

BUKU KOMPILASI:

Pengarusutamaan Gender Dalam Parlemen



Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
bekerjasama dengan

Proyek PROPER - United Nations Development Programme Indonesia



Hak Cipta 2008
United Nations Development Programme (UNDP)
Parliamentary Reform and Public Engagement
Revitalization (PROPER)

Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI, Lt 7
Komplek Gedung DPR, DPD, MPR RI,
Jl. Jenderal Gatot Subroto No 6
Jakarta 10270

Penulis:

Sali Susiana, S.Sos, M.Si
Sulasi Rongiyati, SH, MH
Nurul Hilaliyah, SHi

Sekretariat Jenderal DPR RI:

Dra. Nining Indra Shaleh, MSI
Untung Djumadi, SH

PROPER UNDP:

Pheni Chalid, MA, PhD
Maryuni Sudarwanto, MA
Bachtiar Kurniawan, MA

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	5
KATA PENGANTAR	7
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	11
B. Penelitian Tentang Pengarusutamaan Gender dalam Proses Legislasi	12
C. <i>Focus Group Discussion</i>	12
BAB II : PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PROSES PEMBAHASAN UNDANG-UNDANG DAN PENYUSUNAN ANGGARAN DI DPR	
A. Definisi	17
B. Hasil Penelitian dan Analisa Hasil	
I. <i>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu)</i>	20
II. <i>Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO)</i>	30
III. <i>Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia</i>	34
IV. <i>Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan</i>	41
V. <i>Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008</i>	46
C. Kesimpulan dan Rekomendasi dari Penelitian-Penelitian	52
D. Matrik dan <i>Checklist</i> PUG	54

BAB III: FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)

A. FGD 1: Kendala dan Peluang Transformasi Pengarusutamaan Gender ke dalam Pembentukan dan Pengawasan Undang-Undang serta Penyusunan Anggaran di DPR	65
B. FGD 2: Identifikasi dan Analisa Permasalahan Ketimpangan Gender dalam Kehidupan Sosial Kemasyarakatan.	76
C. FGD 3: Kaderisasi Perempuan Potensial Melalui Partai Politik	87
D. FGD 4: Best Practices Advokasi Masalah Ketimpangan Gender oleh Anggota Parlemen	97
E. FGD 5: Strategi Memperluas Jaringan Kerja Anggota Parlemen Perempuan secara Nasional dan Internasional	112
F. FGD 6: Strategi Sosialisasi dan Penggalangan Dukungan Kerja-Kerja Anggota Parlemen Perempuan	124
DAFTAR PUSTAKA	135

Kata Sambutan

Pada tahun 1998 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengalami perubahan peranan dan fungsi yang besar dibandingkan dengan masa orde baru. Anggota Dewan mempunyai kewenangan yang lebih besar dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran (*budgeting*) dan monitoring. Dalam kewenangan fungsi legislasi DPR mempunyai kewenangan yang melebihi Presiden dalam pembuatan undang-undang. Sedangkan dalam fungsi penganggaran, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan yang menentukan dalam proses penyusunan anggaran. Meskipun proses persiapan penyusunan anggaran lebih banyak dilakukan oleh pemerintah, DPR memiliki peran penting dalam menentukan arah dan prioritas alokasi. Demikian pula halnya, DPR melakukan fungsi pengawasan terhadap seluruh kebijakan pemerintah yang berlaku.

Selain tuntutan menjalankan fungsi-fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan, anggota DPR harus menjalankan fungsi representasi. Semenjak tahun 2004, dilakukan beberapa perubahan undang-undang dan kebijakan mengenai system politik untuk meningkatkan kualitas representasi. Sama halnya dengan Presiden, anggota Dewan dipilih langsung oleh rakyat melalui partai untuk duduk di Dewan. Pengaturan ini bertujuan untuk mewujudkan, lembaga perwakilan sebagai lembaga representasi. Anggota yang ada merupakan Anggota yang secara langsung dipilih oleh konstituennya dan bekerja menyalurkan dan mengolah aspirasi untuk kepentingan rakyat.

Dalam menjalankan peran dan fungsi anggota Dewan, perangkat Sekretariat Jenderal DPR RI memegang peranan kunci dalam mendukung kerja-kerja anggota Dewan. Menghadapi tuntutan yang

semakin besar seiring dengan meningkatnya tuntutan peranan dan fungsi anggota Dewan, Sekretariat Jenderal DPR RI perlu bekerja lebih keras memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian kepada DPR RI. Peningkatan kualitas bantuan teknis, administratif dan keahlian perlu dilakukan secara terus menerus.

Dalam usaha peningkatan dukungan tersebut, Sekretariat Jenderal DPR RI melakukan kerjasama antara lain dengan UNDP (*United Nations Development Programme*) melalui proyek PROPER (*Parliamentary Reform and Public Engagement Revitalization*). Satu bentuk kerjasama tersebut, menghasilkan beberapa buku kompilasi untuk anggota Dewan, antara lain buku kompilasi pengarusutamaan gender dalam fungsi legislasi dan anggaran. Keberadaan kompilasi tersebut diharapkan dapat membantu dalam memaksimalkan kinerja anggota dewan dalam bidang legislasi, penganggaran, dan pengawasan, serta fungsi representasi.

Dra. Nining Indra Saleh, MSi

*Sekretariat Jenderal
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*

Kata Pengantar

Demokrasi mempunyai arti kekuatan rakyat. Pemerintahan adalah wujud dari kekuatan rakyat untuk implementasi kebijakan. Meskipun demikian, kekuasaan mutlak terletak di tangan rakyat yang dapat dipergunakan langsung oleh rakyat atau melalui perwakilan. Sejalan dengan Abraham Lincoln, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi tidaklah sama dengan kebebasan, tetapi demokrasi merupakan wujud dari kebebasan yang terlembaga melalui aturan-aturan atau prosedural-prosedural yang telah terbentuk melalui kurun waktu yang lama.

Indonesia telah mengalami beberapa bentuk demokrasi, dan tahun 1998 pada khususnya merupakan titik sejarah terhadap perubahan peran politik dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dari lembaga “rubber stamp” kemauan eksekutif menjadi lembaga yang independen dalam sistem presidensial. Pemilu 1999 merupakan penanda atas pengakuan atau kepercayaan publik terhadap pemerintahan dan lembaga-lembaga negara lainnya. DPR tidak lagi hanya berfungsi sekedar menstempel keinginan eksekutif seperti di masa order baru, tetapi sebagai institusi paling menentukan didalam membuat undang-undang dan perencanaan anggaran dan pengawasan. Tetapi dalam menjalankan fungsi yang seolah-olah baru tersebut, sebagian anggota DPR belum menyadari fungsi konstitusionalnya dan kurang berpengalaman dalam menjalankan fungsi representasi, yaitu mewakili rakyat.

Sejak tahun 2000, Sekretariat Jenderal bekerjasama dengan *United Nations Development Programme (UNDP)* telah melakukan fasilitasi terhadap DPR di dalam memaksimalkan fungsi – fungsinya melalui bantuan tehnis terhadap anggota, alat kelengkapan dan Sekretariat

Jenderal DPR. Bantuan teknis dari UNDP ditujukan untuk lebih memaksimalkan fungsi-fungsi legislasi, budgeting dan monitoring. Melalui bantuan teknis tersebut beberapa buku panduan dan buku kompilasi tentang hasil penelitian dan hasil diskusi terfokus telah tersusun untuk dipergunakan oleh anggota dewan dan para staf ahli. Dengan keberadaan buku-buku tersebut diharapkan DPR sebagai lembaga dapat menjalankan fungsi-fungsinya secara maksimal.

Salah satu isu yang menjadi perhatian adalah pengakomodasian perspektif gender di dalam kegiatan anggota Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, penyusunan anggaran dan pengawasan. Dalam rangka melihat lebih jelas proses pengarusutamaan gender di dalam aktifitas kedewanan, UNDP telah melakukan serangkaian kegiatan diskusi terfokus mengenai permasalahan gender yang melibatkan anggota Dewan; pakar; staf ahli komisi, fraksi dan alat kelengkapan lainnya; serta kesekretariatan Jenderal DPR RI. Selain diskusi terfokus, penelitian tentang pengarusutamaan gender dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran dilakukan untuk melihat seberapa jauh isu-isu gender telah tertampung dalam kegiatan legislasi dan penganggaran. Hasil kegiatan tersebut dirangkum dan disarikan dalam "Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen". Buku kompilasi ini ditujukan untuk memperkaya pengetahuan dan dijadikan referensi bagi anggota Dewan, staf ahli baik di komisi, fraksi dan alat kelengkapan Dewan lainnya di dalam pengarusutamaan gender dalam parlemen. Dengan keberadaan buku ini diharapkan dapat mempermudah anggota DPR didalam memasukkan perspektif gender didalam menjalankan fungsinya.

Pheni Chalid, MA, PhD

*Manajer Proyek
Proyek **PROPER** - UNDP Indonesia*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persamaan kedudukan antara perempuan dan laki-laki di Indonesia telah dijamin dalam UUD 1945. Walaupun secara normatif UUD 1945 telah menjamin persamaan kedudukan setiap warga negara, perempuan masih mengalami diskriminasi dalam berbagai bidang kehidupan. Didalam bidang pendidikan, partisipasi perempuan masih tertinggal dibandingkan laki-laki. Data Susenas Tahun 2006 menunjukkan, rata-rata lama sekolah pada anak perempuan lebih rendah daripada anak laki-laki (6,7 tahun berbanding 9,5 tahun di perkotaan dan 5,7 tahun berbanding 8,5 tahun di perdesaan).¹ Adapun persentase buta huruf pada perempuan mencapai 11,6% sedangkan pada laki-laki 5,4%.² Angka kematian Ibu di Indonesia juga masih sangat tinggi (307 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2007). Angka ini merupakan salah satu yang tertinggi di Asia Tenggara dan merupakan salah satu indikator rendahnya kualitas hidup perempuan di Indonesia.³ Peningkatan kualitas hidup perempuan perlu lebih dikedepankan, salah satunya melalui Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan.

Pengarusutamaan gender (PUG) dalam setiap tahap pembangunan termasuk dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan sangat diperlukan, agar kepentingan perempuan dan laki-laki dapat tertampung secara seimbang sehingga pada akhirnya perempuan dan laki-laki dapat menikmati hasil pembangunan secara berimbang. Salah satu lembaga negara yang mempunyai peran yang strategis dalam perumusan kebijakan adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perspektif gender dalam proses legislasi, pengawasan pelaksanaan undang-undang dan penyusunan anggaran merupakan suatu terobosan yang masih perlu dikembangkan dalam parlemen Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi dan peran yang menentukan dalam proses pembangunan di Indonesia. Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPR mempunyai kedudukan yang sama dengan Presiden dalam pembuatan undang-undang. DPR juga mempunyai otoritas terhadap pengalokasian dana pembangunan, karena DPR mempunyai wewenang dalam melakukan persetujuan terhadap anggaran pembangunan yang diajukan oleh pemerintah termasuk pengalokasian dana. Selain itu DPR juga mempunyai wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan.

¹ <http://mediaindonesia.com/index>.

² *Ibid.*

³ <http://www.bappenas.go.id>.

B. Penelitian tentang Pengarusutamaan Gender dalam Proses Legislasi

Kebijakan ataupun produk UU yang dikeluarkan oleh DPR akan berdampak besar pada kehidupan masyarakat Indonesia. Sampai saat ini DPR belum mempunyai panduan atau acuan tentang PUG dalam melaksanakan fungsinya, terutama dalam penyusunan UU dan anggaran. Oleh karena itu perlu dicermati bagaimana PUG diakomodasi dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran. Hasil penelitian ini ditujukan untuk mengetahui sejauhmana PUG telah digunakan dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran. Penelitian menghasilkan rekomendasi agar PUG digunakan dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran di DPR, serta alat analisa (*tools*) dalam matrik *checklist* yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi PUG dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran di DPR.

Penelitian dilakukan dengan menelaah produk UU yang dihasilkan pada tahun 2004 – 2008 yang memiliki keterkaitan langsung dengan kepentingan perempuan. Adapun UU tersebut adalah: UU No 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD; UU No 21/2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang; UU No 12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia; dan RUU tentang Perubahan atas UU No 23/1992 tentang Kesehatan. PUG dalam proses pembuatan UU dilihat melalui risalah rapat-rapat pembahasan UU dan laporan-laporan terkait lainnya. Sedangkan UU No 45/2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 digunakan untuk menelaah PUG dalam penyusunan anggaran. Buku ini akan memberi gambaran tentang konsep PUG dan anggaran responsif gender yang digunakan dalam penelitian serta analisa mengenai PUG dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran.

C. Focus Group Discussion

Pada dasarnya, DPR belum sepenuhnya memenuhi penggunaan komponen gender dalam pembahasan undang-undang. Dalam penyusunan UU, penyusunan anggaran dan pengawasan, DPR dibantu oleh tenaga ahli di Komisi, Fraksi, dan Badan Legislasi, dan badan-badan lain dalam melaksanakan fungsinya. Pemahaman terhadap isu-isu gender oleh anggota Dewan dan staf ahli sangat dibutuhkan untuk menangkap dan menjawab permasalahan yang ada di masyarakat.

Pada saat ini, anggota Dewan perempuan masih dijadikan tumpuan utama dalam menyuarakan isu ketimpangan gender dan memasukkan isu-isu gender dalam setiap produk legislasi, penyusunan anggaran dan melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-undang, penggunaan APBN, dan kebijakan Pemerintah. Meskipun kuota 30% perempuan telah diberlakukan seiring dengan pengaturan kuota perempuan dalam UU Pemilu, jumlah anggota Dewan Perempuan masih belum sesuai dengan harapan yaitu masih sekitar 11% pada awal periode keanggotaan DPR RI 2004-2009. Dalam keterbatasan jumlah tersebut, anggota Dewan perempuan banyak mengalami hambatan dan tantangan dalam menyuarakan isu-isu perempuan dalam proses legislasi, penganggaran dan pengawasan.

Untuk mengetahui hambatan dan tantangan yang dihadapi dalam memasukkan isu-isu gender dalam proses legislasi, penganggaran dan pengawasan, serangkaian Focus Group Discussion (FGD) yang melibatkan anggota Dewan, staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf ahli alat kelengkapan dewan, akademisi, sekretariat jenderal, para pemerhati dan lembaga non pemerintah yang *concern* terhadap isu gender, telah dilakukan untuk mendapatkan gambaran tentang tantangan dan hambatan yang dihadapi serta rekomendasi kedepan untuk memasukkan isu-isu gender dalam kegiatan DPR. Enam (6) serial FGD telah dilaksanakan dengan tema sebagai berikut: (1). Kendala dan peluang transformasi pengarusutamaan gender ke dalam pembentukan dan pengawasan undang-undang serta penyusunan anggaran di DPR RI, (2). Identifikasi dan analisa permasalahan ketimpangan gender dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, (3). Kaderisasi perempuan potensial melalui partai politik, (4). *Best Practices* advokasi masalah ketimpangan gender oleh anggota Parlemen, (5). Strategi memperluas jaringan kerja anggota parlemen perempuan secara nasional dan internasional, dan (6). Strategi sosialisasi dan penggalangan dukungan kerja-kerja Anggota parlemen perempuan.

BAB II

PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PROSES PEMBAHASAN UNDANG-UNDANG DAN PENYUSUNAN ANGGARAN DI DPR

*Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang
Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,
Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah (UU Pemilu)*

*Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang
Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang
(UU PTPPO)*

*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang
Kewarganegaraan Republik Indonesia*

*Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan
atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992
tentang Kesehatan*

*Undang-Undang Nomor 45 tentang Anggaran
Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008*

A. Definisi

Pengarusutamaan Gender (PUG)

Istilah PUG muncul pertama kali pada Konferensi PBB untuk Perempuan ke IV di Beijing tahun 1995, sebagai salah satu strategi yang diadopsi dan direkomendasikan untuk mewujudkan kesetaraan gender. Dalam perkembangannya, definisi PUG yang banyak diadopsi adalah versi *United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)* tahun 1997, yaitu:

“ Mengarusutamakan perspektif gender adalah proses memeriksa pengaruh terhadap perempuan dan laki-laki setelah dilaksanakannya sebuah rencana, **termasuk legislasi** dan program-program dalam berbagai bidang dan di semua tingkat. PUG adalah strategi untuk membuat masalah dan pengalaman perempuan maupun laki-laki menjadi bagian yang menyatu dengan rencana, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kebijakan dan program dalam semua aspek politik, ekonomi, dan sosial, agar perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan manfaat, dan ketidaksetaraan (*inequality*) tidak berlanjut. Tujuan akhirnya adalah kesetaraan gender.”⁴

Pemerintah Indonesia telah berupaya untuk memasukkan PUG dalam proses pembangunan yang tercantum dalam Lampiran Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9/ 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, yang mendefinisikan PUG sebagai:

“strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi salah satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.”⁵

Selanjutnya dalam Panduan Pelaksanaan Inpres Nomor 9/2000, PUG dijabarkan sebagai salah satu strategi pembangunan yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program, proyek, dan kegiatan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

⁴ *Ibid*, halaman 13

⁵ **Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender**. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan UNFPA, 2005, halaman 194.

Dalam penelitian ini, definisi PUG yang digunakan adalah definisi yang mengacu pada definisi yang terdapat dalam Panduan Pelaksanaan Inpres No.9 Tahun 2000.

PUG dalam proses legislasi adalah:

“strategi yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam proses legislasi.”

PUG dalam penyusunan anggaran adalah:

“strategi yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam penyusunan anggaran.”

Anggaran Responsif Gender

Istilah Anggaran Responsif Gender (ARG) pertama kali diperkenalkan pada tahun 1980-an, dengan istilah *gender budget* (Australia), *women budget* (Afrika Selatan), dan *Gender and Development Budget* (Philipina).⁶ Di Indonesia terdapat beberapa istilah yang biasa digunakan, antara lain anggaran berperspektif gender, anggaran adil gender, anggaran tanggap gender, anggaran peka gender, dan anggaran responsif gender.⁷ Tujuan ARG adalah menghapuskan kesenjangan dan ketidakadilan gender. ARG bukanlah anggaran yang terpisah atau merupakan penambahan item baru dalam anggaran.⁸

Sri Mastuti dan Rinusu (2003) mendefinisikan anggaran responsif gender (ARG) sebagai:

anggaran yang responsif terhadap kebutuhan dan memberikan manfaat yang setara kepada perempuan, laki-laki, anak perempuan, dan anak laki-laki.⁹

Anggaran berperspektif atau berkeadilan gender selalu dimulai dengan mengajukan pertanyaan sederhana: apakah kebutuhan dan kepentingan perempuan telah dimasukkan dalam proses penganggaran?¹⁰ Sebagai makhluk hidup, perempuan memiliki berbagai keunikan yang tidak dimiliki oleh laki-laki, seperti menstruasi, hamil, melahirkan, dan menyusui. Dengan keunikan ini, perempuan juga

⁶ Sri Mastuti, Metode dan Instrumen untuk Mewujudkan Anggaran Responsif Gender, dalam “Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi,” Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CIBa), 2007 halaman 212-213.

⁷ **Studi Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender**, Aris Mundayat, Edriana Noerdin, dan Sita Aripurnami, Women Research Institute, 2006, halaman 4.

⁸ *Ibid*, halaman 213.

⁹ *Ibid*, halaman 213.

¹⁰ *Ibid*, halaman vii.

mempunyai kebutuhan khusus yang berbeda dengan laki-laki. Anggaran yang ada selama ini belum responsif gender, sehingga perlu dilakukan pembaharuan dengan cara:

- a. Mendorong adanya peraturan perundang-undangan dan regulasi yang menjamin keterlibatan dan keterwakilan perempuan pada seluruh proses penganggaran;
- b. Adanya PUG dalam perencanaan dan penganggaran. Setiap pejabat penentu kebijakan anggaran harus memiliki konsep yang jelas tentang PUG dalam penganggaran;
- c. Menyediakan data terpilah berdasarkan jenis kelamin. Data ini memungkinkan adanya analisis atas setiap mata anggaran, apakah perempuan mendapat manfaat dari suatu kebijakan; dan
- d. Menjamin adanya transparansi anggaran.¹¹

Untuk menilai apakah suatu anggaran memiliki kepekaan terhadap kesetaraan dan keadilan gender, terdapat beberapa indikator berikut:

- a. Mengenali masalah dan kebutuhan perempuan;
- b. Mengetahui sumbangan perempuan dalam anggaran;
- c. Apakah penerima manfaat adalah perempuan;
- d. "Untuk" bukan berarti sesuai dengan perempuan; dan
- e. Melihat di setiap sektor dari sisi pendapatan dan sisi belanja.¹²

Adapun langkah-langkah yang dapat ditempuh untuk mewujudkan ARG antara lain:

- a. Meningkatkan alokasi anggaran, misalnya alokasi anggaran khusus bagi perempuan, anak, orang cacat (*diffable*), dan lanjut usia. Di samping itu juga alokasi anggaran untuk penyediaan prasyarat bagi terwujudnya PUG seperti alokasi untuk pembuatan data statistik terpilah;
- b. Meningkatkan kualitas masukan dari sumber daya. Contoh: sumber daya manusia yang terampil melakukan analisis gender dan yang memadai;
- c. Redistribusi atau relokasi anggaran. Alokasi anggaran untuk sektor yang kurang memberikan manfaat bagi publik dan memiliki kinerja rendah dapat direalokasikan kepada anggaran untuk penanganan isu-isu gender;
- d. Mengubah tipe dan kualitas barang dan jasa. Alokasi anggaran yang

¹¹ Dati Fatimah: "Mengapa Perlu Anggaran Responsif Gender?" dalam **Jurnal Perempuan No.46**: Sudahkan Anggaran Kita Sensitif Gender? Maret 2006, halaman 32-33.

¹² Tips **Jurnal Perempuan No.46**: Sudahkan Anggaran Kita Sensitif Gender? Maret 2006, halaman 94-95.

selama ini lebih banyak diperuntukkan bagi pembangunan fisik dan menegaskan pembangunan sosial dan mental perlu dikaji ulang. Kendati hasil investasi ke sektor sosial dan budaya tidak langsung tampak atau dapat diukur dalam jangka pendek, namun cukup menentukan dalam pembangunan SDM. Bahkan dapat menekan biaya-biaya yang harus dikeluarkan di kemudian hari, misalnya biaya untuk penanggulangan busung lapar atau mendatangkan tenaga ahli dari luar negeri; dan

- e. Mengubah hasil kebijakan. Apabila sebelumnya hasil yang ingin dicapai tidak berwajah atau netral, maka sekarang hendaknya didesain untuk meminimalisasi kesenjangan gender.¹³

B. Hasil Penelitian dan Analisa Hasil

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu)

Hasil Penelitian

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu) merupakan undang-undang yang berasal dari Presiden (Pemerintah), yang dibahas di DPR mulai tanggal 10 Juli 2007 dan disahkan dalam Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan tanggal 26 Februari 2008. Keanggotaan Pansus RUU ini, berjumlah 50 orang, yang terdiri dari 5 orang Pimpinan Pansus dan 45 Anggota Pansus, dan 6 orang diantaranya adalah perempuan.

Selama pembahasan, Pansus RUU Pemilu melakukan RDPU dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Forum Konstitusi, PERLUDEM, Koalisi Perempuan, Pusat Pemberdayaan Perempuan dalam Politik (PD Politik) dan Perempuan Hanura untuk menerima masukan.

Salah satu isu gender dalam RUU Pemilu adalah isu mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan. Pada awal pembahasan RUU Pemilu, isu ini diangkat oleh

¹³ *Ibid*, halaman 214-215

tiga fraksi, yaitu Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB). Isu ini kemudian semakin berkembang menjadi wacana selama proses pembahasan, bahkan menjadi salah satu bahan lobi antar fraksi maupun antara fraksi-fraksi di DPR dengan pihak Pemerintah. Pada akhir pembahasan, hampir seluruh fraksi turut menanggapi isu mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dan isu ini terakomodasi dalam UU Pemilu. Gambaran secara lengkap mengenai isu keterwakilan 30% untuk perempuan selama proses pembahasan RUU Pemilu dapat diperoleh dari beberapa Raker maupun lobi-lobi yang dilakukan oleh Pansus RUU Pemilu.

Dalam beberapa Raker dengan pemerintah, yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri ad interim, Menteri Sekretaris Negara, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, isu ini menjadi salah satu isu krusial yang dibahas dan mendapat tanggapan yang beragam dari fraksi-fraksi yang ada di DPR.

Pada Raker dengan pemerintah tanggal 12 Juli 2007, dalam Pandangan/Pendapat Fraksi-fraksi terhadap Pandangan dan Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU tentang Pemilu, tiga fraksi, yaitu F-PG, F-PPP, dan F-KB menjadikan isu mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan sebagai salah satu isu yang dibahas dalam Pandangan/Pendapat Fraksi, sementara tujuh fraksi lainnya tidak menyinggung mengenai isu keterwakilan perempuan.

F-PG dalam Pandangan/Pendapat Fraksi tersebut menyatakan, bahwa ruang partisipasi politik perempuan harus berjalan secara sistematis dan direncanakan (*by design*). Upaya ini perlu dilakukan secara sungguh-sungguh dengan menetapkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif. Menurut FPG upaya tersebut merupakan *affirmative action*,¹⁴ untuk kurun waktu tertentu untuk menjamin proses perpolitikan perempuan yang lebih besar. Pada bagian lain disebutkan bahwa pengaturan ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 46, sehingga peserta pemilu wajib memperhatikan dalam setiap daerah pemilihan dengan "*mengupayakan dengan sungguh-sungguh*" keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.¹⁵

Sementara itu, F-PPP menilai, bahwa dimasyarakat terdapat pemikiran dan aspirasi yang mengharapkan komitmen partai¹⁶ untuk memasukkan kuota keterwakilan 30% untuk perempuan dalam daftar calon legislatif. Demikian pula

¹⁴ Risalah Rapat Kerja I Panitia Khusus RUU Pemilu dengan Pemerintah tanggal 12 Juli 2007.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

dengan F-KB, yang menyatakan bahwa keterwakilan perempuan dalam pencalonan pemilu legislatif merupakan konsekuensi dari demokrasi representatif, keterwakilan perempuan yang populasinya lebih dari setengah jumlah penduduk Indonesia harus terakomodir secara proporsional dalam lembaga perwakilan.¹⁷

Permasalahan terus mengemuka dalam rapat-rapat pembahasan RUU ini, yang juga tertuang dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi-fraksi. Ketiga fraksi yang sebelumnya sudah melontarkan gagasan mengenai keterwakilan perempuan secara lebih eksplisit menuangkan gagasan tersebut dalam Pengantar DIM Fraksi. F-PG konsisten terhadap pandangannya tentang afirmatif action, menyatakan bahwa bakal calon yang diusulkan oleh partai politik harus memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada akumulasi daftar calon di tiap provinsi, Daftar calon tersebut disusun dengan cara selang-seling, *zipper system*.¹⁸ Namun demikian, F-PG menegaskan, bahwa hal ini merupakan upaya diskriminatif, tetapi perlakuan khusus agar peran politik wanita meningkat yang pada akhirnya dapat melahirkan kebijakan-kebijakan politik yang lebih memperhatikan kepentingan perempuan.¹⁹

Sedangkan F-PPP menyatakan yang disampaikan dalam pengantar pembahasan DIM, bahwa pengajuan calon anggota legislatif, partai politik harus memperhatikan 30% keterwakilan perempuan, sepanjang *out put*-nya adalah orientasi keterwakilan di parlemen.²⁰ Konsistensi ini juga terlihat pada F-KB. Dalam *highlight* dari pengantar F-KB terhadap DIM yang disampaikan, keterwakilan perempuan menjadi poin ketiga yang diusulkan oleh F-KB, dengan menyatakan bahwa: "untuk menjamin keterwakilan perempuan, baik di tingkat kepengurusan partai politik maupun sebagai calon legislatif, maka F-KB mengusulkan agar keduanya itu wajib mengakomodasi minimal 3% (tiga persen) perempuan." Permasalahan ini terus mengalir dalam rapat kerja-rapat kerja selanjutnya.

Pada awal pembahasan RUU Pemilu, isu mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan terdapat dalam dua pasal, yaitu Pasal 9 mengenai syarat pembentukan parpol yang akan menjadi peserta pemilu dan Pasal 62 mengenai keterwakilan perempuan dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT). Ketentuan mengenai keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat bagi parpol untuk menjadi peserta pemilu terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) huruf d, yaitu:

"Memperhatikan keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai sekurang-

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Risalah Rapat Kerja III Panitia Khusus RUU Pemilu, 11 September 2007,

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*

kurangnya 30% (tiga puluh perseratus).”

Sedangkan ketentuan keterwakilan perempuan dalam DCS dan DCT yang diatur dalam Pasal 62 berbunyi:

“Daftar bakal calon harus memperhatikan keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus).”

Berkaitan dengan dua pasal ini, terutama terhadap rumusan Pasal 62 yang diajukan oleh pemerintah, fraksi-fraksi yang ada di DPR memiliki sikap dan pandangan yang bervariasi, yang tercermin dalam usulan perubahan yang disampaikan oleh fraksi. Namun demikian, dari 10 fraksi yang ada, tidak semua fraksi menyampaikan usul perubahan. Dalam DIM RUU Pemilu, hanya 2 fraksi yang menyampaikan usul perubahan terhadap Pasal 62 ini.²¹ Perubahan pasal yang diusulkan oleh salah satu fraksi adalah penambahan pada akhir kalimat dengan kata-kata “pada akumulasi daftar calon di setiap provinsi.” Sementara satu fraksi yang lain mengusulkan agar kata “harus” diganti dengan kata “dengan.” Dalam pembahasan selanjutnya di PANSUS, rumusan Pasal 62 tersebut di atas terus mengalami perubahan.

Bahkan, dalam pembahasan terdapat fraksi yang mengusulkan penambahan pasal baru yang mengatur, bahwa penyusunan daftar calon dilakukan secara selang-seling 2:1. Sementara fraksi lainnya ada yang mengusulkan penambahan kuota menjadi 35%. Pada akhirnya, pembahasan mengerucut pada dua usulan rumusan alternatif mengenai keterwakilan perempuan, yaitu:

Alternatif I:

“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 harus memperhatikan keterwakilan dan mengupayakan sungguh-sungguh memuat bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus)”

Alternatif II:

“Daftar calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 harus mengupayakan dengan sungguh-sungguh keterwakilan bakal calon perempuan pada daftar calon paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus)”

²¹ Dalam DIM perubahan Pasal 62 tercantum dalam DIM no. 367. Nama-nama fraksi yang memberikan usulan tidak dapat disebutkan, karena adanya kesepakatan PANSUS RUU Pemilu bahwa rapat bersifat tertutup.

Usulan tersebut disertai dengan beberapa catatan, antara lain:

- a. KPU melakukan penolakan daftar bakal calon yang disampaikan oleh parpol peserta pemilu;
- b. KPU berwenang untuk mengumumkan kepada publik melalui media massa;
- c. Memberikan insentif bagi pendidikan politik, khususnya bagi perempuan.

Catatan ini, membawa perkembangan selanjutnya terhadap perubahan rumusan Pasal 62 yang pada awalnya hanya satu kalimat berubah menjadi beberapa ayat. Dalam Rapat Panja tanggal 29 November 2007, Pemerintah mengajukan rumusan sebagai berikut:

- (1) Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 61 harus mengupayakan dengan sungguh-sungguh memuat keterwakilan bakal calon perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus);
- (2) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib mengembalikan Daftar Bakal Calon yang diajukan oleh partai politik apabila partai politik peserta pemilu tidak memuat 30% (tiga puluh perseratus) perempuan di dalam Daftar Bakal Calon yang diajukan;
- (3) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berwenang mengumumkan nama-nama partai politik yang memuat dan tidak memuat paling sedikit 30% perempuan dalam Daftar Calon Sementara partai politik di media massa;
- (4) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berwenang mengumumkan nama-nama partai politik yang memuat dan tidak memuat paling sedikit 30% perempuan dalam Daftar Calon Tetap partai politik di media massa.

Rumusan ini kembali ditanggapi secara beragam oleh fraksi-fraksi. Ada fraksi yang mengusulkan agar 4 ayat tersebut diringkas menjadi 2 ayat saja. Substansi Ayat (1) tetap, dengan beberapa perubahan redaksional, sementara ayat (2) hilang. Sementara ayat (3) dan ayat (4) digabung. Fraksi lainnya ada yang mengusulkan agar parpol diberi batas waktu tertentu untuk memperbaiki Daftar Bakal Calon yang belum memuat 30% perempuan. Pada akhirnya, disepakati bahwa materi ini akan diserahkan ke Tim Perumus (TIMUS), dengan catatan, secara prinsip sudah disepakati bahwa:

- a. Parpol memuat 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon;

- b. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada peserta pemilu untuk memperbaiki daftar calon;
- c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan di media massa persentase keterwakilan perempuan yang ada dalam partai politik.

Dalam Raker terakhir sebelum pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan ke Pembahasan Tingkat II, isu keterwakilan perempuan menjadi salah satu bahan laporan Ketua Panja RUU Pemilu. Raker tersebut dilaksanakan pada tanggal 21 Februari 2008, dengan agenda Laporan Panja RUU Pemilu, Tanggapan Fraksi-fraksi, Persyaratan Persetujuan atau Pendapat Akhir Mini Fraksi, Pengambilan Keputusan terhadap Draft RUU Pemilu, dan Penandatanganan Draft serta Sambutan dari Pemerintah.

