

---

# Dilema Demokrasi Liberal: Hambatan Normatif, Institusional dan Praktikal dalam Pemberlakuan Kuota Perempuan di Indonesia

## Nur Azizah

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta  
Ringroad Barat Tamantirto, Kasihan, Bantul 55183  
Email: nurazizah@umy.ac.id

## Abstract

Political reform in 1998 Indonesia brought an inclusive participation to all people. One of its significant outcomes was the establishment of women quota that tried to accommodate women's aspirations in Indonesian democratic system, particularly in the parliament. This policy had been legalized in the constitution article 65 UU 12 2003 about General Election of the House of Representative which then finalized in 2008. However, this quota mechanism has many barriers in its implementation such as from Mahkamah Konstitusi that decided to change the instrument for elected candidate which based not on the consecutive number, so the quota system was complicated to put into practice. This article tries to explain why the performance of women quota was ineffective. To address the problems, analysis of this article based on feminist perspective with critical discourse of analysis (CDA). The study will be conducted on three levels namely normative level, institutional level, and practical level.

Keywords: liberal democracy, women quota, participation, Indonesia

## Abstrak

Reformasi politik Indonesia pada 1998 membawa partisipasi inklusif bagi semua orang. Salah satu hasil signifikannya adalah pembuatan kuota perempuan yang dicoba untuk mengakomodasi aspirasi perempuan di dalam sistem demokrasi Indonesia., khususnya di parlemen. Kebijakan ini disahkan dalam undang-undang Artikel 65 UU 12 2003 mengenai Pemilihan Umum DPR yang kemudian diselesaikan pada 2008. Namun, mekanisme kuota memiliki banyak hambatan dalam pelaksanaannya seperti Mahkamah Konstitusi yang memutuskan mengubah instrumen calon terpilih tidak berdasarkan nomor urut, sehingga sistem kuota menjadi rumit untuk dipraktikkan. Artikel ini mencoba menjelaskan mengapa kinerja kuota perempuan tidak efektif. Untuk mengatasi masalah ini, analisa artikel didasarkan pada perspektif feminis dengan diskursus kritis analisis (CDA). Penelitian ini akan dilakukan pada tiga tingkatan, yaitu tingkat normatif, tingkat institusional, dan tingkat praktik.

Kata kunci: demokrasi liberal, kuota perempuan, partisipasi, Indonesia

---

## PENDAHULUAN

Kuota telah diterima sebagai jalur cepat (*fast track*) untuk mewujudkan perimbangan gender dalam lembaga-lembaga pembuatan keputusan. Penggunaan strategi kuota telah mampu meningkatkan keterwakilan perempuan hingga 56,3% di Rwanda (2008), 45% di Swedia (2010), 44,5% di Africa

Selatan (2009), 38,5 di Argentina (2008) (*Women in National Parliament*, <http://www.ipu.org>). Meski kontroversial, kini sudah lebih dari 100 negara mengadopsi strategi ini. Pada tahun 2003 para aktivis perempuan Indonesia berhasil memperjuangkan adanya aturan tentang kuota perempuan dalam

Undang-undang no 12/2003 tentang Pemilu dan diperbaiki dalam UU 10/2008. Namun pemberlakuan ketentuan kuota tersebut menemui banyak hambatan, diantaranya ialah keputusan Mahkamah Konstitusi untuk mengubah ketentuan calon terpilih bukan berdasar nomer urut sehingga praktis ketentuan kuota sulit dilaksanakan. Penelitian ini ingin menjelaskan mengapa pemberlakuan kebijakan kuota perempuan di Indonesia terhambat.

Tulisan ini menggunakan pendekatan kritis, metode analisa wacana kritis dan berperspektif feminis. Kajian politik feminist selalu didorong oleh keinginan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan politik yang dihadapi perempuan (Krooka and Squires, 2006). Penggunaan analisa wacana kritis (*Critical Discourse of Analysis-CDA*) disebabkan karena pendekatan ini dapat membantu menyingkap tabir-tabir terselubung yang ada dibalik realita sosial. Melalui CDA, peneliti berusaha mengungkap ideologi dan kepentingan politik yang berada di balik argumen-argumen yang menentang kuota perempuan. Ciri khas pendekatan kritis adalah curiga dan mempertanyakan secara kritis kondisi masyarakat saat ini.

Wacana dapat diartikan sebagai percakapan, teks, serangkaian kalimat yang saling berkaitan, bahasa lisan-komentar, hasil wawancara, ucapan dan pernyataan-pernyataan (Eriyanto, 2009: 2). Pidato, dialog, polemik, perdebatan, percakapan atau perbincangan juga dapat dikategorisasikan sebagai sebuah wacana. Karena itu penelitian ini akan menganalisa pernyataan-pernyataan dan komentar para aktor politik dan hasil wawancara penulis terhadap responden, terkait dengan kuota perempuan.

Dari berbagai varian analisa wacana, penulis memilih untuk menggunakan analisa CDA. Dengan menggunakan CDA penelitian ini ingin menunjukkan bagaimana gagasan perempuan, isu tentang ketimpangan gender disingkirkan dari konsep politik, demokrasi, perwakilan, sistem dan perundang-undangan partai politik, pemilu dan penjurangan caleg didalam partai-partai politik, meski telah terdapat ketentuan kuota perempuan dalam Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Partai Politik. Dengan

disingkirkannya gagasan dan isu tentang perempuan maka kepentingan perempuan untuk memperoleh kuota 30% keterwakilan di parlemen, kepentingan untuk memperoleh akses dalam pembuatan keputusan, dan kepentingan untuk mencapai kesetaraan dengan laki-laki juga ikut terpinggirkan.

Analisa Wacana Kritis (*Critical Discourse of Analysis*) menggunakan analisa kualitatif dan menggunakan penafsiran sebagai basis utama untuk memaknai temuan (Eriyanto, 2009: 49). Meski penafsiran dalam analisis wacana bersifat subyektif, tetapi dengan menghubungkannya dengan konteks, maka penafsiran tersebut mempunyai dasar argumentasi yang kuat (Eriyanto, 2009: 64). Analisa dilakukan dengan menafsirkan secara subyektif wacana (teks) yang diteliti. Penafsiran dilakukan dengan menghubungkan teks dengan konteksnya (siapa partisipan yang memproduksi wacana, seting sosial, historis, kepentingan, kekuasaan dan ideologi). Intinya, untuk memahami teks, perlu dipahami konteksnya.

