumen Rapat, Sekretariat Jenderal DPR RI
- ⁵⁶ Pernyataan Mendagri Hari Sabarno (Wakil Pemerintah) dalam Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002, Dokumen Rapat, Sekretariat Jenderal DPR RI.
- ⁵⁷ Pernyataan wakil pemerintah dalam Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang. Dokumen Sekretariat DPR-RI.
- ⁵⁸ Pernyataan SYAMSUL MA'ARIF, M.Si (F.TNI/POLRI) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁵⁹ Pernyataan SYAMSUL MA'ARIF, M.Si (F.TNI/POLRI) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁶⁰ Pernyataan Achmad Muqowam (F-PPP) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁶¹ Pernyataan PATANIARI SIAHAAN (F.PDIP), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁶² Pernyataan Hamdan Zoelva (F.PBB) Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁶³ Pernyataan Tjetje Padmadinata (F-KKI), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang
- ⁶⁴ Pernyataan ALI HARDI KIAI DEMAK, SH(F-PPP), Dokumen Rapat Pansus Pemilu DPR 18 Desember 2002
- ⁶⁵ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 547.

Epilog

Dari pemaparan di atas tampak bahwa keberhasilan advokasi kuota perempuan sangat ditentukan oleh kehadiran perempuan dalam Pansus – Panja maupun Timus dan Timsin RUU Politik yang keanggotaannya berasal dari Komisi II. Masalahnya, sangat sulit bagi perempuan untuk dapat masuk sebagai anggota Komisi II, anggota Pansus, Panja maupun Timus dan Timsin yang terkait dengan politik. Hadir atau tidaknya perempuan sangat menentukan untuk dapat mengawal kepentingan perempuan.¹ Pemberlakuan kuota perempuan secara bersungguh-sungguh pasti akan mengakibatkan kerugian bagi kelompok laki-laki yang mendominasi DPR dan DPRD. Konflik kepentingan ini membuat sebagian besar anggota Pansus RUU Politik yang berjenis kelamin laki-laki tidak bersungguh-sungguh dalam memperjuangkan kuota perempuan.

Meski demikian dari pemaparan di atas juga terlihat beberapa partai yang secara progresif aktif memperjuangkan kuota perempuan dan beberapa partai lain yang cenderung konservatif. Golkar adalah partai yang paling progresif dan paling gigih dalam mengusulkan dan mempertahankan isu keterwakilan perempuan /kuota 30% perempuan dalam RUU Parpol dan RUU Pemilu tahun 2002 dan 2007. Golkar memasukkan isu tersebut dalam DIM dan mempertahankannya dalam forum Pansus, Panja, Lobby hingga Timus dan

Timsin. Golkarlah yang mengusulkan sistem zipper (selang seling 2-1) dalam RUU Pemilu DPR 2007. Hal ini terjadi karena Golkar adalah partai terbesar yang dapat mengirimkan wakilnya dalam Pansus dengan jumlah yang paling banyak dengan keterwakilan perempuan banyak dan vokal. Tahun 2002 Golkar menempatkan Eka Komariah Kuncoro, Marwah Daud Ibrahim dan Iris Indira Murti sedangkan pada tahun 2007 Golkar menempatkan 12 orang anggota, 3 diantaranya perempuan (Dewi, Tyas dan Nannie). Dalam pembahasan RUU 2007, F-PDIP menempatkan 10 wakil, hanya 1 diantaranya perempuan (Willa Chandrawila). F-PKB menempatkan 5 wakil, dua diantaranya perempuan (Ida Fauziah, Nursyahbani). Fraksi-fraksi lainnya, yaitu F-PPP, F-PAN, F-PKS, F-BPD, F-PBR dan F-PDS semua wakilnya adalah laki-laki.

PKB juga merupakan partai yang sering mengusulkan kuota perempuan dalam DIM tetapi tidak sebanyak Golkar. Meski aktif mengusulkan tetapi PKB sering tidak konsisten dalam mempertahankannya. Misalnya dalam pembahasan RUU Parpol 2002 tentang DIM No.44 tentang Rekrutment jabatan publik, F-KB (Effendi Choirie) mengatakan bahwa F-KB tidak ingin ngotot dengan 30% perempuan. "...rekrut itmen berarti kualitas bukan jenis, kalau ukurannya jenis itu emosional... oleh karena itu ya sudahlah kita tidak usah memasukkan berapa prosen perempuan, nanti kalau berkualitas otomatis..." Hal serupa juga dilakukan oleh Seto Harianto (F-KB) yang didalam pembahasan RUU Parpol juga mengatakan: "Jika dipatok 30% malah akan melanggar hak azasi manusia, jadi tidak perlu dipatok pakai angka. Jika diberi angka maka implikasinya sangat jauh. Kesetaraan dan keadilan gender mempunyai makna yang lebih luas dibanding keterwakilan sedikitnya 30%. Seto juga mengingatkan kepada kaum perempuan agar tidak terjebak dengan perjuangan kaum feminis internasional sehingga bangsa Indonesia tidak menyesal dikemudian hari.² Ketidakkigihan PKB dalam mempertahankan usulan tentang kuota perempuan ini terjadi karena meski PKB mempunyai enam anggota di yang duduk di Pansus RUU Parpol 2002 namun tidak ada satupun yang perempuan. Tampak jelas perbedaan sikap antara anggota pansus yang berjenis kelamin perempuan dan yang berjenis kelamin laki-laki. Inkonsistensi sikap ini juga menunjukkan dinamika konflik internal

PKB terkait dengan isu kuota perempuan. PKB mempunyai sejumlah anggota DPR yang aktif mengusulkan kuota perempuan seperti Khofifah Indar Parawansa, Nursyahbani Katjasungkawa, Maria Pakpahan, Ida Fauziah.

Partai Amanat Nasional (PAN - F.Reformasi). Dalam pembahasan DIM No.44 tentang rekrutmen jabatan politik RUU Parpol 2002, PAN tidak mengajukan usulan kuota 30%. Pada awal pembahasan PAN (Nurdiati Akma) mendukung kuota, namun pada akhir pembahasan PAN berbalik tidak mendukung pencantuman kuota 30%. Seperti tampak dalam pernyataan F-Reformasi (Mashadi): "Sebaiknya biarkan saja proses mobilitas perempuan berjalan secara alamiah karena jika kuota 30% dimasukkan secara eksplisit dalam undang-undang akan banyak implikasinya sebab tidak semua parpol mempunyai SDM yang memadai untuk mengisi jabatan-jabatan politik/publik". F-Reformasi (Prof. Dr. H. Moh Asikin, SH) juga menyampaikan bahwa pemaksaan 30% adalah hal yang kurang tepat. PAN juga tidak menyetujui pencantuman kuota 30% perempuan dalam DIM No. 81 tentang kepengurusan partai RUU Parpol 2002. Menurut Mashadi (F-Reformasi) jika dipaksakan angka 30% itu tidak realistis dengan kondisi budaya dan lingkungan di Indonesia. PAN juga tidak mengusulkan kuota 30% perempuan dalam RUU Pemilu DPR 2002. Ketidakkonsistenan PAN dalam mendukung usulan kuota perempuan jelas menunjukkan konflik internal didalam PAN antara kelompok yang pro kuota dengan yang anti kuota. Diantara wakil PAN di DPR terdapat Nurdiati Akma yang vokal membela kuota perempuan namun diantara wakil PAN yang duduk di Pansus RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR 2002 tidak ada seorangpun yang perempuan.

