

PENELITIAN KEBIJAKAN

Representasi Politik Perempuan: Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender



PENELITIAN KEBIJAKAN

Representasi Politik Perempuan: Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender

Women Research Institute
Jakarta 2014

**Penelitian Kebijakan
Representasi Politik Perempuan:
Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender**

ISBN: 978-602-9230-04-8

@Women Research Institute, 2014

Penulis & Peneliti

Ayu Anastasia, S.Sos
Edriana Noerdin, MA
Frisca Anindhita, SKM
Sita Aripurnami, MSc
Rahayuningtyas, SKM

Panel Ahli

Dr. Chusnul Mar'iyah
Dr. Lujina Setiawati

Disain Sampul dan Tata Letak

Sekar Pireno KS

Foto Cover Repro: wordpress, Kompas

Cetakan I, Januari 2014

Penerbit

Women Research Institute

Jalan Kalibata Utara II, No. 78
Jakarta - 12740, INDONESIA
Tel. (62-21) 791.87149, 798.7345 Fax. (62-21) 798.7345
Email. office@wri.or.id; Website. www.wri.or.id

Penelitian ini dibuat atas dukungan dari Rakyat Amerika melalui Badan Bantuan Pembangunan Internasional Amerika (USAID) dan Program Representasi. Pandangan yang dinyatakan dalam penelitian ini semata-mata merupakan tanggungjawab dari Women Research Institute (WRI) dan tidak mencerminkan pandangan USAID.

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	v
Daftar Singkatan	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	2
1.2 Tujuan Penelitian	2
1.3 Pertanyaan Penelitian	2
1.4 Manfaat Penelitian	2
1.5 Keterbatasan Penelitian	2
1.6 Metodologi Penelitian	3
BAB II KEBIJAKAN RESPONSIF GENDER DI INDONESIA	5
2.1 Kesenjangan Antara Kebijakan Responsif Gender dan Alokasi Anggaran	7
2.2 Pentingnya Rancangan Undang-Undang Keadilan Gender (RUU KKG)	9
BAB III PERSOALAN KETIDAKADILAN GENDER YANG DIHADAPI PEREMPUAN INDONESIA	13
3.1 Masalah Utama yang Dihadapi Perempuan di Indonesia	14
3.2 Perundang-undangan yang Mendiskriminasi Perempuan	17
3.3 Desentralisasi Memperkuat Patriarki	20
BAB IV REPRESENTASI POLITIK PEREMPUAN DAN KEBIJAKAN KESETARAAN GENDER	23
4.1 Implikasi Rendahnya Representasi Perempuan terhadap Kebijakan Responsif Gender	25
4.2 Survei WRI tentang Kebutuhan untuk Memiliki Kebijakan Responsif Gender	26
4.3 Upaya DPR-RI dalam Mewujudkan UU KKG	29
4.4 Respon Masyarakat terhadap RUU KKG	31
4.5 Peran Kelompok Perempuan dalam Sosialisasi RUU KKG	33
4.6 Dinamika dan Tantangan Anggota DPR-RI Perempuan dalam Memperjuangkan RUU KKG	34
4.7 Respon Anggota DPR-RI Terhadap RUU KKG	36
4.8 Jejaring yang Terbangun Antar-Anggota DPR-RI	38
BAB V REKOMENDASI KEBIJAKAN	43
5.1 Pentingnya Undang-Undang Keadilan Gender	43
5.2 Fungsi UU KKG sebagai Payung Hukum dan kebijakan	43
5.3 Rekomendasi Umum	44
5.4 Rekomendasi Khusus	44
Bibliografi	49
Lampiran	53

Ucapan Terima Kasih

Penelitian kebijakan ini dibuat berdasarkan sebuah penelitian yang dilaksanakan selama 18 bulan sejak Agustus 2012. Penggalan data penelitian ini dilakukan dengan wawancara mendalam dilaksanakan di Jakarta dan *Focus Group Discussion* di Jakarta, Surabaya dan Makassar serta survei yang dilaksanakan di seluruh propinsi di Indonesia dengan *error margin* 2,8 persen.

Banyak pihak, baik lembaga maupun perorangan, yang membantu sampai terwujudnya penelitian kebijakan ini. Untuk itu, Women Research Institute (WRI) ingin mengucapkan terima kasih kepada para narasumber penelitian yaitu anggota DPR-RI dan peserta *Focus Group Discussion*, yang terdiri dari kelompok masyarakat sipil, kelompok perempuan dan pengurus partai politik di Jakarta, Surabaya dan Makassar, yang telah bersedia berbagi pengalaman dan pengetahuannya dalam penelitian ini. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada rekanan penyelenggara survei, Lingkaran Survei Indonesia (LSI), tanpa dukungannya survei nasional tidak akan mungkin terselenggara untuk memperkaya penelitian ini.

Sepanjang proses penelitian ini berlangsung, banyak sahabat yang memiliki perhatian dan kepedulian terhadap isu gender, khususnya mengenai persoalan representasi politik perempuan, memberikan masukan dan diskusi untuk memperkaya dan mempertajam hasil penelitian. Mereka adalah, Dr. Chusnul Mar'iyah; Wijayanto, MPP; Kamala Chandrakirana, M.Sc; Nur Iman Subono, M.Hum; dan Dr. Alexander Irwan. Untuk itu, WRI mengucapkan banyak terima kasih. Kemudian kepada Arya Wisesa atas bantuan dan kontribusinya dalam proses finalisasi naskah laporan ini, WRI mengucapkan banyak terima kasih. Selain itu WRI juga berterima kasih kepada Dr. Leonid Polishchuk dari Urban Institute dan Renata Simatupang, Ph.D atas asistensi, korespondensi dan dukungan yang telah diberikan selama berlangsungnya penelitian ini.

Terakhir, WRI juga mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Program Representasi (ProRep) dari Chemonics International Inc. – USAID Indonesia atas dukungannya terhadap pelaksanaan penelitian hingga terwujudnya hasil penelitian kebijakan ini.

Daftar Singkatan

AIDS	:	<i>Acquired Immune Deficiency Syndrome</i>
AKI	:	Angka Kematian Ibu
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ARG	:	Anggaran Responsif Gender
ASEAN	:	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKKBN	:	Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
BPS	:	Badan Pusat Statistik
CEDAW	:	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>
CSO	:	<i>Civil Society Organization</i>
Dapil	:	Daerah Pemilihan
Demokrat	:	Partai Demokrat
DPC	:	Dewan Pimpinan Cabang
DPD-RI	:	Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
DPP	:	Dewan Pimpinan Pusat
DPR-RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPRD-RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia
FGD	:	Focus Group Discussion
GBS	:	<i>Gender Budget Statement</i>
Gerindra	:	Partai Gerakan Indonesia Raya
GGI	:	<i>Global Gender Gap Index</i>
GII	:	<i>Gender Inequality Index</i>
Golkar	:	Partai Golkar
HAM	:	Hak Asasi Manusia
Hanura	:	Partai Hati Nurani Bangsa
HDR	:	<i>Human Development Report</i>
HIV	:	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
IDRC	:	<i>International Development Research Centre</i>
IDS	:	<i>Institute of Development Studies</i>
IPM	:	Indeks Pembangunan Manusia

JICA	:	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
JKP3	:	Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan
KAP	:	<i>Knowledge, Attitude and Practice</i>
KDRT	:	Kekerasan dalam Rumah Tangga
KKG	:	Kesetaraan dan Keadilan Gender
Komnas Perempuan	:	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
KPPPA	:	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
KPP-RI	:	Kaucus Perempuan Parlemen Republik Indonesia
LPKP Jatim	:	Lembaga Pengkajian Masyarakat dan Pembangunan Jawa Timur
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
MDGs	:	<i>Millenium Development Goals</i>
Mendagri	:	Menteri Dalam Negeri
MIUMI	:	Majelis Intelektual dan Ulama Muda Indonesia
MMR	:	<i>Maternal Mortality Rate</i>
PAN	:	Partai Amanat Nasional
PBB	:	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDI-P	:	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemilu	:	Pemilihan Umum
PKPU	:	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PKB	:	Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	:	Partai Keadilan Sosial
PJTKI	:	Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia
PMK	:	Peraturan Menteri Keuangan
PPP	:	Partai Persatuan Pembangunan
PPRG	:	Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender
Prolegnas	:	Program Legislasi Nasional
PTPPO	:	Perlindungan Tindak Pidana Perdagangan Orang
PUG	:	Pengarusutamaan Gender
RDPU	:	Rapat Dengar Pendapat Umum
RKP	:	Rencana Kerja Pemerintah
RPJMN	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SDKI	:	Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia
SK	:	Surat Keputusan
TKI	:	Tenaga Kerja Indonesia
UNDP	:	<i>United Nations Development Programme</i>
UNFPA	:	<i>United Nations Population Fund</i>
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
WRI	:	Women Research Institute
YLBH APIK	:	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) telah menerbitkan rencana Program Legislasi Nasional (Prolegnas) serta memasukkan Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas 2012.¹ DPR-RI menargetkan RUU KKG disahkan menjadi undang-undang sebelum masa kerja mereka berakhir pada pertengahan 2014.

Sejak diperkenalkan secara tidak resmi kepada masyarakat, RUU Kesetaraan dan Keadilan Gender telah memicu perdebatan publik antara mereka yang mendukung pengesahan RUU tersebut dan mereka yang menentang pengesahannya berdasarkan berbagai perspektif, termasuk keyakinan agama.² Women Research Institute (WRI) mendukung inisiatif parlemen itu dengan mengadakan penelitian kebijakan untuk mengidentifikasi masalah dan memberi rekomendasi kebijakan yang memungkinkan secara politis bagi RUU KKG yang sedang dibahas di DPR-RI. Secara khusus, WRI memusatkan perhatian pada beberapa hal yang dianggap kunci penyamaan persepsi tentang kesetaraan dan keadilan gender.

Sampai dengan hari ini sangat sedikit penelitian yang secara komprehensif memberi rekomendasi tentang penyusunan dan pembahasan RUU KKG di Indonesia, terutama dari sisi dampak terhadap perempuan dalam ranah kehidupan politik dan publik. Padahal, dalam memperkuat representasi politik perempuan, diperlukan sebuah kerja advokasi sungguh-sungguh berbasis bukti dengan melibatkan kelompok-kelompok ekstraparlemen,³ yaitu organisasi masyarakat sipil dan partai politik. Karena itu, kiranya penting melihat representasi

¹ Lihat, Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2012* (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2012).

² The Jakarta Post, *Gender Equality Bill Opposed by Women*, (19 Juni 2012); The Jakarta Globe, *Indonesia Islamists Stall Gender Equality Bill*, (9 Mei 2012).

³ Karen Celis dan Sarah Childs (2008) menyebut aktor-aktor yang dapat mendorong representasi substantif perempuan adalah *women's policy agencies* (anggota parlemen perempuan, lembaga eksekutif dan kementerian) serta *women's movement actors* (organisasi-organisasi masyarakat sipil dan partai politik).

politik perempuan anggota DPR-RI dan kekuatan organisasi masyarakat sipil dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan responsif gender—dalam konteks ini Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender.

1.2 Tujuan Penelitian

Penelitian kebijakan yang dilakukan WRI bertujuan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan responsif gender terkait representasi politik perempuan yang ada serta implementasinya terhadap kehidupan perempuan di Indonesia.
2. Memperoleh gambaran tentang representasi politik perempuan anggota DPR-RI terhadap pembuatan dan penyusunan kebijakan kesetaraan dan keadilan gender.
3. Mengidentifikasi masalah dan peluang yang mendorong lahirnya UU KKG dengan harapan dapat melindungi dan memenuhi hakikat kesetaraan gender di Indonesia.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Penelitian kebijakan WRI didasari oleh pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan-kebijakan responsif gender terkait representasi politik perempuan yang ada serta implementasinya terhadap kehidupan perempuan di Indonesia?
2. Bagaimana gambaran representasi politik anggota DPR-RI perempuan terhadap pembuatan dan penyusunan RUU KKG?
3. Apa saja masalah dan peluang yang mendorong lahirnya RUU KKG dalam rangka melindungi dan memenuhi hakikat kesetaraan gender di Indonesia?

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk membantu anggota DPR-RI dalam memahami persoalan keadilan dan kesetaraan gender secara lebih komprehensif. Dengan meninjau semua permasalahan serta melakukan analisis terhadap kebijakan yang ada agar dapat mengidentifikasi bentuk kebijakan responsif gender yang dibutuhkan Indonesia. Hasil penelitian ini juga bisa dijadikan masukan bagi anggota DPR-RI yang saat ini sedang membahas RUU KKG, sehingga Indonesia memiliki sebuah kebijakan atau payung hukum yang mampu mendorong kesetaraan perempuan dan laki-laki.

1.5 Keterbatasan Penelitian

WRI menggunakan metodologi kualitatif dengan batasan-batasan tertentu sebagai konsekuensi dari tujuan penelitian ini. Penggunaan metodologi kualitatif ditujukan untuk menggali

gambaran dan kedalaman data dan metodologi ini memiliki keterbatasan terhadap generalisasi data sebagai konsekuensi dari jumlah informan yang terbatas. Metodologi kuantitatif ditujukan sebagai asas generalisasi pendapat masyarakat tentang representasi politik perempuan berdasarkan temuan kualitatif. Keterbatasan yang dimiliki oleh metodologi kuantitatif adalah tidak memperlihatkan kedalaman pendapat masyarakat terhadap representasi politik perempuan.

Lingkup penelitian hanya memusatkan perhatian pada parlemen nasional (DPR-RI) terkait dengan kebijakan-kebijakan responsif gender yang telah dihasilkan. Secara khusus, penelitian hanya mengkaji kebijakan-kebijakan terkait representasi politik perempuan dan kesetaraan gender.

1.6 Metodologi Penelitian

Penelitian kebijakan ini bertujuan untuk menganalisis apakah kebijakan yang ada sudah berjalan secara efektif dan apa saja kebijakan yang dibutuhkan untuk memperkuat pelaksanaan kebijakan itu. Penelitian ini juga berusaha menangkap suara dan pengalaman perempuan Indonesia dengan secara khusus menganalisis berbagai upaya yang telah dilakukan anggota DPR-RI perempuan dalam melaksanakan dan peran dan fungsinya. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif yang saling memperkuat temuan dan analisis.

Metode Kuantitatif

Metode kuantitatif dilakukan melalui survei pengetahuan, sikap dan perilaku konstituen di Indonesia. Survei dilaksanakan dengan metode *omnibus* di 33 provinsi Indonesia dan diikuti 1.200 orang responden. Dengan sampel sebesar itu, *margin error* diestimasi 2,8 persen—perbedaan hasil survei dan populasi sebesar 2,8 persen. Teknik *sampling* yang digunakan adalah *multistage random sampling*. Stratifikasi diperlukan agar heterogenitas penduduk Indonesia dapat tercermin dalam sampel. Dalam *stratification random sampling*, sampel pertama diklasifikasi sesuai karakteristik dasar populasi seperti jenis kelamin, wilayah, dan sebagainya, agar hasilnya proporsional dengan populasi. Karakteristik dasar populasi yang digunakan adalah proporsi distribusi area (provinsi), proporsi perbedaan antar-area (perkotaan dan perdesaan), serta proporsi perbedaan jenis kelamin (perempuan dan laki-laki). Hasil survei kemudian diolah dan disajikan dalam bentuk tabulasi dan grafik distribusi dan frekuensi.

Metode Kualitatif

Metode kualitatif yang dilakukan adalah wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus (FGD). Wawancara mendalam dilakukan terhadap anggota DPR, baik perempuan mau-

pun laki-laki, dari sembilan fraksi. WRI menghubungi anggota DPR yang pernah menjalin korespondensi pada penelitian sebelumnya.⁴ Melalui proses korespondensi tersebut, WRI melakukan *snowballing*, yakni meminta mereka merekomendasikan nama-nama narasumber berikutnya.

Diskusi kelompok terfokus terbagi dua bagian, yaitu organisasi-organisasi masyarakat sipil dan pengurus partai politik. Peserta diskusi dari kelompok masyarakat sipil berasal dari organisasi yang berpengalaman melakukan advokasi kebijakan atau bersentuhan dengan kerja parlemen. Sementara narasumber dari sembilan partai politik adalah mereka yang menjadi pengurus di bidang pengaderan, pengorganisasian, atau pemberdayaan perempuan.

Kajian Literatur

Metode ini mencakup pengkajian dokumen terkait kerangka konsep penelitian, penelitian lain yang relevan dengan topik penelitian ini, teori-teori representasi, konsep undang-undang kesetaraan dan keadilan gender, liputan media tentang kondisi terkini RUU KKG, serta laporan hasil rapat dan sidang-sidang DPR-RI yang dinilai relevan.

⁴ Lihat, Women Research Institute. *Perempuan Anggota DPR-RI & Proses Pembuatan Kebijakan Publik: Rancangan Perubahan Undang-undang Pemilihan Umum*. (Jakarta: 2012).

BAB II

KEBIJAKAN RESPONSIF GENDER DI INDONESIA

Upaya untuk menghadirkan kesetaraan gender di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir merujuk pada sejumlah aturan perundangan yang telah diterbitkan oleh para pembuat kebijakan di antaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW*); Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya); dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenants on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Untuk aturan pelaksanaan CEDAW, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 yang menjadi acuan dasar perumusan strategi pengarusutamaan gender itu kemudian disusul oleh terbitnya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Selain mengatur pelaksanaan strategi pengarusutamaan gender, SK Mendagri tersebut juga mencantumkan pernyataan bahwa semua pembiayaan yang diperlukan bagi pelaksanaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan di daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk masing-masing provinsi, kabupaten, kota, sekurang-kurangnya 5 persen dari APBD provinsi, kabupaten, dan kota. Lima tahun kemudian, karena dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, SK Mendagri No.132/2003 diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Ada pula Peraturan Menteri Keuangan No. 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan, yang menyediakan semacam panduan untuk menyiapkan Pernyataan Anggaran Gender (*Gender Budget Statement, GBS*). Lebih lanjut, Menteri Dalam Negeri mengharuskan setiap daerah menunjuk *gender focal point*.

Namun, dalam praktik, hampir semua kebijakan dan aturan tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam konteks desentralisasi, dengan mengatasnamakan upaya lokal, pemerintah daerah seringkali mengabaikan kebijakan tersebut. Karena itu, diperlukan sebuah kebijakan khusus yang dapat membantu meningkatkan capaian kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) sendiri telah menyusun daftar program legislasi nasional rancangan undang-undang prioritas tahun anggaran 2012. Salah satu di antaranya adalah Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) yang menurut rencana akan disahkan menjadi undang-undang sebelum pertengahan tahun 2014.⁵ Inisiatif parlemen memajukan RUU KKG boleh dikatakan salah satu “investasi” dan terobosan sangat berarti bagi reformasi kebijakan di Indonesia.

Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender perlu didukung, karena sebagian besar kebijakan yang lahir pada era Reformasi dan ditujukan untuk mendorong demokratisasi di Indonesia tidak serta-merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama kesejahteraan perempuan. Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report, HDR*) 2013 yang diterbitkan United Nations Development Programme (UNDP) menempatkan Gender Inequality Index (GII) Indonesia pada ranking 106, jauh di bawah GI Vietnam yang berada di ranking 48. Gender Inequality Index dihitung berdasarkan sejumlah indikator, antara lain, Angka Kematian Ibu (AKI atau Maternal Mortality Rate, MMR) dan persentase keterwakilan perempuan di parlemen nasional. Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia pada 2013 adalah 220 per 100 ribu kelahiran, sedangkan Vietnam 59 per 100 ribu. Sementara persentase perempuan yang duduk di parlemen nasional Vietnam sebanyak 24,4 persen, sedangkan Indonesia hanya 18,2 persen.⁶

Sebagai tambahan, World Economic Forum mengeluarkan Global Gender Gap Index (GGI),⁷ yaitu data terdiri dari empat kategori dasar—*economic participation and opportunity, educational attainment, health and survival* dan *political empowerment*. Indonesia memiliki nilai GGI 0.6631 yang diperoleh dari komponen *economic participation and opportunity* 0.5881, *educational attainment* 0.9574, *health and survival* 0.9663 dan *political empowerment* 0.1334. Hal ini menunjukkan bahwa peluang ekonomi (0.5881) dan politik (0.1334) perempuan lebih rendah daripada kapasitas pendidikan (0.9574) dan kesehatan (0.9663). Artinya, meski memiliki kapasitas, perempuan Indonesia belum tentu punya kesempatan yang sama untuk menggunakan kapasitasnya itu. Sekalipun menunjukkan adanya peningkatan kapasitas, capaian kondisi dan posisi perempuan tampak lebih rendah dibanding beberapa negara Asia Tenggara. Ranking GGI Indonesia (95) berada di bawah Laos (60) dan Vietnam

⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2012* (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, tanpa tanggal publikasi).

⁶ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World* (New York: Palgrave and Macmillan, 2013).

⁷ Lihat, World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2013* (Switzerland, 2013).

(73). Situasi dan posisi perempuan Indonesia juga tampak rendah, terutama karena AKI yang tinggi dan belum tercapainya keterwakilan 30 persen perempuan di parlemen. Data yang sama memperlihatkan bahwa persentase perempuan anggota parlemen di Vietnam sudah 24,4 persen sementara Laos 25 persen. Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa kebijakan mengenai kesetaraan gender sangat dibutuhkan untuk menjamin perempuan Indonesia dapat menerapkan kapasitasnya semaksimal mungkin.

2.1 Kesenjangan Antara Kebijakan Responsif Gender dan Alokasi Anggaran

Penguatan perempuan dan kesetaraan gender di Indonesia sudah menjadi bagian terintegrasi dalam pembangunan di tingkat nasional dan daerah. Pasal 27 dan 28 UUD 1945 jelas menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan di Indonesia didasarkan pada prinsip kesetaraan laki-laki dan perempuan. Prinsip tersebut juga tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, kesetaraan gender merupakan salah satu strategi yang diarusutamakan dalam pembangunan nasional mencakup tiga isu, yakni peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan; perlindungan perempuan terhadap berbagai tindak kekerasan; dan peningkatan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan. Sementara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2013 juga menegaskan bahwa strategi pengarusutamaan gender harus diintegrasikan ke dalam seluruh proses pembangunan.

Strategi pengarusutamaan gender mulai diperkenalkan secara luas di Indonesia sejak diluncurkannya Inpres No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Instruksi Presiden itu menginstruksikan kepada Menteri, Kepala Lembaga Pemerintahan Nondepartemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional berperspektif gender.

Tiga tahun setelah Inpres No. 9/2000 terbit, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Dua tahun kemudian (2005), pemerintah menerbitkan sebuah peraturan tentang pelembagaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dari bawah (*bottom up planning*). Mekanisme demikian membuka ruang lebih luas bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan penganggaran.

Indonesia juga sudah berkomitmen menghapus semua bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan mencapai kesetaraan gender dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perem-

puan. Dua puluh lima tahun kemudian (2009), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menerbitkan SK Meneg PPN/Kepala Bappenas No. Kep 30/M.PPN/HK/03/2009 tentang pembentukan Tim Pengarah dan Tim Teknis Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG). Tim ini mengkoordinasikan pelaksanaan PPRG di enam kementerian/lembaga, yaitu Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sebagai tindak lanjut, Kementerian Keuangan bersama Bappenas dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 119/PMK.02/2009, tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan, dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2010. Peraturan Menteri Keuangan itu juga mengatur aspek baru dalam penganggaran, yaitu penerapan Anggaran Responsif Gender (ARG) yang merupakan salah satu alat strategi pengarusutamaan gender.

Analisis Anggaran Responsif Gender sesungguhnya mulai diberlakukan di tingkat nasional dan daerah pada 2001. ARG sendiri adalah anggaran yang mengakomodasikan keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan mengontrol sumber daya serta kesetaraan kesempatan dan peluang dalam memilih dan menikmati hasil pembangunan. Dalam salah satu undang-undang yang diterbitkan pada 2002 disebutkan bahwa 30 persen dari APBN dialokasikan untuk pendidikan, 15 persen untuk kesehatan, dan 5 persen untuk pemberdayaan perempuan. Perempuan yang secara budaya memiliki akses terbatas pada ranah publik sekarang mulai mengambil peran dalam pelbagai pertemuan perencanaan pembangunan. Sebagai contoh, jumlah perempuan yang menghadiri Musrenbang tampak meningkat.⁸ Walaupun tingkat partisipasinya belum terlalu tinggi, kehadiran dan kontribusi pemikiran perempuan dalam perencanaan pembangunan kian diperhitungkan.

Dalam kaitan dengan upaya pemerintah melaksanakan strategi pengarusutamaan gender, ada beberapa aturan perundangan seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terutama dalam Bab 12 tentang perbaikan kualitas bagi kesejahteraan perempuan dan perlindungan anak. Selain itu, pada undang-undang yang sama, perspektif gender juga diarusutamakan pada 13 bab sebagai dasar bagi pelaksanaan strategi pengarusutamaan gender di setiap bidang pembangunan. Undang-undang tersebut kemudian diimplementasikan melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009.

⁸ Perempuan yang terlibat dalam Musrenbang adalah para istri pegawai pemerintahan di tingkat lokal atau mereka yang aktif terlibat dalam organisasi-organisasi perempuan yang didirikan negara, seperti PKK dan Dharma Wanita. Kerja WRI dan organisasi-organisasi perempuan lainnya serta organisasi-organisasi yang bekerja untuk penganggaran yang partisipatif mendorong keterlibatan perempuan miskin dalam proses pembangunan.

Selanjutnya, pemerintah menyusun dan menetapkan, misalnya, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2005 sebagai pengejawantahan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005. Undang-undang tersebut menegaskan pentingnya mempertimbangkan pengarusutamaan gender dalam berbagai kebijakan pembangunan. Selanjutnya, dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2005 tentang RKP 2006, kembali ditegaskan bahwa pengarusutamaan gender adalah salah satu strategi yang perlu dilaksanakan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Dengan demikian, kebijakan dan program serta kegiatan pembangunan akan responsif gender, terutama terhadap masalah kaum perempuan.

Walaupun demikian, kerap terdapat kesenjangan antara program dan kebijakan di satu sisi dengan alokasi anggaran yang aktual bagi pelaksanaan program di sisi lain. Kemauan pemerintah untuk lebih transparan dan partisipatif dalam setiap proses perencanaan penganggaran juga kerap tidak konsisten dengan kenyataan yang ada. Saat ini, hampir semua anggaran pemerintah daerah di Indonesia tidak berpihak pada keadilan gender. Memang telah banyak dihasilkan kebijakan yang responsif gender dan advokasi bagi pemberdayaan perempuan, namun masih banyak perempuan Indonesia mengalami ketimpangan sosial amat memprihatinkan. Hasil Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2012 menunjukkan bahwa 20,7 persen perempuan usia 40-44 tahun masih buta huruf, sementara persentase laki-laki dengan kelompok usia yang sama hanya empat persen.⁹ Sementara data United Nations Population Fund (UNFPA) menunjukkan bahwa 45 persen perempuan di atas usia 15 tahun buta huruf, sedangkan laki-laki 23 persen.¹⁰ Lebih jauh, berdasarkan hasil SDKI 2012, rata-rata Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia tercatat mencapai 359 per 100.000 kelahiran hidup. AKI ini melonjak cukup tinggi dibanding hasil SDKI 2007 yang mencapai 228 per 100 ribu.

2.2 Pentingnya Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG)

Dibutuhkan sebuah kebijakan yang dapat dijadikan payung hukum bagi pelbagai kebijakan responsif gender mengingat masih adanya kesenjangan antara kebijakan dan pelaksanaan di lapangan seperti yang telah dipaparkan. Dengan demikian, aturan perundangan tentang kesetaraan dan keadilan gender sangat diperlukan agar pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut bisa dipantau. Sanksi pun dapat dijatuhkan kepada pihak-pihak yang tidak melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan undang-undang.

⁹ Lihat, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012* (Jakarta: BKKBN, Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Kesehatan, Agustus 2013).

¹⁰ Data dipresentasikan oleh Dr Meiwita Budiharsana dalam sebuah seminar di Jakarta sebagaimana dikutip *Kompas*, 23 September 2005.

Sebagaimana diketahui, sejak kali pertama diperkenalkan, Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) mengundang pro dan kontra dalam berbagai perspektif, termasuk keyakinan agama.¹¹ Perdebatan mengenai RUU KKG ramai dibahas dalam berbagai forum dan media massa. Menyikapi hal tersebut, Women Research Institute (WRI) melaksanakan sebuah penelitian selama 18 bulan dengan maksud mengidentifikasi masalah dan memberi rekomendasi kebijakan kepada DPR-RI yang sedang membahas RUU KKG. Dalam penelitian itu, WRI khusus memusatkan perhatian pada pemenuhan hak politik perempuan Indonesia melalui peningkatan kualitas dan kuantitas representasi politik perempuan agar dapat memengaruhi penyusunan kebijakan publik. WRI menerbitkan Penelitian Kebijakan (*policy research*) ini untuk mendorong disahkannya RUU KKG sebelum masa jabatan anggota DPR berakhir pada medio 2014.¹²

Era Reformasi di Indonesia yang bergulir sejak Mei 1998 membawa sebuah semangat pembaruan. Sejak 1999, pemerintah mengeluarkan pelbagai instrumen hukum berupa undang-undang (UU) atau peraturan pemerintah (PP) yang membuka lebar ruang demokrasi seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan, pemantauan, dan pelaksanaan kebijakan publik. Beberapa di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (diimplementasikan pada 2001) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara substantif menempatkan partisipasi masyarakat sebagai instrumen sangat penting dalam tata pemerintahan di daerah. Selain itu, partisipasi publik dan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) juga tampak dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang memungkinkan warga negara bukan hanya memberi suara pada saat pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah saja, tetapi juga dapat ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di daerah masing-masing. Kemudian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang terdiri dari 64 pasal ini pada intinya mewajibkan setiap Badan Publik membuka akses seluas-luasnya bagi setiap pemohon informasi publik dalam memperoleh informasi seperti anggaran program pelayanan publik dan dokumen proyek-proyek pembangunan.

Munculnya ragam kebijakan yang lebih banyak mendorong partisipasi masyarakat tersebut diharapkan juga mendatangkan perubahan bagi kehidupan masyarakat bersangkutan, termasuk kaum perempuan. Namun, sepanjang satu setengah dekade sejak upaya pembaruan dikumandangkan, persoalan yang dihadapi kaum perempuan bukan saja tetap tidak terselesaikan, bahkan pada isu-isu tertentu justru bertambah buruk. Karena kebijakan-kebijakan

¹¹ Lihat, "Gender Equality Bill Opposed by Women" dalam *The Jakarta Post*, 19 Juni 2012; "Indonesia Islamists Stall Gender Equality Bill", dalam *The Jakarta Globe*, 9 Mei 2012.

¹² Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2012* (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, tanpa tanggal publikasi).

yang mendorong demokratisasi secara umum kurang berdampak pada pencapaian dan perlindungan hak-hak perempuan, diperlukan sebuah undang-undang yang akan menjadi payung kebijakan khusus tentang keadilan dan kesetaraan gender.

WRI sendiri melihat inisiatif Komisi VIII DPR-RI dalam menyusun draf RUU KKG sebagai sebuah investasi dalam reformasi peraturan berpihak kepada perempuan di Indonesia. Di sisi lain, selama ini sangat sedikit penelitian kebijakan yang secara komprehensif merekomendasikan penyusunan dan pengesahan RUU KKG, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan penguatan representasi politik perempuan. Padahal, kebutuhan yang ada bukan sekadar mendorong perempuan masuk ke dalam parlemen atau ruang publik saja,¹³ tetapi juga memberi bekal kepada mereka dengan kapasitas untuk tidak sekadar hadir (*presence*) dan mewakili (*stand for*) agar mampu memengaruhi (*influence*) sekaligus merepresentasi (*act for*) seluruh rakyat Indonesia, terutama dalam hal mewujudkan kesetaraan gender.

¹³ Lihat, Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP-Universitas Indonesia, “Keterwakilan Perempuan dalam Politik di Tingkat Lokal: Studi Daerah Banten, Jawa Barat, dan DKI Jakarta”, 8 Oktober 2012.

BAB III

PERSOALAN KETIDAKADILAN GENDER YANG DIHADAPI PEREMPUAN INDONESIA

Andrea Cornwall, dalam sebuah tulisan, menyatakan sebagai berikut:

Whatever the theoretical perspective, a further critical challenge for the deepening democracy movement is how it engages with the debates on issues of difference, diversity and inclusion in the political process, and whether its approaches actually broaden the space for inclusion in better ways than previous approaches. Simply arguing for more participation begs the question of 'participation by whom?' Simply opening new spaces for engagement does not mean that they will be filled by different voices. Rather, spaces are imbued and filled with prior power relations, affecting who enters them, with what knowledge, and with what effects.¹⁴

Sebagaimana dikatakan Cornwall, ruang lingkup tempat anggota masyarakat berada, baik laki-laki maupun perempuan, penuh dijiwai dengan hubungan kuasa yang berpengaruh terhadap mereka tatkala memasuki ruang tersebut. Perempuan di Indonesia pun hampir selalu menghadapi situasi serupa ketika beraktivitas, baik ketika berada di ruang publik ataupun ruang privat; hubungan yang sangat ditentukan oleh relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan. Hal demikian membuat persoalan yang dihadapi perempuan menjadi sangat beragam dan begitu luas.

Tulisan ini hendak menganalisis dan meninjau apakah kebijakan-kebijakan yang diterapkan negara terkait masalah perempuan sudah menjawab persoalan yang dihadapi kaum perempuan. Setidaknya ada tiga metode atau kategori yang dapat dipakai untuk menganalisis kebijakan tersebut.¹⁵ *Pertama*, kebijakan terkait dengan hak reproduksi perempuan. Meningkatnya Angka Kematian Ibu (AKI), meningkatnya angka infeksi HIV, serta undang-undang

¹⁴ Andrea Cornwall, *Making Places, Changing Places: Situating Participation in Development*. IDS Working Paper 170 (Brighton, UK: Institute of Development Studies [IDS], 2002), dikutip oleh John Gaventa, *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*. IDS Working Paper 264 (Brighton, UK: Institute of Development Studies, Juli 2006), hal. 25.

¹⁵ Lihat, United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: Palgrave and Macmillan, 2002).

kesehatan yang diskriminatif masuk dalam kategori tersebut. *Kedua*, kebijakan yang berhubungan dengan relasi laki-laki dan perempuan, termasuk tingginya tingkat kekerasan dalam rumah tangga serta undang-undang perkawinan yang diskriminatif. *Ketiga*, semua kebijakan yang dianggap netral, namun memberi dampak berbeda terhadap laki-laki dan perempuan. Contoh kategori itu di Indonesia adalah tingginya pelanggaran HAM terhadap pekerja migran perempuan serta Undang-Undang Pornografi.

Asumsi yang selama ini berkembang di tengah masyarakat adalah hadirnya kebijakan yang bertujuan merespons semua kepentingan perempuan secara langsung dapat menjawab masalah perempuan. Namun asumsi tersebut dapat dipatahkan pada tahapan implementasi kebijakan, seperti dalam implementasi Undang-Undang Pemilu yang juga mengatur kuota 30 persen keterwakilan perempuan di parlemen. Dalam konteks Indonesia, pernyataan Cornwall di atas dapat diartikan bahwa perempuan di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala dalam meningkatkan kesejahteraan mereka sebagai warga negara. Karena itu, diperlukan undang-undang khusus yang bertujuan melindungi dan mengatur pemenuhan hak-hak perempuan. Tulisan ini memfokuskan persoalan yang dihadapi kaum perempuan Indonesia dalam hubungannya dengan tiga kategori kebijakan sebagaimana telah disebutkan: kebijakan terkait hak reproduksi perempuan, kebijakan terkait relasi laki-laki dan perempuan, serta kebijakan yang dianggap netral namun memberi dampak berbeda terhadap perempuan dan laki-laki.

3.1 Masalah Utama yang Dihadapi Perempuan di Indonesia

3.1.1 Tinggi dan Meningkatnya Angka Kematian Ibu (AKI)

Peraturan perundang-undangan yang bermaksud membuka ruang lebih luas bagi keterlibatan publik tidak lantas membuat pemerintah responsif terhadap semua kebutuhan dan kepentingan perempuan. Cukup banyak indikator memperlihatkan bahwa perempuan di Indonesia masih berada dalam kondisi sangat mengkhawatirkan. Satu di antaranya data Unicef pada 2007 yang menerangkan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia periode 1990-2005 sebesar 310 per 100 ribu kelahiran. Angka tersebut jauh di atas AKI Filipina dan Vietnam yang masing-masing 170 per 100 ribu kelahiran, Malaysia (30), dan Thailand (24).¹⁶ Pada 2013, AKI di Filipina dan Vietnam turun drastis menjadi 99 dan 59, Malaysia (29), dan Thailand (48).¹⁷ Sementara dalam laporan capaian Millennium Development Goals (MDGs) Indonesia hingga tahun 2009,¹⁸ Pemerintah Indonesia dinilai tidak akan mampu mencapai target AKI

¹⁶ Lihat, www.unicef.org: Indonesia, Vietnam, Malaysia, Thailand; Statistics; Basic Indicators (diakses 3 Desember 2013).

¹⁷ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World* (New York, USA: Palgrave Macmillan, 2013).