Teks adalah semua bentuk bahasa baik yang tercetak (tulisan), maupun semua jenis ekspresi komunikasi—ucapan, gambar, musik, citra, suara dan lain-lain (Cook, Guy, 1994: 1). Konteks adalah semua situasi yang mempengaruhi teks, dapat dibagi dua yaitu partisipan wacana dan *setting* sosial. Partisipan wacana adalah siapa yang memproduksi wacana—apa jenis kelaminnya, berapa umurnya, apa pendidikannya, seperti apa kelas sosialnya dan apa agamanya. *Setting* sosial yaitu posisi dan aturan yang melingkupinya yang dapat diklasifikasikan dalam *setting* historis, *setting* kekuasaan dan *setting* ideology. *Setting* Historis yaitu dengan menghubungkan antara teks dengan *setting* sejarah, seperti bagaimana situasi sosial politik pada saat itu, mengapa wacana yang dikembangkan seperti itu, mengapa bahasa yang digunakan seperti itu. *Setting* Kekuasaan yaitu dengan menghubungkan antara teks dengan kekuatan politik (kontrol kelompok laki-laki terhadap perempuan). Ini dapat berupa kontrol fisik dan kontrol pikiran (hegemoni sebuah gagasan)—kontrol struktur wacana (kelompok laki-laki mempunyai kekuasaan besar untuk menentukan isu apa yang diangkat dalam RUU

Parpol/RUU Pemilu DPR). Sedangkan setting Ideologi ialah bahwa teks dan percakapan akan mencerminkan ideologi subyeknya. Dari teks dapat dianalisa ideologi subyeknya (misal: liberal kapitalis, feminis dll). Ideologi dibangun oleh kelompok yang dominan (kelompok liberal-kapitalis) untuk mereproduksi dan melegitimasi dominasinya.

Telaah dilakukan pada tiga level analisa. Pertama, pada level normatif level normatif, dimana diperdebatkan dua gagasan keadilan: *compensatory justice vs distributive justice*. Kedua, pada level institusional, dimana kepentingan-kepentingan tersebut terjalin dalam suatu pola penataan, sebagaimana diungkap dalam rumusan ketentuan perundang-undangan. Ketiga, pada level praktikal yang mengungkap kepentingan aktor dalam rekrutmen caleg.

Analisis secara simultan pada tiga level tersebut menunjukkan bahwa pemberlakuan kuota perempuan di Indonesia terhambat karena kebijakan tersebut menghadapi konflik pada level normatif, level institusional dan level praktikal. Pada level normatif, pemberlakuan kuota berkonflik dengan hegemoni pemaknaan demokrasi dan perwakilan versi liberal. Pada level institusional pemberlakuan kuota berkonflik dengan sistem dan teknis pemilu (liberal-majoritarian) seperti yang tercantum dalam perundang-undangan pemilu. Pada level praktikal pemberlakuan kuota menimbulkan konflik kepentingan antara kelompok yang diuntungkan dengan kelompok yang dirugikan oleh kebijakan kuota. Konflik ini mengakibatkan peminggiran perempuan yang dilakukan melalui mekanisme penjaringan caleg, pengaturan peserta Konggres/Munas dan konservasi *gender politics* dalam praktek partai politik.

Hegemoni norma liberal ditandai oleh ketidaksadaran para pelaku bahwa terdapat *male biased* dalam norma, kelembagaan dan praktek demokrasi liberal. Hegemoni tersebut telah merata baik dikalangan eksekutif, legeslatif, yudikatif maupun aktivis. Karena kendalanya bersifat hegemonik, maka upaya untuk menyusun peraturan perundang-undangan tentang pemilu dan partai politik serta sistem rekrutmen caleg yang tidak menggunakan

prinsip-prinsip demokrasi liberali sangat sulit tercapai. Akibatnya, perundang-undangan pemilu di Indonesia yang dibangun diatas prinsip-prinsip liberal majoritarian justru memfasilitasi dominasi laki-laki dalam politik. Meski dalam pemilu 2009 keterwakilan perempuan di DPR naik hingga mencapai 18% namun dalam 10 kali pemilu yang diselenggarakan sejak kemerdekaan Indonesia, laki-laki tetap mendominasi lebih dari 80% kursi DPR.

Konflik pada ketiga level tersebut menghadirkan dilema bagi perempuan. Di satu sisi model liberal telah menjadi regime demokrasi di Indonesia sehingga jika perempuan ingin berpolitik mereka harus mengikuti aturan main liberal, namun di sisi lain aturan main liberal ini menghambat pemberlakuan kuota perempuan dan melanggengkan dominasi laki-laki dalam arena politik Indonesia. Konflik pada ketiga level tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

## PEMBAHASAN

### KONFLIK PADA LEVEL NORMATIF

Pada level normatif, pemberlakuan kuota berkonflik dengan hegemoni pemaknaan demokrasi dan perwakilan versi liberal. Reformasi demokrasi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari perkembangan rejim demokrasi dunia. Pasca kejatuhan Uni Soviet, Amerika Serikat semakin gencar dalam mempromosikan ideologi demokrasi liberal kapitalis. Demokrasi liberal menjadi seperangkat nilai universal yang siap diekspor ke seluruh penjuru dunia, terutama ke negara-negara yang sedang membangun sistem demokrasinya, termasuk Indonesia. Akibatnya, model-model demokrasi lainnya seperti demokrasi sosial (*social welfare democracy*) yang lebih menekankan pada kesejahteraan rakyat menjadi tidak terdengar.<sup>1</sup> Demokrasi liberal menjadi model hegemonik yang dianggap sebagai model terbaik.

Untuk mendukung promosi demokrasi tersebut Amerika Serikat membentuk *The National Endowment for Democracy* (NED) yang mendanai lebih dari 1,000 proyek bagi NGOs diluar negeri yang bergerak dibidang demokrasi di lebih dari 90 negara. Sebagian besar dana NED mengalir ke empat lembaga prpmotor

demokrasi besar yaitu *The Center for International Private Enterprise (CIPE)*, *The American Center for International Labor Solidarity (ACILS)*, *The International Republican Institute (IRI)*, dan *The National Democratic Institute for International Affairs (NDI)* yang berperan besar dalam pendanaan proyek-proyek demokrasi di Indonesia.

Meski demikian adanya konflik normatif antara kebijakan kuota dengan norma-norma demokrasi liberal ini tidak kasat mata sehingga para aktivis pun banyak yang tidak menyadarinya. Banyak diantara aktivis yang berperan ganda, sebagai pendukung kuota dan juga sebagai pengusung norma demokrasi liberal. Beberapa jaringan advokasi antar negara (TAN's) seperti *International IDEA*, lembaga penghubung donor seperti *Partnership for Governance*, organisasi non pemerintah seperti *CETRO* dan pemerintah Republik Indonesia sendiri juga berperan ganda sebagai pendukung kuota sekaligus pengusung demokrasi liberal, tanpa menyadari adanya kontradiksi normatif didalamnya. Ambivalensi ini sulit terelakkan mengingat sebagian besar dana advokasi kuota maupun demokrasi berasal dari sumber yang sama yaitu donor asing.

Pasca reformasi prinsip-prinsip demokrasi liberal yang menekankan *equal opportunity* dan *individual right* berhasil menjadi norma demokrasi yang diyakini kebenarannya dan mempunyai posisi hegemon dikalangan legeslatif (pembuat undang-undang/DPR-pimpinan partai), yudikatif (Mahkamah Konstitusi), dan aktivis demokrasi Indonesia. Hegemoni norma liberal ini membuat gagasan kuota perempuan yang menekankan prinsip *equality of result* dan *collective right* sulit diterima maupun dilaksanakan karena dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.<sup>2</sup> Menurut liberal, kesetaraan gender diupayakan dicapai melalui perbaikan kondisi sosial ekonomi (pemberdayaan) perempuan, bukan melalui intervensi pemerintah.