Dalam pembahasan RUU Pemilu 2007 sikap F-PAN lebih progresif. PAN juga menempatkan Andi Yuliani Paris dalam Pansus RUU Pemilu DPR 2007. Jika dilihat dari DIM resmi yang diajukan oleh F-PAN mengusulkan keterwakilan 35% perempuan di dalam pendirian, kepengurusan dan fungsi partai dalam rekrutmen politik serta pencalonan anggota DPR-DPRD. Dibandingkan dengan fraksi-fraksi lainnya keberanian F-PAN dalam memasukkan isu perempuan dalam DIM partainya termasuk progresif. Namun dalam pembahasan di Pansus dan Panja F-PAN tidak cukup gigih. Dalam pembahasan, F-PAN cenderung mengusulkan agar masalah ini

dibicarakan dalam forum lobby pimpinan partai saja. Artinya, pembahasan menjadi mentah dan tidak diambil kesepakatan (tidak diketok). Fraksi ini tidak mempunyai wakil yang perempuan dalam Panja RUU parpol.

Sikap PDIP dalam isu kuota perempuan menunjukkan perubahan yang positif dari semula tidak berpendapat (tidak menyetujui - 1999) - menentang kemudian mendukung (2002) hingga kemudian mendukung (2007). Pada tahun 1999 hingga 2002 PDIP adalah partai terbesar dan partai pemerintah sehingga sikap PDIP sangat menentukan. Dalam jejak pendapat tentang isu kuota tahun 1999 PDIP tidak menyatakan pendapatnya, yang dapat dimaknai tidak menyetujui. Sebagai partai pemerintah yang mempersiapkan draft RUU Parpol dan RUU Politik PDIP pada awalnya bersikap konservatif dan menentang keras usulan kuota. Namun protes keras dari aktivis perempuan dan perempuan anggota DPR dalam bentuk *minderhead* nota terhadap kegagalan pencantuman kuota dalam UU Parpol 2002 telah mampu mengubah sikap PDIP. Fraksi PDIP yang merupakan fraksi terbesar, yang semula dalam pandangan umumnya tidak mendukung pencantuman 30% keterwakilan perempuan, dalam rapat lobi internal fraksi, secara tiba-tiba berbalik arah mendukung kuota. Kemungkinan hal terjadi karena keberhasilan kelompok perempuan dalam PDIP seperti Tumbu Saraswati, Dwi Ria Latifa, Engelina Andaris Pattiasina, dan Noviantika Nasution yang mendesak fraksinya untuk menerima usulan kuota 30 persen. Rupanya mereka menyadari bahwa tuntutan kuota perempuan tersebut sudah tidak terbendung lagi dan jika fraksi terus bersikap konservatif dapat kehilangan simpati perempuan.³ Pada pembahasan RUU Parpol dan RUU Pemilu 2007 PDIP aktif mengusulkan kuota 30% perempuan dalam kepengurusan partai politik.

Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Jika dibandingkan dengan partai-partai berideologi Islam seperti PKS, PBB dan PBR, sikap PPP dalam isu kuota perempuan terlihat lebih progresif. Namun jika dibandingkan dengan Golkar, PKB, PAN dan PDIP, sikap PPP terlihat konservatif. PPP tidak mengusulkan kuota 30% RUU Parpol, RUU Pemilu DPR 2002 dan RUU Parpol 2007. Namun PPP mengusulkan kuota perempuan dalam RUU Pemilu tahun 2007.

Sikap PPP sangat dipengaruhi oleh jenis kelamin anggota fraksi yang duduk

dalam Pansus RUU Parpol dan RUU Pemilu. PPP mempunyai tokoh perempuan yang vokal dalam menyuarakan kuota perempuan yaitu Aisyah Amini (2002) dan Lena Maryana Mukti (anggota Pansus RUU Pemilu DPR 2007). Dinamika internal PPP menunjukkan bahwa Aisyah aktif mengusulkan agar kuota 30% dimasukkan dalam DIM PPP, namun ketika Aisyah tidak ada usulan tersebut dihapus dari DIM PPP. Dalam proses pembahasan juga terlihat bahwa anggota Pansus dari F. PPP yang laki-laki cenderung menentang/mementahkan usulan Aisyah. Dalam RUU Partai Politik 2007 sikap PPP tidak jelas. “PPP tidak mengusulkan 30% tetapi setuju kalau teman-teman yang lain mengusulkan 30% dimasukkan dalam Undang-undang”⁴ Perubahan sikap yang lebih progresif baru terjadi dalam Pansus RUU Pemilu DPR 2007. F-PPP memasukkan usulan kuota perempuan dalam DIM.

“Dalam pengajuan calon anggota legeslatif, partai politik harus memperhatikan 30% keterwakilan perempuan. Memang kalau kita melihat data-data dari PPP orientasi struktur pada partai nampaknya belum bisa terpenuhi, tetapi kalau outputnya adalah orientasi keterwakilan di parlemen, PPP tentu akan memperjuangkan sedemikian rupa, terutama pada 30% prosentase keterwakilan perempuan”⁵

Partai Demokrat baru terlibat dalam pembahasan isu kuota perempuan dalam RUU Pemilu DPR 2007. Partai Demokrat tidak pernah mengusulkan kuota perempuan dalam RUU. Dari pembahasan RUU pemilu DPR 2007 tampak bahwa wakil P.Demokrat di Pansus tersebut tidak memahami konsep kuota perempuan. Meski demikian sebagai partai yang baru yang modern partai ini terbuka bagi perempuan dan mencalonkan banyak perempuan dalam pemilu 2009 sehingga perempuan dapat menduduki 36 dari 150 kursi DPR dari P. Demokrat.

Partai Keadilan Sejahtera (PKS) adalah partai yang tidak pernah menyinggung isu perempuan. Ketika muncul isu kuota perempuan tahun 1999, PKS (Partai Keadilan) tidak menyatakan sikapnya. Tidak menyatakan sikap dapat dimaknai sebagai penolakan terhadap gagasan kuota perempuan. Hingga pembahasan RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR 2007 PKS tidak menyinggung isu perempuan sama sekali dalam pengantar DIM dan tidak mengu-

sulkan kuota perempuan. PKS mempunyai empat wakil yang duduk dalam Pansus RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR 2007 tetapi tidak ada seorangpun yang perempuan. PKS mempunyai banyak kader perempuan tetap mempunyai tingkat keterwakilan perempuan yang sangat rendah yaitu 5 orang (Pemilu 2004) dan 3 orang (Pemilu 2009). Dari proses pembahasan RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR 2002 dan 2007 tampak bahwa partai-partai yang berideologi agama, yaitu PKS, PBB, PBR (Islam) dan PDS (Kristen) cenderung konservatif, tidak mendukung kuota perempuan.

