

# REPRESENTASI PEREMPUAN DALAM LEMBAGA POLITIK DI INDONESIA

## REPRESENTATION OF WOMEN IN POLITICAL INSTITUTIONS IN INDONESIA

Budi Rajab

Jurusan Antropologi Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran  
budi.rajab@unpad.ac.id

### Abstract

*Representation of the women who hold national and local parliamentary positions are not equal since the independence of Indonesia. Even since the policy of the quota system in parliamentary law was put into effect to make sure that imbalances between genders can be reduced, the number of men holding this positions are still exceeds the number of women. The reason for this has not always been on the internal factor of women, but also on institutional and process of politics that excentuate stereotypical characteristics of politicians to be masculine and patriarchy. As long as the quota system is not strictly sanctioned, but only written as part of the election law, the amount of women in parliamentary will not increase in a meaningful way. Even though the complication regarding the quota system requires amendment agenda of political law, these small number of parliament women need to work together to lay the grounds for a pro-women's act and pro-people in general. Thus, it will spark the marker needed by the population to support the important of women in parliament.*

**Keywords:** *parlieanment, representation of women, gender inequality, politic contitution, quota system.*

### Abstrak

Representasi perempuan yang menjadi anggota parlemen pusat dan daerah selalu tidak berimbang sejak Republik Indonesia berdaulat. Bahkan dengan pemberlakuan sistem kuota untuk perempuan dalam undang-undang politik untuk menjamin ketimpangan gender di parlemen berkurang pun, tetap saja secara kuantitas anggota parlemen perempuan tidak proporsional dibandingkan dengan jumlah anggota parlemen laki-laki. Penyebabnya bukan karena melulu terletak pada faktor internal perempuan sendiri, tetapi terletak ada pada lembaga dan proses politik yang cenderung masih menonjolkan ciri-ciri politik yang maskulin dan patriarki. Selama sistem kuota yang tertera pada undang-undang Pemilu tidak mengandung sanksi tegas, hanya sekedar himbauan, maka jumlah perempuan di parlemen tidak akan dapat bertambah. Meskipun sistem kuota masih menjadi persoalan, anggota parlemen perempuan yang jumlahnya sedikit itu perlu bekerja sama untuk menelorkan kebijaksanaan yang pro-perempuan dan dan pro-rakyat, supaya kinerja mereka memperoleh dukungan yang kian luas dari masyarakat dan juga menunjukkan pentingnya posisi perempuan di parlemen.

**Kata kunci:** parlemen, representasi perempuan, ketimpangan gender, undang-undang politik, sistem kuota.

### Pengantar

Jumlah perempuan di parlemen, baik tingkat pusat di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun daerah di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota), sejak Republik Indonesia memiliki kedaulatan dan telah lebih dari sepuluh kali melaksanakan Pemilu (Pemilihan Umum), selalu tidak proporsional. Jumlah tersebut tidak sebanding dengan jumlah perempuan yang mempunyai hak memilih.

Demikian juga yang terjadi di lembaga eksekutif dan yudikatif, jumlah perempuan senantiasa lebih sedikit daripada laki-laki. Kelihatannya semakin tinggi jabatan pada

lembaga-lembaga itu, jabatan yang memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan, kian jarang perempuan yang mendudukinya. Bahkan sejak diberlakukannya otonomi daerah pada awal tahun 2000, perubahan signifikan pada posisi dan peran perempuan di pemerintahan dan legislatif daerah belum terjadi. Meskipun sejak sepuluh tahun lalu, mulai ada beberapa perempuan yang menjadi kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota, program-program pemberdayaan perempuan oleh pemerintah tetap masih terbatas. Selain itu, belum ada terobosan-terobosan yang berarti untuk mengembangkan peran perempuan, malah program-program untuk perempuan itu, seperti di bidang pendidikan sekolah formal dan informal, kesehatan, hukum, sosial-budaya, dan pengeliminasian

kemiskinan perempuan, masih dilakukan oleh kelompok-kelompok sipil, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, bukan oleh Pemerintah Daerah dan Pusat. Kenapa bisa terjadi demikian?

Tulisan ini mencoba menjawab dan menjelaskan, mengapa proporsi dan posisi keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik yang begitu penting dan strategis dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara selalu minoritas dan artikulasi keputusan-keputusan yang mereka cetuskan masih sangat terbatas.

### Pembatasan Kesempatan

Kajian antropologi tentang posisi perempuan dalam masyarakat menunjukkan, bahwa sudah sejak awal, jauh di masa lalu, saat mulai terbentuknya lembaga perkawinan serta pranata-pranata ekonomi dan politik pada masyarakat, aktivitas-aktivitas perempuan ternyata lebih banyak tercurah di ranah domestik (*domestic sphere*), urusan rumah tangga (Sacks, 1983: 215). Bahkan pada masyarakat dengan sistem kekerabatan (*kinship system*) matrilineal (Koentjaraningrat, 1974: 129), posisi perempuan di ranah publik (*public sphere*) tidak menempati kedudukan dan peran yang strategis. Sistem kekerabatan matrilineal (*matrilineal descent*) adalah sistem kekerabatan yang memperhitungkan hubungan kekerabatan melalui perempuan saja dan, oleh karena itu, mengakibatkan bahwa semua kerabatan ibu dari tiap individu dalam masyarakat masuk dalam batas hubungan kekerabatannya, sedangkan kaum kerabat ayahnya jatuh di luar batas itu.

Pada etnik atau suku bangsa Minangkabau, etnik matrilineal yang besar di dunia, seorang ayah bukan orang yang penting dalam keluarga dan rumah tangga anggota. Dia dipandang dan diperlakukan sebagai “tamu” dalam keluarga, yang hanya memberi keturunan, yang disebut *urang samando*. Tempatnya yang sah ada pada garis keturunan ibunya ketika dia berfungsi sebagai anggota keluarga laki-laki dalam garis keturunan itu. Dia adalah wali dari garis keturunannya dan pelindung harta benda garis keturunan itu, sekalipun dia harus menahan dirinya untuk menikmati hasil tanah kaumnya, karena dia tidak dapat menuntut bagian apa-apa untuk dirinya. Tidak pula diberi tempat di rumah orang tuanya, oleh karena semua *bilik* (salah satu ruangan di dalam rumah) hanya diperuntukkan bagi anggota keluarga perempuan, yakni untuk menerima suami-suami mereka di malam hari.

Posisi laki-laki yang “goyah” itu krusial sifatnya, yang diasumsikan kemudian menjadikan mereka terdorong untuk merantau sampai ke daerah-daerah yang jauh (Naim, 1979: 19).

Dalam konteks sistem kekerabatan yang mendorong perantauan itu, kedudukan perempuan dihubungkan secara tradisional dengan wilayah darat (*center*) dan laki-laki dengan rantau (*periphery*). Namun, berdasarkan pembagian tersebut, perempuan ternyata hanya memiliki status yang relatif tinggi bila berada di *domain*-nya (darat), sedangkan bila berada di *domain* laki-laki (rantau) statusnya menjadi inferior dan memegang otoritas yang kecil. Malah sesungguhnya di *domestic domain* pun posisi perempuan cukup terbatas, hanya pada penentuan sistem waris harta pusaka, sementara pemimpin masyarakat mulai dari kelompok terkecil (*buah gadang*) sampai yang besar, *nagari*, termasuk juga yang dikategorikan tokoh-tokoh adat, umumnya diduduki laki-laki (Benda-Beckman, 2000; Potel-Coster, 1987; Kato, 1982).

