



Foto: Dok. WRI

Keterwakilan Perempuan yang Lemah di Parlemen Indonesia

Sebagai negara yang berada di dalam proses konsolidasi demokrasi, perihal representasi di dalam parlemen menjadi sangat penting bagi Indonesia. Demokrasi tidak hanya persoalan prosedural namun juga substansi. Oleh karena itu, demokrasi harus melibatkan juga kehadiran perempuan secara adil di dalamnya. Namun demikian, hal ini masih menjadi persoalan bagi Indonesia. Meskipun berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) 2010, jumlah perempuan dengan laki-laki hampir seimbang, yakni 49,7% perempuan dan 50,3% laki-laki.¹ Namun proporsi laki-laki dan perempuan yang seimbang tersebut, tidak menunjukkan hal yang serupa dalam representasinya sebagai wakil rakyat. Perempuan memiliki proporsi yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan proporsi laki-laki. Hal ini tercermin pada rendahnya keterwakilan perempuan di DPR RI, sejak Indonesia berparlemen hingga periode 2009-2014.

Perkembangan peraturan hukum di Indonesia untuk melindungi kepentingan politik perempuan sudah mengalami perubahan yang baik, yakni dengan mulai diakomodirnya angka kehadiran minimal 30 persen perempuan di dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu.

¹ www.bps.go.id. Diakses pada tanggal 23 November 2010, pukul 15.45 WIB.

Tabel I
Perempuan dalam DPR RI 1955-2004

Periode	Perempuan	Laki-laki
1955-1956	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 1956-1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971-1977	36 (7,8%)	460 (92,2%)
1977-1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)
1982-1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)
1987-1992	65 (13%)	500 (87%)
1992-1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997-1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999-2004	46 (9%)	500 (91%)
2004-2009	61 (11,09%)	489 (88,9%)
2009-2014	101 (18,03%)	459 (81,97%)

Sumber: www.kpu.go.id²

Data pada Tabel 1 menggambarkan keterwakilan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) secara konsisten rendah. Angka terendah ada di periode Konstituante tahun 1956-1959 yakni 5,1%. Namun begitu, lonjakan angka tertinggi pun hingga kini masih jauh dari batas angka kritis 30%, yakni hanya 18% dari hasil pemilihan umum (pemilu) terakhir di tahun 2009. Rendahnya angka keterwakilan perempuan ini tidak hanya terjadi di tingkat nasional DPR RI, tetapi juga di tingkat daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota. Dari pemilu 2009 lalu, rata-rata keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi hanya 16%, begitupun dengan rata-rata DPRD Kabupaten/Kota yang hanya 12%.³

Angka keterwakilan perempuan parlemen tidak sama di setiap daerah, ada daerah yang tinggi dan juga rendah. Hal ini terlihat dari sebaran anggota legislatif perempuan di DPR RI jika dipilah berdasarkan asal provinsinya. Situasi yang terburuk adalah terdapat enam provinsi yang tidak memiliki keterwakilan perempuan di DPR RI, diantaranya Sulawesi Barat, Bali, Nusa Tenggara Barat, Bangka Belitung, Kalimantan Selatan dan Nanggroe Aceh Darussalam. Terdapat diantaranya 17 provinsi yang memiliki keterwakilan perempuan di bawah angka rata-rata keterwakilan perempuan di DPR RI. Artinya, lebih 50% provinsi di Indonesia tidak memenuhi angka rata-rata keterwakilan 18%. 16 provinsi lainnya telah memiliki lebih dari 20% keterwakilan perempuan di parlemen dengan tujuh diantaranya sudah lebih dari 30% representasi anggota legislatif (aleg) perempuan.⁴ Diantara provinsi lainnya, Maluku Utara menunjukkan keterwakilan perempuan tertinggi dimana 100% anggota legislatifnya adalah perempuan.

Sebaran angka keterwakilan berdasarkan partai politik di DPR RI pun tidak merata. Dari sembilan parpol pemenang dalam Pemilu DPR RI 2009, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) menempati posisi teratas dengan 25,9%. Sementara itu, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) menempati angka terendah dengan hanya 5,3%. Partai-partai besar lain seperti Partai Demokrat menyumbang 24,8%, Golongan Karya (Golkar) 16,5%, dan Partai Demokrasi



² Diunduh di www.kpu.go.id, pada 23 Mei 2010 pukul 12.00 WIB.

³ Sri Budi Eko Wardani, dkk. *Analisis Kuantitatif Keterwakilan Perempuan di DPR dan DPRD Hasil Pemilu 2009: Executive Summary*. Naskah tidak diterbitkan, 2010.

⁴ *Op.Cit.*, www.kpu.go.id.

