

BAB V
KETERPILIHAN CALEG PEREMPUAN DI DPRD DIY
PADA PEMILU 2014

5.1. Analisis Keterpilihan Caleg Perempuan Di DPRD DIY Pada Pemilu 2014

Angka perolehan kursi caleg perempuan di lembaga legislatif biasanya menjadi indikator yang paling sering digunakan ketika bicara tentang angka keterpilihan perempuan di Indonesia. Angka tersebut sebenarnya tidak bisa secara nyata menunjukkan atau menjadi indikator pengukur kekuatan perempuan untuk terpilih dalam pemilu karena perolehan kursi di lembaga legislatif lebih merupakan hasil akumulasi suara yang diperoleh partai politik dalam pemilu yang kemudian dikonversi menjadi jumlah kursi di lembaga legislatif, bukan perolehan suara riil yang didapatkan oleh caleg perempuan saat berkompetisi dalam pemilu.

Pada pemilu 2014 di DIY, suara sah yang diperoleh oleh seluruh caleg perempuan untuk DPDR DIY berjumlah 372.182 suara. Jumlah ini setara dengan 15,15% dari suara sah yang diperoleh oleh seluruh caleg yang mengikuti pemilu pada waktu itu. Seperti data yang ditampilkan pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1.
Perolehan Suara Sah Pemilu 2014 untuk DPRD DIY

PEROLEHAN SUARA SAH					
LAKI-LAKI		PEREMPUAN		TOTAL	
JUMLAH	%	JUMLAH	%	JUMLAH	%
1.686.195	84,85	372.182	15.15	2.058.377	100

Sumber: Data KPUD DIY 2015, diolah kembali

Asumsi yang mengemuka selama ini ketika bicara tentang peningkatan keterpilihan perempuan adalah bahwa peluang keterpilihan perempuan dalam pemilu akan meningkat ketika partai politik peserta pemilu meningkatkan angka pencalonan caleg perempuan dalam daftar calon legislatifnya. Pada pemilu 2014, jumlah perempuan yang dicalonkan sebagai anggota legislatif oleh seluruh partai politik peserta pemilu berjumlah 234 orang atau setara dengan rata-rata 40%. Angka ini jauh lebih tinggi daripada jumlah kursi yang didapatkan caleg perempuan yang hanya berjumlah 6 kursi dari total 55 kursi yang diperebutkan, atau hanya berada pada angka 10,9%. Perolehan kursi ini menurun dari 12 kursi atau 21,8% pada pemilu 2009.

Paparan di atas menunjukkan bahwa pada pemilu 2014 di DPRD DIY, dalam tiga tahapan pemilu terjadi pola penurunan pada setiap tahapannya. Pada tahap pertama, yaitu tahap pencalonan caleg perempuan, ada 40% caleg perempuan dalam daftar caleg yang diajukan oleh partai politik peserta pemilu. Pada tahap berikutnya, yaitu tahap perolehan suara, terjadi penurunan dengan angka yang cukup signifikan yaitu suara yang diperoleh oleh caleg perempuan sejumlah 40% itu hanya mencapai angka 15,15%. Angka ini terus menurun pada tahap selanjutnya, tahap terakhir yaitu tahap perolehan kursi yang hanya berada pada angka 10,9% atau 6 kursi dari 55 kursi. Ada pola penurunan pada setiap tahap dengan angka yang cukup signifikan.

Hal ini disebabkan partai politik tampaknya masih belum bersungguh-sungguh dalam melaksanakan kuota 30% perempuan. Pemenuhan kuota 30% tersebut baru sebatas kuantitas untuk memenuhi amanat undang-undang dengan mencalonkan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calon anggota legislatif partainya. Ini terbukti dari tidak dijalankannya *zipper system* yang secara substansial sebenarnya merupakan instrumen krusial dalam pelaksanaan kuota gender.

Berdasarkan paparan data dan analisa di atas, maka dapat disimpulkan beberapa asumsi bahwa pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik dalam pemenuhan kuota 30% perempuan, juga pada penentuan dapil bagi caleg perempuan serta nomor urutnya, akan menunjukkan apakah partai politik tersebut betul-betul berkomitmen untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, atau hanya sekedar memenuhi kewajiban administrasi regulasi saja.

5.2. Efektivitas Pencapaian Kuota 30% Perempuan Oleh Partai Politik Dalam Meningkatkan Keterpilihan Caleg Perempuan di DPRD DIY Pada Pemilu 2014

Pada pemilu 2014, semua partai politik peserta pemilu telah memenuhi kewajiban undang-undang berkaitan dengan pemenuhan kuota politik perempuan sebagai wujud *affirmative action* terhadap keterwakilan perempuan. Semua partai politik mengalokasikan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calon legislatifnya. Hal ini tidak lepas dari ketegasan regulasi yang mengatur bahwa partai politik yang tidak mencantumkan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calon legislatifnya di sebuah daerah pemilihan, tidak diperbolehkan mengikuti pemilu di daerah pemilihan tersebut.

Akan tetapi ketika melihat angka terpilihan calon legislatif perempuan menjadi anggota legislatif, ditemukan bahwa angkanya hanya mencapai 10,9%. Hal ini menunjukkan varian yang berbeda antara teori yang mengatakan bahwa kuota politik perempuan akan meningkatkan keterwakilan perempuan dengan fakta yang ditemukan bahwa ternyata penambahan jumlah calon legislatif perempuan tidak serta merta meningkatkan angka keterwakilan perempuan.

Tabel 5.2.
Perbandingan Persentase Caleg Perempuan Pada Pemilu
2014 di DPRD DIY Terpilih Berdasarkan Partai Politik
Peserta Pemilu dan Dapilnya

Partai Politik	% Caleg Perempuan							Total %
	Dapil 1	Dapil 2	Dapil 3	Dapil 4	Dapil 5	Dapil 6	Dapil 7	
Nasdem	42,9%	42,9%	33,3%	42,9 %	33,3 %	37,5 %	36,4 %	38,2 %
PKB	42,9%	42,9%	33,3%	42,9 %	55,6 %	37,5 %	40,0 %	42,6 %
PKS	42,9%	42,9%	33,3%	42,9 %	44,4 %	37,5 %	36,4 %	40,0 %
PDI	42,9%	57,1 %	33,3%	42,9 %	33,3 %	42,9 %	33,3 %	40,8 %
Golkar	42,9%	42,9%	50,0 %	42,9 %	33,3 %	37,5 %	36,4 %	40,0 %
Gerindra	33,3%	42,9%	33,3%	42,9 %	33,3 %	37,5 %	36,4 %	37,0 %
Demokrat	42,9%	42,9%	33,3%	42,9 %	44,4 %	37,5 %	66,7 %	45,3 %
PAN	42,9%	57,1 %	33,3%	42,9 %	44,4 %	50,0 %	45,5 %	45,45 %
PPP	42,9%	42,9%	33,3%	33,3 %	33,3 %	37,5 %	36,4 %	37,0 %
Hanura	33,3%	33,3%	33,3%	33,3 %	33,3 %	37,5 %	42,9 %	35,4 %
PBB	66,7 %	33,3%	33,3%	40,0 %	33,3 %	50,0 %	50,0 %	44,0 %
PKPI	33,3%	33,3%	50,0 %	0,0 %	42,9 %	50,0 %	33,3 %	42,85 %

Sumber: Data KPUD DIY 2015

Partai Amanat Nasional menduduki posisi tertinggi untuk *quota size* dengan angka 45,45% jauh lebih tinggi daripada ketentuan undang-undang yang mengatur angka 30% untuk alokasi jumlah perempuan dalam daftar caleg perempuan yang diajukan partai politik peserta pemilu. Partai Hanura yang berada pada posisi terendah dalam alokasi caleg perempuan yaitu 35,4%, tetap berada di atas angka 30% ketentuan undang-undang. Para caleg perempuan itupun tersebar merata di seluruh dapil yang ada di DIY, seperti tersaji pada Tabel 5.2. di atas.

Data yang ditemukan dalam penelitian ini juga menunjukkan bahwa bukan hanya PAN yang mengalokasikan tempat untuk caleg perempuan menembus angka 40% dalam

daftar calon legislatifnya. Selain PAN, ada 7 partai politik lain yang melakukan hal yang sama. Partai politik lain pada pemilu 2014 di DPRD DIY yang juga menempatkan caleg perempuan dalam jumlah di atas 40% dapat dilihat pada Tabel 5.3.

