

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

##### **2.1.1. Keterwakilan Politik Perempuan**

Kajian tentang keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga politik adalah kajian yang menarik dan dilakukan oleh banyak ahli di seluruh dunia. Demokrasi dewasa ini selalu dikaitkan dengan representasi karena pada dasarnya perkembangan demokrasi perwakilan adalah prinsip yang harus ditegakkan di dunia modern. Konsep representasi secara sederhana dapat diartikan sebagai “menghadirkan yang tidak hadir”.

Fenomena bahwa perempuan kurang terwakili dalam lembaga legislatif di seluruh dunia adalah fakta yang diterima sebagai kebenaran yang berlaku umum oleh teks-teks populer tentang feminisme. Akan tetapi, dalam bukunya yang berjudul *The Politics of Third Wave Feminisms*, Elizabeth Evans mengatakan:

*As a feminist issue, it is usually framed as symptomatic of patriarchal power structures, as such, it does not often feature as a main focus of popular feminist analysis (Evans, 2015).*

Sebagai isu feminis, biasanya, rendahnya keterwakilan perempuan dibingkai sebagai gejala struktur kekuasaan patriarki, dengan demikian, sering tidak menjadi fokus utama dari analisis feminis populer. Hal ini terjadi karena kajian tentang feminisme biasanya lebih kepada usaha-usaha untuk menghilangkan perbedaan antara perempuan dan laki-laki yang disebabkan oleh struktur patriarki, daripada mengamati hal-hal yang terjadi akibat keberadaan struktur patriarki tersebut.

Kajian yang banyak dilakukan kemudian adalah mengaitkan keterwakilan perempuan dengan demokrasi, serta usaha-usaha untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Kehadiran perempuan menjadi unsur penting dalam demokrasi modern. Pentingnya menghadirkan perempuan dalam politik, terutama di lembaga perwakilan rakyat atau legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah (DPR/DPRD) bukan tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan dalam politik dianggap sebagai suatu yang penting. Misalnya tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang berkaitan dengan perempuan dan anak, lingkungan sosial, moral yang baik, yang bukan menjadi isu utama bagi politisi laki-laki. Argumen tersebut menunjukkan bahwa perempuan dekat dengan isu-isu kebijakan publik dan relevan untuk memiliki keterwakilan dalam jumlah yang signifikan untuk memperjuangkan isu-isu kebijakan publik dalam proses kebijakan, terutama di lembaga perwakilan rakyat.

Alasan lain yang tidak kalah penting adalah, selama beberapa dekade banyak kepentingan spesifik perempuan yang tidak terpenuhi. Itulah alasan yang kuat bahwa perempuan harus hadir dalam dunia politik untuk memperjuangkan kepentingannya. Meskipun penetapan kuota kandidat dan langkah-langkah lain untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik telah dilakukan, namun keterlibatan perempuan, masih jauh lebih sedikit daripada laki-laki yaitu, kurang dari satu dari lima anggota parlemen adalah perempuan.

*Despite the establishment of candidate quotas and other measures to increase women's participation in politics, one finds that in many parts of the world women's involvement is, still considerably less than that of men; that is, less than one out of five members of parliament is a woman (Dahlerup 2005; Inter-Parliamentary Union 2014; Stockemer 2009).*

Bahkan di negara maju sekalipun, partisipasi politik perempuan umumnya tidak pernah mencapai tingkat yang sama dengan partisipasi laki-laki.

*Even in developed economies, women's political participation has generally not achieved the levels of participation by men (Norris & Inglehart 2003; Paxton & Kunovich 2004).*

Shan-Jan Sarah Liu dan Lee Ann Banaszak (2016) di awal tulisannya *Do Government Positions Held by Women Matter? A Cross-National Examination of Female Ministers' Impacts on Women's Political Participation*, menyitir pendapat dari beberapa ahli yang menyatakan bahwa representasi atau keterwakilan politik adalah sesuatu yang dianggap penting dalam demokrasi karena ini menetapkan legitimasi institusi politik dan membantu pemerintah mengetahui kebutuhan warganya dan mampu menanggapi dan memenuhi kebutuhan warganya tersebut. Masuknya perempuan di institusi politik juga diakui mendorong keterlibatan warga negara di dalam ranah politik dan proses pengambilan keputusan yang akan berdampak bagi kehidupan masyarakat (Campbell dan Wolbrecht, 2006; Wolbrecht dan Campbell, 2007; Kittilson dan Schwindt-Bayer, 2010; Pearson dan Dancey, 2011; Dovi, 2011; Barnes and Burchard, 2012).

