

## KUOTA PEREMPUAN DI DPRD JAWA TENGAH PADA PEMILU 2014 DAN PEMILU 2019

Oleh:

Hamidah Abdurrachman, Ratna Riyanti, Rahmad Agung Nugraha  
Universitas Pancasakti Tegal  
hamidah.azzahara@gmail.com

***Abstract:** Gender equality in Indonesian legislature has not yet reached its expected state. Despite numerous agreements, conventions, and affirmative actions that were taken so far to promote the agenda, the fact of the matter is that female politicians are still quite rare in Indonesian legislatures, compared to their male counterparts. Among some of the deciding factors that hinder women's participation in politics, gender gap and transactional relationship in the election system are deemed to be the main ones. This article wants to address this problem by analysing the regulation of Indonesian general election and the way it affects female representation in regional Indonesian legislatures. Using a normative approach, this article will discuss secondary data through qualitative analysis. We have examined the number of female politicians in five regional House of Representatives in Central Java based on the election result of 2014 and 2019. Our findings showed that women's participation in those legislatures has not yet reached the 30% quota expected by the regulation. Based on this finding, we propose two necessary steps to attain the 30% quota goal. The need of a political warrant in practical level for female politicians beyond political party legitimacy and number-ordering of their candidacies.*

***Keyword :** Gender equality, Indonesian legislature, Election*

**Abstrak :** Kesetaraan jender dalam bidang politik, khususnya keterwakilan perempuan di lembaga legislative Indonesia, masih belum bisa dianggap memuaskan. Meskipun telah dilakukan berbagai kesepakatan, dikaji di berbagai konvensi, dan didukung oleh seruan-seruan yang bersifat afirmatif, namun hasil nyata menunjukkan eksistensi perempuan di bidang politik masih jauh dari kesejajaran dengan politikus laki-laki. Diantara beberapa faktor penyebab, diantaranya yang paling berat bagi perempuan adalah *gender gap* yang cukup tajam dan sistem pemilu yang bergerak ke arah transaksional. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji regulasi tentang keterwakilan perempuan pada lembaga legislative Indonesia dan juga fakta mengenai keterwakilan perempuan anggota legislative dari hasil pemilu 2014 dan 2019. Hasil penelitian kemudian menunjukkan capaian keterwakilan perempuan yang belum memenuhi kuota 30%. Dari hasil penelitian ini, kami mencapai kesimpulan bahwa untuk mencapai kuota 30% pada tingkatan praktis harus ada garansi politik bagi perempuan, tidak cukup hanya sebatas mendapatkan nomor urut atau legalitas partai politik.

**Kata kunci:** kesetaraan jender, legislatif, pemilu

## PENDAHULUAN

Allport, Vernon dan Lindzey mengidentifikasi enam nilai dasar dalam kebudayaan yakni nilai teori, ekonomi, estetika, sosial, politik, dan agama. Nilai teori adalah hakekat penemuan kebenaran lewat berbagai metode seperti rasionalisme, empirisme dan metode ilmiah. Nilai ekonomi mencakup kegunaan dari berbagai benda dalam memenuhi kebutuhan manusia. Nilai estetika berhubungan dengan keindahan dan segi-segi artistic yang menyangkut antara lain bentuk, harmoni, dan wujud kesenian lainnya yang memberikan kenikmatan kepada manusia. Nilai sosial berorientasi kepada hubungan antar manusia dan penekanan segi-segi kemanusiaan yang luhur. Nilai politik berpusat kepada kekuasaan dan pengaruh baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dunia politik. Sedangkan nilai agama merengkuh penghayatan yang bersifat mistik dan transendental dalam usaha manusia untuk mengerti

dan memberi arti bagi kehadirannya di muka bumi.<sup>1</sup>

Untuk dapat memahami persoalan yang berkaitan dengan hukum secara lebih baik, maka hukum hendaknya dilihat sebagai suatu system. Pengertian dasar yang terkandung dalam system tersebut meliputi: (1) Sistem itu selalu berorientasi pada suatu tujuan; (2) Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dan bagian-bagiannya; (3) System itu selalu berinteraksi dengan system yang lebih besar yaitu lingkungannya, dan (4) bekerjanya bagian-bagian dari system itu menciptakan sesuatu yang berharga.<sup>2</sup> Secara umum Shrode & Voich mendefinisikan system sebagai *a set of interrelated parts, working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment.*<sup>3</sup> Pemahaman sistem yang demikian itu mengisyaratkan bahwa persoalan yang kita hadapi sangat kompleks. Disatu sisi, hukum dipandang sebagai

---

<sup>1</sup> Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2010, hlm. 263.

<sup>2</sup> William A. Shrode & J.R. Voich, *Organization and Management, Basic*

*System Concept*, 1974, Florida State University Press, Tallahassee, Fla. 12-22. Juga dalam Satjipto Rahardjo (11), *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1991, hlm. 48-49.

<sup>3</sup> Ibid.hlm.48

suatu system nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm*. Norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum. Sebagai system nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Hans Kelsen memandang *grundnorm* sebagai *the basic norm as the source of identity and as the source of unity of legal system*.<sup>4</sup>

Dari persepektif yang lain, hukum merupakan bagian dari lingkungan sosialnya. Dengan demikian, hukum merupakan salah satu subsistem di antara subsistem-subsistem sosial lain, seperti sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Itu berarti, hukum tidak dapat dilepas-pisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya. Hukum bergerak di antara dua (2) dunia yang berbeda, baik dunia nilai maupun dunia sehari-hari (realitas sosial). Akibatnya, sering terjadi ketegangan di saat

hukum itu diterapkan. Ketika hukum yang sangat dengan nilai-nilai itu hendak diwujudkan, maka ia harus berhadapan dengan berbagai macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan sosialnya.<sup>5</sup>

Kebijakan global peningkatan status dan peranan perempuan di berbagai negara terlihat sangat gencar pada awal 1760 di negara-negara maju, dan pada awal 1970-an di negara-negara sedang berkembang. Dimulai pada tahun 1872, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang membidangi status perempuan mengusulkan kepada Majelis Umum (PBB) untuk menetapkan tahun 1975 sebagai Tahun Perempuan Internasional. Tiga tahun kemudian, yaitu tahun 1978, *United Nations Research and Training Institute for the Advancement of Women (UNSTRAW)* didirikan untuk melaksanakan dan mengkoordinasikan konvensi tentang Penghapusan semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan diterima dan diakui pada tahun 1979

---

<sup>4</sup> Joseph Raz, *The Concept of a Legal System, An Introduction to the Theory of Legal System*, Oxford University Press, London, 1973, hlm. 136.

