

JURNAL KAJIAN MEDIA

e-ISSN: 2579-9436, URL: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/ilkom/index>

Vol 6 No 1	2022	Halaman 75 - 87
------------	------	-----------------

Dinamika Kebijakan Keterwakilan Perempuan Pasca Reformasi Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)

Endik Hidayat¹, Daniel Susilo²

¹Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

²Universitas Multimedia Nusantara

E-mail: endik.hidayat.adneg@upnjatim.ac.id

Received: 30-09-2022; Revised: 01-11-2022;

Acceptance: 01-12-2022; Published: 31-12-2022

English Title: The Dynamics of Women representation post Reformation on Indonesian Parliament

Abstract - *The background of this research is the phenomenon of female minority groups in the Indonesian parliament DPR-RI. The formulation of the problem that arises is how is the representation of women in the post-reform parliament? This research uses political recruitment theory and party typology. This study uses a qualitative method of library research, especially previous studies. This study finds women's affirmation policies have been present in the post-referral election law. However, the implementation of the rules is still not effective in increasing the number of women representatives at the national level of the DPR-RI. Several inhibiting factors; First, the 30 percent quota regulation for women in political contestation is still a nomination. Second, the dominance of party elite decisions with a patriarchal mindset is often an obstacle that hinders women's political participation. Third, the pattern of party recruitment tends to be pragmatic in the nomination of cadres as candidates for legislative members.*

Abstrak - Latar belakang penelitian ini adalah fenomena kelompok minoritas perempuan dalam parlemen Indonesia DPR-RI. Rumusan masalah yang muncul adalah bagaimana keterwakilan perempuan di parlemen pasca reformasi? Penelitian ini menggunakan teori rekrutmen politik dan tipologi partai. Studi ini menggunakan metode kualitatif jenis penelitian studi kepustakaan (*library research*) terutama kajian-kajian sebelumnya. Studi ini menemukan kebijakan afirmasi perempuan telah hadir dalam undang-undang Pemilu pasca reformasi. Namun, implementasi aturan masih belum efektif meningkatkan jumlah wakil rakyat perempuan tingkat nasional DPR-RI. Beberapa faktor penghambat; pertama, peraturan kouta perempuan 30 persen dalam kontestasi politik masih bersifat pencalonan. Kedua, dominasi keputusan elite partai dengan pola pikir patriarkis seringkali menjadi kendala yang menghambat partisipasi politik perempuan. Ketiga, pola rekrutmen partai cenderung pragmatis dalam pencalonan kader sebagai calon anggota legislatif.

Keywords: Rekrutmen Partai; Pemilu; Perempuan.

PENDAHULUAN

Secara yuridis kontitusi Indonesia mengamanatkan kebijakan afirmasi perempuan berpartisipasi dalam lembaga publik. Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28H ayat 2 setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam mencapai persamaan dan keadilan. Setelah reformasi 1998 Indonesia masih rendah tingkat keterwakilan perempuan di lembaga legislatif(Susilo et al., 2019). Dilihat dari perspektif gender, hasil Pemilu demokratis pertama tahun 1999 atau setelah Orde Baru Jatuh, komposisi jumlah anggota DPR cukup mengecewakan aktivis perempuan. Karena jumlah wakil rakyat perempuan yang duduk di kursi DPR lebih sedikit (Pemilu 1999 total 45 kursi) dibandingkan dua Pemilu sebelumnya pada masa Orde Baru, sebagai contoh Pemilu 1992 total 62 kursi dan Pemilu 1997 total 54 kursi(Susilo, 2016). Rendahnya partisipasi perempuan dalam lembaga legislatif disebabkan beberapa faktor yang dibahas dalam penelitian ini.

Adapun pertanyaan khusus coba dielaborasi lebih dalam artikel ini adalah bagaimana keterwakilan perempuan dalam hasil Pemilu setelah reformasi? Pertanyaan itu muncul, sebab pasca reformasi terdapat harapan peluang aktor politik perempuan yang lebih terbuka setelah runtuhnya kekuasaan otoriter Orde Baru di perlemen. Berdasarkan data jumlah keterpilihan perempuan mulai Pemilu 1955 sampai Pemilu 2009, persentasi perempuan di DPR ridak pernah lebih dari dua digit. Jumlah keterpilihan wakil rakyat perempuan tidak pernah diatas jumlah wakil rakyat laki-laki sehingga perempuan masih menjadi kelompok minoritas di parlemen Indonesia. Hal ini bukanlah gambaran yang ideal, karena merugikan kelompok tertentu semisal pihak perempuan dan tentunya tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi tentang hak sama dalam menduduki jabatan publik(Candraningrum, 2014).

Tabel 1. Representasi Perempuan di Parlemen Indonesia

Pemilu Tahun	Jumlah Anggota DPR	Jumlah Anggota DPR Perempuan	%
1992	500	62	12,5%
1997	500	54	10,8%
1999	500	45	9%
2004	550	61	11,09%
2009	560	100	17,86%
2014	560	97	17,3%
2019	575	118	20,5%

Sumber: Olahan Penelitian (2022)

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat RI sebagaimana diatur pertama kali pasca reformasi dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Pada pasal 65 ayat 1 tertulis secara eksplisit tentang keterwakilan perempuan bisa mencapai kuota 30% khususnya di lembaga DPR-RI. Ketentuan dalam pasal tersebut berdampak kepada partai politik supaya bisa merekrut perempuan sebagai calon anggota legislatif (Caleg) dengan alokasi kuota minimal 30%. Kemudian upaya perbaikan keterwakilan perempuan juga menjadi isu pada Undang-Undang Pemilu berikutnya meliputi Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017. Dalam tiga peraturan tersebut pasal tentang materi keterwakilan perempuan sudah tidak lagi sebatas kuota 30% perempuan, tapi ada penambahan pasal yang mengatur tentang *zipper system*.

