

# **Pentingnya Partisipasi Politik Perempuan dan Prakteknya di Indonesia<sup>1</sup>**

Mudiyati Rahmatunnisa, Ph.D<sup>2</sup>

## **Pendahuluan**

Perdebatan tentang pentingnya partisipasi politik perempuan sudah muncul beberapa decade lalu. Sebagai salah satu hasil perdebatan tersebut pada level internasional adalah dengan lahirnya Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women - CEDAW) disahkan dan diterima oleh Dewan Umum PBB pada tahun 1979. Sampai saat ini lebih dari 170 negara di dunia telah meratifikasi. Salah satu makna penting dari kehadiran Konvensi tersebut adalah menjadikannya sebagai dasar untuk mewujudkan kesetaraan perempuan dan laki-laki dengan membuka akses dan peluang yang sama di ranah politik dan kehidupan publik, termasuk hak untuk memberikan suara dan mencalonkan diri (Bylesio & Ballington, 2002). Mengapa isu ini menjadi penting? Makalah ini mencoba untuk mendiskusikan berbagai isu terkait pentingnya partisipasi politik perempuan dan prakteknya di Indonesia.

## **Pentingnya Partisipasi Perempuan di Ranah Politik**

Adalah sebuah fakta bahwa jumlah perempuan di dunia ini lebih banyak dari laki-laki. Namun demikian, berbagai studi menunjukkan bahwa aktivitas politik perempuan masih tergolong marginal atau bahkan tidak ada sama sekali di banyak Negara di dunia (Afshar 1996, Fuchs and Hoecker 2004, Jutting, et al. 2006, Viterna, Fallon and Beckfield 2007). Bahkan, untk perwakilan perempuan di lembaga legislative di berbagai Negara di dunia, jika dirata-ratakan, baru mencapai angka limabelas per sen (15%) (Bari, 2005).

---

<sup>1</sup> Paper Disampaikan pada Seminar Pendidikan Politik bagi Remaja Perempuan, yang diselenggarakan oleh Social Institution of Democratic Empowerment (SIDE), Sabtu, 25 Januari 2014, di Saung Djati Hall, Cibitung Bekasi.

<sup>2</sup> Alumni The University of Western Australia, Wakil Dekan I Bidang Akademik, Kerjasama dan Kemahasiswaan, FISIP, Universitas Padjadjaran dan Dosen pada Program Studi Ilmu Politik dan Program Pascasarjana FISIP, Universitas Padjadjaran.

Padahal, sejatinya, untuk bisa menciptakan masyarakat dan Negara yang demokratis, selain dibutuhkan adalah proses pelebagaan dan penegakan hukum (rule of law) dan prosedur-prosedur demokrasi, partisipasi dan representasi yang seimbang dari perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan merupakan sebuah persyaratan penting dan mendasar (Fuchs & Hoecker, 2004). Persyaratan ini sesungguhnya merupakan salah satu ini dari demokrasi, sebagaimana dinyatakan dalam The Universal Declaration on Democracy berikut ini

The achievement of democracy presupposes a genuine partnership between men and women in the conduct of the affairs of society in which they work in equality and complementary, drawing mutual enrichment from their differences.(Inter Parliamentary Union, 1999).

[Pencapaian demokrasi mengandaikan kemitraan sejati antara laki-laki dan perempuan dalam pelaksanaan urusan masyarakat di mana mereka bekerja dalam kesetaraan dan saling melengkapi, saling memperkaya satu sama lain dari perbedaan mereka.]

Fuchs and Hoecker (2004) menjelaskan bahwa argumentasi mendasar tentang pentingnya keseimbangan partisipasi dan representasi politik antara perempuan dan laki-laki karena dalam system demokrasi menghendaki adanya hak dan kesempatan yang sama untuk semua kelompok di dalam masyarakat untuk berpartisipasi secara sungguh-sungguh (meaningfully) dalam setiap proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, kesetaraan dalam partisipasi politik menjadi salah satu kriteria penilaian penting untuk kinerja sebuah system demokrasi. , Hal yang sama juga dikemukakan oleh Ballington (2005), yang menyatakan bahwa melibatkan perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan merupakan sine qua non dari kerangka system demokrasi. Oleh karena itu, demokrasi tidak bisa “buta gender”<sup>3</sup>. Demokrasi harus memperjuangkan kesetaraan dan keterwakilan perempuan dan laki-laki yang seimbang dalam proses pengambilan keputusan.