<sup>5</sup> Esmi Warasih, *Pranata Hukum Magister, Sebuah Telaah Sosiologis*, Pustaka Magister, Semarang, hlm. 63.

oleh Majelis Umum tetapi sampai 1985, hanya 72 negara yang telah menandatangani konvensi tersebut.<sup>6</sup>

Konferensi perempuan PBB II dilaksanakan di Kopenhagen. Pemimpin konferensi tersebut adalah Lucille Mair dari Jamaika. Di situ mulai tampak adanya ketidaksesuaian politik di antara negara-negara anggota peserta konferensi. Perempuan di negara-negara dunia pertama lebih menekankan keseimbangan antara laki-laki dan perempuan. Sementara itu, perempuan dari negara-negara dunia kedua (negara-negara sosialis) merasa telah menjalankan keseimbangan tersebut, tetapi menginginkan jaminan perdamaian karena selama ini hal tersebut belum dirasakannya. Sedangkan perempuan dari negara-negara dunia ketiga. Lebih tertarik pada pembangunan sosial ekonomi dan pemenuhan kebutuhan dasar.<sup>7</sup> Selanjutnya Konferensi Internasional Perempuan III di Nairobi yang diselenggarakan pada tahun 1985 menggunakan

motto: “Persamaan, Perdamaian, dan Pembangunan.” Rencana aksi dunia bagi perempuan disusun kembali. Strategi masa depan sampai dengan tahun 2000 yang mengatur hak otonomi dan hak menentukan nasib sendiri bagi perempuan diterima secara bulat, meskipun masalah-masalah politik tetap merupakan perdebatan sengit.<sup>8</sup> Setelah itu diteruskan pada pertemuan di Beijing yang melahirkan Deklarasi Beijing.

Berdasarkan perkembangan global tentang peningkatan peranan perempuan yang telah dilakukan oleh berbagai negara, kebijaksanaan dan strategi peningkatan peranan perempuan di Indonesia pada hakekatnya adalah melihat perempuan secara utuh diberbagai kedudukan dan fungsinya, dengan jangkauan hingga ke dimensi sosial, ekonomi, politik, budaya, agama, dan keluarga. Berhubung upaya peningkatan tersebut menyangkut berbagai bidang, maka penanganannya dilaksanakan secara intersektoral, terpadu, dan

---

<sup>6</sup> Holzner, Briggite, 1997, *Perempuan dan Pembangunan Kebijakan-Kebijakan dalam Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial*, Graffiti, Jakarta, juga dalam Partini, *Bias*

*Gender dalam Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2013, hlm. 55.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 56

<sup>8</sup>*Ibid.*, hlm. 56

multidisipliner. Oleh karena itu, berbagai institusi, baik instansi pemerintah, organisasi kemasyarakatan, pihak swasta, maupun seluruh potensi masyarakat yang ada harus dilibatkan.<sup>9</sup>

Representasi bisa hadir dalam setidaknya empat bentuk. Pertama, representasi geografis yang mengisyaratkan bahwa setiap daerah, entah itu kota kecil atau kota besar, sebuah provinsi atau sebuah dapil, mempunyai anggota-anggota badan legislatif yang dipilih dan yang pada akhirnya bertanggung jawab kepada daerah mereka. Kedua, pembagian ideologis dalam masyarakat bisa diwakili dalam badan legislatif, entah itu melalui perwakilan dari partai-partai politik atau wakil-wakil independen atau kombinasi keduanya. Ketiga, sebuah badan legislatif mungkin merepresentasikan situasi politis-partai yang ada dalam suatu negara sekalipun partai-partai politik tidak mempunyai sebuah basis ideologis. Jika separuh pemilih memberikan suara untuk satu

Tinjauan Umum partai politik tetapi partai tersebut tidak, atau nyaris tidak, memenangkan satu pun kursi di badan legislatif, maka sistem itu tidak bisa dikatakan merepresentasikan kehendak rakyat. Keempat, konsep representasi deskriptif memandang bahwa badan legislatif hingga batas tertentu harus menjadi “cermin bangsa” yang mestinya memandang, merasakan, berpikir dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Sebuah badan legislatif yang cukup deskriptif akan mencakupi laki-laki dan perempuan, tua dan muda, miskin dan kaya, dan mencerminkan afiliasi keagamaan, komunitas lingistik dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam suatu masyarakat<sup>10</sup>

Konsep keadilan, kesetaraan dan persamaan di bidang public kembali ditegaskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia

---

<sup>9</sup>Partini, *Bias Gender dalam Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2013, hlm. 56

<sup>10</sup> Andrew Reynolds et.al, *Disain sistem Pemilu*, Buku Panduan Internasional IDEA, © Perludem 2016, hlm. 10-11

(DUHAM) 1948.<sup>11</sup>, yang memuat hak dan kebebasan sangat perlu dimiliki oleh setiap orang tanpa diskriminasi, termasuk tidak melakukan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, laki-laki dan perempuan mempunyai derajat sama.<sup>12</sup> Setidaknya ada dua hal yang bisa disampaikan: Pertama, pengakuan secara umum atas kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, tanpa membedakan jenis kelamin. Kedua, pengakuan atas kesejajaran hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai bidang.<sup>13</sup>

Sampai saat ini. perlakuan 30% kuota perempuan sebagai *affirmative action* bertujuan untuk mempercepat tercapainya kesetaraan dan keadilan diantara lelaki dan perempuan belum tercapai. Meskipun tindakan ini merupakan suatu terobosan terhadap nilai budaya bias

gender, yang menempatkan dan mengkondisikan perempuan dalam kedudukan inferior/subordinasi dari laki-laki namun hasil akhirnya menunjukkan partisipasi politik perempuan cenderung rendah dibandingkan laki-laki. Hal ini disebabkan karena perempuan lebih banyak terlibat dengan urusan rumah tangga daripada urusan politik, sementara sosialisasi perempuan secara politis cenderung menggiring wanita mendapatkan status tertentu tanpa usaha nya sendiri<sup>14</sup>.

## RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana regulasi tentang kuota perempuan di Indonesia?
2. Bagaimana capaian kuota perempuan hasil pemilu 2014 dan 2019?

---

<sup>11</sup> Sri Wiyanti, *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW*, LSAM, Jakarta, 2004, hlm.1

<sup>12</sup>Saparinah Sadli, *Hak- Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi, dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan alternative Pemecahannya*, Pusat Kajian Wanita dan Gender, universitas Indonesia, Jakarta, 2000,hlm.1

<sup>13</sup> Zaitunah Subhan, *Tafsir Kebencian: Studi Kasus Gender dalam tafsir Qur'an*, LKIS, Yogyakarta, 2011, hlm. 73.