Tabel 4. 25 SIKAP PARTAI TERHADAP KUOTA PEREMPUAN

PARTAI	TAHUN	SIKAP	PEREMPUAN YANG VOCAL
Golkar	2002	Mengusulkan penambahan 'kuota 30%' dalam RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR tahun 2002	Eka Komariah Kuncoro, Marwah Daud Ibrahim dan Iris Indira Murti.
	2007	Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 55 harus memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada akumulasi daftar calon di setiap provinsi'	
		'Daftar calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun dengan selang-seling 2-1 '	
PKB	2002	Mengusulkan penambahan 'kuota 30%' dalam RUU Parpol tahun 2002 Mengusulkan penambahan 'kuota 20%' dalam RUU Pemilu DPR tahun 2002	Khofifah Indar P. Nursyahbani K. , Maria Pakpahan, Ida Fauziah
	2007	Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 dengan memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus).	
PAN	2002	AD/ART (Bab IV AD PAN), yakni pasal 14 yang menyebutkan sebagai berikut: <i>"Mengusahakan persamaan hak perempuan secara proporsional sebagai insan yang harus dihormati dengan memberikan kesempatan yang sama di mata hukum, sosial, ekonomi dan politik".⁶</i> PAN tidak mengusulkan kuota perempuan dalam RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR 2002. Sikap PAN berubah-ubah, pada awalnya menyetujui tetapi kemudian tidak menyetujui. PAN tidak mempunyai wakil perempuan dalam Pansus RUU Parpol dan Pansus RUU Pemilu DPR.	Nurdiati Akma
	2007	Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada pasal 61 harus mengupayakan dengan sungguh-sungguh paling sedikit 35% (tiga puluh lima perseratus).	Andi Yuliani Paris
PDIP	1999	Tidak menyatakan sikapnya terhadap gagasan kuota (tidak menyetujui)	
	2002	Menentang usulan kuota dalam RUU Parpol dan RUU Pemilu DPR 2002. Megawati : "Mengapa kita menjadi pengemis ?" , mencapai kedudukan politik itu perjuangan, harus dilandasi oleh kemampuan."	Tumbu Saraswati
	2007	Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (2) dengan sungguh-sungguh menyertakan pengurus perempuan 30%	
PPP	2002	Tidak menyetujui usulan kuota perempuan dalam RUU Parpol 2002, te tapi Aisyah Amini sangat gigih mendukung kuota	Aisyah Amini

Partai Demokrat	2002	Belum ada P. Demokrat	
	2007	tidak menyinggung isu perempuan sama sekali dalam pengantar DIM mereka. Tidak mengusulkan kuota perempuan dalam RUU Parpol Sutan Bhatonegana (F-PD) juga menyatakan bahwa keberadaan angka 30% menjadi sebuah batasan, sehingga akan lebih baik jika tidak ada pembatasan sehingga perempuan sebanyak-banyaknya bisa masuk, meski demikian para perempuan itu sendiri yang belum tentu bersedia masuk partai. ⁷	
PKS	1999	1999 : Partai Keadilan - Tidak menyatakan sikapnya terhadap gagasan kuota (tidak menyetujui)	
	2002	Tidak terlibat proses pembahasan – tidak (belum) mempunyai wakil di Pansus	
	2007	Tidak menyinggung isu perempuan sama sekali dalam pengantar DIM Tidak mengusulkan kuota perempuan dalam RUU Parpol	
Partai Bulan Bintang (PBB)		(H.M. Zubair Bakry) Menentang usulan kuota perempuan dalam RUU Parpol "Hak dan kewajiban laki-laki perempuan adalah sunatullah. Rumusan yang diajukan oleh pemerintah sudah tepat, dan jika ada penentuan kuota tertentu justru tidak tepat" PBB bahkan mengusulkan agar kata-kata "dengan memperhatikan kesetaraan jender" dihilangkan	
Partai Bintang Reformasi (PBR)	2007	Tidak menyinggung isu perempuan sama sekali dalam pengantar DIM Tidak mengusulkan kuota perempuan dalam RUU Parpol	

Implementasi kebijakan kuota di lapangan juga ditentukan oleh kepentingan aktor-aktor yang terlibat sehingga implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh mekanisme operasional dalam prosedur-prosedur melainkan juga terkait dengan konflik-konflik yang pernah terjadi selama proses pembuatan kebijakan tersebut.⁸

Gerakan perempuan dan mereka yang menyetujui kuota perempuan menghendaki agar kuota dimaknai sebagai bagian dari *affirmative action* yang didasarkan pada pemikiran untuk memberikan ganti rugi karena salah satu pihak telah dirugikan dalam jangka waktu panjang (*compensatory justice*) dan merupakan strategi untuk mencapai kesetaraan hasil (*equality of result*). *Compensatory justice* meminta agar terjadi pemindahan sumber-sumber kekuasaan atau barang dari seseorang atau sekelompok orang (laki-laki) kepada orang atau kelompok orang lain (perempuan) sehingga tercapai keadaan yang seimbang. *Compensatory justice* bukan hanya sebuah upaya untuk mengoreksi kesalahan yang terjadi, tetapi juga dimaksudkan untuk menciptakan kondisi masyarakat yang lebih baik karena memberi kesempatan kepada seluruh elemen masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan. Dengan demikian potensi yang ada dalam masyarakat, baik laki-laki maupun

perempuan, akan lebih termanfaatkan.

Sebaliknya, pemaparan diatas menunjukkan bahwa banyak tokoh partai dan masyarakat yang cenderung memaknai kuota sebagai ‘pengistimewaan terhadap perempuan’ yang bertentangan dengan prinsip dasar demokrasi. Demokrasi cenderung dimaknai sebagaimana pemikiran liberal klasik yang menekankan prinsip utama demokrasi sebagai pemberian kesempatan yang setara (*equality of opportunity*) kepada semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan. Saat ini perempuan sudah mempunyai kesetaraan hak untuk memilih dan dipilih. Upaya maupun hasil akhirnya terserah pada perempuan itu sendiri. Pemaknaan ini tampak dari sikap dan tindakan para aktor politik terkait yang tidak kondusif terhadap implementasi kuota, seperti:

- Mahkamah Konstitusi: menggunakan suara terbanyak untuk menetapkan calon terpilih
- Sebelum ada keputusan Mahkamah Konstitusi, beberapa partai besar (Golkar, Demokrat PAN dan Hanura) sudah menyatakan menggunakan suara terbesar untuk calon terpilih (pemilu 2009)
- PKS menggunakan ‘pemilu raya’ untuk pengurutan nomer calon (pemilu 2004)
- KPU tidak memberikan sanksi kepada partai yang tidak menyertakan 30% caleg perempuan dalam pencalonan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten /Kota

Kuota perempuan pada prinsipnya adalah bagian dari norma internasional yang menyebar sehingga mempengaruhi kebijakan domestik sebuah negara. Karena norma merupakan sebuah proses maka selalu dimungkinkan terjadinya kooptasi (*cooptation*), penyimpangan dan penolakan terhadap norma tersebut.⁹ Norma internasional yang menyebar ke berbagai negara tersebut juga cenderung bersifat samar-samar sehingga memungkinkan para aktor mengintervensi pemaknaan (isi norma) dan implementasinya untuk disesuaikan dengan tujuan/kepentingannya masing-masing. Sifat samar-samar ini juga memungkinkan terjadinya multi interpretasi dan perdebatan diantara para aktor dalam pemaknaan maupun implementasinya.¹⁰

Di Indonesia, pencantuman aturan tentang kuota perempuan dalam UU

Pemilu dan UU Partai Politik lebih disebabkan karena tekanan internal (aktivis perempuan, perempuan anggota DPR) dan tekanan eksternal (CEDAW, BPFA, MDG, Donor). Kuota bukan diinisiasi oleh partai politik dan diadopsi bukan karena pertimbangan pemilih. Seperti terlihat dalam ilustrasi berikut.