Alasan lainnya yang tidak kalah penting adalah sebagaimana dikemukakan oleh Bari (2005) bahwa partisipasi dan representasi perempuan dalam politik merupakan sebuah keharusan dari perspektif hak asasi manusia, karena lebih dari setengah penduduk dunia adalah perempuan

---

<sup>3</sup> Gender dimaknai beragam. Dalam Webster’s New World Dictionary, gender diartikan sebagai perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi nilai dan tingkah laku. Di dalam Women’s Studies Encyclopedia dijelaskan bahwa gender adalah suatu konsep kultural yang berupaya membuat pembedaan (distinction) dalam hal peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat.

(intrinsic argument). Alasan lainnya adalah karena perempuan memiliki perbedaan baik dalam visi dan konsep tentang politik yang berasal dari kodratnya sebagai perempuan maupun perannya sebagai ibu. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa perempuan akan membawa focus dan nilai-nilai perempuan ke dalam politik. *Thus*, singkatnya, berbagai alasan itu menunjukkan bahwa perempuan memang harus diikutsertakan dalam politik.

Secara khusus, isu keterwakilan perempuan di lembaga legislative menjadi sangat strategis. Dikatakan bahwa setiap kelompok sosial memiliki kepentingan yang berbeda karena berbagai faktor seperti kondisi ekonomi, sejarah penindasan, dan hambatan budaya atau ideologi yang mereka hadapi (Paxton & Hughes, 2007). Oleh karena itu, jika grup tidak dapat diwakili dengan baik oleh kelompok lain, mereka harus diwakili oleh diri mereka sendiri dalam arena politik (Williams 1998, seperti dikutip dalam Paxton & Hughes, 2007). Sejalan dengan argumen ini, karena sosialisasi yang berbeda dan pengalaman hidup, perempuan berbeda dari laki-laki. Dengan demikian, diasumsikan bahwa perempuan akan membawa nilai yang berbeda, pengalaman dan keahlian (Phillips 1995, seperti dikutip dalam Paxton & Hughes, 2007). Untuk itu, perempuan harus hadir dalam arena politik.

Selain numerik kehadiran mereka, konsep perwakilan yang sama juga melibatkan mewakili kepentingan perempuan di arena politik. Ini disebut representasi substantif (Paxton & Hughes, 2007). Dikatakan bahwa dalam jenis representasi perempuan, politisi diminta untuk berbicara dan bertindak untuk mendukung isu-isu perempuan. Dari perspektif ini, jumlah yang lebih dari legislator perempuan tidak menjamin bahwa kepentingan perempuan akan secara otomatis dilayani dengan baik. Untuk menjadi bermakna diwakili dalam politik, politisi perempuan harus bersedia dan mampu untuk mewakili kepentingan perempuan.

Dari beberapa sumber, Paxton dan Hughes (2007) mencoba untuk mendefinisikan berbagai makna mewakili kepentingan perempuan, kebutuhan, atau masalah sebagai berikut:

- Politisi perempuan bisa menyatakan bahwa mereka melihat perempuan sebagai bagian yang berbeda dari konstituen mereka atau bahwa mereka merasa tanggung jawab khusus untuk wanita (mengutip Childs 2002; Reingold 1992).

- Politisi perempuan bisa merancang atau mendukung undang-undang yang secara langsung mencoba untuk mempromosikan keadilan sosial , pendidikan , maupun ekonomi bagi perempuan ... ( Disney 2006) .
- Politisi perempuan bisa memprioritaskan , dukungan , atau memilih " isu-isu perempuan " - isu kepentingan tertentu dan kepedulian terhadap perempuan . Isu-isu ini dapat langsung berhubungan dengan wanita - misalnya ... [ c ] ombating dari [ d ] omestic [ v ] iolence ... ( Bauer 2006) . Atau ... masalah .. terkait dengan perempuan melalui tanggung jawab mereka yang lebih besar bagi anak dan perawatan orang tua . .. [ ini ] mencakup ... [ memungkinkan ] karyawan hingga 12 minggu cuti tidak dibayar untuk merawat anak yang baru lahir atau anggota keluarga dekat yang sakit , seperti orang tua , atau untuk memulihkan diri dari penyakit serius .
- Politisi perempuan juga dapat memprioritaskan , dukungan , atau memilih kebijakan menarik bagi kaum feminis , seperti aborsi atau kontrasepsi ( Molyneux 1985b ; Tremblay dan Pelletier 2000). ... ( Britton 2006) .