<sup>14</sup> Efi Muawanah, Keterwakilan Perempuan dalam Ranah Politik dan Urgensi Keterwakilannya, *Jurnal Studi Perempuan Lentera*, Vol 11 No.2, Desember 2015, p 125

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum ini termasuk dalam penelitian hukum empiris, dengan bentuk penelitian evaluatif yang bertujuan untuk menilai pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan dan dilakukan dengan mengadakan penelitian kepustakaan serta penelitian lapangan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Regulasi Kuota Perempuan Di Indonesia**

Ahli yang menganalisis tentang konsep demokrasi, yaitu Hans Kelsen. Hans Kelsen Dalam bukunya yang berjudul *The General Theory of Law and State*, membahas ide tentang demokrasi sebagai sebuah manifestasi dari ide tentang kebebasan manusia. Menurut Kelsen, pengelompokan sistem pemerintahan negara yang merupakan cara pembuatan tatanan hukum menurut konstitusi terbagi atas dua kelompok yaitu Demokrasi dan Otokrasi.<sup>15</sup>

Perbedaan paling mendasar antara Demokrasi dan Otokrasi menurut Kelsen terletak pada ide kebebasan politik. Yang memiliki ide kebebasan politik adalah orang yang tunduk kepada suatu tatanan hukum dan turut serta dalam pembentukannya. Seseorang dianggap memiliki kebebasan bila apa yang “harus” dia lakukan menurut tatanan sosial berhimpitan dengan apa yang “hendak” dia lakukan. Maka dari itu, wujud ideal dari Demokrasi adalah ketika “kehendak” yang dinyatakan dalam tatanan hukum negara identik dengan kehendak dari para subyek tatanan hukum tersebut.

Lawan dari Demokrasi dalam pengertian ini adalah Otokrasi. Sebagai sebuah bentuk penegasian dari prinsip dasar Demokrasi<sup>16</sup>. Dalam Otokrasi, subyek tidak disertakan dalam pembentukan tatanan hukum negara dan keselarasan antara tatanan hukum dan kehendak subyek sama sekali tidak terjamin. Kelsen meletakkan ide

---

<sup>15</sup><http://ryzafardiansyah.blogspot.com/2013/11/membedah-pandangan-hans-kelsen-tentang.html>

<sup>16</sup> Ibid.

dasar tentang kebebasan sebagai sebuah prinsip utama dalam menentukan apakah sebuah negara dapat dikatakan sebagai sebuah tatanan yang mengimplementasikan demokrasi sebagai sebuah sistem atau tidak. Ide kebebasan subyek secara individu inilah yang kemudian menurut Kelsen adalah substansi dasar dari segala bentuk penilaian dan penghargaan negara terhadap individu sampai pada legitimasi eksistensial individu dihadapan negara.

Ide kebebasan politik hanya dapat terwujud apabila ikatan yang muncul dari sebuah tatanan sosial selaras dengan kehendak individu. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa semakin banyak individu yang selaras kehendaknya dengan sebuah tatanan sosial, maka semakin demokratis tatanan sosial tersebut. Hans Kelsen<sup>17</sup> menjelaskan bahwa ide kebebasan pada mulanya mengandung makna yang benar-benar negative. Ide kebebasan ini berarti ketiadaan ikatan apapun,

ketiadaan kekuasaan yang membebaskan kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen<sup>18</sup> mengenai demokrasi.

Tetapi masyarakat berarti sebuah tatanan, dan tatanan berarti ikatan-ikatan. Negara adalah suatu tatanan sosial yang mengikat para individu kepada perbuatan tertentu. Dengan demikian, menurut arti semula dari kebebasan, orang yang bebas adalah orang yang hidup di luar masyarakat dan negara. Kebebasan menurut artinya semula hanya ditemukan di “alam bebas” yang dianggap sebagai lawan dari “kehidupan sosial” oleh teori hukum alam pada abad kedelapan-belas.

---

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara* Diterjemahkan dari Buku *General Theory of Law and State*,

Cetakan XI, PT. Nusa Media, Bandung, 2016, hlm 403.

<sup>18</sup> *Ibid.*,



Kebebasan seperti itu adalah anarkhi. Oleh sebab itu, guna memberikan kriteria untuk membedakan tipe-tipe negara yang berlainan, ide kebebasan harus mendapat konotasi lain selain dari konotasinya semula yang bersifat negative. Kebebasan alami menjadi kebebasan politik. Perubahan-bentuk ide kebebasan ini sangat penting bagi segenap pemikiran politik kita.

Demokrasi dapat digolongkan menurut idealnya, tingkatannya dan menurut kehendaknya. Demokrasi menurut idealitanya dikemukakan oleh Hans Kelsen. Demokrasi menurut idealitanya merupakan demokrasi yang diwujudkan dalam derajat yang berbeda-beda melalui konstitusi. Hans Kelsen membagi demokrasi menurut idealitanya menjadi dua macam yaitu: Demokrasi Langsung dan Demokrasi tidak langsung.

Demokrasi langsung merupakan demokrasi dengan derajat yang relative paling tinggi. Demokrasi langsung ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang dan juga fungsi eksekutif dan yudikatif yang utama dilaksanakan oleh rakyat di dalam pertemuan akbar

atau rapat umum. Pelaksanaan semacam itu hanya mungkin dalam masyarakat yang kecil dan di bawah kondisi sosial yang sederhana. Hal ini dijumpai di antara suku-suku bangsa Jerman dan Romawi Kuno. Demokrasi tidak langsung merupakan demokrasi di mana fungsi legislative dijalankan oleh sebuah parlemen yang dipilih oleh rakyat, dan fungsi eksekutif dan yudikatif dijalankan oleh pejabat-pejabat yang juga dipilih melalui pemilihan umum.

#### a. **Prinsip Mayoritas**

Indikator Demokrasi yang menjadikan ide kebebasan politik sebagai substansinya, kemudian menuntut bahwa sebuah tatanan sosial harus dibuat dengan keputusan bulat dari semua subyeknya. Kehendak kelompok (*volunte generale*) harus tetap selaras dengan kehendak para subyek (*volunte de tous*). Namun konteks negara modern dengan jumlah penduduk yang lebih besar jika dibandingkan dengan model negara Yunani kuno dan Romawi menjadikan peluang untuk menciptakan sebuah tatanan yang mendapatkan dukungan secara bulat dari setiap subyek yang berada di

dalamnya menjadi semakin sempit. Maka dari itu, legitimasi dari sebuah tatanan sosial yang berlaku adalah prinsip mayoritas, dimana sebuah tatanan sosial yang berlaku pasti disetujui oleh mayoritas subyek.