Ketentuan nomor urut atau model sistem satu perempuan dari tiga calon dalam mekanisme urutan daftar Caleg atau *zipper system* (Asiyah et al., 2021). Penerapan sistem ini merupakan kebijakan strategis mewujudkan keterwakilan perempuan di parlemen. Misalnya, sistem bekerja dengan memposisikan nomor urut kandidat laki-laki berurutan dengan nomor urut kandidat perempuan. Sebagai contoh nomor urut 1 diisi kandidat laki-laki, maka nomor urut selanjutnya 2,4,6 dan seterusnya harus dipasang kandidat perempuan. Hal ini bentuk upaya menambah jumlah aktor politik perempuan, sehingga perlu langkah strategis bersifat sementara untukantisipasi ketimpangan jumlah anggota parlemen perempuan dibandingkan laki-laki. Kesetaraan dalam lembaga politik legislatif akan terwujud jika terdapat keterwakilan perempuan yang seimbang di lembaga suprastruktur politik baik eksekutif maupun legislatif (Oneill et al., 2016; Üstündağ, 2019; Wilson, 2003).

Representasi merupakan pilar utama dari demokrasi perwakilan. Heywood menjelaskan representasi memudahkan masyarakat menunjuk pejabat publik, karena realitas semua warga negara tidak mungkin langsung ikut serta dalam pembuatan kebijakan (S Agung, 2014). Model representasi politik adalah mekanisme pengganti partisipasi warga negara ke level politik yang lebih tinggi. Representasi memiliki beberapa komponen penting seperti dikemukakan Lowenberg dan Paterrson fokus pada isu siapa konstituen yang direpresentasikan oleh aktor politik atau wakil rakyat (Cahasta, 2017). Legislator merujuk terutama pada; (1) konstituensi yang didasarkan pada aspek geografis atau pembagian wilayah negara. (2) konstituensi berlandaskan identitas partai politik, dimana wakil rakyat terafiliasi partai tertentu. (3) konstituensi lain-lain semisal tergantung kelompok etnis, status sosial, gender dan kelompok kepentingan.

Proses rekrutmen politik adalah fungsi strategis partai politik untuk menciptakan representasi yang lebih bermakna bagi rakyat, termasuk melibatkan perempuan sebagai pembawa aspirasi di parlemen. Partai politik merupakan wadah bagi warga negara untuk terlibat dalam politik praktis dengan menjadi anggota legislatif. Proses rekrutmen politik biasanya pada tahapan implementasi butuh evaluasi berdasarkan pertimbangan apakah proses jabatan wakil rakyat berjalan secara demokratis, semisal dalam kondisi adanya peran kader di tingkat lokal dan akar rumput, bersifat demokratis dalam memperlakukan semua kandidat secara adil. Kemudian proses penjaringan efisien dan menghasilkan calon-calon pejabat publik yang baik, kompeten, dan berintegritas (Fitriyah, 2020). Pada umumnya terdapat beberapa mekanisme yang diambil partai politik dalam merekrut calon legislatif yakni kader internal partai dan non-kader. Pada rekrutmen dari kader internal yang menjadi pengurus partai untuk menjadi calon pejabat publik. Sedangkan dengan merekrut calon dari kalangan luar partai politik atau mempromosikan non kader partai yang tidak menjadi pengurus partai politik, sebagai calon wakil rakyat dan pejabat publik (Dono Novatus, 2016).

Dalam hal fungsi rekrutmen partai, Norris menjelaskan ada dua cara; pertama, adalah pilihan rasional dari petinggi elit partai (*rational choice institutionalism*). Prosedur rekrutmen ini dengan proses seleksi berpijak kepada loyalitas individu, kompetensi, dan integritas sang calon (Susilo, 2022). Model pilihan rasional bisa mengakomodasi kebijakan kuota bagi kelompok minoritas. Kedua, faktor modernisasi-budaya fokus pada nilai-nilai kemasyarakatan dan pengembangan kemanusiaan. Nilai-nilai budaya dalam masyarakat bukan suatu norma yang kebetulan tetapi lebih sistematis mengikuti perubahan sosial pada masyarakat (Iqbal & Kurniawan, 2020). Selain untuk menunjuk dan mempromosikan pejabat publik, rekrutmen politik juga tentang kepentingan partai politik untuk memperbanyak jumlah anggota partai. Semakin luas keanggotaan maka legitimasi kekuasaan politik bertambah kuat dan terjamin proses regenerasi kader partai politik.

Melalui artikel ini, peneliti berusaha menemukan perbedaan dari penelitian sejenisnya dengan memotret partai politik apa, secara konsisten atas komitmen keterwakilan perempuan di parlemen pasca reformasi periode 2004 sampai 2019. Sedangkan pada penelitian sebelumnya mengenai keterwakilan politik parlemen, ada tiga studi lebih menjelaskan proses kontestasi pada satu atau dua periode pemilu saja dan, lokus studi hanya setingkat daerah bukan nasional. Pertama, Studi Niron (Niron & Seda, 2020) dan Seda (2021) menjelaskan persoalan representasi politik perempuan pada Pemilu Legislatif 2019. Kedua, studi penerapan kuota 30% tetap tidak menghasilkan anggota parlemen perempuan sesuai target (Umagapi, 2020) padahal partai politik telah mengikuti aturan kuota dan sistem *zipper*. Ketiga, studi Iqbal dan Kurniawan (2020) spesifik membahas rekrutmen calon legislatif perempuan Partai Kebangkitan Bangsa dalam Pemilu Legislatif 2019 di Kabupaten Malang.