¹⁸ Lihat, Randy R Wrihatnolo, *Status Ringkas Millennium Development Goals Indonesia 2009* (Jakarta: Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektor, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional [Bappenas], 2009).

menjadi 102 per 100 ribu kelahiran pada 2015. Data terbaru menunjukkan bahwa AKI di Indonesia saat ini naik cukup tajam dari 228 pada tahun 2010 menjadi 359 per 100 ribu kelahiran pada 2013.¹⁹ Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia belum melakukan upaya serius dalam pemenuhan hak perempuan, khususnya penurunan AKI.

Perbandingan sangat menarik terlihat antara AKI Indonesia dan Vietnam, dua negara anggota ASEAN. Pada 2005, AKI Indonesia sebesar 310 per 100 ribu kelahiran sementara Vietnam 170 per 100 ribu kelahiran. Delapan tahun setelah itu (2013), AKI di Indonesia naik menjadi 359, sedangkan AKI di Vietnam turun sangat signifikan menjadi 59. Pada 2013, Vietnam menempati ranking 48 dalam Gender Inequality Index (GII), yang menunjukkan capaian jauh lebih baik dibanding Indonesia. Vietnam juga memiliki 24,4 persen perempuan anggota parlemen serta jumlah perempuan (24,7%) dan laki-laki (28,00%) berpendidikan menengah yang cukup berimbang. Menurut UNDP, GII mencerminkan adanya ketimpangan atau kesenjangan dalam pencapaian tiga dimensi penting dalam capaian pembangunan, yaitu kesehatan yang diukur dari AKI, persentase perempuan yang duduk di parlemen, serta persentase perempuan berpendidikan menengah. Semakin besar persentase perempuan di parlemen sebagai pengambil keputusan serta semakin beribangnya persentase perempuan dan laki-laki dalam memperoleh pendidikan lebih tinggi secara langsung dapat memengaruhi pemenuhan kebutuhan dan penyelesaian masalah perempuan di negara tersebut. Vietnam menunjukkan hal tersebut.

3.1.2 Meningkatnya Angka Infeksi HIV

Permasalahan lain yang juga tampak sangat memprihatinkan adalah perempuan Indonesia pengidap HIV dan AIDS. Angka infeksi HIV dan kasus AIDS di Indonesia meningkat dengan cepat. Pada 2009, kasus AIDS yang terjadi di Indonesia sebanyak 19.973 kasus, melonjak lebih dua kali lipat angka pada 2006 yang “hanya” 8.194 kasus.²⁰ Berdasarkan data Kementerian Kesehatan Republik Indonesia sejak tahun 1987 hingga 2012, terdapat 3.733 kasus ibu rumah tangga yang terinfeksi pasangan tetapnya. Banyaknya ibu rumah tangga yang terinfeksi virus HIV/AIDS menempatkan mereka di posisi tertinggi ke-4 dalam kasus HIV/AIDS di Indonesia.²¹ Pada 2010, sekitar 41,4 persen dari jumlah 24.131 kasus pengidap HIV/AIDS di Indonesia adalah ibu rumah tangga.²²

¹⁹ Lihat, *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012* (Jakarta: BKBBN, BPS, Kementerian Kesehatan, 2013).

²⁰ Japan International Cooperation Agency (JICA) dan OPC Corporation, *Country Gender Profile: Indonesia, Final Report* (January 2011), hal. 23.

²¹ “Ibu Rumah Tangga yang Terinfeksi HIV/AIDS Terus Meningkat”, dalam nationalgeographic.co.id/berita/2012/11/ibu-rumah-tangga-yang-terinfeksi-hiv-aids-terus-meningkat (diakses 2 Desember 2013).

²² Lihat, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Situasi Perkembangan HIV/AIDS 2010* (Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Januari 2011); “Perempuan Terinfeksi HIV Terus Meningkat”, dalam kompas.com/health/read/2012/02/23/06485852/perempuan.terinfeksi.hiv.terus (diakses 2 Desember 2013).

3.1.3 Tingginya Pelanggaran HAM terhadap Pekerja Migran Perempuan

Buruknya kondisi perempuan juga dapat dilihat dari fakta bahwa Pemerintah Indonesia belum berupaya secara sungguh-sungguh melindungi hak pekerja migran perempuan Indonesia yang bekerja di luar negeri serta pekerja rumah tangga yang bekerja di Indonesia. Mereka masih mengalami eksploitasi, kekerasan, dan pengingkaran atas haknya sebagai pekerja.

Setiap tahun, lebih dari 650.000 orang Indonesia berangkat ke luar negeri untuk bekerja pada majikan asing dengan kontrak kerja selama dua tahun. Sekitar separuh dari buruh migran tersebut bekerja di beberapa negara di Timur Tengah dan Malaysia. Sebagian besar di antara mereka adalah kaum perempuan yang berasal dari perdesaan dan kota-kota kecil dengan latar pendidikan sekolah dasar dan pengalaman kerja yang sangat rendah. Kebanyakan dari mereka dipekerjakan di ranah domestik. Setidaknya satu dari tujuh buruh migran yang pulang ke Indonesia melaporkan menemui pelbagai masalah pelanggaran HAM.²³

Komisi IX DPR-RI sendiri pernah berinisiatif melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Selama ini, undang-undang tersebut lebih banyak melindungi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) ketimbang buruh migran. Proses revisi undang-undang tersebut diharapkan dapat diharmonisasikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 Mengenai Perlindungan Hak Buruh Migran dan Keluarganya yang telah disahkan oleh Pemerintah Indonesia.²⁴

3.1.4 Tingginya Angka Kekerasan dalam Rumah Tangga

Pada 2004, Pemerintah Indonesia mensahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Namun, masih banyak pihak belum mengetahui keberadaan undang-undang itu. Iin Adriyanty Manaba, salah seorang peserta FGD dan fungsionaris PDI Perjuangan Kota Makassar, misalnya, menyatakan bahwa sosialisasi kebijakan dan peraturan perundangan tersebut hanya beredar di tingkat Dewan Pimpinan Pusat (DPP) dan tidak pernah sampai ke Dewan Pimpinan Cabang (DPC). Pertanyaannya, bagaimana sebuah UU dapat diimplementasikan secara efektif bila publik tidak mengetahui keberadaannya. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) sendiri menyatakan bahwa angka kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) di Indonesia pada 2011 tercatat 113.878 kasus atau rata-rata 311 kasus per hari.²⁵

²³ Lihat, Eleanor Taylor-Nicholson, Bassina Farbenblum, dan Sarah Paoletti, *Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia* (Jakarta: Yayasan Tifa dan Open Society Foundations, 2013).

²⁴ "Perlindungan Buruh Migran Indonesia", dalam www.tifafoundation.org/program-kemitraan/perlindungan-buruh-migran/#2 (diakses 13 November 2013).

²⁵ "Setiap hari ada 311 kasus KDRT", dalam <http://www.antaraneews.com/berita/318719/setip-hari-d-311-kasus-kdrt> (diakses 3 Desember 2013).

3.1.5 Rendahnya Representasi Politik Perempuan

Dibandingkan hasil Pemilu 2004, jumlah perempuan yang meraih kursi di parlemen nasional dan lokal pada Pemilu 2009 mengalami kenaikan. Pada periode 2004-2009 ada 63 perempuan anggota parlemen (11,45%) di tingkat nasional. Pada periode 2009-2014 jumlahnya naik menjadi 101 perempuan (17,9%). Sementara di tingkat provinsi pada periode 2009-2014 rata-rata persentase perempuan adalah 16 persen, lebih rendah dibanding tingkat nasional. Di tingkat kabupaten/kota persentasenya hanya 12 persen. Walaupun ada peningkatan, besaran persentasenya masih jauh di bawah kuota 30 persen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Women Research Institute (WRI) pernah melakukan penelitian kebijakan dan menghasilkan rekomendasi terkait penempatan nomor urut bakal calon legislatif perempuan pada urutan 1 atau 2.²⁶ Rekomendasi lainnya adalah memberlakukan pemberian dana insentif bagi partai politik yang dapat memenuhi kuota 30 persen. Namun, usulan WRI yang diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya penempatan nomor urut bakal calon anggota legislatif perempuan pada pasal 56 ayat (2) sebagai berikut:

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) nomor urut 1 dan 2 diisi oleh jenis kelamin yang berbeda dan pada nomor setelahnya setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Bagaimanapun juga, pasal tersebut sulit diimplementasikan secara efektif karena tidak terdapat sanksi yang memberi efek jera terhadap partai politik.

3.2 Perundang-undangan yang Mendiskriminasi Perempuan

3.2.1 Undang-Undang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menjadi dasar diskriminasi terhadap perempuan di Indonesia. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa suami adalah kepala rumah tangga dan istri adalah ibu rumah tangga yang harus melayani suami, merawat anak-anak serta melakukan pekerjaan rumah tangga. Beberapa pasal pembuka dalam UU Perkawinan secara jelas mengatur peran suami dan istri serta ketentuan yang bisa melandasi seorang suami menikah kembali.

²⁶ Lihat, Women Research Institute, "Penelitian Kebijakan. Perempuan Anggota DPR-RI dan Proses Pembuatan Kebijakan Publik: Rancangan Perubahan Undang-Undang Pemilihan Umum" (Jakarta: Women Research Institute [WRI], Juni 2012).

Pasal 3 UU No.1/1974 menyatakan bahwa:

- (1) Pada azasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh memiliki seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh memiliki seorang suami.
- (2) Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikendaki oleh fihak-fihak yang bersangkutan.

Pasal 4 menyebutkan bahwa:

- (1) Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang, sebagaimana tersebut dalam pasal 3 ayat (2) Undang-undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan ke Pengadilan di daerah tempat tinggalnya.
- (2) Pengadilan dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hanya memberi izin kepada suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:
 - a. isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri;
 - b. isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
 - c. isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Kedua pasal tersebut mengatur dan menetapkan bahwa bila seorang istri dianggap tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri, memiliki penyakit yang tidak dapat disembuhkan dan tidak mampu memberikan keturunan, maka sah saja seorang suami menceraikan atau mengambil perempuan lain. Di sini, sekali lagi, terlihat bahwa UU Perkawinan telah menjadi dasar diskriminasi terhadap perempuan.

Sementara Pasal 31 ayat (3) menyebutkan bahwa, "Suami adalah kepala keluarga dan isteri ibu rumah tangga." Pasal ini juga menjadi dasar bagi peraturan berbasis syariah Islam serta beragam kebijakan ketenagakerjaan yang mengatur upah dan tunjangan pekerja perempuan lebih rendah daripada laki-laki. Karena suami sebagai kepala keluarga, dia berhak digaji lebih besar daripada istri yang dianggap "hanya" sebagai ibu rumah tangga atau penghasil nafkah tambahan.

3.2.2 Undang-Undang Pornografi

Pada 2008, DPR-RI menyetujui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, yang sangat mendiskriminasi perempuan karena tubuh perempuan dijadikan objek yang siap dikriminalisasi. Dalam Bab I, Pasal 1 ayat (1), dijelaskan bahwa:

Pornografi adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum, yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat.

Sementara Bab II Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa:

- (1) Setiap orang dilarang memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menyebarkan, menyiarkan, mengimpor, mengekspor, menawarkan, memperjualbelikan, menyewakan, atau menyediakan pornografi yang secara eksplisit memuat:
 - a. persenggamaan, termasuk persenggamaan yang menyimpang;
 - b. kekerasan seksual;
 - c. masturbasi atau onani;
 - d. ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan;
 - e. alat kelamin; atau
 - f. pornografi anak

- (2) Setiap orang dilarang menyediakan jasa pornografi yang:
 - a. menyajikan secara eksplisit ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan;
 - b. menyajikan secara eksplisit alat kelamin;
 - c. mengeksploitasi atau memamerkan aktivitas seksual; atau
 - d. menawarkan atau mengiklankan, baik langsung maupun tidak langsung layanan seksual.

Penjelasan tentang apa yang bisa dianggap sebagai pornografi amat tergantung pada siapa yang menetapkan kesan dan makna ketelanjangan tersebut. Dengan adanya konstruksi sosial mengenai relasi yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan serta *power relation* yang menempatkan perempuan pada posisi tidak berdaya, perempuan kerap dijadikan objek seksual dan tidak mampu menolak ketika diminta melakukan sebuah tindakan.

3.2.3 Undang-Undang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menekankan bahwa semua lapisan masyarakat harus dapat mengakses pelayanan kesehatan dan seyogyanya tidak ada perbedaan dalam hal pelaksanaan pelayanan kesehatan, baik kepada laki-laki maupun perempuan. Berdasarkan undang-undang itu, pemerintah harus mengembangkan program kesehatan, termasuk menyediakan pelayanan publik berdasarkan kesetaraan gender.²⁷ Pasal 3 ayat (f) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa:

...implementasi dari pelayanan kesehatan harus berupa pelayanan yang adil dan setara untuk semua lapisan masyarakat dengan harga terjangkau.

²⁷ Lihat, Edriana Noerdin (ed.), *Mencari Ujung Tombak Penurunan Angka Kematian Ibu di Indonesia* (Jakarta: Women Research Institute, 2011).

Pernyataan “adil dan setara untuk semua lapisan masyarakat” diperkuat oleh standar kesetaraan gender dalam Pasal 3 ayat (g) yang menegaskan,

...pengembangan kesehatan tidak dibedakan antara laki-laki dan perempuan.

Lebih lanjut, WRI memperlihatkan bahwa UU Kesehatan mengharuskan pemerintah pusat mengalokasikan dana kesehatan minimal 5 persen dari APBN diluar alokasi dana untuk gaji. Sementara pemerintah daerah harus mengalokasikan dana minimal 10 persen dari APBD diluar alokasi anggaran untuk gaji. UU Kesehatan secara tegas mensyaratkan 2/3 dari total dana kesehatan diperuntukkan bagi layanan yang dibutuhkan masyarakat sesuai dengan standar kesehatan. Sebagaimana diketahui, dalam realitasnya alokasi anggaran yang diperuntukkan khusus bagi pelayanan kesehatan reproduksi perempuan (ibu) di pelbagai daerah rata-rata di bawah 10 persen.²⁸ Yang menjadi masalah sampai sekarang, setelah empat tahun berjalan, Kementerian Kesehatan belum menerbitkan Peraturan Pemerintah untuk mengimplementasikan UU Kesehatan tersebut.

3.3 Desentralisasi Memperkuat Patriarki

Proses desentralisasi pemerintahan yang dimulai di Indonesia pada 2001 menghasilkan beragam kebijakan yang membuka ruang lebih luas bagi publik pada umumnya dan perempuan khususnya untuk berpartisipasi dalam pembuatan dan pengambilan kebijakan dan anggaran secara partisipatif. Namun, fakta menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan cukup lebar antara kebijakan dan kesejahteraan kelompok-kelompok marjinal, termasuk perempuan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebenarnya memberi otoritas penuh kepada pemerintah di tingkat kabupaten/kota untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan regional. Namun karena tidak dibarengi dengan penyebaran perspektif gender, terutama terhadap *civil society organisation* (CSO) dan pemerintah daerah, proses desentralisasi justru cenderung memperkuat nilai-nilai patriarki di tingkat lokal. Sebagaimana laporan *monitoring* Komnas Perempuan mengenai hak konstitusi perempuan di 16 kabupaten/kota di 7 provinsi:

Antara tahun 1999 dan 2009, terdapat 154 peraturan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan), dan tingkat desa (1 kebijakan) menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampak. Kebijakan daerah tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi sejak era Reformasi dengan otonomi daerah sebagai salah satu agenda demokratisasi.

²⁸ *Ibid.*

Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung mendiskriminasi perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi), penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan *khalwat*), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran).²⁹

²⁹ Komnas Perempuan, "In the Name of Regional Autonomy: The Institutionalization of Discrimination in Indonesia. A monitoring Report by The National Commission on Violence Against Women on The Status of Women's Constitutional Rights in 16 Districts/Municipalities in 7 Provinces" (Jakarta: Komnas Perempuan, 2010), hal.19.

BAB IV

REPRESENTASI POLITIK PEREMPUAN DAN KEBIJAKAN KESETARAAN GENDER

Partisipasi politik perempuan dalam kehidupan politik dan publik merupakan salah satu *pre-existing conditions* bagi demokrasi seutuhnya.³⁰ Lebih jauh lagi, bila perempuan tampil sebagai pembuat kebijakan (*policy maker*), mereka akan memberi kontribusi sangat besar pada kesetaraan gender dalam kehidupan demokrasi. Dalam konteks itu, Anne Phillips menyatakan penting mengombinasikan apa yang disebut *politics of presence* dan *politics of ideas*.³¹ Perempuan harus hadir (*present*) dan memberi makna (*influence*) agar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan parlemen menjadi responsif gender.

Salah satu target penting Millenium Development Goals (MDGs) adalah keterwakilan kaum perempuan di parlemen.³² Hingga sekarang hanya ada sekitar 18 persen anggota parlemen perempuan di seluruh dunia.³³ Sementara itu, kurang dari dua tahun lagi (2015) MDGs akan berakhir. Target keterwakilan perempuan di parlemen menjadi amat penting ketika perempuan menjadi subjek yang memiliki otoritas dalam pembuatan kebijakan, selain untuk memenuhi target-target MDGs juga target pembangunan lainnya.³⁴

Walaupun proporsi kursi yang diduduki perempuan di DPR-RI sedikit meningkat dari 17,90 persen pada 2009 menjadi 18,40 persen pada 2011, mereka tetap berusaha menyusun dan menghasilkan kebijakan-kebijakan responsif gender. Penelitian WRI menunjukkan bahwa perjuangan anggota DPR-RI perempuan dalam pembuatan kebijakan publik yang responsif

³⁰ Lihat, Anne-Marie Goetz dan Shireen Hassim, *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making* (London and New York: Zed Books, 2003).

³¹ Lihat, Anne Phillips, *The Politics of Presence* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

³² Lihat, "Tujuan 3: Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan", dalam <http://mdgsindonesia.org/official/index.php/component/content/article/20-Materi%20MDGs/50> (diakses 3 Desember 2013).

³³ Lihat, Lisa Vetten, Lindiwe Makhunga, dan Alexandra Leisegang, *Making Women's Representation in Parliament Count: The Case of Violence Against Women* (Braamfontein, South Africa: Tshwaranang Legal Advocacy Centre to End Violence Against Women, 2012).

³⁴ Lihat, Pippa Norris, *Gender Equality in Elected Office in Asia Pasific: Six Actions to Expand Women's Empowerment* (Bangkok, Thailand: Asia-Pacific Regional Centre United Nations Development Programme United Nations Development Programme, 2012).

gender kelihatan cukup berhasil,³⁵ meski mereka belum secara maksimal mengintegrasikan perspektif gender dalam semua rancangan kebijakan di parlemen.

Selain itu, kebijakan terkait pemilihan umum mulai dari tingkat nasional (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) hingga tingkat implementasi (Peraturan Komisi Pemilihan Umum) mendapat banyak sorotan terutama aturan mengenai kuota 30 persen perempuan sebagai tindakan afirmasi. Kebijakan-kebijakan tersebut dinilai responsif gender karena membuka akses dan kesempatan lebih luas bagi perempuan untuk memasuki kehidupan politik. Dalam legislasi UU Pemilu, 3 dari tiga puluh perempuan anggota DPR-RI di Panitia Khusus dan dua dari dua puluh perempuan anggota DPR-RI di Panitia Kerja berhasil mempertahankan pasal-pasal afirmasi.