Penelitian antropologi lintas budaya (*cross-cultural study*) tentang evolusi lembaga-lembaga politik pada berbagai tipe masyarakat, memperlihatkan bahwa asimetri jenis kelamin merupakan ciri yang menonjol. Masyarakat pemburu dan peramu (*hunting and gathering society*) yang merupakan komunitas kecil yang berpindah-pindah (*nomadic*) juga selalu dipimpin kepala suku pria (*headmen*). Demikian pula pada kelompok masyarakat pencocok tanam sederhana (perladangan berpindah, *shifting cultivation, swidden agriculture society*) dan peternak (*pastoral society*); yang menjadi aparat pemimpin komunitas tersebut adalah laki-laki. Lalu, pada masyarakat dengan tingkat evolusi yang lebih maju, masyarakat agraris yang mengolah tanah secara intensif (*peasant society*) yang sudah mampu mendorong terbentuknya negara-birokratis (*bureaucratic-state*) dengan struktur pemerintahan berjenjang, masalah-masalah ekonomi dan politik bahkan semakin ketat terorganisasikan di bawah kontrol laki-laki. Pada masyarakat agraris yang feodalistik, aktivitas perempuan malah kian kuat diawasi, kedudukannya begitu rendah, dan diperlakukan seperti orang belum dewasa. Di sini, sistem kepercayaan (*belief system*) juga ikut melegitimasi posisi superior dan dominasi kepemimpinan laki-laki serta membenarkan subordinasi perempuan di ranah domestik dengan segala kewajibannya (Eviota, 1992: 7).

Secara historis, pada masyarakat agraris itu memang ditemukan ada beberapa perempuan yang bisa memiliki posisi penting, malah menjadi pemimpin kerajaan (*leader of bureaucratic-state*). Akan tetapi, posisi strategisnya itu seringkali bersifat temporer atau sekedar “penyela”, ketika laki-laki yang harus menduduki kedudukan itu belum ada. Pada kerajaan-kerajaan agraris-feodalistik di masa lalu, misalnya, ketika seorang raja mangkat dan tidak mempunyai anak laki-laki, untuk sementara tahta kerajaan akan diserahkan pada istrinya atau anak perempuannya. Bila kemudian ratu memiliki anak laki-laki, setelah mangkat atau anak laki-lakinya dianggap sudah cukup umur, ia akan menyerahkan kedudukannya. Dengan demikian, pada jabatan strategis itu perempuan bukanlah ahli waris utama, bukan orang yang diprioritaskan secara terus-menerus untuk menempati status sebagai pengambil keputusan. *Dynasty cycle* pada kerajaan-kerajaan di Nusantara, dari mulai Aceh, Jawa, sampai ke wilayah bagian Timur, juga di berbagai belahan dunia, mencatat adanya perempuan yang memimpin kerajaan, dan di antara mereka ada yang mengembangkan visi dan ideologi yang populis. Namun, jabatan itu umumnya bersifat sementara, sampai pengganti yang tetap, yakni laki-laki, ada. Dengan demikian, pewarisan posisi pemimpin publik pada masyarakat agraris berpola paternalistik adalah dari dan untuk laki-laki.

Sebagai contoh, waktu raja Majapahit, Raja Jayanegara, mangkat, dia tidak memiliki putra laki-laki, maka adik perempuannya, Tribuana Tungga Dewi, menjadi penggantinya. Pemerintahan Tungga Dewi dianggap cukup efektif mengonsolidasikan kekuatan dalam negeri, meski ada gejolak di Sadeng (Jember) dan di Keta (kawasan Besuki) tahun 1331, tapi keduanya dapat ditaklukkan pasukan Gajah Mada. Usai menumpas pemberontakan, keluarga kerajaan bersuara bulat mendukung Gajah Mada sebagai mahapatih, sementara dari kalangan perwira militer ada suara-suara sumbang, meski tidak sampai muncul pemberontakan, karena Gajah Mada dianggap berasal dari kasta Sudra. Namun, Tungga Dewi tetap melantiknya, bagi dia promosi jabatan didasarkan pada prestasi kerja, bukan prestise pada kedudukan dalam tangga kasta. Di tahun 1350, Tungga Dewi menyerahkan pemerintahannya pada anaknya, Hayam Wuruk, yang waktu itu baru berusia 16 tahun. Bersama Gajah Mada, Hayam Wuruk kemudian menjadikan Majapahit sebagai imperium,

meski peran Tungga Dewi tidak bisa diabaikan dalam perluasan kekuasaan Majapahit itu, karena pada sebagian masa pemerintahannya Hayam Wuruk berada di bawah pengawasan (*makamangalya*) Tungga Dewi (Karni, 2004: 15).

Contoh lain adalah dari Aceh. Tatkala Iskandar Sani, Sultan Kerajaan Aceh, wafat tahun 1641, muncul ketegangan politik di antara kaum ulama dan kerabat dengan kerajaan yang dipicu sulitnya mencari pengganti laki-laki yang memiliki hubungan keluarga dekat, kecuali istrinya, Ratu Tajal Alam Safiatuddin Syah. Kebanyakan kaum ulama Aceh menolak bila perempuan memimpin, tapi seorang ulama besar, Nurudin Ar-Raniri, mematahkan penolakan itu, dan akhirnya Tajal Alam naik tahta dan memerintah selama 34 tahun. Dalam catatan para musafir Portugis, Inggris, Perancis, dan Belanda, disebutkan ia memerintah Aceh dengan bijaksana, cakap, dan cerdas. Tajal Alam membentuk barisan perempuan pengawal istana yang diterjunkan dalam Perang Malaka tahun 1639. Setelah wafat, beliau digantikan anak perempuannya, Ratu Nur Alam, tapi hanya berkuasa 2 tahun, yang kemudian juga digantikan oleh anak perempuannya, Sri Ratu Inayat Syah Zakiatuddin Syah. Ratu Inayat dikenal bijaksana, memiliki pengetahuan luas dalam berbagai bidang dan menguasai bahasa Arab, Persia, Urdu, Spanyol, dan Belanda. Selama satu dekade memimpin, ia berhasil menjadikan Banda Aceh sebagai kota internasional. Tahun 1688 ia digantikan putrinya, Ratu Kumala Syah. Penolakan kaum ulama nampaknya kian keras atas kepemimpinan perempuan ini, empat periode dipimpin perempuan dianggap sudah sangat keterlaluan. Seorang ulama kelompok garis keras, Syarif Hasyim, sampai-sampai menikahi Ratu Kumala untuk mempercepat pergantiannya. Usaha lain dari para ulama ini adalah mengadu ke Syarif Mekkah dan jawaban Mufti Mekkah menyatakan ketidaksetujuannya atas perempuan menjadi sultanah Aceh. Setelah berkuasa sepuluh tahun, 1 Oktober 1699, Ratu Kumala dipaksa menyerahkan kedudukannya pada Syarif Hasyim, suaminya sendiri (Suarjana, 2004 17).

Dari contoh-contoh itu, perempuan sesungguhnya memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk memimpin dan mengelola urusan-urusan publik yang sebanding dengan laki-laki, malah ada beberapa yang melampauinya, tetapi karena peluang yang diberikan sifatnya temporer, bahkan kerap dihambat, kemampuan kepemimpinan dan manajemen perempuan itu tidak bisa diwujudkan

dan dikembangkan lebih jauh. Kalaupun perempuan dapat menjadi pemimpin, prestasi kerjanya sering ditutupi, bukan karena praktik pemerintahannya tidak efektif, tetapi karena yang memerintah adalah perempuan.