Dalam mengeksplorasi wacana representasi ini, kebanyakan ilmuwan fokus tentang kehadiran legislatif perempuan. Representasi deskriptif bisa jadi penting di banyak tempat di pemerintahan. Secara khusus, bukti menunjukkan bahwa meningkatnya jumlah wanita di lembaga politik memiliki dampak substansial pada ranah politik dan pembuatan kebijakan (Davis,1997; Reynolds,1999; Borrelli, 2002). Namun kehadiran wanita di legislatif belum tentu atau tidak selalu menggambarkan representasi substantif dari perempuan tersebut.

Pentingnya kehadiran perempuan di lembaga perwakilan formal juga dikemukakan oleh Anne Phillips. Menurut Phillips (1995), *demands for the equal representation of women with men*. Gagasan tentang pentingnya kehadiran perempuan di lembaga ini menuntut adanya jumlah representasi yang setara antara perempuan dan laki-laki di dalam lembaga legislatif. Selain itu, Phillip (1995) juga mengatakan *demands for a more even-handed balance between the different ethnic groups*. Gagasan ini juga menawarkan tuntutan adanya representasi yang seimbang bagi kelompok-kelompok etnis yang berbeda, serta *demands for the political inclusion of groups that have come to see themselves as marginalized or silenced or excluded*. Merupakan tuntutan yang lain, yaitu dimasukkannya anggota masyarakat yang terpinggirkan. (Phillips, 1995).

Kehadiran perempuan di dalam lembaga-lembaga politik termasuk lembaga legislatif merupakan suatu hal yang penting terkait dengan keterwakilan perempuan. Keterwakilan politik mengandung arti *equality and justice* dimana semua pihak memiliki kesempatan yang sama untuk mewakili ataupun diwakili, dan kepastian bahwa kepentingan atau kebutuhannya akan terpenuhi. Bicara mengenai keterwakilan politik perempuan, menjadi suatu hal yang sangat penting, karena perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan spesifik yang bersifat khusus yang sering tidak terpikirkan oleh politisi laki-laki.

Kehadiran perempuan yang selama ini sering ditinggalkan dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam proses pelaksanaannya, dianggap akan membawa pengaruh positif. Pertama, akan menimbulkan kepercayaan diri perempuan yang lain, bahwa mereka juga mampu berada di lembaga legislatif yang sampai saat ini masih identik dengan ranah laki-laki. Kedua, akan tercapai kesetaraan gender antara perempuan dan laki-laki melalui lembaga perwakilan rakyat. Ketiga, kehadiran perempuan di lembaga legislatif akan memunculkan permasalahan-permasalahan perempuan dan isu gender,

termasuk di dalamnya isu anak dan lansia serta kaum yang selama ini termarginalkan, seperti kelompok difabel. Diharapkan akan muncul kebijakan-kebijakan yang lebih sensitif gender. Keempat, keberadaan perempuan di lembaga perwakilan diharapkan mampu memberikan nuansa yang berbeda dalam berpolitik, dengan kepedulian dan “perspektif yang lebih ramah” terhadap isu perempuan/gender. Kehadiran perempuan secara fisik di lembaga perwakilan adalah sebuah jawaban agar perempuan lebih mampu berperan untuk kepentingan perempuan.

Indonesia merupakan satu dari banyak negara yang telah berkomitmen secara tegas memberi pengakuan atas hak yang sama bagi setiap warganya, baik yang berjenis kelamin perempuan maupun laki-laki di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa kecuali. Hak-hak politik perempuan ditetapkan dan diatur melalui instrumen hukum maupun dengan meratifikasi berbagai konvensi internasional yang menjamin hak-hak politik tersebut.

Penegasan hak-hak politik perempuan dibuktikan dengan telah diratifikasinya Konvensi Hak-hak Politik Perempuan (*Convention on the Political Rights of Women*). Ketentuan dalam konvensi PBB tentang Hak-hak Politik Perempuan menjelaskan sebagai berikut:

1. Perempuan berhak untuk memberikan suara dalam semua pemilihan dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki, tanpa suatu diskriminasi.
2. Perempuan berhak untuk dipilih bagi semua badan yang dipilih secara umum, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.
3. Perempuan berhak untuk memegang jabatan publik, diatur oleh hukum nasional dengan syarat-syarat yang sama dengan laki-laki tanpa ada diskriminasi.

Sebagai negara yang ikut meratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the*

Elimination of all forms of Discrimination Against Women), Pemerintah Indonesia kemudian menerbitkan UU Nomor 7 Tahun 1984. Pasal 7 pada undang-undang ini secara tegas mengatur hak-hak politik perempuan. Sebagai usaha untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik.