METODE PENELITIAN

Penulisan artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis. Merujuk Neuman tentang penelitian kualitatif bertujuan untuk menemukan gambaran yang jelas tentang pertanyaan penelitian hasil rumusan permasalahan sebelumnya dengan metode induktif (Neuman W Lawrence, 2006). Pendekatan kualitatif tersebut tidak menutup kemungkinan untuk menggunakan data-data kuantitatif yang relevan dengan tema atau masalah penelitian supaya melengkapi data-data yang terkumpul selama proses penelitian (N Kholis, 2021). Studi ini menggunakan proses pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan (*library research*). Beberapa bahan dipelajari dari beberapa dokumen seperti buku, jurnal, catatan, portal berita koran cetak atau online, sumber media elektronik, dan berbagai laporan khususnya tentang pemilu umum legislatif yang berhubungan dengan masalah yang ingin hendak dianalisis (Sugiyono, 2017).

Penggunaan teknik survei dokumen, fokus kepada penelusuran dokumen hasil pemilihan legislatif dan peraturan undang-undang tentang pemilihan umum, mulai Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019. Dalam proses menelaah dokumen tersebut dapat dilihat gambaran keterwakilan politik perempuan dari berbagai partai politik kontestan Pemilu. Studi ini tidak hanya menggunakan satu data sekunder hasil Pemilu, tetapi banyak sumber kepustakaan lainnya yang relevan dengan topik keterwakilan politik perempuan. Semua data sekunder dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif analitis yang dikombinasikan dengan analisa data kuantitatif. Proses analisis penting dilaksanakan untuk mendapat gambaran komprehensif isu keterwakilan politik perempuan mulai proses pencalonan hingga terpilih menjadi wakil rakyat. Kemudian proses analisis data untuk memperoleh validitas dan relevansi dengan teori, maka penulis menggunakan teknik triangulasi. Data-data kuantitatif dari lima kontestasi pemilihan umum legislatif tersebut selanjutnya dianalisis secara kualitatif (JW Creswell, 2016).

DISKUSI

Dinamika terkait sistem pemilahan umum dan isu keterwakilan perempuan dalam kurun waktu 20 (dua puluh) tahun pasca lengsernya Orde Baru terus mengalami perubahan yang dinamis. Hal ini bertujuan munculnya tatanan baru dalam upaya mewujudkan wakil rakyat yang lebih representatif terhadap kelompok perempuan. Perubahan diawali tuntutan sistem Pemilu proposional pada tahun 1999 masih jauh dari harapan menghasilkan wakil rakyat yang demokratis. Situasi ini, karena masyarakat tidak mengetahui siapa calon wakil rakyat yang dipilih dan siapa yang sudah terpilih. Masyarakat hanya memilih gambar partai politik tanpa mengetahui siapa calon anggota legislatif, walaupun daftar calon tetap bisa diketahui oleh publik melalui media massa. Lanjut pada penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2004 terjadi perubahan model pencantuman daftar nama calon anggota parlemen dalam surat suara, sehingga lembar surat suara yang dicetak oleh KPU menjadi sangat lebar. Model sistem proposional terbuka memungkinkan masyarakat bisa langsung mencoblos calon anggota legislatif di setiap daerah pemilihan (Dapil).

Setelah implementasi daftar pemilih terbuka dalam surat suara, lanjut berbagai aturan tentang implementasi kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan diharapkan menghasilkan jumlah wakil rakyat perempuan yang seimbang di parlemen. Masih lemahnya peraturan keterwakilan perempuan, salah satu penyebabnya karena peraturan kuota perempuan masih bersifat daftar calon legislatif (Caleg), sehingga seringkali peluang kecil terpilih saat kontestasi Pemilu. Selain itu, permasalahan demokrasi internal partai politik, karena tidak tegasnya sanksi bagi partai politik yang tidak menjalankan kebijakan afirmasi berbasis gender, pola rekrutmen kader partai politik yang buruk, dan budaya feodalisme cenderung ke arah patriarki dalam internal partai politik. Fenomena ini memunculkan permasalahan masih kecilnya peran perempuan dalam parlemen karena jumlahnya masih kalah dibandingkan anggota dewan laki-laki.

PERKEMBANGAN PERATURAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU

Pasca reformasi 1998, terjadi proses perdebatan sistem pemilu melalui perumusan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi/Kota, yang diajukan pemerintah kepada dewan perwakilan rakyat (DPR RI). Secara khusus isu yang dibahas bagian ini adalah perdebatan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif. Dalam perjalanan diskursus tentang representasi perempuan pasca reformasi, pertama bergulir dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu. Setelah runtuhnya Orde Baru, berbagai kelompok kepentingan fokus isu kesetaraan gender, menuntut peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif Indonesia. Karena realitas dominasi laki-laki di parlemen dipandang tidak adil oleh kelompok perempuan, sehingga keinginan membuat peraturan tentang Pemilu yang lebih berpihak kepada perempuan untuk mendapatkan kursi di parlemen.

Materi keterwakilan perempuan secara eksplisit ditemukan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 pada pasal 65 ayat 1 tentang kebijakan kuota 30% perempuan. Pasal tersebut berbicara, setiap partai politik kontestan Pemilu bisa mengajukan calon anggota DPR, DPRD tingkat Provinsi/Kota/Kabupaten untuk masing-masing daerah pemilihan dengan memperhatikan representasi perempuan minimal 30%. Namun, dalam praktiknya mekanisme kuota menimbulkan beberapa kelemahan sehingga efeknya tidak tercapai pada tahap implementasi. Beberapa catatan minor aturan tersebut. Pertama,

ketentuan pasal tidak bersifat imperatif dan tidak memberi otoritas dasar hukum bagi komisi pemilihan umum (KPU) untuk menjatuhkan sanksi semisal partai-partai politik tidak taat aturan sistem kuota. Kedua, pasal ini tidak ada penegasan ketentuan tentang kebijakan kuota 30% yang dibidik, apakah ada pada tahapan pencalonan atau tahapan hasil suara.