Kasus-kasus pada sejarah modern pun masih mengungkapkan hal yang relatif sama, ketika perempuan sulit untuk dapat masuk dan menjabat posisi strategis dalam lembaga publik atau politik. Misalnya, di masa revolusi Perancis, menjelang akhir abad 18, seorang perempuan, Olympe de Gouges, anak tukang daging yang belajar secara otodidak, memimpin perempuan dari berbagai kelas sosial-ekonomi, menyampaikan agenda reformasi di depan Majelis Nasional pada bulan Oktober 1789. Menurutnya, Deklarasi Perancis atas hak laki-laki telah mengingkari kesetaraan, karena membagi warga negara berdasarkan gender yang diskriminatif, dengan tidak memberikan posisi pada perempuan dalam Majelis Nasional. Gouges menulis Deklarasi Hak-Hak Perempuan, yang sebagian isinya adalah sebagai berikut (Saptari dan Holzner, 1997: 436).

“...“Undang-undang harus merupakan pengungkapan kehendak umum; semua warga negara, lelaki dan perempuan sama, harus berpartisipasi dalam membuatnya, baik langsung maupun melalui perwakilan. Undang-undang itu harus sama bagi semua. Semua warga negara, baik lelaki maupun perempuan, karena keduanya sama di mata undang-undang, harus sama-sama berhak untuk semua jabatan, kedudukan dan pekerjaan, menurut kemampuan dan kriteria apapun kecuali persyaratan kebaikan dan bakat mereka... Perempuan juga mempunyai hak duduk di parlemen.”

Deklarasi yang diajukan Gouges tidak mendapat sambutan dari para aktivis politik Perancis di masa itu, yang sebagian besar laki-laki. Bahkan, Gouges sendiri kemudian dihukum mati.

Contoh lain adalah kasus dari Inggris. Mary Wollstonecraft, seorang perempuan kelas menengah, pada tahun 1792 menyusun *Vindication of the Rights of Women* (Pembenaran atas Hak-Hak Perempuan). Dia mengusulkan agar perempuan dapat memiliki wakil dalam pemerintahan dan lembaga-lembaga politik kenegaraan lain. Wollstonecraft tidak sampai dihukum mati seperti Gouges, tetapi usulannya juga tidak mendapat respon (Saptari dan Holzner, 1997: 421).

Lalu terdapat pula kasus dari sejarah modern lainnya, yaitu kasus yang terjadi di Eropa. Sebagian perempuan Eropa sejak akhir abad ke 18 sudah menuntut untuk dipilih menduduki jabatan di lembaga-lembaga politik kenegaraan, tetapi sampai akhir abad ke 19 hak untuk memilih pun tidak mereka punyai. Pada masa itu di Eropa perempuan yang sudah bersuami tidak memiliki hak politik, karena hukum menganggapnya sebagai individu yang tidak bebas, ia bagian dari suaminya. Sementara itu, perempuan yang belum bersuami, walaupun sudah cukup umur, dianggap sebagai bagian dari ayahnya. Baru pada tahun 1893, New Zealand mengakomodasi tuntutan kaum perempuan untuk ikut dalam Pemilu, disusul Australia pada tahun 1902, kemudian diikuti negara-negara lain di Eropa. Namun, hak dipilih untuk menduduki jabatan-jabatan publik masih tetap belum terbuka. Di Amerika Serikat, yang telah berdiri sebagai republik sejak tanggal 4 Juli 1776—jauh sebelum Revolusi Perancis—perempuan baru memiliki hak pilih dalam Pemilu setelah konstitusi dasarnya diamandemen pada tahun 1920, walaupun hak untuk dipilih menjadi anggota legislatif tetap masih tertutup (Suyanto, 1995: 483).

Hingga akhir abad ke 20, sebagian besar negara di dunia sudah memberikan hak politik pada perempuan, khususnya untuk ikut memilih pada Pemilu dan bahkan telah diberikan pula hak dipilih untuk duduk menjadi anggota parlemen, baik untuk tingkat pusat maupun daerah. Namun, jumlah perempuan yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat tetap terbatas. Sampai awal abad ke 21, rata-rata jumlah perempuan yang duduk di parlemen di seluruh dunia berjumlah sekitar 12%. Sementara itu, untuk tingkat regionalnya, besaran perwakilan perempuan di legislatif cukup bervariasi, mulai dari 37,6% di negara-negara Skandinavia, 15,5% di Amerika Serikat (AS), 13,4% di Asia, 12,5% di Eropa (di luar negara-negara Skandinavia), 11,6% di Sub-Sahara Afrika, 8,3% di Pasifik, dan 3,3% di negara-negara Arab. Untuk parlemen lokal, perempuan yang duduk di parlemen, meskipun beragam, masih tetap di bawah jumlah persentase laki-laki, umpamanya 23% di AS, 20% di Eropa (bervariasi dari 40% di Swedia hingga 4% di Yunani), 18% di Kanada, kurang dari 5% di Afrika, dan 3,8% di Amerika Latin (Hamadeh-Benarjee dan Oquist, 2003: 7).

Dengan demikian, pada masyarakat yang sudah memasuki peradaban modern pun tingkat

perbedaan jumlah tetap menonjol. Posisi pemimpin dan anggota lembaga-lembaga kenegaraan, eksekutif, yudikatif, dan legislatif, kebanyakan dijabat oleh laki-laki. Perempuan sangat dibatasi pada pekerjaan-pekerjaan berstatus rendah dan juga dibayar lebih rendah daripada laki-laki dengan jenis pekerjaan yang sama. Perempuan masih secara luas dipandang, baik oleh laki-laki maupun perempuan itu sendiri, sebagai pemegang status sekunder (Sanderson, 1993: 397-398).

### Gerakan Feminisme

Dalam rentang waktu hampir setengah abad, saat memasuki dekade ketiga awal abad ke 20 sampai berakhirnya kekuasaan rezim Orde Lama, telah muncul gerakan perempuan modern Indonesia yang berorientasi feminisme, yang menuntut kesetaraan dan keadilan dalam berbagai sektor kehidupan sosial, ekonomi, dan lembaga politik. Gerakan perempuan Indonesia ini lebih terorganisasi dan memiliki agenda kerja yang metodis, meski latar belakang ideologi mereka berbeda—ada yang nasionalitis, Islam, dan sosialisme. Namun, ketika rezim Orde Baru berkuasa, pada akhir tahun 1960-an, orientasi feminisme dari gerakan organisasi-organisasi perempuan ini diberangus dan disubordinasikan pada ideologi tunggal yang dipersepsikan secara sepihak oleh negara di bawah kontrol Orde Baru.

Di masa kolonial Belanda, gerakan perempuan tersebut juga tidak terlepas dari gerakan politik nasional yang terkait dengan wacana dan tindakan untuk menuntut kemerdekaan. Sepanjang yang bisa diketahui, tanda-tanda pertama adanya perhatian kaum perempuan pada kalangan perempuan muncul di Sarekat Rakyat. Sarekat Rakyat merupakan pecahan dari Sarekat Islam yang dipimpin oleh kelompok komunis yang merupakan organisasi nasional pertama yang berbasis massa. Pada tahun 1930-an itu mereka mengorganisasi demonstrasi-demonstrasi politik buruh perempuan untuk menuntut peningkatan upah dan perbaikan kondisi kerja. Ketika terjadi pemberontakan kelompok komunis tahun 1926, banyak perempuan ditahan, bukan karena mereka membantu suami, tetapi juga akibat dari kegiatan mereka sendiri yang memang terlibat dalam aktivitas tersebut. Bersama dengan kaum laki-laki, perempuan-perempuan tersebut ada yang dibuang ke Boven Digul, sebuah kamp konsentrasi Belanda yang terletak di Papua sekarang (Wieringa, 1998: 10-11).