Selanjutnya, bicara tentang keterwakilan politik perempuan, meminjam konsep ekonomi *supply and demand*, gagasan tentang hubungan antara penawaran dan permintaan sering dipakai para peneliti tentang keterwakilan politik perempuan sebagai alat analisa untuk menjelaskan eksplorasi tentang keterwakilan politik perempuan. Kedua hal ini memiliki interaksi atau hubungan yang sangat penting, *there may be important 'interactions' between supply and demand*. (Norris & Lovenduski, 1995)

Penawaran atau *supply*, dalam hal ini berkaitan dengan perempuan sebagai calon politisi. Kompetensi, komitmen, dan motivasi yang ada pada seorang perempuan akan sangat mempengaruhi kemampuannya dalam berkompetensi dengan calon laki-laki untuk memperebutkan posisi dalam lembaga-lembaga politik, khususnya lembaga legislatif. Kompetensi di sini menyangkut sumber daya yang dimiliki oleh perempuan yang pada gilirannya nanti akan mempengaruhi *performance* dan kinerja seorang politisi perempuan ketika mereka harus bersaing dengan politisi laki-laki. Persaingan ini terjadi, baik pada saat pencalonan, pada proses rekrutmen di dalam partai politik, ketika memperebutkan suara konstituen pada pemilu untuk memenangkan kursi di lembaga legislatif, ataupun pada saat mereka sudah terpilih sebagai anggota legislatif. Perjuangan politisi perempuan memang tidak hanya ketika mereka berusaha menang dalam pemilu tapi juga setelah mereka menjadi anggota legislatif, bagaimana mereka bisa berpartisipasi aktif sebagai kelompok minoritas di legislatif.

Permintaan atau *demand*, berkaitan dengan berbagai situasi dan kondisi politik di luar calon politisi perempuan. Seperti dikatakan Norris dan Lovenduski (1995):

*Demand relates to the characteristics of specific political aspects such as political culture, electoral systems and political parties and the preferences and opinion of political elites.*

Sistem Pemilu yang dipilih oleh sebuah negara dalam pelaksanaan pemilunya, akan sangat berpengaruh terhadap keterpilihan seorang caleg perempuan. Bukan rahasia lagi bahwa ada sistem Pemilu yang tidak ramah kepada perempuan, karena dalam sistem tersebut perempuan harus bersaing secara terbuka dengan caleg laki-laki. Persaingan ini menjadi tidak adil, karena faktanya, dalam persaingan politik, kondisi perempuan tertinggal dari laki-laki karena proses panjang budaya dan persepsi terhadap keterwakilan politik perempuan itu sendiri. Harus ada tindakan khusus sementara untuk perempuan, sampai kondisi mereka setara dengan kondisi laki-laki, sehingga persaingan itu bisa menjadi lebih adil. Sistem Pemilu yang bersifat perwakilan proporsional yang dipadukan dengan sistem kuota politik dianggap dapat mempengaruhi kesempatan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga politik dengan memberikan dukungan terhadap kesempatan khusus masuknya perempuan ke dalam politik.

Proses rekrutmen di dalam partai politik juga berpengaruh terhadap keterpilihan caleg perempuan. Setiap partai politik biasanya sudah memiliki sistem rekrutmen yang merupakan kesepakatan internal partai. Meskipun demikian, dalam praktiknya, ada faktor-faktor informal yang ternyata memiliki pengaruh penting dalam proses rekrutmen dalam partai politik. Salah satunya adalah komposisi kepemimpinan di dalam partai politik. Ketika banyak perempuan yang

menjadi pengurus di sebuah partai politik, maka akan lebih banyak perempuan yang akan dicalonkan sebagai calon legislatif dari partai tersebut, seperti dikatakan oleh Christine Cheng & Margit Tavits (2011).

*Women candidates are more likely to be nominated when the gatekeeper—the local party president—is a woman rather than a man. The results underline the importance of informal factors for understanding women's political underrepresentation.*

Penelitian Cheng dan Tavits pada pemilu nasional Kanada pada tahun 2004 dan 2006 menemukan bahwa komposisi pengurus partai, mereka yang bertanggung jawab dalam proses rekrutmen caleg di partainya, memiliki peranan yang sangat penting untuk mendorong peningkatan jumlah pencalonan caleg perempuan. Artinya, ketika jumlah perempuan yang menjadi pengurus partai meningkat, secara signifikan hal ini akan meningkatkan kemungkinan caleg perempuan untuk dicalonkan oleh partai politiknya. Hal inilah salah satu faktor informal yang mempengaruhi proses rekrutmen caleg dalam partai politik sekaligus menjawab pertanyaan tentang kurangnya keterwakilan politik perempuan.

Selain faktor-faktor di atas, ada faktor lain yang mempengaruhi tingkat keterwakilan politik perempuan. Penelitian-penelitian para peneliti yang memiliki ketertarikan pada isu keterwakilan politik perempuan menemukan bahwa tinggi rendahnya keterwakilan politik perempuan di sebuah negara, paling tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti sistem pemilihan, ideologi partai, kuota gender, dan faktor budaya dan sosial ekonomi (Gallagher dan Marsh 1988; Matland dan Studlar 1996; Welch dan Studlar 1996; Studlar dan McAllister 1991; Caul 1999; Paxton 1997; Matland 1998; Kennworthy dan Malami 1999; Reynolds 1999; Paxton dan Kunovich 2003; Norris dan Inglehart 2003; Burton 2009).