Tabel 5.3
Partai Politik Dengan Persentase Caleg Perempuan Lebih
Dari 40% Pada Pemilu 2014 di DPRD DIY

No.	Partai Politik	Jumlah Caleg Perempuan	% Jumlah Caleg Perempuan
1.	PAN	25 Orang	45,45 %
2.	Demokrat	24 Orang	45,30 %
3.	PBB	11 Orang	44,00 %
4.	PKPI	9 Orang	42,85 %
5.	PKB	23 Orang	42,60 %
6.	PDI-P	20 Orang	40,80 %
7.	Golkar	22 Orang	40,00 %
8.	PKS	22 Orang	40,00 %

Sumber: Data KPUD DIY 2015, diolah kembali

Meskipun alokasi caleg perempuannya tertinggi, namun ternyata tidak semua partai politik itu menyumbangkan anggota legislatif perempuan pada pemilu 2014. Tabel 5.4. menunjukkan bahwa hanya 4 partai politik dari 8 partai politik peserta pemilu 2014 dengan alokasi *quota size* tertinggi yang pada akhirnya menyumbangkan anggota legislatif perempuan dari partainya. Empat partai politik yang lain, meskipun mengalokasikan persentase besar untuk caleg perempuan dalam daftar calon legislatif mereka, ternyata tidak mampu mengantarkan caleg perempuannya terpilih menjadi anggota legislatif di DPRD DIY pada pemilu 2014. Tabel 5.4. menyajikan data partai-partai politik tersebut.

Tabel 5.4.
Caleg Perempuan Terpilih Beserta Parpol Pengusung Pada
Pemilu 2014 di DIY

No	Nama Caleg Perempuan Terpilih	Partai politik Pengusung	% Caleg Perempuan
1	Tustiyan, SH	PDI-P	40,80 %
2	Nurjanah	Golkar	40,00 %
3	Rany Widayati, S.E., M.M.	Golkar	40,00 %
4	Nunung Ida Mundarsih, S.Pd	Demokrat	45,30 %
5	Erlia Risti, S.E	Demokrat	45,30 %
6	Dra. Marthia Adelheida	PAN	45,45 %

Sumber: Data KPUD DIY 2015, diolah kembali

Penelitian ini juga menemukan beberapa parpol dengan persentase caleg perempuan lebih dari 40%, tapi tidak ada caleg perempuan yang terpilih seperti tersaji pada Tabel 5.4. Partai Bulan Bintang dan PKPI, dua partai politik yang pertama, memang dua dari tiga partai politik peserta pemilu di DIY pada tahun 2014 yang tidak memperoleh kursi di DPRD DIY selain Partai Hanura. Partai politik yang mungkin perlu mendapatkan catatan kritis adalah PKB dan PKS. PKB memperoleh 5 kursi di DPRD DIY untuk masa periode 2014-2019, sementara PKS berhasil menempatkan 6 orang wakilnya di DPRD DIY untuk periode yang sama. Akan tetapi, tidak ada seorangpun caleg perempuan dari kedua partai politik tersebut yang berhasil terpilih menjadi anggota legislatif di DPRD DIY pada pemilu 2014 yang lalu, padahal kedua partai ini masuk ke dalam partai politik dengan angka *quota size* terbesar. Ini menjadi catatan bagi keseriusan mereka dalam berkomitmen untuk melakukan usaha-

usaha bagi peningkatan angka keterwakilan perempuan dari partainya.

Catatan lain adalah perbandingan antara caleg perempuan terpilih dengan caleg laki-laki yang terpilih juga menunjukkan angka yang timpang, seperti tersaji pada Tabel 5.5.

Tabel 5.5.
Perbandingan Jumlah Anggota Legislatif Terpilih Dari Partai Politik Dengan *Quota Size* Terbesar

No.	Partai Politik	% Jumlah Caleg Perempuan	Jumlah Aleg Laki-Laki	Jumlah Aleg Perempuan	Jumlah Kursi
1.	PAN	45,45 %	7	1	8
2.	Demokrat	45,30 %	0	2	2
3.	PBB	44,00 %	0	0	0
4.	PKPI	42,85 %	0	0	0
5.	PKB	42,60 %	5	0	5
6.	PDI-P	40,80 %	13	1	14
7.	Golkar	40,00 %	6	2	8
8.	PKS	40,00 %	6	0	6

Sumber: Data KPUD DIY 2015 diolah kembali

PAN dengan 45,45% caleg perempuan pada proses pencalonan, hanya berhasil mengantarkan 1 caleg perempuannya ke kursi DPRD DIY. Sementara pada saat yang sama 7 caleg laki-laki dari partai tersebut berhasil terpilih sebagai anggota DPRD DIY. PKB dengan angka *quota size* sebesar 42,6% dan PKS dengan persentase caleg perempuan sebesar 40% ternyata tidak mampu mengantar satupun caleg perempuannya ke kursi DPRD DIY pada pemilu 2014. Padahal kedua partai politik tersebut memperoleh kursi cukup banyak pada pemilu 2014 di DPRD DIY. PKB mendapatkan 5 kursi, sedangkan PKS berhasil menempatkan 6 orang wakilnya. Sayangnya, semuanya berjenis kelamin laki-laki. Sementara Golkar yang mengalokasikan 40% dalam daftar caleg untuk caleg perempuan, mengantarkan 2 caleg

perempuan dari 8 calegnya yang berhasil mendapatkan kursi di DPRD DIY untuk periode 2014-2019. Satu orang caleg perempuan dari PAN, berhasil terpilih dalam pemilu 2014. PAN menempatkan 8 orang wakil di DPRD DIY untuk periode 2014-2019.

Berkaitan dengan timpangnya jumlah anggota legislatif perempuan dan laki-laki terpilih, Novi, Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPD Golkar DIY mengatakan:

“Tidak bisa irilah Mbak, karena kan mekanisme seleksinya jelas, transparan juga. Ada kriteria tertentu, ada pembobotan tertentu. Untuk penentuan nomor urut juga transparan, seorang caleg tahu kenapa dia ditempatkan di suatu nomor, dan teman caleg yang lain ditempatkan di nomor yang lain.” (wawancara, Senin, 2 Juli 2018, 14.30 di kantor KPPI DIY)

Data dan fakta seperti terurai di atas, menunjukkan bahwa *quota size*, ternyata tidak selalu mampu meningkatkan angka keterpilihan perempuan dalam pemilu. Hal ini karena *quota size*, tidak bisa berjalan sendiri, ditambah dengan gagalnya penerapan *zipper system*. *Zipper system* merupakan komponen krusial untuk menjamin terlaksananya kuota gender secara efektif. Penerapan *zipper system* yang mengharuskan sekurang-kurangnya satu caleg perempuan diletakkan di antara tiga orang caleg (di dalam nomor urut) sebenarnya bisa menjadi aksi yang strategis mencegah caleg perempuan diletakkan pada nomor urut besar. Sesuai dengan aturan nomor urut, maka kesempatan menjadi anggota legislatif akan lebih besar bagi caleg bernomor urut kecil, seperti halnya dibuktikan oleh hasil pemilu di tahun 2014.

Sayangnya pelaksanaan sistem inipun hanya bersifat administratif belaka. Hal ini bisa dilihat dari data dimana perempuan paling sering ditempatkan di nomor akhir dari

kelipatan tiga. Banyak munculnya nama caleg perempuan pada nomor tiga dan enam, bukannya pada nomor satu atau dua seperti tersaji pada Tabel 5.6. menunjukkan fakta bahwa partai politik masih menempatkan caleg-caleg perempuan mereka pada posisi nomor urut terakhir dalam pelaksanaan *zipper system* tersebut.

Tabel 5.6.
Jumlah Penempatan Caleg Perempuan Berdasarkan Nomor Urut pada Pemilu Legislatif 2014 di DPRD DIY Terpilah Berdasarkan Partai Politik Peserta Pemilu

Partai Politik	No Urut										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Nasdem		2	6	3	3	3	1	1	1		1
PKB	1	2	4	2	6	2	3	1	1	1	
PKS		1	6	1	4	4	3	2		1	
PDI		1	7	2	2	6	1	1			
Golkar		3	4	1	1	6	4	1	1	1	
Gerindra			7	2	6	1	3		1		
Demokrat	2	1	4	2	3	5	3	2	2		
PAN	2	2	5	1	4	4	3	1	2	1	
PPP	1	3	4	3	1	5	2		1		
Hanura		4	4	4	2	3					
PBB	1	5	2	1	1	1					
PKPI	2	2	3		1		1				

Sumber: Data KPUD DIY 2015 diolah kembali

Data pada Tabel 5.6. memaparkan bahwa dari 12 partai politik peserta pemilu 2014, hanya 6 partai politik yang menempatkan caleg perempuannya pada nomor urut 1, meskipun jumlahnya tidak banyak. Partai-partai politik itu adalah PKB, Demokrat, PAN, PPP, PBB dan PKPI. Sementara hampir semua partai politik peserta pemilu 2014 di DPRD DIY sudah

menempatkan caleg perempuan mereka pada nomor urut 2, kecuali Partai Gerindra. Partai Gerindra adalah satu-satunya partai politik yang tanpa nama caleg perempuan pada posisi nomor urut satu dan dua pada daftar calon legislatifnya.

Data di bawah juga memberikan sebuah gambaran bahwa kenyataannya, partai politik pada umumnya menempatkan caleg perempuan di nomor tiga, sementara posisi nomor urut satu dan dua tetap ditempati oleh caleg laki-laki. Data yang terpapar pada Tabel 5.6. memperlihatkan bahwa terjadi penumpukan penempatan caleg perempuan pada nomor-nomor urut akhir yang diatur dalam *zipper system*, yaitu nomor urut 3 dan 6.