Di samping itu, anggota DPR-RI perempuan juga gigih memperjuangkan kuota keterwakilan perempuan.³⁶ Hal ini ditunjukkan dengan alotnya perdebatan yang terjadi antara anggota Komisi II DPR-RI dan Komisioner KPU terkait rancangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang kuota 30 persen keterwakilan perempuan. PKPU tersebut disambut optimis oleh masyarakat sipil sebagai faktor pendorong peningkatan representasi perempuan di legislatif.³⁷ Hal demikian sejalan dengan pendapat Anne Phillips, yang mendukung kombinasi politik keterwakilan dengan politik gagasan. Dia mengemukakan alasan pentingnya meningkatkan representasi perempuan karena pengalaman dan kepentingan perempuan berbeda dengan laki-laki. Karena itu, dibutuhkan adanya perubahan struktur politik untuk mengakomodasi perbedaan tersebut. Konstruksi biologis dan sosial perempuan yang berbeda adalah dua poin penting agar perempuan terwakili dalam ranah politik.³⁸ Perempuan memiliki pengalaman dan kepentingan berbeda, bahkan bertentangan, dengan laki-laki yang tidak dapat sepenuhnya mewakili kepentingan perempuan.

Kesetaraan gender dapat dilihat dari kesempatan perempuan dalam mendorong kepentingan dan ekspektasi politik perempuan. Banyak perempuan tidak kenal lelah mengkritisi soal pengabaian keterwakilan kepentingan mereka dalam setiap pembuatan kebijakan yang disusun laki-laki. Hal tersebut terjadi karena jumlah perempuan di parlemen masih sangat terbatas; kemampuan untuk menyuarakan kepentingan perempuan pun menjadi terbatas. Menurut Phillips, perwakilan perempuan di parlemen harus lebih banyak karena kaum perempuan telah lama dikucilkan dan didiskriminasi; mereka harus dimasukkan ke parlemen untuk

³⁵ Women Research Institute, *Perempuan Anggota DPR-RI dan Proses Pembuatan Kebijakan Publik: Rancangan Perubahan Undang-undang Pemilihan Umum* (Jakarta: Women Research Institute, 2012).

³⁶ "Alot, Pembahasan Peraturan KPU tentang Kuota Perempuan", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/view/810/alot-pembahasan-peraturan-kpu-tentang-kuota-perempuan.html> (diakses 10 November 2013).

³⁷ Lola Amelia, The Indonesian Institute, FGD CSO, Jakarta, 22 Oktober 2013.

³⁸ Phillips, *op.cit.*, hal. 5.

mengubah struktur representasi yang ada. Jika tidak, hierarki keterwakilan politik tetap akan didominasi laki-laki.³⁹

Sementara menurut Anne-Marie Goetz,⁴⁰ demokrasi akan menjadi lebih inklusif dengan hadirnya perempuan. Jenis kelamin menjadi faktor penting dibanding kemampuan politik dan afiliasi partai politik. Artinya, jenis kelamin yang dinyatakan dengan kebijakan kuota menjadi penentu bagi terpenuhinya representasi perempuan. Urgensi untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan menemukan momentum dengan dicantumkannya jumlah perempuan dalam politik (parlemen) sebagai salah satu indikator dari poin pemberdayaan perempuan dalam tujuan MDGs yang dicanangkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 2000.⁴¹

Partisipasi politik perempuan yang rendah dan pelbagai kebijakan yang mendorong demokratisasi secara umum tampak kurang berdampak pada pencapaian hak-hak perempuan. Karena itu, diperlukan sebuah payung hukum/kebijakan khusus tentang keadilan dan kesetaraan gender. Sesuai rekomendasi pertemuan terakhir konvensi untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW*) tentang urgensi mengadopsi kebijakan kesetaraan gender di Indonesia, DPR mengambil inisiatif dengan mengusulkan Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional 2012.

4.1 Implikasi Rendahnya Representasi Perempuan terhadap Kebijakan Responsif Gender

Indonesia belum memiliki aturan perundang-undangan nasional yang secara efektif dan terkonsolidasi mengarusutamakan CEDAW dalam setiap penyusunan kebijakan. Hal ini menghambat peluang Indonesia untuk mencapai tujuan menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Pada 27 Juli 2012, Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (Komite CEDAW) memublikasikan Kesimpulan Pengamatan (*Concluding Observation*). Komite tersebut memberikan rekomendasi dan perhatian khusus pada UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum yang tidak menyebut ketentuan mengenai satu di antara tiga bakal calon legislatif adalah perempuan. Di samping itu, Komite CEDAW mengkritisi rendahnya partisipasi perempuan dalam kehidupan politik dan publik, termasuk jumlah keterwakilan perempuan di DPR-RI yang hanya 17,86 persen, DPD-RI (27%), DPRD-RI (13%), Mahkamah

³⁹ *Ibid.*, hal. 47.

⁴⁰ Lihat, Anne-Marie Goetz (ed.), *Getting Institution Right for Women in Development* (London: Zed Books, 1997).

⁴¹ Lihat, tujuan ketiga MDGs, yaitu Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan dan indikator target 3.3 yaitu Proporsi Kursi yang Diduduki Perempuan di DPR, dalam <http://mdgsindonesia.org/official/index.php/component/content/article/20-Materi%20MDGs/50> (diakses 18 Juli 2013).

Agung (hanya 4 dari 49 hakim agung), dan Mahkamah Konstitusi (hanya 1 dari 9 hakim konstitusi).⁴²

Indikasi rendahnya representasi perempuan dalam hal kebijakan responsif gender, misalnya, dapat dilihat dari keanggotaan Badan Anggaran DPR-RI yang “mendampingi” pemerintah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jumlah perempuan anggota DPR-RI periode 2009-2014 yang menjadi anggota Badan Anggaran hanya 10 orang atau 11,90 persen, bertambah 3 orang atau 3,7 persen dibanding anggota Badan Anggaran DPR-RI masa kerja 2004-2009. Namun peningkatan jumlah tersebut belum memenuhi standar minimal 30 persen sebagaimana diatur dalam peraturan DPR-RI. Dengan kata lain, peningkatan representasi perempuan anggota DPR-RI belum memenuhi standar minimal yang telah ditetapkan. Hal tersebut berdampak pada kebijakan penganggaran dalam memenuhi kebutuhan perempuan yang pada gilirannya dapat memengaruhi kinerja pemerintah dalam mengatasi segala bentuk ketidaksetaraan gender di masyarakat. Artinya, baik dari sisi kehadiran (*presence*) maupun gagasan (*idea*), keterwakilan perempuan belum signifikan.⁴³ Penelitian Women Research Institute (WRI)⁴⁴ menyebutkan bahwa keterwakilan perempuan di ranah politik sangat penting, baik dalam kerangka peningkatan *political presence* maupun *political ideas*, mengingat setengah jumlah penduduk Indonesia adalah perempuan.⁴⁵

4.2 Survei WRI tentang Kebutuhan untuk Memiliki Kebijakan Responsif Gender

Perempuan anggota DPR-RI selama ini menghadapi berbagai kendala dalam memperjuangkan agar gagasan kebijakan responsif gender dapat diterima dan menjadi alasan bagi kebutuhan akan kehadiran aturan perundang-undangan yang responsif gender. Hal demikian tercermin dari survei yang dilakukan WRI terhadap 1.200 orang responden di seluruh Indonesia yang memperlihatkan hasil sebagai berikut:

Masyarakat memberi dukungan terhadap kesetaraan gender serta keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam dunia politik. Sebanyak 38 persen perempuan dan 37 persen laki-laki “setuju” bila perempuan dan laki-laki punya hak yang sama dalam berpolitik. Hanya 4 persen

⁴² Rekomendasi CEDAW Artikel 31.

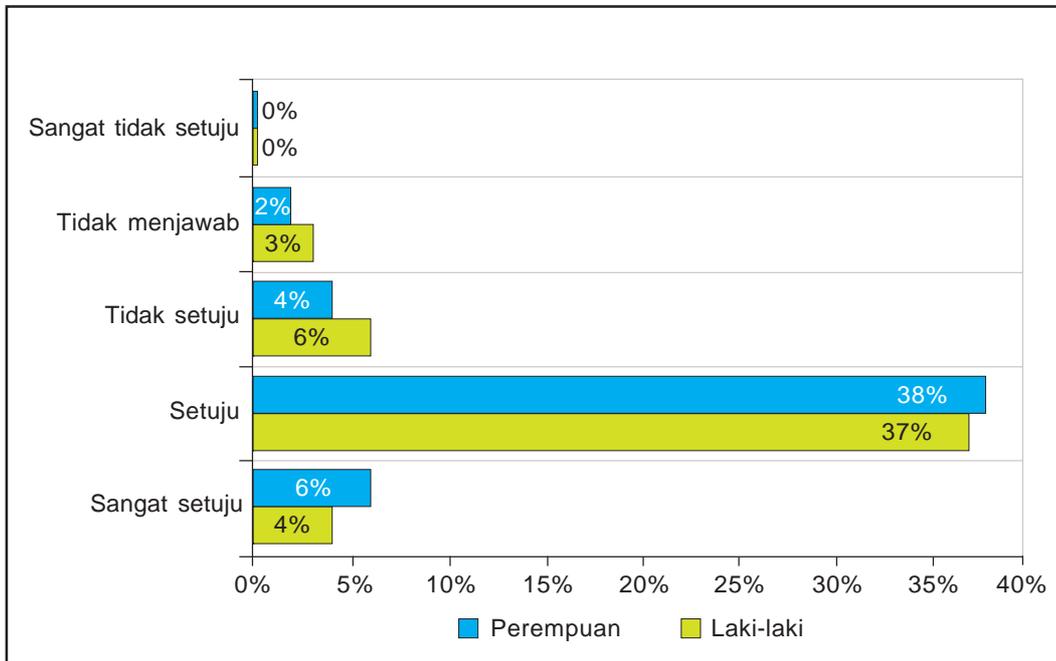
⁴³ Lihat, Women Research Institute, *Penelitian Kebijakan Perempuan Anggota DPR-RI dan Proses Pembuatan Kebijakan Publik: Rancangan Perubahan Undang-Undang Pemilihan Umum* (Jakarta: Women Research Institute, 2012), hal. 3.

⁴⁴ Lihat, Women Research Institute, “Kuota dan Desentralisasi, Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif di DPR-RI, DPRD-RI Kota Banda Aceh, Kota Solo, Kota Pontianak, Kota Mataram dan Kabupaten Minahasa Utara” (Jakarta: Women Research Institute, 2009). Kajian ini dilakukan bekerja sama dengan International Development Research Centre (IDRC) Canada. Tidak dipublikasikan.

⁴⁵ Berdasarkan hasil Sensus Penduduk Indonesia tahun 2010, jumlah penduduk Indonesia sebanyak 237.641.326 jiwa. Penduduk laki-laki sebanyak 119.630.913 jiwa, sedangkan perempuan sebanyak 118.010.413 jiwa. Rasio jenis kelamin adalah 101, berarti terdapat 101 laki-laki untuk setiap 100 perempuan; 50,34 persen penduduk Indonesia adalah laki-laki sementara perempuan sebanyak 49,66 persen.

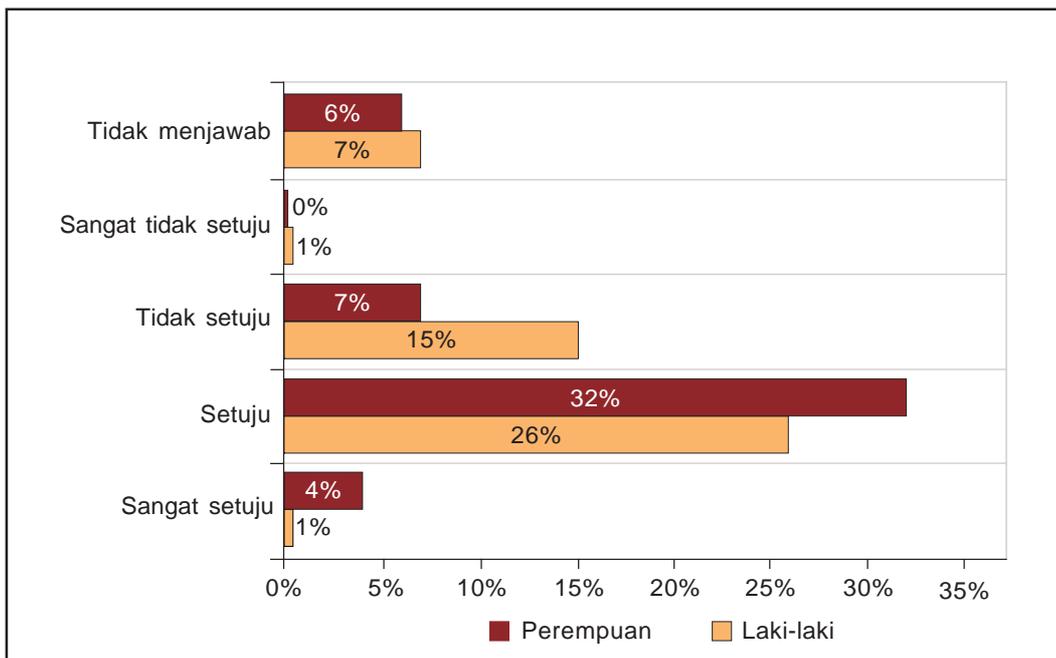
perempuan dan 6 persen laki-laki menjawab “tidak setuju” serta 2 persen perempuan dan 3 persen laki-laki “tidak menjawab.”

Grafik 1.
Pendapat tentang Kesempatan yang sama bagi Laki-laki dan Perempuan dalam Politik



Hasil survei tersebut juga memperlihatkan bahwa 63 persen responden laki-laki dan perempuan “setuju” jika semakin banyak perempuan hadir (*presence*) di DPR-RI semakin banyak

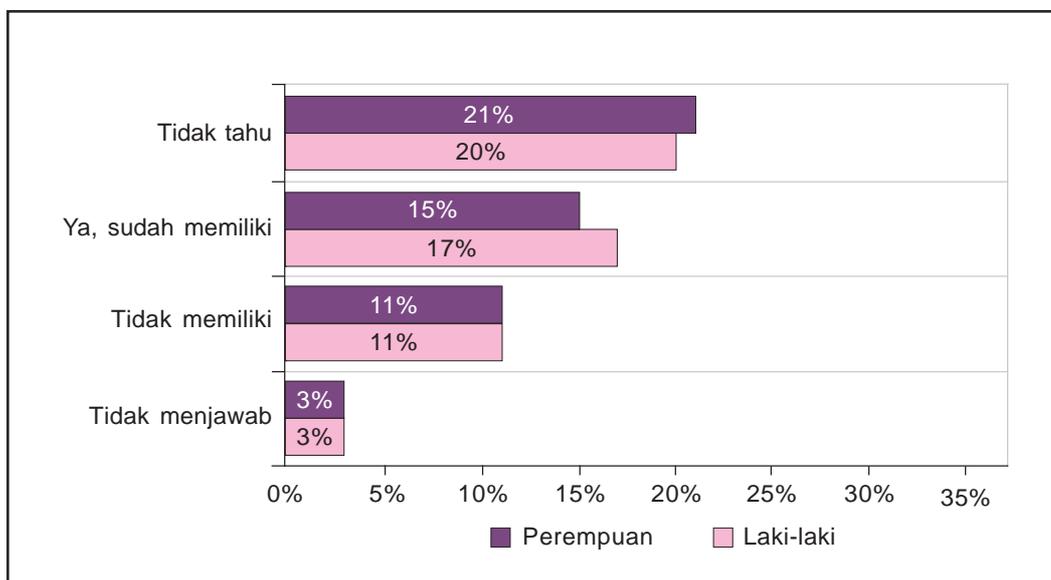
Grafik 2.
Pendapat tentang Semakin Banyak Perempuan maka Semakin memperjuangkan Kesetaraan Gender



pula kesempatan untuk memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender. Hal ini menandakan bahwa semakin terbukanya kesempatan bagi perempuan untuk ikut berkompetisi menjadi anggota DPR-RI, meskipun sebanyak 16 persen laki-laki dan 7 persen perempuan “tidak setuju.”

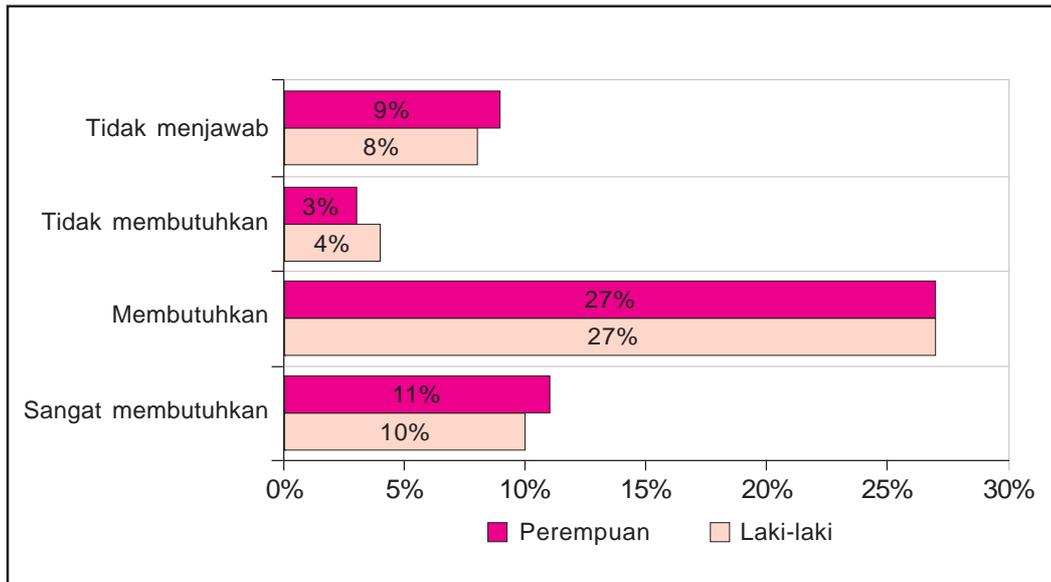
Ketika ditanya tentang undang-undang atau kebijakan yang responsif gender, 22 persen responden menyatakan Indonesia “tidak memiliki” dan 32 persen responden justru menyatakan Indonesia “sudah memiliki” undang-undang yang responsif gender. Sebagian besar responden menjawab “tidak tahu” (41%) dan sisanya sebanyak 5 persen memilih “tidak menjawab.”