Budaya politik adalah tantangan selanjutnya bagi caleg perempuan. Bagaimanapun partai politik mencalonkan seorang perempuan dalam daftar calon legislatifnya, pada daerah pemilihan manapun dan pada nomor urut berapapun, pada akhirnya adalah bagaimana konstituen akan memilihnya. Pilihan konstituen ini sangat dipengaruhi oleh konstruksi budaya yang dimilikinya tentang peran politik perempuan. Masalahnya adalah, banyak budaya yang mempersepsikan bahwa perempuan tidak layak untuk terlibat di dalam dunia politik yang dipercaya sebagai dunia laki-laki. Perempuan tidak seharusnya berada di luar rumah, biarlah masalah politik diurus oleh lelaki. Nilai ini terinternalisasi dalam masyarakat. Hal ini berdampak pada keputusan konstituen ketika dia akan memilih dalam pemilu. Apakah dia akan memilih caleg perempuan atau laki-laki. Kecenderungan yang terjadi adalah, mereka akan lebih memilih caleg laki-laki daripada caleg perempuan.

Pada masyarakat dengan budaya yang memberikan tempat lebih pada perempuan, fenomena yang berbeda bisa terjadi. Di Sumatera Barat misalnya, dengan budaya matriakal yang dianut oleh masyarakat Minangkabau, ternyata memberi kesempatan lebih pada perempuan untuk bisa terpilih dalam pemilu (Selinaswati, 2007).

Di samping faktor-faktor politik dan budaya, kelihatannya ada relasi atau hubungan yang kuat antara status sosial ekonomi perempuan dengan tingkat partisipasi politik mereka. Revolusi industri membuat perubahan besar pada konstruksi masyarakat dunia. Periode ini pada waktu yang bersamaan menimbulkan gelombang besar pergeseran budaya dalam sikap dan perilaku masyarakat pasca era tersebut. Periode industrialisasi ini pada gilirannya membuka peluang lebih besar untuk perempuan, bukan hanya di bidang ekonomi, dimana perempuan memiliki kesempatan untuk berpartisipasi sebagai angkatan kerja, tapi juga kesempatan untuk mendapatkan pendidikan yang lebih baik. Pada saat yang bersamaan, di bidang politik hak pilih untuk

pemilih perempuan mulai diberikan, seiring dengan mulai berkembangnya isu tentang kesetaraan gender, dimana bila kita bicara bidang politik artinya adalah keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik. Seperti dikatakan oleh Norris dan Inglehart (2001):

*The second, post-industrial phase results in greater gender equality and more substantial female representation, both economically and politically.*

Semakin terbukanya kesempatan perempuan untuk meningkatkan tingkat pendidikan dan partisipasi mereka dalam angkatan kerja pada akhirnya ternyata memiliki kaitan positif pada aktivitas politik perempuan tersebut (True & Mintrom, 2001). Peningkatan kapasitas perempuan ini bila dilihat dari perspektif *supply*, jelas akan meningkatkan posisi tawar perempuan. Hal ini dibuktikan dalam penelitian Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson yang menemukan bahwa sebagian besar anggota legislatif biasanya berasal dari kelompok warga masyarakat yang memiliki akses ke dunia pendidikan sehingga memiliki pendidikan tinggi, mereka juga seorang profesional yang memiliki pekerjaan yang baik dan mapan, serta memiliki akses ke sumber daya kehidupan publik (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2005).

Faktor-faktor yang teridentifikasi tersebut mempengaruhi kapasitas perempuan untuk berkompetisi dengan laki-laki sebagai calon legislatif yang berusaha memenangkan kursi di lembaga perwakilan rakyat tersebut. Kompetisi ini memang sebagian besar masih lebih sering dimenangkan oleh laki-laki, akan tetapi tidak jarang beberapa perempuan yang memiliki kapasitas, potensi dan minat yang besar, mampu memenangkan kompetisi ini. Ketika jumlah perempuan yang berpartisipasi di lembaga legislatif ini terus meningkat, kecenderungan yang muncul kemudian adalah mereka merasa tertarik untuk melanjutkan posisinya tersebut. Keberlanjutan ini bisa pada tingkat

yang sama, tetapi tidak jarang dengan percaya diri perempuan yang pernah memenangkan suara konstituen dalam Pemilu dan terpilih sebagai anggota legislatif, mencoba keberuntungannya pada tingkat keterwakilan yang lebih tinggi. Hal ini bukan tanpa alasan. Pengalaman politik berdasarkan temuan beberapa peneliti ternyata memang memberikan kontribusi besar pada keberhasilan perempuan dalam memenangkan suara dalam pemilu dan mendapatkan kursi di lembaga legislatif (Norris, 1997; Davis, 1997, Kobayashi, 2004).

