

Sistem Rekrutmen Anggota Legislatif dan Pemilihan di Indonesia¹

FRANCISIA SSE SEDA

TIDAK ADA RINTANGAN HUKUM FORMAL YANG MENGHALANGI PEREMPUAN untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan di Indonesia, namun jumlah perempuan yang memegang jabatan-jabatan terpilih masih tetap rendah. Selama 56 tahun terakhir semenjak kemerdekaan negeri ini, perempuan Indonesia telah menghadapi sejumlah hambatan dalam lingkungan publik dan pribadi, dimana secara politik, hukum, sosial, budaya dan ekonomi mereka sering dikecewakan. Ketidakberuntungan ini tertanam secara terstruktur dalam masyarakat Indonesia.

Dalam hubungannya dengan kehidupan publik, ada sejumlah faktor yang tidak menguntungkan perempuan Indonesia yang masuk ke dunia politik. Sebagai contoh, persepsi yang sedang berlaku tentang dikotomi antara lingkungan publik dan pribadi telah mempersulit perempuan Indonesia untuk terlibat secara aktif dalam kehidupan politik negeri mereka. Faktor berikutnya adalah sifat dari sistem pemilihan, dan bagaimana partai-partai politik memajukan dan mempromosikan perempuan sebagai kandidat dalam pemilihan.

Studi kasus ini akan mengkaji sistem pemilihan dan dinamika partai politik yang mempengaruhi representasi perempuan di Indonesia. Partai-partai politik secara efektif merupakan penjaga pintu bagi jabatan pilihan – bagaimana dan dimana perempuan ditempatkan dalam daftar calon partai mempunyai pengaruh penting terhadap jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Studi kasus ini juga akan memberikan saran-saran untuk meningkatkan rekrutmen legislatif para perempuan dalam pemilihan di Indonesia.

Konteks Nasional

Perempuan diberi hak untuk memilih dan bersaing dalam pemilihan pada tahun 1945. Namun, secara historis, tingkat representasi politik perempuan di Indonesia tetap rendah. Pada periode legislatif antara tahun 1950 dan 1955, perempuan merupakan 3,8 persen dari seluruh anggota parlemen, dan 6,3 persen antara tahun 1955 dan 1960. Selama 30 tahun berikutnya, representasi perempuan tertinggi sebesar 13 persen dicapai pada periode legislatif tahun 1987 sampai 1992.² Di parlemen, dan institusi-institusi politik lainnya di tingkat lokal, provinsi dan nasional, representasi perempuan Indonesia masih saja rendah.

Ada kecenderungan penurunan dalam representasi perempuan di parlemen di Indonesia: dari 12,5 persen pada tahun 1992, ke 9,0 persen pada pemilihan anggota parlemen tahun 1999.

Selama periode legislatif dari tahun 1992 sampai 1997, perempuan memperoleh 12,5 persen kursi. Jumlah ini menurun ke 10,8 persen pada periode legislatif 1997-1998. Kecenderungan penurunan dalam jumlah perempuan tersebut berlanjut terus, dimana pada periode legislatif 1999-2004, hanya 9,0 persen dari seluruh jumlah anggota terpilih parlemen nasional (DPR) yang perempuan.³ Meski sudah menjadi kenyataan bahwa pada saat ini Indonesia memiliki seorang perempuan yang menjadi presiden, ada beberapa pemegang jabatan partai yang terdiri dari perempuan, dan di jajaran pegawai negeri dan di badan yudikatif, ada beberapa perempuan yang menempati posisi tinggi pengambilan keputusan.⁴

Pada pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1999, kira-kira 57 persen dari seluruh pemilih Indonesia adalah perempuan, walaupun saat ini tidak ada data lengkap tersedia tentang jumlah pemilih perempuan yang sebenarnya.⁵ Kurangnya data yang tersedia tentang isu khusus ini menunjukkan bagaimana publik politik Indonesia termasuk pemerintah memandang relevansi dan signifikansinya.

Rendahnya representasi perempuan di Indonesia mengundang pertanyaan-pertanyaan penting berkenaan dengan tantangan-tantangan dan hambatan-hambatan yang menghalangi perempuan berpartisipasi dalam kehidupan publik.

