

BAB I

PENDAHULUAN

I. Pendahuluan

Memasuki kegiatan Pemilihan Umum di Indonesia tahun 2004 ada beberapa hal yang berbeda dari kegiatan yang sama dimasa yang lalu, antara lain Pemilu sekarang dilakukan tiga kali yaitu; *pertama* untuk memilih wakil rakyat, kedua untuk memilih presiden secara langsung dan ketiga apabila dalam pemilihan kedua tidak terdapat calon yang signifikan maka dilakukan pemilihan umum ketiga. Sementara pada pemilihan umum sebelumnya hanya dilakukan satu kali saja, yaitu untuk memilih wakil rakyat sementara presiden dipilih oleh wakil rakyat yang terpilih melalui pemilu.

Disamping perbedaan jumlah secara substantif ada juga perbedaan yang dianggap baru yaitu; adanya persyaratan bagi peserta pemilu untuk menetapkan calon legislatifnya minimal 30% dari jumlah calon yang diajukan. Hal ini diatur secara tegas dalam pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dikatakan; "*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 %*".

Penetapan kuota perempuan di parlemen seperti tersebut diatas juga diterapkan oleh berbagai negara, seperti 12 negara Amerika Latin antara tahun 1991-2000 menetapkan undang-undang tentang perlunya kuota bagi perempuan dalam daftar

calon legislatif partai politik peserta pemilu jumlah kuotanya antara 20-40%, Belgia 33,3% dalam undang-undang tahun 1999, negara-negara di Eropa Timur 7,3 – 13,9%, Eropa Barat berkisar antara 10,9% (Mulyana W.Kusumah, 2003).

Perkembangan jumlah perempuan yang menduduki parlemen di Indonesia sebenarnya telah ada semenjak pasca kemerdekaan, seperti pada era demokrasi terpimpin tercatat nama Hj. Ratu Aminah Hidayat sebagai pimpinan partai politik Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) sebagai ketua umum. Namun setelah itu selama 30 tahun Orde Baru tidak seorangpun yang tampil sebagai ketua partai politik. Barulah pada tahun 1999 terdapat enam parpol yang dipimpin oleh perempuan seperti; PDI Perjuangan, Partai Kristen Nasional, Partai Nasional Indonesia, Partai MKGR, Partai Perempuan Indonesia dan Partai Putra bangsa. Sementara lima partai lain menempatkan perempuan dalam posisi Sekretaris Jenderal yaitu; Partai Aliansi Kebangkitan Muslim Sunni Indonesia, Partai Kedaulatan Warga Negara Indonesia, Partai Nasional Bangsa Indonesia, Partai Kongres nasional, dan Partai Orde Asli Indonesia (data kepengurusan 141 parpol 1999).

Dengan ketentuan 30% kuota perempuan dalam undang-undang pemilu ini sebagai persyaratan peserta pemilu, belum dapat menjamin terlaksananya ketentuan tersebut dilapangan. Bahkan beberapa partai yang tidak memasukkan kalangan perempuan sama sekali, sementara pihak yang berwenang yaitu Komisi Pemilihan Umum tidak mempunyai kekuatan untuk menentukan apakah partai Politik tersebut dilarang ikut serta pemilu atau tidak, sehingga partai-partai yang tidak memenuhi ketentuan pasal 65 tersebut tetap saja jalan memproklamkan diri sebagai peserta pemilu 2004.

Kondisi yang demikian jelas-jelas telah bertentangan dengan undang-undang, namun kalau kita lihat undang-undang itu sendiri juga tidak menegaskan bahwa setiap partai politik yang tidak memenuhi ketentuan undang-undang pemilu tersebut dilarang ikut serta sebagai peserta pemilu, sehingga KPU sendiri tidak dapat berbuat apa-apa hanya dapat memberikan sanksi moral, yaitu hanya menggertak akan mengumumkan melalui media massa bahwa partai yang bersangkutan tidak memenuhi kuota perempuan dalam penyusunan daftar calegnya pada pemilu 2004. Sanksi seperti ini hanya bersifat sosial, agar masyarakat mengetahui dan memberikan penilaian apakah akan memilihnya nanti atau tidak.