Konsep-konsep utama demokrasi liberal seperti *individual*, *equal opportunity* dan *one person one vote one value* (OPOVOV) yang digunakan sebagai bahan baku bagi pembangunan teori-teori demokrasi dan

pemilihan umum yang mereka klaim dapat menjelaskan "realita" dunia, terbukti bias gender sehingga tidak dapat dikatakan obyektif. Konsep-konsep ini bias gender karena pemahamannya tentang manusia, tentang sifat manusia, hanya didasarkan pada asumsi sifat manusia yang maskulin (*Pirages and Sylvester, 1989*). Dasar berfikir ini menjadi tidak representatif, karena ternyata isi bumi adalah manusia laki-laki dan perempuan. Bukan hanya laki-laki saja.

Penggunaan konsep individual dalam demokrasi liberal didasarkan pada pengalaman laki-laki dalam bermasyarakat. Yang dimaksud dengan individu dalam konsep demokrasi liberal adalah orang yang mempunyai karakter *autonomy* (kemandirian), *rationality* (penalaran), mempunyai kemampuan untuk memilih (*ability to make choices*) dan membuat kontrak/perjanjian dengan pihak lain. Karakter-karakter tersebut adalah karakter yang selalu melekat pada maskulinitas. Sebaliknya, sebagian besar perempuan tidak memenuhi criteria sebagai individu. Karena itu pengabstrakan laki-laki dan perempuan dalam konsep individu menjadi menyesatkan karena tidak sesuai dengan realita masyarakat.

Penggunaan prinsip OPOVOV yang meminta pemilih untuk memilih satu nama calon/partai saja dalam sebuah pemilu cenderung akan menguntungkan laki-laki. Dalam masyarakat yang dipengaruhi oleh tradisi patriarkhi, satu suara tersebut cenderung diberikan pada calon yang berjenis kelamin laki-laki. Seandainya sistem pemilu bersifat netral, tidak bias gender, mestinya penggunaan sistem tersebut tidak akan mengakibatkan tingginya kesenjangan gender di parlemen secara terus menerus seperti yang terjadi selama ini. Baru pada tahun 1990an muncul kesadaran bahwa sistem pemilu tidak bersifat 'netral' sehingga kalangan feminis mulai mengupayakan reformasi sistem pemilu yang lebih bersahabat bagi perempuan.

Penggunaan norma *equal opportunity* dan *impartiality* hanya akan menguntungkan kelompok dominan (laki-laki). Jika semua individu diberi hak yang sama (*equal right*), maka kepentingan dari kelompok dominanlah yang akan berlaku karena mereka akan

Ilustrasi 1  
Sistem Pemilu Liberal (Indonesia Pasca Reformasi)



menyatakan bahwa pengalaman dan cara pandang mereka tentang realitas social sebagai suatu hal yang obyektif dan tidak memihak (Young, 1989: 259). Artinya, norma kelompok dominan (laki-laki) lah yang menjadi standar. Atas nama obyektifitas dan ketidakberpihakan (impartiality) maka kelompok-kelompok minoritas, termasuk perempuan, menjadi terpinggirkan dalam kehidupan politik. Atas nama universalism maka norma-norma asli yang semula dimiliki oleh kelompok-kelompok minoritas, termasuk perempuan, menjadi terdegradasi. Sebaliknya, norma laki-laki menjadi standar.

Obsesi akan stabilitas menjadikan sistem pemilu cenderung konservatif (mendukung status quo) dan meminggirkan perempuan. Baik dari sisi teori maupun praktek, sistem pemilu yang dipraktikkan dinegara-negara demokrasi liberal seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat cenderung dianggap sebagai sebuah standar (*norm*). Aktor-aktor politik yang diuntungkan dengan pemikiran dan praktek sistem pemilu tersebut cenderung mengkonservasi sistem sehingga pemikiran tentang reformasi sistem pemilu sulit untuk diterima.

Penggunaan prinsip OPOVOV misalnya, cenderung mengunci munculnya alternatif/inovasi sistem pemilu dengan basis kelompok (*group right*) yang memungkinkan penggunaan *reserved seats*, pemisahan penghitungan suara bagi caleg perempuan dan laki-laki, penggunaan *dual ballot* (satu surat suara untuk memilih caleg perempuan, dan satu surat suara untuk memilih caleg laki-laki) atau pemilihan caleg secara kolektif yang mengharuskan pemilih memilih satu calon perempuan dan satu calon laki-laki. Terkuncinya

inovasi sistem pemilu memaksa perempuan untuk bertarung dalam kerangka sistem pemilu District, Proporsional Representative (PR) atau campuran diantara keduanya, yang cenderung *male bias* tersebut.

#### KONFLIK PADA LEVEL PELEMBAGAAN

Pada level institusional pemberlakuan kuota berkonflik dengan sistem dan teknis pemilu (liberal-majoritarian) seperti yang tercantum dalam perundang-undangan pemilu. Hegemoni norma liberal dalam demokrasi dan perwakilan di Indonesia tersebut mendorong terbentuknya institusi (UU Parpol dan UU Pemilu) dan praktek penentuan calon terpilih yang tidak sesuai dengan kebutuhan kuota, sehingga penghambat pemberlakuan kebijakan kuota, terlihat dalam ilustrasi 1.

Pengalaman di berbagai negara seperti Rwanda, Inggris, Canada, New Zealand, India dan lain-lain menunjukkan bahwa keberhasilan peningkatan keterwakilan perempuan selalu didahului dengan *electoral engineering* (perekayasa sistem pemilu) atau lebih tepatnya reformasi/inovasi sistem dan teknis pemilu yang memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk terpilih. Di Indonesia, *electoral engineering* semacam ini belum pernah dilakukan. Rendahnya keterwakilan perempuan tidak dianggap sebagai problem yang perlu diatasi melalui reformasi sistem pemilu, selain penggunaan kuota. Aktor-aktor politik yang diuntungkan oleh sistem ini cenderung mengkonservasi sistem pemilu sehingga tidak terjadi reformasi sistem pemilu yang menguntungkan perempuan. Resistensi pemerintah dan politisi terhadap usulan kuota perempuan pada awal reformasi

**Tabel 1**  
**Varian Demokrasi berdasar Prosedur Kerja**

	MODEL AGGREGATIF	MODEL DELIBERATIF	MODEL ANTI DOMINASI
Konseptualisasi	Membayangkan institusi demokrasi sebagai sarana untuk mengetahui dan mengumpulkan preferensi warga Negara.	Membayangkan demokrasi sebagai sarana untuk mendiskusikan persoalan yang dihadapi masyarakat dan saling berargumen untuk mencari solusi.	Membayangkan demokrasi sebagai sarana untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dalam penggunaan kekuasaan.
Prosedur Kerja	Model ini menjadikan "voting /pemilihan umum" sebagai alat politik terpenting dalam demokrasi	Demokrasi harus memberikan akses bagi warganegara untuk mengekspresikan sikap dan gagasan.	Kekuasaan (power) tidak boleh dimonopoli oleh sebuah lembaga/orang.
Dampak terhadap Perempuan dan Minoritas	Voting cenderung menguntungkan Mayoritas (Laki-laki – Kel. Dominan)	Perempuan sulit memperoleh akses	?