Apabila sebuah tatanan sosial yang berlaku tidak disetujui oleh mayoritas subyek, maka perubahan terhadap tatanan sosial tersebut pasti akan terjadi. Perubahan untuk kembali menata tatanan sosial tersebut agar selaras dengan kehendak sebagian besar subyek. Kelsen berpandangan bahwa karena kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dan kehendak kelompok yang dinyatakan dalam tatanan sosial maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh dalam masyarakat. Pendapat Hans Kelsen mengenai ide “kebebasan” dalam konteks kehidupan bermasyarakat ini sejalan dengan pemikiran cendekiawan muslim, Abu Nashar

bin Mohammad bin Mohammad bin Tharkam bin Unzalagh, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Farabi. Bagi Farabi, kehidupan manusia tidak bisa lepas dari masyarakat karena pada hakekatnya manusia adalah makhluk sosial.

Hakekat ini merupakan sebuah kecenderungan yang alami. Adapun kecenderungan untuk hidup bermasyarakat tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi juga menghasilkan kelengkapan hidup yang akan memberikan kepada manusia kebahagiaan, tidak saja secara material, namun juga spiritual. Salah satu kelengkapan hidup adalah timbulnya bermacam pemikiran atau ide. Ini bisa diartikan bahwa ide kebebasan dalam versi Farabi merupakan sebuah kecenderungan alami, dengan tujuan kebahagiaan hidup<sup>19</sup>.

#### **b. Politik dan Kesetaraan Gender**

---

<sup>19</sup>Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Edisi Kelima, UI Press, Jakarta, 1993, hlm. 51.

Perlindungan terhadap kaum perempuan dalam banyak hal masih mengalami hambatan, meskipun telah banyak dihasilkan beberapa kesepakatan konvensi dan seruan-seruan yang bersifat internasional. Hukum yang telah dirumuskan secara nasional pun terkadang kalah dengan praktek-praktek kebudayaan yang masih memandang nilai/hak perempuan tidak sama dengan hak kaum pria. Pengadilan sebagai lembaga hukum yang menciptakan keadilan, juga tidak selalu teguh memandang/mempertahankan hak-hak perempuan<sup>20</sup>.

Instrumen Hukum Internasional, perkembangan hak asasi manusia pada generasi kedua ditandai dengan disetujuinya *International Covenant On Economis, Social, and Cultural Rights* dan *International Covenant of Civil and Political Rights*, oleh Majelis Umum PBB pada 16 Desember 1966. Perlindungan hak asasi manusia yang diberikan oleh negara ruang lingkungnya diperluas

tidak hanya pada hak politik, namun juga meliputi hak ekonomi, sosial dan budaya. Kemudian pada tahun 1970 – an tepatnya pada 18 Desember 1979 Majelis Umum PBB menyetujui *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Againts Women (CEDAW)*, pada era ini disebut dengan generasi hak asasi manusia ketiga dimana perhatian perlindungan HAM lebih spesifik kepada hak-hak perempuan.

Indonesia merupakan salah satu negara anggota PBB yang ikut menandatangani *CEDAW*, dan pada 24 Juli 1980 konvensi ini diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination of All Forms of Discrimination Againts Women*). Hal ini berkonsekwensi bahwa (1) konvensi ini berkedudukan sebagai sumber formal yang setingkat dengan undang-undang, (2) menciptakan kewajiban dan akuntabilitas

---

<sup>20</sup>Astrid Anugrah, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, (Jakarta: Pancuran Alam Jakarta, 2009), hal. 28

(termasuk di dalamnya responsibility, answerability (kemampuan memberi jawab), bagi negara yang bersangkutan, sehingga prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan yang ada dalam CEDAW berlaku sebagai hukum nasional, (3) komitmen negara Indonesia mengikat diri untuk menjamin melalui peraturan perundang-undangan, kebijakan program dan tindakan khusus – sementara (tindakan afirmasi) mewujudkan keadilan dan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dan menghapusnya segala tindakan diskriminasi terhadap perempuan. Manifestasi dari konvensi itu dalam kebijakan legislatif sudah ada dan sampai sekarang masih diupayakan agar maksimal, seperti pembaharuan KUHP.

Salah satu alasan pemerintah Indonesia meratifikasi CEDAW ini bahwa ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip dalam konvensi ini pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Hal ini berarti dalam konvensi ini terkandung nilai – nilai spiritual, meskipun dengan

menggunakan term yang lebih bisa diterima oleh masyarakat dunia (negara-negara peserta) seperti prinsip persamaan laki-laki dan perempuan, dengan dalih bahwa manusia dilahirkan bebas dan sama dalam martabat dan hak-haknya seperti ditegaskan muqadiman dari konvensi ini khususnya paragraph kedua “..... *all human beings are born free and equal in dignity and right ...*”.

Pernyataan ini menunjukkan bahwa konvensi mengakui hak asasi manusia sebagai kodrat /alamiah, sehingga jika manusia perempuan dilahirkan dengan hak-hak alamiah yang berbeda dengan manusia laki-laki, maka ini menjadi kewajiban negara untuk melindungi, menjamin hak-hak tersebut dalam kebijakannya, sehingga prinsip persamaan dalam konvensi ini bukan berarti persamaan yang sama tetapi adalah persamaan dalam arti setara /seimbang dengan hak-haknya.

### **c. Regulasi tentang Kuota Perempuan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, telah merumuskan beberapa

ketentuan tentang kuota 30% perempuan sebagai berikut:

**Pasal 173** dirumuskan: Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan huruf e: menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.

**Pasal 241:** (1) Partai Politik Peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal Partai Politik Peserta Pemilu.

**Pasal 243** Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 241 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing. Daftar bakal calon anggota DPR ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat pusat. Daftar bakal calon anggota DPRD provinsi ditetapkan oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat provinsi. Daftar bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan

oleh pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat kabupaten/kota.

**Pasal 245:** Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).

Dalam catatan hasil pemilu, penerapan kebijakan afirmatif dalam tiga pemilu terakhir (2004, 2009, 2014) menunjukkan adanya pencapaian keterwakilan perempuan di legislatif. Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama di Era Reformasi dan tanpa afirmasi, jumlah perempuan terpilih di DPR hanya 9 persen (46 dari 500). Saat kebijakan afirmasi perempuan pertama kali diterapkan pada Pemilu 2004, terjadi peningkatan jumlah perempuan terpilih di DPR: 65 orang dari 550 anggota DPR (11,8 persen). Afirmasi plus (30 persen dan penempatan 1 dari 3) pada Pemilu 2009 memberikan hasil yang lebih baik dari sebelumnya. Jumlah perempuan terpilih mencapai persentase tertinggi yaitu 18 persen (101 dari 560). Namun, pada Pemilu 2014 dengan aturan afirmasi plus yang sama,

jumlah perempuan terpilih di DPR turun menjadi 97 orang (17,3 persen). Hal ini perlu dicermati secara kritis karena hasil yang diperoleh berbanding terbalik dengan tingkat pencalonan caleg perempuan yang mengalami peningkatan pada Pemilu 2014.