Fakta ini tentu saja berbeda dengan tujuan awal aturan *zipper system*, yang sebenarnya memiliki makna lebih mendalam dari sekedar menempatkan satu orang caleg perempuan di antara tiga orang caleg yang diusung oleh partai politik dalam daftar calon anggota legislatifnya. Artinya, harapan sebenarnya adalah sangat mungkin akan ada lebih dari satu caleg perempuan di antara tiga caleg yang ada, dengan posisi tidak hanya di nomor tiga dan kelipatannya, tapi juga di nomor satu atau dua. Posisi dimana peluang keterpilihan bagi caleg perempuan menjadi lebih tinggi.

Data inilah yang menjawab pertanyaan, mengapa meskipun secara kuantitas semua partai politik peserta pemilu 2014 sudah memenuhi kuota 30% perempuan, bahkan melebihi angka 30% yang diamanatkan undang-undang, tapi pada akhirnya gagal mengantarkan caleg perempuannya untuk memenangkan pemilu dan terpilih menjadi anggota legislatif. Partai politik sebagian besar menempatkan caleg perempuannya pada kelipatan akhir *zipper system*, yaitu 3, 6 dan seterusnya. Padahal faktanya, di DPRD DIY tidak ada partai politik yang bisa mendapatkan sampai tiga kursi di dalam satu dapil. Hal itulah yang membuat angka keterpilihan perempuan menjadi tereduksi sangat banyak dibandingkan angka pencalonannya.

Temuan ini menunjukkan bahwa bila melihat dari pencapaian kuota gender dengan *zipper system*nya, maka partai-partai politik peserta pemilu 2014 belum secara optimal mengupayakan peningkatan keterpilihan caleg perempuan.

Teori tentang pentingnya *placement mandate* berupa menempatkan dapil bagi caleg perempuan juga mendapatkan catatan kritis. Data menunjukkan, dari 6 orang calon anggota legislatif perempuan yang terpilih, ternyata 2 orang ditempatkan pada daerah pemilihan yang tidak sama dengan domisilinya dan mereka tetap terpilih sebagaimana terlihat pada Tabel 5.7.

Tabel 5.7.
Legislatif Perempuan Terpilih Berdasarkan Daerah Domisili

No	Partai Politik	Nama	Dapil	Pencalonan Sesuai Domisili		Perolehan Suara
				Ya	Tidak	
1	PDI-P	Tustiyani, SH	DIY 2	√		15.842
2	Golkar	Nurjanah	DIY 1	√		4.142
		Rany Widayati, S.E., M.M.	DIY 7		√	9.516
3	Demokrat	Nunung Ida Mundarsih, S.Pd	DIY 4	√		6.325
		Erlia Risti, S.E	DIY 7		√	20.783
4	PAN	Dra. Marthia Adelheida	DIY 6	√		17.827
Jumlah				4	2	

Sumber: Data KPUD DIY 2015, diolah kembali

Faktor yang mempengaruhi hal ini karena ternyata calon legislatif perempuan yang terpilih tersebut memiliki modal ekonomi. Rany Widayati, SE, M.M. dari Partai Golkar, maupun Erlia Risti, S.E. dari Partai Demokrat, mereka keduanya memiliki usaha di beberapa tempat, termasuk di dapil dimana mereka ditempatkan, sehingga mereka cukup populer, meskipun tidak tinggal di daerah tersebut. Hal ini menjadi catatan kritis juga. Anggapan bahwa dapil strategis biasanya berkaitan dengan

domisili caleg, apalagi bila dia seorang perempuan, ternyata tidak sepenuhnya benar. Meskipun seorang caleg perempuan tidak ditempatkan pada dapil yang sama dengan tempat tinggalnya, apabila dia memiliki popularitas di dapil tersebut, bukan tidak mungkin dia bisa terpilih.

Meskipun demikian, kasus Rany Widayati, SE, M.M. dari Partai Golkar, maupun Erlia Risti, S.E. dari Partai Demokrat tersebut tidak bisa kemudian ditarik menjadi sebuah kesimpulan bahwa dapil strategis bukan merupakan sesuatu yang penting. Penempatan caleg di dapil strategis merupakan sesuatu yang penting, bahkan bukan hanya untuk caleg perempuan saja. Tabel 5.8. di bawah ini menunjukkan data bahwa caleg laki-laki yang terpilih untuk DPRD DIY pada pemilu 2014 sebagian besar juga adalah mereka yang dicalonkan di dapil yang sesuai dengan domisilinya.

Tabel 5.8.
Daerah Calon Legislatif Laki-Laki Terpilih

No	Partai Politik	Nama	Dapil	Pencalonan Sesuai Domisili		Perolehan Suara
				Ya	Tidak	
1	Nasdem	Subarno	DIY 5	✓		10,291
		Sambudi, S.T.	DIY 6	✓		4,354
		Suparja, S.Ip	DIY 7	✓		12,506
2	PKB	Drs. Aslam Ridlo	DIY 2	✓		18,129
		H.M. Anwar Hamid, S.Sos.	DIY 4	✓		15,736
		H. Sukamto, S.H.	DIY 5	✓		31,953
		Sudaryanto, S.H.	DIY 6		✓	14,041
		Drs. Rojak Harudin	DIY 7	✓		4,700
3	PKS	H. Muhammad Zuhriif Hudaya, S.T.	DIY 1	✓		8,018
		Agus Sumartono, S.Si.	DIY 2		✓	3,456
		Nur Sasmito, S.T., M.M.	DIY 4	✓		7,809
		Nandar Winoro, S.T.	DIY 5	✓		10,415

		Huda Tri Yudiana, S.T.	DIY 6	✓		12,056
		Ir. Arief Budiono	DIY 7		✓	7,924
		Maimun Nuryadi, S.E.	DIY 7	✓		457
4	PDI-P	Eko Suwanto, S.T., M.Si.	DIY 1	✓		6,893
		R.B. Dwi Wahyu B., S.Pd., M.Si.	DIY 1	✓		10,811
		Chang Wendryanto, S.H.	DIY 1	✓		19,432
		H. Yoeke Indra Al, S.E.	DIY 2	✓		12,416
		KPH. Purbodiningrat, S.E., MBA.	DIY 3		✓	15,861
		Joko B. Purnomo	DIY 3		✓	18,306
		Drs. Sudarto	DIY 4	✓		10,876
		Gimmy Rusdin S, S.E.	DIY 5	✓		9,418
		H. Koeswanto, S.IP.	DIY 5	✓		11,166
		H. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.Hum.	DIY 6	✓		13,726
		G.M. Totok Hedi Santosa	DIY 6	✓		17,585
		Nuryadi, S.Pd.	DIY 7		✓	20,376
		H. Bambang Chrisnadi, S.H., M.Si.	DIY 7		✓	11,052
5	Golkar	Drs. H. Suwardi	DIY 2	✓		6,974
		Drs. H. Agus Subagyo	DIY 3	✓		8,862
		Sukarman, S.Pd.	DIY 4	✓		6,129
		Janu Ismadi, S.E.	DIY 5	✓		7,149
		Agus Sumaryanto, S.T.	DIY 6	✓		8,235
		Slamet, S.Pd., M.M.	DIY 7	✓		8,604
6	Gerindra	Anton Prabu Semendawai, S.H.	DIY 1	✓		4,866
		H. Yoserizal, S.H.	DIY 2		✓	9,303
		Danang Wahyu Broto, S.E., M.Si.	DIY 3		✓	15,625
		Hery Sumardiyanta	DIY 4	✓		5,169

		Dharma Setiawan	DIY 5	✓		7,909
		Suroyo	DIY 6	✓		11,115
		H. Setyo Wibowo, S.E.	DIY 7		✓	6,376
7	Demokrat	-	-	-	-	-
8	PAN	Arif Noor Hartanto, S.IP.	DIY 1	✓		12,855
		Suharwanta, S.T.	DIY 2	✓		16,985
		Ir. Atmaji	DIY 3	✓		12,753
		Ir. Hamam Mutaqim	DIY 4	✓		11,385
		Sadar Narima, S.Ag., S.H.	DIY 5	✓		12,423
		Drs. Sutata	DIY 7	✓		16,277
		Arif Setiadi, S.Ip.	DIY 7	✓		16,979
9	PPP	Drs. H. Edy Susila	DIY 3	✓		10,646
		H. Muhammad Yazid	DIY 5	✓		13,029
10	Hanura	-	-	-	-	-
11	PBB	-	-	-	-	-
12	PKPI	-	-	-	-	-
Jumlah				39	10	

Sumber: Data KPUD DIY 2015

Data yang tersaji pada Tabel 5.8., menunjukkan bahwa dari 49 caleg laki-laki yang terpilih untuk DPRD DIY pada Pemilu 2014, 39 orang di antaranya adalah mereka yang ditempatkan di dapil yang sesuai dengan domisilinya, dan hanya 10 orang dari caleg laki-laki terpilih itu yang ditempatkan di dapil yang tidak sama dengan tempat dimana mereka berdomisili.