Dalam laporannya, Ketua Panja RUU Pemilu (DR. Y.H. Laoly, SH, MS/F-PDIP) antara lain menyatakan bahwa berkaitan dengan keterwakilan perempuan, Panja secara prinsip telah menyetujui bahwa partai politik memuat 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon.²²

Berbeda dengan pada saat awal RUU ini dibahas, yang mendukung keterwakilan perempuan hanya 30%, maka pada saat penyampaian Pendapat Akhir Mini Fraksi, hampir semua fraksi, kecuali F-PDS, menyinggung mengenai masalah ini. Dalam Pendapat Akhir Mini F-PG, menyatakan, sangat menyetujui ketentuan tentang keterwakilan perempuan dalam UU Pemilu. F-PG yakin pengaturan seperti ini akan sangat berarti bagi pemberdayaan kaum perempuan terutama dalam peningkatan peran politik, sehingga dapat melahirkan kebijakan-kebijakan politik yang lebih berpihak, tidak saja terhadap kepentingan perempuan saat ini, namun pada gilirannya akan memperbaiki kehidupan berbangsa dan bernegara di masa depan. Sementara, bagi F-PDIP yang terpenting adalah ajakan untuk bersama-sama melaksanakan kuota 30% perempuan, yang harus ditindaklanjuti dengan keikhlasan dan sukarela sekaligus untuk memotong kultur patriarkal dalam semua sistem perundang-undangan.

Konsistensi ini, dipertegas oleh F-PPP yang mengharapkan bahwa perjuangan 30% untuk keterwakilan perempuan tidak berhenti di situ saja tetapi harus diikuti dengan kesiapan kaum perempuan untuk mengisi ketentuan tersebut, dan sekaligus menghimbau kepada seluruh partai politik untuk segera melakukan kaderisasi perempuan. Sementara F-PKS menilai, bahwa RUU Pemilu telah maju selangkah

²² Secara terperinci hal ini terdapat dalam beberapa pasal, yaitu Pasal 8, Pasal 60, Pasal 62 ayat (2), Pasal 64, Pasal 65 ayat (2), Pasal 68 ayat (4), dan Pasal 73 ayat (2).

dalam merumuskan keterwakilan perempuan dalam daftar calon. Sedangkan F-PD menggarisbawahi arti penting keterwakilan perempuan ini bagi persyaratan calon anggota legislatif yang harus diajukan oleh partai politik peserta pemilu.

F-KB, memberikan catatan khusus berkaitan dengan pengaturan keterwakilan perempuan ini, yang dinilai belum sepenuhnya memuaskan dan berkesesuaian dengan kehendak dan aspirasi kaum perempuan Indonesia, karena belum secara tegas memaksa partai politik untuk secara konsisten mengimplementasikan ketentuan dalam RUU ini. F-PBD yang sebelumnya tidak pernah menyinggung isu ini juga memberikan dukungan yang bulat dengan berbagai pertimbangan. F-PBD menilai bahwa pengertian 30% itu bukan berarti bahwa setiap 2 laki-laki ada 1 perempuan, tetapi harus dibaca bahwa setiap 1 perempuan harus ada 2 laki-laki dengan pertimbangan bahwa di situlah kekuatan perempuan menghadapi laki-laki.

Sementara, F-PAN menyatakan bahwa ini bukanlah hal baru, karena tanpa dipaksa oleh UU telah mewakili lebih dari 30% dalam calon anggota legislatif untuk DPR. Sementara, F-PBR berkeinginan agar pasal-pasal yang telah diputuskan dalam voting diharapkan konsisten, jangan sampai diubah lagi, terutama yang menyangkut keterwakilan perempuan, dan tidak ada *hidden agenda* dan adanya keterbukaan serta niat untuk saling melengkapi.

Proses pembahasan RUU Pemilu selanjutnya memasuki Pembicaraan Tingkat II, yaitu pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, yang dilaksanakan pada 26 Februari 2008.

Setelah RUU ini diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, didalamnya terdapat 7 pasal yang berkaitan dengan keterwakilan 30% untuk perempuan, yaitu Pasal 8 ayat (1), Pasal 53, Pasal 55 ayat (3), Pasal 57, Pasal 58, Pasal 61 ayat (6), dan Pasal 66 ayat (2).

Dalam Pasal 8 ayat (1) dinyatakan, bahwa partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan, huruf d "Menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat." Sedangkan dalam tata cara pengajuan bakal calon diatur dalam Pasal 53, menyatakan bahwa "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan." Ketentuan ini diatur lebih lanjut, dalam Pasal 55 Ayat (2), bahwa "Di dalam daftar bakal

calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.”

Ketentuan lebih lanjut adalah yang berkaitan dengan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon dan pengumuman serta persentase keterwakilan perempuan, baik dalam daftar calon sementara ataupun daftar calon tetap, yang masing-masing diatur dalam Pasal 57, 58 ayat (2) dan (3), Pasal 61 ayat (6), dan Pasal 66 ayat (2).

Analisis Hasil

Meskipun pada awal pembahasan RUU Pemilu isu mengenai keterwakilan perempuan “hanya” menjadi perhatian 3 fraksi, yang tercermin dalam Pendapat Fraksi tetapi dalam proses pembahasan selanjutnya isu keterwakilan 30% untuk perempuan bergulir menjadi salah satu isu krusial. Sebagai salah satu isu krusial, isu keterwakilan 30% untuk perempuan menjadi bahan lobi yang dilakukan oleh fraksi-fraksi maupun antara fraksi-fraksi yang ada di DPR dengan pemerintah.

Dari sisi substansi, akomodasi isu keterwakilan 30% untuk perempuan dalam UU Pemilu sesuai dengan Pasal 4 Konvensi CEDAW. Pasal ini mewajibkan Negara Peserta untuk melakukan langkah-tindak khusus sementara (*temporary special measures*) untuk mempercepat persamaan *de-facto*, serta mencapai perlakuan dan kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki (ayat 1).

Hak perempuan dalam kehidupan politik diatur dalam Pasal 7 Konvensi CEDAW, yang menyatakan kewajiban negara untuk menjamin bahwa perempuan mempunyai hak yang sama dengan laki-laki untuk:

- a. Dipilih dan memilih;
- b. Berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkat;
- c. Berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

Kewajiban negara yang terkait dengan hak politik perempuan juga terdapat dalam Rekomendasi Umum Komite Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women/ CEDAW*) No. 23 (Sidang ke-16 Tahun 1997) tentang Perempuan dalam Kehidupan Publik: Komite ini memberikan rekomendasi bahwa Negara Peserta wajib:

- a. Menjamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan negaranya, prinsip-prinsip Konvensi yang berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
- b. Menjamin bahwa partai politik dan serikat buruh tidak melakukan diskriminasi terhadap perempuan berkaitan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Konvensi Perempuan;
- c. Melakukan identifikasi dan melaksanakan tindakan khusus sementara untuk menjamin partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki;
- d. Adanya kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menduduki jabatan publik yang didasarkan atas pemilihan (*public elected positions*).²³

Masalah *affirmative action* (tindakan khusus sementara) bahkan diatur secara khusus dalam Rekomendasi Umum Komite No. 25 (Sidang ke-30 Tahun 2004) tentang Tindakan Khusus Sementara. Komite menetapkan beberapa rekomendasi yang berkaitan dengan tindakan khusus sementara. Terdapat dua butir rekomendasi yang berkaitan dengan penyusunan undang-undang yang mengatur mengenai keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, yaitu huruf a dan huruf c.

Rekomendasi pada huruf a berbunyi:

- a. Mencantumkan ketentuan dalam konstitusi atau legislasi nasional tentang kemungkinan dilaksanakannya tindakan khusus sementara.

Sedangkan rekomendasi pada huruf c adalah:

- c. Menegaskan kembali Rekomendasi Umum No.5 (Sidang ke-7, tahun 1988) tentang Tindakan Khusus Sementara, yang menganjurkan agar negara lebih banyak menggunakan dan melaksanakan tindakan khusus sementara, seperti menentukan sistem kuota, untuk mempercepat pemajuan perempuan di bidang pendidikan, ekonomi, **politik**, dan ketenagakerjaan.²⁴

Pengaturan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 ini juga lebih progresif bila dibandingkan dengan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilu sebelumnya (Pemilu tahun 2004). Ketentuan mengenai keterwakilan perempuan dalam undang-undang UU No. 12 Tahun 2003 hanya

²³ Achie Sudiarta Luhulima, Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia, dalam: *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, halaman 92.

²⁴ *Ibid*, halaman 92-92

terdapat dalam satu pasal, yaitu Pasal 65 ayat (1). Pasal ini mengatur mengenai pengajuan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 65 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2003 menyatakan:

“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%.”

Dengan demikian, kemajuan yang terdapat pada UU No. 10 Tahun 2008 dapat dianggap sebagai bagian dari upaya peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik, khususnya di lembaga legislatif. Ketentuan mengenai keterwakilan perempuan dalam sistem pemilu menjadi penting, mengingat sistem pemilu selama ini dianggap sebagai salah satu faktor yang signifikan dalam partisipasi politik perempuan. Pentingnya faktor sistem pemilu dalam keterwakilan perempuan juga ditunjukkan oleh berbagai penelitian empiris. Salah satu di antaranya menunjukkan tiga faktor utama yang memiliki pengaruh paling signifikan terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga yang anggotanya dipilih, yaitu:²⁵ (1) sistem pemilu; (2) peran dan organisasi partai-partai politik; dan (3) penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*/aksi afirmatif atau diskriminasi positif)²⁶ yang bersifat wajib atau sukarela.

Dari ketiga faktor tersebut di atas, sistem pemilu merupakan faktor yang secara langsung paling berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa penggunaan sistem pemilu tertentu akan menjamin peningkatan keterwakilan perempuan. Akan tetapi, penggunaan sistem pemilu tertentu, yaitu yang berdasarkan representasi proporsional, dapat memfasilitasi penggunaan cara lain untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, seperti keharusan partai-partai politik untuk menetapkan suatu jumlah minimum kandidat perempuan yang harus ditempatkan partai pada kursi-kursi yang berpeluang untuk dimenangkan. Di sinilah kuota mengambil peran penting dalam meningkatkan keterwakilan perempuan.

²⁵ IFES, *op.cit.*, halaman 7

²⁶ Pengertian awal *affirmative action* (aksi afirmatif) adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. Pada perkembangan selanjutnya, istilah ini mengacu pada bermacam-macam aktivitas, seperti monitoring terhadap pembuatan keputusan di tingkat yang lebih rendah untuk memastikan keadilan dalam keputusan-keputusan mempekerjakan dan mempromosikan pegawai dan menyebarkan informasi mengenai peluang kerja atau kesempatan-kesempatan lain. Lihat Sandra Kartika (ed.) dalam *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan: Panduan bagi Jurnalis*. LSP, Jakarta, 1999, halaman 4.

II. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO)

Hasil Penelitian

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO) disahkan pada tanggal 19 April 2007. UU PTPPO merupakan undang-undang yang berasal dari DPR, yang secara resmi dikirim oleh Pimpinan DPR kepada Presiden pada tanggal 28 Juli 2006. RUU ini dibahas bersama-sama bersama Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Sebelum RUU ini dikirimkan ke Presiden sebagai RUU inisiatif DPR, dalam penyiapan draft RUU ini DPR membentuk Pansus RUU PTPPO yang memulai kegiatannya pada tanggal 16 Januari 2006. Proses penyusunan draft ini dilakukan secara internal melalui rapat-rapat, melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan berbagai lembaga pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial kemasyarakatan, kelompok kepentingan, dan kalangan akademis untuk meminta masukan. Selain itu, juga melakukan kunjungan lapangan ke beberapa wilayah Indonesia untuk melihat kondisi yang ada di lapangan sekaligus mencari masukan untuk perbaikan draft RUU PTPPO. Proses pembahasan RUU PTPPO diselesaikan dalam waktu kurang lebih 7 bulan. Tiga bulan di antaranya merupakan pembahasan di tingkat Panitia Kerja.

Sebagian besar korban perdagangan orang (*trafficking*) adalah perempuan dan anak. Oleh karena itu, dalam RUU ini juga terdapat beberapa substansi yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak yang menjadi korban *trafficking*, baik secara eksplisit maupun implisit, bahkan dalam konsiderans menimbang huruf b RUU PTPPO, dinyatakan bahwa "perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak, merupakan tindakan yang bertentangan dengan harkat dan martabat manusia dan melanggar hak asasi manusia, sehingga harus diberantas."

Pengaturan lain yang berkaitan dengan perempuan dan anak berkaitan dengan korban perdagangan orang, memiliki kebebasan untuk memilih dan menentukan proses penyelesaian kasus sesuai dengan kebutuhannya masing-masing, yang diatur dalam Pasal 54 UU PTPPO.

Analisis Hasil

Apabila melihat komposisi anggota Pansus RUU PTPPO, maka dari 50 orang anggota, 16 orang di antaranya adalah Anggota DPR perempuan. Hal ini berarti 32% anggota Pansus adalah perempuan. Secara teoritis, angka ini menguntungkan perempuan, karena angka ini telah melebihi angka 30% sebagai *critical minority*, sesuai dengan Laporan Perkembangan PBB tahun 1995.²⁷

Asumsi tersebut di atas dapat diterapkan dalam skala yang lebih kecil. Meskipun tidak dapat dipastikan bahwa jumlah anggota Pansus perempuan lebih dari 30% akan lebih menjamin terakomodasinya kepentingan perempuan dalam pembahasan RUU PTPPO, namun setidaknya jumlah tersebut dapat membantu perempuan untuk lebih menyuarakan kepentingan perempuan, mengingat Anggota Pansus perempuan tentu memiliki pengalaman yang berbeda dengan Anggota Pansus laki-laki. Komposisi Pansus RUU PTPPO semakin meyakinkan, karena dipimpin oleh seorang perempuan, dan dua orang dari empat Wakil Ketua Pansus juga perempuan.

Di samping secara kuantitas jumlah Anggota Pansus RUU PTPPO telah memenuhi angka 30%, Pansus PTPPO juga berusaha untuk mendapatkan masukan sebanyak-banyaknya dari berbagai elemen yang ada di masyarakat merupakan melalui RDP, RDPU, kunjungan lapangan, dan penerbitan RUU PTPPO dalam bentuk buku saku.

Selain itu, Pansus RUU PTPPO ini juga menerapkan prinsip sidang terbuka. Kebijakan Pimpinan Pansus RUU PTPPO untuk menerapkan prinsip keterbukaan dalam rapat Panitia Kerja (Panja) memang tidak diatur secara eksplisit dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Keterbukaan ini membawa tiga keuntungan sekaligus. *Pertama*, Pansus tidak menyalahi aturan yang ada dalam Tatib. *Kedua*, Pansus RUU PTPPO mendapatkan masukan dari masyarakat secara maksimal, karena kesempatan untuk menyampaikan masukan tetap dibuka sampai pada tingkat rapat Panja. Dan *ketiga*, kebijakan ini membuktikan bahwa pembahasan RUU sebenarnya dapat dilakukan secara transparan dan terbuka.

Perspektif gender dalam UU terlihat dari semangat untuk mengimplementasikan Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai

²⁷ Laporan tersebut menyatakan, bahwa meskipun benar tidak ada hubungan nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, 30% keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberikan pengaruh yang berarti dalam politik. *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya*, IFES, tanpa tahun, halaman 1.

Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*). Pasal 2 Konvensi tersebut pada prinsipnya menyatakan, bahwa para Negara Peserta mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam semua bentuknya, dan bersepakat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Dalam kaitan ini, keberadaan sebuah undang-undang yang mengatur mengenai tindak pidana perdagangan orang juga sejalan dengan konvensi ini, khususnya Pasal 6 Konvensi CEDAW, yang meminta negara peserta mengambil semua tindakan yang tepat, termasuk perundang-undangan, untuk menumpas segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi pelacuran perempuan.”

Dari sisi substansi, pasal-pasal yang ada dalam UU PTPPO juga telah cukup mengakomodasi kepentingan perempuan. Definisi *trafficking* sudah merujuk pada *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplement to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* atau yang sering disebut sebagai Protokol Palermo (*Palermo Protocol*), yang telah ditandatangani oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2000. Protokol ini selanjutnya dikutip menjadi Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak.²⁸

Hal ini sesuai dengan Penjelasan Umum UU PTPPO yang menyatakan bahwa penyusunan Undang-Undang PTPPO merupakan perwujudan komitmen Indonesia untuk melaksanakan Protokol PBB Tahun 2000 tentang Mencegah, Memberantas, dan Menghukum Tindak Pidana Perdagangan Orang, khususnya Perempuan dan Anak yang telah ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia.

Definisi perdagangan orang yang terdapat dalam UU PTPPO juga telah memenuhi 3 unsur utama perdagangan orang, yaitu:

1. Proses perpindahan orang, baik di dalam maupun di luar batas negara;
2. Dengan cara-cara melawan hukum; dan
3. Untuk tujuan eksploitasi atau menyebabkan orang tereksplotasi.

Definisi juga telah mencakup 2 pola *trafficking*, yaitu:

1. *trafficking* perempuan WNI di dalam dan ke luar di dalam wilayah Indonesia (Pasal 3 dan Pasal 5);

²⁸ R. Valentina Sagala, Perdagangan Perempuan dan Anak dalam Pandangan Seorang Aktivis Perempuan, dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiawati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, halaman 287.

2. *trafficking* perempuan non-WNI ke dalam wilayah Indonesia (Pasal 4).

Khusus yang berkaitan dengan masalah persetujuan korban, UU PTPPO telah berusaha untuk mencegah kerugian yang akan diderita oleh korban akibat persetujuan yang diberikan oleh korban sehingga pelaku bebas dari penuntutan tindak pidana perdagangan orang. Hal ini diatur dalam Pasal 26 UU PTPPO. Dengan demikian prinsip dasar bahwa persetujuan korban perdagangan orang tidak menghilangkan penuntutan tindak pidana perdagangan orang telah diakomodasi dalam UU PTPPO.

Perlindungan saksi dan korban juga menjadi salah satu poin penting dalam UU PTPPO, sehingga dibuat dalam bab tersendiri, yaitu Bab V. Perlindungan dan keberpihakan kepada korban tindak pidana perdagangan orang sebelumnya juga sudah diatur dalam Pasal 1 Ketentuan Umum. Dalam angka 3, definisi korban sudah memasukkan tambahan aspek seksual.

Untuk melindungi korban, UU PTPPO memberikan hak-hak berikut:

- Hak Kerahasiaan identitas (Pasal 44 ayat 1);
- Hak memperoleh restitusi (Pasal 48 ayat 1); dan
- Hak memperoleh rehabilitasi kesehatan (Pasal 51 ayat 1).

Selain memberi perlindungan bagi saksi dan/atau korban melalui pemberian hak tersebut di atas, perlindungan juga diberikan melalui perlakuan khusus (dispensasi) bagi saksi dan/atau korban untuk tidak hadir di pengadilan, dan mendapatkan berbagai hak yang bertujuan untuk melindungi saksi dan/atau korban. Selain itu, untuk melindungi saksi dan/atau korban secara psikis terhadap segala kemungkinan yang akan terjadi bila terdakwa hadir, saksi dan/atau korban juga mendapat perlakuan khusus sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37, sehingga proses pengadilan juga tetap dapat berlangsung tanpa kehadiran terdakwa.

Jaminan bagi korban agar mendapatkan perlindungan secara maksimal juga diatur melalui pembentukan ruang pelayanan khusus (RPK) pada kantor kepolisian setempat di setiap tingkatan provinsi dan kabupaten/kota serta pusat pelayanan terpadu bagi saksi dan/atau korban di setiap kabupaten/kota.

III. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Hasil Penelitian

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU Kewarganegaraan) merupakan hasil revisi terhadap Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan. UU Kewarganegaraan yang disahkan pada tanggal 1 Agustus 2006 ini merupakan undang-undang usul Inisiatif DPR. DPR membahas RUU ini bersama pemerintah yang diwakili oleh Menteri Departemen Hukum dan HAM untuk mewakili dalam pembahasan RUU Kewarganegaraan.

Anggota Pansus RUU Kewarganegaraan Indonesia berjumlah 50 orang, terdiri dari 5 orang Pimpinan Pansus dan 45 orang Anggota Pansus. Berdasarkan Laporan Ketua Pansus RUU Kewarganegaraan pada Rapat Paripurna tanggal 11 Juli 2006 yang mengagendakan acara Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pansus telah melakukan RDP dan RDPU dengan pihak-pihak yang mempunyai keterkaitan dengan substansi RUU.

Revisi Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan telah lama menjadi tuntutan beberapa pihak, terutama kalangan aktivis perempuan dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), karena dinilai mendiskriminasi perempuan, terutama yang berkaitan dengan penentuan kewarganegaraan anak dalam perkawinan campur antara seorang perempuan Warga Negara Indonesia (WNI) dengan laki-laki warga negara asing. UU Nomor 62 Tahun 1958 tidak memberi kesempatan bagi perempuan untuk menentukan status kewarganegaraan anaknya. Pasal 1 huruf b dan huruf c mengatur bahwa kewarganegaraan anak yang belum berumur 18 tahun secara otomatis mengikuti kewarganegaraan ayah. Ketentuan tersebut hanya dikecualikan apabila anak tidak mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan ayahnya/anak di luar perkawinan (Pasal 1 huruf d); atau ayah tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui kewarganegaraannya (Pasal 1 huruf e). Dalam kondisi tersebut, ibu yang menentukan kewarganegaraan anaknya.

Ketentuan dalam Pasal 1 UU Nomor 62 Tahun 1958 ini membawa banyak implikasi. Salah satunya adalah ketika suami tidak bertanggung jawab dan/atau terjadi perpisahan atau perceraian, maka perempuan akan menghadapi banyak kesulitan dalam memelihara dan merawat anaknya. Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 62

Tahun 1958 mengatur bahwa anak di luar perkawinan atau anak dari perkawinan sah namun terjadi perceraian dan oleh hakim diserahkan pada pengasuhan ibunya, maka ibu tersebut dapat mengajukan permohonan kepada Menteri Kehakiman untuk memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia bagi anaknya. Akan tetapi, Pasal 3 ayat (2) UU tersebut mengatur bahwa permohonan pengalihan kewarganegaraan anak harus diajukan 1 tahun setelah anak berusia 18 tahun. Dengan demikian, untuk dapat mengajukan pengalihan kewarganegaraan, ibu harus menunggu sampai anak berusia 19 tahun.

Selama masa menunggu inilah, banyak kesulitan yang dihadapi oleh perempuan yang berstatus sebagai ibu dari anak hasil perkawinan campur. Dalam banyak kasus, mereka yang *overstay* dideportasi dan tidak boleh memasuki wilayah Indonesia. Dengan demikian, seorang ibu akan selalu merasa terancam kalau-kalau suatu saat akan berpisah dengan anaknya.²⁹ Selain itu, beberapa substansi UU Nomor 62 Tahun 1958 juga masih diskriminatif. Berdasarkan identifikasi JKP3, diskriminasi yang terdapat dalam UU Nomor 62 Tahun 1958 antara lain:³⁰

- 1) Prinsip kesatuan kewarganegaraan yang berpusat pada kekuasaan laki-laki sebagai suami atau bapak;
- 2) Kewarganegaraan anak yang secara otomatis mengikuti kewarganegaraan bapak berakibat setiap ibu yang mengasuh anaknya harus selalu memperbaharui izin tinggal anaknya;
- 3) Perempuan dapat kehilangan kewarganegaraan karena perkawinan atau perceraian;
- 4) Aturan pengasuhan anak oleh ibu yang beda warga negara, dalam prakteknya menyulitkan;
- 5) Istri WNI tidak dapat mensponsori suami atau anak WNA untuk izin tinggal di Indonesia, sehingga jika suami WNA kehilangan pekerjaan, suami dan anak harus meninggalkan Indonesia kecuali memiliki visa turis atau kunjungan yang hanya berlaku untuk 2 bulan; dan
- 6) Istri WNA harus disponsori oleh suami WNI, oleh karenanya tidak boleh bekerja. Jika suami meninggal atau terjadi perceraian istri harus meninggalkan Indonesia dan jika anak mengikuti ke negara asal si ibu maka harus mengganti kewarganegaraan Indonesia, karena UU No. 62 Tahun 1958 tidak mengenal kewarganegaraan ganda.

²⁹ Ratna Batara Munti, *ibid*, halaman 104-107.

³⁰ Ratna Batara Munti, *Advokasi Kebijakan Perempuan: Agenda Politik untuk Demokrasi dan Keadilan*. Jakarta: Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan TIFA Foundation, 2008, halaman 108.

Proses pembahasan RUU tentang Kewarganegaraan memiliki keistimewaan dari pembahasan-pembahasan RUU lainnya yang dibahas di DPR, yaitu rapat-rapat pembahasan RUU Kewarganegaraan pada tingkat Pansus dan Panitia Kerja (Panja) bersifat terbuka.³¹ Permasalahan krusial yang muncul, antara lain adalah mengenai pengertian atau makna dari warga negara, warga negara Indonesia, pewarganegaraan, dan batas usia anak yang lahir di luar nikah untuk memperoleh pengakuan oleh ayah WNI.

Sejak awal pembahasan RUU Kewarganegaraan, asas kewarganegaraan tunggal memang mendominasi wacana yang berkembang di antara Anggota Pansus. Dalam perkembangannya, Pansus menyepakati asas kewarganegaraan ganda secara terbatas yang diperuntukan bagi anak hasil perkawinan campuran, anak yang lahir dari ibu WNA yang lahir di luar perkawinan dan diakui oleh ayah WNI, dan anak dari pasangan WNI yang lahir di negara lain yang menganut asas *ius soli* (kewarganegaraan berdasarkan tempat kelahiran). Secara jelas terlihat, bahwa dalam setiap tahapan pembahasan RUU Kewarganegaraan baik DPR maupun pemerintah berusaha mengedepankan perlindungan terhadap warga negara termasuk dengan memperhatikan kesetaraan gender dan meniadakan diskriminasi.

Dalam RUU Kewarganegaraan, pada prinsipnya menganut asas non diskriminasi dan persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. UU Kewarganegaraan pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam Undang-Undang ini merupakan suatu pengecualian.

Ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan perempuan dan berperspektif gender, sebagai konsekuensi asas non diskriminasi dan persamaan hak dalam hukum dan pemerintahan terlihat antara lain terdapat dalam Pasal 4 yang mengatur mengenai siapa saja yang menjadi Warga Negara Indonesia. Sedangkan pasal yang berkaitan dengan kewarganegaraan seorang anak diatur lebih lanjut dalam Pasal 5, Pasal 6 ayat (1), dan Pasal 21 UU Kewarganegaraan. Substansi yang penting lainnya adalah ketentuan yang berkaitan dengan hal-hal yang menyebabkan seseorang

³¹ Peraturan Tata Tertib DPR RI Pasal 95 ayat (1) menegaskan bahwa Rapat Pansus termasuk salah satu rapat DPR yang pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali rapat tersebut memutuskan tertutup. Selanjutnya ketentuan Pasal 95 ayat (2) Tata Tertib DPR RI: "...Rapat Panitia Kerja atau Tim, pada dasarnya bersifat tertutup kecuali rapat tersebut memutuskan terbuka". Namun berdasarkan keputusan Rapat Panitia Kerja RUU Kewarganegaraan tanggal 5 Februari 2006, baik DPR maupun Pemerintah menyepakati pembahasan RUU Kewarganegaraan menerapkan prinsip sidang terbuka. Hal ini merupakan sebuah terobosan, mengingat sebelumnya rapat pembahasan RUU selalu dilakukan secara tertutup. Oleh karena itu, kelompok-kelompok yang berkepentingan dapat mengikuti proses pembahasan RUU tersebut serta memberi masukan kepada Pansus RUU Kewarganegaraan, seperti Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan (JKP3), Gandi (Gerakan Anti Diskriminasi), dan kelompok masyarakat lainnya.

kehilangan kewarganegaraannya. Hal ini diatur dalam Pasal 23 huruf (c), Pasal 23 huruf (g), Pasal 25, dan Pasal 26.

Analisis Hasil

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UU Kewarganegaraan) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia merupakan tonggak sejarah bagi bangsa Indonesia dalam rangka mewujudkan pelaksanaan hak-hak asasi manusia sebagaimana telah dijamin secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara filosofis, sosiologis, dan yuridis undang-undang ini dianggap mampu mengakomodir kepentingan masyarakat serta mampu menjawab tuntutan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Isu penting yang menjadi agenda perubahan UU No. 62 Tahun 1958 adalah menghilangkan diskriminasi hak-hak perempuan khususnya yang berkaitan dengan penentuan kewarganegaraan anak hasil perkawinan campur antar-negara yang salah satunya berkewarganegaraan Indonesia. Sebagaimana diketahui perlindungan terhadap hak kewarganegaraan merupakan kewajiban yang paling esensial bagi negara karena hak atas kewarganegaraan adalah hak yang tidak dapat dicabut tanpa alasan yang sah dan pada sisi lain warga negara merupakan unsur yang harus ada untuk terbentuknya suatu negara. Dalam prakteknya perlindungan oleh negara yang diberikan melalui UU No. 62 Tahun 1958 belum mencerminkan pengakuan dan penghormatan terhadap hak kewarganegaraan tersebut.

Pokok permasalahan tersebut bersumber pada politik hukum yang dianut oleh UU No. 62 Tahun 1958 yang menganut asas *ius sanguinis* yang hanya mengakui hak kewarganegaraan dari garis ayah. Hal ini menunjukkan ketidaksetaraan hak antara laki-laki dan perempuan dalam menentukan hak kewarganegaraan dari anak yang dilahirkannya.

Apabila dilihat dari keanggotaan Pansus RUU Kewarganegaraan, maka dari keseluruhan Anggota Pansus yang berjumlah 50 orang dari 10 Fraksi, 9 orang (18%) diantaranya adalah Anggota perempuan. Keterlibatan Anggota DPR perempuan dalam pembahasan RUU yang mengangkat isu kesetaraan gender sebagai salah satu agenda pembahasan merupakan point penting sekaligus menjadi salah satu faktor

pendorong diperjuangkannya hak-hak perempuan secara optimal dalam setiap tahapan pembahasan.

Pengaturan tentang kewarganegaraan yang diskriminatif selain bertentangan dengan falsafah negara juga sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global yang menghendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara dihadapan hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.³² Untuk itu RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia diajukan sebagai upaya menghapus kelemahan-kelemahan yang terdapat pada UU No. 62 Tahun 1958.

Asas yang dianut dalam UU No. 62 Tahun 1958 adalah ius sanguinis, asas persamaan derajat, anti *apatride* (tanpa kewarganegaraan) dan anti *bipatride* (kewarganegaraan ganda). Asas tersebut berdampak pada ketidakjelasan status kewarganegaraan bagi perempuan WNI yang menikah dengan laki-laki WNA dan pada akhirnya akan berdampak pada keterbatasan ruang gerak dan peran serta perempuan dalam ruang publik sekaligus bertentangan dengan hak asasi manusia dan peraturan perundang-undangan.

Status kewarganegaraan merupakan hal penting sebagai penanda hubungan hukum antara seseorang dengan negaranya yang selanjutnya menjadi dasar hukum pelaksanaan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Kepemilikan status kewarganegaraan akan melahirkan hak-hak fundamental yang meliputi hak sipil, politik, ekonomi dan sosial. Berdasarkan *General Recommendation 21 on Equality in Mariage and Family Relation* (CEDAW sesi ke 13 tahun 1992), kewarganegaraan merupakan status penting untuk berpartisipasi penuh dalam masyarakat. Secara umum negara dapat memberikan kewarganegaraan bagi mereka yang lahir di negara tersebut. Status kewarganegaraan dapat pula diperoleh berdasarkan perjanjian atau penganugerahan atas dasar kemanusiaan, misalnya menghindari *statelessness*. Tanpa status kewarganegaraan perempuan dikucilkan dari haknya untuk berpartisipasi dalam pemilu atau berpartisipasi dalam wilayah publik dan dibatasi aksesnya terhadap *public benefits* dan pemilihan tempat tinggal. Setiap perempuan dewasa dapat mengganti kewarganegaraan dan status tersebut tidak harus hilang hanya karena status pernikahan, perceraian, atau karena ayah/suami berganti kewarganegaraan.

Deklarasi Universal HAM Pasal 15 dan Pasal 26 pada prinsipnya juga mengatur hak setiap orang untuk memilih kewarganegaraannya tanpa diskriminasi.

³² Lihat Penjelasan Umum UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti, atau mempertahankan kewarganegaraannya. Secara lebih spesifik, hak menentukan atau memilih kewarganegaraan bagi perempuan diatur secara tegas dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) yang sudah diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

Pasal 9 Konvensi CEDAW menyebutkan bahwa negara wajib memberikan kepada perempuan (dalam UU disebut wanita) hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraannya. Negara juga wajib menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing atau perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan istri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan, atau memaksakan kewarganegaraan suami kepada istri. Disamping itu negara wajib memberikan hak yang sama antara perempuan dan laki-laki berkaitan dengan kewarganegaraan anak-anak hasil perkawinan mereka.

Ketentuan tersebut diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) bahwa seorang perempuan yang menikah dengan laki-laki warga negara asing tidak secara otomatis mengikuti kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, dan memperoleh kembali kewarganegaraannya (Pasal 47).

Apabila dilihat perkembangan substansi yang diatur dalam draft RUU sampai dengan draft final yang kemudian disetujui dan disahkan menjadi UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, terlihat bahwa Pansus RUU Kewarganegaraan berusaha untuk mengakomodir rumusan-rumusan yang memberikan proteksi terhadap kepentingan perempuan dan anak. Pada sisi lain Pansus berusaha meminimalisasi rumusan yang mengandung diskriminasi, sebagaimana tercermin dalam asas-asas yang dianut oleh UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Meskipun di dalam batang tubuh tidak ada rumusan yang menyebutkan secara eksplisit mengenai asas apa saja yang dianut dalam UU No. 12 Tahun 2006 dan asas tersebut hanya dicantumkan dalam Penjelasan Umum, namun norma-norma yang dirumuskan dalam batang tubuh telah mencerminkan asas yang dianut sebagaimana disebutkan secara tegas dalam Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2006 yang meliputi asas *ius sanguinis*,

asas *ius soli* (*law of the soil*) secara terbatas, asas kewarganegaraan tunggal dan asas kewarganegaraan ganda terbatas.