**Tabel 2**  
**Varian Demokrasi Berdasar Sikap terhadap Minoritas**

	INDIVIDUAL LIBERAL DEMOCRACY	REPUBLICAN LIBERAL DEMOCRACY	MULTICULTURAL DEMOCRACY	CONSOCIATIONAL DEMOCRACY	ETHNIC DEMOCRACY
Sifat Negara	Kumpulan dari Warga Negara	Civic nationstate	Negara multicultural	Negara Multi Nasional	Ethnic nation-state.
Contoh	USA	Perancis	USA?	Mempunyai dua atau lebih dua budaya, bahasa, bangsa, yang diakui secara formal dan menjadi basis manajemen politik.	Ethnic utama mengontrol Negara dan memperoleh status istimewa, etnik minoritas menjadi warga Negara kelas dua.
Pengakuan terhadap Hak Kolektif	Indonesia?	Tidak ada	USA?	Belgia	Israel
Sikap terhadap Perempuan dan Kelompok Minoritas	Tidak ada	Tidak ada	Secara factual diakui, tetapi aturan hukum tidak didasarkan pada Hak Kolektif	Diakui dalam Undang-undang	Diakui dalam Undang-undang
	Rendahnya keterwakilan perempuan adalah urusan perempuan sbg individu	Kepentingan perempuan harus tunduk/dibawah kepentingan nasional	Ada upaya untuk mengakomodasi fakta akan adanya keberagaman etnik, bahasa, agama. Namun tidak/belum tentu ada upaya untuk menjamin keterwakilan gender.	Bahasa, etnik, agama diakui sebagai identitas politik tetapi gender belum tentu diakui sebagai identitas politik	etnik, agama diakui sebagai identitas politik tetapi gender belum tentu diakui sebagai identitas politik

Sumber: Smooha, Sammy. 2001. *The Model of Ethnic Democracy*. ECMI Working Paper, 13 October

dan ketiadaan sanksi bagi partai yang tidak memenuhi ketentuan kuota menunjukkan sikap pembuat undang-undang yang cenderung mengkonservasi sistem pemilu yang telah ada karena sistem tersebut menguntungkan

mereka (laki-laki).

Pemikiran tentang reformasi sistem pemilu yang pro perempuan sulit untuk diterima. Pembahasan tentang perlunya inovasi sistem dan teknis pemilu (*electoral*

engineering) yang bersifat emansipatoris dan lebih sesuai dengan logika kuota ini jarang dibahas karena para ahli politikpun cenderung berpendapat bahwa pemilu model liberal (distrik/majoritarian, perwakilan berimbang/Proportional Representative) adalah standar yang sulit diubah. Para ahli politik juga cenderung memaknai demokrasi sebagai sarana untuk mengetahui dan mengumpulkan preferensi warga Negara melalui “voting /pemilihan umum” (Model Demokrasi Agregatif).<sup>3</sup>

Sebagai dampak dari kegemaran Amerika Serikat dalam mempromosikan demokrasi liberal, maka paska Perang Dingin pewacanaan demokrasi dihegemoni oleh model demokrasi liberal. Terdapat kesan bahwa demokrasi liberal adalah ‘bentuk ideal dari organisasi politik’ sehingga bentuk-bentuk demokrasi lainnya cenderung tidak memperoleh tempat. Meski demikian sesungguhnya terdapat berbagai varian demokrasi.

Dilihat dari proses bekerjanya, demokrasi dapat dibedakan dalam tiga model, yaitu Model Aggregative, Model Deliberative dan Model Anti Dominasi. Dilihat dari sikapnya terhadap kelompok-kelompok minoritas, demokrasi dapat dibedakan dalam demokrasi liberal individual, demokrasi liberal republican, demokrasi multi kultural, demokrasi konsociational dan demokrasi etnik. Dilihat dari basis pemberian hak politik, demokrasi dapat memberikan hak politik pada individu (individual liberal democracy, republican liberal democracy), dan demokrasi yang memberikan hak politik secara kolektif (consociational democracy dan ethnic democracy). Sedangkan multicultural democracy berada diantara demokrasi liberal dan demokrasi konsociational. Jika dilihat dari aspek pengelolaan ekonomi demokrasi demokrasi dapat dibedakan dalam demokrasi liberalism kapitalis dan demokrasi social (social democracy). Demokrasi liberal kapitalis memberikan peran minimal pada Negara, sebaliknya demokrasi social memberikan peran yang cukup besar pada Negara dalam pengelolaan ekonomi dan sosial. Uraian singkat dari masing-masing varian demokrasi tersebut dapat dilihat dalam tabel-tabel terlampir.

Pasca reformasi politik 1998, karakter liberal

**Tabel 3**  
**Varian Demokrasi berdasar Pengelolaan Negara terhadap Ekonomi**

	DEMOKRASI LIBERAL	DEMOKRASI SOSIAL
Peran Negara di bidang ekonomi	Pasif	Aktif
Peran Negara dalam Kesetaraan Gender	Pasif (impartiality) Teori Modernisasi : pembangunan ekonomi → Kesetaraan Gender	Aktif Pemerintah mendorong dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi perempuan Pemerintah aktif menghilangkan dikotomi peran gender Pemerintah menyediakan fasilitas perawatan anak Intervensi Pemerintah
Perwakilan Perempuan dalam Politik	Melalui proses natural Higher representation for women is supposed to come ‘by itself’	Quota

individual dalam demokrasi Indonesia tampak semakin kuat. Hal ini tercermin , misalnya dalam ketentuan tentang Pemilihan Umum yang meminta pemilih untuk memberikan suaranya langsung pada calon (individu), penggunaan prinsip *universal citizenship*, penggunaan prinsip OPOVOV dalam pemilu dan digunakannya sistem *majoritarian* (suara terbanyak) untuk menentukan calon terpilih. Intinya, pemilu menjadi arena kompetisi antar individu (caleg).

Pasca reformasi meski secara formal sistem pemilu Indonesia bernama proporsional namun secara esensial mekanisme penentuan calon terpilih didasarkan pada sistem *majoritarian* (suara terbanyak). Sistem pemilu ini menyulitkan perempuan. Pertama, dalam sistem *majoritarian* (suara terbanyak), dimana pemilih diminta memilih caleg dalam surat suara, gerakan perempuan akan kesulitan untuk menuntut pemenuhan isu gender pada setiap caleg yang jumlahnya amat sangat banyak (dapat mencapai puluhan ribu orang). Kedua, dengan sistem *majoritarian*, pemilu cenderung menjadi urusan individual. Dengan sistem pemilu yang berorientasi pada individu calon, tautan antara pemilih dengan calon lebih banyak bersifat klientelistik dan kharismatik. Artinya pemilih memilih caleg lebih karena pertimbangan keuntungan material yang

diperoleh dari caleg atau karena kharisma caleg (Kitschelt, 2000).