Pada bulan Desember 1928 dilaksanakan Kongres Perempuan Indonesia Pertama di Yogyakarta yang dihadiri hampir tiga puluh organisasi perempuan. Pada kongres itu, meski muncul ketegangan antara organisasi-organisasi perempuan Islam yang tidak menyetujui koedukasi (laki-laki dan perempuan bersekolah bersama-sama dalam satu kelas) dan penghapusan poligini dengan organisasi-organisasi perempuan non-agama dan Kristen yang tidak terselesaikan, membuahkan terbentuknya Persatoean Perempoean Indonesia (PPI), yang merupakan federasi organisasi-organisasi perempuan Indonesia. Tahun berikutnya nama federasi tersebut kemudian diubah menjadi Perikatan Perhimpunan Istri Indonesia (PPII), yang menerbitkan majalah sendiri, aktif di bidang pendidikan untuk perempuan, dan membentuk panitia khusus tentang penghapusan perdagangan perempuan dan anak-anak.

Tahun 1931 untuk pertama kali PPII mengirim dua orang utusan ke Konferensi Wanita Asia di Lahore, India, yakni Roekmini (adik Kartini) dan Soenarjati dari Tamansiswa Yogyakarta. Tahun 1932 PPII mengeluarkan maklumat yang isinya mengajak semua organisasi perempuan dan kaum ibu seluruh Indonesia untuk membantu tamansiswa dalam menentang *Onderwijs Ordonantie* dan *Wilde Scholen Ordonantie* yang akan diberlakukan oleh pemerintahan VOC mulai 1 Oktober 1932. Pada kongres ketiga tahun 1938 di Bandung, diputuskan adanya Hari Ibu dan yang dipilih tanggal 22 Desember, hari pertama Kongres Organisasi Perempuan Indonesia Pertama di Yogyakarta. Di samping itu, pada tahun 1938, dari anggota Kongres Perempuan Indonesia empat orang diangkat oleh pemerintah VOC untuk menjadi anggota Dewan Kota (*Gemeenteraad*). Keempat orang tersebut yakni Emma Poeradiredja di Bandung, Sri Oemarjati di Cirebon, Soenarja Mangoenpoespito di Semarang, dan Siti Soendari Soedirman di Surabaya (Soedijat, 1993: 114-115).

Di masa revolusi kemerdekaan, pada bulan Desember 1945 diselenggarakan Kongres Perempuan Nasional di Klaten dan tahun berikutnya di Solo. Kongres Wanita Indonesia (Kowani) dibentuk sebagai suatu federasi dari semua organisasi perempuan yang menyokong kemerdekaan Indonesia. Dapur umum dibentuk oleh berbagai organisasi perempuan dan mereka juga memainkan peranan penting dalam membangun jalur komunikasi di antara pelbagai

satuan gerilya. Banyak perempuan yang bahkan memanggul senjata dan aktif dalam perjuangan revolusioner. Satuan perjuangan perempuan pertama, Lasykar Wanita Indonesia (Laswi), dibentuk oleh Ny. Aruji Kartawinata di Bandung pada Oktober 1945 (Wieringa, 1999: 161-162).

Bahkan, pada tahun 1945, Sri Mangunsarkoro mendirikan partai politik perempuan Indonesia pertama, yaitu Partai Wanita Rakyat, yang cukup militan, dengan asas nasionalisme dan monogami. Salah satu program politiknya menuntut hak memilih dan dipilih secara langsung untuk perempuan agar berpengaruh dalam urusan kenegaraan. Lalu ada pula partai politik yang bernama Perkumpulan Wanita Demokrat Indonesia, yang program politiknya juga langsung memperjuangkan dan membela kepentingan perempuan serta menghimpun tenaga perempuan guna mencapai tujuan perempuan itu sendiri. Di samping itu, kaum perempuan, baik secara individu maupun organisasi, menyuarakan tuntutan mereka, antara lain upah yang sama dan hak yang sama atas pekerjaan, perbaikan hukum perkawinan, serta pendidikan untuk kaum perempuan (Karim, 1983: 16).

Setelah penyerahan kedaulatan dari pemerintah Belanda kepada pemerintah Indonesia, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) Sementara dibentuk pada 15 Februari 1950 tetapi kemudian dibubarkan 16 Agustus 1950. Pada masa itu, jumlah perempuan yang menjadi anggota legislatif ada 3 orang. Pada periode DPR Sementara kedua, terdapat 8 orang perempuan anggota legislatif dari jumlah total 236 anggota. Pemilu pertama tahun 1955 yang demokratis dan diikuti banyak partai politik menghasilkan 257 anggota parlemen terpilih dan 15 orang diangkat pemerintah. Dari jumlah itu ada 16 orang perempuan yang menjadi anggota parlemen (Asfar, 1996).

Meski jumlahnya sedikit, perempuan anggota parlemen itu membentuk fraksi perempuan dan aktif untuk mewujudkan program yang berorientasi feminisme, misalnya mengusulkan dibentuknya Komisi Perkawinan dan berhasil membuat rancangan undang-undang perkawinan umum bagi semua orang Indonesia. Pada prinsipnya perkawinan berdasarkan suka sama suka dan poligini hanya diijinkan dengan persyaratan keras serta atas persetujuan agama perempuan dan laki-laki (Wieringa, 1999: 232-236). Rancangan undang-undang perkawinan itu diajukan ke Kementerian Agama, tetapi kementerian ini tidak meneruskannya untuk dibahas di parlemen.

Pada tahun 1958, seorang anggota PNI (Partai Nasional Indonesia) dari Fraksi Wanita Perlemen, mengusulkan lagi rancangan undang-undang yang lebih radikal, yang menuntut monogami bagi seluruh bangsa Indonesia dan menjamin hak-hak yang sama dalam perceraian untuk perempuan dan laki-laki. Usulan itu ditentang banyak anggota parlemen laki-laki dari partai-partai Islam. Karena adanya oposisi yang keras, beberapa anggota parlemen perempuan berkompromi dengan mengusulkan poligini diijinkan bagi suami-istri muslim, sedangkan Undang-Undang Perkawinan Sipil tentang monogami diberlakukan bagi suami-istri dari kalangan agama lain dan suami-istri yang menganut agama Islam yang dengan kemauan sendiri memintanya. Kementerian Agama menentang keras usul itu dan wacana tentang usulan undang-undang perkawinan itu terhenti, karena pada tahun 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit dan membubarkan parlemen (Wieringa, 1999: 246). Seorang anggota parlemen fraksi perempuan, Soepeni, pada tanggal 16 Desember 1956 mengajukan resolusi tentang kenaikan harga beras dan ketidak-seragaman peraturan yang dibuat oleh daerah-daerah. Sebelumnya, pada 2 November 1956, ia mengusulkan resolusi yang mencela Israel, Inggris, dan Perancis yang melakukan agresi ke Mesir. Ia juga mengajukan resolusi untuk mencegah tiap percobaan senjata nuklir. Selain itu, Hafni Zahra Abu Hanifah dari Fraksi Masyumi membuat resolusi yang memprotes pemerintah Perancis yang menjatuhkan hukuman mati kepada 4 orang gadis Aljazair (Asfar, 1996: 9).