Tantangan Kunci

Pada tahun 1999, 48 partai politik bersaing dalam pemilihan umum dan 21 di antaranya memenangkan kursi di parlemen. Pemilihan tersebut diadakan menggunakan representasi proporsional daftar tertutup. Meskipun pemilihan perempuan ke parlemen di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti patriarki, lingkungan yang tidak bersahabat dan komitmen keluarga, faktor yang penting adalah sifat dasar dari partai-partai politik, basis politik perempuan, bagaimana mereka disosialisasikan dalam partai-partai politik, dan prosedur-prosedur pemilihan.

Partai-partai politik memainkan peran penting dalam mempengaruhi jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Saat ini partai-partai politik belum menunjukkan komitmen yang kuat mengenai kesempatan yang setara bagi perempuan agar direkrut sebagai fungsionaris partai dan anggota parlemen.

Partai-partai politik memainkan peran penting dalam mempengaruhi jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Saat ini, dalam organisasi-organisasi mereka sendiri, partai-partai politik belum menunjukkan komitmen yang kuat dan rumusan-rumusan kebijakan mengenai kesempatan yang setara bagi anggota perempuan agar terpilih sebagai “fungsionaris” partai dan anggota parlemen. Cara partai-partai politik menyusun daftar calon mereka untuk jabatan pilihan, berapa banyak perempuan dimasukkan dalam daftar-daftar itu, dan apakah perempuan ditempatkan pada posisi-posisi yang “dapat dipilih” sejauh ini mengindikasikan kurangnya perhatian dan komitmen bagi

representasi perempuan. Dalam beberapa hal, tindakan-tindakan diskriminatif dilakukan oleh fungsionaris partai politik terhadap anggota perempuan mereka sendiri dalam menyeleksi para calon mereka untuk parlemen daerah dan nasional.⁶

Juga tidak ada strategi terpadu untuk menarik lebih banyak perempuan ke dalam partai politik. Perempuan tidak terdorong, dan ada kekosongan program untuk mensosialisasikan dan melatih anggota partai wanita untuk menjadi kader partai yang memenuhi syarat dan berkemampuan tinggi. Pengaturan kegiatan organisasi oleh partai-partai politik menunjukkan tiadanya usaha mempelajari kebutuhan dan kepentingan perempuan. Sering ditemukan adanya pertentangan jadwal antara event-event dan rapat-rapat partai politik dengan para anggota perempuan mereka sendiri yang harus bertanggungjawab untuk urusan rumah tangga mereka sendiri. Ada kekurangan dari rumusan kebijakan dan program-program resmi oleh partai-partai politik yang menyoroti dan menekankan pentingnya kebutuhan, kepentingan dan isu-isu perempuan dalam partai-partai itu sendiri, di parlemen dan dalam kehidupan publik.

Beberapa Solusi

Mengingat rendahnya representasi perempuan, dan kesulitan dalam membuat terobosan-terobosan ke dalam sistem, banyak perempuan mengajukan tuntutan bagi peningkatan partisipasi dan keterwakilan mereka di parlemen. Partai-partai politik saat ini sedang menghadapi tantangan karena mereka adalah “penjaga pintu” yang penting ke jabatan-jabatan yang dipilih seperti parlemen. Beberapa orang telah menuntut bahwa seharusnya terdapat kuota untuk menjamin representasi perempuan di badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁷ Dalam konteks ini, perlu ditekankan bahwa mayoritas partai politik tidak setuju dengan sistem kuota dan kebijakan-kebijakan tindakan afirmatif untuk kaum perempuan. Sebuah penelitian menunjukkan, 75 persen dari seluruh partai politik yang ada menentang digunakannya kuota dan tindakan afirmatif.⁸

Sehubungan dengan partai-partai politik dan pemilihan, beberapa strategi berbeda untuk mempromosikan partisipasi perempuan di Indonesia dapat dipertimbangkan:

- Selama pemilihan, keterwakilan perempuan akan meningkat hanya jika ada perubahan dalam struktur dan kerja internal partai-partai politik. Ini memerlukan suatu proses yang lebih demokratis, pantas dan transparan yang memungkinkan anggota perempuan menjadi fungsionaris partai mereka. Yang juga penting adalah bagaimana partai-partai politik menyusun daftar calon mereka untuk jabatan-jabatan yang dipilih, dan di mana perempuan ditempatkan dalam daftar tersebut, sangat mempengaruhi representasi dan pemilihan perempuan.
- Satu cara meningkatkan kontribusi perempuan dalam kehidupan politik adalah melalui penerapan kebijakan-kebijakan tindakan afirmatif. Ini bisa diterapkan melalui Undang-Undang Partai Politik yang mendemokratisasikan struktur internal dari partai-partai politik, dan yang misalnya, mengharuskan fungsionaris partai memilih minimal 30 persen calon perempuan untuk semua tingkatan. Undang-undang seperti ini juga bisa menjamin agar cara partai-partai politik merekrut fungsionaris mereka pada setiap tingkatan harus secara jelas dinyatakan dalam peraturan partai-partai politik. Selanjutnya, kriteria untuk perekrutan para kandidat sebagai fungsionaris partai politik haruslah bisa diukur dan transparan.