Pentingnya penempatan caleg di dapil yang strategis juga tampak dari data yang tersaji pada Tabel 5.9. Tabel ini menampilkan data tentang perolehan suara caleg laki-laki yang ditempatkan di dapil yang sesuai dengan domisilinya dengan perolehan suara yang diperoleh oleh caleg laki-laki yang ditempatkan tidak pada dapil yang sesuai dengan domisilinya.

Tabel 5.9.
Jumlah Suara Calon Legislatif Laki-Laki Berdasarkan Kesesuaian Domisili

No	Kesesuaian Domisili	Jumlah Suara
1	Sesuai Domisili	795.237
2	Tidak Sesuai Domisili	238.737
Jumlah		1.033.974

Sumber: Data KPUD DIY 2015

Caleg laki-laki untuk DPRD DIY pada pemilu 2014 secara keseluruhan memperoleh suara sebesar 1.033.974. Data pada Tabel 5.9. memperlihatkan bahwa dari jumlah tersebut, 795.237 diperoleh oleh para caleg laki-laki yang ditempatkan di dapil yang sesuai dengan domisilinya, dan hanya 238.737 suara yang didapatkan oleh caleg laki-laki yang ditempatkan pada dapil yang tidak sesuai dengan domisilinya. Hal ini berarti bahwa secara umum, penempatan caleg baik laki-laki atau perempuan akan lebih memiliki peluang keterpilihan yang lebih besar bila dia ditempatkan di dapil yang strategis.

Selanjutnya, teori yang mengatakan bahwa nomor urut seorang calon legislatif dalam pemilu akan berpengaruh terhadap tingkat keterpilihannya menunjukkan fakta yang signifikan. Penentuan nomor urut secara umum ternyata berpengaruh terhadap tingkat keterpilihan caleg perempuan. Seperti sudah dibahas pada bagian sebelumnya, caleg perempuan paling banyak ditempatkan pada nomor urut akhir kelipatan tiga. Hal inilah yang membuat pencapaian kuota 30% perempuan dengan penerapan *zipper system*nya tidak efektif dalam meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014. Hal ini terjadi karena pencapaian yang dilakukan oleh partai politik hanya bersifat formalitas saja, tidak menyentuh tujuan substantifnya yaitu mengupayakan peningkatan keterpilihan caleg perempuan dalam pemilu.

Teori Grindle (1980) tentang adanya konflik kepentingan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan publik yang dalam hal ini adalah kebijakan *affirmative action* kuota 30% perempuan terlihat jelas. Sejak awal memang bisa diidentifikasi bahwa kebijakan *affirmative action* kuota 30% perempuan berupa perlakuan khusus yang bertujuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di bidang politik adalah sebuah kebijakan publik yang sarat dengan konflik dan kepentingannya. Upaya meningkatkan jumlah politisi perempuan di lembaga perwakilan, jelas tidak sejalan dengan kepentingan politisi laki-laki yang pada saat yang sama juga menginginkan posisi tersebut.

Kebijakan *affirmative action* juga menjadi rentan dalam keberhasilan implementasinya, karena menurut Grindle (2017) implementasi sebuah kebijakan bukan hanya sebuah proses politik, tetapi juga sebuah proses administratif. Proses politik adalah sebuah proses dimana kebijakan tersebut dirumuskan dan ditetapkan dengan berbagai tujuan idealnya, sedangkan proses administratif adalah proses dimana kebijakan tersebut dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berhubungan dengan kebijakan tersebut. Kebijakan *affirmative action* kuota 30% perempuan adalah kebijakan dimana kelompok sasaran atau *target group* adalah politisi perempuan, sedangkan aktor yang terlibat secara dominan dalam implementasi kebijakan adalah partai politik sebagai satu-satunya kendaraan formal bagi calon politisi perempuan yang ingin menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat.

Kegagalan partai politik dalam meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014 terlihat dari rendahnya jumlah caleg perempuan yang terpilih dari jumlah caleg perempuan yang terdaftar sebagai peserta pemilu calon anggota legislatif di DPRD DIY pada pemilu 2014. Caleg perempuan yang terpilih hanya 6 orang dari 234 orang caleg perempuan yang ada. Analisis pada bagian sebelumnya

menemukan bahwa pencapaian kuota 30% perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014 ternyata tidak secara efektif berhasil meningkatkan angka ketepilihan caleg perempuan. Penyebab ketidakefektifan implementasi kebijakan kuota 30% perempuan ini yang mengakibatkan tetap rendahnya angka keterpilihannya caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014 -- meskipun pada saat yang sama semua partai politik peserta pemilu sudah memenuhi ketentuan undang-undang dengan mencantumkan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calegnya dan menerapkan *zipper system* dalam menentukan nomor urut caleg dalam daftar calegnya -- adalah fakta bahwa pemenuhan ketentuan undang-undang itu hanya bersifat administratif atau formalitas saja.

Pencapaian yang hanya bersifat formalitas atau administratif saja ini teridentifikasi dari penentuan nomor urut untuk caleg perempuan yang masih tidak berpihak pada upaya peningkatan keterpilihan caleg perempuan. Caleg-caleg perempuan masih ditempatkan pada nomor-nomor yang tidak strategis untuk bisa mendulang suara. Kalaupun karena adanya ketentuan *zipper system* yang mengharuskan ada satu nama perempuan di antara tiga nama calon, maka nama-nama perempuan itu akan diletakkan pada kelipatan terakhir dari angka tiga, sehingga tidak secara signifikan meningkatkan peluang keterpilihan mereka dalam pemilu (data tersaji di Tabel 4.5.).

Pertanyaan menariknya kemudian adalah, mengapa hal ini bisa terjadi? Wawancara terhadap sembilan orang caleg perempuan dari berbagai partai politik peserta pemilu 2014 menampilkan jawaban-jawaban seperti yang tersaji di bawah ini.

Mariya Goreti Hartini, caleg perempuan dari Partai Nasdem yang ditempatkan pada no urut 6 di dapilnya, mengatakan bahwa wajar saja dia mendapatkan nomor urut 6, karena dia ketika itu belum lama menjadi anggota Partai Nasdem. Apalagi kalau dicermati, dua nama di atasnya adalah pengurus

partai. Pada nomor urut 1, ada nama Suparja, S.IP. Dia adalah Ketua DPD Partai Nasdem Kabupaten Gunungkidul. Sementara di nomor urut 2 ada Sunardi, S. Pd. yang merupakan Sekretaris DPD Partai Nasdem Kabupaten Gunungkidul (wawancara di Warung Simbok Gunungkidul, 30 Oktober 2018, pukul 13.30).

Pernyataan yang hampir sama disampaikan oleh Sri Windartik, caleg perempuan dari PKB yang ditempatkan pada nomor urut 3 di dapilnya.

“Bagaimana to mbak, nomor satunya Pak Aslam, dia Wakil Ketua DPW PKB DIY. Di bawahnya Pak Abdul Halim Muslih, Ketua DPC PKB Kabupaten Bantul. Sekarang malah Pak Abdul Halim jadi wakil bupati Bantul. Sebagai anggota biasa di PKB, bukan pengurus, waktu itu baru di partai, perempuan lagi, nomor saya malah sudah paling tinggi....” (wawancara di Kantor DPC PKB Kabupaten Bantul, 30 Oktober 2018, pukul 16.15).

Aniesa Norma Dantie, caleg perempuan dari PKS yang ditempatkan pada nomor urut 6 di dapilnya, menyampaikan pernyataan yang tidak jauh berbeda.

“Nomor-nomor kecil ya untuk pengurus partailah mbak. Pak Zuhrif Hudaya itu kan Ketua di DPD PKS DIY. Hal itu di partai sampai ssekarang masih tetap menjadi kebiasaan, walaupun sistem pemilu kita sudah pakai mekanisme suara terbanyak. Katanya sih penghargaan untuk pengurus partai yang sudah berdarah-darah ngopeni partai. Kalau di kami, biasanya laki-laki juga sih.apalagi waktu itu saya ya masih baru di partai.” (wawancara di Bale Timoho, 1 November 2018, pukul 14.00)

Wawancara yang lain dengan caleg perempuan dari PDIP yaitu Siti Noor Afifah S.E., yang ditempatkan pada nomor

urut 3 di dapilnya, menyampaikan pernyataan yang sedikit berbeda, tapi tetap merupakan pemakluman, kenapa dia ditempatkan pada nomor terakhir dari kelipatan 3 di dapilnya.

“Mbak tahu sendiri, nomor satunya kan Gusti Purbodiningrat. Beliau itu kan menantu Kanjeng Sultan. Wajarlah kalau dapat nomor satu walaupun ya baru di partai. Nomor duanya alm Pak Uminto Giring, waktu itu pengurus partai. Saya juga waktu itu pendatang baru di partai, jadi dapat nomor tiga ya sudah lumayan banget” (wawancara di Warung Enak, 2 November 2018, pukul 11.00).

Hj. Nur Hilda, S.H., caleg perempuan dari PPP, memberikan jawaban menarik yang sedikit berbeda. Dia mengatakan bahwa keberadaan caleg perempuan kelihatannya baru sampai pada pemenuhan kewajiban undang-undang bagi partai politik peserta pemilu.