Penerapan asas kewarganegaraan oleh suatu negara akan menentukan status kewarganegaraan seseorang yang berdampak pada penentuan status seseorang atas hak privat dan publik. Contoh hak privat seseorang adalah hak kekayaan atas benda-benda bergerak dan tidak bergerak, hak milik atas tanah, dan lain-lain, sedangkan hak publik seperti hak atas fasilitas umum, hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu, dan lain-lain.

Setiap negara mempunyai kebebasan menentukan asas-asas kewarganegaraan mana yang akan dipakai. Pada prinsipnya ada dua asas yang selalu dijadikan sebagai landasan dalam menentukan siapa yang akan menjadi warga negara suatu negara, yaitu *ius sanguinis* dan *ius soli*. Prinsip kebebasan yang melekat pada negara untuk menentukan asas kewarganegaraan dapat menimbulkan konsekuensi seseorang berkewarganegaraan ganda (*bipatride*) atau tidak berkewarganegaraan (*apatride*).

Dalam kaitan ini, seiring dengan era globalisasi dimana dunia seolah tanpa sekat maka perkawinan antar negara yang berbeda kewarganegaraan (perkawinan campuran) tidak dapat dihindarkan. Konsekuensi selanjutnya, perkawinan campuran dapat menyebabkan anak-anak yang dilahirkan *bipatride* ataupun *apatride*, mengingat penerapan asas kewarganegaraan (*ius soli* dan *ius sanguinis*) antara satu negara dengan negara lain berbeda-beda.³³

Berdasar pada fakta yang terjadi di masyarakat dimana penerapan asas *ius sanguinis* dan kewarganegaraan tunggal telah menimbulkan ketidakadilan, khususnya bagi perempuan WNI pelaku perkawinan campuran dan anak-anak hasil perkawinan campuran tersebut maka penerapan asas *ius sanguinis* bersamaan dengan asas *ius soli* merupakan upaya untuk menghilangkan diskriminasi antara laki-laki dan perempuan sekaligus wujud pengakuan negara atas kesetaraan gender. Implikasi penerapan dua asas tersebut adalah memungkinkan seseorang memiliki kewarganegaraan ganda yang diakui oleh negara sebagai bentuk pengecualian. Artinya, secara prinsip UU No.12 Tahun 2006 menganut asas kewarganegaraan tunggal. Namun dalam kondisi

³³ Nuning Hallett, Perempuan dan Kewarganegaraan: Status Kewarganegaraan Perempuan dalam Perkawinan Campuran, hal. 392, memberikan ilustrasi, bahwa di banyak negara angka pernikahan antar bangsa meningkat tajam dari tahun ke tahun, khususnya di Asia. Di Korea selama kurun waktu 2001-2004 meningkat lebih dari 50%, yaitu dari 4,8% menjadi 11,4%. Di Taiwan pertumbuhan perkawinan antar bangsa mencapai 32% pada tahun 2003 dan di Jepang selama jangka waktu tahun 1980 sampai dengan tahun 2000 meningkat menjadi 6,5 kali lipat. Sementara di Indonesia dari data Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta tercatat pernikahan antar bangsa sejak tahun 2002 sampai dengan 2004 sebanyak 878 pernikahan yang didominasi oleh perkawinan perempuan WNI dengan laki-laki WNA, yaitu tercatat 829 pernikahan atau mencapai 94,4%.

tertentu dimungkinkan bagi anak yang lahir dari perkawinan campuran untuk memiliki kewarganegaraan ganda sampai dengan usia 21 tahun (kewarganegaraan ganda terbatas).

IV. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan

Hasil Penelitian

Pengaturan mengenai kesehatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (UU Kesehatan). Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukum, ilmu pengetahuan dan teknologi, substansi pengaturan dalam undang-undang tersebut dirasakan belum mampu serta sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat, sehingga muncul gagasan untuk mengamandemen UU Kesehatan.

Usul Inisiatif DPR RI atas RUU perubahan atas UU Kesehatan sudah mulai digulirkan pada Masa Keanggotaan DPR RI periode 1999-2004 oleh Komisi VII sebagai komisi yang pada saat itu membidangi masalah kesehatan. Sesuai dengan perubahan Tata Tertib DPR RI yang terdapat dalam Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI, pada tahun 2004 komisi yang membidangi kesehatan adalah Komisi IX, sehingga penyusunan RUU perubahan terhadap UU Kesehatan selanjutnya dilakukan oleh Komisi IX. Sesuai dengan Keputusan Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI, maka Komisi IX ditunjuk sebagai alat kelengkapan DPR RI yang ditugaskan untuk melakukan pembahasan RUU perubahan terhadap UU Kesehatan bersama dengan Pemerintah.

Salah satu agenda perubahan terhadap UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan adalah pengaturan mengenai kesehatan reproduksi secara lebih komprehensif. Dalam RUU Usul Inisiatif Komisi IX DPR RI, masalah kesehatan reproduksi diatur secara spesifik dalam bab tersendiri, yaitu Bab X Pasal 80 sampai dengan Pasal 86. Pasal-pasal ini mengatur mengenai kehidupan reproduksi dan kehidupan seksual yang sehat, aman, bebas dari paksaan dan/atau kekerasan dengan pasangannya yang sah, jaminan atas ketersediaan informasi dan pelayanan kesehatan, kesesuaian dengan nilai-nilai agama dan norma sosial, larangan aborsi dan pengecualinya, dan perlindungan perempuan dari praktek aborsi yang tidak aman.

RUU perubahan terhadap UU Kesehatan juga mengatur mengenai kesehatan ibu, bayi dan anak, remaja, lanjut usia, dan penyandang cacat. Hal itu diatur dalam Bab XI, Pasal 87 sampai dengan Pasal 97. Pada prinsipnya pasal ini mengatur tentang kesehatan ibu, kesehatan remaja dan jaminan bagi remaja untuk mendapatkan informasi dan edukasi.

Analisis Hasil

Beberapa alasan yang mendasari Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (RUU Kesehatan) yang merupakan usul Inisiatif DPR RI adalah:

- a. amandemen konstitusi yang menempatkan kesehatan sebagai hak asasi secara tegas dalam Pasal 28H dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. sistem ketatanegaraan yang menempatkan kesehatan sebagai bagian dari kewenangan daerah (otonomi daerah) sesuai dengan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004;
- c. implementasi yang sulit, dengan indikator minimnya Peraturan Pemerintah yang dibentuk sebagai peraturan pelaksana yang diamanatkan oleh UU No. 23 Tahun 1992;
- d. UU No.23 Tahun 1992 sangat sektoral, sementara pembangunan kesehatan bukan hanya menjadi tugas dan tanggungjawab Departemen Kesehatan tetapi mencakup lintas departemen dan lintas disiplin ilmu;
- e. sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, UU No. 23 Tahun 1992 dirasakan kurang membuka peluang kebijakan secara fleksibel; dan
- f. pergeseran paradigma pembangunan kesehatan yang memerlukan keseimbangan antar paradigma tanpa meninggalkan paradigma yang sudah ada (kuratif, rehabilitatif, promotif, dan preventif).

Sebelum pembahasan dilakukan dengan pemerintah, Komisi IX telah melakukan Rapat Dengar Pendapat dan Rapat Dengar Pendapat Umum dalam rangka mencari masukan dari berbagai kalangan seperti pakar, kalangan profesional, akademisi,

maupun dengan LSM, sebagai bahan pertimbangan dan pengkayaan substansi RUU. Sampai penelitian ini dilakukan pembahasan RUU tentang Kesehatan masih dilakukan oleh DPR RI bersama-sama dengan Pemerintah.

RUU perubahan terhadap UU Kesehatan menempatkan kesehatan reproduksi sebagai bab tersendiri, yaitu BAB IX tentang Kesehatan Reproduksi. Hal ini merupakan kemajuan yang sangat berarti jika dibandingkan dengan UU NO. 23 Tahun 1992 yang tidak memberikan pengaturan tentang kesehatan reproduksi dalam bab tersendiri.

Masalah kesehatan reproduksi, khususnya reproduksi perempuan merupakan masalah penting dan serius, sehingga Indonesia telah memberikan persetujuan pada hasil Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan (*International Conference on Population and Development (ICPD)*) di Kairo tahun 1994 yang kemudian ditindaklanjuti dengan lokakarya nasional pada tahun 1996 untuk merumuskan langkah-langkah tindak lanjut pelaksanaan ICPD terutama berkaitan dengan kesehatan reproduksi perempuan. Merujuk pada definisi *World Health Organization (WHO)*, ICPD merumuskan kesehatan reproduksi sebagai: "Keadaan sejahtera secara fisik, mental, dan sosial bukan karena ketiadaan penyakit dan kecacatan yang berkaitan dengan fungsi, sistem dan proses-prosesnya".

Pengakuan terhadap hak reproduksi perempuan terlihat dalam deklarasi ICPD yang dikukuhkan dengan Deklarasi Beijing tahun 1995 dan Konferensi Dunia ke IV tentang Perempuan tahun 1996 yang menyebutkan:

- a. hak individu untuk menentukan kapan akan mempunyai anak, berapa jumlah anak, dan berapa lama jarak tiap kelahiran anak;
- b. hak untuk mendapatkan pelayanan yang berkaitan dengan fungsi reproduksinya;
- c. hak untuk mendapatkan informasi, komunikasi dan edukasi yang berkaitan dengan hak reproduksi; dan
- d. hak melakukan kegiatan seksual tanpa paksaan, diskriminasi, dan tanpa kekerasan.

Komitmen pemerintah untuk menempatkan masalah kesehatan reproduksi sebagai masalah penting dan serius mendapat dukungan positif dari DPR RI. Hal ini terlihat dari upaya merumusan pasal yang mengatur mengenai kesehatan reproduksi dengan mendasarkan pada deklarasi ICPD dan deklarasi Beijing, seperti terlihat dalam

merumuskan definisi kesehatan reproduksi dan hak-hak perempuan dalam kaitannya dengan kesehatan reproduksi.

Selain mendeklarasikan program kesehatan reproduksi dan hak reproduksi perempuan, ICPD dan Deklarasi Beijing 1995 juga membahas masalah yang sampai sekarang masih menjadi perdebatan hukum, yaitu tentang aborsi. Terhadap negara-negara yang belum memberikan pelayanan aborsi WHO menyerukan agar aborsi harus dilakukan dengan aman (*safe abortion*). Di Indonesia sampai saat ini pelayanan aborsi yang aman belum ada pengaturannya secara jelas, pada sisi lain angka perempuan yang melakukan aborsi terus meningkat.³⁴

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, di Indonesia tindakan aborsi masih merupakan perbuatan yang dilarang. Dalam tindakan aborsi yang dilakukan secara aman perlu dipertimbangkan akibat hukumnya, yaitu KUHP yang mengancam tindakan aborsi sebagai tindak pidana dan UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang belum mengakomodasi hak perempuan untuk menentukan apa yang terbaik bagi tubuhnya. KUHP Pasal 346-349 menjerat orang yang melakukan aborsi dan orang yang membantu pelaksanaan tindakan aborsi. Sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 1992 orang yang membantu pelaksanaan tindakan aborsi seperti dokter, bidan, atau perawat dapat dikenai sanksi tanpa melihat alasan mengapa tindakan aborsi tersebut dilakukan.

Terlepas dari pro dan kontra terhadap tindakan aborsi pengaturan aborsi, RUU Kesehatan berusaha mengakomodir kepentingan perempuan meskipun belum maksimal dan belum sepenuhnya mengakomodir hak perempuan untuk menentukan apa yang terbaik bagi tubuhnya sebagaimana tertuang dalam Deklarasi ICPD Kairo 1994 dan Beijing 1995. Pada prinsipnya RUU melarang tindakan aborsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 84 RUU, namun dalam kondisi tertentu larangan tersebut dikecualikan jika terdapat indikasi kedaruratan medis, yaitu suatu keadaan yang terbukti secara klinis, janin tidak dapat hidup dan keadaan kehamilan yang dapat mengancam nyawa ibu yang bersangkutan, yang dideteksi sejak usia dini kehamilan yang mengancam nyawa ibu atau janin yang menderita penyakit genetik berat atau cacat bawaan yang tidak dapat diperbaiki sehingga menyulitkan bayi tersebut hidup.

³⁴ Walaupun tidak ada angka yang pasti tentang jumlah aborsi per tahun, BKKBN mengemukakan angka tindakan aborsi sebanyak 2 juta per tahun dan 750 kasus dilakukan oleh remaja putri. Penelitian yang dilakukan Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) di 8 (delapan) provinsi menunjukkan sebanyak 87% tindakan aborsi dilakukan oleh ibu rumah tangga dan lebih dari 50% diantaranya dilakukan oleh mereka yang memiliki lebih dari 2 anak. Lebih dari 50% angka kematian ibu (AKI) merupakan kontribusi dari tindakan aborsi. Anita Rahman, Hukum dan Hak Kesehatan Reproduksi Perempuan, Masalah Aborsi, dalam: *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, halaman 522.

Tindakan aborsi dalam hal ini hanya dapat dilakukan dengan ijin dari ibu atau ayah si janin.

Alasan lain yang menjadi dasar diperbolehkannya tindakan aborsi adalah kehamilan akibat perkosaan yang dapat menyebabkan trauma psikologis bagi korban perkosaan. Pada satu sisi ketentuan ini menyiratkan upaya perlindungan bagi perempuan korban perkosaan, sementara di sisi lainnya keharusan menyertakan rekomendasi dari lembaga atau institusi atau ahli/tokoh agama setempat sesuai dengan norma-norma agama dapat berakibat pasal ini sulit diimplementasikan, mengingat sebagian tokoh agama masih berpendapat bahwa tindakan aborsi merupakan perbuatan yang melanggar norma agama.

Pengaturan norma yang melegalkan tindakan aborsi perlu dirumuskan secara hati-hati agar tetap dapat mengedepankan kepentingan perempuan pelaku tindak aborsi, tanpa harus mengabaikan norma yang ada di masyarakat. Advokasi terhadap tokoh agama dan masyarakat perlu dilakukan sebelum ketentuan tersebut diberlakukan, sehingga nantinya masyarakat dapat memahami bahwa tindakan aborsi dalam kondisi tertentu merupakan hak dan bentuk perlindungan bagi si ibu.

Dalam perkembangannya, lembaga keagamaan atau tokoh ulama sudah mulai memahami perlunya pengaturan tindakan aborsi untuk kasus-kasus tertentu. Sebagai contoh Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Fatwa MUI No. 4 Tahun 2005 tentang Aborsi³⁵ menyebutkan bahwa aborsi haram hukumnya sejak terjadinya implantasi blastosis pada dinding rahim ibu (nidasi). Namun aborsi diperbolehkan karena alasan darurat (suatu keadaan di mana seseorang apabila tidak melakukan sesuatu yang diharamkan maka akan mati atau hampir mati), atau alasan hajat (keadaan dimana seseorang jika tidak melakukan sesuatu yang diharamkan akan mengalami kesulitan berat). Termasuk dalam kategori darurat adalah perempuan hamil yang ditetapkan oleh dokter menderita sakit fisik berat dan kehamilan yang mengancam nyawa si ibu. Sedangkan untuk aborsi karena hajat hanya boleh dilakukan sebelum 40 (empatpuluh) hari dengan kategori hajat meliputi: janin dideteksi menderita cacat genetik yang sulit disembuhkan; kehamilan karena pemerkosaan dengan penetapan oleh Tim yang berwenang (korban, dokter dan ulama).

³⁵ <http://www.mui.or.id>

V. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008

Hasil Penelitian

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 20A ayat (1) menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI, Bab XVIII, Pasal 6 huruf f, salah satu tugas dan wewenang DPR adalah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden. Ketentuan ini lebih lanjut diatur dalam Pasal 46 ayat (1), yang menyatakan bahwa: "Panitia Anggaran bertugas melaksanakan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara." anggota Panitia Anggaran berjumlah 83 orang, yang berasal dari semua komisi yang ada di DPR.

Tatib DPR RI Pasal 145 ayat (1) menyatakan bahwa penyusunan Rancangan APBN (RAPBN) berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Selanjutnya dalam Pasal 145 ayat (2) dinyatakan bahwa RKP disusun oleh Pemerintah untuk dibahas dan disepakati bersama dengan DPR. Pasal 145 ayat (3) menyatakan bahwa RKP yang telah dibahas dan disepakati bersama DPR tersebut menjadi pedoman bagi penyusunan RAPBN untuk selanjutnya ditetapkan menjadi satu kesatuan dengan APBN dan menjadi acuan kerja Pemerintah yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dalam RKP masalah perempuan dan anak terdapat dalam Bab 11: Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak.

Masalah pemberdayaan perempuan sangat erat kaitannya bahkan tidak dapat dilepaskan dengan permasalahan kesejahteraan dan perlindungan anak. Oleh karena itu dalam Program Pembangunan Nasional, termasuk Rencana Kerja Pemerintah, bidang perempuan disatukan dengan bidang anak. Pembangunan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak ditujukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia tanpa membedakan jenis kelamin dan kelompok umur.

Dari kondisi umum upaya Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak yang tertuang dalam Buku II Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2008 hasil pembahasan dengan DPR RI, permasalahan pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak meliputi:³⁶

1. masih rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan;

³⁶ *ibid*

2. masih tingginya kekerasan terhadap perempuan dan anak;
3. masih rendahnya kesejahteraan dan perlindungan anak;
4. masih rendahnya perempuan dalam proses politik dan jabatan politik;
5. masih banyaknya hukum dan peraturan perundang-undangan yang bias gender, diskriminatif terhadap perempuan, dan belum peduli anak; dan
6. masih rendahnya kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak, termasuk privatisasi masyarakat.

Mengacu pada permasalahan yang telah diidentifikasi tersebut, sasaran pembangunan bidang pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak tahun 2008 adalah:

1. terjaminnya keadilan gender dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan, terutama di bidang pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak, politik, pendidikan dan kesehatan, ketenagakerjaan, ekonomi dan hukum, di tingkat provinsi dan kabupaten/kota;
2. terintegrasinya kebijakan pemberdayaan dan perlindungan perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak ke dalam berbagai kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
3. meningkatnya upaya perlindungan terhadap perempuan dan anak;
4. meningkatnya kualitas dan kapasitas kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak, termasuk ketersediaan data gender dan anak; dan
5. meningkatnya peran lembaga masyarakat dalam pemberdayaan perempuan dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Berdasarkan pada sasaran pembangunan yang hendak dicapai pada tahun 2008 maka DPR RI melalui Panitia Anggaran telah membahas dan menyepakati program pembangunan di pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak tahun 2008 antara lain sebagai berikut:

1. Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan yang dilaksanakan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, dengan kegiatan pokok:
 - a. peningkatan kualitas hidup perempuan melalui aksi afirmasi

- terutama di bidang pendidikan, kesehatan, hukum, ketenagakerjaan, sosial, politik, lingkungan hidup, dan ekonomi;
- b. upaya perlindungan perempuan dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi, termasuk upaya pencegahan dan penanggulangannya;
 - c. pengembangan dan penyempurnaan perangkat hukum dan kebijakan peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan di berbagai bidang pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah;
 - d. pelaksanaan komunikasi informasi dan edukasi (KIE) peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan di tingkat nasional dan daerah;
 - e. penyusunan sistem pencatatan dan pelaporan, serta sistem penanganan dan penyelesaian kasus tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi terhadap perempuan;
 - f. pembangunan pusat pelayanan terpadu berbasis rumah sakit dan berbasis masyarakat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagai sarana perlindungan perempuan korban kekerasan termasuk perempuan korban KDRT;
 - g. peningkatan peran masyarakat dan media dalam penanggulangan pornografi dan pornoaksi.
2. Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender (dan anak), dengan instansi pelaksana Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, Departemen Sosial, Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, dan Komnas HAM.

Pada Rapat Dengar Pendapat Komisi VIII DPR RI dengan Sekretaris Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI tanggal 26 November 2008 telah diterima DIPA KPP tahun 2008 sebesar Rp.204,79 miliar yang akan digunakan untuk 5 program pembangunan dan dalam implementasinya lebih terkoordinasi antar unit/satuan kerja sesuai dengan prioritas program dalam bidang pemberdayaan perempuan dan anak.

Berdasarkan surat Direktur Jenderal Anggaran Nomor: S-334/AG/2008 perihal Langkah Dasar Penghematan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga tanggal

15 Februari 2008, maka penundaan anggaran kegiatan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan sebesar 15 % mengakibatkan Anggaran Kementerian Negara Perempuan berkurang sebesar Rp. 30,71 miliar sehingga anggarannya menjadi Rp. 174,07 miliar. Penundaan anggaran sebesar 15 % ini tidak termasuk anggaran pada satuan kerja Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) yang menjadi bagian dari anggaran Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI.

Mengingat anggaran tersebut yang masih minim serta belum memadai dan seimbang bila dikaitkan dengan permasalahan yang harus ditangani, maka pada Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI dengan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI tanggal 10 Maret 2008, Komisi VIII DPR RI akan memperjuangkan anggaran KNPP agar tidak dilakukan pemotongan sebesar 15 % tersebut.

Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI dalam Rapat Kerja dengan Komisi VIII DPR RI tanggal 8 April 2008 menyampaikan bahwa anggaran rupiah murni Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2008 (Rp. 147,12 miliar) turun sebesar Rp. 18,02 miliar (10,9 %) dibandingkan anggaran rupiah murni tahun 2007 (Rp. 165,14 miliar). Pada Rapat Dengar Pendapat dengan Sekretaris Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI tanggal 19 September 2007 dan Rapat Tim Kecil Komisi VIII DPR RI dengan Sekretaris Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI pada tanggal 27 September 2007 telah dibahas RKA-KL Kementerian Pemberdayaan Perempuan Tahun 2008 sebesar Rp. 189,6 miliar atau mengalami penurunan sebesar Rp. 15,02 miliar dari Pagu Indikatif sebelumnya sebesar Rp. 204,62 miliar.

Dalam kaitan ini Komisi VIII DPR RI memandang perlu dilakukan optimalisasi anggaran untuk meningkatkan anggaran Kementerian Pemberdayaan Perempuan guna memperbesar volume program dan memperluas program, diantaranya: penyiapan peta permasalahan perempuan dan anak, sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak, penguatan keterwakilan perempuan dalam politik serta perlindungan TKW dan sosialisasi PKDRT.

Pembahasan

Apabila melihat komposisi keanggotaan Panitia Anggaran, maka dari 83 orang anggota Panitia Anggaran, hanya ada 9 orang perempuan (8,10%). Dan tidak ada satu pun perempuan yang duduk di pimpinan. Selain jumlah yang minim, tidak semua komisi juga mempunyai wakil Anggota DPR perempuan yang duduk dalam Panitia

Anggaran. Dari sisi kuantitas, minimnya jumlah perempuan dalam keanggotaan Panitia Anggaran jelas tidak menguntungkan perempuan. Pada sisi yang lain pengetahuan dan wawasan Anggota tentang anggaran masih sangat terbatas, sehingga diperlukan pendampingan oleh tenaga ahli yang menguasai masalah anggaran.

Penyusunan anggaran yang *responsif* gender atau anggaran berkeadilan gender pada prinsipnya merupakan penganggaran yang meliputi perencanaan, alokasi anggaran, restrukturisasi pendapatan, dan pengeluaran untuk mencapai kesetaraan dan kesejahteraan melalui pemenuhan hak-hak dasar bagi perempuan dan laki-laki. Hak-hak dasar tersebut meliputi 1) perlindungan sosial melalui penyediaan kesempatan kerja, pendidikan dan kesehatan yang terjangkau dan berkualitas serta pengorganisasian sosial, 2) peningkatan aset untuk membuka akses terhadap penguasaan sumberdaya produktif yang meliputi: modal tidak bergerak, ekonomi, sumberdaya manusia, alam dan sosial yang dapat diperoleh, dikembangkan, diperbaharui dan diwariskan antar generasi. Untuk mewujudkan kesetaraan dan kesejahteraan maka penyusunan anggaran harus memperhatikan perbedaan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan, usia, serta kelompok. Selanjutnya anggaran berkeadilan gender juga mensyaratkan transparansi dalam pembahasan penyusunannya dengan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (*consensus process*). Melalui penerapan *consensus process* diharapkan masyarakat dapat memberikan masukan serta mengawal pembahasan dalam penentuan program dan besaran anggaran.

Anggaran merupakan alat pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Mengingat Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan pedoman bagi penyusunan RAPBN untuk selanjutnya ditetapkan menjadi satu kesatuan dengan APBN dan menjadi acuan kerja Pemerintah dalam melaksanakan program dan kegiatan pembangunan, maka penyusunan RKP harus benar-benar berperspektif gender. Dengan demikian, PUG harus diintegrasikan sejak dari perencanaan dan penganggaran, karena pada tahap inilah sumber daya mulai dibagi-bagikan kepada siapa dan seberapa banyak.³⁷ Jadi, dalam proses pembangunan, intervensi idealnya telah dilakukan sejak tahap perumusan kebijakan atau program. Keberanian untuk memasukkan dimensi gender dalam proses perencanaan akan sangat menentukan keberhasilan PUG dalam proses pembangunan selanjutnya, yaitu pelaksanaan, monitoring dan evaluasi kebijakan

³⁷ Hartian Silawati, *op.cit.*, halaman 29.

dan program pembangunan.

Tahapan pembahasan RKP di Panitia Anggaran DPR RI tidak hanya menuntut pemahaman dan pengetahuan Anggota DPR mengenai anggaran, tetapi juga pemahaman dan pengetahuan mengenai program-program yang sensitif terhadap PUG. Minimnya jumlah Anggota Panitia Anggaran yang berjenis kelamin perempuan dan terbatasnya pengetahuan Anggota secara keseluruhan terhadap masalah-masalah anggaran dan PUG berdampak pada penyusunan anggaran yang kurang mencerminkan perspektif gender dan keberpihakan kepada kaum perempuan.

Apabila melihat RKP Tahun 2008 yang disusun oleh Pemerintah, masih terlihat bahwa masalah perempuan masih dipandang sebagai masalah yang terpisah dan belum menjadi bagian dari setiap sektor atau bidang pembangunan. Paradigma bahwa masalah perempuan hanya menjadi tugas satu bidang pemerintahan ini terlihat dari pengelompokan yang ada pada Bab 11 tentang Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan Serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak. Hal ini kurang tepat, mengingat sebenarnya permasalahan perempuan ada di setiap sektor dan bidang pembangunan.

Selain itu, peningkatan kesejahteraan perempuan juga belum menjadi prioritas pembangunan. Dari delapan prioritas pembangunan yang ada dalam RKP, tidak ada satu sektorpun yang menyinggung mengenai masalah tersebut. Hal ini pada akhirnya berdampak pada fokus atau prioritas kegiatan pembangunan yang akan dijalankan pemerintah. Karena tidak menjadi prioritas tersendiri, maka program dan kegiatan yang diperuntukkan bagi perempuan masih merupakan program atau kegiatan yang bersifat "tempelan" dan belum berdiri sendiri, sehingga efektivitasnya juga perlu dipertanyakan.

Sebagai upaya untuk mencegah inefisiensi dalam pengalokasian anggaran agar dilakukan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan diperlukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran. Pengawasan pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh DPR dilakukan oleh masing-masing komisi sesuai dengan ruang lingkup dan bidang yang ditangani komisi yang bersangkutan melalui Rapat-Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat dengan departemen atau instansi terkait. Pada tahap ini dibahas baik mengenai pelaksanaan program yang telah dicapai maupun program berjalan, daya serap penggunaan anggaran, dan kendala-kendala pelaksanaan anggaran. Namun mengingat keterbatasan pengetahuan sebagian besar Anggota DPR mengenai anggaran menyebabkan laporan pelaksanaan anggaran oleh

pemerintah sering kali kurang dapat dikritisi akurasi oleh Anggota Dewan, khususnya yang berkaitan dengan apakah program-program yang telah dianggarkan benar-benar tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan perempuan.

Khusus untuk program pemberdayaan perempuan yang menjadi ruang lingkup Komisi VIII DPR RI, masalah anggaran yang sensitif gender selalu menjadi perhatian Anggota Komisi VIII ketika melakukan pembahasan penyusunan anggaran bersama dengan pemerintah. Namun demikian, penekanannya lebih pada kritik terhadap rendahnya besaran anggaran, belum pada muatan anggaran sensitif gender secara keseluruhan yang meliputi perencanaan, penganggaran, dan pengawasan.

Seiring dengan perkembangan waktu dan semakin meningkatnya seruan dan advokasi pentingnya anggaran sensitif gender, dalam pembahasan penyusunan anggaran yang berlangsung di komisi semakin terlihat adanya upaya dari anggota untuk memperjuangkan anggaran sensitif gender meskipun belum optimal dan masih terbatas pada komisi-komisi tertentu. Dari hasil penelitian terlihat, komisi yang membidangi masalah perempuan dan anak lebih terdengar gaungnya dalam memperjuangkan anggaran yang sensitif gender sebagaimana nampak pada pembahasan penyusunan anggaran untuk Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan di Komisi VIII. Komisi VIII selain mengkritisi besaran nominal anggaran untuk pembangunan pemberdayaan perempuan yang masih minim juga mulai memperjuangkan program-program yang mengarah pada penguatan PUG. Hal ini memperlihatkan, bahwa terdapat pemahaman yang lebih baik, dimana anggota komisi mulai mengkritisi program-program terkait dengan pemberdayaan perempuan.

C. Kesimpulan dan Rekomendasi dari Penelitian-Penelitian

Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan analisis yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

Pertama, proses legislasi dalam empat UU yang menjadi obyek penelitian menunjukkan bahwa PUG telah digunakan sebagai salah satu instrumen dalam proses pembahasan RUU, dengan tingkatan yang berbeda-beda. Hal ini dapat dilihat pada

substansi UU yang sudah berperspektif gender dan mengakomodasi kepentingan perempuan. Dalam proses pembahasan UU Pemilu, isu gender yang menonjol adalah keterwakilan 30% untuk perempuan. Substansi UU PTPPO sebagian besar juga telah mengacu kepada Protokol Palermo. Demikian pula dengan UU Kewarganegaraan, yang memberikan dwikewarganegaraan terbatas kepada anak-anak dari pernikahan antar bangsa sampai dengan batas usia 21 tahun. Substansi RUU Kesehatan juga telah mengakomodasi isu aborsi sebagai bagian dari hak reproduksi perempuan.

Kedua, PUG belum digunakan sebagai salah satu instrumen yang penting dalam proses penyusunan anggaran. Praktek penyusunan anggaran yang selama ini masih didominasi oleh pemerintah menyebabkan peran DPR dalam penyusunan anggaran responsif gender belum dapat terlaksana dengan baik.

Ketiga, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU, yang dilakukan melalui mekanisme RDP dan RDPU, terbukti efektif dalam menunjang upaya PUG dalam proses legislasi. Hal ini terlihat dalam proses pembahasan empat UU yang menjadi obyek penelitian, meskipun dengan tingkatan partisipasi yang berbeda-beda.

Keempat, prinsip transparansi dalam pembahasan UU juga sangat efektif dalam menghasilkan UU yang lebih berperspektif gender. Hal ini terlihat dalam proses pembahasan RUU PTPPO yang menerapkan prinsip sidang terbuka sampai pada pembahasan di tingkat Panitia Kerja (Panja). Pansus yang terbuka terhadap masukan, akan lebih transparan dalam setiap tingkatan pembahasan dan hasilnya lebih berperspektif gender jika dibandingkan dengan Pansus yang tertutup pada pembahasan tingkat Panja, Timsin, dan Timus.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka dapat direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, PUG dibutuhkan dalam setiap proses legislasi dan penyusunan anggaran. PUG dalam proses legislasi akan menghasilkan undang-undang yang berperspektif gender dan lebih mengakomodasikan kebutuhan perempuan. Sedangkan PUG dalam penyusunan anggaran akan menghasilkan anggaran yang responsif gender.

Kedua, jumlah perempuan yang duduk dalam keanggotaan pansus yang

menyusun undang-undang maupun dalam keanggotaan Panitia Anggaran harus signifikan, yaitu minimal 30%. Angka 30% perempuan dalam keanggotaan tersebut diharapkan dapat membantu perempuan untuk memberikan pengaruh yang berarti dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran.

Ketiga, sedapat mungkin pembahasan undang-undang dan penyusunan anggaran menerapkan prinsip sidang terbuka, sehingga peran serta masyarakat dalam memberikan masukan terhadap substansi undang-undang akan lebih optimal.

Keempat, untuk menyusun undang-undang yang berperspektif gender, perlu diterapkan berbagai prinsip pengarusutamaan gender dan asas-asas yang mendasari prinsip tersebut. Proses pembentukan undang-undang juga harus partisipatif dan transparan, dengan substansi yang didasarkan pada pasal-pasal yang terdapat dalam Konvensi CEDAW.