Sewaktu Soekarno membubarkan DPR dan kemudian membentuk DPR-GR (DPR Gotong Royong) pada tahun 1960-1966 yang anggotanya diangkat dari partai-partai politik dan golongan fungsional, jumlah perempuan yang menjadi anggota parlemen adalah 25 orang dari 281 orang anggota. Di masa itu ada seorang perempuan yang peduli atas persoalan ketidakadilan gender, yaitu Ny. Zubaidah Mochtar. Beliau adalah mantan Kapten Polisi perempuan. Beliau mengajukan usul resolusi tentang pengangkatan Hakim Agung perempuan, yaitu pengajuan Ny. Sri Widayati Wiratmo Sukito sebagai Hakim Agung Perempuan pertama. Resolusi itu kemudian dikabulkan oleh pemerintah. Lebih lanjut, meski pemerintahan Orde Lama telah jatuh, Ny. Zubaidah Mochtar masih tetap menjadi anggota DPR dan mengajukan resolusi penghapusan bentuk perjudian *hwa hwee*, yang pada tahun

1968 populer di kalangan masyarakat (Asfar, 1996: 9).

Di awal tahun 1950-an, berdiri organisasi perempuan yang militan dan berbasis massa, Gerwani (Gerakan Wanita Indonesia), yang berorientasi feminisme dan sosialisme. Misi Gerwani adalah menjamin hak-hak perempuan, kebahagiaan anak-anak, pekerja, dan warga negara, baik di dalam undang-undang maupun dalam praktik sehari-hari, serta mempertahankan kemerdekaan nasional dan perdamaian, sekaligus juga mengkritisi konspirasi imperialisme dan kapitalisme. Kampanye Gerwani tertuju pada pemberantasan buta huruf, perubahan undang-undang perkawinan agar menjadi lebih demokratis, menuntut hukuman berat untuk tindakan perkosaan, dan kegiatan sosial-ekonomi untuk kaum tani dan buruh perempuan. Organisasi ini secara langsung juga melakukan agitasi untuk memberikan dukungan pada lurah-lurah perempuan (Wieringa, 1999: 301).

Pada tahun 1961, dengan berbagai cabang di seluruh penjuru negeri, anggota Gerwani diklaim mencapai lebih dari satu juta orang. Banyak perempuan kelas menengah dan bawah yang tertarik pada Gerwani, karena kegiatannya menyangkut kebutuhan sehari-hari mereka. Warung dan koperasi simpan-pinjam kecil-kecilan didirikan, perempuan tani dan buruh tani disokong dalam sengketa mereka dengan tuan tanah atau dengan majikan pabrik tempat mereka bekerja. Organisasi ini juga membantu aksi-aksi sepihak pendudukan tanah yang dilakukan BTI (Barisan Tani Indonesia) dan menuntut hak atas tanah juga diberikan pada perempuan. Taman Kanak-Kanak diselenggarakan di pasar-pasar, perkebunan-perkebunan, dan kampung-kampung; dibuka pula badan-badan penyuluh perkawinan untuk membantu perempuan yang menghadapi masalah perkawinan. Kursus-kursus kader di tingkat kampung, desa, kota, dan provinsi, dibuka dan para perempuan anggotanya dididik soal politik yang hangat pada masanya, dan juga diedukasi tentang berbagai persoalan yang menyangkut feminisme, seperti pelacuran, perkawinan anak, poligini, dan perdagangan perempuan (Wieringa, 1999: 21-22).

Di akhir September 1965, PKI (Partai Komunis Indonesia) dituduh melakukan kudeta dan melakukan pembunuhan atas beberapa jenderal Angkatan Darat. Gerwani, sebagai *onderbouw* PKI, dianggap terlibat dengan menyertakan beberapa anggotanya yang dilatih

husus untuk berperan dalam pembunuhan itu (Wieringa, 1999: 31). Di awal tahun 1966, PKI dan seluruh Ormas di bawahnya dibubarkan dan para anggotanya ditangkap tanpa proses pengadilan, termasuk di dalamnya para anggota Gerwani (Sulistyo, 2000: 41-46).

### Politik Feminin

Ketika rezim Orde Baru memegang tampuk pemerintahan di akhir tahun 1960-an, kebijakan tentang perempuan bergerak ke bentuk korporatisme dan menekankan peran fungsional (Rahayu, 1996: 30-31). Bahkan, pemerintah Orde Baru sendiri turut membentuk organisasi-organisasi perempuan, seperti Dharma Wanita bagi istri pegawai negeri sipil (Buchori dan Sunarto, 1996), Dharma Pertiwi bagi istri yang suaminya bekerja di salah satu cabang angkatan bersenjata, dan lebih mengaktifkan posisi dan peran PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) (Wieringa, 1998: 36).

Salah satu contoh organisasi korporasi dan fungsional yang menjadi program utama rezim orde baru dalam pengendalian posisi dan peran perempuan adalah PKK. PKK sesungguhnya sudah ada sejak tahun 1950-an, dikembangkan sebagai Bagian Pendidikan Masyarakat, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. PKK memiliki agenda kerja yang terkait dengan program pendidikan untuk kesejahteraan keluarga. Di pertengahan tahun 1960-an, istri Gubernur Jawa Tengah mempelopori pelaksanaan PKK sebagai bagian dari usaha pembangunan daerah. Namun kemudian, di masa Orde Baru kegiatannya diperluas hingga mencakup semua program pemerintah yang ditetapkan untuk perempuan. Tanggung jawab programnya ada di tangan Kementerian Dalam Negeri; istri Menteri Dalam Negeri secara resmi menjadi ketua PKK, sedang suaminya, Menteri Dalam Negeri menjadi penasihatnya.

Selain Aisyah—organisasi perempuan Islam yang berafiliasi dengan Muhammadiyah—PKK adalah satu-satunya organisasi perempuan yang diperbolehkan bergerak di tingkat desa dan istri Kepala Desa secara otomatis menjadi ketua, tidak peduli apakah ia mampu dan berminat atau tidak. Di bidang ideologi, PKK menggalakkan program “Panca Dharma Wanita”, yakni sebagai istri pendamping suami, ibu pendidik anak dan pembina generasi muda, pengatur rumah tangga, sebagai pekerja penambah penghasilan keluarga, dan anggota masyarakat yang berguna (Wieringa,

1998: 37). Kegiatan PKK sampai tingkat desa ini antara lain membuat karangan bunga, jahit-menjahit, masak-memasak, Keluarga Berencana, pendidikan kesehatan untuk ibu dan anak, mengikuti penataran ideologi Pancasila, dan secara politik digunakan sebagai alat untuk mengumpulkan suara bagi kemenangan Golkar dalam Pemilu (Wieringa, 1998: 38).