Aturan-aturan dan prosedur yang jelas, transparan, dan adil gender untuk perekrutan para kandidat dalam partai-partai politik bisa membantu perempuan yang maju dalam pemilihan untuk jabatan politis.

Secara alternatif, kebijakan tindakan afirmatif juga bisa diterapkan melalui sebuah Undang-Undang Pemilihan Umum, yang terdiri dari:

- Salah satu kriteria yang akan dipertimbangkan dalam menyeleksi para kandidat haruslah berupa prinsip kesetaraan gender yang harus bisa diukur dan transparan. Rekrutmen dan penyeleksian para kandidat pemilihan harus mencakup minimal 30 persen perempuan.
- Penerapan metode silang-menyilang (dengan cara menetapkan alternatif satu laki-laki untuk satu perempuan) dalam penyusunan daftar partai politik dapat dipertimbangkan.
- Persyaratan dan mekanisme untuk pemilihan para kandidat dalam partai-partai politik harus dinyatakan dengan jelas dalam peraturan. Memperbolehkan orang-orang yang bukan anggota partai menjadi calon

anggota legislatif dalam pemilihan umum bisa menjadi semacam insentif bagi perempuan untuk maju sebagai calon.⁹

- Undang-Undang Pemilihan Umum No. 3, 1999, menyatakan bahwa ada dana publik untuk pemilihan di Indonesia. Tapi undang-undang yang sama tidak menyatakan alokasi dana secara khusus dan rinci tentang dana publik tersebut. Telah disarankan agar alokasi dana publik dapat dikaitkan pada jumlah perempuan yang diajukan dalam pemilihan, sebagaimana yang terjadi di Perancis. Dukungan terhadap usulan ini diantara partai-partai politik sangat terbatas, karena dianggap akan menjadi semacam intervensi dalam kerja internal partai.

Bersama dengan usulan diatas, adalah penting untuk mencatat beberapa strategi positif yang telah digunakan oleh perempuan Indonesia:

Pertama, meliputi pembentukan jaringan lintas partai politik yang dibuat oleh para anggota perempuan dari partai-partai politik (Kaukus Politik Perempuan Indonesia atau KPPI) dan para anggota parlemen perempuan (Kaukus Perempuan Parlemen) Jaringan ini masih dalam tahap embrio karena kedua kaukus tersebut baru dibentuk belum lama berselang. Saat ini mereka mengarahkan upaya-upaya mereka untuk meningkatkan representasi perempuan dalam sistem politik Indonesia.

Kedua, ada peningkatan kesadaran dan komitmen di kalangan beberapa organisasi perempuan yang secara resmi terikat pada partai-partai politik untuk meningkatkan jumlah anggota perempuan. Hal ini sedang diusulkan melalui penggunaan mekanisme tindakan afirmatif, suatu langkah yang secara formal dicantumkan dalam agenda kongres beberapa partai politik.

Ketiga, sudah terdapat upaya-upaya untuk menerapkan tindakan afirmatif oleh beberapa partai politik, seperti PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), yang memiliki satu kebijakan formal untuk memasukkan satu perempuan dalam setiap lima laki-laki dalam memilih fungsionaris partai di cabang-cabang daerah. Namun, partai ini menghadapi kesulitan menerapkan kebijakan ini karena tidak ada mekanisme pengawasan dalam struktur internal partai. Satu contoh yang lebih positif adalah usaha PDI-P memilih anggota perempuan untuk menggantikan anggota yang, karena berbagai faktor, tidak mampu menyelesaikan masa jabatan penuh mereka sebagai anggota parlemen. Saat ini, ada empat anggota parlemen perempuan yang telah dipilih melalui strategi ini.¹⁰

Beberapa partai politik telah menerapkan tindakan afirmatif bagi perempuan ketika merekrut kandidat untuk pemilihan, tapi karena tidak ada mekanisme bagi penerapannya kebijakan ini tidak selalu diterapkan.