### **2.1.2. *Affirmative Action* Kuota 30% Perempuan**

Mekanisme yang paling umum untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik adalah kuota dalam pemilu, yang didefinisikan sebagai persentase wajib dari kandidat perempuan yang dicalonkan partai politik untuk pemilihan umum.

Bukti dari seluruh dunia memberikan contoh di mana kuota memiliki dampak langsung dan signifikan terhadap peningkatan keterwakilan perempuan. Di Argentina, partisipasi perempuan meningkat dari 5 menjadi 25 dan kemudian menjadi 30 persen dalam dua kali pemilihan. Rwanda sekarang adalah pemimpin dunia dalam representasi perempuan, dengan 48,8 persen perempuan di Parlemen. Peningkatan representasi perempuan di Rwanda sebagian karena penerapan kuota (IDEA, 2007)

*Affirmative action* adalah sebuah tindakan khusus yang merupakan semacam pemaksaan untuk pemerataan dalam suatu kelompok yang mengalami diskriminasi. Ada beberapa definisi untuk istilah ini, yang sebagian besar mengandung pengertian yang terkait pada masalah diskriminasi ras, sesuai dengan sejarahnya, yang berasal dari Amerika Serikat, yang pernah mengalami masalah diskriminasi ras.

Clayton & Crosby (1992) menyebutkan:

*“Affirmative action mandates a consideration of race, ethnicity, and gender. Remedial measures may be court ordered, in response to finding of previous discrimination, they may be required by law, as they are for federal contractors and subcontractors; or they may be voluntarily adopted.”*

*Affirmative action* menurut Clayton diartikan sebagai langkah untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan kesempatan yang lebih bersifat substantive dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu seperti kaum perempuan atau suku minoritas, yang kurang terwakili pada posisi-posisi yang menentukan di masyarakat, dengan secara eksplisit mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin atau kesukuan yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi.

Bagi banyak negara, *affirmative action* ini merupakan cara yang sering dipilih sebagai solusi atas kondisi sosial yang diskriminatif, yang biasanya terjadi antara kelompok laki-laki dengan kelompok perempuan. Adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi di banyak bidang kehidupan akibat terbentuknya struktur patriarki di ranah publik maupun di ranah domestik. Struktur patriarki telah melahirkan kelompok masyarakat yang memiliki ketimpangan dalam berbagai hal. Akan tetapi yang utama adalah berkaitan dengan akses yang bisa dimiliki oleh kelompok-kelompok tersebut. Ada kelompok tertentu yang memiliki akses sangat besar, tetapi di sisi lain ada kelompok yang tidak memiliki akses dan tidak mampu berpartisipasi dalam kehidupan publik seperti kelompok yang pertama. Oleh karena itu, perlu dilakukan tindakan intervensi dari negara agar terbentuk tatanan masyarakat yang lebih setara, berkeadilan dan terjaminnya hak setiap orang untuk berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Munculnya kebijakan *affirmative action*, dapat dikatakan merupakan respon atas sejarah sistem kemasyarakatan dan adanya ketimpangan maupun diskriminasi yang terbentuk dan dilembagakan dalam masyarakat. Kebijakan ini dijalankan untuk mengatasi sebuah bentuk diskriminasi yang telah lama terbentuk di masyarakat antara kelompok perempuan dan laki-laki. Kehadiran kebijakan *affirmative action* ini sebenarnya dengan sebuah tujuan jangka panjang yaitu untuk mengurangi bentuk diskriminasi antar kelompok yang ada dalam masyarakat.

*Affirmative action* kemudian diaplikasikan di ranah publik dimana negara dan institusinya membuat kebijakan yang memberikan kesempatan lebih atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu, dengan pertimbangan bahwa kelompok tersebut selama ini telah tertinggal dari kelompok yang lain. *Affirmative action* ini termasuk di dalamnya memberikan kuota tertentu untuk kelompok tersebut di lembaga-lembaga negara dan publik: seperti badan perwakilan, birokrasi pemerintahan, institusi pendidikan, lapangan pekerjaan dan lain-lain.

Kata *affirmative action* sendiri memiliki berbagai pengertian. Marquita Sykes (1995) mendefinisikan sebagai:

*“the set of public policies and initiatives designed to help eliminate past and present discrimination based on race, color, religion, sex, or national origin, is under attack.”*

"Kumpulan kebijakan publik dan inisiatif yang dirancang untuk membantu menghilangkan diskriminasi masa lalu dan sekarang berdasarkan ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, atau asal kebangsaan, sedang diserang."