“Saya besar di PPP. Sejak dalam kandungan ibu, saya sudah sering mendengar kata ini. Bagaimana tidak, bapak saya pengurus PPP, kakek saya juga. Saya nyaleg sejak pemilu 1999. Berarti sudah empat kali ya. Belum pernah terpilih. Partai kelihatannya memang belum punya komitmen untuk membuat caleg perempuannya terpilih. Bagi partai politik yang penting sudah memenuhi aturan tentang kuota 30% perempuan. Itu saja. Belum pernah selama empat kali saya ikut pemilu, partai metani kader perempuan yang potensial, lalu ditempatkan di dapil yang strategis, ditaruh di nomor urut kecil supaya peluangnya untuk terpilih besar. Belum pernah. Kami rasanya cuma jadi pelengkap saja, supaya partai bisa ikut pemilu. Oya, kalau tentang caleg di atas saya, yang jelaslah beliau yang dapat nomor satu. Ketua DPW je...” (wawancara di Kantor DPW PPP DIY, 9 November 2018, pukul 14.00)

Wawancara dengan narasumber-narasumber lain dilakukan di tempat dan waktu yang berbeda. Ada lima narasumber lain yang diwawancarai dalam penelitian ini yaitu Sumi Murniati, S.H., caleg perempuan dari PDIP, Hj. Fariani Syarifah, S.T., caleg perempuan dari partai Golkar, Indri Yuni Dian Setyowati, S.E., dari Gerindra, dan Siti Muslikhatun, S.H., dari PAN. Meskipun wawancara dilakukan tidak bersamaan, di tempat dan waktu yang tidak sama pula, peneliti menemukan pola jawaban yang mirip satu sama lain dari ke sembilan narasumber tersebut.

Semua responden menganggap bahwa hal yang wajar kalau mereka tidak ditempatkan pada nomor urut satu atau dua karena posisi tersebut biasanya diperuntukkan untuk pengurus partai politik yang bersangkutan, atau orang-orang yang dianggap berpengaruh dan diharapkan bisa mendulang suara untuk partai, seperti penempatan KPH Purbodiningrat S.E., MBA. sebagai caleg PDIP yang ditaruh di nomor urut 1 pada dapil DIY 3. KPH Purbodiningrat S.E., MBA. berhasil terpilih dengan perolehan suara sebanyak 15.861.

Bila pola jawaban yang didapatkan penulis ditabelkan, maka akan tersaji data seperti yang terdapat dalam Tabel 5.10 di bawah ini. Data yang tersaji pada Tabel 5.10 menunjukkan bahwa sebagian besar caleg perempuan beranggapan bahwa mereka tidak mendapatkan nomor urut satu atau dua, dan hanya ditempatkan pada nomor urut tiga dan kelipatannya, karena nomor urut satu atau dua biasanya diperuntukkan bagi pengurus partai politik yang bersangkutan. Alasan dari hal ini adalah sebagai bentuk penghargaan kepada pengurus partai yang sudah berjasa terhadap partai. Kalaupun orang-orang yang ditempatkan pada nomor urut satu atau dua itu bukan merupakan pengurus partai, biasanya mereka adalah orang-orang potensial yang berpengaruh dan diharapkan akan mampu memenangkan suara

dalam pemilu dan terpilih menjadi anggota legislatif. Hal ini secara pragmatis akan menguntungkan partai politik.

Tabel. 5.10.
Penyebab Caleg Perempuan Tidak Mendapat Nomor Urut Kecil

No	Nama	Partai	Penyebab			
			Diisi Pengu-rus Partai	Diisi Tokoh Masya-rakat	Caleg Perempuan Masih Baru	Hanya Pemenuhan Kewajiban UU
1	Mariya Goreti Hartini	Nasdem	✓		✓	
2	Sri Windartik	PKB	✓		✓	
3	Aniesa Norma Dantie	PKS	✓		✓	
4	Siti Noor Afifah S.E.	PDIP		✓	✓	
5	Sumi Murniati, S.H.	PDIP	✓		✓	
6	Hj. Fariani Syarifah, S.T.	Golkar	✓			
7	Indri Yuni Dian Setyowati, S.E.	Gerindra	✓			
8	Siti Muslikhatun, S.H.,	PAN	✓			
9	Hj. Nur Hilda, S.H.,	PPP	✓			✓

Sumber data: Pengolahan data primer

Hal inilah yang menyebabkan pencapaian kuota 30% perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014 tidak berhasil dan tidak bisa secara efektif meningkatkan keterpilihan caleg perempuan, karena implementasi kebijakan *affirmative action* ini masih sarat dengan kepentingan para

pengurus partai politik yang sebagian besar laki-laki, untuk bisa memenangkan suara dalam pemilu dan terpilih menjadi anggota legislatif.

Konflik kepentingan inilah yang membuat implementasi kebijakan *affirmative action* ini tidak berjalan efektif. Apalagi pada saat yang sama, untuk melaksanakan kebijakan ini membutuhkan perubahan sikap dan perilaku terutama para pihak yang terlibat dalam implementasi tersebut yang dalam hal ini adalah partai politik. Grindle (1980) mengatakan bahwa suatu kebijakan yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku relatif lebih sulit diimplementasikan daripada kebijakan yang hanya sekedar memberikan bantuan. Kebijakan kuota 30% perempuan memang sebuah kebijakan yang sarat konflik sejak pertama kali digulirkan. Keinginan untuk meningkatkan angka keterwakilan perempuan di parlemen, di satu sisi dianggap akan menghasilkan kebijakan-kebijakan publik yang lebih ramah terhadap perempuan.

Meningkatnya jumlah perempuan di lembaga legislatif diharapkan akan membawa perbaikan terhadap proses politik yang berjalan. Akan tetapi di sisi lain, meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, artinya akan mengurangi jumlah kursi yang selama ini dimiliki oleh politisi laki-laki. Hal ini dianggap oleh sebagian politisi laki-laki sebagai ancaman bagi status quo mereka. Kalau kemudian mereka berada di jajaran pengurus partai, maka mereka akan menggunakan berbagai strategi dalam melaksanakan kebijakan kuota 30% perempuan ini. Salah satunya adalah dengan pengaturan nomor urut yang tampaknya sudah sesuai dengan undang-undang, padahal ternyata hanya bersifat formalitas, karena tidak efektif dalam meningkatkan keterpilihan caleg perempuan. Caleg perempuan ditempatkan pada urutan terakhir dari tiga dan kelipatannya, sehingga peluang untuk terpilih juga menjadi sangat kecil.

Tabel 5.11. di bawah ini menunjukkan data bahwa semua partai politik peserta pemilu 2014 di DIY, meletakkan nama pengurus partai politik mereka yang laki-laki, di nomor urut satu, dan mereka terpilih. Ini menunjukkan bahwa dalam konflik kepentingan antara caleg laki-laki dan caleg perempuan dalam menentukan nomor urut, caleg laki-laki masih lebih unggul. Hal ini disebabkan karena jumlah pengurus partai yang berjenis kelamin laki-laki lebih banyak daripada pengurus partai yang berjenis kelamin perempuan, dan merekalah yang memiliki kewenangan untuk memilih caleg dari partainya. Ini memperkuat argumen bahwa meningkatkan jumlah perempuan yang menjadi pengurus partai adalah sebuah strategi penting juga dalam rangka meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Tabel 5.11.
Daftar Caleg Laki-Laki Terpilih Berdasarkan Parpol, Jabatan di Parpol, Dapil, dan Nomor Urut

No.	Nama	Parpol	Jabatan di Parpol	Dapil	No. Urut
1	Suparja, SIP.	Nasdem	Ketua DPD Nasdem Gunungkidul	DIY 7	1
2	Drs. Aslan Ridlo	PKB	Wakil Ketua DPW PKB DIY	DIY 2	1
3	H.M. Anwar Hamid, S.Sos.	PKB	Ketua DPC PKB Kulonprogo	DIY 4	1
4	H. Sukamto, S.H.	PKB	Wakil Ketua Dewan Syuro PKB DIY	DIY 5	1
5	H. Muhammad Zuhriif Hudaya,, S.T.	PKS	Ketua Harian DPW PKS DIY	DIY 1	1
6	Huda Tri Yudianta, S.T.	PKS	Bendahara Umum DPW	DIY 6	1