Menurut pandangan beberapa tokoh partai, isu kuota 'tidak laku dijual' dikalangan grassroot. Sebagian besar masyarakat tidak mempermasalahkan adanya ketimpangan gender, bahkan sebagian resisten terhadap kata 'gender'. Fenomena ini sangat berbeda dengan di negara-negara Amerika Latin dan Scandinavia.

Meski demikian, ketika berhadapan dengan media massa, hampir semua partai menunjukkan komitmennya terhadap kuota perempuan, meski dalam diskusi Pansus partai-partai tersebut cenderung mempersulit usulan *affirmative action* dan partai tersebut mempunyai keterwakilan perempuan yang sangat rendah di DPR. Hal ini menunjukkan bahwa *discourse* tentang kuota (keterwakilan perempuan) sangat penting bagi pencitraan partai dimata publik. Misalnya, seperti yang terlihat dalam pernyataan F-PKS yang disampaikan oleh Agus Purnomo sebagai berikut:

"Dalam upaya mengafirmasi politik perempuan. RUU telah maju dalam merumuskan keterwakilan perempuan sebesar 30% dalam daftar calon. Hal ini dipertegas dengan ketentuan bahwa di setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Untuk menjamin transparansi publik terhadap ketentuan tersebut, KPU pada setiap tingkatan mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan

media massa elektronik nasional”

“Fraksi PKS berkomitmen dan mendorong Partai-partai Politik untuk melaksanakan ketentuan ini secara bersungguh-sungguh dan konsisten. Fraksi PKS berharap agar gelombang afirmasi ini tidak hanya menimbulkan tuntutan yang berlebihan untuk tampilnya kaum perempuan pada lembaga publik. Tetapi, menjadi pendorong untuk peningkatan kebijakan negara yang berpihak pada pemuliaan kaum perempuan. Antara lain, lebih banyak mendengarkan, meringankan beban fisik, meminimalisasi pelecehan, dan segala bentuk yang merendahkan kaum perempuan”¹¹

Sebaliknya, ketika berada dalam forum Pansus para anggota Fraksi, terutama yang laki-laki, menunjukkan ketidaksetujuannya terhadap penggunaan kuota sebagai strategi untuk mendorong peningkatan jumlah perempuan di lembaga DPR, seperti tercermin dalam pernyataan berikut: “... kami tidak melihat perlunya keterwakilan fisik perempuan dalam pansus ini”¹² Demikian juga ketika merumuskan pasal UU yang terkait dengan kuota, beberapa anggota fraksi menolak penggunaan kata ‘harus’. F-PDIP (Nur Suhud) menyatakan tidak setuju digunakannya kata ‘harus’. Dengan bahasa yang berputar, F-PKS (Mustafa Kamal) juga mengindikasikan kurang setuju digunakannya kata ‘harus’, menurutnya dalam perundang-undangan “tidak perlu dibuat patok yang terlalu kaku”.¹³

Hal ini menunjukkan bahwa dalam hal kuota perempuan, kepentingan anggota fraksi yang laki-laki bertolak belakang dengan kepentingan perempuan yang menginginkan kuota. Keberadaan pasal terkait kuota adalah sebuah pertarungan zero sum game bagi anggota fraksi laki-laki dan perempuan. Pertarungan kepentingan ini menjadikan perumusan pasal terkait kuota sengaja dibuat ambigu sehingga tidak merugikan kepentingan partai dan kepentingan para tokoh partai yang sebagian besar laki-laki.

Endnotes

- ¹ Wawancara dengan Ibu Latifah Iskandar (Anggota DPR-RI 2004-2009 dari F-PAN), Jum’at 2 Juli 2010 di Hotel Saphir Yogyakarta.
- ² Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik*, hal 1188.
- ³ Kompas, 2003. ‘Disetujui, Kuota Legislatif Perempuan’, Rabu, 19 Februari 2003

- ⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Pengantar Penyampaian DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi”, Risalah Rapat Pansus ke 3, Rabu 12 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 241.
- ⁵ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal. 311
- ⁶ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal. 311
- ⁷ CETRO, 2002, Konferensi Pers tanggal 8 Maret 2002 tentang Data dan Fakta: Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999 –2001 (*Executive Summary*)
- ⁸ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008..”Jawaban Pemerintah atas Tanggapan Fraksi” Risalah Rapat Pansus ke 2, Rabu 5 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 207.
- ⁹ Jones, Charles O, 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, Brooks/Cole Publishing Company, California.
- ¹⁰ March and Olsen 1989
- ¹¹ Bailey 2008; Van Kersbergen and Verbeek 2007.
- ¹² <http://www.pk-sejahtera.org/v2/main.php>. Kamis, 28/02/2008 15:39:55 | 3.490 hit
- ¹³ Pernyataan Patrialis Akbar SH (F-PAN), Dr. Benny Kabur Harman, SH (F-PD), Agus Purnomo, SIP (F-PKS). Lihat Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1 hal 564-586.
- ¹⁴ Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2 hal 736.

Daftar Pustaka

Bailey 2008

CETRO, 2002, Konferensi Pers tanggal 8 Maret 2002 tentang Data dan Fakta: Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999 –2001 (*Executive Summary*)

CETRO, 2002. PROGRAM KERJA (2001–2003) DIVISI PEREMPUAN DAN PEMILU

Cohen, D., R. de la Vega, G. Watson. 2001. *Advocacy for social justice*. Bloomfield, CT: Kumarian Press Inc

Dahlerup, Drude 2006. 'What are the Effects of Electoral Gender Quotas? From studies of quota discourses to research on quota effects. Paper for the International Paper for the International Political Science Association's World Congress in Fukuoka, July. drude.dahlerup@statsvet.su.se

Dahlerup, Drude and Lenita Fredenvall, 2005, 'Quota as a Fast Track to Equal Representation to Women: Why Scandinavia is No Longer the Model', *International Feminist Journal of Politics*, No 7/1.

Dahlerup, Drude, 2002. "Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan", dalam *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*. Jakarta: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Denny J.A., 2002, "Perempuan di Dunia Politik", *Jawa Pos*, Kamis, 14 Nov 2002

Elman, R. Amy, 1996. *Sexual Subordination and State Intervention: Comparing Sweden and the United States*, Berghahns Books, USA, p. 22.

Frankl, Emma, 2004. 'Quota as Empowerment: The Use of Reserved Seats in Union Parishad as an Instrument for Women's Political Empowerment in Bangladesh', Working Paper Series 2004:3, The Research Program on Gender Quotas.