Namun demikian, banyak studi menunjukkan bahwa apa yang telah dicapai sejauh ini di banyak negara di dunia belum menggembarakan . Masih ada kesenjangan yang besar antara nilai-nilai bersama tercermin dalam kebijakan dan praktek nasional dan internasional ( Bari , 2005). Sejauh ini, dari lebih kurang lebih 190 negara di dunia , hanya 7 dari mereka yang dipimpin oleh perempuan ( presiden atau perdana menteri ) . Di PBB , duta besar perempuan hanya 9 persen , hanya 7 persen menteri kabinet di dunia , dan 8 persen dari walikota dunia ( Paxton & Hughes , 2007) . Secara keseluruhan , hal itu dirasakan sebagai masalah inti untuk teori dan praktek demokrasi ( Fuchs dan Hoecker 2004) .

Implikasi dari kondisi seperti ini banyak ragamnya . Di India misalnya, dengan mengutip data dari Human Development di Asia Selatan 2000, Subramanian ( nd ) menunjukkan bahwa rendahnya representasi perempuan dalam bidang politik telah menyebabkan rendahnya status dan marginalisasi perempuan dalam masyarakat India , meningkatkan kekerasan dan kejahatan terhadap perempuan dan status mereka dalam pekerjaan , pendidikan dan sektor kesehatan . Artikel lain menunjukkan bahwa ada hubungan yang kuat antara kemiskinan perempuan dan ketidaksetaraan gender ( Moghadam 2005). Selain itu, Jayasurya dan studi Burke ( 2012) juga menegaskan bahwa ketidaksetaraan gender mengurangi pertumbuhan ekonomi .

## **Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia**

Perempuan Indonesia telah lama terpinggirkan dari struktur kekuasaan dan proses pengambilan keputusan. Meskipun Indonesia telah meratifikasi sejumlah konvensi seperti Konvensi PBB tentang Hak-Hak Politik Perempuan pada masa Presiden Soeharto tahun 1968, Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention of all Forms of Discrimination against Women/CEDAW) pada tahun 1984, Protokol Opsional dari Konvensi Perempuan pada masa pemerintahan Habibie. Pada awal tahun 2000, pemerintah Indonesia juga telah mengambil langkah-langkah untuk mengadopsi langkah-langkah yang ditujukan untuk praktek-praktek terbaik dalam kebijakan gender, khususnya pengarusutamaan gender, yang merupakan strategi penting yang termuat dalam Beijing Platform for Action. Pada tahun yang sama, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 9/2000 mengarahkan semua sektor pemerintah Indonesia untuk melaksanakan pengarusutamaan gender

Perdebatan tentang pentingnya partisipasi politik perempuan menguat pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Berbagai forum diskusi dan aktivitas berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat menyuarakan pentingnya partisipasi perempuan Indonesia dalam ranah politik. Momen perubahan terjadi selama tahun 2001, ketika perdebatan tentang representasi politik perempuan dan partisipasi dalam politik semakin meningkat dan mendominasi agenda politik, didorong oleh organisasi masyarakat sipil aktif dan vokal dan aktivis. Salah satu isu penting adalah penerapan kuota 30 persen bagi perempuan dalam proses pemilu. Momen perubahan ini dilatarbelakangi oleh tiga faktor dari masa lalu Indonesia. Yang *pertama* adalah kurangnya perwakilan perempuan di semua tingkat pengambilan keputusan. Faktor kedua berkaitan dengan reformasi politik saat ini. Transisi menuju demokrasi telah menciptakan peningkatan peluang bagi perempuan dan sektor-sektor masyarakat lainnya untuk mengekspresikan pandangan mereka serta merumuskan dan menyuarakan tuntutan mereka tentang kesadaran gender yang lebih besar dan sensitivitas dalam kebijakan pemerintah, legislasi, dan politik pemilu. Faktor ketiga berhubungan dengan krisis ekonomi tahun 1997 yang memicu peningkatan permintaan untuk keterwakilan perempuan dalam semua tingkatan dan dalam semua aspek kehidupan politik. Krisis itu telah memperburuk kondisi hidup kaum perempuan, mendorong perempuan untuk mengambil sikap untuk menyuarakan kebutuhan mereka dan membela hak-hak mereka. Semua