Hal itu dapat dilihat dalam matriks berikut:

D. Matrik dan Checklist PUG

Matrik Legislasi Berperspektif Gender

No.	Unsur	Materi	Dasar Hukum
1.	Prinsip	a. Persamaan substantif: • Persamaan hak; • Persamaan kesempatan; • Persamaan akses. b. Non-diskriminasi	Konvensi CEDAW
2.	Asas	a. Pengayoman; b. Kemanusiaan; c. Keadilan; d. Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan	Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004

No.	Unsur	Materi	Dasar Hukum
3.	Proses Pembentukan	a. Partisipatif: • <i>Present</i>/kehadiran; • <i>Representation</i>/keterwakilan • <i>Influence</i>/pengaruh b. Terbuka c. Transparan	a. Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004; b. Pasal 141-Pasal 143 Tatib DPR RI. c. Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004
4.	Substansi: a. Politik dan Kemasyarakatan	a. Hak untuk memilih dan dipilih; b. Hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan dan implementasinya; c. Hak untuk memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkatan; d. Hak untuk berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara	Pasal 7 Konvensi CEDAW
	b. Kewarganegaraan	a. Hak untuk memperoleh, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraan; b. Jaminan bahwa perkawinan dengan orang asing	Pasal 9 Konvensi CEDAW

No.	Unsur	Materi	Dasar Hukum
		maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan isteri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suami kepadanya; c. Hak yang sama dengan laki-laki berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.	
	c. Pendidikan	Hak yang sama dengan laki-laki di bidang pendidikan	Pasal 10 Konvensi CEDAW
	d. Ketenagakerjaan	a. Hak untuk bekerja sebagai hak asasi manusia; b. Hak atas kesempatan kerja yang sama; c. Hak untuk memilih profesi dan pekerjaan, hak untuk promosi, jaminan kerja dan semua tunjangan serta fasilitas kerja, hak untuk memperoleh latihan kejuruan dan latihan ulang; d. Hak untuk menerima upah yang sama, termasuk tunjangan; e. Hak atas jaminan sosial; f. Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja.	Pasal 11 Konvensi CEDAW

No.	Unsur	Materi	Dasar Hukum
	e. Kesehatan dan Keluarga Berencana	a. Hak atas pemeliharaan kesehatan dan jaminan memperoleh pelayanan kesehatan, termasuk keluarga berencana; b. Jaminan untuk mendapatkan pelayanan yang layak berkaitan dengan kehamilan, persalinan dan pasca-persalinan.	Pasal 12 Konvensi CEDAW
	f. Ekonomi	a. Hak atas tunjangan keluarga; b. Hak atas pinjaman bank, hipotek, dan kredit permodalan lainnya	Pasal 13 Konvensi CEDAW
	g. Hukum	a. Hak yang sama di muka hukum; b. Hak dalam urusan sipil: kecakapan hukum yang sama dengan laki-laki dan kesempatan yang sama untuk menjalankan kecakapan tersebut; c. Hak untuk menandatangani kontrak dan mengurus harta benda; d. Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama pada semua tingkatan prosedur di muka hakim dan pengadilan; e. Hak yang sama berkenaan dengan	Pasal 15 Konvensi CEDAW

No.	Unsur	Materi	Dasar Hukum
		hukum yang berhubungan dengan mobilitas orang-orang dan kebebasan memilih tempat tinggal dan domisili.	
	e. Perkawinan	a. Hak untuk memasuki jenjang perkawinan; b. Hak untuk memilih suami secara bebas dan memasuki jenjang perkawinan hanya dengan persetujuan bebas dan sepenuhnya; c. Hak dan tanggung jawab yang sama sebagai orangtua dalam urusan yang berhubungan dengan anak-anak mereka; d. Hak untuk menentukan secara bebas dan bertanggung jawab jumlah dan jarak kelahiran serta memperoleh informasi, pendidikan, dan sarana yang memungkinkan mereka menggunakan hak tersebut; e. Hak dan tanggung jawab yang berkaitan dengan perwalian, pemeliharaan, pengawasan dan pengangkatan anak; f. Hak pribadi yang sama sebagai isteri, termasuk hak untuk memilih nama keluarga, profesi, atau	Pasal 16 Konvensi CEDAW

No.	Unsur	Materi	Dasar Hukum
	e. Kesehatan dan Keluarga Berencana	jabatan; g. Hak yang sama berkaitan dengan kepemilikan, perolehan, pengelolaan, administrasi, penikmatan dan pemindahtanganan harta benda.	Pasal 12 Konvensi CEDAW

Anggaran responsif gender dapat mengadopsi model kategorisasi berikut:

Kategorisasi Anggaran Responsif Gender *Existing Model*

Kategori I	Kategori II	Kategori III
Alokasi Anggaran Target Khusus Gender	Alokasi Anggaran untuk Meningkatkan Kesempatan yang Setara dalam Pekerjaan	Alokasi Anggaran Umum
Belanja yang diperuntukkan bagi perempuan saja atau laki-laki saja dalam komunitas untuk memenuhi kebutuhan khususnya	Sebagai <i>affirmative action</i> untuk mewujudkan kesempatan yang setara antara laki-laki dan perempuan terutama dalam lingkungan pemerintahan atau dunia kerja lainnya	Alokasi anggaran umum yang menjamin agar pelayanan publik dapat diperoleh dan dinikmati oleh semua anggota masyarakat (laki-laki dan perempuan)
Contoh: untuk perempuan: alokasi anggaran untuk kesehatan reproduksi dan <i>papsmear</i> ; untuk laki-laki: alokasi anggaran untuk penyediaan alat kontrasepsi; penderita kanker prostat; sunatan massal	Contoh: Alokasi anggaran untuk: pelatihan teknologi pertanian bagi perempuan; fasilitas penitipan anak di tempat kerja	Contoh: Alokasi anggaran untuk: penyediaan fasilitas WC umum yang proporsional terhadap jumlah pengguna (3 perempuan, 2 laki-laki); penyediaan gerbong terpisah bagi laki-laki dan perempuan

sumber: Sri Mastuti, Metode dan Instrumen untuk Mewujudkan Anggaran Responsif Gender, dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CIBa), 2007.

Checklist Anggaran Responsif Gender:

Contoh Checklist ARG Belanja Kategori I:
Alokasi Anggaran Target Khusus Gender

No.	Item Belanja	Hasil Pengamatan Ya/Tidak	Keterangan
1.	Anggaran untuk pemenuhan kebutuhan praktis gender Contoh: Apakah terdapat alokasi anggaran untuk penyediaan alat kontrasepsi untuk perempuan?		
2.	Anggaran untuk pemenuhan kebutuhan strategis gender Contoh: Apakah terdapat alokasi anggaran untuk beasiswa bagi anak perempuan?		

sumber: Sri Mastuti, Metode dan Instrumen untuk Mewujudkan Anggaran Responsif Gender, dalam Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi, Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocation (CiBa), 2007.

Contoh Checklist ARG Belanja Kategori II:
Alokasi Anggaran untuk Meningkatkan Kesempatan yang Setara dalam Pekerjaan

No.	Item Belanja	Hasil Pengamatan Ya/Tidak	Keterangan
1.	Anggaran untuk peningkatan kesempatan yang setara dalam dunia kerja. Contoh: Apakah terdapat alokasi anggaran untuk pendidikan jenjang karier yang memberikan porsi minimum 30% kepada kelompok perempuan yang tertinggal?		

No.	Item Belanja	Hasil Pengamatan Ya/Tidak	Keterangan
2.	Anggaran untuk peningkatan kesetaraan dalam dunia politik/pengambilan keputusan. Contoh: Apakah terdapat alokasi anggaran untuk pendidikan kader partai politik yang memberikan porsi 30% bagi kader perempuan?		
3.	Anggaran untuk Perwujudan Kesempatan Setara dalam Penentuan Kebijakan Publik: Contoh: Apakah ada alokasi anggaran untuk pembuatan regulasi yang menjamin adanya transparansi dan partisipasi yang setara bagi perempuan dan laki-laki?		

sumber: Sri Mastuti, Metode dan Instrumen untuk Mewujudkan Anggaran Responsif Gender, dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CIBa), 2007.

Contoh Checklist ARG Belanja Kategori III: Alokasi Anggaran untuk Penyiapan Sarana atau Fasilitas untuk Terwujudnya PUG

No.	Item Belanja	Hasil Pengamatan Ya/Tidak	Keterangan
1.	Alokasi anggaran untuk penyiapan sarana atau fasilitas untuk terwujudnya PUG: Contoh: Apakah terdapat alokasi anggaran untuk penyiapan data statistik terpisah? Apakah terdapat alokasi anggaran untuk pelatihan gender?		

No.	Item Belanja	Hasil Pengamatan Ya/Tidak	Keterangan
2.	Alokasi anggaran untuk pelaksanaan PUG: Contoh: Apakah terdapat alokasi anggaran untuk pembangunan fasilitas umum yang mengakomodasi kebutuhan perempuan dan laki-laki?		

sumber: Sri Mastuti, Metode dan Instrumen untuk Mewujudkan Anggaran Responsif Gender, dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocation (CiBa), 2007.

BAB III

FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)

***FGD 1: “Kendala dan Peluang Transformasi
Pengarusutamaan Gender
Ke dalam Pembentukan dan Pengawasan Undang-undang
serta Penyusunan Anggaran di DPR RI”***

***FGD 2: “Identifikasi dan Analisa Permasalahan
Ketimpangan Gender
dalam Kehidupan Sosial Kemasyarakatan”***

***FGD 3: “Kaderisasi Perempuan Potensial
Melalui Partai Politik”***

***FGD 4: “Best Practices Advokasi Masalah
Ketimpangan Gender oleh Anggota Parlemen”***

***Tema FGD 5: “Strategi Memperluas Jaringan Kerja
Anggota Parlemen Perempuan Secara Nasional
dan Internasional”***

***Tema FGD 6: “Strategi Sosialisasi dan Penggalangan
Dukungan Kerja-kerja Anggota Parlemen Perempuan”***

A. FGD 1: Kendala dan Peluang Transformasi Pengarusutamaan Gender ke dalam Pembentukan dan Pengawasan Undang-Undang serta Penyusunan Anggaran di DPR

Pemetaan terhadap kendala dan peluang transformasi pengarusutamaan gender ke dalam pembentukan dan pengawasan undang-undang serta penyusunan anggaran di DPR, dimaksudkan untuk melihat secara mendalam kendala-kendala dan peluang yang ada, sehingga ke depan memudahkan peserta (Anggota DPR, Staf ahli fraksi, Staf ahli komisi, dan Staf ahli alat kelengkapan DPR) untuk menyusun strategi pengarusutamaan gender dalam setiap proses pembuatan dan pengawasan undang-undang serta penyusunan anggaran di DPR.

Tujuan dari FDG 1 adalah untuk mendapatkan:

- i) *diskripsi tentang pentingnya memasukkan pengarusutamaan gender sebagai dasar pembuatan dan pengawasan Undang-undang, dan penyusunan anggaran di DPR,*
- ii) *gambaran tentang perkembangan pengarusutamaan gender dalam proses pembuatan dan pengawasan Undang-undang serta penyusunan anggaran di DPR,*
- iii) *pemetaan dukungan yang tersedia, diantaranya terdapat dalam UU Susduk, Tatib DPR dan mekanisme yang diberlakukan oleh Fraksi-fraksi dalam proses pengambilan kebijakan di DPR,*
- iv) *daftar kendala-kendala, baik substansial dan tehnik yang dihadapi pada saat terlibat dalam proses pembuatan undang-undang dan penyusunan anggaran,*
- v) *diskripsi tentang alat analisa yang dapat digunakan sebagai standar ukuran untuk mengetahui apakah pengarusutamaan gender digunakan dalam proses pembuatan dan pengawasan undang-undang serta penyusunan anggaran.*

Pembahas utama: Anggota DPR RI (Dra. Hj. Chairunnisa, MA; Hj. Siti Soepami;), Akademisi Universitas Indonesia (Francisia SSE. Seda).

Peserta: Staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf sekretariat jenderal DPR RI, LSM perempuan

Pentingnya memasukkan pengarusutamaan gender sebagai dasar pembuatan dan pengawasan Undang-undang, dan penyusunan anggaran di DPR³⁸

Gender merupakan konstruksi sosial budaya, yaitu tentang perbedaan jenis kelamin di dalam masyarakat, dan mengandung arti kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Kesetaraan gender ini tidak dimaksudkan untuk mendikotomikan antara laki-laki dan perempuan, dan juga tidak berarti menyamakan perempuan dengan laki-laki, namun mengarah pada terwujudnya keadilan antara laki-laki dan perempuan (keadilan gender). Oleh karena itu kesetaraan gender juga dapat diartikan sebagai keadilan gender.

Kesetaraan gender sampai saat ini belum terwujud. Berdasarkan data statistik, perempuan mengalami ketertinggalan di berbagai bidang, seperti pendidikan, pekerjaan, dsb. Perempuan juga mengalami diskriminasi, marginalisasi, sub-ordinasi, pelabelan ganda, dan kekerasan. Ketertinggalan dalam bidang pendidikan yang rendah misalnya, menyebabkan perempuan tidak bisa menempati posisi-posisi yang strategis. Pendidikan yang minim juga mengakibatkan perempuan menempati sektor-sektor yang rendah di tempat kerja, dan kebanyakan tidak mempunyai keterampilan yang memadai. Belum lagi masalah perbedaan upah antara laki-laki dan perempuan.

Untuk itu perlu ada pengarusutamaan gender, yaitu proses untuk mengintegrasikan pertimbangan gender ke dalam setiap aspek pembangunan, dan mengubah arus pembangunan agar lebih sensitif dan responsif terhadap realitas gender di dalam masyarakat. Pengarusutamaan gender bertujuan untuk memastikan baik perempuan maupun laki-laki memperoleh akses, kesempatan berpartisipasi, kontrol, dan manfaat yang sama dari dan dalam pembangunan.

Keberadaan pengarusutamaan gender sangat penting dalam pengambilan kebijakan, pembentukan UU, pembahasan anggaran, dan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah. *Output* dari kegiatan tersebut diharapkan berpihak kepada perempuan sehingga kesetaraan gender dapat terwujud.

³⁸ Dra. Hj. Chaerunnisa, MA. (Pembahas utama FGD 1 sebagai Anggota DPR Fraksi Golkar)

Perkembangan pengarusutamaan gender dalam proses pembuatan dan pengawasan Undang-undang serta penyusunan anggaran di DPR

Pelaksanaan tiga fungsi DPR baik legislasi, penganggaran, maupun pengawasan belum berlandaskan pada pengarusutamaan gender. Penyebabnya, tidak semua Anggota DPR memiliki *mind set* yang berperspektif gender. *Mind set* diantaranya terbentuk karena perbedaan latar belakang pendidikan, budaya, dan bahkan oleh kepentingan partai masing-masing anggota. Akibatnya, *output* dari pelaksanaan ketiga fungsi DPR bias gender. Solusinya, *mind set* Anggota DPR perlu dibangun agar tumbuh kesadaran akan arti pentingnya memenuhi kesetaraan gender. Upaya lainnya, perlu ada klausul dalam undang-undang (sebaiknya dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) yang mengatur pembuatan undang-undang berperspektif gender.

Fungsi Legislasi

Kuantitas UU yang berperspektif gender masih cukup kecil. Hal ini terjadi sejak pengajuan inisiatif rancangan UU oleh DPR dan usulan pemerintah yang belum didasari pada PUG. Penyebabnya, ada anggapan bahwa masalah perempuan merupakan bidang tugas Komisi VIII DPR RI yang bermitra kerja dengan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.

Untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya, diantaranya, perubahan paradigma bahwa masalah gender merupakan urusan semua komisi, sehingga di semua komisi dapat mendorong penggunaan perspektif gender dalam setiap rapat-rapat di DPR. Maka, PUG dapat diimplementasikan dimulai sejak perencanaan, dan penganggaran, hingga implementasi UU. Beberapa UU yang telah berperspektif gender antara lain UU di bidang politik, UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT), UU Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPPO), dan UU Bencana Alam, dimana Komisi VIII memiliki peran yang cukup besar dalam pembentukan UU tersebut.

Fungsi Anggaran

Anggota DPR mengalami kesulitan dalam memperjuangkan anggaran yang berkeadilan gender karena PAGU indikatif yang diajukan pemerintah relatif kecil sehingga PAGU definitifnya juga kecil. Akibatnya, anggaran

negara untuk masalah gender relatif kecil, apalagi anggaran untuk gender di departemen juga sering dipotong. Untuk itu anggaran yang berkeadilan gender perlu terus diperjuangkan. Ada tiga kategori anggaran yang berkeadilan gender, yaitu anggaran untuk pemberdayaan dan peningkatan kualitas hidup perempuan; anggaran untuk meningkatkan kapasitas dan kesempatan kerja yang setara bagi perempuan dan laki-laki; dan anggaran belanja umum untuk pengarusutamaan gender.

Fungsi Pengawasan

Berdasarkan Peraturan Tatib DPR RI, DPR mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan Pemerintah. Pengawasan dalam bidang legislasi dilaksanakan terhadap pelaksanaan undang-undang beserta aturan pelaksanaannya; dan evaluasi terhadap perkembangan materi undang-undang untuk selanjutnya dilakukan revisi apabila sudah tidak sesuai lagi. Sedangkan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah dilakukan dengan melihat, memilih, dan memilah pelaksanaan program-program Pemerintah, dimana program-program tersebut hendaknya berkeadilan gender. Pelaksanaan pengawasan oleh DPR sejauh ini belum memasukkan perspektif gender.

Pemetaan dukungan yang tersedia³⁹

Berdasarkan UU Susduk dan Peraturan Tatib DPR RI, DPR memiliki tugas dan wewenang membentuk UU, pengawasan, dan anggaran. Dalam pembentukan UU, DPR memiliki peluang untuk membentuk UU yang berperspektif gender karena anggota DPR memiliki hak untuk mengajukan RUU. Namun pelaksanaan tugas pembentukan UU belum sepenuhnya berlandaskan pada pengarusutamaan gender, begitu pula pelaksanaan tugas di bidang pengawasan dan anggaran. Untuk itu perlu diatur dalam UU yang lebih mengikat agar pelaksanaan tugas DPR berlandaskan pada pengarusutamaan gender. Terkait dengan hal ini, tenaga ahli memiliki peran penting untuk memberikan informasi dan dukungan yang berperspektif gender.

Jumlah anggota perempuan di DPR relatif kecil, saat ini berjumlah 72 orang dari 550 anggota DPR RI, kurang lebih 13 persen (setelah adanya PAW dari jumlah hasil Pemilu 2004). Dari jumlah perempuan anggota yang ada, sebagian besarnya berada

³⁹ Hj. Siti Soepami (Pembahas utama FGD 1 sebagai Ketua KPPRI; Anggota DPR Fraksi PDIP)

di Komisi VIII, yaitu 15 orang dan yang paling sedikit di Komisi V hanya 1 orang, dan yang lain-lainnya berkisar 2 sampai 10 orang. Dari 75 jabatan pimpinan baik di Komisi maupun alat kelengkapan lain (BURT, BK, Baleg, Bamus, Panggar) hanya ada 3 orang perempuan. Sebanyak 1 orang menjadi Ketua Komisi dan 2 lainnya menjadi Wakil Ketua Komisi. Kita masih memerlukan perjalanan yang panjang untuk memperoleh keadilan di DPR. Kaukus Perempuan Parlemen Indonesia yang terdiri dari anggota DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sedangkan anggota DPD ada 28 orang perempuan dari 132 anggota, dan ada provinsi-provinsi yang tidak ada perwakilan perempuannya seperti: Sumut, Sumbar, Jabar, Jatim, Kalsel, Gorontalo, Sulut, Sulbar, NTB, dan NTT. Hal ini berdampak pada kurangnya dukungan terhadap kebijakan-kebijakan yang berperspektif gender. Dengan adanya kuota keterwakilan perempuan minimal 30% (*affirmative action*) dalam UU di bidang politik diharapkan jumlah anggota perempuan di DPR meningkat sehingga dukungan terhadap kebijakan-kebijakan yang berperspektif gender lebih kuat mengingat mekanisme pengambilan keputusan seringkali didasarkan pada pemungutan suara (*voting*).

Dukungan Parpol terhadap pengarusutamaan gender sangat penting karena Parpol berperan besar dalam sistem politik sebagai penentu bakal calon anggota legislasi (caleg), disamping bertugas untuk mengkader dan meningkatkan kualitas anggotanya. Untuk itu Parpol perlu dihimbau akan arti pentingnya masalah gender sehingga bersedia merekrut dan memprioritaskan perempuan, serta melakukan pembekalan pengetahuan gender pada anggotanya.

Berdasarkan Peraturan Tatib DPR RI, setiap Anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. Fraksi bertugas mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dan menempatkan anggotanya pada masing-masing alat kelengkapan DPR. Dengan demikian dukungan fraksi terhadap pengarusutamaan gender sangat penting, yaitu menempatkan anggota perempuan secara merata di semua alat kelengkapan DPR sehingga pelaksanaan fungsi DPR diharapkan dapat berperspektif gender.

Kendala-kendala yang dihadapi pada saat terlibat dalam proses pembuatan undang-undang dan penyusunan anggaran

Kendala ideologis dan psikologis yang dihadapi perempuan dalam memasuki parlemen adalah adanya ideologi gender dan pola-pola kultural maupun peran sosial; kentatnya budaya patriarki yang menganggap arena politik hanya untuk laki-laki; perempuan kurang percaya diri dalam mencalonkan diri; adanya persepsi perempuan

bahwa politik adalah "kotor"; dan cara perempuan digambarkan dalam media massa yang kebanyakan eksploitatif.

Kendala teknis yang dihadapi Anggota DPR perempuan dalam mendorong kebijakan yang sensitif gender, yaitu rendahnya kualitas SDM perempuan; terbatasnya kuantitas perempuan; dan minimnya jiwa kritis perempuan. Sedangkan kendala non teknis adalah segi budaya dan lingkungan yang tidak apresiatif, seperti cara pandang Anggota DPR laki-laki yang kurang perspektif gender; lingkungan masyarakat yang berpandangan wanita tidak perlu masuk ranah politik; dan media massa yang kurang mendukung.

Selain teknis dan non teknis, juga terdapat kendala struktural dan kendala kultural dalam pelaksanaan tiga fungsi Dewan agar berperspektif gender. Kendala struktural antara lain pengawasan belum berjalan baik; anggaran tidak berperspektif gender dan hanya berorientasi pada proyek; gender dianggap sebagai urusan perempuan; dan media massa yang belum memihak. Sedangkan kendala kultural antara lain belum terdapat kehendak kuat untuk memberikan kuota minimal 30% kepada perempuan; adanya beban ganda yang diemban perempuan; perempuan enggan terjun ke politik karena menganggap politik itu "kotor", dan belum diterimanya konsep gender karena gender berasal dari Barat.

Solusi yang dapat ditempuh untuk meningkatkan peran perempuan adalah menyusun strategi dan aksi politik terhadap negara, yaitu melalui parlemen, pemerintah, birokrasi, dan partai politik. Sedikitnya terdapat empat bidang perubahan yang dapat dilakukan melalui parlemen, yaitu perubahan institusional/prosedural dengan menjadikan parlemen lebih "ramah perempuan"; representasi yaitu menjamin keberlanjutan dan peningkatan akses perempuan ke parlemen; dampak terhadap keluaran yaitu memastikan bahwa legislasi sudah berperspektif gender; dan diskursus yaitu mengubah bahasa parlemen agar perspektif perempuan menjadi suatu hal yang wajar.

Solusi lainnya adalah menyusun strategi dan aksi terhadap masyarakat melalui penyadaran dan sosialisasi akan pentingnya partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik, disamping membentuk jaringan aktivis perempuan dan melakukan konsolidasi gerakan perempuan.

Alat analisa untuk mengetahui apakah pengarusutamaan gender digunakan dalam proses pembuatan dan pengawasan undang-undang serta penyusunan anggaran

Jumlah anggota Parlemen Perempuan

Jika kebijakan yang diambil oleh suatu alat kelengkapan DPR didukung oleh minimal 30% anggota yang berperspektif gender, maka dapat dipastikan kebijakan yang diambil berperspektif gender karena kuantitas mempengaruhi hasil *voting*.

Alokasi anggaran untuk masalah gender

Alat analisa lainnya adalah anggaran untuk masalah gender. Apabila dana yang dianggarkan besar, maka dapat dipastikan pembentukan UU, pengawasan, dan penyusunan anggaran berlandaskan pada pengarusutamaan gender.

Keterwakilan perempuan di parlemen dan perdebatannya⁴⁰

Seringkali misinterpretasi tentang gender juga terjadi kalangan perempuan. Mengapa pembahasan mengenai gender menjadi penting. Karena, seringkali kebijakan pemerintah dan perundang-undangan yang dihasilkan di parlemen cenderung tidak memperhatikan persoalan gender. Seolah-olah seluruh kebijakan adalah netral dan objektif. Argumentasi utama jika gender dimasukkan, maka akan juga dimasukkan pembedaan sosial dan budaya akibat perbedaan jenis kelamin. Contoh, pada UU tentang Bencana yang sudah memasukkan PUG. Perempuan, anak-anak dan lansia tidak bisa berlari secepat kaum pria usia produktif jika terjadi bencana. Dalam perspektif gender, kelompok-kelompok rentan ini menjadi perhatian, maka ada perbedaan dalam melayani dan memberikan fasilitas kepada mereka baik sebelum, pada saat, dan paska bencana. Bukan hak istimewa tetapi pembedaan pelayanan karena kemampuan yang berbeda.

Mengenai pembahasan undang-undang saat ini, UU KDRT adalah UU yang paling berperspektif gender dari semua UU yang pernah dihasilkan parlemen Indonesia. Seharusnya PUG juga menjadi landasan bagi seluruh undang-undang yang dihasilkan, baik di tingkat DPR maupun Perda (dihasilkan oleh DPRD). Mengapa PUG

⁴⁰ Francisia SSE. Seda (Pembahas Utama FGD 1 sebagai Akademisi dari Universitas Indonesia)

diharuskan pada semua UU. Permasalahannya, jika gender hanya dikotakkan dalam pembahasan dan pembentukan UU yang berkaitan langsung dengan kepentingan perempuan, maka gender hanya akan dilihat sebagai persoalan perempuan, bukan persoalan masyarakat. Salahsatu bagian keadilannya adalah memberikan keadilan kepada kelompok minoritas dan marginal.

Pertanyaan dan kritik terhadap pemberlakuan kuota bagi perempuan, baik dalam UU dan sistem politik yang dianggap tidak demokratis. Kritik kedua di anggap tidak demokratis dalam arti tidak sesuai dengan kehendak mayoritas (pemilih mayoritas adalah perempuan dalam setiap Pemilu). Sebagai perbandingan, dalam konstitusi di India, secara eksplisit memberlakukan sistem cadangan, memberikan cadangan kursi bagi kelompok minoritas setiap kali ada pemilihan dari tingkat pusat, negara bagian, hingga kecamatan. Sisi positif dari sistem ini yaitu, kelompok marjinal dan minoritas dapat ditampung dalam sistem politiknya, sedangkan sisi negatifnya, mereka yang menggunakan kursi cadangan tersebut belum tentu memiliki kompetensi. Bahkan seringkali terjadi, tidak ada perwakilan dari kelompok-kelompok minoritas yang akhirnya diambil oleh istri Kepala Desa atau anak perempuannya Bupati, hanya untuk memenuhi sistem cadangan yang sudah diberlakukan.

Kritik terhadap tindakan khusus sementara (TKS) terhadap perempuan melalui kuota 30%. Kelompok kontra kuota mempertanyakan hal-hal berikut; Kuota tidak demokratis karena memberikan jatah kepada kelompok yang belum tentu dapat mencapainya; sampai kapan batas waktu tindakan *affirmative action* dilaksanakan. Jika dilaksanakan selamanya, maka akan menciptakan ketidakadilan baru bagi kaum laki-laki. Kelompok pro gender mengatakan bahwa tindakan sementara bukan sesuatu yang berlangsung hingga selama-lamanya, diberlakukan hanya sampai kaum perempuan mampu bersaing secara fair dengan laki-laki. Beberapa penyebab lain, misalnya komposisi gender dalam kepengurusan parpol yang kebanyakan adalah laki-laki, karena politik di anggap tidak ada kaitannya dengan perempuan; politik dianggap semata-mata persoalan relasi kekuasaan yang identik dengan laki-laki. Padahal, hulu daripada sistem politik di Indonesia ada di parpol, dan PUG paling penting jika ada dalam UU parpol.

Klausul memperhatikan gender terdapat dalam UU Pemilu (kuota 30%), walaupun sebatas kata “dapat” yang dikritik sebagai pasal “karet”. Sejak Pemilu 2004 hingga pemilu mendatang pasal karet tersebut tidak cukup untuk mengakomodasi, merekrut, dan melakukan kaderisasi perempuan. Maka seharusnya, kuota bersifat *mandatory* dan wajib bukan *voluntary*.

Berikut ilustrasi capaian kursi anggota parlemen perempuan. PDI-P memiliki 8% perempuan (dari seluruh anggota DPR dari PDIP), sedangkan angka keseluruhan semua partai agak lebih rendah yaitu rata-rata 7,2 persen. Hal ini merupakan kemunduran jika di bandingkan dengan jaman Orde Baru. Pada era parlemen tahun 1992-1997 sebesar 12 persen. Mengapa hal ini terjadi, salahsatu analisis yang menarik adalah bahwa parpol-parpol besar (PDI dan Golkar) bisa menjalankan rekrutmen dan kaderisasi yang terarah dan terfokus karena dekat dengan sumbu kekuasaan meskipun tidak ada kesadaran gender tertentu. Kemudian jika dilihat siapa saja perempuan yang mencapai 12 persen, adalah berlatar belakang dari PKK dan Dharma Wanita yang direkrut oleh pemerintah. Oleh kalangan feminis dikritik sebagai organisasi wanita yang buta gender.

Pertanyaan lain, apakah berjenis kelamin perempuan berarti berspektif gender. Banyak sekali kaum perempuan yang tidak berspektif gender, dan ada sedikit kaum laki-laki yang lebih paham perspektif gender ketimbang perempuan. Jika kuota 30% terpenuhi, bagaimana dengan persoalan kapasitasnya. Kuota 30% adalah persoalan kuantitas, dan sangat menentukan dalam voting. Jika perempuan yang berspektif gender mencapai 30%, maka kemungkinan UU yang berperspektif gender akan lebih tinggi. Angka 30% adalah angka minimal untuk mengefektifkan suara gender di dalam proses pembahasan UU.

Aspek yang paling berat sebagai kendala PUG adalah pengaruh kultur. Salahsatu kritik yang tepat terhadap pembuatan UU Pemilu dan UU Parpol adalah karena lebih menggunakan pendekatan struktural dan bukan pendekatan kultural. Mereka yang setuju dengan angka 30% mengatakan bahwa diperlukan satu generasi lagi untuk merubah kultur, dan belum tentu terjadi. Kuota 30 persen adalah upaya untuk memaksa masyarakat agar lebih adil gender dengan menggunakan aspek hukum. Akibatnya, walaupun UU-nya sudah ada, pelaksanaannya belum optimal, karena masyarakat yang dipaksa masih tinggi tingkat resistensinya. Salahsatu contoh yang baik dan mirip dengan UU Pemilu dan Parpol yakni keputusan Gubernur DKI Jakarta untuk melarang merokok di tempat-tempat publik. Aturan tersebut sebenarnya bermaksud baik, tetapi karena sifatnya memaksa, maka tidak berjalan efektif. Salahsatu kelemahan pembuatannya menggunakan pendekatan struktural melalui hukum, karena norma dan kulturnya masih belum berubah sehingga masih parsial.

Namun demikian, Indonesia termasuk dari sedikit negara berkembang yang memiliki *affirmative action* -meskipun banyak pasal karet-. Kebanyakan yang

memberlakukannya adalah negara maju. Karena menghadapi kendala yang sama baik secara struktural dan kultural.

Kritik lainnya, mengenai gender yang dianggap sebagai isu yang datang dari Barat, seperti HAM, demokrasi, dan lain-lain. Kemudian menimbulkan kecurigaan pada pendanaan kegiatan-kegiatan PUG di Indonesia. Gender memang diskursus dari Barat, sama seperti HAM, tetapi substansi isu gender dapat menciptakan masyarakat yang lebih adil, tentu melalui perencanaan, strategi, dan program yang kontekstual dengan masyarakat Indonesia.⁴¹

Merujuk pada tiga fungsi DPR, terutama pada pengawasan UU yang terkait dengan buruh migran, khususnya perempuan. Dengan terbentuknya Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) sebagai amanat UU yang dibentuk oleh pemerintah dan DPR, pada tahap implementasinya, kebijakan tentang terminal khusus bagi TKW tersebut justru sangat bias gender, bahkan diskriminatif terhadap perempuan. Kebijakan itu melahirkan masalah baru, yaitu terjadinya eksploitasi, atau pemerasan yang dilakukan aparat terhadap TKW. Dalam sehari ada sekitar 800-1000 tenaga kerja yang pulang, di mana sekitar 80% di antaranya adalah perempuan, dan kebanyakan bermasalah sebagai korban pelecehan seksual, dan depresi.⁴²

Ada beberapa hal yang bisa menjadi bahan diskusi. *Pertama*, selain kultur, ada juga peran agama sebagai kendala bagi keterlibatan politik perempuan. Meskipun belum diuji secara empirik. *Kedua*, PUG harus masuk dalam sebuah sistem, misalkan gender di dalam pertahanan. *Ketiga*, sejauhmana anggaran membantu perempuan di parlemen. Pada saat anggota perempuan memberikan *input* melalui alokasi anggaran, apa *outcome*-nya. *Keempat*, perlunya dimunculkan suatu model PUG dalam parlemen.⁴³

Permasalahan lain mengenai bagaimana media memperlakukan dan mendeskripsikan perempuan. Media adalah representasi dari pandangan masyarakat. Pemberitaan tentang skandal politik, suap dan korupsi yang juga tersangkut dengan kasus perempuan, pasti akan menjadikan perempuan sebagai objek berita-nya ketimbang kasus suap atau korupsi yang sesungguhnya.

Pemahaman tekstual terhadap ajaran agama merupakan kendala yang berat di samping persoalan kultur. Sebagai contoh, RUU APP (anti pornografi dan pornoaksi),

⁴¹ Francisca SSE. Seda (Pembahas Utama FGD 1 sebagai Akademisi dari Universitas Indonesia)

⁴² Siti Nurhayati (Pembahas FGD 1 sebagai utusan dari organisasi Migrant Care)

⁴³ Dite Abimanyu (Pembahas FGD 1 sebagai Staf ahli Fraksi PKS)

yang menempatkan seolah-olah perempuan menjadi sumber segala kerusakan moral. Demikian halnya terjadi pembatasan aktifitas perempuan yang dilakukan dengan legitimasi agama melalui Perda, misalnya kasus di Tangerang, seorang guru perempuan menunggu kendaraan umum, kemudian terjadi razia, karena dia berdiri di tempat yang salah kemudian dikira PSK, peraturan ini tidak diberlakukan untuk laki-laki. Dalam agama samawi, perempuan memiliki dua fungsi, yaitu dimuliakan menjadi istri dan ibu yang baik atau dinistakan sebagai penggoda. Semua agama Samawi mengenal Hawa sebagai perempuan penggoda. Jika perempuan penggoda, harus dinistakan sedangkan perempuan baik-baik adalah istri dan ibu. Tidak ada gradasi di antara keduanya.