Holloway, Richard 1999. *Establishing and Running An Advocacy NGO: A Handbook*, PACT, Lusaka. <http://www.ipu.org>

- <http://www.ipu.org>. Women in National Parliament.
- <http://www.komnasperempuan.or.id/>, Refleksi 10 tahun Reformasi'
- <http://www.pk-sejahtera.org/v2/main.php>. Kamis, 28/02/2008 15:39:55 | 3.490 hit
- <http://www.quotaproject.org>, International Idea, Global Database of Quotas for Women,
- <http://www.undp.org/rblac/gender/legislation/politicalpart.htm>, Gender and Political Participation.
- Indrayana, Denny. 2007. *Amendemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan.
- Jimly Asshidiqie, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Jones, Charles O, 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, Brooks/Cole Publishing Company, California.
- Joseph and Slyomovics 2001
- Kanakuze, Yudith, 2003. "Quota in Practice: The Challenge of Implementation and Enforcement in Rwanda"
- Komnas Perempuan 2008. 'Refleksi 10 tahun Reformasi' <http://www.komnasperempuan.or.id/> ; "Kekerasan Seksual Mei 1998: Masih Terasa Hingga 10 Tahun" *Kompas*, Kamis, 15 Mei 2008
- Kompas*, "DPR Setujui RUU Partai Politik: Banjir "Minderheidsnota" soal Tolak Kuota Perempuan", 29-11-2002.
- Kompas*, "Kekerasan Seksual Mei 1998: Masih Terasa Hingga 10 Tahun" Kamis, 15 Mei 2008
- Kompas*, "Mayoritas Fraksi Setujui Kuota Minimal 30 Persen bagi Perempuan", 26-09-02
- Kompas*, 2002. "Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Memberi Hak Warga Negara", Senin, 23 September 2002; Lihat juga *Kompas*, 7 Nop 2002
- Kompas*, 2003. 'Disetujui, Kuota Legislatif Perempuan', Rabu, 19 Februari 2003
- Kompas*, 2003. 'Disetujui, Kuota Legislatif Perempuan', Rabu, 19 Februari 2003
- Kompas*, 9/9/2002
- Konferensi Pers Panitia Khusus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tanggal 30 Nopember 2007.
- Krook, Mona Lena, 2003. "Candidate Gender Quota: A Framework for Analysis", Paper presented at the 2nd General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September 18-21.
- Lasswell, H., 1956. *The Decision Process*. College Park: University of Maryland Press.
- March and Olsen 1989
- Pambudy, Ninuk M dan Maria Hartiningsih, 2007. 'Keterwakilan Politik Perempuan di Parlemen', *Kompas*
- Rawls, John, 1973. *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press. Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Risalah Sidang Parlemen Perancis N 21.4.99 722, 727
- Sacchet, Teresa, 2005. 'Political Parties: When Do They Work for Women?', United Nations Department for Economic and Social Affairs (DESA), Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and men in Decision Making Process, 24-27 October 2005.

- Sadli, Saparinah, 2002. 'Surat Terbuka bagi Wakil Rakyat', Kompas 18 November.
- Sekretariat DPR-RI., 2002. Risalah Rapat Pansus Pemilu DPR 13 Oktober 2002, Ketua Sidang Teras Narang. Dokumen
- Sekretariat DPR-RI., 2002. Risalah Rapat Pansus Pemilu DPR 18 Desember 2002
- Sekretariat DPR-RI., 2002. Risalah Rapat Pansus RUU Pemilu Tanggal 31-10-2002.
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008.. "Jawaban Pemerintah atas Tanggapan Fraksi" Risalah Rapat Pansus ke 2, Rabu 5 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007..*
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008.. "Laporan Ketua Pansus RUU tentang partai Politik dan RUU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD pada Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 4 Desember 2002" *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007.*
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008.. "Pengantar Penyampaian DIM RUU tentang Partai Politik oleh Fraksi-fraksi", Risalah Rapat Pansus ke 3, Rabu 12 September 2007, *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik 2007*, hal 241.
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Partai Politik.*
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 1.
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2009. *Proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Buku 2
- Sgier, Lea, 2004. "Gender quota debates as discourses on the public sphere", Paper presented at the EPCR Joint Sessions of Workshops "Working With Ideology in a Post-Ideological Age", 13-18 April 2004, Uppsala, Sweden.
- Soetjipto, Ani 2002. "Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam Paket Undang-Undang Politik", *Kompas*, Senin, 23 September 2002
- Soetjipto, Ani 2002. "Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam Paket Undang-Undang Politik", *Kompas*, Senin, 23 September 2002
- Stivens, Maila, 1991. *Why Gender Matter in Southeast Asian Politics ?*, Glen Waverly, Australian Aristock Press Pty
- Suara Merdeka*, 2003. Rabu, 19 Februari.
- Supriyanto, Didik, 2010. 'Perempuan dan Politik Pasca Orde Baru: Koalisi Perempuan Indonesia dan Gerakan Peningkatan Keterwakilan Perempuan di DPR (1998-2009)', Tesis, Fisip, Program Pasca Sarjana Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Susiana, Sali dan Sulasi Rongiyati, 'Pengaruhutamakan Gender (Gender Mainstreaming) dalam Proses legeslasi dan Penyusunan Anggaran: Studi Kasus Lima Undang-undang', Sekretariat Jenderal DPR-RI, Laporan Penelitian tidak dipublikasikan.
- The Heritage Dictionary of Current English*, Oxford, 1958.
- Tomatimasang, Roem, Mansour Fakih dan Toto Raharjo, 2000. *Merubah Kebijakan Publik*, Read Books, Yogyakarta.
- UNIFEM Asia-Pacific-Statistics Division, 2003. "Gender responsive policy advocacy", UN-ESCAP Regional Workshop on Gender-Responsive Policy Analysis & Policy Advocacy 17-26 March 2003
- UU 12/2003: Pemilu
- Van Kersbergen
- Verbeek 2007.

Wawancara dengan Drs.Takdir Ali Mukti, M.Si. Anggota Komisi I DPRD Provinsi DIY dari Fraksi PAN. 12 Desember 2007 dan 12 Mei 2011.

Wawancara dengan Dra. Latifah Iskandar (Anggota DPR-RI 2004-2009 dari F-PAN), Jum'at 2 Juli 2010 di Hotel Saphir Yogyakarta.

Wawancara dengan Murniati, MA. Anggota Komnas Perempuan 1998-2003, di Yogyakarta Desember 2008.

Wawancara penulis dengan Dr. Chusnul Mar'iyah di Hotel Santika, April 2010.

Daftar Singkatan & Glossary

ACILS	the American Center for International Labor Solidarity
AIPI	Asosiasi Ilmu Politik Indonesia
ALP	Australian Labor Party
ANC	African National Congress
BKOW	Badan Koordinasi Organisasi Wanita
BPFA	The Beijing Platform for Action
BPP	Bilangan Pembagi Pemilih
CAPEL	Inter American Center for Electoral Promotion and Assistance
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CETRO	Centre for Electoral Reform
CIPE	the Center for International Private Enterprise
CIPE	the Center for International Private Enterprise
CLD	Centre for Legislative Development
CPA	Coalition Provisional Authority
CSW	the Commission on the Status of Women
DEG	Democratic Governance
DFID	United Kingdom Department for International Development
DIM	Daftar Isian Masalah
DMFA	The Dutch Ministry of Foreign Affairs
DPD	Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
ECOSOC	the Economic and Social Council - Dewan Ekonomi dan Sosial
EEG	Economic and Environmental Governance

ET	electoral threshold
F-BPD	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi
F-KKI	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia
F-PAN	Fraksi Partai Amanat Nasional
F-PBB	Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PBR	Fraksi Bintang Reformasi
F-PDIP	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDS	Fraksi Damai Sejahtera
F-PDU	Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah
F-PKS	Fraksi Keadilan Sejahtera
F-PPP	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
FPTP	First Past The Post
GAD	Gender and Development
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
GDRI	Gender and Development Research Institute
GGER	the Global Gender Equality Regime
GPSP	Gerakan Pemberdayaan Swara Perempuan
GPSP	Gerakan Perempuan Sadar Pemilu
IASC	Inter-Allied Suffrage Conference
IAW	International Alliance of Women
ICF	the Indonesia-Canada Forum atau Forum Indonesia-Kanada
ICW	International Council of Women
ICWG	International Cooperative Women's Guild
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFBPW	International Federation of Business and Professional Women
IFES	the International Foundation for Electoral Systems
IFUW	International Federation of University Women
ILO	International Labour Organization
INGI	International NGO Forum on Indonesia
INGOs	International Non Governmental Organizations
IPF	International People's Forum
IPU	Inter Parliamentary Union
IRI	the International Republican Institute