faktor ini telah menciptakan suatu lingkungan di mana organisasi-organisasi masyarakat sipil , LSM , aktivis , politisi dan badan-badan internasional telah mampu mengartikulasikan dan bersama-sama mempengaruhi wacana dan arah kebijakan pemerintah menyangkut pelibatan perempuan Indonesia dalam kehidupan publik .

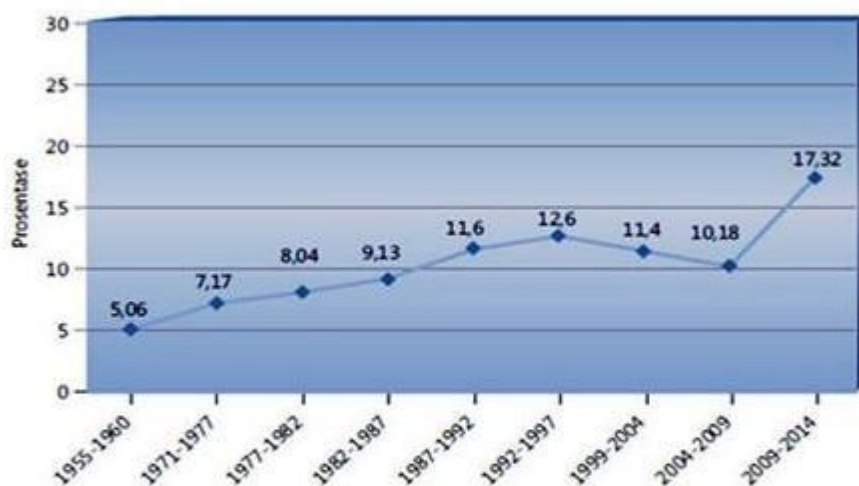
Sampai saat ini capaian upaya memperjuangkan partisipasi dan representasi perempuan di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang memuat tentang kebijakan *affirmative action*, yaitu kebijakan yang sifatnya " diskriminasi positif " dalam jangka waktu tertentu . " Diskriminasi positif " berarti bahwa tindakan tertentu perlu dilakukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan . Menurut Dahlerup (2005) , sistem kuota jender mengalokasikan persentase atau jumlah perempuan tertentu sebagai anggota dari lembaga politik , baik dalam daftar kandidat , majelis parlemen , komite lain atau lembaga pemerintah . Dikatakan bahwa sistem kuota jender telah dianggap sebagai cara yang paling efektif untuk meningkatkan jumlah perempuan di lembaga-lembaga perwakilan ( Dahlerup dan Freidenvall 2005). Dengan cara yang sama , Soh ( dengan mengutip Yoon , 2011) menegaskan bahwa

Sistem kuota gender berarti tidak hanya cara untuk meningkatkan partisipasi perempuan tetapi juga realisasi politik gender. Ini merupakan strategi kelembagaan yang efektif untuk mempromosikan kesetaraan jender bagi perempuan yang kurang terwakili dalam politik di samping persamaan di depan hukum . Manfaat kuota bagi perempuan bukan hanya peningkatan anggota perempuan , tetapi memberdayakan mereka untuk mengamankan kewarganegaraan mereka yang sesungguhnya ...

Keberadaan berbagai Konvensi dan peraturan tersebut paling tidak menunjukkan bahwa secara normative, perempuan Indonesia telah diberikan kesempatan yang relative cukup baik di ranah politik. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah kondisi tersebut juga berbanding lurus dengan kondisi empiriknya?