Pada Pemilu 2019, kebijakan afirmatif pencalonan perempuan sebagai anggota legislatif untuk keempat kalinya akan diterapkan. Perjalanan kebijakan afirmatif tersebut telah melewati sejumlah perubahan regulasi yang menandai perkembangan keterwakilan politik perempuan. Dimulai dari aturan bersejarah yaitu Pasal 65 UU Nomor 12 tahun 2003 yang pertama kali mengatur partai politik peserta pemilu memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen dalam pencalonan anggota legislatif. Aturan berubah sejalan perubahan Undang-Undang Pemilu pada 2008 dan 2012 yang mengatur lebih rinci kebijakan afirmatif. Selain pencalonan minimal 30 persen, juga mengatur penempatan perempuan di daftar calon yaitu setiap tiga nama paling kurang terdapat satu

perempuan. Aturan tersebut tidak berubah di UU Nomor 7 tahun 2017 sebagai hukum formal pelaksanaan Pemilu 2019 (lihat pasal 245 dan pasal 246 ayat 2).

## **2. Capaian Kuota Perempuan Hasil Pemilu 2014 Dan 2019**

Bila dibandingkan dengan rata-rata dunia, proporsi wanita dalam parlemen di Indonesia masih jauh di bawahnya. Rata-rata dunia sebesar 23,6 persen wanita yang menduduki kursi di parlemen. Sedangkan, bila dibandingkan dengan negara Asia maupun ASEAN, posisi Indonesia berada di atasnya. Rata-rata proporsi perempuan dalam parlemen di negara Asia dan ASEAN masing-masing sebesar 19,7 persen dan 18,2 persen. Semenjak pemilu 1999 hingga 2014, jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR RI belum mencapai angka 30 persen. Namun, atas pengaruh kebijakan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, proporsi keterwakilan perempuan di DPR menunjukkan tren meningkat. Pada pemilu 1999, jumlah

perempuan yang menduduki kursi di DPR sebanyak 44 orang atau 8,8 persen. Proporsi ini meningkat 47,7 persen menjadi 65 orang pada pemilu 2004 atau mendapatkan porsi sebesar 11,82 persen di DPR. Pada empat periode pemilu terakhir, keterwakilan perempuan tertinggi pada pemilu 2009, dengan proporsi sebesar 17,86 persen. Sayangnya, pada periode 2014-2019, jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR turun menjadi sebanyak 97 orang atau 17,32 persen dari total anggota DPR RI yang berjumlah 560 orang<sup>21</sup>.

Pada Pemilu 2019, total 7.968 calon anggota legislatif yang maju dari 16 partai politik nasional 4.774 orang di antaranya laki-laki dan 3.194 perempuan. Total keterwakilan perempuan dalam DCT caleg ini sebesar 40 persen. Angka keterwakilan perempuan di kursi parlemen meningkat. Jumlahnya mencapai 20,5 persen dari seluruh kursi anggota dewan.

Dari hasil pencermatan DCT Anggota DPR yang dipublikasikan oleh KPU<sup>22</sup>

dilaman 16 Partai Politik Peserta Pemilu 2019 mampu melebihi angka 30% pencalonan perempuan. Daftar DCT Anggota DPR Perempuan paling banyak ialah 47% atau sebanyak 274 perempuan yang ditempati oleh PSI dari total DCT sebanyak 574. Sedangkan yang terendah ialah 76 DCT Anggota Perempuan dari total 137 DCT yang diduduki oleh PKPI.

Hal menarik lainnya adalah penempatan nomor urut perempuan dinomor-nomor tertinggi seperti 1 dan 2 terbilang masih rendah. Padahal jika merujuk pada studi yang dilakukan oleh Puskapol UI (2015), sebagian besar Calon Anggota Legislatif terpilih menempati nomor urut 1 dan 2. Meskipun dalam sistem pemilu proposional daftar terbuka nomor urut tidak berate dalam penetapan calon terpilih, melainkan Calon Anggota Legislatif yang meraih suara terbanyak yang berhak untuk mendapatkan kursi sekalipun tidak berada pada nomor-nomor urut teratas.

---

<sup>21</sup> <https://tirto.id/cv8q>

<sup>22</sup> <http://kpu.go.id/index.php/pages/detail/2018/950>

Sebagian DCT Anggota DPR Perempuan menempati nomor urut tiga dan nomor urut enam yang masing-masing sebanyak 781 perempuan dan 572 perempuan (lihat bagan). Hal ini sebetulnya tidak terlepas dari adanya ketentuan UU 7/2017 tentang Pemilu Pasal 246 ayat (2) yang menjelaskan: Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Sedangkan angka DCT Anggota DPR Perempuan yang menduduki nomor urut 1 dan dua masih cenderung rendah yakni 235 perempuan di nomor urut 1 dan 372 perempuan di nomor urut 2. Proses penempatan nomor urut selain dipengaruhi oleh ketentuan perundang-undangan dan Peraturan KPU, selebihnya menjadi kebijakan di internal partai politik masing-masing. Sekalipun nomor urut tidak begitu berarti dalam proposional terbuka, namun pertanyaannya indikator apa yang diterapkan oleh masing-masing partai politik dalam mencalonkan dan menempatkan

nomor urut caleg yang penting untuk dilacak lebih jauh.

Pada sisi lain, DCT Anggota DPD perempuan masih didominasi oleh calon-calon anggota DPD laki-laki. Merujuk data yang ada, DCT Anggota DPD laki-laki sebanyak 83.1% sedangkan perempuan sebanyak 16.9%. Dari 34 Provinsi yang ada hanya empat provinsi yang jumlah DCT Anggota DPD Perempuan menduduki angka 30% yang diantaranya: Provinsi Sumatera Selatan 42.4%, Provinsi Sulawesi Utara 34.8%, Provinsi Gorontalo 34.5%, dan Provinsi Kalimantan Tengah 30%. Sedangkan 30 provinsi lainnya, DCT Anggota DPD perempuan berada dibawah angka 30%. Situasi ini memang berbeda dengan disain aturan pencalonan DPR dan DPRD yang menerapkan kebijakan kuota afirmasi minimal 30% dalam pencalonan, karena untuk DPD aturan main yang ada tidak



menerapkan kebijakan afirmasi dalam pencalonan<sup>23</sup>.