Keempat, perempuan Indonesia dari ornop yang prihatin dengan representasi politik perempuan telah melakukan beberapa upaya untuk memperkuat para kandidat perempuan. Upaya-upaya ini meliputi: menyelenggarakan diskusi publik tentang pentingnya peningkatan representasi perempuan di lembaga perwakilan, menyelenggarakan diskusi dan sarasehan untuk media di kota-kota dimana diskusi publik diadakan, wawancara dan *talk show* di stasiun-stasiun radio dan televisi setempat, mengadakan sarasehan dan diskusi dengan kaukus perempuan baik dari partai-partai politik maupun parlemen nasional, memperjuangkan gagasan tentang pentingnya peningkatan representasi politik perempuan melalui penggunaan mekanisme tindakan afirmatif dan pembaruan terhadap undang-undang pemilihan, dan menyelenggarakan kampanye kesadaran publik dengan menyebarkan publikasi-publikasi dan artikel-artikel yang berhubungan dengan gagasan peningkatan keterwakilan perempuan dalam sistem politik.

Kesimpulan

Kurangnya data empiris yang tersedia mengenai isu representasi politik perempuan di Indonesia adalah satu dari tantangan-tantangan besar dalam memajukan penelitian tentang persoalan ini. Sekalipun demikian, penyusunan beberapa data berbeda dan wawancara informal dengan para anggota parlemen perempuan dan partai-partai politik menunjukkan kerugian struktural yang dihadapi perempuan Indonesia dalam representasi politik. Faktor-faktor kultural, sosial, hukum dan ekonomi semuanya bersifat mempengaruhi. Dan lagi, struktur politik yang berlaku saat ini sangat mempengaruhi pemilihan perempuan untuk menjadi anggota parlemen.

Studi kasus ini telah menelaah berbagai persoalan struktural yang dihadapi kaum perempuan dalam upaya mereka masuk ke partai politik, dan dalam menjalankan hak-hak politik mereka. Strategi-strategi yang diusulkan di sini menyarankan perubahan dalam struktur politik Indonesia, khususnya mengenai partai-partai politik dan prosedur pemilihan, adalah penting. Sistem partai yang lebih terlembagakan, struktur organisasi dengan peraturan-

peraturan yang jelas dan transparan, ideologi partai yang lebih progresif, dan aktivisme yang senantiasa meningkat tentang isu-isu gender dalam partai-partai politik dapat secara positif mempengaruhi representasi perempuan di parlemen.¹¹ Meningkatnya jumlah perempuan bisa membawa perubahan dalam program-program dan rumusan kebijakan dari partai-partai politik kearah perhatian dan keterlibatan yang lebih aktif dalam isu-isu, kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Catatan

- 1 Penulis menghargai dukungan dan bantuan yang diberikan oleh Nuri Soeseno, Ayu Soegoro dan Dwi Rahayu dari CETRO dalam menyediakan data, informasi dan sumberdaya.
- 2 CETRO. 2002. "Data dan Fakta Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001" (Ringkasan Eksekutif). Jakarta, 8 Maret. Hal. 3 (tidak diterbitkan).
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid. Hal 2.
- 6 Informasi diterima dari wawancara informal dengan para anggota perempuan partai-partai politik dan anggota parlemen nasional.
- 7 International IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan. 1999. *Reformation and Democracy For Us Too: Politics for Women and Women for Politics*. Jakarta: International IDEA dan YJP. Hal. 14.
- 8 Yayasan API. 1999. *Almanak Parpol Indonesia*. Jakarta: Yayasan API; CETRO. 2002. Hal. 13.
- 9 CETRO. 2002. Hal. 19.
- 10 Ibid. Hal. 15.
- 11 Ibid. Hal.14.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

CETRO (Centre for Electoral Reform). 2002. "Data dan Fakta Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif. 1999-2001." (Ringkasan Eksekutif). Jakarta: CETRO, Divisi Perempuan dan Pemilu. 8 Maret (tidak diterbitkan).

International IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan. 1999. *Reformation and Democracy For Us Too: Politics for Women and Women for Politics*. Jakarta: International IDEA dan YJP.

Komisi Pemilihan Umum. 2000. *Buku Evaluasi Pelanggaran dan Kecurangan Pemilihan Umum Tahun 1999*. Jakarta. Februari.

Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia bekerjasama dengan Lembaga Demokrasi Nasional untuk Urusan Internasional (*National Democratic Institute for International Affairs*). 2001. *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum: Bagaimana Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*. Jakarta. 21 Juni.

Yayasan API. 1999. *Almanak Parpol Indonesia*. Jakarta: Yayasan API.