Berdasarkan realitas tersebut, maka muncul tuntutan untuk memperbaiki keterwakilan perempuan dan sistem Pemilu melalui perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Pemerintah mempersiapkan draft rancangan undang-undang (RUU) yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2008. Ketentuan baru yang hadir tentang penyelenggara Peraturan keterwakilan perempuan diperkuat dengan pasal baru yang mengatur tentang zipper system atau peraturan terkait nomor urut calon dalam kontestasi politik. Ketentuan pasal 55 ayat 2 dalam UU No. 10 Tahun 2008 mencetuskan pada daftar bakal calon berdasarkan nomor urut, maka setiap tiga calon wakil rakyat terdapat sekurang-kurangnya satu orang calon perempuan. Jadi partai politik harus memasang posisi satu caleg perempuan setiap tiga bakal calon anggota legislatif. Pada tingkat implementasi UU No. 10 Tahun 2008, ketentuan zipper system juga mengalami kendala dan kelemahan. Menurut Chairiyah sistem nomor urut ini membuat elite partai politik lebih memasang posisi calon perempuan pada urutan ketiga pada setiap tiga calon. Kondisi ini menimbulkan protes dari aktivis perempuan, akibat posisi nomor urut tiga dianggap tidak favorit atau kurang mendukung keterpilihan wakil rakyat perempuan (Zul Chairiyah, 2019).

Peraturan Pemilu yang ketiga adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Terdapat dua pasal yang mencetuskan peraturan keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia. Pasal 55 menjelaskan para calon berasal dari berbagai politik untuk mengisi kursi wakil rakyat di tingkat pusat DPR, tingkat provinsi DPRD, dan tingkat kabupaten/kota DPRD harus mencantumkan paling sedikit 30% calon legislatif perempuan. Lebih lanjut Pasal 56 ayat 2 berbicara tentang zipper system atau sekurang-kurangnya satu orang perempuan setiap tiga orang bakal calon. Dalam konteks demokrasi internal partai dan kesetaraan gender, maka pasal 8 ayat 2 UU No. 8 Tahun 2012 mengatur tentang persyaratan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik tingkat pusat di Indonesia. Berbagai upaya ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan untuk menjadi pengurus partai politik dan anggota parlemen di Indonesia.

Terakhir peraturan Pemilu yang keempat adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum. Pembahasan mengenai keterwakilan perempuan semakin bertambah tidak hanya di partai politik dan parlemen, tapi juga penyelenggara pemilihan umum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Menurut Pasal 10 ayat 7 jumlah keanggotaan KPU Pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sedikit-dikitnya 30%. Peraturan lainnya untuk pengawas pemilihan umum tercantum Pasal 92 ayat 11 jumlah keanggotaan Bawaslu Pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk komposisinya merujuk kepada keterwakilan perempuan 30%. Melalui sistem kuota keterwakilan perempuan pada lembaga penyelenggara pemilihan umum harapannya jumlah anggota KPU dan anggota Bawaslu dari pihak perempuan tingkat keterpilihan lebih baik. Sistem kuota bagi perempuan juga berlaku pada tim seleksi KPU dan Bawaslu. Pada Pasal 22 ayat 1 presiden menunjuk tim seleksi KPU sebanyak sebelas orang dengan mengakomodasi representasi perempuan minimal 30%. Sedangkan untuk tim seleksi memilih calon anggota Bawaslu tidak ada ketentuan khusus syarat keterwakilan perempuan minimal 30%.

Adapun peraturan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dalam Pasal 245 pada UU No.7 Tahun 2017. Menurut pasal tersebut, ketentuan terkait bakal calon legislatif

berasal dari partai politik memuat calon wakil rakyat perempuan paling sedikit 30%. Dampak kebijakan kuota 30% calon perempuan pada parlemen, muncul tindak lanjut peraturan dalam program kaderisasi partai politik. Sebagai contoh ketentuan jumlah pengurus pusat partai politik harus melibatkan peran pengurus perempuan minimal 30%, aturan ini terdapat dalam Pasal 173 ayat 2. Hal ini berdampak kepada isu keterwakilan perempuan dalam partai politik semakin menguat, karena Dewan Pengurus Pusat (DPP) harus menyertakan kuota internal 30% persen di kepengurusan diisi oleh kader perempuan. Kehadiran kader perempuan sebagai calon anggota legislatif semakin terbuka, apalagi di dukung dengan aturan zipper system dalam Pasal 246 ayat 2 di Undang-Undang Pemilihan Umum No.7 Tahun 2017.