Sementara itu, menurut Stanford Encyclopedia Of Philosophy (2001:

*“Affirmative action” means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded.”*

“Tindakan afirmatif” berarti langkah positif yang diambil untuk meningkatkan representasi perempuan dan minoritas di bidang ketenagakerjaan, pendidikan, dan bisnis dari mana mereka secara historis dikecualikan.”

Bicara tentang keterwakilan politik perempuan yang juga merupakan sebuah ketimpangan karena masih belum seimbang dengan keterwakilan laki-laki, maka *affirmative action* merupakan salah satu jenis “*fast-track policies*” yang biasanya diambil oleh sebuah negara untuk secara cepat memperkuat partisipasi politik kaum perempuan dengan meningkatkan jumlah perempuan di lembaga-lembaga politik.

*The introduction of ‘fast-track’ policies, notably the introduction of gender quotas and other institutional reforms are justified by the rapid increase of women’s representation in legislatures (True, Parashar, & George, 2012).*

True, Parashar dan George mengatakan bahwa pengenalan kebijakan ‘jalur cepat’, terutama pengenalan kuota gender dan reformasi kelembagaan lainnya merupakan kebijakan yang bisa dibenarkan dalam usaha mencapai peningkatan secara cepat perwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Sebenarnya selain jalur cepat ini, ada cara lain untuk meningkatkan jumlah anggota legislatif perempuan di parlemen yaitu dengan cara bertahap (Dahlerup & Freidenvall, 2005). Metode ini adalah sebuah proses yang lebih menekankan kepada usaha dari perempuan sendiri untuk meningkatkan kapasitasnya melalui peningkatan pendidikan, akses ke dunia kerja profesional, dan

membangun jejaring dengan gerakan-gerakan perempuan. Keterlibatan perempuan dalam gerakan-gerakan perempuan dan organisasi-organisasi masyarakat terbukti mampu meningkatkan posisi tawar perempuan tersebut ketika dalam Pemilu berkompetisi dengan laki-laki untuk memenangkan suara konstituen. Intinya, pendekatan bertahap ini lebih menunjukkan usaha dari politisi perempuan untuk memberdayakan dirinya dengan meningkatkan kompetensi dan kapasitasnya sehingga tidak diperlukan tindakan afirmatif yang bersifat khusus.

Permasalahannya kemudian, cara bertahap ini sulit secara cepat meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen, karena membutuhkan proses dan waktu. Sementara dengan berbagai hambatan yang dihadapinya, perempuan dianggap sulit untuk bisa meningkatkan kapasitasnya secara cepat secara mandiri. Oleh karena itu, sebagai cara untuk mempercepat peningkatan jumlah perempuan di lembaga legislatif, biasanya dipergunakan tindakan *affirmatif action* seperti diterapkannya sistem kuota untuk perempuan.

Penerapan sistem kuota memang tidak selalu secara serta merta meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Penelitian Kantola (2009) misalnya, menemukan dua temuan data yang bersifat kontradiktif. Di beberapa negara Eropa, dia menemukan peningkatan angka yang dramatis dalam jumlah perempuan yang berhasil menjadi anggota parlemen setelah negara-negara tersebut menerapkan *affirmative action* berupa sistem kuota dalam beberapa dekade terakhir. Di Perancis misalnya, dari angka 3,7% pada tahun 1992, menjadi 18,5% di tahun 2007. Sementara di Belgia terjadi peningkatan yang sangat signifikan, dari hanya 9,2% di tahun 1992, naik menjadi 34,7% pada tahun 2007. Sementara di Inggris angka itu menjadi 18,2% pada tahun 1997 setelah hanya berada pada angka 9,2% di tahun 1995. Tetapi di sisi lain, penelitian Kantola juga menemukan bahwa di negara yang lain, peningkatan jumlah perempuan

sebagai anggota legislatif tidak cukup signifikan. Temuan penelitiannya di Turki menunjukkan bahwa selama lima belas tahun hanya terjadi peningkatan angka yang sangat kecil pada jumlah perempuan di lembaga legislatif negara tersebut, yaitu dari 18% pada tahun 1992 menjadi 4,4% di tahun 2007.

Meskipun demikian, secara umum diterima bahwa *affirmative action* dengan menerapkan sistem kuota adalah salah satu strategi yang bersifat efektif untuk secara cepat meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Kuota gender mampu mengeliminasi, walaupun tidak sepenuhnya menghilangkan, hambatan-hambatan yang sering dihadapi perempuan ketika memutuskan untuk terjun ke dunia politik. Sementara pada saat yang sama, di sisi lain, sistem kuota ini tidak melakukan diskriminasi terhadap politisi laki-laki yang menjadi kompetitor perempuan dalam kompetisi di pemilu untuk memenangkan suara konstituen dan mendapatkan kursi di lembaga legislatif.