			PKS DIY		
7	Eko Suwanto, S.T., M.Si.	PDIP	Wakil Ketua Bidang Pendidikan, Budaya, dan Keagamaan; DPD PDIP DIY	DIY 1	1
8	H. Yoeke Indra AI, S.E.	PDIP	Bendahara DPP PDIP DIY	DIY 2	1
9	KPH. Purbodiningrat, S.E., MBA.	PDIP	Menantu Sultan HB X	DIY 3	1
10	H. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.Hum.	PDIP	Ketua DPC PDIP Sleman	DIY 6	1
11	Drs. H. Agus Subagyo	Golkar	Sekretaris DPD Golkar DIY	DIY 3	1
12	Janu Ismadi, S.E.	Golkar	Ketua DPC Golkar Sleman	DIY 5	1
13	Anton Prabu Semendawai, S.H.	Gerindra	Keua DPC Gerindra Yogyakarta	DIY 1	1
14	H. Yoserizal, S.H.	Gerindra	Ketua DPD Gerindra DIY	DIY 2	1
15	Hery Sumardiyanta	Gerindra	Ketua DPC Gerindra Kulonprogo	DIY 4	1
16	Dharma Setiawan	Gerindra	Sekretaris DPD Gerindra DIY	DIY 5	1
17	Arif Noor Hartanto, SIP.	PAN	Ketua DPW PAN DIY	DIY 1	1
18	Suharwanta, S.T.	PAN	Ketua DPD PAN Bantul	DIY 2	1
19	Ir. Haman Mutaqim	PAN	Ketua DPD PAN Kulonprorgo	DIY 4	1
20	Sadar Narimo	PAN	Ketua DPD PAN Sleman	DIY 5	1

21	Drs. H. Edy Susila	PPP	Wakil Sekretaris DPW PPP DIY	DIY 3	1
22	H. Muhammad Yazid	PPP	Ketua DPW PPP DIY	DIY 5	1

Sumber data: Pengolahan data primer

Data yang tersaji pada Tabel 5.11. juga mengidentifikasi sebuah fakta bahwa nomor urut kecil masih menjadi sesuatu yang strategis, meskipun sistem pemilu di Indonesia adalah sistem proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak, yang logikanya nomor urut buka lagi sesuatu yang penting. Data tersebut menunjukkan sebuah fakta bahwa walaupun sistem pemilu di Indonesia menggunakan mekanisme suara terbanyak, tapi pada konteks DIY pada Pemilu 2014, ternyata nomor urut masih memiliki peranan penting.

Asumsi ini terbukti pada kasus pemilu 2014 di DIY. Dari 55 anggota DPRD DIY yang terpilih, mayoritas dari mereka adalah yang ditempatkan pada nomor-nomor urut kecil, yaitu 1-2.

Data pada Tabel 5.12. menunjukkan bahwa sebanyak 74,6% atau 41 orang dari 55 orang anggota DPRD DIY anggota DPRD DIY yang terpilih pada Pemilu 2014 adalah mereka yang berada di nomor urut kecil yaitu 1 dan 2. Sebanyak 25 orang atau 45,5% menduduki nomor urut 1 pada pencalonannya, dan sebanyak 16 orang atau 29,1% memiliki nomor urut 2 pada daftar calon legislatif partai politiknya. Hanya 25,4% anggota legislatif DPRD DIY terpilih yang memiliki nomor urut lebih dari 2. Ini membuktikan bahwa walaupun mekanisme suara terbanyak sudah diberlakukan sejak pemilu 2009 setelah aturan nomor urut dihapus melalui *judicial review* Mahkamah Konstitusi di penghujung tahun 2008, posisi pada nomor urut kecil tetap merupakan sesuatu yang strategis.

Tabel 5.12.
Jumlah Anggota DPRD DIY Berdasarkan Nomor Urut
Pencalonan Dalam Pemilu Legislatif 2014

No.	No Urut	Jumlah Anggota DPRD DIY 2014-2019	Persentase
1.	1	25 Orang	45,5 %
2.	2	16 Orang	29,1 %
3.	3	4 Orang	7,3 %
4.	4	6 Orang	10,9 %
5.	5	2 Orang	3,6 %
6.	6	1 Orang	1,8 %
7.	7	1 Orang	1,8 %

Sumber: Data KPUD DIY 2015

Hasil penelitian ini memang memperkuat argumen tentang pentingnya penentuan nomor urut bagi peningkatan peluang keterpilihan seorang caleg dalam pemilu. Pada saat yang sama, hasil penelitian ini juga mengoreksi teori Nelida Archenti dan Niki Johnson yang mengatakan bahwa mandat penempatan untuk nomor urut, dimana penting bagi perempuan untuk ditempatkan di nomor-nomor urut kecil, hanya relevan dalam sistem daftar tertutup.

Terbukti bahwa dari data yang tersaji, meskipun pemilu di Indonesia menggunakan sistem daftar terbuka dengan suara terbanyak, pentingnya nomor urut kecil masih relevan, ini dibuktikan dengan fakta bahwa 74,6% anggota DPRD DIY yang terpilih pada pemilu tersebut berada pada nomor urut 1 dan 2.

Akan tetapi, penelitian ini juga menemukan varian fakta yang berbeda berkaitan dengan pengaruh penentuan nomor urut terhadap tingkat keterpilihan caleg, terutama caleg perempuan. Kalau selama ini dipercaya bahwa nomor urut kecil akan mempunyai kesempatan terpilih lebih besar, ternyata dari 6 orang

calon anggota legislatif perempuan yang terpilih, 2 orang berada pada nomor urut besar yaitu seperti data yang tersaji pada Tabel 5.13.

Faktor yang mempengaruhi keterpilihan kedua caleg perempuan tersebut adalah posisi caleg sebagai seorang petahana dan kedudukannya sebagai pengurus partai. Tustiyani, S.H., selama tiga periode menjadi anggota DPRD Bantul, sebelum mencalonkan diri sebagai anggota DPRD DIY dari PDIP. Sedangkan Nunung Ida Mundarsih, S.Pd. adalah pengurus Dewan Pimpinan Wilayah Partai Demokrat DIY (sumber: Buku Profil Anggota DPRD DIY). Paparan di atas adalah temuan kritis yang menjadi catatan dari teori tentang keterpilihan calon legislatif perempuan.

Tabel 5.13
Tabel Perbandingan Perolehan Suara Berdasarkan Nomor Urut di Atasnya

No	Nama Caleg Perempuan Terpilih	Partai Politik Pengusung	Dapil	No. Urut	Perolehan Suara Caleg Terpilih	Perbandingan Perolehan Suara dengan Caleg lain Berdasar No Urut di Atasnya		
						Caleg 1	Caleg 2	Caleg 3
1	Tustiyani, SH	PDI-P	DIY 2	4	15,842	12,416	6,933	10,571
2	Nurjanah	Golkar	DIY 1	3	4,142	2,532	2,674	
3	Rany Widayati, S.E., M.M.	Golkar	DIY 7	2	9,516	8,604		
4	Nunung Ida Mundarsih, S.Pd	Demokrat	DIY 4	4	6,325	3,002	803	838
5	Erlia Risti, S.E	Demokrat	DIY 7	2	20,783	4,871		
6	Dra. Marthia Adelheida	PAN	DIY 6	1	17,827			

Sumber: Data KPUD DIY 2015, diolah kembali

Pertama, teori *affirmative action* Drude Dahlerup dan Leslie A. Schwindt-Bayer tentang gender kuota yang mengatakan semakin banyak jumlah kuota gender, maka akan meningkatkan peluang keterpilihan caleg perempuan, dalam kasus pemilu 2014 di DIY ternyata tidak sepenuhnya benar. Terbukti dari 234 orang caleg perempuan, hanya 6 orang yang berhasil terpilih.

Teori Drude Dahlerup dan Leslie A. Schwindt-Bayer tentang pentingnya *placement mandate*, penempatan daerah pemilihan dan nomor urut bagi seorang caleg, apalagi dia seorang perempuan, dalam kasus pemilu 2014 di DIY ternyata juga tidak sepenuhnya benar. Karena ada varian temuan yang menunjukkan bahwa meskipun tidak ditempatkan pada dapil strategis dan nomor urut kecil, beberapa caleg perempuan bisa terpilih dalam pemilu.

Keterbatasan penelitian ini adalah bahwa penelitian ini tidak mencari dan menemukan pola tentang faktor-faktor lain yang mempengaruhi keterpilihan calon legislatif perempuan di luar pengaruh implementasi *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik tersebut. Hal ini karena memang penelitian ini difokuskan pada pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik untuk mendukung keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014.

Pembatasan ini berdasarkan alasan bahwa partai politik adalah alat penting dalam sistem demokrasi yang berperan besar dalam usaha meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga politik khususnya di lembaga legislatif. Komitmen mereka sangat penting, bukan hanya sekedar melaksanakan kewajiban administrasi undang-undang. Pelaksanaan ketentuan undang-undang tanpa memperhatikan makna yang ada di dalamnya akan membuat pelaksanaan amanah undang-undang itu hanya berhenti pada tingkat administratif saja. Tampaknya, itulah yang terjadi pada pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh

partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014. Sehingga upaya partai politik untuk mendukung keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY khususnya pada saat ini belum menunjukkan hasil yang menggembirakan.