Persoalan kultur lainnya, bahwa menjadi perempuan harus bisa membuktikan kompetensi dalam bidangnya, menjaga sikap perilakunya, dan menjadi Ibu rumah tangga yang baik. Perempuan dituntut untuk unggul dan hebat dalam segala hal. Oleh karena itu, perubahan kultur harus dilakukan secara gradual, perlu sosialisasi berkepanjangan terhadap perubahan nilai dan norma. Sekolah sangat efektif sebagai agen sosialisasi yang kedua, setelah keluarga.

Penggunaan istilah kesetaraan perempuan yang menimbulkan resistensi, dan tidak menggunakan istilah keadilan untuk perempuan.⁴⁴ Penggunaan kata gender, perempuan, dan feminis dimaksudkan justru untuk menghindari resistensi berlebihan. Pada prinsipnya, penggunaan istilah keadilan untuk perempuan, tapi penggunaan kata ini sangat sulit untuk diimplementasikan, lebih sebagai *kamouflage*.

Akar masalah yang digali dalam FGD ini adalah persoalan kultur patriarki yang menggunakan penyelesaian secara struktural. Menggunakan *affirmative action* bertujuan untuk mengubah kultur patriarki dengan cara struktural atau melalui jalur hukum. Jadi, negara memaksa masyarakat untuk merubah, tentunya perangkat dan pelaku hukumnya harus lebih diperkuat.

Model PUG yang dapat diberlakukan memiliki banyak model. Konteks saat ini, tentang model PUG di bidang politik yang sudah ada UU-nya, namun, ada hal lain yang penting seperti, mengatur daerah pemilihan dan bilangan pembagi pemilih yang secara teknis berpengaruh dalam perspektif gender.⁴⁵

⁴⁴ Happy Sulistyadi (Pembahas Utama FGD 1 sebagai Staf ahli Komisi III)

⁴⁵ Francisia SSE. Seda (Pembahas Utama FGD 1 sebagai Akademisi dari Universitas Indonesia)

B. FGD 2: Identifikasi dan Analisa Permasalahan Ketimpangan Gender dalam Kehidupan Sosial Kemasyarakatan.

Identifikasi dan analisa terhadap permasalahan ketimpangan gender dalam masyarakat bertujuan untuk mendapatkan gambaran isu-isu terkini yang melatari ketimpangan gender dan digunakan untuk keperluan penyusunan agenda kerja masing-masing peserta, baik anggota parlemen perempuan dan tenaga ahli fraksi.

Tujuan dari FDG 2, adalah untuk mendapatkan;

- i) daftar persoalan krusial yang dihadapi masyarakat secara Nasional terkait dengan ketimpangan gender serta perkembangan penanganannya,
- ii) rancangan sistematis dan strategis penyelesaian persoalan-persoalan yang berhasil diidentifikasi untuk kemudian dapat menjadi masukan dan digunakan oleh Anggota DPR,
- iii) diskripsi tentang analisa mendalam terkait ketersediaan dukungan dari institusi yang melekat baik dari Fraksi-fraksi dan dukungan dari Sekretariat Jenderal,
- iv) rekomendasi bagi perbaikan sistem dukungan yang diperlukan oleh Anggota DPR perempuan dalam lingkup kerjanya

Pembahas Utama: Anggota DPR RI (Saidah Syakwan, MA., Anita Jacoba); Dr. Irma Alamsyah Djayaputra (staf ahli bidang Hukum dan Politik Kementerian Pemberdayaan Perempuan)

Peserta: Staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf sekretariat jenderal DPR RI, LSM perempuan

Daftar persoalan krusial yang dihadapi masyarakat secara Nasional terkait dengan ketimpangan gender serta perkembangan penanganannya⁴⁶

Sampai saat ini masalah ketimpangan gender masih terjadi di Indonesia. Posisi perempuan jauh tertinggal dibandingkan laki-laki dalam berbagai bidang. Di bidang pendidikan, angka buta huruf perempuan lebih tinggi jika dibandingkan laki-laki. Tingkat pendidikan perempuan juga masih rendah. Berdasarkan data BPS, 54% perempuan di Indonesia hanyalah lulusan SD, 19% lulusan SMP, dan 27% lulusan SMA dari penduduk usia 10-44 tahun dan 45 tahun ke atas. Di bidang ketenagakerjaan, tingkat partisipasi perempuan di dunia kerja hanya 37,5% jika dibandingkan laki-laki 62,5%. Tingkat pengangguran perempuan mencapai 13,72%, sedangkan laki-laki 8,58%. Perempuan juga sering mengalami diskriminasi dan pelecehan seksual di tempat kerja. Di bidang politik, tingkat representasi perempuan di lembaga perwakilan rakyat hanya sebesar 11,9%⁴⁷. Di bidang kesehatan, angka kematian ibu masih tinggi, yang disebabkan antara lain pendarahan, infeksi, kurang gizi dan anemia, dan status sosio ekonomi yang rendah. Tingkat kekerasan terhadap perempuan juga masih tinggi dan menjadi persoalan utama dalam mewujudkan kesetaraan gender. Perempuan juga sering menjadi korban berbagai kebijakan yang tidak berperspektif gender.

Sebagai upaya untuk menangani masalah ketimpangan gender, Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*) melalui UU No. 7 Tahun 1984, yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 24 Juli 1984. Namun demikian, CEDAW belum dapat dilaksanakan secara optimal yang disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain; CEDAW belum secara sistematis dan sungguh-sungguh dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional; Indonesia belum meratifikasi *optional protocol*; Berikut permasalahan-permasalahan yang meliputi, yaitu: a) tidak ada penjelasan atas definisi dan batasan-batasan mengenai diskriminasi; b) ketentuan dan kewajiban dari CEDAW belum diketahui secara meluas oleh para penyusun peraturan, hakim, pengacara dan jaksa atau perempuan sendiri termasuk anggota

⁴⁶ Dr. Ir. Alamsjah Djaja Putra, M. SC (Pembahas FGD 2 sebagai Staf Ahli Menteri Bidang Hukum dan Politik Kementerian Pemberdayaan Perempuan)

⁴⁷ Sumber: Deputy Minister for Gender Mainstreaming, "Policies & Programmes on Women's Empowerment and Gender Equality, State Ministry for Women Empowerment Republic of Indonesia", 2008.

laki-laki di DPR, MPR, dan DPD; c) belum memiliki mekanisme dan bantuan hukum yang efektif bagi perempuan yang terlanggar hak-haknya sebagai manusia; d) belum terbangunnya budaya hukum yang mendukung terwujudnya KKG dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan; e) masih kurangnya sensitifitas para pejabat pemerintah, parlemen, dan masyarakat tentang pentingnya reformasi hukum untuk mewujudkan persamaan perempuan secara *de jure*; f) belum diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara tegas tentang KKG⁴⁸; g) masih adanya diskriminasi dengan munculnya kelompok-kelompok agama fundamentalis, berupa diberlakukannya peraturan syariah yang membatasi dan mendiskriminasikan hak-hak asasi perempuan di beberapa daerah di Indonesia; h) kewenangan, SDM, dan anggaran kurang memadai dari kelembagaan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dalam menjalankan mandatnya baik secara nasional maupun daerah; i) keterbatasan dalam pengambilan langkah konkrit guna menjamin mekanisme KKG dapat sepenuhnya didanai di semua tingkatan (Kab/Kota hingga pusat) sehingga mampu mengimplementasikan mandatnya;

Daftar persoalan krusial dalam perundang-undangan

Di bidang legislasi, Indonesia juga telah memiliki berbagai peraturan perundang-undangan berperspektif gender dan diharapkan dapat mengatasi masalah ketimpangan gender. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut antara lain; UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT); UU No. 11 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPPO); UU di bidang politik (UU Parpol dan UU Pemilu), UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dsb. Namun demikian, UU tersebut masih mengandung beberapa kelemahan, terutama pada tahap implementasi;

Pertama, UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, yaitu: memperkuat *stereotype* tentang peran suami adalah sebagai kepala rumah tangga, yang oleh karenanya bertanggungjawab terhadap peranan publik, sedangkan istri sebagai ibu rumah tangga bertanggungjawab terhadap peranan domestik; usia minimum perkawinan bagi perempuan 16 tahun dan laki-laki 18 tahun; memperbolehkan poligami. Batas usia minimal bagi perempuan tersebut terlalu dini, dan dapat berdampak pada rendahnya pendidikan perempuan; UU juga membolehkan poligami yang dikhawatirkan berdampak buruk terhadap kualitas pendidikan, kesehatan, dan

⁴⁸ Sebenarnya ada langkah maju di era Presiden Abdurrahman Wahid yang mengeluarkan Inpres tentang PUG dan menjadi landasan strategis hingga kini.

kesejahteraan anak-anak dan keluarga bagi keluarga yang kurang mampu.

Kedua, UU No. 23/2004 tentang KDRT, belum sepenuhnya dilaksanakan terutama terhadap penelantaran rumah tangga dan pekerja rumah tangga. Hal ini disebabkan karena kurangnya data dan informasi; minimnya akses korban terhadap bantuan hukum.

Ketiga, UU No 11/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, yaitu: belum intensifnya kerjasama internasional, regional, dan bilateral dengan negara-negara transit untuk mengatasi perdagangan orang; padahal tindak pidana perdagangan orang sudah merupakan *trans national crimes*. Selain itu, belum ada data dan informasi mengenai kasus yang sudah tertangani di pengadilan, bahkan data-data tersebut seringkali hilang dan tidak terekspose.

Keempat, UU Politik dan Pemilu yang tidak sepenuhnya menjamin untuk dapat mempercepat pencapaian keterwakilan perempuan minimal 30% dalam kepengurusan partai politik, DPR, dan DPRD.

Kelima, UU No. 13/ 2003 tentang Ketenagakerjaan, yaitu: a) tidak adanya informasi tentang situasi perempuan di pasar kerja di sektor informal, proses rekrutmen, kesenjangan upah, dan ketidaksetaraan mendapatkan tunjangan sosial; tidak adanya peraturan perundang-undangan yang melarang pelecehan seksual di tempat kerja; perempuan rentan terhadap kasus PHK karena kondisi biologisnya. kurangnya akses perempuan pedesaan terhadap perlindungan hukum, kesehatan, dan pendidikan terutama kesehatan reproduksi, keluarga berencana, dan keselamatannya.

Untuk mempercepat terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender, pemerintah juga telah mengambil kebijakan perlunya strategi pengarusutamaan gender yang dapat menjangkau semua instansi pemerintah, swasta, masyarakat kota dan desa, sebagaimana tertuang dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Dengan adanya Inpres No. 9 Tahun 2000, diharapkan pemerintah dapat bekerja secara efektif dan efisien untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan publik yang adil dan responsif gender. Program pembangunan yang akan dilaksanakan juga diharapkan lebih sensitif atau responsif gender. Untuk melaksanakan Inpres tersebut, tiap departemen memiliki alokasi anggaran khusus untuk pengarusutamaan gender. Namun anggaran yang tersedia cukup kecil. Padahal anggaran tersebut diperuntukkan bagi Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan yang *notabene* memiliki tugas penting untuk mengatasi masalah

ketimpangan dan ketidakadilan gender. Ini mengakibatkan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan masih memiliki keterbatasan dalam melaksanakan tugasnya dan mendanai mekanisme kesetaraan dan keadilan gender di semua tingkatan.

Rancangan sistematis dan strategis penyelesaian persoalan-persoalan sebagai masukan kepada Anggota DPR

Agar CEDAW dapat dilaksanakan dengan baik untuk menyelesaikan berbagai persoalan ketimpangan gender yang terjadi di masyarakat, maka untuk sementara perlu dibentuk peraturan pelaksanaan (sebaiknya dalam bentuk PP) yang mengatur lebih lanjut UU No. 7 Tahun 1984, sebab pembentukan UU membutuhkan waktu yang cukup lama. Setelah itu perlu dibentuk UU yang mengatur CEDAW. CEDAW juga perlu dijadikan sebagai landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan disosialisasikan dengan baik. Jika pemerintah sudah siap, Indonesia juga perlu segera meratifikasi *optional protocol*.

Di bidang legislasi, beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan persoalan ketimpangan gender adalah membentuk peraturan perundang-undangan yang berperspektif dan sensitif gender; melakukan kajian dan analisa terhadap peraturan perundang-undangan, dan merevisinya jika peraturan perundang-undangan tersebut diskriminatif dan tidak kondusif untuk mewujudkan kesetaraan/keadilan gender, dan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berperspektif gender dengan baik.

Di bidang anggaran, perlu mewujudkan anggaran yang berkeadilan gender, yaitu anggaran yang menggunakan analisa gender mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring, sampai dengan evaluasi; dibangun berdasarkan proses konsultasi yang interaktif antara masyarakat, perempuan dan laki-laki, kalangan eksekutif, dan kalangan legislatif; dan mencerminkan kebutuhan perempuan. Anggaran yang berkeadilan gender ini penting karena mempunyai tujuan untuk memperkuat posisi masyarakat terlibat dalam pembuatan kebijakan ekonomi; mengukur komitmen pemerintah dalam rangka penerapan kebijakan pengarusutamaan gender; mengintegrasikan pengarusutamaan gender ke dalam analisa dan kebijakan ekonomi mikro; meningkatkan alokasi anggaran bagi perempuan khususnya perempuan miskin; meningkatkan alokasi anggaran bagi peningkatan keadilan gender pada semua sektor; melakukan realokasi belanja publik yang tidak responsif

gender; meningkatkan efektivitas penggunaan anggaran dalam mewujudkan keadilan gender; dan membuka ruang bagi masyarakat untuk melakukan monitoring serta evaluasi terhadap belanja dan penerimaan pemerintah agar arah dan capaian program-program yang ada dapat mengurangi ketidakadilan gender.

Selain meningkatkan alokasi anggaran yang berkeadilan gender, juga perlu menjadikan kesetaraan gender sebagai sebuah perspektif yang harus melandasi kerja semua departemen/instansi pemerintah. Dengan demikian semua kebijakan dan program pemerintah harus berperspektif gender dan harus mempunyai dampak positif terhadap kesetaraan gender.

Rekomendasi bagi perbaikan sistem dukungan yang diperlukan oleh Anggota DPR perempuan dalam lingkup kerjanya⁴⁹

Anggota DPR adalah orang politik, dan karenanya produk yang dihasilkan adalah produk politik. Produk politik (produk DPR) sangat berbeda dengan produk pemerintah. Produk politik bersifat makro dan berbentuk *policy* (kebijakan dan keputusan politik), yang merupakan hasil agregasi dari masalah-masalah yang dihadapi masyarakat. Masalah-masalah tersebut pada dasarnya dapat dijawab dalam dua ranah yaitu ranah legislasi dan ranah anggaran (*budgeting*). Dalam proses pembuatan *policy*, baik dalam ranah legislasi maupun anggaran terjadi tarik menarik antar berbagai ideologi parpol, kepentingan, dan *mainstream* keagamaan yang berbeda-beda dari para anggota, yang semuanya mempengaruhi *policy* yang akan diambil. Oleh karena itu, dalam tarik menarik tersebut, dukungan fraksi sangat penting agar *policy* yang dihasilkan bermanfaat untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Mind set anggota juga mempengaruhi *policy* yang dihasilkan. Agar *policy* yang dihasilkan berperspektif gender, maka *mind set* anggota juga harus berperspektif gender. Terkait dengan hal ini, fraksi memiliki peran yang sangat penting untuk mengupayakan agar *mind set* anggota berperspektif gender karena salah satu tugas fraksi adalah meningkatkan kemampuan anggotanya (Pasal 17 ayat (2) Tatib DPR RI). Beberapa upaya yang dapat dilakukan antara lain menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, seminar, dsb, untuk memberikan/meningkatkan pengetahuan anggota tentang gender. Dalam hal ini, Sekretariat Jenderal DPR RI dapat memfasilitasi berbagai pelatihan, pendidikan, training, dan seminar yang diselenggarakan oleh

⁴⁹ Saidah Syakwan, MA. (Pembahas FGD 2 sebagai Anggota DPR Fraksi Kebangkitan Bangsa)

fraksi. Staf ahli fraksi dalam hal ini memiliki peranan yang sangat penting untuk mempengaruhi kebijakan internal masing-masing fraksi.

Anggota perempuan memiliki peran penting untuk memperjuangkan anggaran yang berbasis gender yang dibutuhkan untuk program pemberdayaan perempuan dan juga peningkatan kualitas hidup perempuan; memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender melalui legislasi; dan mempengaruhi iklim atau suasana politik untuk tetap mengutamakan perdamaian, kenyamanan dan menghindari cara-cara anti kekerasan dalam menyelesaikan masalah-masalah politik. Peran penting tersebut muncul karena anggota perempuan biasanya lebih sensitif terhadap berbagai persoalan ketimpangan gender yang terjadi di masyarakat jika dibandingkan dengan anggota laki-laki. Meskipun tidak semua perempuan memperjuangkan perempuan, tetapi paling tidak, pengalaman perempuan dapat dijadikan sebagai referensi dalam membuat kebijakan sehingga *policy* yang dihasilkan tidak akan berdampak buruk terhadap perempuan. Sejalan dengan hal ini, sifat Kementerian Pemberdayaan Perempuan sebaiknya tidak departemen operasional tetapi pemberdayaan perempuan digunakan sebagai perspektif, sehingga seluruh departemen di pemerintahan dapat menyusun program terkait, dan bukan hanya dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan.

Namun masalahnya, jumlah anggota perempuan di DPR sampai saat ini masih sedikit sehingga belum sepenuhnya bisa menjadi agen perubahan secara utuh karena terjebak pada politik yang maskulin. Di sisi lain upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan cukup sulit karena tidak ada jaminan parpol bersedia memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang di bidang politik. Dalam hal ini terdapat konflik kepentingan antara kepentingan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dengan kepentingan parpol untuk memperoleh kursi pada pemilu mendatang. Ada situasi kepentingan yang berbeda ketika memperjuangkan peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan rakyat dengan tuntutan akuntabilitas wakil rakyat. Pasal Zipper dalam pencalonan juga mendapat tantangan, karena berkaitan langsung dengan kewenangan pimpinan partai dalam proses penominasian kandidat.

Politik dan Keterlibatan Laki-laki dalam Memperjuangkan Kesetaraan dan Keadilan Gender⁵⁰

Secara prinsip, isu gender merupakan isu sosial atau isu kemausiaan yang

⁵⁰ Nur Iman Subono (Pembahas Utama FGD 2 sebagai Akademisi dari Universitas Indonesia)

harus melibatkan semua pihak termasuk laki-laki. Hingga saat ini, laki-laki memang sudah banyak yang terlibat dalam perjuangan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Namun keterlibatannya secara umum masih bersifat individual atau kelompok, bukan dalam sebuah organisasi yang khusus mempromosikan gender; keterlibatan laki-laki pada umumnya juga hanya berkaitan dengan profesi, misalkan: dokter, pengacara, akademisi, politisi, hakim, dan jurnalis; bersifat relawan atau kerja sampingan; berkaitan dengan peristiwa-peristiwa tertentu (misal: Hari Ibu, Hari Internasional Perempuan, dsb); dan bersifat sementara, artinya, kerja-kerja yang berhubungan dengan gender masih dilihat sebagai sesuatu yang sekunder dan bukan menjadi komitmen utama; atau berdasarkan kasus per kasus dan bukan merupakan kerja-kerja sosial-politik yang berjangka panjang, komprehensif dan memiliki dampak yang luas dalam masyarakat.

Bangsa Indonesia sudah berkomitmen terhadap kesetaraan dan keadilan gender, dan menjadikannya sebagai kebijakan nasional melalui Inpres tahun 2000 tentang PUG. Memang masih banyak persoalan, dimana kekerasan terhadap perempuan masih kuat, namun beberapa kemajuan dalam bidang legislasi di parlemen dapat dilihat dengan adanya: 1) UU Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT); 2) UU Kewarganegaraan; 3) UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Pembahasan tentang ketidakadilan gender harus beranjak dari empat premis utama, yaitu: 1) KKG (kesetaraan dan keadilan gender) bukan merupakan peperangan antara laki-laki dan perempuan; 2) KKG juga bukan merupakan masalah anti laki-laki; 3) ketimpangan dalam KKG sebetulnya tidak hanya perempuan yang dirugikan tetapi juga laki-laki, meskipun secara kuantitatif perempuan lebih banyak; 4) laki-laki dan perempuan seharusnya bergandengan tangan untuk mendukung.

Mengapa laki-laki harus berperan serta, karena: 1) laki-laki secara umum harus ikut bertanggungjawab atas berbagai ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender terutama kebanyakan kekerasan dalam rumah tangga dan bentuk-bentuk kekerasan lain. Biasanya ada siklus dalam kekerasan di rumah tangga yang suka atau tidak suka akan terus berlanjut. Melalui UU KDRT, diharapkan akan turut merubahnya; 2) pada umumnya, laki-laki bisa memahami dan memiliki pengetahuan yang lebih baik terhadap sikap, tingkah laku, dan persepsi mereka sendiri. Namun sikap yang sering dimunculkan adalah sikap primitif berupa pelecehan di mana terdapat sikap yang seolah-olah *taken for granted*; 3) laki-laki dewasa biasanya menjadi model bagi anak laki-laki (remaja). Hal ini akan menentukan keberlanjutan atau keterputusan mata rantai KDRT dalam sebuah keluarga.

Berikut tiga asumsi utama antara perempuan dan politik, yakni: 1) politik memiliki dampak yang berbeda antara perempuan dan laki-laki; 2) proses politik seringkali mengubah hubungan gender yakni hubungan antara laki-laki dan perempuan, dan; 3) perempuan yang berpartisipasi sebagai subyek politik melakukan rivalitas politik yang berbeda dengan laki-laki. Asumsi tersebut terkait dengan keterlibatan aktivis perempuan karena untuk *go politics* masuk ranah politik formal menghadapi kendala-kendala institusional di ranah publik, yaitu: a) kurangnya *political will* dari pemerintah dan parpol untuk menciptakan lingkungan yang kondusif buat partisipasi perempuan; b) kurangnya *critical mass* perempuan di dunia politik; c) keberadaan dan kuatnya jaringan laki-laki semua (*brotherhood*), dan; d) adanya akses yang berbeda terhadap sumber-sumber politik antara laki-laki dan perempuan.

Langkah-langkah atau aksi yang harus dilakukan, yaitu: 1) mendiskusikan isu-isu gender bersama keluarga, saudara, teman, terutama anak-anak, dan meningkat ke komunitas melibatkan laki-laki dan perempuan; 2) bekerjasama baik secara individu, kelompok, maupun organisasi, dengan kelompok-kelompok atau organisasi perempuan yang memiliki *concern* yang sama; 3) mempengaruhi dan memberikan pemahaman, dan *training* tentang isu-isu gender pada kalangan profesional seperti dokter, pengacara, polisi, dan politisi yang memiliki posisi dan peran strategi dalam menyebarluaskan isu-isu gender; 4) bekerjasama dengan kalangan media untuk ikut mempromosikan isu-isu gender dalam terbitan atau penayangan; 5) mengadakan berbagai program pendidikan dan pelatihan yang melibatkan laki-laki, perempuan, dan anak-anak remaja; 6) bekerjasama dengan institusi pendidikan.

Hal lainnya yang dapat dilakukan dengan menggandeng mahasiswa dan kelompok profesional sebagai mitra strategis karena mereka adalah: 1) kelas menengah dalam pembangunan yang akan membawa pengaruh bagi masyarakat; 2) agen yang potensial dalam memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender.

Sistem dukungan yang tersedia bagi fraksi diantaranya adalah adanya tenaga ahli fraksi. Harapan terhadapnya tentu sangat tinggi untuk memberikan masukan dan pandangan dalam berbagai hal, namun pada saat yang sama, tenaga ahli juga tidak bisa menentukan apa-apa. Jaminan terhadap keberadaannya juga masih rentan karena ada klausul tentang pemberhentian tenaga ahli yang dapat dilakukan sewaktu-waktu.

Pandangan bahwa perempuan merupakan subordinat laki-laki, bukan hanya terkait persoalan kultur melainkan juga terjadi *by design*, diantaranya dilakukan

oleh media. Dalam konteks mengenai relasi perempuan dan media, hampir semua iklan menggunakan perempuan, dan hampir 50 persen mengeksploitasi perempuan. Kemudian, jaminan keamanan perempuan di ruang publik masih sangat minim, seperti maraknya pelecehan seksual yang terjadi dalam kereta atau transportasi umum.⁵¹

Beberapa *lesson learned* yang terjadi di DPR; Fungsi pengawasan anggota DPR dalam perencanaan, dan pelaksanaan UU pemekaran wilayah belum dilakukan secara maksimal. Padahal pemekaran wilayah erat keterkaitannya dengan kesejahteraan. Dalam hal ini, belum ada anggota perempuan ataupun lembaga non pemerintah yang mengkritisi.⁵² Kurangnya respon dalam bidang lingkungan hidup dan ekonomi, misalnya tentang kenaikan BBM yang menjadi korban kebanyakan adalah Ibu-ibu rumah tangga yang kesulitan mendapatkan minyak tanah; kasus bencana yang kurang direspon; UU UMKM juga tidak dimasukkan klausul tentang perempuan.⁵³

Implementasi UU yang berdampak langsung terhadap perempuan harusnya mendapatkan perhatian dan pengawasan yang lebih serius, misalnya tentang perdagangan orang yang korbannya kebanyakan adalah perempuan dan anak-anak. Demikian halnya dengan pengiriman TKW yang berpendidikan rendah. PJTKI kerap memanipulasi pendidikan dan usia calon TKW. Maka kerjasama, dapat dilakukan dengan pihak kepolisian dan aparat asal calon TKW.⁵⁴

Mengenai asal usul terbentuknya *mind set* seseorang, karena ada kesadaran intelektual yang bisa direfleksikan dengan aksi dan ada yang tidak. Mengenai akar budaya, dalam mitologi di Minahasa, perempuan pertama dan pemimpin pertama adalah perempuan, namun sistem sosial yang melingkupi saat ini sangat patriarki. Ditingkat budaya, sudah dicapai sistem matriarkal namun di tingkat sosial masih sangat patriarki. Diperlukan kajian yang mendalam atas isu-isu budaya seperti ini sebagai *lesson learned* pencapaian kesetaraan gender dalam sebagian budaya di Indonesia.

Mengenai kuota 30 persen adalah bukan tujuan akhir perjuangan, karena tujuan akhir adalah kesetaraan dan keadilan gender. Maka perlu adanya *treatment* khusus karena dalam sistem sosial, politik, dan budaya perempuan. Ketika perempuan menjadi korban dari akumulasi tiga sistem tersebut, maka ada langkah-langkah

⁵¹ AM. Furqon (Pembahas FGD 2 sebagai Tenaga Ahli Fraksi PAN)

⁵² Aris Cahyo (Pembahas FGD 2 sebagai Tenaga Ahli Komisi II)

⁵³ Fery Apriyanto (Pembahas FGD 2 sebagai Tenaga Ahli Komisi VI)

⁵⁴ Sitti Nurhayati Daud (Pembahas FGD 2 sebagai Sekretariat KPPRI)

spesifik yang harus dilakukan seperti dengan pendekatan hukum dalam pemenuhan kuota keterwakilan. Dalam hal advokasi kasus TKW, dan kasus lainnya, hendaknya mendasari langkah, dan strategi penyelesaian dengan menggunakan perspektif korban? ⁵⁵

Dalam hal anggaran, *nomenklatur* yang ada memang sangat menghambat perubahan anggaran yang dapat dilakukan DPR. Penggeseran anggaran bisa dilakukan kepada tuntutan-tuntutan yang lebih besar, namun tidak langsung kepada isu perempuan. Anggaran yang selama ini dibahas di DPR merupakan usulan pemerintah, maka kesempatan untuk merubahnya paling besar ada di tangan pemerintah. ⁵⁶

Senada dengan RUU APP yang *mainstream*-nya adalah untuk mengekang perempuan, seolah-olah perempuan adalah penyebab utama segala kemaksiatan yang timbul, padahal hal ini juga terkait dengan manajemen “syahwat” laki-laki. Persoalan pokoknya adalah, kesalahan pada interpretasi teks yang menggeret *nash* (al-Qur’an dan Hadits) menjadi tidak netral. Ada lima hak yang menjadi dasar hak-hak asasi manusia dalam Islam⁵⁷, tetapi cabang-cabang dari interpretasi agama yang mendistorsi. RUU APP tetap dapat dijalankan, tetapi dengan perspektif yang harus diubah, dengan menggeser pokok dan dasar undang-undangnya yang bukan untuk mengkriminalisasi perempuan tetapi justru melindungi perempuan.⁵⁸

⁵⁵ Audy Wuisang (Pembahas FGD 2 sebagai Tenaga Ahli Fraksi PDS)

⁵⁶ Benny Ratak (Pembahas FGD 2 sebagai Tenaga Ahli Komisi XI)

⁵⁷ Yang dimaksud adalah hak menjaga kehormatan diri, menjaga keturunan, menjaga harta benda, menjaga akal, menjaga nyawa masing-masing individu.

⁵⁸ Saidah Syakwan, MA. (Pembahas FGD 2)

C. FGD 3: Kaderisasi Perempuan Potensial Melalui Partai Politik

Partai politik (Parpol) mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan keberadaan anggota DPR. Dalam rangka mewujudkan anggota Dewan yang mempunyai kapasitas memadai dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan, Parpol seharusnya memiliki sistem kaderisasi dalam menempe dan membentuk karakter kepemimpinan bagi calon anggota legislatif, terutama untuk caleg perempuan dalam memenuhi kuota 30%.

Tujuan dari FGD 3 adalah:

- i) pembahasan tentang kendala substansial dan tehnik yang dihadapi Parpol dalam pemenuhan kuota 30% perempuan,
- ii) berbagi pengalaman atas lesson learned dari strategi pemenuhan kuota 30% perempuan di Parlemen melalui kebijakan dan program masing-masing Parpol,
- iii) penyusunan rekomendasi bagi pemenuhan implementasi pemenuhan kuota 30% dan kemungkinan memasukkannya dalam sebuah aturan yang mengikat bagi Parpol.

Pembahas utama: Anggota DPR RI (Hj. Tumbu Saraswati), Ketua DPP PKS Bidang Perempuan (Dr. Ledia Hanifah Moechsoen), Ketua DPP PBR (Merry Assegaf dan Merry Diana), Akademisi Universitas Indonesia (Nuri Soeseno, MA.)

Peserta: staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf sekretariat jenderal DPR RI, LSM perempuan

Dasar-dasar yang memunculkan kuota 30%;

- i) konstitusi atau UUD 45 memiliki pasal 27 dan 28 yang telah dilakukan amandemen. Pasal 28 ada point-point tentang bagaimana seorang perempuan mempunyai hak dalam bidang politik,
- ii) UU 39/1999 tentang HAM,
- iii) ratifikasi hak-hak politik perempuan UU No. 68/1958 dalam konvensi PBB CEDAW dan telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7/1984,
- iv) Pada tahun 1999, GBHN dalam TAP MPR dicantumkan satu pasal bahwa ada pembaruan hukum mengenai kesetaraan dan keadilan gender.

Kuota 30% perempuan dalam UU Pemilu merupakan salah satu wujud perjuangan yang dihasilkan walaupun masih belum merupakan kewajiban. Pada tahun 2008, penegasan atas kuota 30% telah tertampung di dalam pasal 58 ayat 2 UU Pemilu yang menegaskan jika Parpol tidak memenuhi kuota, KPU bisa melakukan penolakan. Penegasan yang lain tercantum dalam pasal 66, dimana KPU Provinsi harus mengumumkan daftar caleg perempuan yang harus terpenuhinya minimal 30 persen pada media massa baik cetak maupun elektronik nasional. Dengan keberadaan aturan tersebut, Parpol akan memenuhi ketentuan kuota 30%.

Kendala Substansial dan Tehnis yang dihadapi Parpol dalam pemenuhan kuota 30% perempuan

Kaderisasi di PDIP dilaksanakan sebelum masing-masing kader perempuan mencalonkan diri menjadi anggota legislatif. Materi kaderisasi diantaranya memasukkan tentang bagaimana *me-manage* kampanye dan memperdalam ideologi partai. Tahun 1999-2004, PDIP membuka sekolah kaderisasi bagi seluruh kader perempuan di seluruh Indonesia.

Strategi yang dilakukan pada masa-masa mendatang adalah dengan melakukan penjangkaran secara internal dan eksternal. Penjangkaran dari internal parpol akan diambil dari sekolah-sekolah kader bangsa yang rutin dilaksanakan. Adapun penjangkaran secara eksternal akan diperoleh melalui pembukaan pendaftaran caleg secara luas bagi perempuan-perempuan potensial (di luar kader partai). Pendaftaran

dimulai dengan mengisi formulir yang diedarkan partai dalam waktu-waktu tertentu ke seluruh DPD dan DPC seluruh Indonesia. Setelah perekrutan ditetapkan, akan dilaksanakan kaderisasi selama dua hari untuk pemantapan ideologi partai dan penjelasan tentang tugas-tugas caleg dan parpol di masyarakat dan parlemen jika terpilih nantinya.⁵⁹

PKS tidak mengalami kesulitan dalam kader perempuan, akan tetapi, walaupun sistem kaderisasi terhadap kader-kader perempuan sudah berjalan cukup baik, banyak kader perempuan yang merasa ragu-ragu atas kemampuan dirinya dalam mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Kendala yang lain adalah bukan karena sedikitnya kader perempuan, melainkan karena kader perempuan potensial biasanya istri dari kader laki-laki potensial. Sedangkan kebijakan partai menetapkan hanya salah satu yang boleh maju.