Grafik 3.
Pengetahuan tentang Adanya Kebijakan yang Mendorong Kesetaraan Gender



Hal tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia membutuhkan kebijakan responsif gender. Sebanyak 21 persen responden (11% perempuan dan 10% laki-laki) menyatakan “sangat membutuhkan” kebijakan responsif gender, yang diperkuat oleh 54 persen responden (27% perempuan dan 27% laki-laki) menjawab “memerlukan.” Hanya 3 persen perempuan dan 4 persen laki-laki menyatakan Indonesia “tidak membutuhkan” kebijakan responsif gender. Sisanya sebanyak 8 persen perempuan dan 9 persen laki-laki “tidak menjawab.” Secara keseluruhan hasil survei tersebut menunjukkan adanya kesadaran masyarakat akan betapa pentingnya kehadiran undang-undang yang responsif gender sebagai perwujudan hak asasi perempuan yang dilindungi Undang-Undang Dasar 1945.

Grafik 4.
Pendapat tentang Kebutuhan UU yang Mendorong Terwujudnya Kesetaraan Gender



4.3 Upaya DPR-RI dalam Mewujudkan UU KKG

Komitmen DPR-RI untuk memasukkan Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) dimulai sejak tahun 2006⁴⁶ (masa persidangan DPR-RI periode 2004-2009) yang kemudian dilanjutkan Komisi VIII DPR-RI periode 2009-2014 yang membawahi bidang Agama, Sosial dan Pemberdayaan Perempuan. Pembahasan RUU itu masih berlangsung sampai sekarang. DPR-RI memasukkan RUU KKG dalam daftar Prolegnas 2012 sebagai rancangan undang-undang prioritas sebelum masa kerja mereka berakhir pertengahan 2014.⁴⁷ Melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan berbagai kegiatan konsultasi dengan masyarakat luas sejak awal 2012, Komisi VIII berhasil menyusun draf RUU KKG pada Juli 2013. RUU KKG tersebut diharapkan menjadi aturan perundangan lebih lengkap dibanding Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang ratifikasi CEDAW dan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Beberapa organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan (JKP3) merespons positif upaya perumusan RUU KKG dan mendukung kerja Komisi VIII DPR-RI melalui data dan informasi terkait. JKP3 mendukung RUU KKG karena ini merupakan kebijakan yang dapat mempercepat capaian persamaan hak dan kesempatan antara perempuan dan laki-laki. Rancangan undang-undang tersebut juga diharapkan menjadi payung hukum dan sebagai aturan perundang-undangan tertinggi dari seluruh kebijakan

⁴⁶ UN Women menyebutkan kebijakan yang diinisiasi Pemerintah Indonesia dan DPR-RI sebagai Draft Act Concerning Gender Equality and Equity.

⁴⁷ Tentang Daftar RUU Prioritas Tahun 2013; lihat, <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=399> (diakses 18 Juli 2013).

responsif gender yang menjamin hak konstitusional perempuan dan implementasi pengarusutamaan gender (PUG).⁴⁸

Upaya pemenuhan hak untuk terbebas dari segala perlakuan diskriminasi serta berhak mendapat perlakuan dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya perbedaan menjadi salah satu alasan dan landasan utama bagi keberadaan UU KKG. Tujuan utama rancangan undang-undang itu memang untuk menghapus diskriminasi dan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, baik bersifat sementara maupun berkesinambungan dalam pembangunan nasional. Selain itu, bila telah disahkan, undang-undang tersebut diharapkan dapat berperan mengatur sistem dan mekanisme penerapan strategi PUG dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁴⁹ Sifatnya yang inklusif menyebabkan RUU KKG memiliki cakupan luas dengan melibatkan seluruh aparatur penyelenggara negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif), korporasi/swasta, dan masyarakat sipil sesuai dengan peran dan kewenangan masing-masing. Terlebih lagi, RUU KKG merupakan bagian dari pertanggungjawaban negara (*state obligation*) dalam mewujudkan prinsip non-diskriminasi yang dijamin Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁰ Menyadari akan arti penting RUU KKG, beberapa anggota DPR perempuan secara terbuka menyatakan dukungan:

Kami berharap UU KKG bisa menjadi payung dalam berbagai UU lainnya, sehingga turunan permasalahan politik, ekonomi, sudah ada panduan dalam UU KKG nantinya (Anggota DPR-RI Perempuan, Komisi IV, Fraksi Golkar, 24 Mei 2013).

UU KKG saya anggap perlu dan harus karena bagaimana kami mau berjuang kalau regulasinya saja tidak ada (Anggota DPR-RI Perempuan, Komisi VIII, Fraksi Gerindra, 21 Mei 2013).

Dalam penelitian ini, secara spesifik WRI melihat RUU KKG merupakan sebuah kebijakan alternatif yang bisa mengoreksi ketimpangan gender dan membuka ruang partisipasi dan akses perempuan dalam politik. Keberadaan UU KKG juga akan melengkapi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang tidak secara rinci mengupas hak asasi perempuan, meski UU tentang HAM itu menjadi dasar bagi sosialisasi dan penerapan UU KKG di masyarakat. Hal demikian memperkuat kebijakan-kebijakan responsif gender yang telah hadir di daerah dan mencegah munculnya kebijakan-kebijakan yang diskriminatif.

⁴⁸ Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 merupakan dasar kebijakan dalam mengintegrasikan perspektif gender di dalam kehidupan politik dan publik. Namun, karena dituangkan dalam bentuk Instruksi Presiden, kebijakan ini tidak cukup kuat mengikat komitmen aparatur penyelenggara negara dalam mengimplementasikan PUG.

⁴⁹ Lihat, Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan (JKP3), *Lembar Info: Pentingnya RUU Kesetaraan dan Keadilan Gender* (Jakarta: YLBH APIK, 2013).

⁵⁰ Pasal 27, 28H ayat (2) dan 28I ayat (2) menjamin setiap warga negara berhak untuk terbebas dari segala perlakuan diskriminasi serta berhak mendapat perlakuan dan perlindungan hukum yang sama tanpa ada perbedaan.

DPRD Malang sedang didorong untuk mengesahkan Perda pemberdayaan perempuan dan perlindungan kelompok rentan. Meskipun payung hukum nasionalnya belum ada, tapi secara lokal Perda tersebut diperlukan. Menurut saya, proses sosialisasi itu mendesak untuk segera dilakukan (Suti'ah, LPKP Jatim, FGD CSO Surabaya, 16 Oktober 2013).

Saya mendukung RUU KKG karena di Gresik sudah ada Perda PUG, tetapi tidak ada payung hukumnya (Nur Khosiah, P2TP2A Gresik, FGD CSO Surabaya, 16 Oktober 2013).

Sejak awal memang muncul kekhawatiran di tengah masyarakat bahwa RUU KKG tidak akan mampu menjawab semua kebutuhan perempuan, seperti halnya kebijakan-kebijakan sebelumnya. Bagaimanapun juga, inisiatif anggota DPR-RI dalam mengangkat rancangan kebijakan itu patut diapresiasi.

4.4 Respons Masyarakat terhadap RUU KKG

Munculnya pro dan kontra terhadap RUU KKG memang tidak terlepas dari sikap DPR-RI yang terkesan sangat berhati-hati. Kondisi ini juga dipicu oleh pertanyaan apakah RUU KKG dapat disahkan DPR-RI di pengujung masa kerja periode 2009-2014. Proses legislasi RUU tersebut masih harus menempuh perjalanan cukup panjang. Di sisi lain, fokus perhatian mayoritas anggota DPR-RI mulai terbelah berkenaan dengan pemilihan umum yang menurut rencana akan diselenggarakan pada April 2014.

RUU KKG memang mendapat aneka respons, baik dari kalangan internal DPR maupun masyarakat sipil, serta memicu perdebatan publik antara mereka yang mendukung dan menentang.⁵¹ Kelompok kontra menganggap isi RUU itu menyalahi aturan agama dan budaya Indonesia, sedangkan kelompok pro menganggap RUU KKG penting karena semangatnya untuk menjamin warga negara Indonesia bisa mendapatkan hak dan menjalankan kewajiban tanpa pembedaan. Beragamnya silang pendapat yang beredar di masyarakat, baik melalui media massa, diskusi publik maupun forum keagamaan, dapat diberi makna sebagai semangat partisipasi publik. Respons terhadap RUU tersebut pada akhirnya mengerucut sebagai berikut:

1. Definisi Gender adalah pembedaan perempuan dan laki-laki yang merupakan hasil konstruksi sosial budaya. Organisasi keagamaan berpendapat bahwa perbedaan laki-laki dan perempuan bersifat alamiah, bukan berdasarkan konstruksi budaya.⁵²

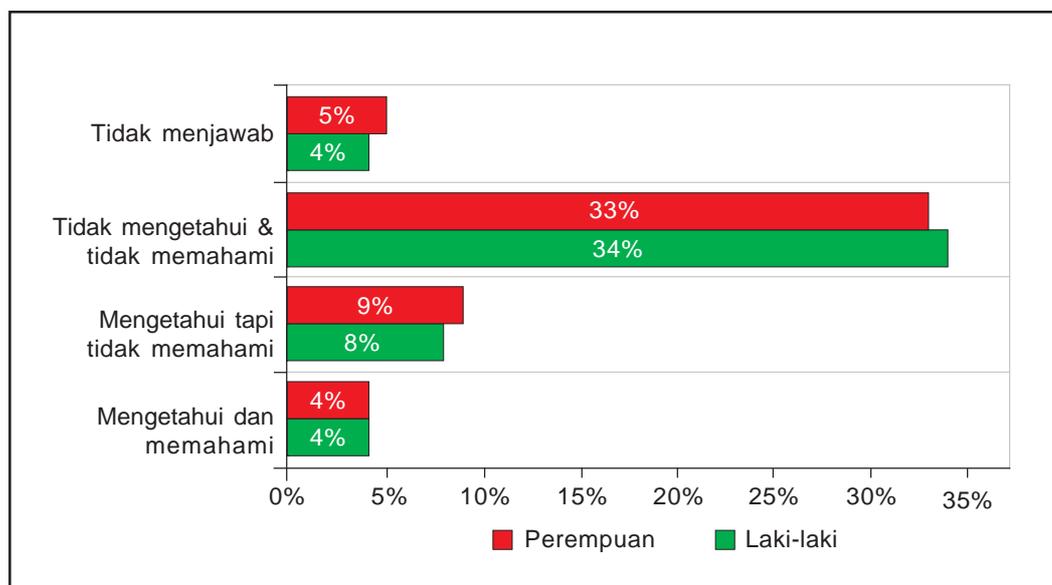
⁵¹ Lihat, "Gender Equality Bill Opposed by Women", dalam *The Jakarta Post*, 19 Juni 2012; "Indonesia Islamists Stall Gender Equality Bill", dalam *The Jakarta Globe*, 9 Mei 2012.

⁵² Pernyataan Sikap MIUMI dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 26 Juni 2012; Pernyataan Sikap Organisasi Perempuan Muslimat Hidayatullah.

2. KKG adalah kondisi relasi perempuan dan laki-laki yang setara agar mendapat perlakuan adil untuk mengakses sumber daya, mengontrol, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat pembangunan. Konsep demikian dianggap bertentangan dengan konsep kesetaraan dalam Islam, di mana laki-laki dan perempuan tidak dapat disetarakan dalam semua hal.⁵³
3. Dalam hal perkawinan, RUU KKG memberi perlindungan untuk memilih suami atau istri tanpa paksaan dan/atau tekanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsep ini dianggap membuka celah melegalkan pernikahan sesama jenis. Pernyataan “memilih istri atau suami secara bebas” dapat disalahartikan menjadi dan memberi peluang memilih istri atau suami sesama jenis.⁵⁴
4. RUU KKG mengatur peran dan tanggung jawab yang setara bagi laki-laki dan perempuan sebagai orangtua. Hal demikian dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyebutkan bahwa dalam satu keluarga, suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga (Pasal 31 ayat (3)) serta berkewajiban memenuhi keperluan hidup berumah tangga. Suami wajib melindungi istri dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya (Pasal 34 ayat 1).⁵⁵

Sementara survei yang dilakukan WRI pada September 2013 menunjukkan bahwa 4 persen responden perempuan dan 4 persen laki-laki mengaku mengetahui dan memahami isi RUU KKG, sedangkan sebanyak 9 persen perempuan dan 8 persen laki-laki mengaku mengetahui

Grafik 5.
Pengetahuan dan Pemahaman tentang RUU KKG



⁵³ Pernyataan Sikap MIUMI dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 26 Juni 2012.

⁵⁴ Pernyataan Tatik Rahayu, Wakil Ketua Forum Komunikasi Majelis Taklim Lampung.

⁵⁵ Pernyataan Sikap Organisasi Perempuan Muslimat Hidayatullah.

keberadaan RUU KKG namun tidak memahami isinya. Mayoritas responden, yaitu 33 persen perempuan dan 34 persen laki-laki, mengaku tidak mengetahui dan tidak memahami isi RUU KKG. Sisanya sebanyak 5 persen perempuan dan 4 persen laki-laki “tidak menjawab.” Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak memperoleh informasi memadai tentang kebijakan-kebijakan responsif gender, baik dari anggota DPR-RI di wilayah pemilihan masing-masing maupun dari pihak eksekutif.

Masyarakat yang “mengetahui” dan “tidak mengetahui” keberadaan RUU KKG sebagian besar terkonsentrasi di Pulau Jawa. Artinya, terdapat kesenjangan informasi tentang isu pengarusutamaan gender, terutama legislasi RUU KKG yang saat ini dibahas oleh Komisi VIII DPR-RI.

Tabel 1.
Pengetahuan tentang RUU KKG yang Dibahas di DPR-RI

Jawaban	Jawa	Sumatera	Kalimantan	Sulawesi	NTT, NTB, Bali	Maluku & Papua
Ya, mengetahui dan memahami	4%	2%	0%	1%	0%	1%
Ya, mengetahui tetapi tidak memahami	8%	4%	2%	1%	1%	1%
Tidak mengetahui dan tidak memahami	41%	13%	4%	5%	3%	2%
Tidak menjawab	4%	3%	0%	1%	1%	0%
Total	58%	22%	5%	7%	5%	3%

4.5 Peran Kelompok Perempuan dalam Sosialisasi RUU KKG

Peran kelompok-kelompok perempuan sangat penting dalam membantu menyosialisasikan legislasi RUU KKG kepada masyarakat luas. Di kalangan kelompok perempuan sendiri muncul beragam pendapat tentang sosialisasi RUU itu; ada yang mendukung dan ada pula yang mengkritisi. FGD organisasi masyarakat sipil di Surabaya mengatakan bahwa sosialisasi dan melibatkan hanya dilakukan oleh kelompok atau organisasi yang berada di pusat. Namun, pada dasarnya semua kelompok perempuan mendukung usul inisiatif DPR-RI meluncurkan RUU KKG dengan menitikberatkan pada proses sosialisasi yang lebih luas, termasuk penguatan dan pemerayaan substansi rancangan undang-undang kepada anggota DPR-RI, khususnya Komisi VIII DPR-RI.

Kita membutuhkan UU KKG. Karena sampai sekarang belum disahkan, kita harus melakukan *pressure*. Kita juga perlu melakukan sosialisasi rancangan RUU KKG di berbagai tingkat daerah (Suti'ah, LPKP Jatim, FGD CSO Surabaya, 16 Oktober 2013).

Berkaitan dengan sosialisasi, lebih baik tidak hanya fokus pada sosialisasinya tetapi juga pada substansinya supaya tidak melemahkan perempuan itu sendiri. Sebaiknya sosialisasi tidak hanya dilakukan di kalangan elite saja, karena seharusnya sosialisasi juga harus menjangkau semua kalangan, termasuk laki-laki (Joseph M Lato, Yayasan Embun Surabaya, FGD CSO Surabaya, 16 Oktober 2013).

4.6 Dinamika dan Tantangan Perempuan Anggota DPR dalam Memperjuangkan RUU KKG

Salah satu hal menarik untuk diperhatikan adalah dinamika dan keterlibatan perempuan anggota parlemen dalam memperjuangkan RUU KKG, yang merupakan respons atas permasalahan perempuan yang dianggap tidak “menjual” dan tidak bisa dijadikan isu prioritas oleh masing-masing fraksi di parlemen. Sulit dipungkiri loyalitas terhadap fraksi atau partai politik kian menambah panjang daftar persoalan dan tantangan perempuan dalam merepresentasikan kepentingan dan kebutuhan mereka untuk menghasilkan kebijakan yang responsif gender.

Ketua fraksi untuk kebijakan ini tidak bersikap dan dia membiarkan dinamika itu terjadi dulu. Tetapi memang seringkali UU seperti ini (RUU KKG) dianggap tidak penting, kecuali UU Pilpres, yang mana saya bersama anggota lain dikumpulkan dan disuruh harus berbicara (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi I, Fraksi Golkar, 10 Juni 2013).

Hampir semua anggota DPR-RI bekerja berdasarkan perintah partai. Jadi, jangan heran kalau mereka lebih tunduk pada partainya (Sulastio, Indonesian Parliamentary Center, FGD CSO Jakarta, 22 Oktober 2013).

Ketika perempuan anggota DPR memperjuangkan isu perempuan, termasuk RUU KKG, dimasukkan dalam daftar Prolegnas atau memperjuangkan kepentingan perempuan dalam pembahasan RUU lainnya, selain tidak mendapat dukungan dari partai juga mendapat tekanan dari fraksi. Situasi demikian amat dilematis dan merupakan pekerjaan berat bagi perempuan anggota DPR dalam mewujudkan perannya sebagai representasi kelompok perempuan. Mereka memikul beban ganda. Selain harus memperjuangkan isu perempuan, mereka juga perlu “menjaga” posisi sebagai anggota parlemen yang harus tunduk pada fraksi.

Saya tidak bebas untuk menyampaikan aspirasi saya dalam mewakili perempuan (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi VIII, Fraksi Gerindra, 21 Mei 2013).

Keterwakilan 18 persen perempuan di parlemen merupakan tantangan tersendiri bagi perempuan anggota DPR dalam memperjuangkan RUU KKG. Tantangan bersifat struktural ini disebabkan tidak banyak perempuan anggota DPR menduduki posisi strategis, baik di dalam fraksi maupun alat kelembagaan DPR. Dengan kata lain, semakin banyak perempuan anggota

DPR-RI yang duduk dalam posisi strategis akan memberi pengaruh cukup signifikan terhadap alur perkembangan RUU KKG. Bila terdapat cukup banyak perempuan menempati posisi strategis di berbagai fraksi, komisi, panitia kerja, dan Badan Legislasi, mereka tentu akan memiliki banyak peluang dalam mengatur jadwal, memasukkan isu dan kepentingan perempuan, serta mengatur prioritas RUU yang akan dibahas.

Kehadiran perempuan di DPR-RI tidak secara signifikan memengaruhi proses pembuatan kebijakan di DPR-RI karena yang duduk sebagai ketua komisi hampir semua laki-laki. Jabatan-jabatan yang sangat strategis itu tidak dipegang oleh kaum perempuan, dan itu kondisi nyata (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi II, Fraksi Demokrat, 23 Mei 2013).