Terbukti, penerapan sistem kuota ini di negara-negara Asia, Sub Sahara Afrika dan Amerika Latin telah memberikan pengaruh yang luar biasa pada peningkatan jumlah perempuan yang berhasil duduk di kursi lembaga legislatif (Bylesjoe & Seda 2006; Dahlerup 2005).

Dalam literatur, term *affirmative action* ini dipersamakan dengan frase *positive discrimination*, *favorable discrimination*. Sementara dalam hukum hak asasi internasional, term ini sering disebut dengan *special measure*. Berdasarkan uraian di atas, *affirmative action* dapat diartikan sebagai ketentuan atau kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya. Pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih profesional dalam beragam institusi dan okupasi. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk



menerapkannya adalah hukum dan jaminan pelaksanaannya harus ada dalam konstitusi dan undang-undang (Soetjipto, 2011).

Keinginan untuk mencapai tingkat kesetaraan gender di dalam lembaga politik terutama lembaga legislatif yang lebih besar memang telah menjadi sesuatu yang menjadi prioritas internasional. Misalnya Celis, Krook dan Meier (2011) menemukan bahwa lebih dari 50 negara dengan sistem pemerintahan demokratis, semi-demokratis, dan non-demokratis telah melembagakan reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan tingkat perempuan dalam politik. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam politik dipandang bermanfaat tanpa memandang konteks sosial yang tepat dan dipandang memiliki potensi untuk memperkaya sistem politik tidak peduli apa bentuk sistem itu.

Kebijakan *affirmative action* ini didasari bahwa kaum perempuan harus memiliki kekuatan untuk dapat mempengaruhi (*influential voice*) berbagai perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan di lembaga-lembaga politik yang selama ini didominasi oleh kaum laki-laki, maka perempuan harus hadir secara fisik di dalam lembaga-lembaga tersebut. Harus ada peningkatan keterwakilan perempuan secara kuantitatif, sampai perempuan mencapai jumlah yang disebut sebagai “*critical mass*”.

*Over the last twenty years, ‘critical mass’ has gained wide currency among politicians, the media and international organisations as a justification for measures to bring more women into political office (Gray, 2006).*

Selama lebih dari dua puluh tahun terakhir, “*critical mass*” telah mendapatkan nilai yang bermakna di kalangan politisi, media, dan organisasi internasional sebagai pembenaran bagi tindakan untuk membawa lebih banyak perempuan ke dalam sektor politik.

“*Critical mass*” sampai saat ini memang belum memiliki angka yang pasti. Pada persentase berapa, keterwakilan perempuan telah cukup

kuat dan mampu mempengaruhi berbagai perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan di lembaga-lembaga politik. Powley (2006) mengatakan bahwa berdasarkan hasil penelitian dan kajian berbagai ahli dan para praktisi, juga penelitiannya sendiri, *quota size* 30% merupakan angka yang menjadi persyaratan minimal untuk dapat membuat keterwakilan perempuan memiliki kekuatan dan pengaruh tersebut.

*Theoreticians and practitioners have long argued that women's ability to make an impact in male-dominated institutions will be limited until they are represented in numbers large enough to have a collective voice, until they reach a "critical mass." Based on political theory and investigation, most activists have settled on 30% as the minimum necessary for critical mass (Powley, 2006).*

Persyaratan quota minimal ini telah disepakati sejak dua dekade lalu ketika *Beijing Declaration and Platform for Action* diluncurkan dan diratifikasi oleh lembaga-lembaga nasional maupun internasional.

Dahlerup (2002) menambahkan bahwa kebijakan *affirmative action* yang efektif akan memiliki pengaruh positif bagi partai politik. Kebijakan ini akan membuat partai politik aktif dalam merekrut kaum perempuan untuk memenuhi kuota. Selain itu, pada gilirannya nanti, perwakilan perempuan dengan jumlah minimal tersebut (*critical mass*) dapat mempengaruhi norma-norma dan budaya politik menjadi lebih baik.

Implementasi *affirmative action* gender kuota ini memang tidak serta merta bisa meningkatkan angka keterwakilan politik perempuan. Seperti dikatakan Leslie A. Schwindt-Bayer dalam artikelnya yang berjudul *Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws On the Election of Women*.

*“These quotas are constitutional provisions or national laws that require all political parties participating in legislative elections to include women on party ballots. I examined three specific characteristics of quota laws—the size of the quota, whether or not it has placement mandates, and the presence of strong enforcement mechanism” (Leslie, 2009)*

Leslie mengatakan bahwa selain gender kuota yaitu jumlah persentase perempuan yang harus ada, unsur lain yang juga penting adalah adanya placement mandat.