Landasan dan persepsi PKS terkait partisipasi politik perempuan, yakni: *pertama*, laki-laki dan perempuan adalah mitra yang bekerja saling melengkapi untuk menjalankan amanah penciptaan manusia; *kedua*, partisipasi politik diarahkan pada pemberian kontribusi terbaik, bukan hanya bagi perempuan tetapi bagi masyarakat, bangsa dan negara sesuai dengan kompetensi dan kemampuan yang dimiliki masing-masing individu, dan; *ketiga*, penanaman nilai dan pemahaman tentang hal ini hendaknya dimulai dari keluarga. Kami menganggap basis keluarga adalah basis awal di mana proses kaderisasi bisa berlangsung.

Melalui tiga proses tersebut, kader-kader mengembangkan pendidikan politik di dalam rumah tangga sehingga bisa melihat proses politik di masyarakat.⁶⁰

Dalam kasus yang dihadapi oleh PKS, basis yang digunakan seharusnya basis warga negara bukan di keluarga. Jika basis yang digunakan warga negara dengan filosofinya kedudukan yang sama sebagai warga negara dan suami mau memberikan kesempatan pada istrinya, maka tidak akan ada hambatan jika perempuan mau maju sebagai caleg, maka permasalahan kurangnya caleg perempuan potensial akan bisa teratasi.⁶¹

Kendala yang dihadapi oleh Partai Bintang Reformasi (PBR) adalah kesulitan mencari kader terutama dari kalangan generasi muda. Hasil Mukernas III PBR, diantaranya lebih memfokuskan untuk menjaring kader dari kalangan generasi muda

⁵⁹ Hj. Tumbu Saraswati (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Anggota Fraksi PDIP)

⁶⁰ Dr. Ledia Hanifa Moechsoen (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Ketua DPP PKS Bidang Pemberdayaan Perempuan)

⁶¹ Ratna Batara Munti (Pembahas FGD 3)

tetapi di lapangan agak sulit. Sebagian besar kader yang didapat di daerah adalah ibu-ibu yang sudah tidak muda lagi dan berbasis dari majelis pengajian di tiap daerah. Walaupun tidak muda lagi, ibu-ibu pengajian ini mempunyai semangat berorganisasi yang tidak kecil.

Upaya untuk mencapai *electoral threshold*, diantaranya akan dilakukan dengan aturan internal partai bahwa caleg perempuan berdasarkan nomor urut jadi, akan duduk dulu paling tidak dengan adanya komitmen selama 1,5 tahun, selanjutnya diganti dengan caleg dengan perolehan suara terbanyak. Biasanya jika melalui mekanisme PAW akan susah untuk mengantisipasi hal tersebut, maka akan dibuat surat pengunduran diri sebelum pencalonan di mana keterangan waktu (tanggal, bulan dan tahun) dikosongkan dan akan disesuaikan dengan waktu yang disesuaikan dengan perjanjian.⁶²

Kendala dalam implementasi aturan internal partai terjadi pada hasil Pemilu 2004 yang juga memiliki aturan internal seperti itu, dan mengecewakan kadernya.⁶³ Pada saat itu kader perempuan dengan suara terbanyak, pada akhirnya tidak bisa mengendalikan emosi karena baru berpartai sehingga kemudian lebih memilih mutung (marah). Jika ada kesepakatan antar caleg dan parpolnya seperti itu, akan sulit ditentukan jaminannya. Saat itu, teman-teman caleg juga berbondong-bondong ke akta notaris, tetapi ketika sudah di DPR, lupa karena terlanjur duduk di kursinya yang empuk. Hal yang demikian untuk dikritisi agar tidak lagi ada korban.⁶⁴

Sistem penempatan kompetisi terbuka antara laki-laki dan perempuan juga merupakan kendala tersendiri bagi perempuan. Kompetisi terbuka antara laki-laki dan perempuan menyebabkan kesempatan perempuan di parlemen jadi semakin menyempit karena titik start laki-laki dan perempuan yang berbeda di partai baik infrastruktur, pengalaman, dan lain sebagainya. Jika semua partai menggunakan cara seperti tersebut, dimana di satu sisi kepentingan pragmatis parpol yang harus melakukan itu, di sisi lain ada kerugian cukup signifikan bagi agenda perjuangan perempuan ke parlemen.⁶⁵ Salah satu dampak dari kompetisi terbuka adalah masalah pendanaan terutama bagi perempuan yang berminat untuk masuk ke partai tetapi tidak mempunyai dana yang mencukupi.⁶⁶

Kendala krusial juga terdapat di sektor kultural dan institusional. Secara kultural

⁶² Merry Diana dan Merry Assegaf (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Ketua DPP PBR)

⁶³ Partai Golkar, dialami oleh Nurul Arifin

⁶⁴ Nia Sjarifuddin (Pembahas FGD 3 sebagai utusan GPSP)

⁶⁵ Audy Wuisang (Pembahas FGD 3 sebagai Tenaga Ahli Fraksi PDS)

⁶⁶ AM. Furqon (Pembahas FGD 3)

ada norma, nilai, private dan publik, dan patriarki, yang menempatkan perempuan di ranah rumah tangga, yang menempatkan perempuan yang tidak menguntungkan untuk melakukan kegiatan politik terutama pada pemilihan umum⁶⁷. Oleh karena itu semua pihak harus bekerja sama, seperti kelompok perjuangan perempuan dari kalangan non partai politik, mereka harus fokus dalam mengatasi kendala kultural dengan yang perlahan-lahan menempatkan perempuan didalam posisi yang dapat diterima dalam kegiatan politik.

Di lain pihak politik belum populer diantara masyarakat: 1) politik dirasakan sebagai suatu yang jauh dan asing dari kehidupan sehari-hari; 2) kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan di tingkat nasional yang tidak dimengerti oleh kebanyakan orang; 3) tidak cukup menarik perhatian rakyat untuk jangka waktu yang panjang, hanya yang dekat dengan kekuasaan atau memiliki *privilege* yang tertarik pada atau diuntungkan oleh politik; 4) dianggap sebagai kata yang kotor, tingkah laku mementingkan diri sendiri, hipokrit, jualan paket politik, dan; 5) politisi dipandang cuma berpikir tentang karirnya sendiri dan menghindarkan diri dari persoalan riil. Persepsi ini membuat orang tidak tertarik untuk masuk kedalam dunia politik terutama kelompok perempuan.

Walaupun dalam pemilu 2004, keterwakilan perempuan dalam daftar calon hanya bersifat anjuran, tetapi, dalam UU Pemilu 2008 daftar calon memuatnya mewajibkan minimum 30 persen. Pada tahun 2004, dalam sebuah dialog di DPP sebuah partai, salah satu ketua DPP berkata seperti: "Berikan kami perempuan yang populer. Kami berani berikan perempuan di nomor jadi tetapi berikan kami nama perempuan yang artis." Jika diperhatikan dalam hal ini kita masih familiar dengan masalah tidak konsistennya parpol-parpol dalam pemilu. Ternyata kalau partai tidak mencari caleg perempuan yang berkualitas, tidak ada sanksi. Yang ada hanya sanksi publik jika tidak memenuhi 30 persen keterwakilan perempuan⁶⁸. *Affirmative action* sampai saat ini masih jadi ornamen saja. KPU memang bisa mengembalikan daftar caleg yang tidak memenuhi kuota 30 persen keterwakilan. Namun, ketika penetapan DCT (Daftar Caleg Tetap), tidak ada kewajiban 30 persen. Ada klausul yang mengunci partisipasi politik perempuan di situ. Tadi dikemukakan tentang sistem calon memilih dan suara terbanyak. Dengan *black campaign* dan masalah biaya, dan lainnya akan memperkecil peluang perempuan. Peraturan di satu pihak memberi tetapi di belakangnya tidak memberikan kesempatan dengan bertarung tidak berangkat dari

⁶⁷ Nuri Soeseno, MA. (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Akademisi dari Universitas Indonesia)

⁶⁸ Partai Golongan Karya

nol yang sama di antara perempuan dan laki-laki. Peraturan itu tidak menunjukkan start yang sama. Jadi kondisi yang kultural, ekonomi, dan sosial ini tidak tertangkap di dalam perundangan.

Kendala berdasarkan pengalaman lapangan bagi calon representatif di pemilu 2004, yaitu:

- a) dari sisi rekrutmen yakni sistem partai yang tidak terbuka terhadap perempuan dan pandangan buruk tentang partai dan politik sehingga tidak mudah merekrut perempuan potensial;
- b) hambatan ekonomi, jika sudah direkrut, maka langkah selanjutnya bagaimana pembiayaan untuk caleg perempuan mengingat ketidakmandirian perempuan secara ekonomi. Jadi hal ini hanya digunakan partai agar mereka bisa bertarung. Misalnya di Bengkulu, ada caleg perempuan yang menghabiskan uang sebesar 100 juta untuk kampanye di satu daerah pemilihan. Calon dengan modal besar yang dapat menempati posisi tinggi dalam DCT, berapa banyak perempuan kaya yang mau jadi caleg. Juga masih terjadinya *money politics* yang sulit dicegah;
- c) penempatan pada posisi terendah dalam setiap tiga calon (3,6,9, dst.). Inilah sistem pemilihan yang tidak menunjang terpilihnya perempuan;

Di dalam PDIP, sistem pengkaderan yang dilakukan dalam partai politik pada umumnya adalah bagaimana mengelola kampanye yang baik serta melakukan pendalaman *ideology* partai. Pada periode tahun 1999 – 2004, partai PDIP telah membuka kelas khusus bagi para kader perempuan partai, akan tetapi belum ada undang-undang yang mengatur tentang sistem pengkaderan sehingga kegiatan pengkaderan terutama bagi kader perempuan belum merupakan hal yang wajib bagi partai. Sebagai contoh, walaupun di partai PDIP mempunyai banyak kader perempuan tetapi banyak kader perempuan yang belum memiliki kesempatan untuk mengikuti program-program khusus atau kelas pengkaderan.

Lesson learned dari strategi pemenuhan kuota 30% perempuan di Parlemen melalui kebijakan dan program masing-masing Parpol

Terdapat berbagai strategi dalam melakukan perekrutan terhadap kader

perempuan dan mendapatkan kader perempuan yang potensial. Masing-masing partai menerapkan strategi yang berbeda. PDIP, misalnya melakukan strategi khusus dalam melakukan penjurangan bakal caleg di tingkat DPRD Kabupaten/kota dan DPR RI. Partai secara khusus mengeluarkan surat keputusan partai tentang tata cara penjurangan dalam mensiasati kekurangan kader-kader perempuan yang potensial. Berdasarkan surat keputusan tersebut, partai memberikan hak prerogatif terhadap perempuan dalam melakukan seleksi terhadap caleg perempuan. Dalam melakukan seleksi caleg, proses pemfilteran pertama adalah melakukan telaah terhadap CV kader perempuan untuk mengukur potensi, wawasan, pengalaman dan kualitas kader.⁶⁹

Pengalaman dari PKS, dengan dibantu oleh Ansipol dan teman-teman LSM lainnya, melihat secara lebih fokus terhadap strategi dalam mendorong caleg perempuan untuk masuk di DPRD tingkat Kabupaten/Kota atau Provinsi. Hal ini lebih realistis, jika berjuang pada sub yang lebih kecil, PKS lebih memiliki peluang besar. Ini yang sudah disampaikan kepada kader-kader di propinsi dan kabupaten. Untuk memenuhi kuota 30 persen, dari tahun 2004 PKS tidak mengalami kesulitan karena merupakan partai kader sehingga kaderisasi secara umum terus berjalan secara kontinyu. Yang menjadi fokus adalah melakukan *up grading* secara khusus bagi kader perempuan melalui jenjang struktural. Temuan PKS berapa tahun belakang ini, terkadang kader perempuan bukan tidak mampu tetapi karena ragu-ragu. Oleh karena itu, PKS memberikan *up grading* kapasitas di tiap level. Kemudian juga menempatkan kader potensial di jajaran pengambil kebijakan di tingkat pusat, provinsi, dan kab/kota. Di landasan AD/ART tidak ada klausul yang eksplisit menyebutkan harus ada 30 persen keterwakilan perempuan. Sejak awal PKS sudah membidik dan memplot kader perempuan di tingkat pusat, provinsi dan kab/kota.⁷⁰

Strategi yang dipersiapkan oleh PBR dalam mempersiapkan Pemilu 2009, adalah dengan mencanangkan hasil Mukernas III bulan April untuk keutamaan hak-hak perempuan, termasuk di dalamnya kesempatan bagi perempuan untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya sesuai dengan Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Di tiap tingkat PBR mempunyai pengurus rata-rata 30 persen perempuan. PBR juga mempunyai badan otonom perempuan, yaitu Suara Perempuan Reformasi (Serasi).⁷¹

⁶⁹ Hj. Tumbu Saraswati (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Anggota Fraksi PDIP)

⁷⁰ Dr. Ledia Hanifa Moechsoen (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Ketua DPP PKS Bidang Pemberdayaan Perempuan)

⁷¹ Merry Diana dan Merry Assegaf (Pembahas Utama FGD 3 sebagai Ketua DPP PBR)

Rekomendasi bagi pemenuhan implementasi pemenuhan kuota 30% dan kemungkinan memasukannya dalam sebuah aturan yang mengikat bagi Parpol

Dalam hasil diskusi pada dasarnya terdapat dua hal yang perlu diperhatikan bersama :

Pertama, menyangkut kuota 30 persen maka perlu disusun strategi pemenuhannya.

Kedua, aspek yang perlu diperhatikan untuk pemenuhan kuota 30 persen di parlemen, yaitu:

- 1) ketersediaan SDM perempuan yang kompeten. Berarti *good will* parpol untuk terus meningkatkan kompetensi kader perempuan di partainya;
- 2) menempatkan perempuan secara bertahap di DPRD Kab/Kota dan DPRD Provinsi sebagai prioritas;
- 3) dukungan analisis kekuatan partai dan individu di daerah pemilihan;
- 4) dukungan jaringan dan pendanaan yang kuat;
- 5) dukungan keluarga dan lingkungan terdekat, dan;
- 6) *civic education and voter education* terhadap masyarakat sehingga masyarakat dapat mengetahui haknya dan dapat memilih wakilnya dengan baik.

Rekomendasi untuk meningkatkan minat dan partisipasi perempuan dalam politik. Strategi yang dapat dilaksanaka diantaranya:

Pertama, mendorong perempuan untuk mengisi kursi-kursi di tingkat lokal karena kalau di tingkat nasional biayanya besar. Ini sudah dipelajari di manapun dengan berbagai sistem di dunia. Periode 2009-2014 dapat menjadi sebuah periode pembelajaran bagi perempuan sehingga terbiasa dan terlatih untuk berperan serta dalam perpolitikan dan masyarakat untuk bisa menerima kehadiran perempuan di ruang publik. Kemungkinan terpilih di tingkat lokal lebih besar dari pada di tingkat nasional⁷². Ini bukan hanya perhitungan di Indonesia, tetapi juga di negara lain. Kemungkinan bagi perempuan untuk terpilih lebih besar di tingkat lokal daripada nasional. Ada kendala kultural dan institusional. Menurut perhitungan yang dilakukan oleh Cetro dengan sistem yang ada maka peningkatan keterwakilan perempuan

⁷² Partai Keadilan Sejahtera

dalam Pemilu diperkirakan hanya 2% saja, saat ini hanya 64 anggota parlemen perempuan.

Kedua, mendorong partai-partai besar menjadi lokomotif untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, untuk dapat dicapai angka 30% dalam pemilu yang akan datang. Hal itu yang dibahas lihat terjadi di Norwegia, partai-partai besar memulainya dan yang lainnya yang ikut. Ada dua partai, pertama partai besar dan yang satu partai yang ideologis. Partai Labour (dan pecahannya: sosialis kiri) menjadi partai dengan jumlah representasi perempuan yang terbesar sejak gagasan keterwakilan perempuan dalam politik diperkenalkan tahun 1970-an.

Ketiga, perlu dikembangkannya orientasi baru dalam perpolitikan;

- i) memperkenalkan dan mempraktekkan perpolitikan kehidupan sehari-hari,
- ii) perpolitikan yang lebih ramah terhadap perempuan,
- iii) perpolitikan yang menekankan isu-isu yang menjadi perhatian dan kekhawatiran perempuan seperti kesehatan, pendidikan, pengangguran, pemenuhan kehidupan paling mendasar kebanyakan orang (sandang, pangan, papan). Kita tahu kendalanya cukup besar.

Kuota 30 persen tidak boleh hilang sebagaimana dalam penelitian di Inggris dan Amerika Latin yang diberikan kesempatan kepada perempuan tetapi tidak dimanfaatkan akhirnya peluang itu hilang dan titik nol-nya jadi semakin jauh lagi. Ini tantangan yang mungkin harus dijadikan perhitungan.

Keempat, perlu dibangun jaringan perempuan terpilih seperti yang sudah terjadi pada pemilu 2004, antara lain:

- Jaringan kerjasama dan dukungan yang telah terbangun di antara perempuan parpol di lembaga legislatif dan kelompok perempuan di luar parpol harus diteruskan dan dikembangkan. Perlu dibuat *database* perempuan ahli dalam berbagai bidang yang sesuai dengan komisi-komisi yang terdapat di DPR.
- Menyamakan visi dan menyepakati prioritas kepentingan bersama di antara perempuan di parpol, gerakan, serta kekuatan lain dalam masyarakat sipil. Ada pertarungan antar kelompok-kelompok yang menekankan akuntabilitas, representasi, dan keadilan yang harus jalan bersama-sama. Masyarakat yang demokratis tidak bisa mengabaikan salah satu dari ketiga nilai tersebut.

Peningkatan representasi perempuan dalam parpol dan institusi pembuatan keputusan maupun peningkatan akuntabilitas parpol terhadap konstituen diarahkan kepada perpolitikan yang berpihak kepada rakyat yang lebih ramah dan inklusif. Demokrasi prosedural itu harus kita sempurnakan untuk mencapai demokrasi yang substantif. Strategi penguatan perempuan di parlemen dapat dilakukan melalui berbagai cara antara lain:

- i) Melakukan pemetaan langkah-langkah atau kebijakan di partai-partai politik yang menyangkut soal keterwakilan persentase perempuan;
- ii) Mendapatkan model-model kaderisasi di partai serta organisasi masyarakat sipil yang melakukan pendidikan politik. Pada beberapa ranah hal tersebut dapat bertemu dan saling menguatkan;
- iii) Terdapat langkah-langkah atau strategi yang menjadi kekhasan dari masing-masing partai untuk memenuhi kuota baik partai besar maupun kecil, dan; menangani hambatan di partai mulai dari substansi hingga teknis yang dihadapi.

D. FGD 4: *Best Practices* Advokasi Masalah Ketimpangan Gender Oleh Anggota Parlemen

Proses pengarusutamaan gender di DPR salahsatunya ditunjang dengan adanya serangkaian sistem, inisiatif dan advokasi bagi penanganan kasus-kasus yang secara langsung dan tidak langsung berdampak pada kelompok terpinggirkan, diantaranya adalah perempuan dan anak-anak.

Tujuan dari diskusi ke empat ini adalah mendapatkan:

- i) *Gambaran persoalan-persoalan krusial terkait isu-isu perempuan,*
- ii) *Best Practices advokasi masalah gender dalam kegiatan DPR*
- iii) *Rumusan rekomendasi bagi perbaikan sistem dan aturan di DPR terkait dengan advokasi kasus yang berdampak bagi perempuan.*

Pembahas utama: Anggota DPR RI (Nursanita Nasution, Hakim Sarimudo Pohan)

Peserta: staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf sekretariat jenderal DPR RI, LSM perempuan

Persoalan-persoalan krusial terkait isu-isu perempuan⁷³

Konstitusi Indonesia (UUD 1945 dan pada perubahannya), menjamin dan melindungi hak asasi manusia termasuk hak asasi perempuan sebagaimana diatur dalam Pasal 28A-28J. Berpijak pada Konstitusi, tidak ada diskriminasi atau perbedaan antara laki-laki dan perempuan.⁷⁴ Setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan berhak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.⁷⁵

Setiap orang juga berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Dengan demikian, tidak dibenarkan untuk memberi gaji pada perempuan hanya 75% dari 100% gaji laki-laki. Setiap warga negara juga berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.⁷⁶

Meskipun Konstitusi memberikan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (posisi/jabatan), namun jumlah perempuan yang menduduki jabatan direktur jenderal (Dirjen) lebih sedikit jika dibandingkan laki-laki. Ini disebabkan *starting point* antara laki-laki dan perempuan tidaklah sama, mengingat dua puluh tahun yang lalu 98% jabatan Dirjen diisi oleh laki-laki sehingga diperlukan waktu yang cukup bagi perempuan untuk dapat menduduki dan menggantikan laki-laki dari posisi tersebut.

Seiring dengan berjalannya waktu, upaya untuk mewujudkan kesetaraan gender membuahkan hasil yang cukup menggembirakan. Dalam beberapa kesempatan, perempuan lebih unggul dari laki-laki, misalnya, pada wisuda keenam Politeknik di Palembang⁷⁷, dari 58 orang yang diwisuda, 39 orang adalah perempuan, sedangkan laki-laki berjumlah lebih kecil yaitu 19 orang. Meskipun perempuan *start*-nya terlambat, namun dalam beberapa dekade yang akan datang laki-laki dan perempuan diharapkan seimbang atau setara.

Undang-undang Pemilu (UU Pemilu) juga memberikan jaminan dan peluang kepada perempuan untuk berpartisipasi di bidang politik. Misalnya, Pasal 53

⁷³ Paper Dr. Ir. Hj. Andi Yuliani Paris, MSc, (Anggota Komisi II DPR RI dari Fraksi Partai Amanat Nasional dan Ketua Presidium Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia).

⁷⁴ Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

⁷⁵ Pasal 28C UUD 1945.

⁷⁶ Pasal 28D UUD 1945.

⁷⁷ Perguruan Tinggi milik Pemabahas Utama.

UU Pemilu yang mengharuskan daftar bakal Caleg memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Pasal 55 ayat (2) UU Pemilu juga mengatur setiap 3 orang bakal Caleg terdapat minimal 1 orang perempuan bakal Caleg. Untuk kepastian hukum, Pasal 57 UU Pemilu mengamanatkan KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal Caleg dan verifikasi jumlah minimal 30% keterwakilan perempuan.

Ketentuan yang terdapat dalam UU Pemilu tersebut tidak dimaksudkan untuk melakukan diskriminasi atau memprioritaskan perempuan, melainkan untuk mengejar ketertinggalan perempuan dari laki-laki. Untuk itu diperlukan keberpihakan atau pembelaan terhadap perempuan mengingat *starting point* perempuan jauh tertinggal dari laki-laki.

Komposisi Perempuan di Parlemen Beberapa Negara⁷⁸:

Sebagai perbandingan, berikut ini adalah komposisi perempuan di parlemen di beberapa negara:

1. Perancis (status ekonomi tinggi), UU memberikan kuota 50% untuk perempuan. Dengan demikian Undang-undang mengatur komposisi anggota parlemen perempuan sama dengan anggota parlemen laki-laki. Namun yang terisi hanya 12,6%.
2. Indonesia (status ekonomi rendah), UU memberikan kuota 30% untuk perempuan. Sebelumnya, pada awal periode keanggotaan DPR 2004-2009, kuota yang terisi hanya sebesar 11%. Seiring dengan adanya pergantian antar waktu yang banyak diisi atau digantikan oleh anggota parlemen perempuan, maka kuota yang terisi saat ini sebesar 13%.
3. Skandinavia (status ekonomi tinggi), memandang tidak perlu ada jaminan kuota untuk perempuan dalam perundang-undangan. Dengan demikian siapa saja yang mampu dan terpilih dapat duduk di parlemen. Meskipun tidak ada jaminan perundang-undangan, jumlah anggota parlemen perempuan cukup tinggi, yaitu sebesar 40%. Perempuan Skandinavia dengan pola pikirnya yang kontemporer dipandang sangat maju, dengan

⁷⁸ Dr. H. Hakim Sorimuda Pohan Sp. OG, (Pembahas Utama FGD 4 sebagai Anggota Komisi IX DPR RI/Fraksi Partai Demokrat).

total virility rate-nya 1,5 (Indonesia masih di atas tiga). Hak Asasi Manusia di Skandinavia juga sudah maju.

4. Rwanda (status ekonomi sangat rendah), meskipun tidak ada jaminan kuota dalam perundang-undangan, jumlah perempuan yang berhasil duduk di parlemen lebih tinggi dari Skandinavia, yaitu mencapai 48% padahal tingkat perekonomian, pendidikan, dan budaya Rwanda jauh lebih rendah jika dibandingkan Skandinavia seiring dengan sering terjadinya perang suku di Rwanda.

Komposisi Perempuan di DPR RI Menurut Kelompok Fraksi⁷⁹:

Ada 10 fraksi di DPR, dengan komposisi anggota parlemen perempuan sebagai berikut:

1. **Golkar**, sebagai fraksi terbesar memiliki jumlah anggota perempuan sebanyak 21 orang dari 127 orang anggota atau sebesar 16,5%. Dengan demikian persentase jumlah anggota perempuan dari Fraksi Golkar di atas rata-rata persentase anggota parlemen perempuan secara keseluruhan sebesar 13%.
2. **PDIP**, jumlah anggota keseluruhan dari fraksi ini adalah sebanyak 109 orang, 14 orang diantaranya adalah perempuan. Dengan demikian persentase jumlah anggota perempuan dari PDIP adalah sebesar 12,8%, hampir sama dengan persentase anggota parlemen perempuan secara keseluruhan.
3. **Demokrat**, dari jumlah anggota sebanyak 60 orang, 8 orang diantaranya adalah perempuan. Persentasenya sebesar 13,3%, sedikit di atas persentase jumlah anggota parlemen perempuan secara keseluruhan sebesar 13%.
4. **PPP**, yang *notabene* merupakan partai Islam dan karenanya berbasis Islam hanya memiliki jumlah anggota perempuan sebanyak 4 orang, dari sebanyak 58 orang anggota. Persentasenya jauh lebih kecil dari persentase anggota parlemen perempuan secara keseluruhan, yaitu hanya sebesar 6,9%.
5. **PAN**, memiliki jumlah anggota perempuan sebanyak 7 orang, dari jumlah keseluruhan sebanyak 53 orang anggota. Persentasenya sebesar 13,2%,

⁷⁹ Dr. H. Hakim Sorimuda Pohan Sp. OG, (Pembahas Utama FGD 4 sebagai Anggota Komisi IX DPR RI/Fraksi Partai Demokrat).

masih berkisar di angka persentase anggota parlemen perempuan secara keseluruhan.

6. **PKB**, jumlah anggota perempuan dari fraksi ini ada 8 orang, dari sebanyak 52 orang. Persentasenya sebesar 15,4%.
7. **PKS**, dari jumlah anggota sebanyak 45 orang, 3 orang diantaranya adalah perempuan. Sama dengan PPP yang merupakan partai Islam, persentase jumlah anggota perempuan dari PKS cukup kecil, yaitu hanya sebesar 6,7%.
8. **BPD**, dari jumlah keseluruhan anggota sebanyak 17 orang, tak satu pun perempuan. Persentase jumlah anggota perempuan dari fraksi ini adalah 0,0%.
9. **PBR**, memiliki 3 orang anggota perempuan dari sebanyak 14 orang anggota parlemen. Dilihat dari persentasenya cukup tinggi yaitu sebesar 21,4%.
10. **PDS**, memiliki 3 orang anggota perempuan dari sebanyak 13 orang anggota parlemen. Sama dengan PBR, PDS memiliki persentase anggota perempuan yang cukup tinggi yaitu sebesar 23,1%.

Komposisi perempuan pada masing-masing fraksi di DPR menggambarkan watak partai yang dicerminkan dari angka yang tidak bisa dibohongi. Dari komposisi tersebut, jumlah anggota parlemen perempuan perlu terus ditingkatkan untuk memperkuat potensi anggota parlemen perempuan dalam upaya menyelesaikan masalah-masalah krusial yang berkaitan dan berdampak pada perempuan, termasuk masalah ketimpangan gender.

Penempatan Perempuan di Komisi DPR RI:

Penempatan anggota di komisi ditentukan oleh pimpinan fraksi. Namun demikian anggota diperkenankan menolak jika keberatan ditempatkan di suatu komisi dan dapat mengajukan usul untuk ditempatkan di komisi lain agar dapat lebih berprestasi.

Jumlah komisi di DPR ada 11, dengan komposisi penempatan perempuan di masing-masing komisi sebagai berikut:

1. **Komisi I**, membidangi masalah luar negeri/pertahanan, hanya ada 1 orang anggota perempuan dari sebanyak 48 orang anggota.

2. **Komisi II**, membidangi pemerintahan, jumlah anggota perempuan ada 8 dari sebanyak 52 anggota.
3. **Komisi III**, membidangi hukum/Polri/kejaksaan, ada 6 anggota perempuan dari sebanyak 48 orang anggota.
4. **Komisi IV**, membidangi kelautan/pertanian, ada 5 anggota perempuan dari sebanyak 52 orang anggota.
5. **Komisi V**, membidangi perhubungan/PU, hanya ada 1 orang anggota perempuan dari sebanyak 50 orang anggota.
6. **Komisi VI**, membidangi industri/perdagangan, ada 4 orang anggota perempuan dari sebanyak 51 orang anggota.
7. **Komisi VII**, membidangi energi/pertambangan, ada 4 orang anggota perempuan dari 52 orang anggota.
8. **Komisi VIII**, membidangi sosial dan perempuan, jumlah anggota perempuan cukup banyak, yaitu ada 12 orang dari sebanyak 43 orang anggota.
9. **Komisi IX**, membidangi kesehatan dan tenaga kerja, jumlah anggota perempuannya paling banyak diantara komisi lainnya, yaitu ada 15 orang dari sebanyak 49 orang anggota.
10. **Komisi X**, membidangi pendidikan dan pariwisata, ada 7 orang anggota perempuan dari sebanyak 48 orang anggota.
11. **Komisi XI**, membidangi ekonomi dan perbankan, hanya ada 2 orang anggota perempuan dari sebanyak 53 orang anggota.

Dari komposisi penempatan perempuan di komisi DPR RI, nampak bahwa anggota perempuan lebih banyak ditempatkan atau senang untuk ditempatkan di komisi yang berkaitan dengan masalah-masalah sosial seperti kesehatan, tenaga kerja, dan masalah-masalah perempuan, jika dibandingkan dengan masalah militer, perhubungan, dsb yang notabene seringkali menjadi urusan laki-laki.

Fakta ini ditunjukkan dengan banyaknya anggota perempuan yang menjadi anggota Komisi VIII dan Komisi IX, sedangkan jumlah anggota perempuan yang menjadi anggota Komisi I dan Komisi V cukup kecil, yaitu hanya 1 orang. Jumlah anggota perempuan yang ditempatkan di komisi lainnya seperti Komisi IV, Komisi VI,

Komisi VII, dan Komisi XI juga relatif kecil jika dibandingkan dengan Komisi VIII dan Komisi IX.

Beberapa masalah sebagai penyebab ketimpangan gender yang masih terjadi, antara lain: ketimpangan pendidikan; kesenjangan akses sumber daya produktif; ketidaksetaraan partisipasi politik; dan kekerasan berbasis gender. Masalah ketimpangan gender tersebut cukup serius. Keberdayaan dan kualitas perempuan jauh tertinggal dari laki-laki, sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa fakta sebagai berikut:

- a. Indeks pembangunan gender (GDI) rendah, yaitu posisi ke-80 dari 156 negara pada tahun 2007;
- b. Tingginya angka buta huruf perempuan, yaitu 11,7% dibandingkan laki-laki 8,5%;
- c. Tingginya angka kematian ibu, bahkan tertinggi di Asia Tenggara, yaitu 307/100.000 kelahiran hidup;
- d. Rendahnya partisipasi kerja perempuan, yaitu 49,21% dibandingkan laki-laki yang mencapai 80,02%; dan
- e. Rendahnya peranan perempuan dalam bidang politik dan pengambilan keputusan, di mana komposisi perempuan yang menjadi anggota DPR hanya sebesar 12,4%, DPD sebesar 21,5%, DPRD Provinsi sebesar 10%, dan DPRD Kabupaten/Kota hanya 8%.

Secara normatif, ketertinggalan perempuan dari laki-laki disebabkan oleh enam faktor sebagai berikut:

1. Terkait dengan pengaruh tata nilai, adat istiadat, dan budaya dalam kehidupan masyarakat;
2. Masih adanya peraturan perundang-undangan yang belum mencerminkan kesetaraan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan;
3. Adanya kebijakan pembangunan yang belum memberikan peluang yang sama kepada laki-laki dan perempuan;
4. Pengaruh penafsiran ajaran agama yang mendiskriminasi perempuan serta lebih menggunakan pendekatan tekstual daripada kontekstual;

5. Belum meratanya pemahaman tentang pengertian kesetaraan gender, terutama di kalangan elit dan tokoh masyarakat; dan
6. Kesiapan dan kemauan perempuan itu sendiri untuk meningkatkan kemampuan dan rasa percaya diri untuk memperoleh kesetaraan dalam berbagai peran di ruang publik.

Best Practices advokasi masalah ketimpangan gender dalam kegiatan DPR

DPR memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Dari ketiga fungsi tersebut, advokasi terhadap masalah ketimpangan gender lebih banyak dilakukan melalui fungsi legislasi dan pengawasan. Advokasi melalui proses legislasi sangat penting dan strategis mengingat kepentingan perempuan tidak akan berarti banyak selama tidak ada kebijakan dan perangkat hukum yang mendukung.