Di samping itu, perempuan anggota DPR yang memiliki potensi di salah satu Komisi kerap dirotasi oleh Fraksi-nya ke Komisi lain yang “dinilai” lebih strategis. Hal itu pernah terjadi pada perempuan anggota Komisi VIII DPR ketika dia sedang memperjuangkan RUU KKG.

Kebetulan ibu-ibu yang peduli dengan masalah perempuan dan RUU KKG ini pada keluar semua dari Komisi VIII. Yang tinggal hanya Bu Ingrid dan Bu Min. Sedangkan kalau bapak-bapak lebih banyak berbicara tentang isu haji (Anggota DPR-RI perempuan, Fraksi Golkar, 24 Mei 2013).

Mengingat begitu banyaknya proses pembuatan kebijakan di parlemen, perempuan anggota DPR harus “pintar” membagi waktu menghadiri rapat dan sidang-sidang di DPR-RI. Akibatnya, pembahasan RUU KKG tidak menjadi prioritas dan kurang populer. Selain itu, kurangnya sosialisasi membuat RUU KKG sulit dijadikan isu bersama di DPR. RUU KKG hanya menjadi isu bersama di Komisi VIII DPR, yang menjadi inisiator, dan di kalangan perempuan anggota DPR yang aktif di Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI). Walaupun demikian, beberapa perempuan anggota DPR ada yang menanggapi positif RUU KKG.

UU KKG diperlukan. Harus ada regulasi untuk menjadi dasar dari pelaksanaan, implementasi, aplikasi program. Harus! Menurut saya justru harus (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi VIII, Fraksi Gerindra, 21 Mei 2013).

Berdasarkan survei WRI, 18 persen dari total jumlah perempuan anggota DPR memiliki pemahaman berbeda akan makna representasi politik mereka di parlemen. Bahkan, mereka seringkali terjebak dalam pemaknaan bahwa perempuan anggota DPR yang berkualitas adalah perempuan yang aktif dan vokal memperjuangkan isu-isu yang kerap menjadi berita atau *headline news* di berbagai media massa, seperti isu ekonomi, hubungan diplomasi antar negara, atau korupsi. Sikap dan pemahaman demikian tidaklah keliru, tetapi perempuan anggota DPR seyogyanya tetap diharapkan mengutamakan representasi kepentingan politik perempuan.

Saya tidak lihat teman-teman perempuan di DPR-RI ini merepresentasikan kepentingan perempuan, tidak ada kecakapan gagasan, tidak ada juga hal yang terlampau istimewa yang dapat dilihat bahwa mereka sedang memperjuangkan perempuan, hati-hati *loh* (Anggota DPR-RI Laki-laki, Komisi IV, Fraksi PDIP, 11 Juni 2013).

Persoalan dan tantangan dalam memperjuangkan RUU KKG sesungguhnya dapat diatasi dengan menggalang kekuatan bersama perempuan anggota DPR-RI seraya memanfaatkan alat-alat kelengkapan di parlemen, satu diantaranya adalah dengan Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI). Namun kebersamaan dengan KPP-RI tampaknya tidak bisa berjalan optimal, karena adanya perbedaan kepentingan di antara mereka yang lebih mengutamakan kehendak fraksi masing-masing.

KPP-RI fokusnya apa? Jangan semua dia rangkul tapi tidak berjalan optimal. Seharusnya KPP-RI mengawal RUU KKG, tetapi entah mungkin orang-orangnya atau bagaimana, sehingga RUU seperti ini tidak menjadi prioritas. Jadi, mungkin sebaiknya KPP-RI dan MPI jangan kebanyakan gunting-gunting pita saja (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi II, Fraksi Hanura, 24 Mei 2013).

4.7 Respons Anggota DPR-RI Terhadap RUU KKG

Respons di kalangan internal DPR-RI terhadap RUU KKG dapat dikelompokkan dalam tiga kubu: mendukung penuh, mendukung dengan syarat, dan menolak dengan tegas. Selain itu, munculnya pro dan kontra di tengah masyarakat serta beban kerja anggota DPR-RI juga sedikit banyak memengaruhi proses legislasi RUU KKG. Walaupun pada masa persidangan terakhir mayoritas anggota DPR-RI “sibuk” mencalonkan diri (kembali) pada pemilihan umum berikutnya, Komisi VIII DPR-RI optimistis menyelesaikan utang legislasinya, termasuk RUU KKG, pada pertengahan 2014.⁵⁶

Saya kira bukan semata banyak ormas Islam yang masih mempersoalkannya, se-pertinya di Komisi juga kurang aktif dalam melakukan sosialisasi dan membahasnya. Karena terlalu banyak RUU, ada RUU produk halal, ada RUU Haji dan KKG, dan macam-macam jadi, mestinya *kan* dari Komisi lebih aktif. Nah, Komisi *kan* juga tergantung dari pimpinan komisi (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi VIII, Fraksi Gerindra, 13 Juni 2013).

Anggota DPR yang mendukung penuh menyatakan bahwa undang-undang tersebut dapat menjadi payung hukum dan panduan kebijakan KKG. Selain itu, mereka mengharapkan RUU

⁵⁶ “RUU KKG Akan Disahkan Jadi Inisiatif DPR di Paripurna”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=5068>; “Mau Bereskan Tunggakan, Ketua Komisi VIII Ingin Anggotanya Konsen di Senayan”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=5832> (diakses 10 November 2013).

KKG sebagai payung kebijakan juga mencakup bidang-bidang lain, seperti politik dan ekonomi. Hal demikian senada dengan pemberitaan media massa yang juga mendapat dukungan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) selaku mitra kerja Komisi VIII DPR-RI. Sebagaimana dikemukakan Menteri KPPPA Linda Amalia Gumelar, RUU KKG akan menjadi payung hukum pengarusutamaan gender.⁵⁷

Saya sangat setuju dengan RUU KKG karena merupakan kebijakan payung. Bagi saya itu penting, namun respons dari kelompok yang konservatif mengatakan itu UU Liberal. Saya setuju karena RUU KKG ini sangat diperlukan untuk kehidupan yang akan datang untuk mengatur bagaimana negara ini supaya tidak melakukan tindakan represi, subordinasi, dan marginalisasi terhadap perempuan, dan bagaimana supaya negara melakukan hal-hal yang baik untuk kemajuan perempuan. RUU KKG menjadi payung hukum kebijakan dan menurut saya ini yang utama (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi I, Fraksi Golkar, 10 Juni 2013).

Kami berharap RUU KKG dapat menjadi payung hukum untuk berbagai UU lainnya, sehingga untuk pemecahan permasalahan politik dan ekonomi sudah ada panduan dalam UU KKG nantinya (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi IV, Fraksi Golkar, 24 Mei 2013).

Di samping itu, ada sebagian anggota DPR yang berpendapat bahwa supaya RUU KKG tidak menimbulkan kontroversi sebaiknya juga melibatkan laki-laki dalam setiap proses advokasi. Hal tersebut sesungguhnya sudah diakomodasi dalam Pasal 18 yang menyatakan setiap orang wajib membangun relasi yang setara antara perempuan dan laki-laki dan menerapkan KKG dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat dan bernegara.

Seperti dalam pembuatan UU KDRT dan UU Perlindungan anak pada tahun 2009, perempuan juga harus berpartisipasi dalam pembuatan UU responsif gender. Tetapi dalam pelaksanaannya, pelibatan laki-laki dalam advokasi juga penting (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi II, Fraksi Golkar, 20 Mei 2013).

Sejumlah anggota DPR menolak RUU KKG berdasarkan pertimbangan sumber daya (manusia, tenaga dan uang) untuk melakukan legislasi, kesulitan implementasi di lapangan, dikotomisasi laki-laki dan perempuan, dan sifatnya yang terlalu normatif. Resistensi tersebut diungkapkan oleh beberapa anggota Komisi VIII DPR, dan pada gilirannya ini mengakibatkan terhambatnya legislasi RUU KKG.⁵⁸

⁵⁷ "Linda Amalia Ingin Nama Kementeriannya Diganti Jadi Kesetaraan Gender", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=4641> (diakses 10 November 2013); "Menteri PP dan PA Menjamin RUU KKG Tidak Mengadopsi Paham Barat", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=3782> (diakses 10 November 2013).

⁵⁸ "Sejumlah Pasal di RUU KKG Dirombak", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=3835>; "Agar Fokus, RUU KKG Perlu Disisir Ulang", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/view/4025/agar-fokus-ruu-kkg-perlu-disisir-ulang.html> (diakses 10 November 2013).

Ada problem dengan UU ini karena tidak bisa dikatakan sebagai sebuah UU payung. Lebih baik kita optimalkan implementasi UU lain yang sudah ada seperti UU HAM, CEDAW, UU PKDRT, UU Kewarganegaraan. Misalnya bagaimana kepolisian di Jawa Barat bisa mengefektifkan implementasi UU PKDRT dan UU PTTPO kalau mereka hanya punya tenaga 32 orang? Yang paling penting adalah implementasi agar UU berjalan dengan benar dan efektif. UU KKG ini hanya berada di tataran normatif. (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi II, Fraksi Golkar, 20 Mei 2013).

Sementara Eva Kusuma Sundari dari Komisi III menekankan bahwa proses legislasi tidak terlepas dari substansi dan struktur sebuah kebijakan yang akan dilahirkan. Kondisi ini menuntut pihak internal dan eksternal DPR harus terus-menerus mengawasi bagaimana *content and structure of law* sebuah kebijakan, terutama RUU KKG.

RUU KKG hanya pancingan semata. Yang lebih penting adalah bagaimana budaya dan masyarakat menjawab masalah kesetaraan dan keadilan gender. Masalah yang kita hadapi di Indonesia adalah bagaimana caranya mengimplementasikan secara maksimal UU yang baik. Masalah *content of law* memang penting, tetapi itu tidak menjamin efektivitas implementasinya. Jadi, *structure of law* juga harus diperhatikan (Anggota DPR-RI perempuan, Komisi III, Fraksi PDI-Perjuangan, 4 Juni 2013).

Beragamnya pendapat dan reaksi terhadap proses legislasi RUU KKG tidak menyurutkan semangat jejaring perempuan anggota DPR dalam mengadvokasi, mendukung, dan mengawal proses legislasi RUU KKG. Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI), misalnya, dapat menjadi media penghubung antara anggota DPR dan masyarakat sipil yang peduli dengan hal itu dengan membuka ruang diskusi lebih luas untuk mendiseminasikan RUU KKG.⁵⁹ Kesimpulan yang dapat ditarik dari hal tersebut adalah fungsi representasi anggota DPR, baik individu maupun kolektif, memiliki cakupan dan dampak yang berbeda terhadap proses legislasi serta peningkatan kualitas kehidupan demokrasi di Indonesia.

4.8 Jejaring yang Terbangun Antar-Anggota DPR-RI

4.8.1 Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI)

Tujuan KPP-RI adalah memengaruhi proses legislasi dan advokasi di DPR-RI untuk menghasilkan kebijakan yang responsif gender. Selain itu, KPP-RI juga dibentuk untuk meningkatkan kapasitas perempuan anggota DPR-RI dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing. Dalam proses penyusunan RUU KKG, misalnya, KPP-RI mampu menjadi sarana cukup efektif bagi perempuan dalam mendorong proses legislasi tersebut. Selama ini, sebagian besar peserta yang hadir dalam setiap pembahasan RUU KKG adalah perempuan. Hal tersebut

⁵⁹ "Hari Perempuan, Komisi VIII dan Kaukus Perempuan Parlemen Bahas RUU KKG", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=1763> (diakses 10 November 2013).

menunjukkan bahwa laki-laki anggota DPR-RI belum memiliki perspektif gender yang baik dan perempuan anggota DPR-RI bisa bersatu serta memperjuangkan isu bersama.

Namun tidak semua perempuan anggota DPR-RI merasakan manfaat keberadaan KPP-RI. Pertemuan KPP-RI biasanya diselenggarakan setiap hari Jumat. Sementara waktu mereka setiap hari Senin sampai Kamis tersita untuk rapat-rapat Komisi dan paripurna. Sayangnya, pertemuan KPP-RI di hari Jumat itu jarang dihadiri oleh semua perempuan anggota DPR, karena mereka harus menghadiri rapat-rapat fraksi atau kunjungan ke daerah pemilihan.

Sebagian perempuan anggota DPR menganggap KPP-RI belum mampu menjadi wadah dan tempat untuk saling berbagi dan belajar bersama antar mereka. Bahkan beberapa di antara mereka merasa kegiatan-kegiatan KPP-RI bersifat seremonial belaka dan tidak memberi kontribusi terhadap perjuangan perempuan di DPR-RI. Selain itu, KPP-RI dianggap tidak mampu mendobrak *status quo*, sehingga keberadaannya dinilai sekadar hadir tanpa memberi pengaruh terhadap perbaikan kualitas kehidupan perempuan di Indonesia.

4.8.2 Research Centre serta Staf Ahli dan/atau Asisten Anggota DPR-RI

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memiliki sebuah *research center* sebagai sarana penunjang bagi anggota DPR-RI yang membutuhkan data tertentu. Sayangnya, kegiatan-kegiatan pusat data penelitian itu dinilai kurang memberi masukan cukup memadai. Keberadaannya pun cenderung tertutup dan nyaris tidak tersentuh oleh anggota DPR-RI yang seharusnya mendapatkan masukan hasil penelitian secara berkala. Bahkan, ketika anggota DPR-RI membutuhkan data dan meminta hasil penelitian tertentu, prosesnya berbelit-belit dan data yang diinginkan pun biasanya tak dapat dikeluarkan. Hal demikian memunculkan pandangan “miring” bahwa *research centre* berada di bawah kewenangan penuh Sekretariat Jenderal DPR-RI, padahal pusat data itu seharusnya berfungsi mendukung kinerja anggota DPR-RI.

Untuk memaksimalkan fungsinya, *research centre* harus memberi masukan hasil penelitian kepada semua anggota DPR-RI secara berkala. Selain itu, *research centre* seharusnya bisa mengerjakan penelitian sesuai permintaan dan kebutuhan anggota DPR-RI, sehingga peran pusat data sebagai *supporting system* benar-benar bisa berjalan. Hal demikian sudah banyak dilakukan oleh negara-negara maju yang membuat kinerja parlemen mereka dapat berjalan maksimal dilandasi hasil penelitian yang juga baik.

4.8.3 Lembaga Ekstraparlemen (Organisasi Masyarakat Sipil)

Hubungan antara perempuan anggota DPR-RI dengan lembaga ekstraparlemen, khususnya organisasi-organisasi perempuan, sangat penting untuk dikembangkan. Perempuan anggota DPR-RI mengaku sering mendapat masukan dari lembaga-lembaga eksternal, seperti lembaga

swadaya masyarakat (LSM) dan beberapa lembaga penelitian. Mereka sangat terbuka menerima masukan hasil penelitian. Bahkan, tidak jarang anggota DPR-RI meminta data atau hasil penelitian dari lembaga-lembaga ekstraparlemen berupa buku, jurnal, *fact sheet*, baik tercetak maupun melalui surat elektronik. Selain itu, perempuan anggota DPR-RI kerap memanfaatkan kekuatan ekstraparlemen untuk menggalang dukungan dan mengawal isu tertentu. Hal tersebut memudahkan mereka melakukan lobi informal terhadap anggota DPR-RI lainnya, baik perempuan maupun laki-laki.

Beberapa pandangan serupa juga dirasakan oleh berbagai organisasi ekstraparlemen, baik LSM maupun organisasi kemasyarakatan lainnya. Mereka biasanya menyediakan dan memasok hasil-hasil penelitian kepada anggota DPR-RI sebagai masukan untuk disuarakan dalam setiap rapat atau persidangan di parlemen. Di samping itu, beberapa anggota DPR-RI secara aktif menghubungi organisasi-organisasi ekstraparlemen untuk mendapatkan masukan tentang isu yang sedang dibahas yang mereka sendiri kurang memahami atau menguasai isu itu.⁶⁰

4.8.4 Konstituen

Menjaga hubungan baik dengan konstituen (masyarakat pemilih) merupakan kewajiban bagi setiap anggota DPR-RI. Sebagai wakil rakyat, mereka harus mengetahui segala permasalahan yang ada di tengah masyarakat; mereka harus sungguh-sungguh merepresentasikan kepentingan konstituen di parlemen. Bahkan, beberapa anggota DPR-RI memanfaatkan media sosial untuk saling berkomunikasi di antara mereka dan dengan konstituen mereka tanpa harus dibatasi oleh ruang dan waktu. Anggota DPR-RI yang biasanya memanfaatkan media sosial itu adalah mereka yang memiliki daerah pemilihan (dapil) di wilayah perkotaan, tetapi tidak bisa datang langsung ke dapil mereka. Media sosial yang dimanfaatkan antara lain facebook, twitter, blog, dan surat elektronik. Selain media sosial dan rumah aspirasi, tidak sedikit anggota DPR-RI yang mendatangi langsung dapil secara berkala. Hal itu biasanya dilakukan oleh anggota DPR-RI yang daerah pemilihannya berdekatan dengan Ibu Kota Jakarta.⁶¹

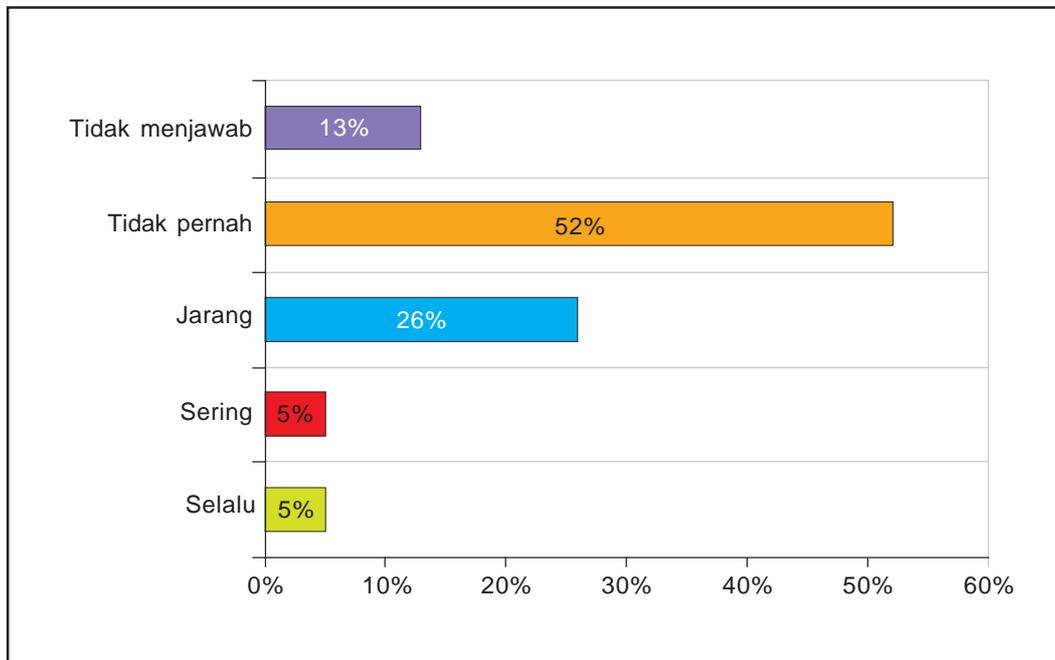
Sayangnya, interaksi yang dilakukan anggota DPR-RI saat kunjungan kerja, masa reses, serta hari kerja mereka di DPR-RI belum banyak dirasakan oleh masyarakat pemilih. Data survei nasional WRI pada September 2013 menunjukkan bahwa hanya 5 persen masyarakat Indonesia merasa anggota DPR-RI “selalu” berdialog dengan mereka dan 5 persen merasa “sering”

⁶⁰ Berdasarkan hasil FGD dengan organisasi masyarakat sipil dan perwakilan partai politik di Kota Makassar (10 Oktober 2013), Kota Surabaya (16-17 Oktober 2013) dan Provinsi DKI Jakarta (22 Oktober 2013).