5.3. Diskusi

Temuan dari penelitian ini menarik untuk didiskusikan dengan penelitian sebelumnya terutama dari wilayah lain di Indonesia. Selinaswati (2016) dalam temuannya di Sumatera Barat dalam masyarakat yang matrimonial adalah faktor-faktor yang mempengaruhi keterpilihan perempuan di parlemen lokal adalah modal sosial, domisili, dan jejaring kekeluargaan. Temuan ini konsisten dengan keberhasilan caleg perempuan di Daerah Istimewa Yogyakarta, namun tingkat rentang geografis yang berbeda dengan Sumatera Barat. Keterpilihan calon perempuan di Sumatera Barat disebabkan oleh domisili mereka di daerah pedesaan yang menyebabkan interaksi yang kuat dengan pemilih, dan berbeda dengan calon legislatif perempuan di DIY dengan karakteristik wilayah yang luas dan perkotaan. Di DIY, keterpilihan caleg perempuan sangat ditentukan oleh kebijakan partai politik yang menempatkan caleg-caleg perempuan tersebut di dapil-dapil startegis yang sesuai dengan domisilinya, dan menaruhnya di nomor urut kecil.

Satu hal yang menjadi diskusi menarik dari hasil penelitian ini adalah bagaimana sistem pemilihan umum mempengaruhi keterpilihan calon perempuan. Di negara-negara yang mengadopsi gender quota ditemukan tingkat keterpilihan calon perempuan cukup tinggi (Franceschet dan Piscopo, 2008). Namun Paxton, P., & Hughes, M. M. (2015) menemukan bahwa *placement mandates* lebih efektif untuk meningkatkan quota. Di negara-negara yang tidak menerapkan mekanisme sanksi pada parpol *placement mandate* mencapai keberhasilan 1% dari setiap 10% kenaikan quota. Sistem pemilihan proporsional akan

mempengaruhi tingkat keterpilihan pada awal diadopsi atau negara-negara yang berada dalam transisi demokrasi dengan kenaikan 8,5% dibandingkan dengan negara-negara yang tidak memiliki kebijakan quota, namun tidak efektif pada negara-negara yang sudah mapan sistem demokrasinya (Paxton, P., & Hughes, M. M. (2015).

Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan quota ternyata tidak serta merta bisa meningkatkan peluang keterpilihan caleg perempuan. Hal ini terbukti dari data yang menunjukkan bahwa meskipun seluruh partai politik peserta pemilu sudah menempatkan 30% nama caleg perempuan di dalam daftar calon anggota legislatif mereka, tapi hal ini tidak secara signifikan meningkatkan keterpilihan caleg perempuan. Caleg perempuan untuk DPRD DIY pada pemilu 2014 berjumlah 234 orang, dan yang terpilih hanya 6 orang.

Temuan ini juga berbeda dengan temuan di Swedia bahwa gender quota memiliki pengaruh yang besar pada keterpilihan calon perempuan, namun hanya pada satu kali masa jabatan dan akan sulit pada masa jabatan berikutnya (O'brien, D. Z., & Rickne, J., 2016).

Berbeda dengan penelitian yang mengatakan bahwa peluang keterpilihan politisi perempuan akan semakin rendah pada periode berikutnya, penelitian ini menemukan bahwa Pada konteks DPRD DIY, temuan yang ada adalah bahwa dari enam caleg perempuan terpilih, tiga di antaranya adalah petahana yaitu Tustiyani, S.H., Rany Widayati, S.E., M.M. dan Dra. Marthia Adelheida. Dua orang di antaranya yaitu Tustiyani, S.H. dan Rany Widayati, S.E., M.M., bahkan sudah empat periode berturut-turut menjadi anggota DPRD.

Dalam kasus keterpilihan ketiga caleg perempuan ini, menunjukkan bahwa tingkat keterpilihan justru meningkat pada periode berikutnya setelah mereka menjabat dan akan sulit bagi caleg perempuan yang baru pertama kali mencalonkan diri. Hal

ini menunjukkan bahwa variabel sosial seperti modal sosial mempengaruhi para calon. Semakin lama menjabat dengan reputasi yang baik maka semakin tinggi juga tingkat keterpilihan mereka. Ini menunjukkan bahwa dengan kinerja yang baik, tingkat peluang keterpilihan seorang petahana tetap terjaga. Fenomena efek petahana yang signifikan, merupakan faktor lain yang berkontribusi terhadap keterpilihan caleg perempuan (Shair-Rosenfield, 2012).

Pengalaman menjadi seorang petahana memberikan kemudahan kepada para caleg perempuan untuk lebih dikenal oleh masyarakat. Caleg petahana dipandang lebih mudah terpilih dibandingkan caleg baru, karena mereka memiliki beberapa keuntungan yang tidak dimiliki oleh caleg baru. Mereka sudah lama bekerja dan lebih memiliki pengalaman, sudah bersosialisasi sejak lama, dan pemilih pun sudah banyak yang kenal. Popularitas ini yang memberikan keuntungan yang tidak dimiliki oleh caleg baru, sehingga akan sangat memudahkan mereka dalam mensosialisasikan dirinya kepada konstituen pada masa kampanye. Posisi sebagai petahana ini akan semakin menambah keuntungan caleg perempuan apalagi bila selama masa kerja periode sebelumnya dia menunjukkan kinerja yang baik. Di samping itu, kemampuan caleg petahana untuk mendapatkan akses ke sumber daya kampanye, serta pengaruh atas birokrasi yang melekat pada pemegang kekuasaan, merupakan suatu modal politik yang besar bagi caleg petahana.

Temuan yang menjadi diskusi menarik juga dari hasil penelitian ini adalah hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian di Amerika Latin bahwa penerapan sistem kuota hanya efektif pada sistem proporsional daftar tertutup sedangkan pada sistem proporsional daftar terbuka tidak akan memberikan pengaruh positif pada keterpilihan caleg perempuan (Jones & Navia, 1999).

Kuota gender dan *placement mandate*, di banyak negara dianggap hanya efektif pelaksanaannya pada pemilu dengan sistem proporsional daftar tertutup dan tidak akan memberikan dampak yang berarti bila diterapkan pada pemilu dengan sistem proporsional daftar terbuka seperti di Indonesia. Pendapat ini disampaikan oleh Jones dan Navia (1999) mengatakan bahwa kuota gender hanya akan bekerja pada pemilu dengan sistem proporsional daftar tertutup, seperti yang terjadi di Argentina, sesuai dengan hasil penelitian mereka.

Sementara Archenti dan Johnson (2006) mengatakan bahwa mandat penempatan untuk nomor urut, dimana penting bagi perempuan untuk ditempatkan di nomor-nomor urut kecil, hanya relevan dalam sistem proporsional daftar tertutup. Pada pemilu dengan sistem proporsional daftar tertutup, peluang keterpilihan caleg perempuan bisa ditingkatkan dengan menaruh mereka pada nomor urut kecil. Nomor urut menjadi tidak penting ketika sistem pemilu yang dijalankan adalah sistem daftar terbuka, karena konstituen akan mengetahui nama caleg pilihannya berada di nomor berapa, dan bisa memilih caleg pilihannya tersebut pada nomor berapapun caleg itu berada.

Berbeda dengan hasil penelitian tersebut, penelitian tentang pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik untuk mendukung keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014 menemukan fenomena yang tidak sama.

Indonesia, negara dimana tingkat partisipasi politik perempuan dianggap belum signifikan, adalah salah satu negara yang menerapkan kuota gender dengan berbagai komponen krusialnya seperti *zipper system* dan *placement mandate* dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Pada saat yang sama, Indonesia menjalankan pemilu dengan sistem proporsional daftar terbuka, dengan mekanisme suara terbanyak. Bila menyitir pendapat para ahli seperti sudah

dikutip sebelumnya, maka strategi kuota gender dan *placement mandate* ini tidak relevan bila dilaksanakan di Indonesia. Strategi ini hanya bekerja pada pemilu sistem daftar tertutup dan tidak akan berjalan efektif pada pemilu dengan sistem daftar terbuka, apalagi dengan mekanisme suara terbanyak seperti yang ada di Indonesia. Itulah yang selama ini dianggap penyebab mengapa meskipun sudah tiga kali pemilu di Indonesia berjalan dengan menerapkan *affirmative action* kuota 30% perempuan, ternyata tetap tidak mampu meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Penelitian ini menemukan bahwa teori yang mengatakan bahwa kuota gender dan *placement mandate* hanya relevan bila diterapkan di negara-negara dimana sistem pemilunya menggunakan sistem proporsional daftar tertutup dan tidak akan memberikan efek positif bila diterapkan di negara-negara dengan sistem pemilu daftar terbuka apalagi dengan mekanisme suara terbanyak seperti di Indonesia, ternyata tidak sepenuhnya benar.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun sistem pemilu di Indonesia adalah sistem proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak, tetapi untuk konteks DIY dimana penelitian ini dilakukan, ditemukan fenomena yang berbeda dengan penelitian tersebut. Data yang terkumpul dalam penelitian ini menunjukkan bahwa nomor urut ternyata masih memegang peranan penting berkaitan dengan peluang keterpilihan seorang caleg dalam pemilu. Hal ini dibuktikan dengan data bahwa 74,6% atau 41 orang dari 55 orang anggota DPRD DIY terpilih pada Pemilu 2014 berada pada nomor urut 1 dan 2, dan hanya 25,4% yang berada pada posisi nomor urut lebih dari 2.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, anggapan bahwa penerapan kuota gender dan *placement mandate* hanya relevan pada pemilu dengan sistem proporsional tertutup terbantahkan. Hal ini disebabkan untuk konteks DPRD DIY pada pemilu 2014,