Tabel 2
Perkembangan Aksi Afirmasi dalam UU Parpol dan UU Pemilu

UU Partai Politik		UU Pemilu	
Perkembangan UU	Kandungan Aksi Afirmasi	Perkembangan UU	Kandungan Aksi Afirmasi
UU No.31/2002	Belum ada aksi afirmasi, namun sudah ada pertimbangan diperlukannya aspek kesetaraan gender.	UU No.3/1999	Belum ada aksi afirmasi.
UU No.2/2008	Ada aksi afirmasi, terbatas pada ketentuan kuota 30% untuk pendirian partai baru dan kepengurusan tingkat pusat, provinsi, kabupaten, kota. Sanksi administratif diberikan bagi partai yang baru mendaftarkan diri sebagai badan hukum.	UU No.12/2003	Ada aksi afirmasi, terbatas pada kuota 30% untuk pencalonan perempuan dalam Pemilu. Dengan sanksi administratif yang tidak mengikat partai untuk wajib memenuhi ketentuan kuota tersebut.
		UU No.10/2008	Ada aksi afirmasi, diantaranya: <ul style="list-style-type: none"> • Ketentuan partai peserta pemilu menyertakan 30% pengurus perempuan di tingkat Pusat. • 30% untuk pencalonan perempuan dalam pemilu, dengan sanksi administratif tidak mengikat. • Sistem semi-zipper, yakni minimal 1 perempuan diantara 3 calon legislatif dalam daftar, dengan tanpa sanksi.

Indonesia Perjuangan (PDIP) 21,5%. Dengan data-data tersebut, terlihat bahwa angka keterwakilan perempuan yang rendah di parlemen terjadi di lintas tingkatan, partai dan daerah pemilihan.

Regulasi Pemilu dan Partai Politik menjadi Permasalahan untuk Meningkatkan Keterwakilan Perempuan dalam Politik

Perkembangan peraturan hukum di Indonesia untuk melindungi kepentingan politik perempuan sudah mengalami perubahan yang baik, yakni dengan mulai diakomodirnya angka kehadiran minimal 30% perempuan di dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu. Namun demikian, aksi afirmasi yang sudah diakomodir itu masih memiliki banyak keterbatasan. Hal ini berdampak tidak optimalnya upaya meningkatkan angka keterwakilan perempuan di parlemen. Berikut merupakan perkembangan UU Partai Politik dan UU Pemilu terkait kandungan aksi afirmasi di dalamnya.

Pada Tabel 2 memperlihatkan adanya kemajuan aksi afirmasi yang telah diakomodir dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu. Namun begitu, masih terdapat persoalan dari keterbatasan aksi afirmasi yang ada di kedua UU tersebut. UU Parpol belum secara kuat mengikat parpol, terutama parpol yang sudah lama berdiri dan mapan, untuk menyertakan perempuan sebagai pengurus partai hingga di setiap lapisan

kepengurusan terbawah. Padahal, ketidaksertaan perempuan dalam kepengurusan memiliki dampak penting untuk keikutsertaan perempuan dalam pemilu legislatif dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Berdasarkan data penelitian WRI 2008-2009 di Pontianak, lebih dari 80% caleg partai dalam pemilu merupakan pengurus partai politik. Begitupun, pilkada yang salah satu bentuk pencalonannya adalah melalui partai, sehingga kedekatan terhadap partai amat diperlukan. Persoalannya adalah bagaimana





Foto: Dok. WRI

perempuan dicalonkan oleh partai politik, bila parpol sendiri masih didominasi oleh laki-laki dan jarang melibatkan perempuan.

UU Pemilu tentu memiliki peran penting dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Persoalan muncul saat UU Pemilu belum benar-benar mengakomodir aksi afirmasi yang mengikat partai memenuhi kuota 30% perempuan dan *zipper system*. Tidak adanya sanksi yang mengikat partai mengakibatkan banyak partai yang tidak memenuhi aturan aksi afirmasi itu. Dalam Pemilu DPR RI 2009 kemarin, terdapat empat partai yang tidak memenuhi ketentuan kuota 30% caleg perempuan, diantaranya Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Patriot.⁵ Aturan *zipper system* juga belum dipenuhi oleh partai dengan maksimal, karena partai pada akhirnya banyak menempatkan perempuan di posisi buntut kelipatan tiga, yakni nomor urut tiga, enam, dan sembilan. Hal itu dilakukan diantaranya oleh Partai Demokrat, Golkar, PDIP, PAN dan PKS.⁶ Peletakan nomor urut caleg perempuan bukan pada nomor urut satu dan dua membuat keterpilihan mereka di pemilu rendah. Hal itu dikarenakan lebih dari 80% anggota legislatif terpilih pada Pemilu DPR RI 2004 dan 2009 berasal dari caleg dengan nomor urut satu dan dua.⁷

⁵ *Ibid.*

⁶ Data diolah dari Daftar Calon Tetap (DCT) DPR RI 2009, *Ibid.*

⁷ *Ibid.*