⁶¹ Berdasarkan wawancara dengan Anggota DPR-RI perempuan dari Fraksi Demokrat (27 Mei 2013), anggota DPR-RI perempuan dari Fraksi PDI-Perjuangan (24 Mei 2013), anggota DPR-RI laki-laki dari Fraksi PPP (27 Mei 2013), anggota DPR-RI laki-laki dari Fraksi PDI-Perjuangan (11 Juni 2013), anggota DPR-RI perempuan dari Fraksi Demokrat (18 Juni 2013), anggota DPR-RI perempuan dari Fraksi PKS (23 Mei 2013), anggota DPR-RI laki-laki dari Fraksi PAN (28 Mei 2013), anggota DPR-RI perempuan dari Fraksi Hanura (24 Mei 2013), dan anggota DPR-RI perempuan dari Fraksi Gerindra (21 Mei 2013).

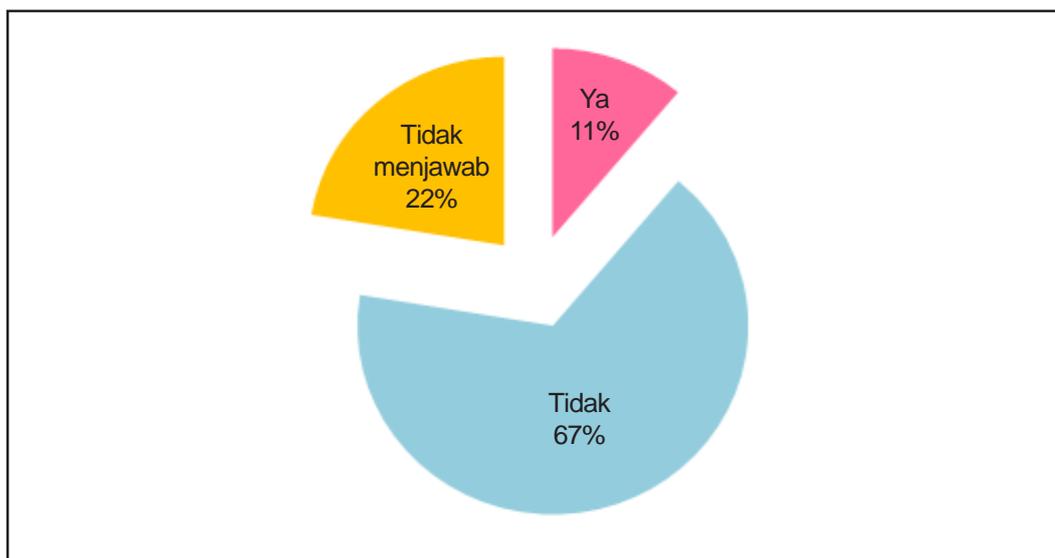
berdialog dengan anggota DPR-RI. Sisanya sebanyak 26 persen merasa “jarang” dan 52 persen “tidak pernah” melakukan dialog dengan anggota DPR-RI. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Indonesia belum merasakan adanya interaksi dengan anggota DPR-RI.

Grafik 6.
Intensitas Masyarakat Berdialog dengan Anggota DPR-RI



Tatkala diajukan pertanyaan tentang ruang penyampaian aspirasi kepada anggota DPR-RI, hanya 11 persen responden menjawab merasa memiliki ruang penyampaian aspirasi, sedangkan 67 persen merasa tidak ada ruang penyampaian aspirasi. Sementara 22 persen sisanya menjawab tidak mengetahui apakah dirinya memiliki ruang atau tidak untuk menyampaikan aspirasi kepada anggota DPR-RI.

Grafik 7.
Pendapat tentang Anggota DPR-RI telah Memberikan Ruang Aspirasi dalam Pembuatan Kebijakan



Jika dilihat lebih jauh berdasarkan letak geografis, masyarakat yang tinggal di Pulau Jawa lebih mudah menyampaikan pendapat kepada anggota DPR. Semakin ke timur Indonesia semakin sedikit yang merasa memiliki ruang penyampaian aspirasi. Hal serupa juga terlihat di Pulau Sumatera. Walaupun terletak di bagian barat Indonesia, interaksi anggota DPR dengan masyarakat di wilayah itu masih sangat minim. Sementara dari 11 persen masyarakat yang merasa memiliki ruang berpendapat, 7 persen di antaranya berada di Pulau Jawa.

Tabel 2.
Pendapat tentang Anggota DPR-RI Telah Memberikan Ruang Aspirasi dalam Pembuatan Kebijakan Berdasarkan Wilayah

Jawaban	Jawa		Sumatera		Kalimantan		Sulawesi		NTT, NTB, Bali		Maluku & Papua		Total
	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr	
Ya	4%	3%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	10%
Tidak	20%	18%	7%	6%	2%	2%	3%	3%	2%	1%	1%	1%	67%
Tidak menjawab	5%	7%	3%	3%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	0%	0%	23%
Total	29%	29%	11%	11%	3%	3%	4%	4%	3%	3%	2%	2%	100%

Dari berbagai uraian diatas dapat disimpulkan bahwa RUU KKG merupakan sebuah kebijakan atau aturan perundang-undangan yang sangat penting untuk diadvokasi.

BAB V REKOMENDASI KEBIJAKAN

Sejak tahun 2012 WRI terlibat secara intensif dengan berbagai kelompok masyarakat sipil dalam memperjuangkan lahirnya RUU Keadilan dan Kesetaraan Gender. Dari hasil kerja bersama tersebut maka di bawah ini merupakan rangkuman rekomendasi yang disarikan dari berbagai sumber yang selama ini terlibat dalam mengadvokasikan lahirnya RUU KKG seperti Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3).

5.1 Pentingnya Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender

1. Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender akan mendorong terbentuknya pemahaman tentang kesetaraan gender mulai di tingkat keluarga, pemerintah, hingga masyarakat.
2. Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender akan mengukuhkan sistem dan mekanisme kesetaraan gender di seluruh lembaga negara melalui percepatan strategi pengarusutamaan gender, termasuk perumusan dan penerapan anggaran responsif gender.
3. Pemerintah, swasta, dan masyarakat akan mengacu Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di lembaga masing-masing, termasuk dalam hal kebijakan kepegawaian. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional hanya terfokus pada penerapan program kesetaraan dan keadilan gender di instansi dan lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah.

5.2 Fungsi UU KKG sebagai Payung Hukum dan Kebijakan

1. Undang-Undang KKG mengatur sistem dan mekanisme kesetaraan gender di lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, termasuk penerapan sanksi bagi para pihak yang tidak menjalankan sistem dan mekanisme itu.

2. Undang-Undang KKG memperkuat pelaksanaan peraturan dan kebijakan pengarusutamaan gender, seperti Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 atau Surat-surat Keputusan Kementerian terkait pengarusutamaan gender.
3. Undang-Undang KKG memperkuat pelaksanaan UU sebelumnya yang secara spesifik mengatur isu tertentu, seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang CEDAW, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2010 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, dan UU tentang Pemilihan Umum.

5.3 Rekomendasi Umum

Untuk mendorong terciptanya sistem pemerintahan dan sosial yang menjamin kesetaraan dan keadilan gender, Women Research Institute (WRI) mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Mendesak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk membahas Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) secara terbuka dengan menampilkan jadwal kegiatan pelaksanaan sidang atau rapat di laman DPR-RI dan mensahkan RUU itu paling lambat awal 2014. DPR-RI harus membuka ruang lebih luas bagi organisasi-organisasi ekstraparlemen, seperti organisasi masyarakat sipil, yang memberi dukungan dan mengawal proses legislasi RUU KKG.
2. RUU KKG harus menjamin adanya mekanisme *monitoring* dan evaluasi publik terhadap perencanaan dan penggunaan anggaran (APBN/APBD) yang responsif gender.
3. Kekuatan intraparlemen seperti Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP-RI) harus menjadi media yang mendorong lahirnya kesetaraan dan keadilan gender serta mengawasi dan memantau legislasi RUU KKG. KPP-RI harus bersinergi dengan kekuatan ekstraparlemen seperti organisasi-organisasi kemasyarakatan dan kelompok perempuan serta akademisi dalam melakukan diseminasi kebijakan responsif gender.

5.4 Rekomendasi Khusus

WRI mendukung dan mendesak DPR-RI segera mensahkan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang dengan mempertahankan substansi RUU yang selama ini sudah dibahas seperti dibawah ini.

A. Definisi gender harus dipahami dengan benar oleh semua orang:

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Gender adalah perbedaan perempuan dan laki-laki yang merupakan hasil konstruksi sosial budaya.
2. Kesetaraan dan keadilan gender selanjutnya disingkat KKG adalah kondisi dan posisi yang menggambarkan relasi *antara* perempuan dan laki-laki yang setara dalam mengakses sumber daya, partisipasi, kontrol dalam proses pembangunan, dan penikmatan manfaat yang sama dan adil di semua bidang kehidupan.
3. Diskriminasi Gender adalah segala bentuk perbedaan, pengucilan atau pembatasan, dan segala bentuk kekerasan, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan manfaat, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau bidang lainnya oleh perempuan, atas dasar persamaan antara perempuan dan laki-laki.
4. Kekerasan Gender adalah setiap perbuatan terhadap seseorang yang dilakukan atas dasar jenis kelamin yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, psikis, seksual, dan/atau penelantaran, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum, baik yang terjadi di ranah domestik maupun publik.
5. Anggaran Responsif Gender selanjutnya disingkat ARG adalah penganggaran yang meliputi perencanaan, alokasi anggaran, restrukturisasi pendapatan, dan pengeluaran untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pemenuhan hak dasar perempuan dan laki-laki.
6. Lembaga Penyelenggara Negara adalah lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan lembaga lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.
8. Lembaga Masyarakat adalah lembaga yang dibentuk oleh anggota masyarakat mencakup organisasi profesi, asosiasi pemberi kerja, organisasi kemasyarakatan, media, lembaga pendidikan, lembaga kesehatan, lembaga adat, lembaga agama, dan lembaga sosial.

B. Lembaga Penyelenggara KKG harus diatur agar ada kesamaan persepsi tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab masing-masing

Penyelenggaraan KKG bertujuan:

- a. Mewujudkan relasi perempuan dan laki-laki yang setara, sehingga memiliki hak yang sama dalam mengakses, mengontrol, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat pembangunan dan hak asasi manusia;
- b. Mewujudkan kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang setara dan adil;
- c. Menghapus segala bentuk diskriminasi gender dan kekerasan gender; serta
- d. Mempercepat tercapainya persamaan substantif antara perempuan dan laki-laki di segala bidang kehidupan.

HAK DAN KEWAJIBAN

Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dan perlakuan yang adil melalui tindakan KKG di bidang:

- a. kewarganegaraan;
- b. pendidikan;
- c. ketenagakerjaan;
- d. ekonomi;
- e. kesehatan;
- f. administrasi dan kependudukan;
- g. perkawinan;
- h. hukum;
- i. politik dan pemerintahan;
- j. lingkungan hidup;
- k. sosial dan budaya; serta
- l. komunikasi dan informasi.

Setiap Lembaga Penyelenggara Negara di tingkat pusat dan daerah wajib menjamin terwujudnya tujuan penyelenggaraan kesetaraan dan keadilan gender melalui:

- a. pelaksanaan tindakan kesetaraan dan keadilan gender di bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 RUU KKG;
- b. komunikasi, informasi, dan edukasi mengenai kesetaraan dan keadilan gender;
- c. penyiapan ahli gender; dan
- d. implementasi ARG dalam perumusan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan setiap kebijakan dan program pembangunan.

Setiap orang wajib:

- a. membangun relasi yang setara antara perempuan dan laki-laki;
- b. menerapkan KKG dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, dan bernegara;

- c. menanamkan KKG kepada anak sejak usia dini;
- d. mencegah terjadinya diskriminasi gender dan kekerasan gender; serta
- e. memberikan informasi yang benar dan bertanggung jawab kepada pihak yang berwenang jika mengetahui adanya diskriminasi gender dan kekerasan gender.

Setiap Korporasi dan Lembaga Masyarakat wajib:

- a. mewujudkan tujuan penyelenggaraan KKG; serta
- b. melakukan komunikasi, informasi, dan edukasi untuk mendukung terwujudnya tujuan penyelenggaraan KKG.

C. Sanksi yang Melanggar KKG

- (1) Tim KKG dapat memberikan sanksi administratif kepada Lembaga Penyelenggara Negara di tingkat pusat dan daerah, Korporasi, dan Lembaga Masyarakat yang tidak mendukung upaya mewujudkan tujuan penyelenggaraan KKG.
- (2) Sanksi administratif kepada Lembaga Penyelenggara Negara di tingkat pusat dan daerah berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. teguran yang dipublikasikan melalui media massa; dan/atau
 - d. pemotongan anggaran.
- (3) Sanksi administratif kepada Korporasi dan/atau Lembaga Masyarakat berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. teguran yang dipublikasikan melalui media massa; dan/atau
 - d. pencabutan ijin.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

D. Anggaran Responsif Gender

- (1) ARG disusun untuk mendukung penyelenggaraan KKG.
- (2) ARG bertujuan:
 - a. menjamin keberpihakan anggaran terhadap perempuan dan anak;
 - b. meningkatkan kesadaran multipihak mengenai pentingnya analisis gender dalam penganggaran dan penilaian dampak anggaran;
 - c. mendorong partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam penyusunan, penetapan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan anggaran;
 - d. menjamin transparansi dan akuntabilitas Lembaga Penyelenggara Negara di tingkat pusat dan daerah; serta
 - e. mengubah kebijakan anggaran yang netral gender menjadi responsif gender.

ARG dalam Kegiatan dan Program

- (1) ARG diintegrasikan dalam penyusunan program dan kegiatan Lembaga Penyelenggara Negara di tingkat pusat dan daerah.
- (2) ARG bersifat melekat pada struktur anggaran program dan kegiatan yang terdapat dalam rencana kerja anggaran Lembaga Penyelenggara Negara di tingkat pusat dan daerah.

Ketentuan UU KKG tidak bertentangan dengan UU lainnya

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan KKG dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

BIBLIOGRAFI

Buku dan Publikasi Laporan

- Andrea Cornwall, *Making Places, Changing Places: Situating Participation in Development*. IDS Working Paper 170 (Brighton, UK: Institute of Development Studies [IDS], 2002), dikutip oleh John Gaventa, *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*. IDS Working Paper 264 (Brighton, UK: Institute of Development Studies, Juli 2006).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2012* (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2012).
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012* (Jakarta: BKKBN, Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Kesehatan, Agustus 2013).
- Celis, K., Childs, S., Kantola, J., and Krook, M.L., *Rethinking Women's Substantive Representation: Representation: Special Issue on the Substantive Representation of Women*, (2008).
- Eleanor Taylor-Nicholson, Bassina Farbenblum, dan Sarah Paoletti, *Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia* (Jakarta: Yayasan Tifa dan Open Society Foundations, 2013).
- Goetz, Anne-Marie., dan Hassim, Shireen., *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making* (London and New York: Zed Books, 2003).
- Japan International Cooperation Agency (JICA) dan OPC Corporation, *Country Gender Profile: Indonesia, Final Report* (January 2011).
- Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan (JKP3), *Lembar Info: Pentingnya RUU Kesetaraan dan Keadilan Gender* (Jakarta: YLBH APIK, 2013).
- Komnas Perempuan, "In the Name of Regional Autonomy: The Institutionalization of Discrimination in Indonesia. A monitoring Report by The National Commission on Violence Against Women on The Status of Women's Constitutional Rights in 16 Districts/Municipalities in 7 Provinces" (Jakarta: Komnas Perempuan, 2010).

- Noerdin, Edriana (ed.), *Mencari Ujung Tombak Penurunan Angka Kematian Ibu di Indonesia* (Jakarta: Women Research Institute, 2011).
- Norris, Pippa, *Gender Equality in Elected Office in Asia Pasific: Six Actions to Expand Women's Empowerment* (Bangkok, Thailand: Asia-Pacific Regional Centre United Nations Development Programme United Nations Development Programme, 2012).
- Phillips, Anne, *The Politics of Presence* (Oxford: Clarendon Press, 1995).
- Pusat Kajian Politik (Puskapol) Universitas Indonesia, *Keterwakilan Perempuan dalam Politik di Tingkat Lokal: Studi Daerah Banten, Jawa Barat, dan DKI Jakarta*, (8 Oktober 2012).
- Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012* (Jakarta: BKBBN, BPS, Kementerian Kesehatan, 2013).
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: Palgrave and Macmillan, 2002).
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World* (New York: Palgrave and Macmillan, 2013).
- Vetten, Lisa., Makhunga, Lindiwe., dan Leisegang, Alexandra., *Making Women's Representation in Parliament Count: The Case of Violence Against Women* (Braamfontein, South Africa: Tshwaranang Legal Advocacy Centre to End Violence Against Women, 2012).
- Women Research Institute. *Perempuan Anggota DPR-RI & Proses Pembuatan Kebijakan Publik: Rancangan Perubahan Undang-undang Pemilihan Umum*. (Jakarta: 2012).
- Women Research Institute, "Kuota dan Desentralisasi, Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif di DPR-RI, DPRD-RI Kota Banda Aceh, Kota Solo, Kota Pontianak, Kota Mataram dan Kabupaten Minahasa Utara" (Jakarta: Women Research Institute, 2009). Kajian ini dilakukan bekerja sama dengan International Development Research Centre (IDRC) Canada. Tidak dipublikasikan.
- World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2013* (Switzerland, 2013).