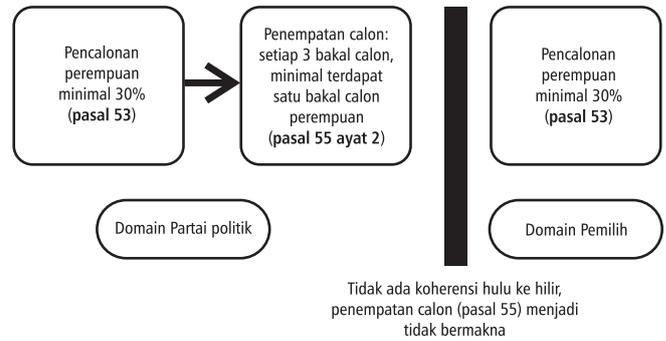
Tabel 4  
Variabel Sistem Pemilu yang Akomodatif terhadap Perempuan

	AKOMODATIF TERHADAP PEREMPUAN	KONDISI DI INDONESIA (2009)
1	Formula penentuan calon terpilih (electoral formula)	Perwakilan Berimbang (Proporsional) (majoritarian)
2	Luasan daerah pemilihan (district magnitude)	DPR : 3-10 DPRD : 3-12
3	Struktur surat suara (ballot structures)	Memilih Partai
4	Jenis daftar calon (open/closed lists)	Memilih Calon Terbuka

Menurut Kitschelt terdapat tiga pola hubungan caleg dengan pemilih dalam sistem politik demokratik, yaitu pola karismatik, pola klientelistik dan pola programatik. Pola kharismatik terjadi jika pemilih memberikan suaranya berdasar kharisma caleg. Pola klientelistik, terjadi jika pemilih memberikan suaranya berdasarkan pertimbangan keuntungan (material) yang diperoleh secara langsung kepadanya. Sedangkan pola programatik terjadi jika pemilih memberikan suaranya karena program partai yang ditawarkan memang menarik (Kitschelt, 2000).

Penelitian ini menunjukkan bahwa sistem pemilu Indonesia selama ini yang mengarah pada sistem *majoritarian* (suara terbanyak) membuat kebijakan kuota perempuan sulit dilaksanakan. Keputusan MK NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 yang menentukan calon terpilih harus didasarkan pada suara terbanyak secara berurutan menjadikan klausul tentang kuota perempuan kehilangan "roh" nya karena perjuangan perempuan untuk "memaksa" partai-partai politik menempatkan perempuan di nomer urut kecil menjadi kehilangan dasar pijakannya seperti terlihat dalam ilustrasi berikut.

Ilustrasi 2  
Ketidaksinkronan antara Sistem Pemilu Indonesia dengan Ketentuan Kuota Perempuan



Sumber: Soetjipto, Ani. 2009. *Dampak Diterapkannya Aturan Suara Terbanyak terhadap Keterwakilan Perempuan dan Gerakan Perempuan*. Jakarta: Women Research Institute

#### KONFLIK PADA LEVEL PRAKTIKAL

Pada level praktikal pemberlakuan kuota menimbulkan konflik kepentingan antara kelompok yang diuntungkan dengan kelompok yang dirugikan oleh kebijakan kuota. Konflik ini mengakibatkan peminggiran perempuan yang dilakukan melalui mekanisme penjarangan caleg, pengaturan peserta Konggres/Munas dan konservasi *gender politics* dalam praktek partai politik.

Meski telah ada ketentuan kuota namun praktik di dalam partai politik masih meminggirkan perempuan. Peminggiran dilakukan dengan mempraktekkan *gender politics*, pembuatan aturan tentang peserta Konggres/Munas partai yang mengkaitkan legalitas peserta dengan jabatan struktural partai di setiap level (DPD/DPW, DPC) sehingga sulit ditembus oleh perempuan, dan pembuatan aturan penjarangan caleg dengan menggunakan prinsip meritokrasi-scoring. Pemberlakuan kuota secara sungguh-sungguh jelas akan menguntungkan sekelompok orang (caleg perempuan) dan merugikan sekelompok yang lain (caleg laki-laki) sehingga menimbulkan konflik kepentingan. Konflik kepentingan dan perebutan kekuasaan ini membuat pihak yang dirugikan akan berupaya menghambat pemberlakuan kuota dan meminggirkan posisi perempuan dengan berbagai cara.

*Gender politics* dilakukan dengan mengelompokkan

perempuan dalam organisasi sayap perempuan yang aktifitasnya cenderung mengikuti *ideology gender* yang telah tertanam kuat di masyarakat yaitu urusan keluarga, anak, kesehatan dan kesejahteraan sosial. Proses domestikasi ini menyebabkan perempuan Indonesia sulit untuk diorganisir agar mampu mendekonstruksi institusi partai yang mendiskriminasi mereka. Tidak mengherankan jika sedikit sekali perempuan yang dapat menempati kepengurusan strategis partai (Cario, Argentina).

Peminggiran perempuan juga dilakukan dengan pembuatan aturan tentang peserta Konggres/Munas partai yang sulit ditembus oleh perempuan sehingga arena tersebut selalu didominasi laki-laki. Pengaturan Konggres yang mengkaitkan legalitas peserta dengan jabatan struktural partai di setiap level (DPD/DPW, DPC) praktis telah meminggirkan perempuan dalam proses-proses pembuatan keputusan partai karena sulit sekali bagi perempuan untuk dapat menduduki posisi puncak di DPD/DPW dan DPC.

Peminggiran perempuan berikutnya dilakukan dalam proses penjurangan caleg partai. Pada proses penjurangan caleg peminggiran perempuan terjadi ketika partai-partai menggunakan prinsip meritokrasi-*scoring* yang memperlakukan bakal caleg laki-laki maupun perempuan secara sama. Jika menggunakan *affirmative action* semestinya caleg perempuan diperlakukan secara berbeda dengan caleg laki-laki. Meski partai mengaku telah melakukan *affirmative action*, namun norma yang digunakan dalam proses penjurangan caleg adalah *equality of opportunity*, netralitas Negara (panitia seleksi) dan *individual right* yang bertentangan dengan logika kuota. Baik partai maupun masyarakat berpandangan bahwa pemilu yang demokratis adalah pemilu yang menempatkan pemilih dan peserta pemilu secara setara.

Mekanisme penjurangan bakal caleg di berbagai partai tersebut maka dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok yaitu dengan menggunakan sistem skoring (Golkar, PDIP, PAN, PKB), dengan perolehan suara dalam Pemilu Raya (PKS) dan dengan Musyawarah (PPP).

Sistem Pemilu Raya dan sistem skoring

menghasilkan angka-angka yang bersifat kuantitatif yang akan digunakan sebagai dasar pengurutan calon, baik laki-laki maupun perempuan. Artinya, dengan angka yang kongkrit seperti ini, tindakan *affirmative action* terhadap calon perempuan akan sulit dilakukan, karena dapat dianggap sebagai manipulasi skor atau penghinaan terhadap mekanisme demokrasi. Pada beberapa partai memberikan sistem kuota pada penjurangan bakal calon pada level pertama. Level-level seterusnya harus diikuti dengan sistem skoring. Ada pula partai yang menambahkan skor khusus untuk perempuan, tetapi penambahan tersebut tidak signifikan. PAN menambahkan skor 5 (lima) bagi perempuan, dengan total skor maksimal sekitar 100.