Seperti disebutkan, data populasi penduduk di Indonesia menunjukkan jumlah perempuan lebih banyak dari laki-laki. Demikian halnya dengan pemilih perempuan, lebih banyak dari laki-laki. Artinya, perempuan bisa menjadi penentu kesuksesan sebuah pemilu. Namun demikian, banyak

kalangan menyebutkan bahwa perempuan Indonesia itu *High in Quantity, tapi Low in Power*. Jumlah kita banyak, tapi tidak memiliki kekuatan. Harus diakui bahwa meskipun secara normative Pemerintah sudah melahirkan berbagai peraturan perundangan yang memberikan kesempatan kepada perempuan untuk berkiprah di ranah politik, namun sampai sejauh ini data menunjukkan capaian yang belum memenuhi harapan minimal eksistensi perempuan di ranah politik. Jika kita melihat tren keterwakilan politik perempuan di DPR RI misalnya, sebagai salah satu indikator nyata “*power*” yang dimiliki, terlihat masih menyisakan masalah.



*Grafik : Kecenderungan Keterwakilan Perempuan di Parlemen Indonesia (DPR)*

*(Diproses dari Pusat Data dan Informasi Arsip Nasional (UNDP Indonesia, 2010))*

Gambar di atas menyiratkan kondisi yang ironis, jumlah pemilih perempuan lebih banyak, namun yang dipilih masih di bawah level minimal 30% sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan. Mengapa demikian?

Berbagai sumber menunjukkan bahwa perempuan Indonesia menghadapi berbagai kendala untuk bisa aktif di ranah politik. Misalnya, Prof. Farida Nurland, Kepala Pusat Penelitian Jender dari Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, telah mengidentifikasi berbagai masalah dan kendala sebagai berikut: pertama, budaya Indonesia bersifat feodalistik dan patriarkal; kedua, masyarakat Indonesia memiliki pemahaman dan penafsiran yang konservatif

tentang ajaran-ajaran agama; ketiga, hegemoni Negara masih sangat dominan, hal ini tercermin pada lembaga-lembaga negara yang melestarikan budaya patriarkis di segala tingkatan (Seda, 2002).

Norma-norma kultural tadi telah amat mengakar di dalam masyarakat, dan bahkan telah merasuki pemikiran sebagian mayoritas perempuan Indonesia. Kondisi ini membuat mereka secara psikologis tak siap untuk berpartisipasi dalam politik. Banyak perempuan yang terjangkit rasa rendah diri dan merasa tak memiliki keterampilan yang diperlukan untuk menangani isu-isu politis. Keadaan ini membuat banyak perempuan menunjukkan sikap atau pendekatan pasif terhadap politik, bahkan banyak diantaranya memandangi politik secara negatif. Pandangan ini membuat mereka tak mampu mengembangkan dan mengidentifikasi berbagai strategi untuk kepentingan mereka sendiri. Selain itu, kegiatan kampanye politik dianggap sebagian besar orang sebagai aktivitas yang tak pantas dilakukan perempuan (Seda, 2002).

Hambatan internal lainnya yang mengemuka adalah kurangnya kesadaran politik, lemahnya pendidikan politik, takut resiko politik, peran ganda perempuan, sumber dana terbatas, serta lemahnya jejaring. Sementara itu, hambatan eksternal diantaranya adalah Parpol kurang sensitif gender dan kepemimpinan Parpol di dominasi laki-laki. Hambatan eksternal lain yang tidak kalah penting adalah hambatan kultural dan social, yang melihat ranah politik bukanlah tempat untuk perempuan.

## **Penutup**

Pemilih Perempuan merupakan kelompok yang sangat potensial dalam menentukan nasib bangsa ini. Oleh karena itu perempuan diharapkan bisa memilih calon pemimpin secara cerdas dan selektif. Untuk itu kegiatan-kegiatan sosialisasi ini menjadi urgen dilakukan oleh berbagai pihak, seperti oleh KPU dan Partai Politik, serta CSOs.