Artikel Media Online

- "Alot, Pembahasan Peraturan KPU tentang Kuota Perempuan", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/view/810/alot-pembahasan-peraturan-kpu-tentang-kuota-perempuan.html> (diakses 10 November 2013).
- "Hari Perempuan, Komisi VIII dan Kaukus Perempuan Parlemen Bahas RUU KKG", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=1763> (diakses 10 November 2013).
- "Ibu Rumah Tangga yang Terinfeksi HIV/AIDS Terus Meningkat", dalam nationalgeographic.co.id/berita/2012/11/ibu-rumah-tangga-yang-terinfeksi-hivaid-terus-meningkat (diakses 2 Desember 2013).

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Situasi Perkembangan HIV/AIDS 2010* (Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Januari 2011); “Perempuan Terinfeksi HIV Terus Meningkat”, dalam kompas.com/health/read/2012/02/23/06485852/perempuan.terinfeksi.HIV.terus (diakses 2 Desember 2013).

“Linda Amalia Ingin Nama Kementeriannya Diganti Jadi Kesetaraan Gender”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=4641> (diakses 10 November 2013); “Menteri PP dan PA Menjamin RUU KKG Tidak Mengadopsi Paham Barat”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=3782> (diakses 10 November 2013).

“Perlindungan Buruh Migran Indonesia”, dalam www.tifafoundation.org/program-kemitraan/perlindungan-buruh-migran/#2 (diakses 13 November 2013).

“RUU KKG Akan Disahkan Jadi Inisiatif DPR di Paripurna”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=5068>; “Mau Bereskan Tunggakan, Ketua Komisi VIII Ingin Anggotanya Konsen di Senayan”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=5832> (diakses 10 November 2013).

“Sejumlah Pasal di RUU KKG Dirombak”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=3835>; “Agar Fokus, RUU KKG Perlu Disisir Ulang”, dalam <http://www.jurnalparlemen.com/view/4025/agar-fokus-ruu-kkg-perlu-disisir-ulang.html> (diakses 10 November 2013).

“Setiap hari ada 311 kasus KDRT”, dalam <http://www.antaraneews.com/berita/318719/setip-hari-d-311-kasus-kdrt> (diakses 3 Desember 2013).

The Jakarta Post, *Gender Equality Bill Opposed by Women*, (19 Juni 2012);

The Jakarta Globe, *Indonesia Islamists Stall Gender Equality Bill*, (9 Mei 2012).

“Tujuan 3: Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan”, dalam <http://mdgsindonesia.org/official/index.php/component/content/article/20-Materi%20MDGs/50> (diakses 3 Desember 2013).

Undang-Undang dan Kebijakan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenants on Civil and Political Rights*.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi PBB Tahun 1990 Mengenai Perlindungan Hak Buruh Migran dan Keluarganya yang telah disahkan oleh Pemerintah Indonesia.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan No. 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah.

Surat Keputusan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas No. Kep 30/M.PPN/HK/03/2009 tentang pembentukan Tim Pengarah dan Tim Teknis Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG).

LAMPIRAN

Metodologi Penelitian

Metode Kualitatif

1. *In-depth Interview*/Wawancara Mendalam

Tujuan Wawancara Mendalam

1. Melihat bagaimana anggota DPR-RI perempuan berinteraksi dengan konstituennya dan bagaimana pola, muatan dan intensitas interaksi tersebut mempengaruhi fungsi legislasinya.
2. Menilai dampak dari jumlah perempuan anggota DPR-RI yang ada terhadap kualitas representasi terhadap kebutuhan dan persoalan perempuan di tingkat nasional.
3. Mengidentifikasi permasalahan dan peluang di dalam mempromosikan, memenuhi dan mengawal kesetaraan gender di Indonesia.

Pemilihan Narasumber

Kriteria pemilihan narasumber berdasarkan keseimbangan perwakilan komisi dan fraksi berdasarkan jenis kelamin. Dari sembilan fraksi dan sebelas komisi di DPR-RI, kami mengambil narasumber minimal satu orang perempuan dan satu orang laki-laki. Sehingga estimasi jumlah narasumber sebanyak 20 orang.

Pemilihan narasumber wawancara mendalam menggunakan metode *purposive sampling* berdasarkan kriteria yang telah disebutkan. Pada tahap persiapan, WRI menghubungi anggota DPR-RI yang pernah berkorespondensi pada penelitian sebelumnya untuk memastikan kesepakatan wawancara. Setelah itu, akan mengalami proses *snowballing*, yaitu meminta anggota DPR-RI memberi rekomendasi narasumber berikutnya.

Lokasi, Waktu dan Proses Wawancara

Proses wawancara dilakukan sebagian besar di kantor narasumber (DPR-RI) setelah sebelumnya menghubungi dan membuat kesepakatan. Peneliti mempersiapkan pedoman wawancara, alat perekam serta melakukan pencatatan. Sebelum wawancara dimulai, narasumber diminta menandatangani lembar konfirmasi/*informed consent* yang menyatakan kesediaan diwawancarai dan datanya akan digunakan untuk kepentingan penelitian. Adapun waktu untuk proses wawancara sekitar satu jam.

Hasil wawancara ditranskripsi, jika terdapat kekurangan informasi maka peneliti akan menghubungi narasumber untuk melakukan konfirmasi atau pendalaman data.

Tabel 3.
Daftar Narasumber Wawancara Mendalam

No.	Nama	Jenis Kelamin	Fraksi	Komisi	Dapil
1.	Ahmad Yani	Laki-laki	PPP	3	Sumsel I
2.	Melani Leimena Suharli	Perempuan	Demokrat		DKI II
3.	Mestariyani Habie	Perempuan	Gerindra	2	Sulsel I
4.	Chairun Nisa	Perempuan	Golkar	2	Kalteng
5.	Abdul Hakam Naja	Laki-laki	PAN	2	Jateng X
6.	Ledia Hanifa Amaliah	Perempuan	PKS	9	Jabar I
7.	Bokiratu Nitabudhi Susanti	Perempuan	Demokrat	2	Malut
8.	Tetty Kadi Bawono	Perempuan	Golkar	4	Jabar VIII
9.	Miryam Hiryani	Perempuan	Hanura	2	Jabar VIII
10.	Rieke Diah Pitaloka	Perempuan	PDI-P	9	Jabar II
11.	Ecky Awal Mucharam	Laki-laki	PKS	11	Jabar III
12.	Eva Kusuma Sundari	Perempuan	PDI-P	3	Jatim VI
13.	Usmawarnie Peter	Perempuan	Demokrat	10	Lampung II
14.	Reni Marlinawati	Perempuan	PPP	10	Jabar IV
15.	Sarifuddin Sudding	Laki-laki	Hanura	3	Sulteng
16.	Nurul Arifin	Perempuan	Golkar	1	Jabar VII
17.	Honing Sanny	Laki-laki	PDI-P	4	NTT I
18.	Mardiana Indraswati	Perempuan	PAN	9	Jatim VII
19.	Andi Timo Pangerang	Perempuan	Demokrat	11	Sulsel III
20.	Sumarjati Arjoso	Perempuan	Gerindra	8	Jateng III
21.	Agustina Basik-basik	Perempuan	Golkar	2	Papua
22.	Lily Chodidjah Wahid	Perempuan	PKB		Jatim II
23.	Susaningtyas Nefo Handayani Kertopati	Perempuan	Hanura	1	Jateng IV

Analisis Data

Analisis data kualitatif melalui pembuatan matrikulasi transkrip wawancara dari masing-masing narasumber. Setelahnya dibuat taksonomi untuk mengetahui pola dan gambaran temuan. Taksonomi tersebut digunakan untuk membantu memetakan pola dan menjadi acuan analisis dengan hasil pengumpulan data lainnya.

2. Focus Group Discussion (FGD)

Tujuan FGD

1. Mengumpulkan informasi mengenai representasi anggota DPR-RI.
2. Mendapatkan gambaran bentuk kerjasama antara DPR-RI dengan institusi di luar DPR-RI.
3. Mendapatkan gambaran dan penilaian representasi anggota DPR-RI, terutama perempuan anggota DPR-RI oleh CSO dan partai politik.
4. Mengklarifikasi hasil dari rangkaian penelitian lainnya, yaitu wawancara mendalam dan survei.

Pemilihan Peserta

FGD dilakukan dengan mengundang satu orang perwakilan organisasi masyarakat (*Civil Society Organizations/CSO*) yang bekerja untuk isu perempuan dan isu demokrasi yang secara intensif menjalin hubungan dengan anggota DPR-RI. FGD juga dilakukan dengan mengundang dua orang perwakilan partai politik.

Lokasi, Waktu dan Proses FGD

FGD dilakukan di tiga kota, yaitu Jakarta, Surabaya, dan Makassar. Lokasi ini dipilih dengan pertimbangan: 1) tiga kota ini memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mengalami peningkatan selama tahun 2004-2011; 2) memiliki cukup banyak CSO; 3) mewakili bagian wilayah Indonesia.

Analisis Data

Notulensi FGD dibuat kategorisasi berdasarkan kelompok tanggapan dari peserta FGD. Kategorisasi tersebut menghasilkan tujuh poin utama yaitu:

1. Pandangan partai politik dan CSO terhadap representasi politik perempuan.
2. Usaha dan dukungan partai politik dan CSO dalam meningkatkan keterwakilan perempuan.
3. Mekanisme rekrutmen perempuan ke partai politik.

4. Peluang, hambatan, dan permasalahan yang dihadapi caleg perempuan dan anggota DPR-RI perempuan.
5. Kinerja anggota DPR-RI.
6. Hubungan kerja partai politik dan CSO dengan anggota DPR-RI.
7. Pendapat partai politik terhadap undang-undang yang responsif gender.
8. Harapan dan Masukan.

Tabel 4.
Rekapitulasi Peserta FGD

Lokasi	Institusi				Total
	CSO		Partai Politik		
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	
Jakarta	7	4	12	0	23
Makassar	13	2	14	2	31
Surabaya	15	2	13	2	32
Total	35	8	39	4	86

Metode Kuantitatif

Survei Knowledge, Attitude and Practice (Survei KAP)

Tujuan Survei

1. Mengetahui pertimbangan masyarakat sebelum memilih calon anggota legislatif dalam Pemilu.
2. Mengetahui pendapat masyarakat tentang kinerja anggota DPR-RI saat ini, baik anggota DPR-RI perempuan maupun laki-laki.
3. Mengetahui pendapat masyarakat tentang makna keterwakilan mereka yang diwakili oleh anggota DPR-RI.
4. Mengetahui keinginan, harapan dan kebutuhan masyarakat terhadap anggota DPR-RI sebagai wakil rakyat.
5. Mengetahui kecenderungan masyarakat untuk memilih anggota DPR-RI perempuan.

Pertanyaan Kunci Survei

Pelaksanaan survei KAP menggunakan 40 pertanyaan dengan beberapa pertanyaan kunci yaitu:

1. Pertanyaan seputar Pemilu 2009.
2. Pertanyaan tentang keterwakilan masyarakat terhadap anggota DPR-RI 2009, khususnya anggota DPR-RI perempuan.
3. Pertanyaan seputar Pemilu 2014.
4. Pertanyaan seputar Kebijakan Responsif Gender.

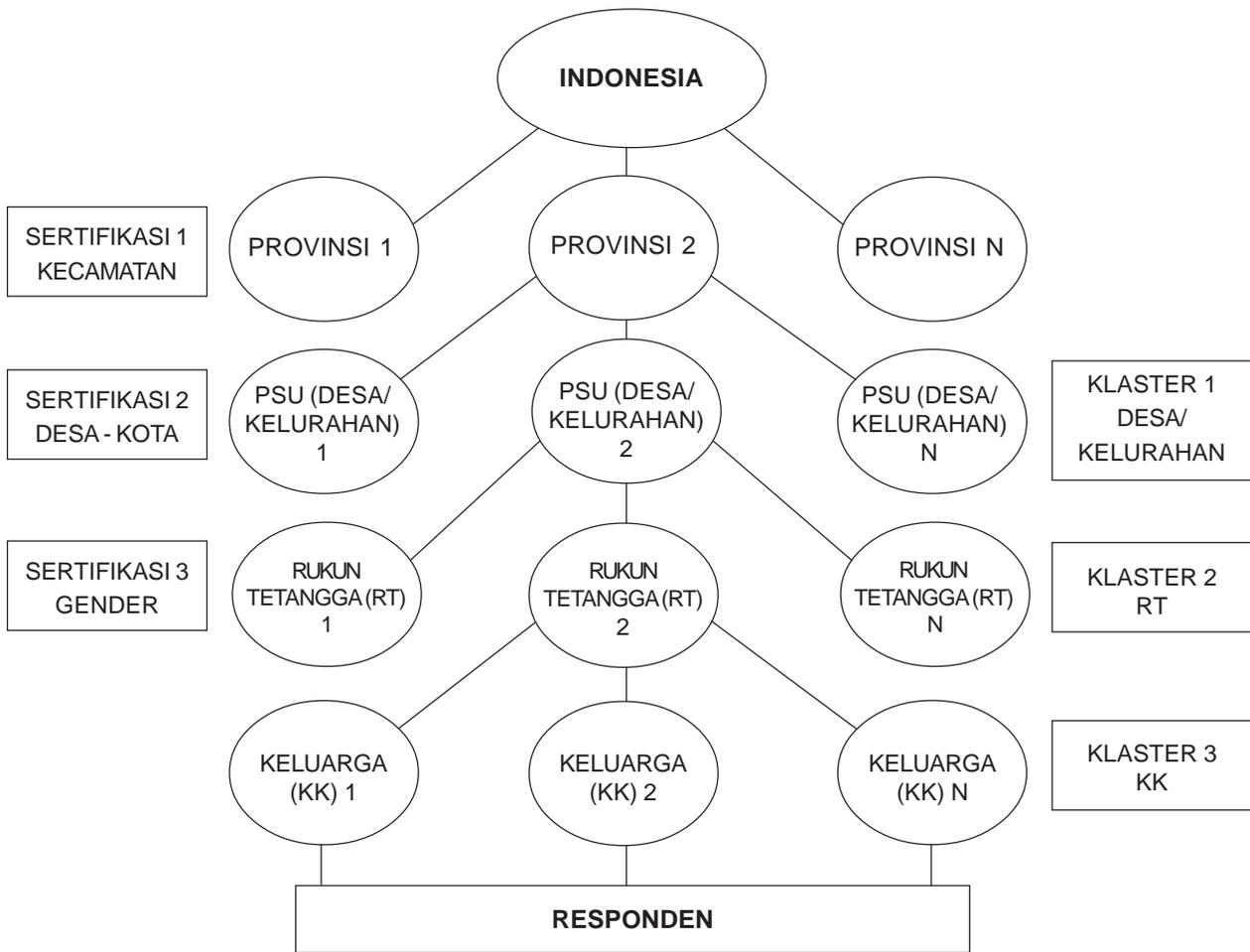
Desain Survei

Populasi dari survei ini adalah masyarakat Indonesia. Agar hasil survei mencerminkan pendapat masyarakat Indonesia, responden dipilih secara acak (*random*). Populasi survei adalah masyarakat Indonesia berumur 17 tahun ke atas atau sudah menikah yang berasal dari 33 provinsi di Indonesia. Diharapkan hasil survei bisa digeneralisasi untuk mewakili suara seluruh masyarakat Indonesia.

Teknik pengambilan sampel menggunakan metode *multistage random sampling* yang dapat menghasilkan sampel representatif dari populasi yang kompleks dan heterogen. *Multistage random sampling* pada dasarnya adalah gabungan antara sampel stratifikasi (*stratified random sampling*) dengan sampel kluster (*cluster random sampling*). Stratifikasi diperlukan supaya heterogenitas dari populasi masyarakat Indonesia bisa tercermin dalam sampel. Dengan stratifikasi, terlebih dahulu diklasifikasikan ke dalam karakteristik dasar dari populasi, seperti jenis kelamin, wilayah, dan sebagainya, sehingga sampel yang dihasilkan proporsional dengan populasinya. Karakteristik dasar dari populasi yang dipakai dalam survei ini adalah proporsi penyebaran daerah (provinsi), proporsi perbedaan antara wilayah (kota desa), dan proporsi perbedaan gender (perempuan dan laki-laki). Tiga karakteristik tersebut (provinsi, desa/kelurahan, dan gender) dijadikan dasar untuk membuat stratifikasi. Komponen kluster yang dipakai dalam survei ini adalah desa-kelurahan, RT, dan Kartu Keluarga.

Dalam survei ini, desa ditempatkan sebagai unit utama pengambilan sampel (PSU/ Primary Sampling Unit). Oleh karena jumlah penduduk masing-masing provinsi berbeda, maka jumlah desa disesuaikan dengan proporsi besarnya jumlah penduduk per provinsi. Provinsi dengan jumlah penduduk besar, akan mendapatkan desa terpilih lebih banyak dibandingkan dengan provinsi dengan jumlah penduduk sedikit. Cara menentukan desa dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun kerangka sampel daftar nama desa di seluruh Indonesia. Kerangka sampel yang dipakai adalah data desa Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011. Data desa itu sudah terklasifikasikan menurut provinsi. Sebelum ditarik, daftar desa tersebut diklasifikasikan lagi menurut desa dan kota dan ditentukan proporsinya. Artinya, besarnya desa yang diambil disesuaikan dengan proporsi antara desa dan kota tersebut di masing-masing provinsi. Secara nasional perbandingan proporsi desa dan kota adalah 58:42. Sampel PSU desa yang diambil, juga mencerminkan proporsi tersebut. Daftar nama desa yang telah disusun berdasarkan provinsi dan wilayah (desa-kota) diambil secara acak sistematis.

Gambar 1.
Penarikan Sampel



Tabel 5.
Jumlah Sampel Responden Survei Nasional

NO.	PROVINSI	SAMPEL RESPONDEN		
		DESA	KOTA	TOTAL
1.	NAD	16	8	24
2.	SUMUT	32	32	64
3.	SUMBAR	16	8	24
4.	RIAU	16	8	24
5.	KEPRI	0	8	8
6.	BENGKULU	8	0	8
7.	BABEL	0	8	8
8.	JAMBI	8	8	16
9.	SUMSEL	24	16	40
10.	LAMPUNG	32	8	40
11.	BANTEN	16	40	56
12.	DKI JAKARTA	0	48	48
13.	JABAR	72	144	216
14.	JATENG	88	72	160
15.	D I Y	8	8	16
16.	JATIM	96	96	192
17.	BALI	8	8	16
18.	NTB	16	8	24
19.	NTT	16	8	24
20.	KALBAR	16	8	24
21.	KALTENG	8	0	8
22.	KALSEL	8	8	16
23.	KALTIM	8	8	16
24.	SULUT	8	0	8
25.	SULTENG	8	8	16
26.	SULSEL	24	16	40
27.	SULTRA	8	0	8
28.	SULBAR	8	0	8
29.	GORONTALO	8	0	8
30.	MALUKU	8	0	8
31.	MALUT	8	0	8
32.	PAPUABAR	8	0	8
33.	PAPUA	8	8	16
Total		608	592	1200