IWSA	International Women's Suffrage Association
JIL	Jaringan Islam Liberal
KOWANI	Kongres Wanita Indonesia
KPI:	Koalisi Perempuan Indonesia
KPPI	Kaukus Perempuan Politik Indonesia
KPPI	Kaukus Perempuan Politik Indonesian
LBB	Liga Bangsa-Bangsa
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
MDGs	Millinium Development Goals
NATO	the North Atlantic Treaty Organization
NCAS	National Centre for Advocacy Studies
NDI	National Democratic Institute
NED	the National Endowment for Democracy
NGO	Non Governmental Organizations
NKK	Normalisasi Kehidupan Kampus
ODA	Official Development Assistance
OPOVOV	one person one vote one value
OSCE	the Organization for Security and Cooperation in Europe
PAN	Partai Amanat Nasional
PDIP	Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia
PERWARI	Persatuan Wanita Republik Indonesia
PKB.	Partai Kebangkitan Bangsa
PKK,	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PR	Proportional Representation
PRJP	Program Radio Jurnal Perempuan
PSG	Public Service Governance
RDPU	Rapat Dengar Pendapat Umum
RPF	Rwandan Patriotic Front
RUU	Rancangan Undang-undang tentang Pemilu
Salimah	Persaudaraan Muslimah
SEED	the Support for Eastern European Democracy
SJG	Security and Justice Governance
SP	Solidaritas Perempuan

TANs	Transnational Advocacy Networks
UNDAW	United Nation Division on the Advancement of Women
UNDP	United Nations Development Programme
ADB	Asian Development Bank
UNFREL	University Network Free and Fair Election
USAID	the U.S. Agency for International Development
WFTU	World Federation of Trade Unions
WID	Women in Development
WILPF	the Women's International League for Peace and Freedom
WRI	Women's Research Institute
WYWCA	World Young Women's Christian Association
YAPIKA	Yayasan Persahabatan Indonesia Kanada
YAPPIKA	Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia

Daftar Kata - Glossary

Advokasi adalah upaya untuk mengubah kebijakan public. Advokasi berasal dari bahasa Inggris *to advocate* yang dapat berarti 'membela' (pembelaan kasus di pengadilan - *to defend*), 'memajukan' atau 'mengemukakan' (*to promote*), berusaha 'menciptakan' yang baru - yang belum pernah ada (*to create*), atau dapat pula berarti melakukan 'perubahan' secara terorganisir dan sistematis (*to change*).¹

Affirmative Action adalah pengambilan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk memastikan tercapainya kesetaraan antara perempuan dengan laki-laki.

All Women's Short Lists': inovasi system pengajuan calon dalam pemilu oleh P. Buruh Inggris yang mengharuskan bahwa calon yang akan diajukan Partai Buruh untuk sebuah daerah pemilihan tertentu harus perempuan.

Analisis Wacana: menggunakan bahasa/teks untuk dianalisis; menggambarkan teks dan konteks - untuk memahami teks, perlu dipahami konteksnya. Meski penafsiran dalam analisis wacana bersifat subyektif, tetapi dengan menghubungkannya dengan konteks maka penafsiran tersebut

mempunyai dasar argumentasi yang kuat.

Ballot Structure yaitu struktur surat suara dalam sebuah pemilu. Surat suara dapat didesign agar pemilih memilih/mencoblos partai atau memilih calon, atau memilih keduanya, atau pemilih diminta untuk memilih/mencoblos satu nama atau beberapa nama sesuai dengan urutan yang lebih disukainya / *a series of preference*.

Candidate Ballot yaitu surat suara yang meminta pemilih untuk memberikan suaranya pada caleg

Closed Lists System: surat suara dengan daftar calon tertutup

Compensatory Justice adalah keadilan yang diberikan kepada kelompok tertentu (misalnya perempuan) karena negara dan masyarakat telah melakukan kesalahan (diskriminasi terstruktur) selama berabad-abad.

Compensatory justice adalah keadilan yang dilakukan dengan memberikan ganti rugi karena salah satu pihak telah dirugikan dalam jangka waktu panjang () dan merupakan strategi untuk mencapai kesetaraan hasil (*equality of result*). *Compensatory justice* meminta agar terjadi pemindahan sumber-sumber kekuasaan atau barang dari seseorang atau sekelompok orang (laki-laki) kepada orang atau kelompok orang lain (perempuan) sehingga tercapai keadaan yang seimbang.

Counter Draft Legislation: prakarsa pengajuan rancangan tanding

Critical Discourse of Analysis: metode analisa wacana kritis

Delegate: utusan - perwakilan semestinya bertindak sebagai *delegate* (utusan) sehingga yang dilakukan adalah sebatas menyampaikan atau mengekspresikan keinginan-keinginan (preferensi) pemilihnya.²

Democratic deficit: kebangkrutan demokrasi

Descriptive representation ialah perwakilan yang dilihat dari sudut pandang tingkat kemiripan antara wakil dengan yang diwakili

Distributive justice adalah prinsip yang berpendapat bahwa jabatan dan imbalan/honor dibagikan diberikan sesuai dengan prestasinya/ nilai kebaikannya bagi masyarakat. Jika beberapa orang melakukan prestasi yang sama maka mereka harus memperoleh jabatan-imbalan/honor yang sama pula³ Pemahaman ini sangat mempengaruhi gagasan liberal tentang hak warga Negara

District magnitude: luasan daerah pemilihan

Dual ballot: Dalam pemilu masing-masing pemilih memperoleh dua surat suara

Dual member constituencies' adalah inovasi dalam sistem pemilu distrik yang mengharuskan partai untuk mencalonkan satu orang caleg laki-laki dan satu orang caleg perempuan dalam pemilu distrik yang mempunyai 2 kursi di masing-masing daerah pemilihan.

Effective Thresholds: Efektifitas Ambang Batas Peserta Pemilu

Egendering Democracy: upaya gerakan perempuan untuk menginkluskikan perempuan dalam konsep, institusi dan praktek politik dan demokrasi

Electoral Engineering adalah inovasi sistem dan teknis pemilu (*electoral engineering*) yang secara khusus dimaksudkan untuk menunjang kebijakan kuota perempuan

Electoral Formula yaitu formula matematis yang digunakan untuk menghitung kursi yang akan diperoleh masing-masing partai politik atau calon terpilih

Equal Opportunity: Kesempatan setara yang diberikan terhadap laki-laki maupun perempuan

Equal Treatment berarti bahwa tidak boleh ada seorang warga negarapun yang memperoleh hak dan peluang lebih sedikit dibanding yang lain

Equality Feminist gerakan feminis yang menginginkan agar agenda perjuangan harus diarahkan untuk menuntut kesetaraan hak dan kewajiban antara perempuan dengan laki-laki.⁴

Fast track strategi untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dengan jalur cepat (kuota perempuan).