*Scoring system* kerap dianggap sebagai sistem yang terbaik. Padahal ketika sistem skoring mencampurkan dalam satu list antara bakal caleg laki-laki dan perempuan maka akan menggugurkan sistem kuota perempuan. Perempuan bakal caleg sendiri pada umumnya tidak menyadari bahwa dengan sistem skoring berarti laki-laki maupun perempuan diperlakukan secara sama. Jika menggunakan prinsip kuota, semestinya skoring harus dipisahkan dalam dua kelompok, laki-laki dan perempuan. Kuota adalah hak perempuan secara kolektif. Skoring didasarkan pada prinsip *equal opportunity*, sedangkan kuota didasarkan pada *equality of result*. Penggunaan skoring dapat dimaknai sebagai strategi untuk melumpuhkan sistem kuota.

Jika penentuan nomor urut dilakukan secara musyawarah maka akan menghasilkan penilaian yang kualitatif. Dengan sistem ini sebenarnya lebih memungkinkan adanya *affirmative action* untuk bakal caleg perempuan. Tetapi jika peserta musyawarah sebagian besar adalah laki-laki, maka suara bagi bakal caleg perempuan juga akan sangat kecil. Masalah utamanya ialah akses perempuan untuk terlibat sebagai peserta musyawarah (tim seleksi) sangat kecil sehingga peluang untuk mempengaruhi keputusan juga sangat kecil. Untuk itu kehadiran fisik perempuan dalam tim musyawarah sangat penting. Dalam partai-partai yang bernuansa Islam, otoritas kyai atau tokoh agama dalam proses musyawarah juga sangat tinggi. Jika para tokoh

Tabel 5  
Proses Penjaringan Caleg PAN-Golkar-PDIP Pemilu 2004

PAN	GOLKAR	PDIP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Platform partai menyebut secara jelas tentang perempuan dan politik yang , di bahas secara khusus</li> <li>- Struktur partai : dibentuk Perempuan PAN (PUAN) sebagai organisasi otonom perempuan</li> <li>- Kebijakan partai diputuskan dalam forum kongres dan rakernas, dimana masalah perempuan dibahas dalam komisi sendiri. Menunjukkan perempuan ditangani secara signifikan</li> <li>- Kebijakan afirmatif untuk nominasi perempuan:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Keputusan ketua umum dan sekjen tentang skoring. Calon perempuan mendapat nilai tambah 5 point dari skor total yang diperoleh nilai tertinggi 100</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tahun 2002 Dibentuk KPPG yaitu departemen perempuan</li> <li>- Kelembagaan sayap melalui KPPG dan AMPG</li> <li>- Hasil Rapim VI tahun 2003 menetapkan komitmen Golkar ttg 30% kuota perempuan dalam penjaringan tingkat pertama</li> <li>Syarat Caleg               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota yang berjuang aktif 5 tahun terus menerus</li> <li>- Ikut pelatihan dan pendidikan kader</li> <li>- Melalui penugasan fungsionaris</li> <li>- Memiliki PD2LT</li> <li>- Mempunyai pengaruh/dukungan luas</li> <li>- Kualitas pendidikan?                   <ul style="list-style-type: none"> <li>o DPRRI:SI/akademi/lembhanas/se sdiknas.</li> <li>o DPRD/Provinsi:minimal SLTA atau berpengetahuan sederajat</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>Tatacara pemilihan Caleg               <ul style="list-style-type: none"> <li>- DPP Mempersiapkan bakal caleg 4 kali dari jumlah anggota DPR 22000 disusun dalam Dpdicalonkan sehingga masingmasing provinsi dan bagian prov.</li> <li>- Punya bakal calon 4x jumlah anggota DPR</li> <li>- Daftar nama -nama dikirim ke DPP Partai kepada DPD Provinsi</li> <li>- Untuk DPRD Prov dan kab</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebelum th 2002 : PDIP sudah punya kebijakan afirmatif 20% pengurus cabang perempuan</li> <li>- Rekrutmen dan nominasi caleg dimulai dari ranting               <ul style="list-style-type: none"> <li>o PAC= 50%</li> <li>o DPC=45%</li> <li>o DPD=5%</li> </ul> </li> <li>- Tidak akan mengambil caleg dari luar</li> <li>Caleg DPR               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40 % caleg usulan pusat</li> <li>- 30 % usulan DPD</li> <li>- 30 % usulan DPC.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Skoring :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alokasi 20 % untuk caleg dari luar partai</li> <li>- Nilai – (minus) 20 dibagi caleg yang telah menjadi legislatif dan eksekutif.</li> <li>- Rumusan penetapan caleg terpilih <math>\frac{1}{2} N + 1</math> bagi yang tak memenuhi BPP langsung jadi calon terpilih</li> </ul>	<p>Skoring :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kemampuan/kapabilitas (intelektualitas dan pengalaman)</li> <li>- Dukungan konstituen dan ketokohan</li> <li>- Kepentingan partai (PD2LT)prestasi, dedikasi, disiplin, loyalitas tidak tercela)</li> </ul>	

Sumber: Diolah dari CETRO

agama tersebut memberikan dukungannya pada bakal caleg laki-laki, maka bakal caleg perempuan juga akan terpinggir.

## KESIMPULAN

Riset ini telah menawarkan penggunaan tiga level analisa yaitu level praktikal (kepentingan aktor dalam rekrutmen caleg) yang bersifat kasat mata, level institusional (perundang-undangan Pemilu dan Partai Politik) yang agak abstrak dan level normatif (*compensa-*

*tory justice vs distributive justice*) yang bersifat abstrak secara simultan untuk mengungkap hambatan pemberlakuan kuota di Indonesia.

Penggunaan tiga level analisa secara simultan untuk mengungkap hambatan pemberlakuan kuota di Indonesia tersebut menjadikan disertasi ini berbeda dengan disertasi Wahidah br Siregar yang mengungkap tidak tercapainya kuota 30% keterwakilan perempuan dari level institusional (sistem pemilu tertutup vs sistem pemilu suara terbanyak /majoritarian).