Tabel 1. Kebijakan dan Perkembangan Peraturan Keterwakilan Perempuan

UU No. 12 Tahun 2003 Pemilu	UU No. 10 Tahun 2008 Pemilu	UU No. 8 Tahun 2012 Pemilu	UU No. 7 Tahun 2017 Pemilu
1. Pasal 65 ayat 1 aturan keterwakilan perempuan 30% dalam pencalonan Caleg Pemilu	1. Pasal 53 aturan keterwakilan perempuan 30% dalam pencalonan Caleg Pemilu 2. Pasal 55 ayat 2 aturan tentang model sistem Zipper	1. Pasal 55 aturan keterwakilan perempuan 30% dalam pencalonan Caleg Pemilu 2. Pasal 56 ayat 2 aturan tentang model sistem Zipper 3. Pasal 8 ayat 2 aturan kuota 30% perempuan di DPP Partai Politik	1. Pasal 245 aturan keterwakilan perempuan 30% dalam pencalonan Caleg Pemilu 2. Pasal 246 ayat 2 aturan tentang model sistem Zipper 3. Pasal 173 ayat 2 aturan kuota 30% perempuan di DPP Partai Politik 4. Pasal 10 ayat 7 aturan kuota 30% anggota KPU (Pusat,Provinsi,Kab/Kota) 5. Pasal 82 ayat 11 kuota 30% anggotaBawaslu (Pusat,Provinsi,Kab/Kota)

REPRESENTASI POLITIK SEMU PEREMPUAN DI PARLEMEN

Eksistensi perempuan di lembaga legislatif Indonesia merupakan instrumen penting usaha advokasi kepentingan perempuan dalam menghasilkan kebijakan yang sensitif isu gender atau *gender-sensitive*. Hingga saat ini, keterwakilan perempuan guna agregasi kepentingan masih belum adil dan merata. Kesetaraan gender sangat tergantung dari produk kebijakan yang didukung aktor-aktor politik perempuan di parlemen. Berbagai dampak buruk marginalisasi kaum perempuan rezim Orde Baru telah meningkatkan kesadaran tentang perlunya membuat agenda politik yang lebih memberikan panggung politik bagi perempuan. Meningkatkan partisipasi politik perempuan bermakna juga meningkatkan peran mereka dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik terutama yang bisa menjamin hak-hak kelompok perempuan. Adapun tujuan lain yang perlu diperjuangkan adalah tentang alokasi sumber daya yang dibutuhkan untuk memperbaiki nasib dan kualitas hidup perempuan Indonesia.

Dalam konteks keterwakilan perempuan, merujuk kepada kajian politik terdapat berbagai sistem pemilihan umum yakni sistem distrik, sistem semi-proposional, dan sistem proposional (Agus Riwanto, 2015). Sistem distrik meliputi satu wilayah kecil memiliki satu wakil tunggal atas pertimbangan pluralitas atau suara terbanyak. Model sistem proposional meliputi satu wilayah besar daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Perbedaan paling dasar dua sistem ini pada cara penghitungan suara sehingga hasil akhirnya muncul perbedaan komposisi wakil partai

politik dalam lembaga legislatif (Diah Ayu Pratiwi, 2018). Menurut Matland, model sistem Pemilu proposional paling banyak meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Dengan asumsi tersebut, tarik-menarik kepentingan ketika perumusan undang-undang Pemilu, termasuk mengganti atau mempertahankan sistem Pemilu proposional untuk memilih anggota DPR dan DPRD (Julie Ballington & Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, 2002). Dengan demikian, sistem proposional yang bertujuan menguntungkan perempuan tetap melihat pengaruh faktor-faktor teknis lainnya. Beberapa variabel teknis lainnya adalah penetapan daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, dan formula perolehan kursi dan penetapan calon pemilih.

Mulai tahun 2014, sistem pemilihan umum menggunakan sistem proposional model daftar calon terbuka. Dasar hukum sistem proposional terbuka adalah Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum, pasal 5 ayat 1 menjelaskan pemilihan umum anggota legislatif tingkat pusat (DPR) dan daerah (DPRD Provinsi/Kota/Kabupaten) melalui sistem proposional terbuka (Abd. Halim, 2015). Sistem pemilu proposional daftar terbuka lebih cocok meningkatkan keterwakilan di parlemen karena persaingan untuk mendapatkan kursi wakil rakyat sangat kompetitif. Adapun sistem pemilu ini juga terdapat kelemahan karena Caleg perempuan tidak hanya bersaing dengan calon kompetitor dari partai lainnya tetapi juga bersaing dengan Caleg dari partai politik yang sama. Akibat kompetisi yang tinggi antar calon tentu saja bisa Caleg perempuan terjebak strategi pragmatis dalam meningkatkan perolehan suara sehingga biaya politik menjadi sangat mahal untuk mendapatkan kursi wakil rakyat di parlemen Indonesia.

Harapan kelompok perempuan melalui sistem proposional terbuka, partai politik dituntut ikut menunjuk kader perempuan sebagai calon anggota parlemen. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, peraturan keterwakilan perempuan sudah diakomodasi adalah kuota calon perempuan 30% dan mekanisme pencalonan model *zipper system*. Komitmen partai politik yang dimaksud sistem zipper dengan cara memasang Caleg perempuan di daerah pemilihan (Dapil) strategis dengan nomor urut favorit atau nomor jadi (kebanyakan nomor urutan 1 dan 2). Namun, fakta Caleg perempuan kerap ditempatkan pada nomor urut 3, nomor 6, dan nomor 9 (Umari & Indra Dewi, 2020). Hal ini menyebabkan keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia belum meningkat secara signifikan. Jumlah keterwakilan perempuan masih berada jauh dari jumlah keterwakilan laki-laki sehingga perempuan masih menjadi kelompok minoritas di parlemen. Misalnya, prosentase maksimal keterpilihan Caleg perempuan di DPR-RI hanya mencapai angka 20% pada pemilihan umum tahun 2019.