Namun kalau mau diterapkan sanksi yang lebih tegas lagi, yaitu bahwa partai yang tidak memenuhi kuota 30% dilarang mengikuti proses Pemilu, juga menimbulkan masalah baru karena bagaimana kalau alasan partai tersebut tidak terpenuhinya ketentuan itu karena memang jumlah perempuan yang mencalonkan diri juga tidak banyak apakah partai itu juga dilarang ikut Pemilu tentu akan menjadi ketidakadilan baru. Oleh karena itu perlu ada pengaturan yang menjunjung nilai-nilai kebebasan bersaing dan prinsip keadilan.

Khusus di daerah Propinsi Riau sebagai objek kajian ini partai politik peserta Pemilu, tidak semuanya dapat memenuhi ketentuan 30% dari jumlah calon yang diusulkan partai politik, bahkan dari 24 partai peserta pemilu hanya 5 parpol yang dapat memenuhinya jadi hanya sekitar 20% dari jumlah partai yang memenuhi ketentuan undang-undang tersebut, untuk melihat partai mana saja yang memenuhi dan tidak memenuhi ketentuan 30% tersebut dapat dilihat pada uraian pada daftar tabel di bawah ini;

Tabel 1

Hasil Verifikasi Caleg Prov. Riau
 Kamis, 29 Januari 2004, Pukul 20.30. Wib

No	Parpol	Propinsi Riau			
		Jumlah Caleg	Lolos	Gugur	Kuota 30 % Wanita (DP)
1	PNI Marheanisme	22	19	3	4
2	PBSD	23	22	1	3
3	Partai Bulan Bintang	42	40	2	6
4	Partai Merdeka	26	24	2	6
5	PPP	63	43	20	3
6	PDK	29	23	6	2
7	PPIB	14	13	1	-
8	PNBK	19	18	1	2
9	Partai Demokrat	22	20	2	7 (100%)
10	PKPI	25	23	2	3
11	PPDI	17	17	0	6
12	PPNUI	22	19	3	4
13	PAN	43	41	2	4
14	PKPB	35	29	6	6
15	PKB	62	51	11	4
16	PK Sejahtera	41	39	2	7 (100%)
17	PBR	46	44	2	7 (100%)
18	PDI Perjuangan	67	45	2	-
19	PDS	20	18	2	4
20	Partai Golkar	66	57	9	6
21	Partai Patriot	36	35	1	7 (100%)
22	PSI	37	33	4	5
23	PPD	37	33	4	7 (100%)
24	Partai Pelopor	27	24	3	3
	Total	841	730	111	

Keterangan:

- DP (Daerah Pemilihan)
- Sumber KPU Riau (Riau Mandiri, 30 Januari 2004)

Dari data tersebut diatas menunjukkan bahwa sangat rendah tingkat pemenuhan kewajiban parpaol peserta pemilu untuk memenuhinya, hanya 5 Parpol, yaitu; PPD, Partai Patriot, PBR, PK Sejahtera dan Partai Demokrat. Kondisi seperti ini banyak faktor yang dikemukakan pengurus parpol yang ditanyai KPU Daerah, tentang mengapa hal ini tidak dapat dipenuhi pada umumnya menjawab adalah *minimnya jumlah kader perempuan yang siap dan memenuhi syarat untuk diajukan sebagai calon legislatif, singkatnya waktu yang diberikan untuk memenuhi persyaratan dan faktor lainnya.*

Hal inilah yang menarik bagi peneliti, untuk mengetahui lebih jauh fenomena apa saja yang menjadi faktor penghalang bagi perempuan di Propinsi Riau untuk meraih kursi legislatif pada Pemilihan Umum 2004 yang lalu. Dengan demikian untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dilaksanakan sebuah kajian dalam bentuk penelitian dengan judul; *Fenomena Perempuan Riau dalam Menduduki Kursi legislatif pada Pemilihan Umum 2004*.

II. Permasalahan.

Secara yuridis formil ketentuan yang mengharuskan pihak perempuan untuk menduduki kursi legislatif sebenarnya telah diatur sedemikian rupa, seperti dalam Undang-undang Nomor: 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, telah diatur pasal-pasal yang menjamin kesetaraan dan keadilan gender dengan merumuskan; "rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender". Rumusan pasal lain menyatakan; kepengurusan partai politik disetiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender, ditegaskan keadilan gender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepengurusan partai politik.