Fast Track: Jalur cepat

Fast Track Strategy: strategi untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dengan jalur cepat

Feminisme adalah gerakan budaya dan gerakan politik yang ingin mengubah cara berfikir perempuan serta mengubah hubungan antara perempuan dan laki-laki didalam keluarga dan masyarakat.⁵

Formalistic Representation) yang melihat perwakilan dari sisi *authorization* (proses rekrutmen seorang anggota Dewan) dan *accountability* (pertanggungjawaban anggota Dewan terhadap pemilihnya).

Framing: Mengemas argumen dalam discourse kuota

Framming processes yaitu proses membingkai issue

Gender: konstruksi masyarakat tentang peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan

Gender Balanced Decision Making: pelibatan perempuan sebagai aktor pembuat keputusan

Gender blind: tidak mempunyai wawasan gender

Gender Mainstreaming: pertimbangan akan adanya implikasi jender dalam setiap kebijakan publik

Gender Politics adalah pemanfaatan hubungan gender untuk kepentingan politik.

Globalisasi dapat dimaknai sebagai proses integrasi ekonomi dan pembangunan teknologi komunikasi menjadikan semua menjadi saling terkait (*increasing interconnectedness*) dan homogenisasi di seluruh penjuru dunia.⁶

Globalisasi juga ditandai dengan semakin dekatnya jarak (*distance-less*) dan interaksi-interaksi menjadi sangat mudah - *instantaneous interactions*⁷ dan penyebaran pemikiran-pemikiran dari satu tempat ke seluruh penjuru dunia sehingga meningkatkan kesadaran manusia bahwa mereka adalah bagian dari masyarakat dunia.⁸

Gradual and Incremental Changes: perubahan-perubahan kebijakan publik secara bertahap

Group Right: pemberian hak politik berdasar kelompok .

Hegemony: Menurut Gramsci hegemoni adalah sebuah proses penguasaan sebuah kelompok atas kelompok lain melalui bentuk-bentuk persetujuan kelompok yang dikuasai. Hegemoni dilakukan dengan menguasai basis-basis pikiran, kemampuan kritis, dan kemampuan-kemampuan afektif masyarakat melalui persetujuan yang aktif kelompok-kelompok utama dalam suatu masyarakat.⁹

Identity Politics: Perpolitikan didasarkan pada perbedaan identitas kelompok dan pengalaman social.

Identity Politics: Perpolitikan yang didasarkan pada identitas

Ideologi ibuisme adalah ideology yang memposisikan perempuan sebagai istri dan ibu (*ideologi ibuisme*)

Incremental track (pemberdayaan perempuan)

Incremental Track Strategy: strategi untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dengan jalur bertahap

Individual Liberal Democracy adalah demokrasi yang menjadikan individu sebagai subyek pelaku.

Individual Right: pemberian hak politik pada masing-masing individu Hak kewarganegaraan yang diberikan kepada masing-masing individu.

Internalization Tahapan ketika norma sudah dianggap sebagai *a taken-for-granted* sehingga hampir tidak dipermasalahkan lagi

Isomorphism yaitu tingkat kemiripan norma yang hampir sama diantara negara-negara

Isomorphism” yaitu tingkat kemiripan norma yang hampir sama diantara negara-negara. Pada tahapan ini norma sudah menjadi ‘*habit*’ yang selalu mempengaruhi perilaku.¹⁰

Judicial Review: pengujian substansi undang-undang

Lesson Learned :mengambil pelajaran

Let The Best Win: Biarkan yang terbaik yang menjadi pemenang

Meritocracy adalah sebuah sistem dalam masyarakat dimana perbedaan status dan perbedaan *income* didasarkan pada kemampuan skill dan tingkat pendidikan.¹¹

Mindset: Cara berfikir

Model *Aggregative* membayangkan institusi demokrasi sebagai sarana untuk mengetahui dan mengumpulkan preferensi warga Negara. Model ini menjadikan “*voting* /pemilihan umum” sebagai alat politik terpenting dalam demokrasi.¹²

Model *Anti Dominasi* membayangkan demokrasi sebagai sarana untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dalam penggunaan kekuasaan.

Model *Deliberative* membayangkan demokrasi sebagai sarana untuk mendiskusikan persoalan yang dihadapi masyarakat dan saling berargumen untuk mencari solusi. Dengan bayangan seperti ini maka demokrasi harus memberikan akses bagi warganegaranya untuk mengekspresikan sikap dan gagasan.

Monosexual Democracy adalah demokrasi yang didominasi oleh salah satu jenis

sex tertentu. Monopolisasi kekuasaan oleh salah satu kelompok, baik oleh sebuah klik politik maupun oleh kelompok sex tertentu adalah sebuah perampasan kekuasaan

New Feminist lebih menekankan bahwa peran terpenting bagi perempuan adalah sebagai ibu (*maternity*)

Norm Cascade adalah tahap penyebaran norma yaitu ketika *norm leader* mensosialisasikan gagasan dan norma yang diyakininya ke negara-negara lain sehingga mempunyai *norm followers*.¹³

Norm Emergence Tahap kemunculan norma yaitu ketika norma baru muncul diperkenalkan oleh *norm entrepreneurs*.

Norm entrepreneur adalah orang yang berusaha menarik perhatian publik dengan memperkenalkan ide (norma) baru yang biasanya tertuang dalam bentuk buku atau mewujudkan dalam bentuk gerakan

Open List System: surat suara dengan daftar terbuka (memuat nama-nama calon)

Parite: kesetaraan yang sempurna antara dua hal/karakter

Parite Law: Undang-undang di Perancis yang mengharuskan partai politik mengajukan daftar calon 50% laki-laki - 50% perempuan.

Party Ballot yaitu surat suara yang meminta pemilih untuk memberikan suaranya pada partai

Politik of Care: Politik yang berperspektif perempuan yang lebih menekankan pada bidang kesejahteraan, lingkungan hidup, pendidikan, kesetaraan gender dan perlucutan senjata.

Political Bosses: fenomena politik di India dimana orang-orang kuat ditingkat lokal dan nasional akan mengajukan anak, istri dan kerabat perempuannya untuk mengisi reserved seats dan memperkuat posisi para 'boss' yang pada umumnya bersikap sangat patriarkhis

Political Party Quota for Electoral Candidates adalah kesepakatan di dalam sebuah partai untuk membuat aturan khusus tentang keterwakilan perempuan dalam proses penyeleksian calon anggota legislatif yang akan diajukan oleh partai tersebut dalam sebuah pemilihan umum.

Political Pressure: tekanan politik (*political pressure*)

Politics of idea: Konsep pemikiran demokrasi liberal yang berpendapat bahwa

perbedaan antar manusia terjadi karena manusia mempunyai pemikiran (*idea*) yang berbeda. Karena itu perpolitikan harus ditujukan untuk mengelola perbedaan ide tersebut. Ide politik merupakan basis pembentukan partai politik dan merupakan alasan mengapa seseorang memilih calon anggota parlemen

Politics of Presence: Konsep yang dikemukakan oleh Anne Phillip yang berpendapat bahwa perempuan harus hadir dalam perpolitikan (parlemen) untuk mengawal gagasan dan kepentingannya.. Perempuan mempunyai kondisi dan pengalaman yang berbeda dengan laki-laki sehingga laki-laki tidak dapat mewakili perempuan.