Dominan wakil rakyat laki-laki membuktikan bahwa nomor urut Caleg perempuan memang cukup menentukan dalam memenangkan kursi di parlemen Indonesia. Beberapa penelitian membuktikan calon perempuan dengan nomor urut teratas relatif lebih mudah memenangkan kursi parlemen (Ramadhany & Rahmawati, 2020). Namun calon perempuan kerap ditempatkan di nomor urut besar sehingga kandidat wakil rakyat perempuan sangat minim dan belum bisa memenuhi kuota perempuan 30 persen di parlemen Indonesia. Berdasarkan hasil Pemilu 2019 untuk nomor urut yang favorit terpilih menjadi anggota DPR adalah nomor urut 1 sebanyak 368 rinciannya 310 laki-laki dan 58 perempuan. Sementara itu keterpilihan calon legislatif nomor urut 2 hanya 110 rinciannya 79 laki-laki dan 31 perempuan. Lebih lanjut keterpilihan calon legislatif nomor urut 3 totalnya 35 rinciannya 18 laki-laki dan 17 perempuan. Sisanya terdapat total 42 anggota DPR yang memiliki nomor urut besar yakni 4 keatas dalam proses keterpilihan anggota parlemen.

Tabel 2. Keterpilihan Parlemen Nomor Urut Pencalonan Pemilu 2019

Keterpilihan Caleg	Laki Laki	Perempuan
Nomor urut 1	310	58
Nomor urut 2	79	31
Nomor urut 3	18	17
Nomor urut 4 keatas	62	

Sumber: Olahan Penulis

Selain faktor perebutan nomor urut jadi, realisasi keterwakilan perempuan di lembaga legislatif DPR-RI juga dipengaruhi kondisi demokrasi internal partai politik yang memprioritaskan tindakan afirmasi gender bagi kelompok perempuan. Hal ini terkait persoalan proses rekrutmen politik, sistem kaderisasi, dan mekanisme pengambilan keputusan politik tentang kesetaraan gender dalam pencalonan dan peluang keterpilihan perempuan sebagai anggota parlemen DPR-RI. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, implementasi kebijakan afirmasi sudah tertulis 4 peraturan tentang Pemilu (UU No. 12 Tahun 2003, UU No.10 Tahun 2008, UU No 8 Tahun 2012, UU No 7 Tahun 2017) dinilai masih belum efektif mendorong partai politik meningkatkan jumlah anggota legislatif perempuan. Sebagai gambaran terkait adanya regulasi bersifat afirmatif terhadap partisipasi perempuan di lembaga legislatif tidak mampu memaksa partai untuk menjalankan aturan tersebut. Partai politik cenderung kurang serius cenderung hanya memenuhi syarat administratif saja, jadi hanya memikirkan kuota proses pencalonan perempuan sebagai Caleg bukan substansi keterpilihannya. Oleh karena itu, kaderisasi adalah sebuah tahapan penting dalam sebuah partai yang bisa memastikan keberlanjutan organisasi politik tersebut.

Setiap partai politik semestinya mempunyai program kaderisasi terutama guna mempersiapkan kader perempuan yang melanjutkan perjuangan partai. Dalam proses rekrutmen kader, setiap anggota harus mempunyai peluang yang sama untuk mengembangkan karir politik dan mampu mengemban tugas-tugas partai sebagai pejabat publik. Fungsi rekrutmen tersebut adalah proses seleksi kepemimpinan, semisal kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang ada luar partai. Dalam rangka kepentingan internal maka partai perlu kader-kader perempuan yang berkualitas sehingga mampu menarik suara kelompok perempuan dalam pemilihan umum. Dengan demikian, partai politik punya kepentingan memperluas dan memperbanyak keanggotaan kader perempuan untuk masuk bursa calon pemimpin nasional.

Lalu bagaimana dengan jumlah kader perempuan yang terpilih menjadi anggota parlemen pada Pemilu 2019? Berdasarkan data anggota parlemen nasional (DPR-RI) hasil pemilihan umum tahun 2019 masih didominasi anggota laki-laki. Total dari 575 anggota parlemen terdiri dari Caleg terpilih total 458 berjenis kelamin laki-laki (80%), dan sisanya Caleg terpilih perempuan sebanyak 117 orang (20%). Dari data tersebut jumlah Caleg perempuan terpilih Pemilu 2019 mengalami peningkatan sebesar 3% dibandingkan kontestasi politik sebelumnya Pemilu 2014 hanya 97 anggota parlemen perempuan (17%). Hal ini menunjukkan keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia masih belum meningkat secara signifikan. Apalagi fenomena dominasi laki-laki ini terjadi di lembaga legislatif DPR-RI, yakni lembaga pembuat keputusan politik dan peraturan undang-undang tentang keterwakilan perempuan. Namun, kenyataannya perempuan masih menjadi kelompok minoritas di parlemen Indonesia

Tabel 3. Representasi Perempuan di Parlemen DPR-RI

PARPOL	Caleg DPR Perempuan Terpilih	Caleg DPR Laki-Laki Terpilih	%
DEMOKRAT	10	44	18,5%
PPP	5	14	26,3%
PKS	8	42	16%
PAN	7	37	16%
NASDEM	19	40	32,2%
GOLKAR	19	66	22,35%
PDIP	25	103	19,5%
GERINDRA	12	66	15,4%
PKB	12	46	20,6%

Sumber: Kompilasi Penulis

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, telah banyak upaya politik aktor politik perempuan Indonesia untuk mengubah dominasi laki-laki di parlemen. Misalnya, partai politik dituntut memperhatikan kader perempuan untuk maju sebagai Caleg. Agar tujuan tersebut tercapai, keterwakilan perempuan sudah memiliki dua pasal pokok dalam Undang-Undang Pemilu tentang kuota 30% perempuan Caleg dan konsep nomor urut Caleg model *zipper system*. Jika kuota 30% perempuan terpenuhi maka kehadiran perempuan di parlemen sungguh-sungguh mempunyai pengaruh nyata dalam proses pengambilan keputusan politik. Dari total kursi Caleg terpilih hasil Pemilu 2019 (117 Orang), partai yang mampu memenuhi kuota 30% hanya partai Nasional Demokrat sebesar 32,2% yakni 19 Caleg perempuan terpilih dari total 40 perolehan kursi partai. Sedangkan partai politik lainnya tidak bisa mencapai kuota 30% anggota parlemen perempuan.