Berikut ini adalah beberapa produk legislasi yang dapat dinilai sebagai “best practices” dalam advokasi gender:

1. UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan;
2. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang;
3. UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga
4. UU Pemilu, khususnya yang berkaitan dengan kuota perempuan sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 2002 dan UU No. 10 Tahun 2008.

Perjuangan menuju “kemenangan” gender dalam beberapa produk legislasi tersebut bukanlah hal mudah, melainkan melalui proses yang panjang termasuk didalamnya kegiatan lobi, dengar pendapat dengan unsur-unsur masyarakat, perdebatan di rapat-rapat Panitia Khusus (Pansus), Tim Perumus (Timus), Fraksi, hingga ke Rapat Pleno DPR.

Best Practices Advokasi Masalah Ketimpangan Gender Melalui Legislasi:

1. UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

Aspek penting yang diatur dalam UU ini adalah tentang anak yang lahir dari perkawinan campuran antara warga negara Indonesia (WNI) dengan warga negara asing (WNA). Anak hasil perkawinan campuran tersebut diharapkan agar bisa memperoleh kewarganegaraan dari ayah atau ibunya.

Pengaturan ini merupakan langkah maju dari UU sebelumnya, yaitu UU No. 62 Tahun 1958, yang menempatkan perempuan sebagai pihak yang harus kehilangan kewarganegaraan akibat perkawinan campuran dan kehilangan hak atas pemberian kewarganegaraan pada keturunannya.⁸⁰

2. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO)

UU PTPPO sangat penting artinya bagi perempuan dan anak-anak. Fakta menunjukkan korban terbesarnya pada dua kelompok ini. Lahirnya UU ini memberikan perlindungan yang efektif bagi perempuan dan anak-anak dari segala bentuk praktik eksploitasi.

Undang-undang ini juga mewajibkan Pemerintah untuk menata dan memperbaiki sistem penegakan hukum yang ada agar bisa diandalkan untuk menangani masalah perdagangan orang.

3. UU No. 23 Tahun 2004 tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)

Poin penting dari UU KDRT adalah menjadikan kasus kekerasan dalam rumah tangga yang semula dianggap privat menjadi urusan publik, dan karenanya mempunyai konsekuensi hukum pidana. UU KDRT mewajibkan negara untuk melakukan intervensi, mencegah, menangani, dan melindungi perempuan dari kekerasan dalam rumah tangga sehingga dapat menjadi "ukuran" bagi keseriusan negara untuk menerapkan kebijakan "*zero tolerance*" terhadap segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Bagi perempuan, UU KDRT menjadi penanda penting dalam kehidupan rumah tangga yang seringkali dianggap paling privat sekalipun, posisi perempuan terlindungi dari kemungkinan-kemungkinan tindak kekerasan yang dilakukan pasangan hidupnya.

⁸⁰ Lihat Pasal 8 ayat (1) UU No. 62 Tahun 1958.

4. UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif

Undang - undang ini mengakomodasi keterwakilan 30% perempuan dalam pencalonan legislative dimana UU ini juga mensyaratkan keterwakilan perempuan minimal 30% pada kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagai syarat mengikuti pemilu. Meskipun bersifat *affirmatife action*, ketentuan kuota 30% untuk perempuan dalam proses penjangkaran keterwakilan di parlemen memberi inspirasi bahwa politik bukanlah dunia "laki-laki".

Best Practices Advokasi Masalah Ketimpangan Gender Melalui Pengajuan Anggaran Sensitif Gender

Bentuk lain advokasi Anggota DPR perempuan untuk menekan ketimpangan gender adalah mengupayakan anggaran yang sensitif gender dalam pembahasan anggaran di Panitia Anggaran. Dalam hal ini, Anggota DPR perempuan yang duduk di Panitia Anggaran berusaha memperjuangkan agar anggaran yang "dipangkas" bukanlah anggaran yang ditujukan untuk program-program pemberdayaan perempuan sehingga anggaran dapat diarahkan kepada pola penganggaran yang sensitif gender.

Best Practices Advokasi Masalah Ketimpangan Gender dengan Berjejaring

Advokasi lain untuk menekan ketimpangan gender adalah dengan berjejaring. Organisasi Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI) mewadahi perempuan yang duduk di parlemen (DPR dan DPD). Melalui KPPRI, berbagai kepentingan perempuan dalam proses politik parlemen disuarakan.

Contoh: *berkaitan dengan proses penyusunan daftar Caleg, KPPRI minta agar partai-partai politik menerapkan secara konsisten kuota 30% bagi Caleg perempuan. Partai-partai juga diminta untuk memberi kesempatan kepada perempuan menjadi Caleg di urutan teratas.*⁸¹

KPPRI memiliki misi untuk mendorong pemerintah dan parlemen menempatkan masalah perempuan sebagai prioritas pembangunan. Misi tersebut diwujudkan

⁸¹ Konferensi Pers KPPRI, 24 September 2008.

dalam perencanaan anggaran tanggap gender sebagai prioritas kebijakan. Dengan demikian, advokasi terhadap masalah ketimpangan gender sudah menjadi "harga mati" sebagai *platform* KPPRI.

Isu perempuan, khususnya masalah ketimpangan gender lebih bisa dipercayakan kepada wakil rakyat perempuan. Perjuangan menuju kesetaraan gender dilakukan untuk meminimalisir berbagai ketimpangan yang terjadi dalam agenda politik anggota parlemen perempuan, baik secara individu maupun kelembagaan, baik kelembagaan formal parlemen melalui komisi, Pansus, fraksi, dan sebagainya, ataupun melalui kelembagaan non formal seperti KPPRI.

Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI)

KPPRI dibentuk oleh anggota parlemen perempuan dan keanggotaannya bersifat otomatis. Artinya semua anggota DPR perempuan dan anggota DPD perempuan secara otomatis menjadi anggota KPPRI. Keberadaan KPPRI cukup penting untuk menyuarakan isu atau masalah-masalah perempuan. Dengan adanya KPPRI, isu atau masalah perempuan akan lebih menggema.

Visi dan misi KPPRI adalah mewujudkan persamaan akses dan kontrol antara laki-laki dan perempuan atas sumber daya ekonomi, politik, sosial dan budaya; serta meningkatkan peran perempuan dalam proses pembangunan.

Hal-Hal yang Perlu Mendapat Perhatian:

1. Undang-undang mengamankan partai politik untuk menyusun daftar Caleg dengan memperhatikan kuota 30% keterwakilan perempuan. Dalam hal ini bisa dikatakan semua partai telah memenuhi kuota 30% dalam penyusunan daftar calegnya.⁸²
2. Dari hasil survei muncul pertanyaan apakah anggota parlemen mewakili partai ataukah mewakili rakyat? Pertanyaan ini muncul karena dominasi ketua partai cukup kuat, padahal berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan berada di tangan rakyat dan bukan di tangan ketua partai. Ini berarti siapa saja, termasuk perempuan yang dikehendaki dan dipilih oleh rakyat, dialah yang duduk di parlemen.

⁸² Lihat data mengenai "Prospek Mendatang Incumbent (1) sampai dengan (5)".

Berpijak pada argumentasi tersebut, Caleg perempuan tidak perlu dikhawatirkan tidak dapat menjaring suara. Kepedulian Caleg perempuan terhadap berbagai masalah sosial, kesehatan, dan tenaga kerja yang saat ini sedang dihadapi oleh rakyat akan mendorong rakyat untuk memilih Caleg perempuan sehingga ke depan ada kemungkinan jumlah anggota parlemen perempuan jauh lebih besar jika dibandingkan dengan jumlah anggota parlemen laki-laki.

3. Saat ini sedang diupayakan untuk menyusun RUU yang tidak hanya membebaskan orang miskin saja dari biaya rumah sakit, melainkan juga semua penduduk yang berobat ke rumah sakit pemerintah tidak akan ditarik biaya.

RUU yang saat ini telah berhasil lolos ke Badan Legislasi DPR RI adalah RUU tentang Penanggulangan Dampak Produk Tembakau terhadap Kesehatan. Keberadaan RUU ini cukup penting untuk melindungi perempuan dan anak-anak dari bahaya dampak produk tembakau (rokok).

Rumusan rekomendasi bagi perbaikan sistem dan aturan di DPR terkait dengan advokasi kasus yang berdampak bagi perempuan⁸³

Jumlah anggota parlemen perempuan di komisi-komisi tidak hanya merupakan pilihan dari anggota parlemen perempuan itu sendiri, tetapi juga merupakan keputusan dari pimpinan fraksi. Anggota parlemen perempuan memang dimungkinkan untuk menolak, namun Anggota tetap harus taat pada keputusan fraksi.

Perlu ada dorongan dan dukungan untuk melakukan advokasi masalah ketimpangan gender agar nasib dan kualitas perempuan ke depan jauh lebih baik. Dalam hal ini DPR diharapkan bisa menjadi lembaga yang memiliki kekuatan untuk mengakselerasi upaya tersebut melalui peraturan perundang-undangan yang ada.

Berikut adalah beberapa hal yang perlu dilakukan ke depan, yaitu:

1. Tidak semua anggota parlemen perempuan peduli terhadap gender. Untuk itu perlu ada program pembekalan bagi anggota parlemen perempuan terkait dengan program-program di DPR. Selain itu, anggota parlemen

⁸³ Nursanita Nasution (Pembahas Utama FGD 4 sebagai Anggota Komisi VI dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera)

perempuan juga perlu didorong untuk bersedia dan mampu ditempatkan tidak hanya di Komisi-komisi tertentu, melainkan juga di komisi-komisi lainnya.

2. Keberadaan kaukus perempuan parlemen cukup penting sebagai sarana yang bisa mempersatukan semua anggota parlemen perempuan. Namun, masih ada masalah di bidang kepemimpinan (*leadership*) sehingga kaukus kurang terdengar "suaranya". Untuk itu kaukus perempuan parlemen perlu diperjuangkan. Dalam hal ini perlu terdapat upaya untuk dapat memasukkan KPPRI dalam program-program yang dirancang dan dilaksanakan di DPR. Untuk memperkuat status kaukus, perlu ada upaya untuk menempatkan kaukus pada salah satu komisi.

3. Kelemahan anggota DPR secara umum adalah mengenai *budget* atau anggaran. Namun sampai saat ini advokasi mengenai masalah anggaran belum pernah dilakukan.

Dalam proses pembahasan anggaran di komisi juga sering tidak tuntas hal ini dikarenakan kemampuan anggota DPR dan staf ahli mengenai masalah anggaran juga kurang. Untuk itu perlu ada advokasi anggaran agar anggota DPR bisa mengkritisi masalah gender *budget*.

Terkait dengan anggaran⁸⁴, ada momen yang cukup bagus ketika Presiden mendorong anggaran pendidikan sebesar 20%. Anggaran untuk pendidikan perlu diprioritaskan seiring dengan adanya upaya untuk memperbaiki bangsa.

4. Jumlah pejabat perempuan yang ada di tiap eksekutif dan legislatif relatif masih kecil. Untuk itu, saat ini di mana RUU Susduk sedang dibahas, merupakan peluang penting untuk dapat memperjuangkan perempuan⁸⁵. Perlu ada upaya untuk diatur dalam RUU Susduk tentang adanya kuota minimal 30% pada pimpinan alat kelengkapan Dewan diberikan pada perempuan. Misalnya, dari 4 pimpinan komisi satu atau dua diantaranya hendaknya adalah perempuan. Selain itu juga perlu diperjuangkan agar perempuan bisa menjadi ketua komisi, karena saat ini hanya ada 1 perempuan yang menjadi ketua komisi dari 11 komisi. Diharapkan dengan bertambahnya jumlah anggota DPR perempuan, perempuan yang menduduki pimpinan/ketua alat kelengkapan Dewan juga ikut bertambah.

⁸⁴ (tidak bebas dari ranah politisasi)

⁸⁵ Sitti Nurhayati Daud (Pembahas FGD 4 dari Sekretariat KPPRI).

5. Terkait dengan perlu adanya pembekalan terhadap Caleg perempuan, KPPRI akan mengusahakan untuk dapat memberikan pembekalan terhadap Caleg perempuan agar mereka bisa mengetahui selain masalah politik, juga bagaimana mereka harus bersikap mengingat selama ini banyak anggota DPR yang bertindak “diluar” etika dan tidak sesuai dengan Tatib DPR RI. Pembekalan juga perlu dilakukan agar anggota DPR mengetahui hubungan kerjanya dengan Setjen DPR RI sebagai pendukung utama dalam pelaksanaan tugas-tugas anggota Dewan. Tanpa Setjen DPR RI, anggota DPR tidak akan dapat bekerja dengan baik. Untuk itu perlu ada peningkatan kualitas atau kemampuan pegawai Setjen DPR RI agar mereka bisa memberikan *input* yang baik pada anggota DPR sehingga anggota DPR dapat menunjukkan *performance* atau pendapat yang baik ketika rapat kerja dengan menteri atau *partner* kerjanya.
6. Partai politik memiliki peran penting dalam mengupayakan *Gender mainstreaming* di parlemen, misalnya melalui pendidikan dan pengkaderan⁸⁶. Parpol dikatakan telah melakukan pendidikan dan pengkaderan dengan baik jika telah memasukkan *gender mainstreaming* ke dalam modul atau materi pengkaderan, dan menggunakan gender perspektif dalam setiap pelatihannya. Melalui pendidikan dan pengkaderan yang baik diharapkan Caleg memiliki kesadaran gender. Namun faktanya, kaderisasi atau pendidikan belum dilaksanakan dengan baik. Untuk itu perlu dilakukan kualifikasi mengenai kesadaran gender terhadap para Caleg, setidaknya ada matrikulasi atau kualifikasi yang perlu dibangun oleh Parpol agar anggota legislatif memiliki kesadaran gender dengan baik.
7. Masalah advokasi gender berkaitan erat dengan masalah ideologi partai. Suatu RUU akan diterima jika sesuai dengan ideologi partai, jadi belum sampai pada kepekaan terhadap gender. Namun ada beban ideologis yang dibebankan kepada Parpol dan anggota DPR, yaitu mana yang lebih diprioritaskan: kepentingan asing, negara Pancasila, ataukah hal-hal lain. Berpijak pada hal ini maka pembekalan memang sangat penting untuk membuat anggota DPR baik laki-laki maupun perempuan sadar politik. Namun pembekalan perlu diberikan terlebih dahulu kepada hal yang pokok, yang secara ideologis ada, baru kemudian dilakukan pembekalan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan perempuan. Terkait dengan hal

⁸⁶ Masruchah (Pembahas FGD 4 dari Koalisi Perempuan Indonesia).

ini, masalah gender sebenarnya tidak hanya berkaitan dengan masalah kelahiran dan melahirkan saja, melainkan juga berkaitan dengan masalah-masalah lain yang ada dalam kehidupan sehari-hari.

8. Terkait dengan fungsi anggota legislatif dalam penyusunan anggaran, perlu ada identifikasi seperti apakah *budget for gender* sehingga legislator bisa membaca dan melihat dari banyak indikator sehingga bisa diimplementasikan secara praktis di level program. Mekanisme ini akan mempermudah legislator untuk mengidentifikasi dan mendukung *budget for gender*.
9. Advokasi yang diterima anggota parlemen perempuan masih sangat minim. LSM/NGO memiliki peran yang cukup penting dalam mendukung perjuangan anggota DPR melalui data-data dan informasi-informasi yang disampaikan, sebagaimana ini terjadi pada saat pembahasan RUU Pemilu dan RUU Parpol. Jika ingin melakukan penguatan kepada anggota parlemen perempuan, dan agar supaya pengarusutamaan gender bisa eksis di dalam UU dan anggaran, maka forum-forum yang mempertemukan anggota parlemen perempuan dengan aktivis perempuan yang ada di luar DPR harus diperbanyak. Demikian halnya, advokasi yang diberikan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI (Setjen DPR RI) juga dapat dikatakan sangat minim, bahkan belum ada sama sekali. Setjen DPR RI pada dasarnya hanya mengikuti program yang dibuat oleh anggota DPR, di mana program-program tersebut memang belum mengemuka dan belum banyak yang diajukan oleh anggota DPR baik laki-laki maupun perempuan.

E. FGD 5: Strategi Memperluas Jaringan Kerja Anggota Parlemen Perempuan secara Nasional dan Internasional

Perluasan jaringan kerja anggota parlemen merupakan bagian dari strategi memperkuat gerakan perempuan yang dibangun oleh anggota parlemen perempuan. Pembahasan tema ini diharapkan dapat memberikan masukan signifikan bagi upaya-upaya yang telah dilakukan oleh anggota parlemen perempuan di DPR.

Pokok bahasan diskusi kelima yaitu;

- i) Pemaparan dari pengalaman Anggota dewan dalam membentuk jaringan kerja di tingkat Nasional dan internasional serta manfaat yang didapatkan dan gambaran tentang ketersediaan perangkat jaringan dan inisiatif pembangunan jaringan oleh dan bagi Anggota,
- ii) Usulan-usulan tentang strategi dalam memperluas jaringan kerja anggota dewan perempuan di tingkat nasional dan internasional,
- iii) Rekomendasi bagi perbaikan sistem dan infrastruktur pembangunan jaringan kerja bagi Anggota parlemen perempuan.

Pembahas utama: Anggota DPR RI (Hj. Aisyah Hamid Baidlowi, Latifah Iskandar); Dr. Meutia Ganie Rochman (Universitas Indonesia)

Peserta: staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf sekretariat jenderal DPR RI, LSM perempuan

Pengalaman Anggota Dewan dalam Membentuk Jaringan Kerja dan Jaringan yang tersedia di DPR⁸⁷

Iklim politik saat ini sudah cukup kondusif dan memberikan peluang yang baik pada perempuan dengan terbentuknya UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Parpol yang menetapkan kuota 30% bagi perempuan. Tujuannya, optimalisasi peran politik perempuan dalam mewujudkan *gender equality*.

Untuk mencapai tujuan tersebut, anggota DPR perempuan memainkan perannya dengan menjadi anggota pada alat kelengkapan DPR; menjadi anggota Pansus; menjalin jaringan kerjasama dengan mitra kerja alat kelengkapan DPR; membentuk kaukus perempuan parlemen; menjalin jaringan kerjasama dengan kaukus-kaukus lain; dan menjalin kerjasama dengan jaringan luar negeri melalui Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP), Grup Kerja Sama Bilateral (GKSB), dan lain-lain.

Ada beberapa hal yang harus dilakukan untuk mengoptimalkan peran anggota DPR perempuan tersebut, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas anggota DPR perempuan melalui pelatihan-pelatihan dan pengiriman delegasi pada forum-forum nasional dan internasional.
2. Meningkatkan kuantitas anggota DPR perempuan melalui pendekatan Kuota.
3. Memperkuat jaringan kerja baik nasional maupun internasional dengan kelompok-kelompok strategis, Kaukus Perempuan, Anggota Parlemen, Pemerintah, Ornop/LSM, Partai Politik, Lembaga-Lembaga Donor, dan seterusnya.

Strategi dalam memperluas jaringan kerja anggota dewan perempuan

Berikut adalah beberapa strategi untuk memperkuat jaringan, yaitu:

- a. Membentuk kaukus sebagai pusat jejaring gerakan perempuan nasional dan internasional.

⁸⁷ Hj. Aisyah Hamid Baidlowi (Pembahas Utama FGD 5 sebagai Anggota Fraksi Golkar)

- b. Membuka jaringan dengan parlemen dan Kaukus perempuan parlemen dunia dengan terlibat aktif dengan isu-isu global.
- c. Membuka jaringan anggota parlemen dengan lembaga-lembaga strategis seperti LSM dan organisasi lain terutama dalam melakukan advokasi isu-isu strategis.
- d. Mengajak media untuk menyebarluaskan agenda-agenda kesetaraan gender baik nasional maupun internasional.
- e. Terlibat aktif dalam forum-forum nasional dan internasional

Ada beberapa manfaat yang diperoleh anggota DPR perempuan dari jaringan, yaitu:

- 1. Anggota dapat ikut serta dan aktif dalam forum-forum regional dan internasional.
- 2. Anggota dapat menyampaikan ide-ide tentang berbagai isu-isu global di forum-forum regional dan internasional.
- 3. Sharing pengalaman dengan berbagai negara lain.
- 4. Melakukan kerjasama dengan forum-forum regional dan internasional untuk mendorong, mengadvokasi, atau menyelesaikan isu-isu HAM.
- 5. Mendapat support penting dari peranan yang dimainkan organisasi-organisasi non-pemerintah dan organisasi sejenis yang memberikan dukungan kepada para anggota parlemen. Lembaga-lembaga seperti itu dapat memberikan pelatihan bagi para kandidat dan para pemilih, sekaligus menciptakan jaringan yang efektif bagi kaum perempuan baik di tingkat nasional dan internasional.

Peluang dan Tantangan Anggota DPR Perempuan

Berikut adalah beberapa peluang yang bisa dimanfaatkan oleh perempuan:

- a. UU No. 10 Tahun 2008 telah menetapkan keterwakilan perempuan di daftar bakal caleg sekurang-kurangnya 30%, disamping juga mensyaratkan parpol untuk memenuhi kuota minimal 30% dalam kepemimpinan tingkat pusat agar bisa menjadi peserta pemilu.
- b. Adanya kebebasan mengeluarkan pendapat secara lebih terbuka, dan

kesempatan yang sama dengan kaum laki-laki dalam akses informasi.

- c. Semakin banyaknya organisasi perempuan yang dapat menampung dan menindaklanjuti aspirasi perempuan.
- d. Semakin banyak parpol yang mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu 2009, sehingga perempuan mempunyai banyak pilihan untuk menyalurkan aspirasinya di dunia politik.
- e. Tersedianya media komunikasi dan teknologi yang memberikan informasi berguna bagi kaum perempuan.
- f. Terbentuknya berbagai jaringan organisasi perempuan yang peduli terhadap suara perempuan.

Peluang-peluang tersebut harus bisa dimanfaatkan secara maksimal oleh para aktivis perempuan dengan alasan:

- a. Pemerintahan oleh (mayoritas) laki-laki dengan perspektif laki-laki (dengan sendirinya lebih menguntungkan laki-laki), tidak dapat melegitimasi "prinsip pemerintahan untuk rakyat oleh rakyat" sebagai esensi demokrasi.
- b. Tidak ada sekelompok orangpun yang dapat mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan perempuan dengan kualitas tertinggi selain kaum perempuan sendiri.
- c. Kebutuhan-kebutuhan perempuan lebih berhasil diagendakan oleh perempuan sendiri dari pada kaum laki-laki.
- d. Perempuan dianggap membawa perubahan dalam gaya dan nilai-nilai baru dalam politik dan juga dalam pembangunan.

Profil Anggota DPR Periode 2004-2009⁸⁸

Profil anggota DPR periode 2004-2009 terdiri dari: Aktifis parpol; Aktifis LSM atau Organisasi Masyarakat (Ormas), yang direkrut karena parpol tidak bisa menyediakan kadernya sehingga perlu mengambil dari kelompok civil society; pengusaha; istri pejabat.

⁸⁸ Latifah Iskandar (Pembahas Utama FGD 5 sebagai Anggota Fraksi PAN)

Kendala Caleg Perempuan

Salah satu perubahan yang terdapat dalam UU Pemilu adalah masa kampanye yang lebih panjang. Pada masa ini dilakukan pendidikan politik kepada masyarakat, yang memerlukan biaya yang cukup tinggi sehingga menjadi kendala bagi caleg perempuan yang tidak memiliki uang. Dengan demikian, UU Pemilu mengakibatkan peluang bagi caleg perempuan untuk maju menjadi “fifty-fifty” dan menimbulkan pesimisme karena sebagian besar perempuan tidak memiliki pendanaan yang memadai.

Selain dana kampanye, juga ada masalah dengan kaderisasi caleg perempuan yang cukup serius dan harus diatasi bersama. Dalam melakukan kaderisasi, pembagian tugas perlu dilakukan bersama antara lain ada yang mendapat tugas untuk membangun *capacity bulding* caleg perempuan dan tugas-tugas yang lain. Pembagian tugas tersebut merupakan bagian dari strategi meningkatkan dan memperkuat caleg perempuan di DPR, yang selama ini belum pernah dilakukan dan perlu dipikirkan bersama.

Indonesia merupakan bagian dari dunia internasional yang seharusnya juga ikut memperjuangkan perempuan melalui berbagai bidang, diantaranya melalui legislasi yang menjadi kewenangan dari DPR. Dalam memperjuangkan perempuan, DPR tidak mungkin bisa bekerja sendiri dan karenanya jaringan memiliki peran yang cukup penting dan signifikan.

Membangun Jaringan antara DPR dengan DPRD

Sampai saat ini belum ada kaukus di tingkat nasional yang bisa mempersatukan dan menghubungkan DPR dengan DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Akibatnya, tidak terjalin komunikasi yang baik dan cukup sulit bagi DPR dan DPRD untuk melakukan program kerja bersama. Untuk itulah RUU Susduk yang saat ini sedang dibahas di DPR akan mengatur hubungan antara DPR dan DPRD dengan baik.

Strategi Membangun Jaringan Baik Nasional Maupun Internasional

Di DPR terdapat Gabungan Kerja Sama antar Parlemen (GKSB), salah satu diantaranya adalah GKSB dengan Arab Saudi yang cukup penting sehubungan

dengan adanya masalah-masalah ketenagakerjaan. GKSB merupakan strategi yang bagus untuk membangun jaringan antar parlemen sehingga banyak pengetahuan dan manfaat yang dapat diperoleh. Salah satu kegiatan yang pernah dilakukan adalah kunjungannya ke Maroko, delegasi DPR Indonesia mengetahui berbagai kemajuan yang telah dicapai Maroko termasuk terbentuknya UU Kesejahteraan Keluarga yang membolehkan perempuan untuk menikah tanpa ada wali. Dengan demikian GKSB cukup penting untuk dibina dan dikembangkan.

Strategi lainnya dalam membangun jaringan adalah dengan melakukan kunjungan kerja (kunker) yang terencana, terprogram, dan terukur dari berbagai alat kelengkapan DPR baik di dalam negeri maupun ke luar negeri.

Selain itu anggota DPR juga membangun jaringan dengan LSM dan Ormas, yang sampai saat ini dirasa masih lemah. Untuk itu LSM/Ormas seharusnya menyampaikan aspirasinya melalui anggota DPR perempuan agar eksistensi anggota DPR perempuan dapat dibangun dengan baik.

Cara Jaringan Bekerja⁸⁹

Kata “jejaring” sudah ada dalam pembangunan dan politik beberapa tahun yang lalu. Akan tetapi jaringan yang da masih lemah dan belum memuaskan, meskipun beberapa hal sudah dilakukan untuk mengembangkan jaringan seperti melakukan kontak, pertemuan, dan keragaman anggota. Hal ini disebabkan karena adanya mitos tentang jaringan, yaitu:

- a. Mitos: Jaringan hanya dianggap sebagai kontak. Jaringan seharusnya seperti relasi. Ada perbedaan antara kontak dengan relasi, yaitu kontak bersifat indah dan dianggap sederhana, sedangkan relasi mensyaratkan kemampuan sosial dari para anggota jaringan yang dibangun melalui proses dengan aturan main yang dibentuk bersama. Jaringan bukan hanya kontak dan *link*, melainkan juga *match/web* yang menggerakkan keaktifan dari masing-masing anggota untuk menjadi kekuatan sendiri.
- b. Mitos: Jaringan bersifat sosial dan penuh pengertian (*mercyfull*) sehingga jika ada yang melakukan kesalahan kecil atau sedikit tidak bertanggung jawab tidak bermasalah dimana aturan mainnya juga longgar. Padahal jaringan yang kuat harus penuh dengan negosiasi, jaringan memiliki kriteria

⁸⁹ Dr. Meutia Ganie Rochman (Pembahas Utama sebagai Akademisi dari Universitas Indonesia)

penilaian siapa yang bisa masuk; dalam posisi apa; dan peran apa yang dimainkan. Jaringan bukan hanya tentang mobilisasi sumber daya, namun ada aspek lain yaitu tentang pengelolaan sumber daya internal anggota sendiri. Dengan demikian jika ada jaringan yang terdiri dari politisi perempuan, LSM, dan akademisi, seharusnya sudah diperhitungkan apa yang dimiliki oleh masing-masing anggota dan bagaimana menstruktur dari apa yang dimiliki menjadi sesuatu yang lebih besar dan bermanfaat. Jadi tidak begitu saja terjadi seperti memobilisir, tetapi ada pertimbangan dengan transparan apa yang dimiliki.

- c. Mitos: Jaringan memiliki elemen, karakter, dan bentuk yang sama, hanya soal luas dan sempit, kecil dan besar. Padahal jaringan memiliki prinsip dan praktek yang berbeda, dan karenanya ada banyak bentuk dan karakter dimana semuanya itu tergantung dari berbagai hal yaitu apa maksud membuat jaringan, siapa yang masuk dalam jaringan, dan siapa yang mengarahkan kemana arah jaringan.

Aspek-Aspek dalam Jaringan

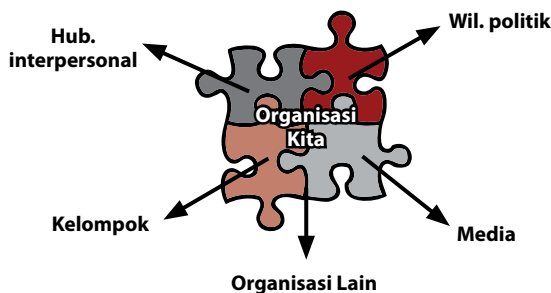
Berikut adalah aspek-aspek dalam jaringan yang menentukan efektif/tidaknya suatu jaringan, yaitu:

- a. Aktor, siapa yang menjadi aktor dalam jaringan.
- b. Posisi apa yang diduduki dengan latar belakang dan kapasitas yang ada.
- c. Type sumber daya, yang dimaksud dengan sumber daya di sini tidak hanya berupa uang melainkan juga keahlian dan modal sosial.
- d. Lokasi sumber daya ada dimana. Hal ini perlu diketahui, karena lokasi sumber daya di dalam jaringan berbeda-beda, misalnya siapa yang punya skill, siapa yang punya uang, siapa yang punya informasi, siapa yang memiliki organisasi yang paling bagus, dan sebagainya. Siapa yang bisa memutuskan untuk menggerakkan sumber daya tersebut untuk suatu tujuan tertentu, apa pun tujuannya baik tujuan bersama maupun tujuan yang sebagian atau dominan. Apakah anggota lain punya akses yang baik terhadap sumber daya untuk banyak hal tentang akses, bukan hanya untuk mengambil keputusan melainkan juga rasa memiliki dari setiap anggota di dalam jaringan. Jika anggota merasa agak jauh maka rasa memiliki dan

komitmennya lebih kecil, dan karenanya komitmen anggota tersebut untuk menyumbang ke jaringan juga lebih kecil.

- e. Cara hubungan dikelola, termasuk mekanisme penyelesaian perbedaan-perbedaan diantara anggota jaringan, misalnya antara politisi perempuan dengan LSM. Mereka sebenarnya bekerja pada level yang umum untuk isu bersama, namun untuk menjadi jaringan yang penting maka mereka harus mengatur lebih dalam hubungan antara pihak-pihak yang ada di dalam jaringan, termasuk menyampaikan cara penyelesaian diantara anggota jaringan, yaitu apakah LSM mempunyai keinginan dan orientasi sendiri. Begitu pula apakah Politisi mempunyai keterbatasan dan kebutuhan sendiri. Hal-hal semacam itu secara sistematis dan mendalam perlu dibicarakan bersama untuk dicari penyelesaiannya.
- f. Bagaimana sumber daya dihasilkan, dialokasikan, dan dikembangkan. Dalam hal ini politisi laki-laki dimungkinkan memiliki uang dan koneksi yang lebih banyak, dimana sebagian dari koneksi tersebut merupakan sesuatu yang bersifat alamiah sosiologis karena mereka lebih banyak memiliki waktu dan kesempatan untuk bertemu di berbagai tempat guna membuat kontak-kontak sehingga dihasilkan hubungan yang lebih banyak dan lebih kaya. Politisi perempuan mungkin tidak memiliki uang sebanyak politisi laki-laki, namun mereka bisa membangun kredibilitas sendiri sebagai suatu jaringan. Kredibilitas artinya masyarakat mengerti bahwa politisi perempuan membawakan isu dengan benar, capable, dan memiliki bukti-bukti dimana hal itu merupakan suatu sumber kekuatan dari suatu jaringan. Menurut Pembahas, jaringan selama ini belum memanfaatkan atau mengembangkan sumber daya lain selain uang.

Pemetaan Hubungan



Dari gambar tersebut, KPPRI merupakan suatu jaringan yang dianggap sebagai “organisasi kita”, yang berhadapan dengan media, organisasi lain termasuk organisasi politik, dan kelompok-kelompok termasuk LSM. Selain itu juga ada hubungan interpersonal yang tidak bisa diabaikan, misalnya masuknya perempuan ke lembaga politik bukan karena kapasitas dan prestasi melainkan karena adanya tekanan publik atau UU yang mengharuskan adanya representasi perempuan dan tuntutan kepopuleran untuk mendapatkan suara. Hal-hal semacam itu membawa bermacam-macam karakter personal di dalam jaringan, dan harus diperhitungkan bahwa mereka memiliki karakter hubungan personal tersendiri. Disamping itu, masing-masing anggota jaringan juga memiliki hubungan personal sendiri sehingga ada banyak hal yang harus dibangun, semacam “puzzle”. Dalam hal ini juga ada tuntutan politik, misalnya isu perempuan yang tidak legitimate. Menurut Pembahas, isu perempuan sebenarnya legitimate namun tidak mendapat perhatian dan dukungan dari masyarakat.