**Tabel 6**  
**Proses Penjaringan Caleg PBB-PPP-PKB-PKS Pemilu 2004<sup>4</sup>**

PBB	PPP	PKB	PKS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menempatkan Perempuan pada urutan pertama di wilayah yang memiliki 4 atau lebih daerah pemilihan</li> <li>- Salah satu daerah pemilihan itu, calon perempuan ditempatkan pada urutan pertama</li> <li>- Sumbangan untuk jadi caleg:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- DPRD II = 1 juta</li> <li>- DPRD I = 5 juta</li> <li>- DPR = 10 juta</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partai ini karena kultur dan tradisi tidak secara spesifik membahas perempuan, karena dari dulu dianggap tidak masalah</li> <li>- Isu perempuan tidak populer untuk dijual</li> <li>- Basis PPP di desa (ibu-ibu pengajian)</li> <li>- Rekrutmen Kader: NU, SI, PERTI, Muslimin Indonesia, HMI, Alwasiah, Muhammadiyah (Karena PPP fusi dari 4 kelompok tersebut)</li> <li>- Membentuk lembaga pendukung partai (WPPP-Wanita Persatuan Pembangunan)</li> <li>- Jujur dalam rekrutmen dan nominasi perempuan</li> <li>- Masalah: perempuan di ormas pendukung selama ini sulit masuk karena dinamika konflik yang tinggi, kurang transparan, dan arena lobby serta negosiasi yang sering mengabaikan perempuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AD/ART partai menyebutkan keterwakilan 30% perempuan.</li> <li>- Struktur partai : dibentuk PPKB ( Perempuan Partai Kebangkitan Bangsa )</li> <li>- Sistem penjaringan nominasi menggunakan skoring, sistem kuantitatif dan kualitatif dengan <i>fit and propertest</i> supaya bisa diterima.</li> <li>- Yang akan menjangir bakal calon ada Tim Mantap (Tim 5), antara lain Gus Dur, Khofifah, Saefullah Yusuf, Alwi Shihab.</li> </ul> <p>Tatacara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memiliki kartu anggota, masuk lini-lini yang ada</li> <li>- Menunjang kemampuan, tokoh masyarakat/agama/ massanya banyak</li> <li>- Potensial, juga dipentingkan praktisi/akademisi</li> <li>- Selain dari dalam membuka peluang untuk rekrutmen dari luar</li> <li>- Tidak ada kebijakan bahwa perempuan harus diletakan no.1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nominasi perempuan dilakukan secara internal. PKS</li> <li>- Dewan pendirinya melibatkan perempuan</li> <li>- Perbidangan di pusat dan provinsi dengan nama Departemen Kewanitaan PKS</li> <li>- Memperhatikan kuota 30 % perempuan</li> </ul> <p>Seleksi Caleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemilu Internal</li> <li>- Caleg dibuka dari kalangan kader partai</li> </ul>

Sumber: Diolah dari CETRO

Penelitian ini juga berbeda dengan penelitian Krook yang mengungkap hambatan pemberlakuan kuota dari level institusional (wording, sistem pemilu) dan praktikal (kekuatan aktor yang mendukung dan menentang kuota), dan juga berbeda dengan penelitian Dahlerup yang mengungkap hambatan pemberlakuan kuota dari level institusional (sanksi kuota)

Argumen penulis dalam penelitian ini diharapkan

dapat memberikan kontribusi teoritis dengan menunjukkan bahwa hegemoni pemaksaan (norma) liberal majoritarian dalam demokrasi dan perwakilan telah menjadi penghambat utama pemberlakuan kebijakan kuota perempuan karena norma tersebut melahirkan institusi (UU Parpol dan UU Pemilu) dan praktek politik yang tidak sesuai dengan kebutuhan kuota dan melanggengkan kekuasaan laki-laki dalam perpolitikan Indonesia (status quo). Dengan melihat

pada aspek norma maka temuan ini dapat menyempurnakan teori serupa yang dikemukakan oleh Dahlerup dan Krook.

Menurut Mona Lena Krook, implementasi kuota gender di sebuah negara dipengaruhi oleh tiga variabel utama yaitu variabel rincian mandat aturan atau undang-undang tentang kuota itu sendiri, variabel kerangka institusional yang melingkupi kuota tersebut dan variabel aktor atau kelompok yang mendukung dan menentang kuota.

*“The impact of quotas is linked to detail of the measures themselves, the impact of quota is depend on institutional framework in which they are introduces and the impact of quotas steams of the balance of actors for and against implementation” (Krooka, 2005: 42).*

Sedangkan menurut Dahlerup, design kuota yang spesifik sangat menentukan keberhasilan pemberlakuan kuota *“..the specific design of the quota system is crucial for the successful implementation of quotas”*. Artinya, design kuota harus memuat sanksi bagi partai yang tidak mematuhi.

*“in order to be effective, a quota system must be compatible with the electoral system in place and that quota rules – for example, of 30 or 40 per cent women on electoral lists – must be supplemented with rules concerning rank order as well as – in the case of legislated quotas – effective legal sanctions” (Dahlerup and Freidenvall. 2008).*

Baik Krook maupun Dahlerup tidak mengungkap aspek normative (ideology) yang mempengaruhi pembentukan institusi politik maupun perilaku actor dalam menanggapi kebijakan kuota perempuan. Sementara penelitian ini menunjukkan bahwa mindset liberal dikalangan legeslatif (pembuat undang-undang, pimpinan partai), yudikatif (hakim konstitusi), maupun aktivis pro demokrasi Indonesia yang menekankan perpolitikan pada level individual, memaknai kesetaraan sebagai equal opportunity dan memaknai keadilan sebagai distributive justice telah menjadi penghambat kebijakan kuota, baik pada tahap perumusan maupun pemberlakuan.

Efektifitas pemberlakuan kuota perempuan bukan hanya ditentukan oleh variable *wording*, institusional (system pemilu), sanksi maupun kekuatan actor yang mendukung kuota seperti dikatakan oleh Krook, Dahlerup maupun Wahidah br Siregar, namun juga dipengaruhi oleh ideology yang berkembang di Negara tersebut. Bahkan aspek ideology akan menentukan perumusan *wording* ketentuan kuota, kerangka institusional (system pemilu), kebijakan partai maupun perilaku aktor dalam merespon kebijakan kuota. Aspek ideology inilah yang membedakan efektifitas pemberlakuan kuota perempuan di beberapa Negara Scandinavia-Amerika Latin-Australia, Rwanda (demokrasi sosial–demokrasi konsosiasional) dan Indonesia-Amerika Serikat (demokrasi liberal majoritarian).

Di Negara yang mengalami demokratisasi seperti di Indonesia kebijakan kuota diambil selain karena desakan gerakan perempuan yang sangat kuat juga sebagai upaya untuk menunjukkan bahwa Negara tersebut demokratis. Keberadaan ketentuan kuota bukan berarti merupakan jaminan peningkatan keterwakilan perempuan karena mindset liberal memaksa perempuan untuk bersaing dengan mengandalkan kekuatan individualnya dan aturan main didesign dengan prinsip *equal opportunity*, OPOVOV dan surat suara tunggal (*single ballot*) serta meritokrasi.

Penelitian ini mengkonfirmasi pendapat Anne Phillip dan beberapa ilmuwan feminist lainnya bahwa teori-teori demokrasi liberal tidak netral gender (Phillip, 1991). Pembahasan pada bab-bab terdahulu menunjukkan bahwa norma, institusi (system dan teknis pemilu) dan praktek yang terkait dengan demokrasi dan perwakilan politik di Indonesia tersebut tidak netral, melainkan sarat dengan kepentingan politik. Ketimpangan gender dalam lembaga perwakilan yang terjadi secara terus menerus merupakan salah satu bukti dari ketidaknetralan tersebut. Fakta ini membenarkan pernyataan Critical Theory bahwa teori juga tidak bersifat netral tetapi cenderung menguntungkan pihak yang kuat dan melanggengkan status quo. Gagasan kuota perempuan

merupakan terobosan pemikiran alternative yang bersifat emansipatoris.