Kemudian dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Propinsi, DPD dan DPRD Kabupaten/ Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Dengan jaminan hukum dalam bentuk undang-undang diatas

sebenarnya telah cukup kuat untuk mendorong kaum hawa ini untuk mengisi formulasi tersebut, namun nampaknya jaminan hukum tersebut belum dapat menjadikan ketentuan itu dapat dicapai. Oleh karena itu akan timbul permasalahan dan sekaligus ruang lingkup permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu;

1. Bagaimana pandangan perempuan terhadap peluang untuk kursi legislatif tersebut dengan adanya ketentuan hukum untuk itu?
2. Apa saja faktor yang menjadi penghalang perempuan di Propinsi Riau untuk menduduki kursi legislatif tersebut.
3. Rekomendasi apasaja yang dapat diberikan agar ketentuan hukum pengaturan kuota perempuan di legislatif dapat dipenuhi sesuai dengan kuota yang ada.

III. Landasan Teori dan Kerangka Konseptual

3.1 Landasan Teori

Hak untuk menduduki kursi legislatif sesungguhnya adalah bersifat terbuka, artinya setiap warga negara yang dibenarkan oleh undang-undang mempunyai hak yang sama untuk itu tidak terbatas hanya bagi warga negara kaum laki-laki saja. Karena perbedaan kaum lelaki dan perempuan hanyalah dari segi fisiknya saja yang secara kodrati datangnya dari yang menciptakannya bukan kehendak manusia itu dia dilahirkan laki-laki atau perempuan sehingga tidak pantas untuk dibedakan hak-haknya dan perbedaan itu hanyalah berupa konsep saja (gender) yaitu suatu konsep yang digunakan untuk mengidentifikasikan perbedaan perempuan dan laki-laki dilihat dari segi pengaruh sosial budaya. Gender adalah suatu bentuk rekayasa

masyarakat (sosial constructions), bukannya suatu hal yang bersifat kodrati (Nasaruddin Umar; 2004).

Oleh karena kebersamaan hak tersebut maka seyogyanya jumlah perempuan dan laki-laki yang mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki kursi legislatif tersebut adalah sama banyak (minimal mendekati), akan tetapi dilihat dari perjalanan sejarah perebutan kursi legislatif tersebut ditanah air selama ini jumlah perempuan sangat sedikit dibandingkan oleh kaum laki-laki. Sampai akhirnya untuk mendorong peningkatan jumlah perempuan dikeluarkan dalam bentuk undang-undang yang mengharuskan setiap peserta pemilu mencantumkan jumlah calonnya yang perempuan minimal 30%, hal itupun tidak juga dapat dipenuhi.

Kondisi yang minim tersebut sebenarnya banyak asumsi yang dilontarkan oleh kalangan perempuan seperti faktor sejarah, yaitu kondisi sejarah penjajahan selama ini yang telah menerapkan ketentuan secara kebiasaan dalam pemikirangan masyarakat bahwa perempuan itu tempatnya adalah di dapur mengurus rumah tangga dan tidak pantas terjun ke dunia politik untuk merubah pemikiran tersebut perlu masa 30 tahu lagi (Husnul Mariah: 2004). Ada lagi pendapat lain yang mengatakan bahwa faktor tersebut karena pihak pengurus partai yang didominasi laki-laki tidak memberikan kesempatan secara sungguh-sungguh kepada pihak perempuan untuk maju menduduki kursi tersebut (Prof.Hj. Asawri Adam: 2004).

Kemudian adalagi pendapat Perempuan hanya dijadikan pemanis; demikian judul harian Riau Mandiri 8 Februari 2004 melihat fenomena posisi perempuan pada pencalonan anggota legislatif untuk pemilu 2004. Berbagai komentar sehingga kesimpulannya seperti topik diatas dapat dilihat dari pendapat beberapa tokoh perempuan yang diwawancarai wartawan seperti;

1. Lena Farida (Ketua Pusat Penelitian Peranan Wanita/P3W Universitas Riau “komitmen keseluruhan partai tidak serius dalam pencalonan perempuan sebagai anggota legislatif, terbukti minimnya partai yang memenuhi kuota 30 persen perempuan, walaupun dicalonkan diletakkan pada Daftar Calon Tetap (DCT) pada urutan pada bagian bawah. Kondisi ini disebabkan oleh internal partai yang memperkirakan perempuan masih baru dalam dunia perpolitikan sehingga belum pantas diletakkan pada nomor urut jadi, padahal pendapat tersebut salah karena ada banyak perempuan yang mempunyai track recordnya bagus dan siap menunjukkan kemampuannya di dunia politik ini.
2. Ida Bagiawaty (anggota DPRD Riau dan Ketua kaukus Perempuan Politik Indonesia). Memandang yang salah sehingga tidak terpenuhinya kuota 30 persen tersebut adalah berawal dari Undang-undang Pemilu sendiri, karena pasal 65 sebagai dasar pemenuhan kuota 30 persen ini tidak tegas hanya mencantumkan bagi peserta pemilu: “dapat mengajukan diri dengan pemenuhan kuota perempuan sebanyak 30 persen. Jadi dengan kata dapat ditambah lagi tidak ada ketegasan sanksi bagi yang tidak mengajukan sebanyak 30 persen. Sehingga perempuan hanya dijadikan pemanis saja.