Dari gambaran tersebut, terlihat jelas bahwa tidak mudah bagi kelompok perempuan untuk mendapat kursi di parlemen meskipun kebijakan afirmasi tentang peraturan keterwakilan perempuan telah digulirkan dalam beberapa pasal Undang-Undang Tentang Pemilu. Hal ini membuktikan peraturan yang memuat beberapa pasal mendukung aktivitas politik perempuan di parlemen belum efektif meningkatkan jumlah kursi parlemen yang didapat Caleg perempuan. Hal ini menjadi tugas banyak pihak, tidak hanya partai politik, agar peraturan tersebut mampu mencapai target keterwakilan perempuan pada tahap implementasi undang-undang Pemilu terbaru. Karena tidak adanya sanksi bagi partai politik pelanggar peraturan keterwakilan perempuan, merupakan salah satu kelemahan implementasi kebijakan afirmasi partisipasi politik perempuan. Faktor lainnya dari partai politik adalah ketidakjelasan pola rekrutmen kader sehingga seringkali partai menggunakan cara pragmatis dalam strategi politik. Misalnya, memprioritaskan kader pilihan elite partai dan menunjuk kader yang populer untuk menjadi lumbung suara.

KESIMPULAN

Dari studi dapat disimpulkan bahwa kemauan politik (*political will*) untuk memberikan ruang bagi partisipasi politik perempuan telah diakomodasi dengan lahirnya 4 undang-undang tentang pemilihan umum pasca reformasi. Kebijakan afirmasi ini mensyaratkan keterwakilan perempuan minimal 30 persen kepengurusan partai politik tingkat pusat dan kuota paling sedikit 30 persen perempuan dalam daftar calon anggota legislatif. Selain itu ketentuan nomor urut daftar bakal calon setiap 3 orang terdapat 1 Caleg perempuan. Namun peraturan keterwakilan perempuan yang terbentuk masih lemah dalam tahapan implementasi. Pertama, peraturan kuota perempuan 30 persen dalam kontestasi politik masih bersifat pencalonan. Kondisi ini memperkecil peluang keterwakilan perempuan saat pemilihan umum karena biasanya Caleg perempuan

ditempatkan pada nomor urut kurang strategis semisal nomor urut 3,6,9 saat Pemilu. Kedua, dominasi keputusan elite partai dengan pola pikir patriarkis seringkali menjadi kendala yang menghambat partisipasi politik perempuan dalam parlemen Indonesia. Ketiga, pola rekrutmen partai cenderung pragmatis dalam pencalonan kader sebagai Caleg. Partai cenderung mengutamakan sosok yang bisa menjadi vote getter lumbung suara dalam daerah pemilihan bukan faktor kesetaraan gender dan kompetensi calon wakil rakyat. Sedangkan implikasi sistem kepartaian partai politik di Indonesia cenderung menjadi partai massa yang mengutamakan keunggulan jumlah anggota untuk memenangkan Pemilu bukan sebagai partai kader.

Temuan artikel ini menjelaskan teori rekrutmen politik dapat berlaku tergantung pilihan rasional petinggi partai berjalan atau tidak (rational choice institutionalism). Menurut Norris seleksi ini berpijak kepada loyalitas, kompetensi, dan integritas dalam proses akomodasi kelompok minoritas (Iqbal dan Kurniawan, 2019). Jika dalam proses rekrutmen yang dominan kepentingan kelompok oligarki maka dapat dipastikan yang berkuasa bukan kelompok elite sehingga prioritas utama bukan pilihan rasional tetapi akumulasi kapital untuk kemenangan kontestasi politik. Dampaknya isu tentang kesetaraan gender dalam lembaga legislatif Indonesia bukan fokus utama kebijakan partai. Kemudian realitas tersebut sesuai dengan analisis (Mufti Muslim, 2013) tentang implikasi sistem kepartaian partai politik di Indonesia cenderung menjadi partai massa yang mengutamakan keunggulan jumlah anggota untuk memenangkan Pemilu bukan sebagai partai kader (RH Nendissa, 2020).

DAFTAR PUSTAKA

- Abd. Halim. (2015). DAMPAK SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA TERHADAP PERILAKU POLITIK (STUDI KASUS MASYARAKAT SUMENEP MADURA DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF 2014). *Jurnal Humanity*, 9(2). <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/article/view/2387>
- Agus Riwanto. (2015). Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik Indonesia. *Yustisia Jurnal Hukum*. <https://doi.org/https://doi.org/10.20961/yustisia.v4i1.8624>
- Asiyah, A., Astuti, A., & Nuraini, N. (2021). ANALISIS PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM. *Harakat An-Nisa: Jurnal Studi Gender Dan Anak*, 6(1). <https://doi.org/10.30631/harakatan-nisa.2021.61.13-26>
- Cahasta, L. A. (2017). POLITIK REPRESENTASI RUMAH ASPIRASI : STUDI TENTANG RUMAH ASPIRASI BUDIMAN DI KABUPATEN BANYUMAS-CILACAP. *Journal of Governance*, 2(2). <https://doi.org/10.31506/jog.v2i2.2679>
- Candraningrum, D. (2014). Politik Rahim Perempuan Kendeng Menolak Tambang Semen. *Jurnal Perempuan*.
- Diah Ayu Pratiwi. (2018). Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik? *Trias Politika*, 2(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.33373/jtp.v2i1.1235>
- Dono Novatus. (2016). Proses Rekrutmen Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Dalam Memilih Kader Politik Di Dewan Pimpinan Cabang Kabupaten Bengkayang. *ASPIRASI, Jurnal Ilmu Politik*, 4(3). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26418%2F1124>
- Fitriyah, F. (2020). Partai Politik, Rekrutmen Politik dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 11(1). <https://doi.org/10.14710/politika.11.1.2020.1-17>
- Iqbal, M. M., & Kurniawan, A. S. (2020). Mekanisme Rekrutmen Calon Legislatif Perempuan dalam Pemilihan Legislatif Tahun 2019 (Studi di DPC Partai Kebangkitan Bangsa Kabupaten Malang). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 5(2).