Pengalaman di berbagai negara seperti Rwanda, Inggris, Canada, New Zealand, India dan lain-lain menunjukkan bahwa keberhasilan peningkatan keterwakilan perempuan selalu didahului dengan *electoral engineering* (perencanaan system pemilu) atau lebih tepatnya reformasi/inovasi sistem dan teknis pemilu yang memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk terpilih. Electoral engineering dilakukan dengan membuat inovasi teknis pemilu yang pro perempuan. Inovasi tersebut dilakukan oleh Rwanda dengan memperkenalkan *Triple balloting system*, Inggris memperkenalkan *All women's short lists*, Afganistan memperkenalkan *reserved seats* melalui pemilihan secara langsung, India memperkenalkan *Dual-member Constituencies* di Lok Sabha (masih dalam tahap usulan) dan *Twining System* di Scottist yang terbukti mampu memberikan akselerasi terhadap kebijakan kuota perempuan.

Partisipasi perempuan dalam lembaga demokrasi Indonesia berada dibawah tekanan dan dominasi norma-norma liberal. Perempuan adalah salah satu dari kelompok minoritas seperti orang tua (lansia), minoritas etnik dan kelompok masyarakat miskin yang dihambat untuk mengekspresikan pengalamannya dalam realitas politik karena liberal selalu memaksakan norma *homogeneity*, *impartiality* dan *rationality*. Norma liberal yang menekankan *impartiality*, *generality* dan *formal equality* cenderung merugikan perempuan karena keyakinan akan norma-norma tersebut menjadikan liberal tidak mampu mengakomodasi perbedaan-perbedaan dan particularitas yang ada di masyarakat, termasuk fakta akan adanya perbedaan aktifitas antara perempuan dan laki-laki. Akibatnya, norma-norma liberal tentang demokrasi dapat menjadi sarana dominasi politik laki-laki atas perempuan.

Karena masing-masing kelompok mempunyai pengalaman, sejarah dan cara pandang yang berbeda terhadap kehidupan sosial maka tidak ada satupun kelompok yang dapat mewakili pengalaman, sejarah dan cara pandang dari kelompok lain. Dalam menghadapi keberagaman kelompok-kelompok

tersebut, maka penggunaan norma formal equality dan impartiality hanya akan menguntungkan kelompok dominan (laki-laki). Jika semua individu diberi hak yang sama (*equal right*), maka kepentingan dari kelompok dominanlah yang akan berlaku karena mereka akan menyatakan bahwa pengalaman dan cara pandang mereka tentang realitas social sebagai suatu hal yang obyektif dan tidak memihak. Artinya, norma kelompok dominan (laki-laki) lah yang menjadi standar. Atas nama obyektifitas dan ketidakberpihakan (*impartiality*) maka kelompok-kelompok minoritas, termasuk perempuan, menjadi terpinggirkan dalam kehidupan politik. Atas nama universalism maka norma-norma asli yang dipunyai oleh kelompok-kelompok minoritas, termasuk perempuan, menjadi terdegradasi. Sebaliknya, norma laki-laki menjadi standar.

## CATATAN AKHIR

- <sup>1</sup> Ketiadaan ideologi yang berperan sebagai counter hegemoni ini membedakan pengaruh norma liberal di Indonesia dengan negara-negara Amerika Latin (Argentina) dan negara-negara dengan tradisi demokrasi yang kuat seperti Scandinavia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Inggris, Selandia Baru, Skandinavia, Belanda, Swiss dan Belgia.
- <sup>2</sup> Penolakan gagasan kuota perempuan atas dasar norma demokrasi bukan hanya terjadi di Indonesia. Atas nama prinsip-prinsip demokrasi ini pulalah Amerika Serikat yang menjadi pemimpin Coalition Provisional Authority (CPA) setelah kejatuhan Saddam Hussein di Irak, menentang usulan organisasi-organisasi perempuan Irak yang menginginkan kuota 30% di parlemen lokal, nasional, kabinet dan Komisi Pembuat Konstitusi. Penolakan Amerika ini dijawab dengan mobilisasi perempuan Irak sehingga akhirnya CPA memenuhi tuntutan perempuan. Atas nama norma demokrasi pula Amerika Serikat hingga saat ini tidak mengadopsi kuota perempuan meski tingkat keterwakilan politik perempuan di Comgres hanya 16,9% dan di Senate hanya 17%<sup>3</sup>. Alasan yang sama digunakan oleh Mahkamah Konstitusi Perancis yang pada tahun 1982 menganulir peraturan kuota gender (25%-75%) karena kuota sex dianggap bertentangan dengan dengan prinsip republikan tentang equality dan mengancam bagi demokrasi Perancis. Jelas bahwa konflik normative, meski tidak kasat mata, menjadi hambatan bagi pemberlakuan kuota perempuan diberbagai Negara.
- <sup>4</sup> Dilihat dari proses bekerjanya, demokrasi dapat dibedakan dalam tiga model, yaitu Model Aggregative, Model Deliberative dan Model Anti Dominasi
- <sup>5</sup> Diolah dari CETRO

## REFERENSI

Cook, Guy. 1994. *The Discourse of Advertising*. London and New York:

Routledge.

- Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall. 2008. *Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe*. WIP, Women in Politics Research Centre, Department of Political Science, Stockholm University in cooperation with International IDEA
- Eriyanto. 2009. *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media*. Cetakan VII. Yogyakarta: LKIS.
- Kitschelt, Herbert and Steven Wilkinson. 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt. 2000. *Linkages between citizens and politicians in democratic politics*. *Comparative Political Studies* 33 (6/7).
- Krook, Mona Lena, 2005. *Politizing Representation: Campaign for Candidate Gender Quotas Worldwide*. Columbia University
- Krook, Mona Lena and Judith Squires. 2006. *Gender Quotas in British Politics: Multiple Approaches and Methods in Feminist Research*. Palgrave Macmillan Ltd. (Online), ([www.palgrave-journals.com/bp](http://www.palgrave-journals.com/bp))
- Phillip, Anne. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Pirages, Dennis dan Christine Sylvester (ed). 1989. *Transformations in the Global Political Economy*. Basingstoke: Macmillan.
- Smootha, Sammy. 2001. *The Model of Ethnic Democracy*. ECMI Working Paper, 13 October. European Centre for Minority Issues (ECMI) Schiffbruecke 12 (Kompagnietor Building) Flensburg Germany. (Online), (<http://www.ecmi.de>)
- Soetjipto, Ani. 2009. *Dampak Diterapkannya Aturan Suara Terbanyak terhadap Keterwakilan Perempuan dan Gerakan Perempuan*. Jakarta: Women Research Institute.
- Women in National Parliament. (Online), (<http://www.ipu.org>)