Dari segi teori keterwakilan sesungguhnya kalangan perempuan untuk menduduki kursi legislatif tersebut sangat penting, karena konsep keterwakilan ini muncul ketika demokrasi langsung yang dijalankan pada zaman Yunani Kuno sudah tidak efektif lagi akibat semakin kompleksnya masalah, baik jumlah penduduk maupun luas wilayah, maka sistem perwakilan (demokrasi tidak langsung) mulai digunakan. Implikasi munculnya konsep perwakilan, maka dibutuhkan lembaga-lembaga sebagai tempat para wakil tersebut untuk berinteraksi. Lembaga itu

biasanya dinamakan *parlemen* atau Dewan Perwakilan Rakyat (Bintan Saragih: 1987: 79).

Menurut Bintan Saragih (1987: 82-86) ada beberapa teori yang dapat menjelaskan hubungan si wakil dengan yang diwakili, yaitu;

1. Teori Mandat, yaitu seorang wakil dianggap dapat duduk di parlemen karena mendapat mandat dari rakyat, sehingga ia disebut *mandataris*.
2. Teori Organ, menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain.
3. Teori Sosilogi Rieker, dalam hal ini Rieker menganggap lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli di bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih.
4. Teori Hukum Obyektif Duquit, menurut teori ini dasar hubungan antara wakil rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugasnya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.
5. Teori Gilbert Abcarian, menurut teori ini ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan si wakil dengan wakilnya, yaitu;
 - a. si wakil sebagai wali (*trustee*)
 - b. si wakil sebagai utusan (*delegate*)
 - c. si wakil sebagai *politico* dan

d. si wakil sebagai partisan.

6. Teori Prof. A. Hoogerwerf, menurut teori ini ada 5 (lima) model hubungan antara si wakil dengan yang mewakilinya, yaitu;

- a. model delegate (utusan)
- b. model trustee (wali)
- c. model *politicos*
- d. model kesatuan dan
- e. model diversifikasi (penggolongan).

Dari berbagai teori keterwakilan tersebut diatas pada umumnya mendukung adanya hubungan emosional antara si wakil dengan yang diwakilinya, antara wakil rakyat yang duduk di kursi legislatif dengan rakyat yang diwakilinya. Hal ini nampak dari ketentuan bahwa seorang wakil harus benar-benar dapat mewujudkan kehendak yang diwakilinya. Oleh karena itu kehendak yang sesungguhnya dari pihak perempuan yang lebih tahu adalah perempuan itu sendiri, mengingat jumlah perempuan yang lebih banyak dari laki-laki dewasa ini maka keterwakilan mereka harus signifikan di lembaga legislatif.

Dengan kondisi sejarah yang menggambarkan minimnya jumlah perempuan di lembaga legislatif dan kesempatan yang terbuka saat ini akan tetapi tidak dimanfaatkan secara optimal, maka perlu kiranya dilakukan pengkajian lebih mendalam lagi untuk mengetahui apa saja faktor yang menyebabkan kaum perempuan jumlahnya tidak memenuhi kuota yang telah ditetapkan undang-undang. Mengingat luasnya penjabaran perempuan di negara ini kajian ini dibatasi pada sektor fenomena perempuan Riau menduduki kursi legislatif 2004.

3.2 Kerangka Konseptual

Beberapa konsep dalam penelitian ini yang perlu diberikan batasan/ penjelasan sehingga dapat dipahami maksudnya adalah;

1. Fenomena: hal ini menunjukkan bagaimana permasalahan yang dihadapi perempuan objek penelitian ini untuk meraih kursi legislatif.
2. Perempuan Riau; adalah para wanita yang telah diajukan parpol peserta pemilu menjadi caleg dan perempuan yang dianggap mempunyai keahlian di bidang objek penelitian ini yang berdomisili di Propinsi Riau.
3. Kursi Legislatif; adalah kursi keanggotaan DPRD Propinsi Riau dan DPRD Kota Pekanbaru hasil pemilu 2004,

Dengan beberapa kerangka konsepsi diatas akan dioperasionalkan terhadap tujuan penelitian ini seperti yang diuraikan pada kerangka teoritis diatas. sehingga tergambar bahwa secara teori perempuan untuk menduduki kursi legislative sebenarnya sama peluangnya dengan laki-laki. namun setelah diteliti tentu akan disesuaikan apakah peluang yang sama itu dapat diraih oleh kalangan perempuan itu sendiri atau ada factor yang menghambat sehingga, ketentuan undang-undang yang telah mendukung pencapaian peluang itu belum juga tercapai.