- <https://doi.org/10.36982/jpg.v5i2.1030>
- Julie Ballington, & Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham. (2002). *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/perempuan-di-parlemen-bukan-sekedar-jumlah.pdf>
- JW Creswell, C. P. (2016). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches Third Edition*. SAGE.
https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=DLbBDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=%22Qualitative+Inquiry+and+Research+Design:+Choosing+Among+Five+Approaches+Third+Edition&ots=-hu558ETSA&sig=PE-TS9Z3GsmZJono8-yCOOmFOBU&redir_esc=y#v=onepage&q=%22Qualitative%20Inquiry%20and%20Research%20Design%3A%20Choosing%20Among%20Five%20Approaches%20Third%20Edition&f=false
- Mufti Muslim. (2013). *Teori-Teori Politik*. Digital Library UIN Sunan Gunung Jati.
<http://digilib.uinsgd.ac.id/id/eprint/34226>
- N Kholis, E. C. (2021). Potret Perempuan Indonesia Dalam Cerpen “Rusmi Ingin Pulang” Karya Ahmad Tohari Kajian Feminisme Sastra. *BASINDO: Jurnal Kajian Bahasa, Sastra Indonesia, Dan Pembelajarannya*, 5(2).
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17977/um007v5i22021p179-183>
- Neuman W Lawrence. (2006). *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approches*. Pearson.
https://books.google.co.id/books/about/Social_Research_Methods.html?id=o4STPwAACAAJ&redir_esc=y
- Niron, E. S., & Seda, A. B. (2020). Representasi Politik Perempuan Pada Lembaga Legislatif (Studi Tentang Pencalonan Perempuan Pada Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019). *ARISTO*, 9(2). <https://doi.org/10.24269/ars.v9i2.2158>
- Oneill, D., Savigny, H., & Cann, V. (2016). Women politicians in the UK press: Not seen and not heard? *Feminist Media Studies*. <https://doi.org/10.1080/14680777.2015.1092458>
- Ramadhany, D., & Rahmawati, D. E. (2020). Modal Caleg Perempuan dan Politik Patriarki dalam Pemilihan Umum di Indonesia: Keterwakilan Perempuan pada Pemilu 2019 di Kabupaten Sleman. *JISPO Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 10(1).
<https://doi.org/10.15575/jispo.v10i1.7237>
- RH Nendissa, C. R. (2020). Transparansi Partai Politik dalam Rekrutmen Calon Legislatif. *Sasi*, 26(1), 119–127. <https://doi.org/https://doi.org/10.47268/sasi.v26i1.261>
- S Agung, F. Y. (2014). Representasi Perempuan dalam lembaga politik di Kota Tasikmalaya. *Jurnal Ilmu Politik Dan Pemerintahan UNSIL*, 1(4).
<https://doi.org/https://doi.org/10.37058/jipp.v1i4.2265>
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*.
- Susilo, D. (2016). Perempuan dan Korupsi: Wacana Media dalam Berita Tindak Pidana Korupsi Perempuan. In G. Arivia (Ed.), *INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEMINISM: Intersecting Identity, Agency and Politics (20 years Jurnal Perempuan)*. Yayasan Jurnal Perempuan.
<https://ssrn.com/abstract=2907291>
- Susilo, D. (2022). *Teori - teori Komunikasi Manusia*. Gramedia.
- Susilo, D., Sugihartati, R., & Arimbi, D. A. (2019). Indonesian Women in Politics: Critical Analysis of Portrayal in Online News Sites. *Jurnal ILMU KOMUNIKASI*, 16(2), 225.
<https://doi.org/10.24002/jik.v16i2.1477>
- Umagapi, J. L. (2020). Representasi Perempuan di Parlemen Hasil Pemilu 2019: Tantangan dan Peluang. *Kajian*, 25(1).
- Umari, F., & Indra Dewi, S. (2020). Strategi Komunikasi Politik Caleg Perempuan dalam Pileg 2019 di Kota Malang. *Jurnal Komunikasi Nusantara*, 2(2).
<https://doi.org/10.33366/jkn.v2i2.47>
- Üstündağ, N. (2019). Mother, Politician, and Guerilla: The Emergence of a New Political

Imagination in Kurdistan through Women's Bodies and Speech. *Differences*.

<https://doi.org/10.1215/10407391-7736077>

Wilson, D. (2003). Exploring the working life of a female politician. *Women in Management Review*. <https://doi.org/10.1108/09649420310507479>

Zul Chairiyah, S. (2019). Perkembangan Keterwakilan Politik Perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat (Studi Komparatif Kebijakan Affirmative Action Periode Pemilu Legislatif 2004-2014). *Jurnal Inada: Kajian Perempuan Indonesia Di Daerah Tertinggal, Terdepan, Dan Terluar*, 2(2).