Penetapan kuota 30% perempuan dalam pemilu legislatif adalah sebuah *affirmative action* yang telah lama diperjuangkan oleh aktivis perempuan. *Affirmative action adalah the encouragement of increased representation of women and minority group members, especially in employment* (dorongan peningkatan keterwakilan perempuan dan anggota kelompok minoritas, terutama dalam pekerjaan)<sup>24</sup>. Tindakan afirmatif merupakan tindakan diskriminatif, namun tindakan diskriminatif ini adalah sebuah tindakan positif atau yang disebut “positive discrimination”. Dikatakan positif karena tindakan ini ditujukan untuk menciptakan kesempatan yang sama terhadap pihak-pihak selama ini didiskriminasikan. Menghilangkan diskriminasi dengan diskriminasi. Ada “reverse discrimination” atau diskriminasi terbalik bagi siapapun

pada masa dahulunya termarjinalkan dan tidak mempunyai kesempatan yang sama, diberikan perlakuan khusus sehingga pada akhirnya akan tercipta kesempatan yang sama di masa yang akan datang (K. Bertens, 200:191)<sup>25</sup>

Dalam konteks politik, tindakan afirmatif dilakukan untuk mendorong agar jumlah perempuan di lembaga legislatif lebih representatif. *Affirmative Action* adalah tindakan sementara untuk menyelamatkan kondisi yang tidak setara menuju keadilan dan kesetaraan. Munculnya tindakan afirmasi ini karena jumlah anggota legislatif perempuan yang minim tidak mampu mewarnai keputusan politik penting menyangkut kesetaraan dan keadilan gender. Gender mainstreaming bagi anggota legislatif dianggap sebagai tuntutan akan hak bagi perempuan terhadap laki-laki, sehingga peran-peran yang harusnya terbuka bagi perempuan dalam pengambilan keputusan politik menjadi terhambat.

<sup>23</sup> [www.perludem.org/2018/09/.../peta-pencalonan-perempuan-di-pemilu-serentak-2019...](http://www.perludem.org/2018/09/.../peta-pencalonan-perempuan-di-pemilu-serentak-2019...)

<sup>24</sup> <http://dictionary.reference.com>

<sup>25</sup> Bertens, Kees, 2000, Pengantar Etika Bisnis, Kanisius: Yogyakarta sebagaimana

dikutip oleh Indra Kertati, Implementasi Kuota 30 Persen Keterwakilan Politik Perempuan Di Parlemen, Riptek Vol. 8, No. 1, Tahun 2014, hlm. 22-23

Affirmative action adalah upaya meminimalisir kesenjangan, agar persoalan bias gender, kesenjangan gender yang terjadi dalam masyarakat dapat tertangani dengan baik dengan hadirnya perempuan di legislatif<sup>26</sup>.

Pada pemilu tahun 2014, dari 35 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dapat dilihat fakta perempuan anggota DPRD Kabupaten/Kota lebih banyak terpilih dari partai politik besar, seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Demokrat, Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Total jumlah anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah adalah 100 orang, yang terdiri dari 76 orang anggota laki-laki (67%) dan 24 orang anggota perempuan (24%). Partai Demokrasi Indonesia (PDIP) menempati urutan tertinggi (37%) dalam menyumbang perempuan terpilih di DPRD Provinsi Jawa Tengah, disusul Golkar (67%) dan PKB (30%).

Kabupaten/Kota yang dijadikan sampel dalam penelitian ini diantaranya yaitu Kabupaten Brebes,

Kabupaten Banyumas, Kabupaten Pekalongan, Kota Surakarta, dan Kota Semarang yang mempunyai persentase keterwakilan perempuan yang berbeda-beda. Dari kelima Kabupaten/kota tersebut tidak ada satupun Kabupaten/Kota yang memenuhi kuota 30% perempuan dalam legislatif. Persentase Kabupaten/Kota diantaranya Kota Semarang (28%), Kabupaten Pekalongan (27%), Kota Surakarta (20%), Kabupaten Brebes 16%, dan Kabupaten Banyumas 12,5%.

Secara kuantitas, jumlah perempuan di parlemen pada masa reformasi dapat dikatakan terdapat banyak kemajuan daripada pemilu-pemilu sebelumnya di zaman Orde Baru. Hal ini dapat dibuktikan dengan data meningkatnya persentase jumlah perempuan dari waktu ke waktu sesudah reformasi, yakni tahun 1999 yang hanya terdapat 9% representasi perempuan, tahun 2004 persentase representasi perempuan meningkat menjadi 11,3%, dan di pemilu tahun 2009 lalu jumlah representasi perempuan meningkat drastis

---

<sup>26</sup> Ibid

menjadi 17,9% dari total keseluruhan kursi parlemen, khususnya DPR RI.<sup>27</sup>

Di provinsi Jawa Tengah sendiri, pada tahap pencalonan caleg 2014 terdapat 38 partai politik peserta pemilu di Jawa Tengah yang mendaftarkan bakal calon 1415 dengan jumlah bakal calon perempuan sejumlah 489 atau 34,55%. Berdasarkan hasil verifikasi yang dilakukan KPU Provinsi Jawa Tengah, jumlah Daftar Calon Sementara (DCS) adalah 1.372 orang, jumlah caleg menjadi 1.328 orang dengan keterwakilan perempuan: 550 orang (33,9%). Selanjutnya dalam Daftar Calon Tetap (DCT), jumlah caleg menjadi 1.328 orang dengan keterwakilan perempuan sejumlah 448 orang (33,73%) untuk seluruh Daerah Pemilihan (Dapil). Apabila dilihat pada tiap Dapil, terdapat 18 partai politik yang tidak dapat memenuhi kuota perempuan hingga 30%.

Data-data tersebut menunjukkan capaian keterwakilan perempuan sebagai calon anggota DPRD

Provinsi Jawa Tengah masih jauh dari harapan meskipun dari aspek regulasi yaitu ketentuan pasal 533 dan 55 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD telah memberi kepastian keterwakilan perempuan diberikan kuota sejumlah 30% sebagai calon anggota legislatif dengan sistem zipper. Mandat Undang-Undang kepada partai politik peserta Pemilu adalah menyusun daftar calon secara berselang-seling, pada setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan.

Namun bila kita lihat dalam praktiknya, perintah menyusun daftar bakal calon secara berselang-seling belum dilaksanakan secara konsisten oleh partai politik. Sebagai contoh pada Dapil Jateng I yang terdiri dari Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kabupaten Salatiga, dan Kabupaten Kendal) terdapat 9 (sembilan) partai politik yang menempatkan bakal calon perempuan pada nomor urut 3 (tiga). Sementara,

---

<sup>27</sup> Wahidah Zein Siregar, "Representasi Perempuan di DPR, DPD, MPR, dan DPRD 2009-2014: Komposisi, Peran dan

*Tantangan Perempuan Parlemen,*" dalam *Jurnal Perempuan* vol. 18 no. 4 (2013): hal. 29

ditinjau dari aspek teori yang dimaksud dengan sistem zipper adalah daftar calon yang berselang-seling perempuan, laki-laki dan seterusnya sebagai bentuk tindakan afirmasi yang menempatkan perempuan pada nomor urut 1 (satu) yang diyakini sebagai nomor urut strategis dalam sistem proporsional tertutup maupun terbuka.