Practical Gender Needs: kebutuhan gender yang praktis yaitu kebutuhan-kebutuhan yang diformulasikan dari kondisi kongkrit perempuan sehubungan dengan pembagian kerja berdasar sex (jenis kelamin).¹⁴

Quota: Aturan quota menetapkan prosentase minimum bagi suatu kelompok
Republicanism adalah ideologi yang menekankan penghargaan yang tinggi pada kepentingan umum (kepentingan nasional - universalism) dan cenderung kurang memberi ruang pada kepentingan kelompok/khusus, termasuk kepentingan perempuan

Reserved seats adalah mencadangkan sejumlah kursi di parlemen khusus untuk perempuan

Safe Seat: kursi jadi (caleg yang ditempatkan di nomer urut atau daerah yang diperkirakan akan dimenangkan oleh partai tersebut.

Seksisme adalah ideologi yang membentuk perankingan manusia berdasar jenis kelamin. Jenis kelamin perempuan lebih rendah daripada laki-laki.

15

Serial Collectivity: Menurut Iris Marion Young (1990) perempuan bukan kelompok kepentingan, melainkan sebuah kelompok sosial (berbeda dengan konsep interest group pluralism dalam tradisi liberal) Kelompok sosial terbentuk oleh kesamaan pengalaman perempuan yang mengalami diskriminasi dan penindasan. Mereka mendefinisikan dirinya karena keinginan untuk memperoleh keadilan. Untuk menghindari kerancuan dengan konsep “*group*”, Young menggunakan konsep perempuan sebagai a “*serial collectivity*”.

Single Ballot: surat suara tunggal

Single Member District: Dalam satu daerah pemilihan hanya terdapat satu kursi yang diperebutkan

State Interest: kepentingan-kepentingan negara

Strategi *accountability politics* adalah strategi advokasi yang dilakukan dengan selalu mengingatkan pemerintah agar mempertanggungjawabkan kebijakannya sesuai dengan nilai-nilai yang telah disepakati.

Strategi *information politics* adalah strategi advokasi yang dilakukan dengan mengumpulkan dan menyediakan informasi bagi masyarakat serta mendramatisir fakta melalui pernyataan-pernyataan korban dan sebagainya sehingga menarik perhatian.

Strategi *leverage politics* adalah strategi advokasi yang dilakukan dengan mengungkit/mengkaitkan issue yang diperjuangkan tersebut dengan masalah prestise negara, kelancaran perdagangan atau kelancaran bantuan asing atau hutang luar negeri. Untuk itu jaringan ini akan menggunakan pengaruh World Bank, IMF dan lain-lain.

Strategi *symbolic politics* adalah strategi advokasi yang dilakukan dengan mengadakan ceremony, peringatan kejadian atau hari-hari istimewa yang terkait dengan issue yang diperjuangkan sehingga masyarakat memperhatikan issue tersebut.

Strategic Gender Needs: kebutuhan gender yang strategis yaitu kebutuhan-kebutuhan yang diformulasikan dari analisa subordinasi perempuan oleh laki-laki atau kebutuhan untuk mengatasi masalah subordinasi perempuan oleh laki-laki

Substantive Representation adalah perwakilan yang dilihat dari sudut pandang aktifitas /tindakan dan kebijakan yang dihasilkan oleh para wakil dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Symbolic Representation atau perwakilan simbolik ialah cara bagaimana seorang anggota dewan dapat diterima sebagai 'wakil' *stand for* oleh kelompok yang diwakilinya. Tingkat representasinya dapat dilihat pada seberapa tinggi tingkat penerimaan oleh rakyat yang diwakilinya.

The Content of Policy: Isi dari sebuah Kebijakan

The Context of Policy: Kondisi Lingkungan dari sebuah Kebijakan

The Global Gender Equality Regime: Rejim kesetaraan gender di dunia

The World Movement for Democracy adalah jaringan transnasional yang bergerak untuk mempromosikan demokrasi

The World Movement for Democracy yaitu sebuah jaringan transnasional yang bergerak untuk mempromosikan demokrasi

Tipping or Threshold Points. Norma baru tersebut harus memperoleh sejumlah dukungan tertentu atau melampau ambang batas dukungan tertentu.

Threshold point untuk *women's suffrage norm* terjadi tahun 1930 ketika sekitar 20 an negara pada saat itu memberikan hak pilih kepada perempuan.

Transnational Advocacy Networks: Jaringan Advokasi Lintas Negara

Trustee: wali amanah - menurut Edmund Burke perwakilan semestinya bertindak sebagai *trustee* (wali amanah) sehingga wakil tersebut dapat membuat keputusan sendiri atas pertimbangan yang dianggapnya paling baik

Triple Balloting System: Dalam pemilu masing-masing pemilih memperoleh tiga surat suara

Twinning System adalah inovasi system penjaringan caleg dalam pemilu yang dilakukan oleh Partai Buruh dalam pemilihan anggota parlemen Scottish dan Welsh, Inggris. Dewan Pimpinan Cabang / Daerah Partai Buruh harus menominasikan satu perempuan dan satu laki-laki dalam satu daerah pemilihan. Masing-masing pemilih mempunyai 2 surat suara, satu untuk calon perempuan dan satu untuk calon laki-laki. Selanjutnya panitia penjaringan harus memilih satu orang caleg perempuan dan satu orang caleg laki-laki untuk diajukan sebagai calon partai sehingga tercapai 50/50 persen calon dengan jenis kelamin yang berbeda.

Wording: perumusan redaksional ketentuan kuota

Worldwide Democratic Revolution adalah revolusi demokrasi yang dipelopori oleh Amerika Serikat untuk menyebarkan gagasan demokrasi (liberal) di berbagai penjuru dunia.

(Footnotes)

¹ *The Heritage Dictionary of Current English*, Oxford, 1958. Lihat pula Holloway, Richard 1999. *Establishing and Running An Advocacy NGO: A Handbook*, PACT, Lusaka.

- ² Madison, James, 1987.
- ³ Friedrich, Carl Joachim 2004. *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, p. 25; John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- ⁴ Smith, H.L., ed., 1990. *British Feminism in the Twentieth Century*, Edward Edgar, Aldershot.
- ⁵ Hannam, June 2007. *Feminism*, Pearson Educated Limited, Great Britain, p
- ⁶ Randall and Theobald 1998
- ⁷ Eschele, 2000: 2; Harvey 1989: 234-307; Giddens 1990: 284-307; Waters 1995: 62-63; Scholte 1996: 45-49
- ⁸ Amos et al., 2002: 194; Robertson 1992: 8
- ⁹ Patria, Nazar dan Andi Arief, 1999. *Antonio Gramsci: Negara dan Kekuasaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 115
- ¹⁰ Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change" *International Organization* 52, 4. pp. 887-917
- ¹¹ Bell, Daniel, 1970. "Meritocracy and Equality", *The Public Interest*, Fall 1970, p 29-68; Bell, Daniel, 1973. *The Coming of Post Industrial Society*, New York, Basic Books; Bentham, Jeremy, 1948. *Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Blackwell.
- ¹² Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 22.
- ¹³ Sunstein 1997
- ¹⁴ Molyneux, Maxine, 1985. 'Mobilization without Emancipation? Women's Interest, State and Revolution in Nicaragua', *Feminist Studies*, Vol 11, No. 2, 1985.
- ¹⁵ Umi Lasmina, 2007. 'Gerakan Perempuan Indonesia Tanpa Ideologi', *Warta Feminis* March 13, 2007, <http://wartafeminis.wordpress.com>