PKK sama sekali tidak boleh terlibat dalam gerakan untuk mengartikulasikan kepentingan perempuan yang strategis dan mewujudkan hak-hak kesetaraan dan keadilan. Program PKK harus berorientasi dan bergerak untuk memperkuat ciri femininitas yang dianggap sebagai kodrat perempuan. Kodrat itu mengacu pada sifat-sifat perempuan yang lemah-lembut, tidak bersuara keras, tidak mementingkan kebutuhan pribadi, tidak mendahulukan urusan sendiri di atas urusan suami—kalau mencari nafkah itu hanya untuk membantu menambah pendapatan suami, dan tetap harus mendahulukan pekerjaan di ranah domestik. Pekerjaan dan aktivitas suami harus didukung sepenuh hati untuk pengembangan karirnya. Berbagai rencana program PKK harus dipertimbangkan, dinilai, dan disahkan para pejabat dari bermacam-macam departemen terkait, termasuk program di tingkat desa mesti disetujui LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) dan Kepala Desa, yang umumnya adalah laki-laki. Mewacanakan hak-hak perempuan untuk kesetaraan gender adalah tabu dan lebih jauhnya bisa dituduh bertindak subversif.

Boleh dikatakan, hampir semua program organisasi perempuan di era Orde Baru, baik yang terkait dengan struktur pemerintahan, seperti PKK, Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, atau yang tidak, seperti Kowani, dikontrol agar tidak mengembangkan wacana dan tindakan yang berorientasi feminisme. Hal itu disebabkan adanya anggapan bahwa program yang berorientasi feminisme sebagai tradisi budaya Barat, yang salah satunya akan memiliki kecenderungan berperilaku bebas dalam relasi seksual, sehingga akan merusak tatanan moral dan nilai budaya bangsa Indonesia (Wieringa, 1998: 37).

Di masa rezim Orde Baru ada perempuan-perempuan yang bisa menduduki posisi sebagai anggota parlemen. Dari hasil Pemilu 1971, perempuan yang menjadi anggota parlemen berjumlah sekitar 8,61%; Pemilu 1977 ada 8,33%, Pemilu 1982 ada 10%, Pemilu 1987 ada 16,30%, dan Pemilu 1992 ada 13,25% (Asfar,

1996: 12). Namun, keterpilihan perempuan pada lembaga legislatif itu banyak dipengaruhi pihak ketiga, yaitu laki-laki—bisa dari suami, bapak, atau kerabat dekat. Sebagian besar perempuan yang menjadi anggota dewan tersebut memiliki suami yang bekerja sebagai pegawai negeri. Persentasenya adalah 36% memiliki suami yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil dan 32,5% memiliki suami yang bekerja sebagai ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Hal ini berarti hampir dua pertiga politisi perempuan terkait dengan pekerjaan suami dan suami mereka itu juga mempunyai jabatan penting di lingkungan pekerjaan masing-masing. Lalu, kebanyakan perempuan yang menempati kedudukan sebagai anggota dewan baru terjun di dunia politik setelah berumur 35 tahun. Ini artinya, mereka tersebut bisa duduk di parlemen lewat “jalan pintas” (Asfar, 1996: 34). Bahkan, sebanyak 27% dari politisi perempuan itu memiliki profesi awal sebagai pegawai negeri, sebelum menjadi anggota parlemen (Wardana, 1999: 35).

Di samping itu, para politisi perempuan tersebut umumnya berasal dari ormas (organisasi massa) Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, Persis Kartika Chandra, dan PKK, yang merupakan bentukan dan sebagai organisasi korporasi pemerintah Orde Baru. Kalau pun ada yang berasal dari organisasi perempuan yang independen, organisasi perempuan itu tidak bersebarangan dengan pemerintah (Wardana, 1999: 19-20). Kemudian, penempatan perempuan pada komisi-komisi di parlemen juga terkait dengan pembagian peran gender yang dianggap alamiah. Para perempuan anggota parlemen itu biasanya ditempatkan pada komisi yang membidangi tugas-tugas kesehatan, sosial, kependudukan dan KB, kepemudaan, dan kebudayaan dan pendidikan, sementara komisi-komisi yang jarang diduduki di antaranya pertanahan, pemerintahan, hankam (pertahanan dan keamanan), hubungan luar negeri, dan ekonomi-industri-perdagangan (Wardana, 1999: 21).

Dengan demikian, di masa Orde Baru kebijakan dan perlakuan negara atas perempuan bersifat *charity*, bukan program yang emansipatif (Wardana: 1999: 39). Oleh karena itu, menurut Djajadiningrat–Nieuwenhuis, agenda pemerintah Orde Baru adalah proses pengiburumahtangaan (*housewifization*), mendorong kembali peran perempuan sebagai ibu rumah tangga (*housewife*) yang tergantung pada suami untuk penghidupan dan posisinya. Agenda lain adalah dipriyayakan (*priyayization*), yaitu para perempuan digiring



agar berperilaku berdasarkan nilai-nilai tradisional priyayi Jawa dengan karakter femininnya yang lemah-lembut, setia, dan terutama mendukung suami (Djajadiningrat-Nieuwenhuis, 1978: 45-49). Pendapat tersebut juga didukung oleh Suryakusumah. Menurutnya ideologi Orde Baru tentang perempuan bercorak *state ibuisism*, ketika perempuan harus melayani keinginan dan kebutuhan suami, anak-anak, keluarga, masyarakat, dan negara serta mesti memberikan tenaga tanpa pamrih, tanpa mengharapkan prestise atau ganjaran (Suryakusumah, 1999).

### Perlakuan Khusus di Bidang Lembaga Politik

Tahun 1979, PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) mengeluarkan konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW), yang salah satu klausulnya berisi tentang perlakuan khusus bagi perempuan, yang tercantum dalam Pasal 4: “*Penggunaan langkah sementara yang dilakukan pemerintah untuk memacu kesetaraan laki-laki dan perempuan secara de facto tidak dapat dianggap sebagai diskriminasi, tetapi hal itu tidak boleh dilanggengkan karena sama dengan memelihara ketidaksetaraan dan standar yang berbeda; langkah itu harus segera diakhiri ketika tujuan dari kesetaraan kesempatan dan tindakan telah tercapai*” (Hamadeh-Benarjee: 2003: 11-12). Pemerintah Indonesia ikut meratifikasi konvensi tersebut, bahkan kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita untuk menjamin partisipasi politik perempuan. Pada Bagian II pasal 7 dari UU No. 7 1984 itu disebutkan bahwa

“Negara-negara peserta peserta wajib membuat peraturan-eraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan negaranya, khususnya menjamin bagi wanita, atas dasar persamaan dengan pria, hak: (a) Untuk memilih dan dipilih, (b) Untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat dan (c) Untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.”

Pada kenyataannya, lebih dari dua puluh tahun setelah konvensi itu diratifikasi, upaya

konkret pemerintah untuk memformulasikannya ke dalam aturan-aturan formal yang mengikat untuk meningkatkan posisi perempuan khususnya dalam institusi-institusi politik formal, masih minimal. Malah di awal masa pemerintahan Orde Reformasi pun perlakuan khusus bagi perempuan untuk terlibat dalam lembaga politik tidak diupayakan untuk diwujudkan. Hal itu terlihat dari hasil pemilu tahun 1999 setelah tumbang rezim Orde Baru. Jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR tidak lebih dari 9%. Pada waktu itu ada sekitar 13% perempuan dari seluruh calon anggota legislatif dan hanya sekitar 4,3% dari perempuan-perempuan yang dicalonkan itu ditempatkan di urutan atas, sisanya di urutan bawah yang kemungkinan untuk terpilih kecil sekali (Shanti, 2001: 21). Di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, contohnya di Kalimantan Barat, hanya ada 2 orang perempuan anggota DPRD untuk tingkat provinsi dari 55 orang anggota, sedangkan di enam DPRD kabupaten dan kota yang ada di Kalimantan Barat, hanya ada seorang anggota perempuan. Di Aceh hanya ada 4 orang perempuan anggota DPRD tingkat provinsi, sementara tidak seorang pun perempuan anggota DPRD kabupaten dan kota. Dari 16 anggota DPRD Kabupaten Kebumen tidak seorang pun perempuan yang terpilih. Begitu juga yang terjadi di Provinsi Bali. Dari 55 anggota DPRD tingkat provinsi, tidak seorang pun perempuan yang duduk menjadi anggota. Di Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon Provinsi Jawa Barat, dari 30 orang anggota DPRD Kota Cirebon tidak seorang pun anggota perempuan, sedangkan di Kabupaten Cirebon, dari 45 anggota DPRD perempuannya ada 4 orang (Kompas: 2000).<sup>1</sup>