Level Jaringan

Di dalam suatu jaringan, batas antara individu dengan organisasi seringkali dikaburkan. Dalam hal ini bukan sengaja dikaburkan, melainkan memang tidak ada batasan antara seberapa jauh seseorang mewakili individu dan juga seberapa jauh orang tersebut mewakili organisasi. Bahkan asal organisasi seringkali juga tidak ditanyakan secara terus terang, melainkan hanya bekerja berdasarkan asumsi-asumsi bahwa seseorang berasal dari suatu organisasi. Dengan demikian seberapa jauh seseorang bisa menggerakkan komitmen dan resource dari organisasi yang dia bawakan tidak dipertanyakan. Kekaburan tersebut dalam beberapa hal baik dan tidak menjadi masalah, bisa berjalan dan bermanfaat. Namun pada saat seseorang ingin melangkah maju, maka dia harus lebih tajam membatasi yaitu atas dasar apa dia merepresentasikan. Misalnya, seseorang adalah tokoh tertentu, namun belum tentu dia mewakili kelompoknya. Berdasarkan penelitian di beberapa daerah, tokoh tertentu dalam membuat pernyataan biasanya tidak dikonsultasikan terlebih dahulu dengan kelompoknya dan dia bermain untuk dirinya sendiri.

Memulai Jaringan

Ada beberapa hal yang harus dilakukan untuk memulai jaringan, yaitu menilai siapakah yang masuk dalam organisasi inti, apa kapasitas dan orientasinya. Terkait

dengan hal ini perlu dipertanyakan siapakah politisi perempuan? Sebagai catatan, anggota DPR perempuan kebanyakan berasal dari parpol yang organisasinya dinilai belum menjalankan fungsi kepartaian dan terlalu politik pragmatis, berpolitik terus terang dan masih merupakan *rules of the game* sehingga perempuan yang tidak siap tidak mau menjadi anggota parpol, padahal mereka sangat dibutuhkan. Dengan demikian di tengah ketidakpercayaan masyarakat, politisi perempuan memiliki suatu kesempatan dengan menciptakan suatu integritas (*integrity*) yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Karakter lainnya, sebagian anggota DPR perempuan sudah memiliki kapasitas, namun yang lainnya hadir karena desakan politik dan peraturan, mereka cenderung tenggelam dalam arus permainan utama. Rekomendasinya, anggota DPR perempuan perlu melakukan penguatan jejaring karena menurut pembahas, problem jaringan yang ada selama ini adalah seringkali politisi perempuan dalam jaringan terlalu terfokus pada perjuangan isu tanpa melihat fundamental dari jaringan dan keberlanjutan jaringan, mereka melompat terlalu jauh. Akibatnya, isu yang tidak didasarkan pada supporting system akan mudah diserang oleh politisi laki-laki. Oleh karena itu jejaring perlu diperkuat.

Kelemahan Jaringan

Saat ini sebenarnya sudah ada asosiasi di berbagai negara, namun kolaborasinya hampir tidak ada dan yang ada kebanyakan adalah fasilitasi dari berbagai NGO baik internasional maupun domestik. Ini menunjukkan posisi jaringan sebenarnya belum begitu sehat dan ada yang salah dengan program kerjasama bantuan. Dalam hal ini kerjasama memiliki beberapa kelemahan, yaitu:

- a. Masih banyak digerakkan oleh eksternal dan tidak mendorong tumbuhnya knowledge management di dalam internal. Isu disuplai, sepihak, dan belum dikemas dengan baik.
- b. Dukungan LSM perempuan kurang sistematis dan konsisten karena ada keterbatasan dana.
- c. Dukungan dari luar seringkali terlalu condong pada desakan untuk membawa isu tertentu.
- d. Sumber daya, yaitu perempuan sebagai anggota legislatif dan bagian dari suatu organisasi partai politik tidak secara sistematis dianalisa dan

dikembangkan sebagai sesuatu kekuatan.

- e. Dukungan pengetahuan dari negara lain lebih banyak membutuhkan kontekstualisasi.

Rekomendasi bagi perbaikan sistem dan infrastruktur pembangunan jaringan kerja bagi Anggota parlemen perempuan

Terdapat syarat yang harus dimiliki untuk dapat menjadi anggota DPR yaitu berkualitas yaitu paling tidak memiliki jaringan mulai dari atas sampai ke bawah yaitu mulai dari pimpinan partai sampai ke konstituen.

Untuk bisa membantu anggota DPR perempuan dengan baik, LSM harus betul-betul memahami partai politik karena anggota DPR perempuan adalah anggota parpol dan sebagai mana tercantum dalam Pasal 22 E ayat (3) UUD 1945, parpol-lah yang menjadi peserta pemilu. Di sisi lain, sebagai anggota parpol, anggota DPR perempuan juga harus memahami parpolnya. Anggota DPR perempuan juga harus mengetahui tingkat kematangan dan kemampuannya jika hendak membuka jaringan eksternal, misalnya dengan LSM, civitas akademika, dan media massa.

Jaringan yang menghubungkan anggota DPR dengan DPRD (baik DPRD Provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) sangat penting untuk dibuka karena anggota DPRD biasanya terkendala dengan internal fraksi dalam "bersuara". Dengan demikian, melalui jaringan diharapkan aspirasi dan isu-isu krusial yang ada di tingkat bawah bisa tersalurkan ke pusat yaitu di DPR yang memiliki kewenangan membuat UU. Hubungan antara anggota dan DPRD tersebut cukup penting untuk diakomodasi ke dalam RUU Susduk yang saat ini sedang dibahas di DPR agar memiliki landasan hukum yang kuat.

Aktor di dalam jejaring yaitu anggota DPR perempuan sampai saat ini sering dipertanyakan kualitasnya. Oleh karena itu diperlukan berbagi (*sharing*) pengalaman dan pengetahuan antara anggota DPR perempuan senior dengan anggota DPR junior guna meningkatkan kematangan atau kepemimpinan (*leadership*).⁹⁰

Jika komponen yang ada di dalam jejaring sudah memahami arti jejaring maka jejaring akan terbina dan berkembang dengan baik, namun jika sudah ada keinginan-

⁹⁰ Ir. Vernita (Pembahas FGD 5 sebagai Tenaga Ahli Fraksi PPP)

keinginan yang salah atau ego yang masuk maka hubungan jejaring tidak akan harmonis lagi⁹¹. Keinginan yang salah terjadi pada saat parpol datang ke “kantong partai” selalu ada “permainan uang”, misalnya parpol seringkali diminta sembako oleh masyarakat jika ingin dipilih, sementara kepengurusan parpol seringkali juga berlandaskan pada KKN. Keberhasilan perempuan seperti anti korupsi dan kinerja perempuan, baik dalam kapasitasnya sebagai anggota parlemen maupun anggota parpol perlu diekspos dengan disertai data-data yang valid. Untuk itu diperlukan kerjasama yang baik dengan media⁹².

Strategi memperluas jaringan kerja anggota parlemen perempuan sangat ditentukan oleh parpol. Selain itu kehendak baik (*good will*) dari parpol juga sangat menentukan siapa yang akan menjadi caleg. Mengingat pentingnya peran parpol, maka perlu ada dorongan yang kuat untuk memperbaiki mekanisme yang ada di parpol⁹³.

Terkait dengan strategi kerjasama antar pihak dalam jaringan, kalangan universitas pada saat itu sebenarnya telah mendapatkan dana banyak namun tidak nyambung dengan kebutuhan mengadvokasikan isu⁹⁴. Mengingat media suka sekali mengekspos hal-hal yang “mencolok” maka perlu dikembangkan komunikasi politik yang khas sehingga perempuan bisa “dilihat dan didengar”. Dalam hal ini perlu dipikirkan hal-hal apa yang harus dilakukan agar didengar oleh media, dan juga model-model seperti apa yang dibutuhkan/diinginkan media.

Perubahan tidak hanya membicarakan mengenai isu, melainkan bagaimana memobilisir isu tersebut di dalam partai. Dalam hal ini juga diperlukan penyesuaian jika isu partisipasi perempuan yang ada di tingkat global berbeda dengan konteks sosial di Indonesia.

⁹¹ Hamidah Hamid (Pembahas FGD 5 sebagai Tenaga Ahli Fraksi Demokrat)

⁹² Sri Utami (Pembahas FGD 5 sebagai Tenaga Ahli Fraksi PKS)

⁹³ Asfiana (Pembahas FGD 5 sebagai Tenaga Ahli Anggota PKS)

⁹⁴ Dr. Meutia Ganie Rochman (Pembahas Utama FGD 5)

F. FGD 6: Strategi Sosialisasi dan Penggalangan Dukungan Kerja-Kerja Anggota Parlemen Perempuan

Pengalaman dan kerja-kerja anggota parlemen perempuan tentu menjadi penting untuk disosialisasikan kepada masyarakat secara luas. Selain untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat, sosialisasi juga dapat menimbulkan dan menumbuhkan dukungan masyarakat/konstituen terhadap kerja-kerja anggota parlemen perempuan.

Pokok bahasan diskusi keenam adalah:

- i) *Strategi anggota parlemen perempuan dalam mensosialisasikan kerja-kerjanya dan penggalangan dukungan anggota parlemen perempuan terkait dengan kerja-kerjanya baik melalui internal parpol, konstituen dan masyarakat luas,*
- ii) *Manfaat dan efektifitas dukungan internal parpol, konstituen dan masyarakat luas dalam meningkatkan kinerja anggota parlemen perempuan,*
- iii) *Rekomendasi dalam melakukan sosialisasi dan penggalangan dukungan.*

Pembahas utama: Anggota DPR RI (Dr. Andi Yuliani Paris, dr. Mariani Akib Baramuli); Syamsiah Ahmad (Komnas Perempuan)

Peserta: staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf sekretariat jenderal DPR RI, LSM perempuan

Strategi Sosialisasi Kerja dan Penggalangan Dukungan⁹⁵

Mensosialisasikan sesuatu sangatlah penting untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok sasaran. Kelompok sasaran sosialisasi bagi anggota palemen perempuan antara lain:

1. Diri sendiri / Perempuan Anggota DPR.
2. Laki-laki Anggota DPR, Pimpinan–pimpinan Fraksi-fraksi, Komisi sampai ke Pimpinan DPR.
3. Masyarakat diluar DPR :
 - a) Partai Politik
 - b) Kelompok-kelompok wanita dari berbagai parpol, LSM, Akademisi, PNS, Pengusaha, Profesi, Generasi Muda, Pelaku Media, Seniman, Budayawan, dari tingkat akar rumput sampai tingkat nasional.

Karena semua kelompok tersebut mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat DPR melayani seluruh rakyat Indonesia.

Materi sosialisasi

- **Konsep gender dan kodrat**

Pertama, konsep gender dan kodrat. Masalah gender adalah masalah kita semua (laki-laki dan perempuan) maka, mari kita bersikap setara, adil dan tulus.

Kedua, hal ini yang menjadi persoalan, kita butuh sinergi laki-laki dan perempuan sebagai dua pelaku yang bermitra optimal, pelaku pembangunan bangsa dan pelaku pemanfaat pembangunan bangsa sebagai sebuah bentuk *genuine partnership*.

- **Pengarusutamaan Gender (PUG) sebagai strategi pembangunan bangsa dan Negara**

PUG adalah strategi untuk membangun bangsa dan Negara. Jadi lebih sebagai strategi, bukan tujuan. Dengan PUG ini kita dapat mengidentifikasikan bahwa kita diciptakan berbeda tetapi setara sebagai

⁹⁵ Sjamsiah Ahmad (Pembahas Utama FGD 6 sebagai anggota Komnas Perempuan)

sesama manusia. Hal ini ter-refleksikan dalam CEDAW, oleh karenanya tidak boleh ada diskriminasi.

- **Kesetaraan Keadilan Gender (KKG) dan Undang-Undang Dasar 1945**

Pembahas mengaitkan UUD 1945 dengan ratifikasi CEDAW yang memiliki konsep kesetaraan, ada 3 antara lain:

- i) prinsip non dikriminasi
- ii) prinsip persamaan substantif, bahwa suami dan istri saling memahami kondisi masing-masing
- iii) ada kewajiban Negara (dalam menjamin implementasinya)

- **Cara dan Proses kerja DPR:**

1. Pembagian kerja dalam komisi-komisi, pansus-pansus, panja-panja, dll.
2. Proses penyusunan, pembahasan, dan pengesahan UU.
3. Proses pembahasan dan pengesahan RAPBN.

Tidak mudah bagi orang awam untuk memahami bagaimana kerja anggota DPR, namun saat ini sudah banyak yang mengetahui mengenai kerja-kerja DPR serta cara dan prosesnya. Mengenai pembuatan UU ada berbagai proses yang harus dilakukan seperti melalui pembentukan pansus dan panja. Dikatakan oleh banyak kalangan bahwa perempuan tidak berminat pada pansus/panja yang tidak berhubungan dengan dunia perempuan, inilah yang dinamakan *gender stereotyping*.

Ketika pembahasan RAPBN, dibicarakan mengenai proses penganggaran; *planning programming, budgeting* dan indikator-indikator untuk dapat mengawasi proses keseluruhannya. Diharapkan pada seluruh proses itu sudah berperspektif gender. Demikian halnya, DPR tak hanya membuat UU yang mendukung konvensi CEDAW tapi juga mengawasi pelaksanaan dan penanganan pelanggaran.

Proses penyusunan, pembahasan, dan pengesahan UU, tidak semua masyarakat mengetahui prosesnya. Misalnya, dalam proses pembahasan RAPBN jangan hanya berpusat pada perempuan aktifis sendiri, KPPRI juga jangan hanya dibawa oleh perempuan tapi juga dapat memberikan kesadaran kepada laki-laki. Maka, tidak hanya perempuan yang membawa suara perempuan tapi juga laki-laki.

Sejauh ini, strategi yang digunakan oleh Anggota Parlemen Perempuan dalam menggalang dukungan dan sosialisasi untuk menunjang kerja-kerja legislator cenderung konvensional. Strategi dalam penggalangan dukungan dapat dilakukan melalui aktivitas sosialisasi, misalnya, dilakukan melalui berbagai aktivitas seperti:

- **Kunjungan kerja ketika reses (*constituent outreach*);** dimana Anggota yang bersangkutan melaporkan kerjanya dalam masa sidang tertentu, lalu rencana-rencana kerjanya pada masa sidang berikutnya pada sebuah dialog publik atau kunjungan *on the spot* di lapangan.
- **Membuat buletin** kegiatan yang diterbitkan secara mandiri, dibagikan kepada khalayak luas –terutama konstituen.
- **Membuat advertorial-news** melalui media massa lokal, tentang aktivitas yang dilakukan untuk mendapatkan publikasi secara luas. Kenapa perempuan harus melakukan ini, media sangat bias gender. Media jarang menanyakan pendapat perempuan diluar bidang-bidang yang biasa digeluti perempuan
- **Menjadi panelis dalam seminar atau diskusi;** sesuai dengan bidang tugas yang digeluti
- **Menyediakan hotline kontak,** yang disosialisasikan misalnya melalui poster yang berisi ajakan untuk menyampaikan aspirasi terkait dengan bidang kerja yang ditangani di DPR,
- **Membuka kontak dan jejaring politik,** dengan berbagai organisasi kemasyarakatan ataupun LSM yang ada guna mendukung/menjaring aspirasi sesuai bidang tugasnya di DPR,
- **Melakukan public hearing,** biasanya menyatu dengan mekanisme resmi/formal yang diadakan oleh alat kelengkapan DPR (Fraksi, Komisi, Pansus, dan sebagainya).

Belum pernah ada evaluasi untuk mengukur secara rigid mengenai efektivitas mekanisme sosialisasi dan penggalangan dukungan terkait dengan kerja-kerja Anggota Parlemen Perempuan tersebut. Namun, sejauh ini, penggunaan mekanisme yang ada telah cukup memadai guna menunjang kerja-kerja legislator, meski diperlukan upaya-upaya lain yang dapat lebih meningkatkan dukungan dan partisipasi kelompok masyarakat.

Misalnya saja; kegiatan-kegiatan yang diadakan di Dapil terkait dengan bidang tugas di partai, yakni –Bidang Pendidikan dan Kesehatan, misalnya, selalu mendapatkan partisipasi yang hangat dari masyarakat. Masyarakat sangat antusias mengikuti kegiatan yang biasanya dilaksanakan pada saat reses berlangsung.

Kaitannya dengan komposisi Anggota Parlemen Perempuan yang minoritas, berbagai isu yang mengarah pada *gender mainstreaming* dapat didorong lebih kuat dengan adanya dukungan politik dari kelompok-kelompok masyarakat. Hal ini mengingatkan tidak semua pihak di parlemen “*aware*” dan sensitif dengan perlunya *gender-perspective* dalam formulasi kebijakan.

Sebagai contoh kasus tentang keberhasilan menggolkan beberapa UU yang sangat ramah gender seperti UU Kewarganegaraan (UU No. 12/2006), UU Anti Perdagangan Orang (UU No. 21/2007), dan UU Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU No. 23/2004), mustahil tercapai tanpa adanya dukungan politik dari kelompok-kelompok masyarakat sebagai *pressure-group*.

Dukungan yang dibutuhkan DPR

Dukungan yang dibutuhkan DPR ialah data-data yang bermuatan perspektif gender. Karena Anggota DPR adalah penjaga UU 1945, maka harus memperhatikan hal-hal berikut:

1. Data, informasi, hasil-hasil penelitian dan kajian tentang kondisi aktual rakyat, seluruh tumpah darah Indonesia (pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi rakyat Indonesia, kesejahteraan, pencerdasan kehidupan bangsa, peran bangsa dan negara dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial–Pembukaan UUD 45 alenia 4).
2. Pandangan semua komponen masyarakat tentang kondisi aktual tersebut, misalnya tingkat kemajuan, kendala-kendala, apa yang dapat dipelajari, dan apa yang harus dilakukan ke depan.
3. Memasukkan perspektif gender dalam setiap pembahasan. Tidak ada satupun global isu yang dibahas tanpa perspektif gender.

Jejaring yang Dibutuhkan

1. Antar Badan-badan Penyelenggara Negara: Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, Komisi-komisi nasional (Komnas HAM, Komnas Perempuan).
2. Antar Badan-badan Penyelenggara Negara dan LSM, Ormas, terutama yang *concern* terhadap isu-isu Perempuan. Terkadang ada LSM yang tak bertindak semestinya, tapi kita sama-sama belajar untuk memperbaikinya.
3. Antar LSM dan Ormas sendiri, khususnya pada konsentrasi bidang HAM dan Hak Asasi Perempuan.

Pencarian bentuk dukungan diantaranya untuk memastikan adanya data, informasi dan kajian-kajian ilmiah tentang kesenjangan gender, akar-akar penyebabnya serta kendala-kendala dan tantangan-tantangan dalam mewujudkan kemitraan perempuan dan laki-laki yang setara, adil dan tulus.

Hambatan Dalam Membuat Jaringan Pendukung

Selain jumlahnya yang sedikit, Anggota Parlemen Perempuan juga menyebar pada berbagai kompetensi kerja, sehingga relatif sulit untuk menjadi sinergi pada bidang yang menjadi kompetensi masing-masing. Kemudian, tidak semua perempuan dalam parlemen merupakan orang yang memegang posisi "kunci" di partai. Sehingga *internal endorsement* partai tidak dapat selalu kompatibel dan mendukung penuh kerja-kerja legislator perempuan. Mungkin satu dari 50 orang, 6 dari 8 orang, begitu masuk ke panja (panitia kerja) perempuannya hilang, paling penting masuk ke posisi-posisi pimpinan. Ada peluang bagi LSM untuk menchallenge ini kepada DPR, dan belum pernah ada LSM yang Mencobanya.

Adanya *political barrier*, terkait dengan pandangan dan kepentingan politik yang sangat mungkin berbeda antar-partai pada berbagai isu, sehingga menyulitkan terjadinya "chemistry" diantara Anggota Legislator Perempuan.

Misalnya, perbedaan pandangan dan sikap politik mengenai penentuan Caleg terpilih –apakah menggunakan nomor urut ataukah suara terbanyak, misalnya, menjadikan pandangan legislator perempuan "terbelah". Ada yang berpendapat suara terbanyak justru merugikan Caleg Perempuan, sebaliknya, sistem nomor urutlah yang merugikan Caleg Perempuan karena jarang diantara perempuan yang duduk pada nomor puncak pada daerah-daerah yang memiliki basis dukungan yang kuat.

Manfaat dan Efektifitas Dukungan dalam Meningkatkan Kinerja Anggota Parlemen Perempuan

Mengapa sosialisasi dan penggalangan hubungan diperlukan:

- i) Sebenarnya, sosialisasi dan penggalangan dukungan tidak hanya diperlukan bagi mereka Anggota Legislatif Perempuan.
- ii) Secara generik, semua Anggota Parlemen –secara individu maupun kolektif di Fraksi, Komisi, Pansus, dan sebagainya; membutuhkan sosialisasi dan penggalangan dukungan terkait dengan kerja-kerja mereka sebagai wakil rakyat.
- iii) Namun demikian, bagi anggota legislatif perempuan, masalah sosialisasi dan penggalangan dukungan ini menjadi agak spesifik dan penting mengingat komposisi Anggota Parlemen Perempuan hingga sekarang ini masih minoritas dibanding anggota parlemen secara keseluruhan.

Sesuai dengan fungsinya, DPR melakukan fungsi dalam hal pengawasan dan legislasi. Dalam menjalankan kedua ini, masukan dan dukungan masyarakat menjadi bahan dan modal yang sangat penting bagi proses formulasi kebijakan. Dengan masukan masyarakat **proses pengawasan dapat lebih ditegakkan**, karena esensi pengawasan dapat menjangkau struktur pemerintahan yang paling bawah sekalipun. Dengan aspirasi dan dukungan masyarakat, **proses legislasi menjadi lebih dinamis dan “legitimate”** karena mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok masyarakat.

Bicara perempuan, tidak bisa bicara masalah perempuan sendiri. Saat menyusun RAPBN, DPR tidak pernah mengundang kelompok masyarakat, kita bisa menganalisis sejauhmana proses diskusi anggaran bisa diakses. Anggaran yang selama ini dirumuskan masih terlalu *project oriented*⁹⁶. Pada masa mendatang, DPR harus dapat duduk bersama, Bappenas, Departemen Keuangan dan masyarakat dalam merumuskan bagaimana proses penyusunan anggaran.

Rekomendasi dalam melakukan sosialisasi dan penggalangan dukungan

1. Sosialisasi dan penggalangan dukungan diperlukan bagi anggota parlemen perempuan karena secara jumlah adalah minoritas sedangkan

⁹⁶ Dr. Ir. Hj. Andi Yuliani Paris, M.Sc (Pembahas Utama FGD 6 sebagai Ketua KPPI utusan Fraksi PAN)

perjuangan terhadap isu kesetaraan gender dan persoalan-persoalan yang berdampak langsung dan tidak langsung terhadap perempuan masih sangat panjang.

Sosialisasi dapat dilakukan melalui:

- a. Media cetak dan elektronik, dimana KPPRI harus mempunyai kelompok media yang dapat menyuarakan suaranya.
 - b. Kelompok jejaring masing-masing anggota KPPRI, hubungan keluarga, teman harus dimanfaatkan untuk menyebarkan dan mensosialisasikan hal-hal yang baik.
 - c. Parpol asal masing-masing Anggota DPR.
 - d. Eksekutif (Pemerintahan), utamanya Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Kementerian Komunikasi dan Informasi. Hal ini dilakukan sebagai wujud pelaksanaan pengawasan DPR terhadap pelaksanaan tanggung jawab pemerintah.
 - e. Kelompok seni dan budaya.
2. Langkah-langkah awal yang dapat diambil dalam sosialisasi dan penggalangan dukungan bagi kerja-kerja anggota parlemen yaitu; i) menetapkan kelompok sasaran, ii) menentukan materi sosialisasi, yang diantaranya adalah tentang konsep gender dan kodrat, upaya pengarusutamaan gender di segala bidang dan upaya memasukkan konsep kesetaraan keadilan gender (KKG) dalam aturan perundang-undangan.
 3. Berikut adalah beberapa hal yang harusnya menjadi landasan dalam legislasi; i) setiap proses legislasi, pengawasan dan penyusunan anggaran memasukkan prinsip non diskrimasi, ii) prinsip persamaan substantif, dan iii) mendorong implementasi perundang-undangan yang menjadi kewajiban Negara.
 4. Strategi penggalangan dukungan bagi kerja-kerja anggota diantaranya dengan membagi diri dan kerja dalam komisi-komisi, pansus-pansus, panja-panja, dan lainnya. Demikian halnya dalam proses penyusunan, pembahasan, dan pengesahan UU dan RAPBN.
 5. Masih ada anggapan yang berlaku bahwa anggota DPR perempuan hanya dapat dimasukkan dalam komisi yang berhubungan dengan dunia

perempuan. Dengan demikian, perlu adanya upaya meyakinkan fraksi untuk memberikan kepercayaan pada anggota perempuan sesuai dengan minat dan kompetensinya di komisi.

6. Pemetaan dukungan yang dibutuhkan melalui; pengumpulan dan pengolahan data, informasi, hasil-hasil penelitian dan kajian tentang kondisi aktual rakyat, termasuk mengenai pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi rakyat Indonesia, kesejahteraan, pencerdasan kehidupan bangsa, peran bangsa dan negara dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
7. Media sosialisasi dilakukan melalui; i) media cetak dan elektronik, KPPRI harus mempunyai kelompok media yang dapat menyuarakan suaranya, ii) kelompok jejaring masing-masing anggota KPPRI, hubungan keluarga dan teman, iii) parpol asal masing-masing Anggota DPR, iv) Pemerintahan, terutama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Kementerian Komunikasi dan Informasi, v) kelompok seni dan budaya, dan lainnya.
8. Mendiseminasikan kesadaran bahwa agenda *affirmative action* dalam kepengurusan partai politik tingkat pusat maupun Daftar Caleg, adalah pencerminan penggunaan hak politik warga negara tanpa membedakan jenis kelamin.
9. Perlu adanya evaluasi dan upaya penguatan terhadap efektivitas mekanisme sosialisasi dan penggalangan dukungan terkait dengan kerja-kerja Anggota Parlemen Perempuan yang selama ini dilaksanakan.
10. Dukungan politik tidak hanya digalang di internal DPR tetapi juga pada masyarakat, tentu dengan maksimalisasi di internal DPR melalui upaya memberikan kesadaran dan menumbuhkan kepedulian sesama anggota tentang pentingnya menerapkan pengarusutamaan gender.
11. Perlu adanya pelibatan masyarakat terutama konstituen secara luas, maka akan membuat proses pengawasan lebih dapat ditegakkan hingga unsur pemerintahan yang terbawah. Demikian halnya pada proses legislasi sehingga menjadi lebih dinamis dan *legitimate*.
12. Mendorong perempuan untuk menempati posisi kunci dalam kepengurusan parpol, fraksi, dan alat kelengkapan dewan.

13. Perlu adanya format perjuangan bersama anggota parlemen perempuan sebagai penyeimbang terhadap perbedaan politik dan kepentingan antar parpol atau fraksi yang membuat anggota perempuan tidak dapat bersinergi dengan baik.
14. Revitalisasi organisasi yang mewadahi anggota parlemen perempuan untuk optimalisasi dalam membangun sinergi yang bersifat taktis maupun strategis. Revitalisasi KPPRI dilakukan secara substansial, structural dan penyediaan infra struktur penunjang.
15. Mendorong keterbukaan pembahasan RAPBN sehingga pembiayaan yang berorientasi proyek dapat bergeser pada orientasi kesejahteraan rakyat terutama pada pengentasan persoalan-persoalan yang “dekat” dengan perempuan.
16. Mengupayakan tercapainya *capacity building* bagi anggota parlemen perempuan yang dilakukan secara beragam, baik di masing-masing parpol, di lingkungan DPR dan masyarakat.
17. Mengintensifkan berbagai mekanisme sosialisasi dan penggalangan dukungan yang sudah ada. Karena meskipun terbilang konvensional, tetapi relatif memadai guna melakukan sosialisasi dan penggalangan dukungan terkait dengan kerja-kerja legislator perempuan.
18. Melakukan revitalisasi organisasi yang mewadahi legislator perempuan –seperti KPPRI, sehingga lebih optimal dalam membangun sinergi yang bersifat taktis maupun strategis diantara legislator perempuan
19. Mengintensifkan jejaring –baik secara individu maupun kelembagaan parlemen, dengan berbagai kelompok masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap agenda-agenda *gender mainstreaming* dalam formulasi kebijakan.
20. Mengintensifkan strategi bermedia, baik media cetak (surat kabar, majalah, tabloid), elektronik (radio, televisi), maupun media *cyber* (internet) sebagai upaya sosialisasi dan penggalangan dukungan bagi kerja-kerja Anggota Parlemen Perempuan. Hal ini mengingat besarnya pengaruh media terhadap masyarakat.

Disadari bahwa tidaklah mudah mengusung idiom perjuangan perempuan dalam dunia politik yang serba maskulin ini. Namun, hal ini hendaknya menjadi tantangan yang semakin melecut para legislator perempuan untuk terus maju. Melalui strategi sosialisasi dan penggalangan dukungan yang tepat, bukannya mustahil peran-peran politik perempuan di parlemen akan semakin *leading*: tidak hanya bertambah secara kuantitas, tetapi juga semakin berkualitas pada masa-masa yang akan datang. Anggota Dewan perempuan perlu dukungan dari luar, karena mereka masih minoritas (hanya 11%), dan tidak semua memiliki kesadaran gender.

DAFTAR PUSTAKA

Achie Sudiarti Luhulima, Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia, dalam: *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

Andy Yentriyani, *Politik Perdagangan Perempuan*, Yogyakarta: Galang Press, 2004.

Anis Hamim dan Abdul Wahid Situmorang, *Proses Politik RUU Anti Perdagangan Manusia di DPR*, dalam Jurnal IFPPD (Forum Parlemen Indonesia untuk Kependudukan dan Pembangunan) Edisi 1.

Anita Rahman, Hukum dan Hak Kesehatan Reproduksi Perempuan, Masalah Aborsi, dalam: *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

Aris Mundayat, Edriana Noerdin, dan Sita Aripurnami, *Studi Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender*. Jakarta: Women Research Institute, 2006.

Dati Fatimah, *Mengapa Perlu Anggaran Responsif Gender?* Jurnal Perempuan No.46: Sudahkah Anggaran Kita Sensitif Gender? Maret 2006.

Hartian Silawati, *Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana?* Jurnal Perempuan No.50: Pengarusutamaan Gender, November 2006.

Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktek Internasional dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya, IFES, tanpa tahun.

Kamla Bhasin, *Memahami Gender*, Jakarta: Teplok Press, 2001.

Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.

Melly Setyawati dan Kiki Sakinatul Fuad, *Pentingnya Peraturan tentang Perdagangan (Trafficking) Perempuan dan Anak*, Suara APIK Edisi 31, Tahun 2006.

Muhadjir M. Darwin, *Negara dan Perempuan: Reorientasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Grha Guru, 2005.

Nuning Hallet, Perempuan dan Kewarganegaraan: Status Kewarganegaraan Perempuan dalam Perkawinan Campur, dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

Nur Iman Subono, *Perempuan dan Partisipasi Politik: Panduan untuk Jurnalis*, Yayasan Jurnal Perempuan (YJP) dan the Japan Foundation, Jakarta: 2003.

Radja Toga Sihombing, Daya Ikat Perjanjian Internasional (Konvensi CEDAW) terhadap Hukum Nasional Republik Indonesia: Suatu Analisis Yuridis, dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

Ratna Batara Munti, *Advokasi Kebijakan Perempuan: Agenda Politik untuk Demokrasi dan Keadilan*. Jakarta: Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia dan TIFA Foundation, 2008.

R. Valentina Sagala, Perdagangan Perempuan dan Anak dalam Pandangan Seorang Aktivis Perempuan, dalam *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistiowati Irianto (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.

Sandra Kartika (ed.) dalam *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan: Panduan bagi Jurnalis*. LSPP, Jakarta: 1999.

Sinta R Dewi, *Gender Mainstreaming: Feminisme, Gender, dan Transformasi Institusi*, Jurnal Perempuan No.50: Pengarusutamaan Gender, November 2006.

Siti Hidayati Amal, Anggaran Responsif Gender: Kebijakan Anggaran untuk Kesejahteraan Perempuan dan Laki-laki, dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocation (CiBa), 2007.

Sri Mastuti, *Model Alternatif Penerapan Anggaran Responsif Gender*, Jurnal Perempuan No.46: Sudahkah Anggaran Kita Sensitif Gender? Maret 2006.

Sri Mastuti, Metode dan Instrumen untuk Mewujudkan Anggaran Responsif Gender, dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti dkk, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocation (CiBa), 2007.

Sulistiyowati Irianto dkk, *Perdagangan Perempuan dalam Jaringan Pengedaran Narkotika*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.

Dokumen Resmi:

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Konvensi Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacuran oleh Pihak Lain, Lembar Info LBH APIK Jakarta Seri 35.

Lampiran Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Materi Advokasi dan Pembekalan kepada Perempuan Bakal Calon Anggota Legislatif dalam Rangka Menyambut Pemilu Tahun 2009, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2008, tidak diterbitkan.

Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan UNFPA, 2005.

UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pelarangan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Jurnal:

Jurnal Perempuan No.46: *Sudahkan Anggaran Kita Sensitif Gender?* Maret 2006

Jurnal Perempuan No.50: *Pengarusutamaan Gender*, November 2006.

Portal:

Human Development Index: <http://www.id.wikipedia.org>.

The Human Development Index-going beyond income: <http://www.hdrstats.undp.or.id>

Jumlah siswa menurut jenis kelamin: <http://depdiknas.go.id>.

Anemia Penyebab Kematian Ibu Masih Tinggi: <http://www.pikas.bkkbn.go.id>.

Anemia: <http://www.fertifikasiIndonesia.net>, diakses tanggal 17 November 2007.

Jumlah Penduduk Bekerja: <http://www.depnakertrans.go.id/pusdatin.html>.

Lain-lain:

Waspada! Sindikat Perdagangan Anak Perempuan, Lembar Info LBH APIK Jakarta, Seri 19.