IV. Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan tambahan hasil kajian atas objek yang sama, diharapkan dengan adanya tambahan tersebut semakin memperkaya objek

kajian ini menuju kesempurnaan. Secara spesifik tujuan penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut;

- a. Untuk mengetahui urgensi perempuan menduduki kursi legislative
- b. Untuk mengetahui factor apa saja yang menjadi kendala tidak tercapainya kuota perempuan pada pemilu 2003 yang lalu.
- c. Agar dapat digambarkan rekomendasi agar kuota tersebut dapat dicapai pada pemilu berikutnya.

V. Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan pendekatan atau metode penelitian sosiologis yaitu berusaha untuk meneliti proses yang dilalui perempuan untuk menduduki kursi legislatif dan melakukan kajian secara kualitatif, permasalahan yang dihadapi para caleg tersebut dan yang telah menjadi anggota legislatif, kemudian menjelaskannya dalam bentuk deskriptif, sehingga dapat menggambarkan suatu keadaan dari permasalahan yang ada dengan menghubungkan faktor normatif yaitu ketentuan hukum yang mengatur masalah ini dengan kondisi objektif yang dijumpai di lapangan.

Dengan menggambarkan kondisi yang demikian akan dapat kiranya diketahui bahwa berbagai pemikiran sebagai pandangan objek penelitian ini terhadap peluang untuk duduk di kursi legislative, dengan pandangan yang demikian juga akan dapat digambarkan faktor-faktor yang menjadi penghalang sehingga ketentuan normatif tersebut tidak dapat diwujudkan sehingga penelitian ini dapat memberikan rekomendasi berbagai hal agar ketentuan normatif tersebut dapat tercapai.

Sementara data untuk penelitian ini akan dikumpulkan melalui data perpustakaan berupa buku-buku, peraturan - peraturan, hasil penelitian dan ketentuan tertulis lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian ini. Kemudian data lain juga diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan para tokoh atau para *stake holders* yang dianggap dapat memberikan data dan informasi yang berhubungan dengan penelitian ini. Data tersebut akan dikumpulkan kemudian diinventarisir data yang berhubungan langsung dengan pokok masalah dan data yang berfungsi sebagai pendukung, dengan dukungan data tersebut akan dilakukan analisa secara kualitatif sehingga dapat diperoleh hasil penelitian yang cukup komprehensif.

VI. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Pekanbaru, sebagai pusat ibukota Propinsi Riau dengan asumsi pengambilan tempat ini dapat mewakili sebagai bentuk gambaran objek penelitian ini. Dilaksanakan selama tiga bulan yaitu sejak Agustus sampai Oktober 2005. Lokasi penelitian yang dimaksud disesuaikan dengan tempat tinggal para responden umumnya berada di Pekanbaru.

VII. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini ditetapkan adalah para perempuan yang berdomisili di Wilayah Propinsi Riau khususnya Kota Pekanbaru yang telah diusulkan oleh Partai peserta Pemilu tahun 2004 yaitu sebanyak 5 orang dari 24 Parpol peserta pemilu, terutama yang jumlah kuotanya mencukupi tetapi kader perempuannya tidak duduk dan dari parpol yang mengusulkan kurang dari kuota.

Kemudian data juga diambil dari kalangan perempuan yang dianggap berpotensi untuk menduduki kursi legislatif, baik dari kalangan akademik maupun non akademik dan popularitas nya dianggap dapat menduduki kursi tersebut.

Dengan jumlah populasi tersebut dan sampel yang diambil diharapkan dapat memberikan gambaran yang mendekati fenomena yang sesungguhnya dihadapi perempuan, khususnya di Riau untuk menduduki kursi legislatif. Dengan fenomena ini dapat dijadikan bahan rekomendasi untuk melalui berbagai hambatan yang dihadapi sehingga kuota perempuan belum tercapai selama ini.