Disamping itu, upaya lain untuk meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di lembaga strategis, seperti lembaga legislative, diantaranya adalah pelaksanaan secara konsisten kebijakan affirmative action sebagaimana diamanatkan oleh UU. Efektivitas implementasi kebijakan affirmative action perlu juga didukung oleh langkah-langkah strategis berikut ini:



1. Memaksa partai politik sebagai penjaga gerbang utama demokrasi tidak hanya untuk secara konsisten mengadopsi sistem kuota jender, tetapi yang paling penting untuk melakukan pendidikan politik yang tepat dan proses rekrutmen yang mempertimbangkan standar obyektif sehingga mereka dapat menghasilkan dan memiliki politisi yang mampu;
2. Proses pemberdayaan yang intensif dan terus-menerus bagi perempuan legislator sendiri melalui berbagai proses pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan serta kepekaan mereka sebagai wakil perempuan;
3. Bekerja dengan laki-laki sebagai mitra untuk mempromosikan bermakna dan konstruktif keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan.
4. Pendidikan politik bagi konstituen untuk meningkatkan kedewasaan politik mereka dan untuk mengurangi kecenderungan pragmatis mereka. Proses ini dapat dilakukan oleh partai politik atau LSM;
5. Kampanye publik dan dukungan bagi keterlibatan politik perempuan melalui liputan media yang intensif dan memobilisasi jejaring organisasi perempuan;

Memperkuat partisipasi politik, dan 'bukan semata jumlah' berarti menempuh upaya-upaya yang tak hanya terbatas pada meningkatkan jumlah perempuan di dunia politik, namun juga memperbaiki kinerja dan keberhasilan perempuan dalam berpolitik, mengkaji dampak yang ditimbulkan partisipasi mereka di dalam sistem politik, memonitor perkembangan agenda politik, dan memantau isu-isu yang muncul seiring dengan keterlibatan mereka di dalam sistem politik.

### **Daftar Pustaka**

Afshar, Haleh. "Introduction." In *Women and Politics in the Third World*, by Haleh Afshar, 1-7. London and New York: Routledge, 1996.

Bari, F. (2005, November). *Women's Political Participation: Issues and Challenges*. Retrieved Desember 1, 2012, from United Nations: <http://www.un.org/womenwatch/daw>

Bloor, M. and F. Wood . *Keywords in qualitative methods: A vocabulary of research concepts*. London, Thousand Oaks, and New Delhi, SAGE Publications, 2006

Bylesio, C., & Ballington, J. (2002). Pendahuluan. In International IDEA, *Memperkuakan partisipasi Politik Perempuan di Indonesia* (pp. 3-7). Jakarta: Aameepro.

Dahlerup, D, and L Freidenvall. "Quota as a 'fast track' to Equal Representation for Women." *International Feminist Journal of Politics* 7, no. 1 (2005): 26048.

Dahlerup, Drude. "Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas." In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, by Julis Ballington and Azza Karam, 141-153. Stockholm: International IDEA, 2005.

Inter Parliamentary Union. (1999). *Participation of Women in Political Life*. Geneva: Inter Parliamentary Union.

Jutting, J.P, C Morrison, J Dayton-Johnson, and D Drechsler. "Measuring Gender (In)equality: Introducing the Gender, Institutions and Development Data Base (GID)." *OECD Development Centre Working Papers (OECD)*, no. 247 (2006).

Paxton, P., & Hughes, M. M. (2007). *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*. Thousands Oaks, CA: Sage Publications .

Seda, F. S. (2002). meningkatkan partisipasi Politik Perempuan: bukan Jumlah Semata. In International IDEA, *Memperkuat partisipasi Politik Perempuan di Indonesia* (pp. 21-26). Jakarta: Aameepro.

Subramanian, Malathi. University of Delhi. n.d.

[http://www.du.ac.in/fileadmin/DU/Academics/course\\_material/hrge\\_08.pdf](http://www.du.ac.in/fileadmin/DU/Academics/course_material/hrge_08.pdf) (accessed June 16, 2012).

Viterna, Jocelyn, Kathleen M Fallon, and Jason Beckfield. *Development, Democracy, and Women's Legislative Representation: Re-Visiting Existing Explanation of Gender Variation in the World's Parliaments*. Women and International Development, East Lansing, MI: Michigan State University, 2007.