Dengan demikian, sepertinya tidak ada hubungan antara peralihan bentuk rezim, dari rezim otoritarianisme Orde Baru ke rezim reformasi yang lebih demokratis, dengan peningkatan posisi perempuan dalam lembaga politik. Dalam konteks persoalan itulah, berkembang desakan-desakan dan advokasi yang diarahkan supaya DPR dan pemerintah menetapkan program *affirmative action* dalam undang-undang politik dengan merujuk pada konvensi PBB dan Undang-Undang No 7 Tahun 1984 yang meratifikasinya. Akhirnya, tahun 2003 program *affirmative action* itu—dengan berbagai kontroversinya—diakomodasi ke dalam Undang-Undang Pemilu 2004 yang tertera pada Pasal 65 ayat 1, yang menyatakan

---

<sup>1</sup>Kompas, 3 April 2000.

bahwa “Setiap partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.”

Namun demikian, harapan akan bertambahnya jumlah perempuan yang duduk di legislatif pusat dan daerah, yang bisa ikut serta dalam pengambilan keputusan penting, secara signifikan ternyata sulit dipenuhi. Pada pelaksanaannya, banyak partai politik yang mengabaikan ketentuan undang-undang mengenai kuota 30 persen bagi perempuan tersebut. Jumlah perempuan yang dicalonkan partai-partai politik peserta Pemilu 2004 untuk menduduki kursi di legislatif pusat dan daerah memang relatif lebih banyak daripada Pemilu sebelumnya. Namun, sebagian besar nomor urut calon legislatif perempuan yang diajukan tersebut berada pada urutan bawah, sehingga kemungkinan untuk terpilih kecil sekali. Sebagian besar partai politik peserta Pemilu dapat memenuhi kuota, bahkan ada partai politik yang mencalonkan perempuan hampir di atas 50%. Namun, bila dilihat dari daftar urut calon, penempatan calon legislatif perempuan tersebut tampak hanya menjadi “mesin pencetak suara” dan memenuhi ketentuan undang-undang Pemilu (Subyantoro, 2001: 74).

Undang-Undang Pemilu itu memang tidak memiliki sanksi hukum yang tegas. Oleh karena itu, partai-partai politik dengan mudah mengabaikan ketetapan tersebut. Partai-partai politik tetap menerapkan politik patriarki, dan walaupun lebih banyak perempuan yang dicalonkan untuk duduk di legislatif ketimbang Pemilu-Pemilu sebelumnya, mereka hanya ditempatkan untuk memenuhi “himbauan” undang-undang. Tampaknya, partai-partai politik secara khusus, dan lembaga-lembaga politik kenegaraan secara umum, belum mau memberikan kesempatan pada perempuan untuk duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi dengan laki-laki.

Pemilu 2014 boleh dikatakan masih tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Saat ini, di tingkat DPR, jumlah anggota perempuannya tidak lebih dari 20%. Bahkan, di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, masih banyak yang jumlah anggota parlemen perempuannya yang berada di bawah 10%. Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa memang terjadi penambahan jumlah anggota parlemen perempuan, tetapi jumlahnya tidak besar dan masih jauh di bawah kuota yang

tertera dalam undang-undang. Di zaman reformasi ini, para anggota DPR dan DPRD perempuan berasal dari berbagai kalangan, tidak lagi terkait dengan pegawai pemerintahan seperti di era Orde Baru. Anggota parlemen perempuan tersebut ada yang berasal dari pengusaha, organisasi swadaya masyarakat, dan organisasi keagamaan.

## Refleksi

Secara historis, perempuan memang jarang berperan sebagai aktor politik. Politik sebagai relasi kekuasaan dan pengambilan keputusan untuk kepentingan publik banyak direpresentasikan oleh laki-laki (Collier, 1998: 89-92). Hal itu sebenarnya terjadi bukan karena kendala-kendala yang ada pada perempuan itu sendiri, seperti tingkat pendidikan yang rendah, pendapatan yang tidak memadai, dan persepsi perempuan sendiri yang inferior, tetapi lembaga politik dan proses yang berlangsung di dalamnya yang menjadi pokok masalah. *Pertama*, lembaga politik sudah sejak lama menghendaki sifat-sifat kemaskulinan yang mobil, aktif, rasional, dan konfrontatif. *Kedua*, lembaga politik kerap memberlakukan standar ganda bagi perempuan, di samping mesti menyesuaikan diri agar memiliki karakter maskulin, juga ditambah dengan syarat tertentu, misalnya penampilan fisik dari perempuan yang harus menarik. *Ketiga*, ritme kerja lembaga politik sering tidak bisa diikuti perempuan, karena perempuan mesti pula mencurahkan tenaganya di ranah domestik (Shvedova, 1999: 20-22).

Oleh karena itu, meskipun penyelenggaraan negara diklaim demokratis, tetapi pada kenyataannya masih jauh dari prinsip-prinsip representatif. Hal itu terlihat dari masih adanya golongan masyarakat yang kurang terwakili, seperti anak-anak, warga miskin, dan golongan minoritas, termasuk perempuan. Carole Pateman melihat, walaupun mekanisme pembentukan serta pengelolaan lembaga politik tampak ada keterbukaan, akuntabilitas, dan pelibatan semua anggota dalam pengambilan keputusan, tetapi itu semua menunjuk pada perwujudan kepentingan laki-laki. Di atas kertas, perempuan mempunyai hak yang sama sebagai warga negara, tetapi tidak dapat penerapannya. Perempuan memiliki pengaruh yang lebih sedikit dibanding laki-laki atas pembuatan keputusan. Oleh karena itu, Pateman menyatakan lebih lanjut bahwa “... *women have never been and still are not admitted as full and*

*equal members and citizens in any country known as 'democracy'* (Pateman, 1995: 210).

Untuk sementara ini, dan juga di masa mendatang, partai politik dan legislatif merupakan lembaga politik strategis bagi pengeliminasian ketimpangan gender. Hal itu disebabkan partai politik dan legislatif merupakan asosiasi yang mengaktifkan, memobilisasi, mewakili kepentingan warga negara, memberikan jalan kompromi bagi pendapat-pendapat yang bersaing, dan memunculkan pemimpin serta juga menjadi wahana artikulasi, formulasi, mediasi kepentingan publik, dan untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan publik (Macridis, 1992: 17), Namun, perlu diakui bahwa demokratisasi lewat partai politik dan parlemen belum menjamin keterwakilan perempuan yang memadai. Bahkan, meskipun telah diberlakukan *affirmative action*, jumlah perempuan yang duduk di parlemen tetap tidak mencapai kuota yang seharusnya.