Hasil Pemilu Tahun 2019 pada wilayah sampel adalah sebagai berikut:

Hasil Pemilu legislatif 2019, perolehan suara perempuan di **Kabupaten Pekalongan** menunjukkan kuota 30% belum tercapai, karena hanya mencapai angka 27%. Angka tersebut diperoleh dari jumlah keterwakilan perempuan sebanyak dua belas kursi dari total anggota dewan empat puluh empat. Kontribusi terbesar keterwakilan perempuan adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebanyak empat kursi, disusul dengan PKB tiga kursi, Gerindra dua kursi serta Golkar dan PPP masing-masing satu kursi, sedangkan parpol yang tidak memiliki keterwakilan perempuan adalah PKS dan PAN.

Perolehan suara perempuan di **Kota Semarang** menunjukkan kuota 30% belum tercapai, karena hanya mencapai angka 24%. Angka tersebut diperoleh dari jumlah keterwakilan perempuan sebanyak dua belas kursi dari total lima puluh kursi. Kontribusi terbesar keterwakilan perempuan adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebanyak tujuh kursi, disusul dengan Demokrat dua kursi, serta PSI, PAN dan PKB masing-masing satu kursi, sedangkan parpol yang tidak memiliki keterwakilan perempuan adalah Gerindra, Nasdem dan Golkar.

Perolehan suara perempuan di **Kota Surakarta** menunjukkan kuota 30% belum tercapai, karena hanya mencapai angka 15%. Angka tersebut diperoleh dari jumlah keterwakilan perempuan sebanyak tujuh kursi dari total empat puluh lima kursi. Kontribusi terbesar keterwakilan perempuan adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebanyak tujuh kursi, sedangkan parpol yang tidak memiliki keterwakilan perempuan adalah Gerindra, PKS, PAN, PSI dan Golkar.

Perolehan suara perempuan di **Kab Brebes** menunjukkan kuota 30% belum tercapai, karena hanya mencapai angka 17,7%. Angka tersebut diperoleh dari jumlah keterwakilan perempuan sebanyak delapan kursi dari total empat puluh lima puluh kursi. Kontribusi terbesar keterwakilan perempuan adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebanyak empat kursi, serta Gerindra, Golkar, Demokrat dan PKB masing-masing satu kursi, sedangkan parpol yang tidak memiliki keterwakilan perempuan adalah PAN, PPP, PKS dan Hanura.

Perolehan suara perempuan di **Kabupaten Banyumas** menunjukkan kuota 30% belum tercapai, karena hanya mencapai angka 20%. Angka tersebut diperoleh dari jumlah keterwakilan perempuan sebanyak sepuluh kursi dari total lima puluh kursi. Kontribusi terbesar keterwakilan perempuan adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sebanyak tiga kursi, disusul dengan Gerindra, PKS, PPP sebanyak satu kursi,

sedangkan parpol yang tidak memiliki keterwakilan perempuan adalah Nasdem, PAN, dan Golkar.

Dari 5 wilayah sampel di Jawa Tengah, kuota 30% jelas tidak tercapai, meskipun sudah dilakukan berbagai cara untuk terus meningkatkan keterwakilan perempuan, sebagaimana tujuan utama tindakan afirmatif untuk meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik sesungguhnya telah dibangun berdasarkan adagium 'setiap warganegara baik perempuan dan laki-laki punya hak yang sama'.

Tindakan khusus ternyata masih harus didukung dengan langkah khusus, agar supaya tindakan ini bukan saja menuansakan sebuah perubahan tetapi juga mengandung 'possibility' untuk direalisasikan. Karena itu diperlukan langkah-langkah strategis dan persuasif dari lembaga masyarakat, pemerintahan dan partai untuk mendorong dan mencerdaskan perempuan dalam hal ini. Partai dan lembaga masyarakat, misalnya harus menyempurnakan pola rekrutmen kader perempuan secara berkelanjutan, melakukan advokasi, serta mengembangkan

program pelatihan dan pendidikan politik yang dibutuhkan perempuan untuk mampu memainkan peran yang penting. Hal ini dilakukan bukan karena keterpaksaan hanya untuk memenuhi ketentuan UU, tetapi atas kesadaran politik memberikan ruang bagi warga negara untuk mengakualisasikan hak dasarnya (Subakti, 1992 : 39)<sup>28</sup>. Dengan kata lain masuknya perempuan dapat mendorong dilakukannya redefinisi terhadap konsep publik-privat.<sup>29</sup>

Ai Maryati Solihah<sup>30</sup> menggagas agenda gerakan perempuan diharapkan mampu mengusung konektivitas gerakan *gender gap* dalam strategi demokrasi yang akan digelar dalam pemilu. Perempuan perlu meningkatkan kualitas dan kapasitas diri dalam memahami pasar pemilihan umum, mengenali siapakah calon yang akan dipercaya, dan adakah komitmen

pada perbaikan nasib perempuan. Untuk itu, berikut beberapa hal yang perlu dilakukan dalam meneguhkan agenda keadilan dan kesetaraan gender dalam *real action*.

Pertama, mengupayakan sistem *affirmative actions* bagi politik perempuan bukan hanya sekadar jumlah, namun mekanisme dan pelibatan. Para pemangku kebijakan, baik di partai politik dan sayap partai perlu menjamin suara kader perempuan dalam rumah tangga partainya perlu dihitung dengan jeli dan dijamin jadi. Sehingga ruang *bargaining* elite partai menjadi produktif dengan agenda substansial, perempuan mana yang penting didukung jadi di tiap dapil dengan alasan-alasan kesetaraan gender.

Kedua, menggunakan hak konstitusional dengan menjadi pemilih merupakan suatu hal yang wajib ditunaikan. Tidak adanya

---

<sup>28</sup> Bambang Rudi Harnoko, Pendidikan Politik Perempuan Dalam Konteks Negara Demokrasi, MUWAZAH, Volume. 4, Nomor. 2, Desember 2012, Hlm. 231-232

<sup>29</sup> Lovenduski, Joni dan Azza Karam, "Perempuan di Parlemen: Membuat Suatu Perubahan" dalam Karam, Azza, et. all. (ed.). *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah, Bukan Sekadar Hiasan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan. Diterjemahkan

oleh Arya Wisesa dan Widjanarko dari *Women inParliament: Beyond Number*. IDEA. 1998

<sup>30</sup> <https://news.detik.com/kolom/d-4454126/pemilu-dan-perbaikan-kesetaraan-gender>

keharusan dan kewajiban yang menuntut perempuan untuk terpinggил memilih meletakkan agenda keadilan gender pun hanya isapan jempol. Menjadi agenda yang terpinggirkan dan terkadang mati suri.