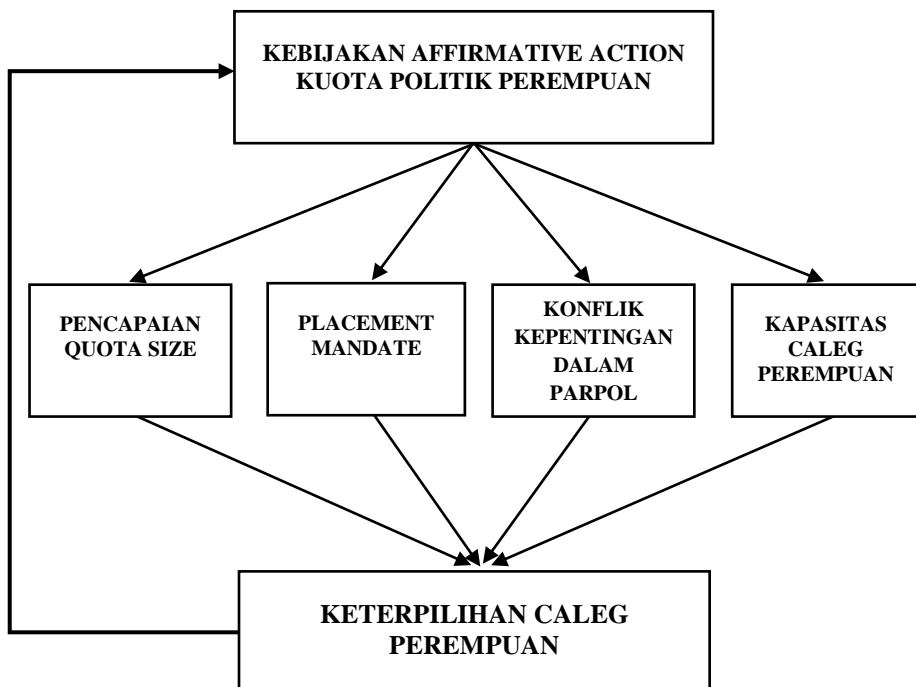
teori ini tidak cukup mampu menjelaskan fenomena yang terjadi dimana caleg-caleg dengan nomor urut kecil tetap merupakan mayoritas caleg yang terpilih dalam pemilu meskipun dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak.

Pada partai politik di Rumania, regulasi internal termasuk di dalamnya adanya konflik kepentingan di dalam partai politik, ternyata lebih mempengaruhi keterpilihan calon perempuan daripada kebijakan gender quota (Mihalache, D., & Dragulin, S., 2016). Resistensi elit partai politik untuk mendorong keterpilihan perempuan menjadi penting untuk dibahas, karena adanya perbedaan kepentingan antara caleg perempuan dengan caleg laki-laki yang sebagian besar adalah pengurus partai politik. (Krook, M. L. (2016). Pengurus partai politik yang sebagian besar adalah laki-laki, juga mencalonkan diri dalam pemilu dan memiliki kepentingan untuk bisa terpilih. Hal inilah yang menyebabkan komitmen mereka untuk secara bersungguh-sungguh melaksanakan kebijakan *affirmative action* sebagai upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif masih bersifat setengah hati dan hanya terlaksana secara prosedural, sehingga tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan peluang keterpilihan caleg perempuan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap peningkatan keterwakilan mereka.

Penjelasan dari aspek *demand* sangat mempengaruhi persepsi pada kinerja politisi perempuan yang menjadi variabel penting resistensi pada politisi perempuan (Krook, M. L., & Norris, P. (2014). Kinerja politisi perempuan ini yang menyebabkan keterpilihan yang lebih rendah pada periode berikut di parlemen Inggris (Allen, P., Cutts, D., & Campbell, R., 2016). Hasil peneliti-penelitian di atas berbeda dengan temuan di DIY pada pemilu 2014. Pada pemilu tersebut, caleg-caleg perempuan yang merupakan seorang petahana ternyata justru

memiliki peluang yang lebih besar untuk bisa terpilih kembali. Ini terbukti dari data yang menunjukkan bahwa 3 orang dari 6 orang caleg perempuan yang terpilih dalam pemilu 2014 di DPRD DIY adalah seorang petahana.

Hasil penelitian pencapaian kebijakan *affirmative action* kuota politik perempuan untuk mendukung keterpilihan caleg perempuan tergambar pada Gambar 5.1. di bawah ini.



Gambar 5.1.

Pencapaian Kebijakan Affirmative Action Kuota Politik Perempuan Untuk Mendukung Keterpilihan Caleg Perempuan

5.4. NOVELTY

Pertanyaan menarik yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah mengapa pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik peserta pemilu tidak secara efektif meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014? Jawaban dari pertanyaan tersebut, sekaligus merupakan novelty dari penelitian ini, bahwa pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik peserta pemilu tidak secara efektif meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014 karena adanya konflik kepentingan antara caleg perempuan dengan caleg laki-laki yang sebagian besar adalah pengurus pasrtai politik yang memiliki kewenangan dalam menentukan siapa caleg yang akan mewakili partainya, termasuk penentuan nomor urut caleg tersebut.

Penelitian ini juga menemukan bahwa tidak bekerjanya *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014 sehingga tidak mampu meningkatkan keterpilihan caleg perempuan lebih kepada kurangnya upaya partai politik dalam melaksanakan *affirmative action* tersebut. Data yang terkumpul menunjukkan bahwa partai politik peserta pemilu 2014 di DIY baru sampai pada tataran prosedural dalam melaksanakan *affirmative action*. Kuota minimal 30% nama perempuan dalam daftar caleg yang diajukan partai politik memang telah dipenuhi oleh semua partai politik peserta pemilu. Masalahnya, pemenuhan kuota tersebut hanya bersifat administratif karena tidak memenuhi unsur substantif dari regulasi tersebut. *Zipper system*, yang merupakan komponen krusial dari pelaksanaan kuota gender belum terlaksana secara substansial. Sistem yang sebenarnya mengatur supaya perempuan memiliki peluang lebih besar untuk terpilih menjadi tidak berjalan efektif, ketika partai politik tidak melaksanakan sesuai amanah undang-undang. Data menunjukkan bahwa caleg

perempuan lebih banyak ditempatkan pada urutan akhir kelipatan tiga dan bukan sebaliknya, sehingga tidak membawa pengaruh bagi peningkatan keterpilihan caleg perempuan dalam pemilu.

Temuan data juga menunjukkan bahwa ada 22 orang caleg terpilih di DPRD DIY pada Pemilu 2014 adalah caleg-caleg yang berada pada nomor urut satu, semuanya berjenis kelamin laki-laki dan semuanya adalah pengurus partai politik yang bersangkutan (Tabel 5.11). Hal ini menunjukkan bahwa konflik kepentingan antara caleg perempuan dan caleg laki-laki sangat mempengaruhi efektivitas kebijakan *affirmative action* kuota 30% perempuan dalam meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014. Di internal partai politik, ada kepentingan dari pengurus partai politik yang sebagian besar laki-laki dan juga mencalonkan diri menjadi anggota legislatif untuk bisa terpilih dalam pemilu. Konflik kepentingan antara caleg perempuan dan pengurus partai politik inilah yang menjadi penyebab tidak kebijaksanaan *afirmative action* kuota 30% perempuan tidak terlaksana secara optimal dan pelaksanaannya hanya bersifat administratif saja. Oleh karena itu, meningkatkan jumlah perempuan yang menjadi pengurus partai politik menjadi salah satu strategi untuk mengoptimalkan pencapaian kuota 30% perempuan upaya lebih substantif.

Kebaruan lain dari penelitian ini adalah penelitian ini menemukan bahwa teori yang mengatakan bahwa kuota gender dan *placement mandate* hanya relevan bila diterapkan di negara dengan sistem pemilu proporsional daftar tertutup dan tidak akan memberikan efek positif bila diterapkan di negara dengan sistem pemilu daftar terbuka seperti di Indonesia, ternyata tidak sepenuhnya benar.

Penelitian ini menemukan bahwa meskipun sistem pemilu di Indonesia adalah sistem proporsional daftar terbuka, tetapi untuk konteks DIY dimana penelitian ini dilakukan, menunjukkan bahwa nomor urut ternyata masih memegang

peranan penting berkaitan dengan peluang keterpilihan seorang caleg dalam pemilu. Hal ini dibuktikan dengan data bahwa 74,6% atau 41 orang dari 55 orang anggota DPRD DIY terpilih pada Pemilu 2014 berada pada nomor urut 1 dan 2, dan hanya 25,4% yang berada pada posisi nomor urut lebih dari 2. Oleh karena itu, sekali lagi, perjuangan bagi caleg perempuan untuk bisa mendapatkan nomor urut kecil pada daftar calon legislatif pada pemilu masih merupakan sesuatu yang relevan untuk konteks Daerah Istimewa Yogyakarta.