Tampaknya, hambatan dari penerapan perlakuan khusus itu terkait juga dengan undang-undangnya yang tidak tegas. Tidak tegas di sini dalam arti tidak ada sanksi yang konkrit bagi partai-partai politik yang tidak menerapkannya. Klausul dalam undang-undang Pemilu itu sekedar "himbauan". Oleh karena itu, bila sistem kuota tetap akan diberlakukan – dan memang mestinya tetap diterapkan untuk Pemilu mendatang – klausul tentang perlakuan khusus bagi perempuan itu harus diamandemen, dan di dalam hasil amandemen itu harus menyebutkan pasal tentang sanksi hukum yang konkrit bagi partai politik yang tidak menerapkannya.

Meskipun demikian, perempuan-perempuan yang terpilih dalam Pemilu 2009, baik yang menjadi anggota parlemen pusat maupun daerah, walaupun jumlahnya sedikit jika dibandingkan dengan anggota parlemen laki-laki, harus bekerja sama dengan sungguh-sungguh untuk menghasilkan kebijaksanaan yang pro-perempuan dan pro-rakyat kebanyakan. Hal yang harus diperhatikan di antaranya peningkatan kesejahteraan, pendidikan menengah dan tinggi yang dapat diakses oleh semua masyarakat, pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau, serta penghilangan perdagangan perempuan dan anak. Dengan menghasilkan kebijaksanaan seperti itu, para politisi perempuan akan memperoleh penghargaan yang tinggi, mendapatkan dukungan masyarakat yang semakin luas, serta menyadarkan masyarakat akan penting dan strategisnya posisi perempuan di parlemen.

## Daftar Pustaka

- Asfar, Muhammad. (1996). "Wanita dan Politik; Antara Karir Pribadi dan Jabatan Suami," dalam *Prisma*, No. 5, Tahun XXV.
- Buchori, Binny dan Ifa. Sunarto. (1996). "Mengenal Dharma Wanita," dalam Mayling Oey-Gardiner, Mildred Wagemann, Evelyn Suleeman, dan Sulastri (Penyunting), *Perempuan Indonesia: Dulu dan Kini* (Jakarta: Gramedia).
- Collier, Jane Fishburne. (1983). "Women in Politics", dalam Michelle Zimbalist Rosaldo and Louise Lamphere (ed.), *Women, Culture, and Society* (California: Stanford University Press).
- Djajadiningrat-Nieuwenhuis, Madelon. (1978). "Ibuisism and Priyayization: Path to Power?," dalam Elsbeth Locher-Scholten and Anke Niehof (ed.). *Indonesian Women in Fokus* (Dordrecht-Holland: Foris Publications).
- Eviota, Elizabeth Uy. (1992). *The Political Economy of Gender; Women and the Sexual Division of Labour in the Philippines* (London: Zed Books Ltd.).
- Hamadeh-Banerjee, Lina dan Paul Oquist. (2003). "Gambaran Umum: Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21," dalam UNDP Indonesia, *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata yang Baik: Tantangan Abad 21* (Jakarta: UNDP Indonesia).
- Hamadeh-Banerjee, Lina. (2003). "Berpikir Global, Memilih Lokal", dalam UNDP Indonesia, *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata yang Baik: Tantangan Abad 21* (Jakarta: UNDP Indonesia).
- Karim, Rusli M. (1983). *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; sebuah Potret Pasang-Surut* (Jakarta: Rajawali Pers).
- Karni, Asrori S. "Si Jelita Bukan Putri Kisra; Tribuana Tungga Dewi," dalam *Gatra*, Edisi Khusus, April 2004.
- Kato, Tsuyoshi. (1982). *Matriliny and Migration, Evolving Minangkabau Traditions in Indonesia* (Cornell: Cornell University Press).

- Koentjaraningrat. (1974). *Beberapa Pokok Antropologi Sosial* (Jakarta: Dian Rakyat).
- Macridis, Roy. C. (1992). "Kelompok dan Teori Kelompok," dalam Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown (Editor). *Perbandingan Politik* (Jakarta: Penerbit Erlangga).
- Naim, Mochtar. (1979). *Pola Migrasi Suku Minangkabau* (Jakarta: LP3ES).
- Pateman, Carole. (1995). *The Sexual Contract* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Postel-Coster, Els. (1987). "The Image of Women in Minangkabau Fiction," dalam Elsbeth Locher-Scholten and Anke Niehof (Editors), *Indonesian Women in Focus* (Dordrecht-Holland: Foris Publications).
- Rahayu, Ruth Indah. (1996). "Politik Gender Orde Baru; Tinjauan Organisasi Perempuan Sejak 1980-an," dalam *Prisma*, No. 5, Tahun XXV.
- Sacks, Karen. (1983). "Engels Revisited: Women, the Organizations of Production, and Private Property", dalam Michelle Zimbalist Rosaldo and Loise Lamphere, *Women, Culture, and Society* (Stanford: Standfor University Press).
- Sanderson, *Sosiologi Makro. Sebuah Pendekatan terhadap Realitas Sosial* (Jakarta: Rajawali Pers, 1993), halaman 397-398.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner. (1997), *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial; Sebuah Pengantar Studi Perempuan*, (Jakarta: Grafiti Pers).
- Soedijat, S. Iman. (1993), "Relevansi Semangat Hari Ibu dengan Gerakan Perempuan di Indonesia," dalam Fauzie Ridjal, Lusi Margiyani, dan Agus Fahri Husein (ed.), *Dinamika Gerakan Perempuan di Indonesia* (Yogyakarta: Tiara Wacana).
- Shanti, Budi. (2001), "Kuota Perempuan Parlemen: Jalan Menuju Kesetaraan Politik", dalam *Jurnal Perempuan*, Nomor 19.
- Shvedova, Nadezdha. (1999), "Kendala-kendala terhadap Perempuan dalam Parlemen," dalam Azza Karam (Penyunting), *Perempuan di Parlemen; Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan* (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan).
- Suarjana, "Meniti Kemala Cahaya," dalam *Gatra*, Edisi Khusus, April 2004.
- Subyantoro, Eko Bambang. (2001). "Keterwakilan Perempuan dalam Politik: Masih Menjadi Kabar Burung," dalam *Jurnal Perempuan*, Nomor 34.
- Suryakusumah, "The State and Sexuality in New Order Indonesia," dalam Laurie J. Sears (editor), *Fantasizing the Feminine in Indonesia* (Durham & London: Duke University Press, 1999).
- Suyanto, Isbodroini. (1995). "Peranan Sosialisasi Politik terhadap Partisipasi Politik Perempuan," dalam Ihromi (Penyunting), *Kajian Wanita dalam Pembangunan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).
- Sulistyo, Hermawan. (2000). *Palu Arit di Ladang Tebu; Sejarah Pembantaian Massal yang Terlupakan (1965-1966)*. (Jakarta: KPG, Kepustakaan Populer Gramedia).
- Von Benda-Beckmann, Franz. (2000). *Properti dan Kesenambungan Sosial; Kesenambungan dan Perubahan dalam Pemeliharaan Hubungan-Hubungan Properti Sepanjang Masa di Minangkabau* (Jakarta: Grasindo).
- Wardana, Sri Budi Eko. (1999). *Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan* (Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan).
- Wieringa, Saskia Eleonora. (1998). *Kultilanak Wangi; Organisasi-organisasi Perempuan Indonesia Sesudah 1950* (Jakarta: Kalyanamitra).
- Wieringa, Saskia Eleonora. (1999). *Penghancuran Gerakan Perempuan di Indonesia* (Jakarta: Garba Budaya).