Ketiga, perempuan mau tidak mau harus memiliki kecakapan memilih secara mandiri dan cerdas, tidak dalam bayang-bayang siapapun, sekalipun beda pendapat dengan suami atau keluarga lain. Sering kali problem paternalistik semacam ini menghentikan agenda kebangsaan yang harus dilakukan.

Keempat, memilih calon dengan melihat *background* dan kapasitasnya, semata untuk tujuan perbaikan bangsa khususnya perempuan dan anak yang kerap tertinggal dalam problematika *gender gap* di Indonesia. Konteks ini akan sangat baik jika memanfaatkan informasi publik. *Website* penyelenggara pemilu --KPU dan Bawaslu-- se-Indonesia mengabarkan pada khalayak tentang kebutuhan ini.

Kelima, membangun kontrak politik kemanusiaan dengan kontestan pemilu. Dalam melakukan

kontrak politik melalui dialog, ide dan gagasan transformasi visi dan misi serta persetujuan nilai-nilai kemanusiaan merupakan langkah kongkret dengan para caleg yang harus dipenuhi. Bukan pada soal materi atau pragmatisme kepentingan tertentu.

Keenam, melakukan pemantauan oleh akar rumput. Perempuan berkumpul dan berserikat di banyak tempat, baik sifatnya melekat pada fungsi keluarga sebagai ibu rumah tangga dengan pendekatan layanan pada anak di paguyuban PKK, majelis taklim, dan ruang kekeluargaan seperti arisan dan grup ibu-ibu wali murid yang jumlahnya sangat masif. Pemantauan dilakukan pada tiap tahapan pemilu, seperti memastikan jumlah daftar pemilih tetap. Perempuan lebih tanggap pada kelahiran anak di sebuah perkampungan, apakah anak tersebut sudah punya hak memilih atau belum. Hingga pada tahapan yang rawan pelanggaran seperti kampanye.

## **PENUTUP**

### **KESIMPULAN**

Tujuan utama tindakan afirmatif untuk meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik sesuai adagium 'setiap warganegara baik perempuan dan laki-laki punya hak yang sama'. Tindakan afirmatif nampaknya tidak cukup ampuh untuk mendorong peningkatan angka keterwakilan perempuan. Tindakan afirmatif masih harus didukung dengan langkah khusus, agar supaya tindakan ini bukan saja menuansakan sebuah perubahan tetapi juga mengandung 'possibility' untuk direalisasikan. Diperlukan langkah-langkah strategis dan persuasif dari lembaga masyarakat, pemerintahan dan partai untuk mendorong dan mencerdaskan perempuan dalam hal ini partai politik dan lembaga masyarakat harus menyempurnakan pola rekrutmen kader perempuan secara berkelanjutan, melakukan advokasi, serta mengembangkan program pelatihan dan pendidikan politik yang dibutuhkan perempuan untuk mampu memainkan peran yang penting.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Andrew Reynolds et.all, Disain sistem Pemilu, Buku Panduan Internasional IDEA, © Perludem 2016

Astrid Anugrah, Keterwakilan Perempuan Dalam Politik, Pancuran Alam, Jakarta, 2009

Bertens, Kees, Pengantar Etika Bisnis, Kanisius, Yogyakarta, 2000

Bambang Rudi Harnoko, Pendidikan Politik Perempuan Dalam Konteks Negara Demokrasi, MUWÂZÂH, Volume. 4, Nomor. 2, Desember 2012

Efi Muawanah, Keterwakilan Perempuan dalam Ranah Politik dan Urgensi Keterwakilannya, Jurnal Studi Perempuan Lentera, Vol 11 No.2, Desember 2015

Esmi Warasih, *Pranata Hukum Magister, Sebuah Telaah Sosiologis*, Pustaka Magister, Universitas Diponegoro, Semarang

Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara* Diterjemahkan dari Buku *General Theory of Law and State*, Cetakan XI, PT. Nusa Media, Bandung, 2016



- Holzner, Brigitte, 1997, *Perempuan dan Pembangunan Kebijakan-Kebijakan dalam Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial*, Graffiti, Jakarta, juga dalam Partini, *Bias Gender dalam Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2013
- Indra Kertati, Implementasi Kuota 30 Persen Keterwakilan Politik Perempuan Di Parlemen, Riptek Vol. 8, No. 1, Tahun 2014
- Joseph Raz, *The Concept of a Legal System, An Introduction to the Theory of Legal System*, Oxford University Press, London, 1973
- Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2010
- Lovenduski, Joni dan Azza Karam. "Perempuan di Parlemen: Membuat Suatu Perubahan" dalam Karam, Azza, et. all. (ed.). *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah, Bukan Sekadar Hiasan*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan. Diterjemahkan oleh Arya Wisesa dan Widjanarko dari *Women in Parliament: Beyond Number*. IDEA. 1998
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Edisi Kelima, UI Press, Jakarta, 1993
- Partini, *Bias Gender dalam Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2013
- Saparinah Sadli, *Hak- Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi, dalam Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan alternative Pemecahannya*, Pusat Kajian Wanita dan Gender, universitas Indonesia, Jakarta, 2000
- Sri Wiyanti, *Hak Asasi Perempuan dan Konvensi CEDAW*, LSAM, Jakarta, 2004
- Wahidah Zein Siregar, "Representasi Perempuan di DPR, DPD, MPR, dan DPRD 2009-2014: Komposisi, Peran dan Tantangan Perempuan Parlemen," dalam *Jurnal Perempuan* vol. 18 no. 4 (2013)
- William A. Shrode & J.R. Voich, *Organization and Management, Basic System Concept*, 1974, Florida State University Press, Tallahassee, Fla. 12-22. Juga dalam Satjipto Rahardjo (11), *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1991

Zaitunah Subhan, *Tafsir Kebencian:*

*Studi Kasus Gender dalam tafsir*

*Qur'an*, LKIS, Yogyakarta, 2011

Internet :

<http://ryzafardiansyah.blogspot.com/>

2013/11/membedah-pandangan-  
hans-kelsen-tentang.html

<http://dictionary.reference.com>

[www.perludem.org/2018/09/.../peta-  
pencalonan-perempuan-di-pemilu  
serentak-2019](http://www.perludem.org/2018/09/.../peta-pencalonan-perempuan-di-pemilu-serentak-2019)