*“A placement mandate is a requirement that political parties put women in positions as candidates where they have a real chance of getting elected.” (Leslie, 2009).*

Penempatan caleg perempuan pada nomor-nomor tertentu atau pada daerah-daerah pemilihan tertentu menjadi sesuatu yang penting untuk meningkatkan peluang keterpilihan caleg perempuan tersebut. Seperti yang dikatakan Leslie selanjutnya bahwa *“A placement mandate stipulates that female candidates must be placed in winnable constituencies” (2009)*

Menurut Leslie Bayer, seorang caleg perempuan, seharusnya ditempatkan di daerah pemilihan dimana konstituen mengenalnya. Oleh karena itu, keputusan partai politik untuk menempatkan seorang caleg di sebuah daerah pemilihan akan sangat berpengaruh terhadap peluang bagi caleg tersebut untuk terpilih dalam pemilu. Sebuah daerah pemilihan atau dapil seorang caleg, bisa dikategorikan sebagai dapil strategis jika dapil tersebut merupakan wilayah basis partai, tanah kelahiran atau tempat caleg yang bersangkutan berdomisili. Para caleg perempuan akan mendapatkan kemudahan dalam menggarap calon konstituennya bila ditempatkan pada dapil-dapil yang bersifat strategis dengan kriteria seperti di atas. Keputusan partai politik untuk menempatkan caleg perempuannya di dapil yang bersifat strategis

sangat penting bagi para caleg perempuan, karena dapil merupakan “medan perang” dimana seluruh caleg peserta pemilu berusaha memenangkannya dengan mendapatkan suara sebanyak-banyaknya.

Kajian pustaka yang telah dilakukan menunjukkan para peneliti sepakat bahwa implementasi *affirmative action* kuota politik untuk perempuan akan meningkatkan angka keterwakilan politik perempuan ketika gender kuota serta *placement mandate* yang merupakan unsur penting bagi berlaku efektifnya kebijakan ini dilaksanakan. Oleh karena itu, penelitian tentang pencapaian *affirmative action* kuota politik perempuan oleh partai politik untuk mendukung keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014 menjadi menarik untuk dilaksanakan karena akan menambah wawasan tentang efektivitas pencapaian kuota politik perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014.

## **2.2. Kerangka Teoritik**

Rendahnya keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik sampai saat ini masih menjadi fenomena yang terjadi di banyak negara. Ketimpangan yang terjadi antara perempuan dan laki-laki di bidang politik, dimana perempuan ter subordinasi dari laki-laki merupakan kondisi yang masing sering dijumpai di berbagai belahan dunia. Berbagai upaya untuk mengatasi keadaan ini sebenarnya telah dilakukan oleh berbagai pihak dengan berbagai cara, baik di level internasional maupun nasional di masing-masing negara.

Sejak tahun 1952 dan 1979, di ranah internasional, telah diadopsi Konvensi PBB – *Convention on Political Rights for Women* dan *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* –. Konvensi PBB tentang Hak-hak Politik Kaum Perempuan telah menetapkan standar internasional untuk hak-hak politik kaum perempuan di seluruh belahan dunia. Sementara CEDAW berperan sebagai dasar untuk mewujudkan kesetaraan antara kaum perempuan dan laki-laki di berbagai

bidang. CEDAW memberikan jaminan kesetaraan akses dan kesempatan dalam kehidupan politik dan aktivitas publik lainnya, termasuk hak untuk memberikan suara dan mengikuti pemilihan umum.

Upaya lainnya yang juga sudah dilakukan adalah Beijing Declaration and Platform for Action pada tahun 1995 yang merupakan kerangka kebijakan global yang komprehensif an menyeluruh untuk mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan kaum perempuan.

Lebih dari 98% negara di dunia telah ikut meratifikasi konvensi-konvensi tersebut, termasuk juga Indonesia. Artinya, pada saat ini hak politik kaum perempuan telah mendapatkan pengakuan secara universal. Meskipun demikian, masih banyak pengamat yang mengatakan bahwa berbagai ragam regulasi dan kebijakan beserta instrumennya tersebut paada kenyataannya belum mampu memperkuat partisipasi politik kaum perempuan dan meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik. Pengakuan formal ternyata baru merupakan langkah awal menuju penguatan partisipasi politik kaum perempuan. Langkah selanjutnya dan tidak kalah pentingnya adalah perlu adanya jaminan yang lebih kuat bagi kaum perempuan sebagai alat untuk mengataai hambatan-hambatan yang sekian lama telah memarjinalkan perempuan.

Banyak negara dalam upayanya untuk meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga politik khususnya legislatif memilih melakukan kebijakan affirmative action. Kebijakan affirmative action diyakini secara cepat akan mampu meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik.

Dalam perspektif Dahlerup (2005), pada prinsipnya affirmative action merujuk pada konsep “*positive discrimination*” dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan keterwakilan kaum perempuan. Kebijakan *affirmative action* ini tidak berlaku selamanya, akan tetapi dibatasi oleh waktu, yaitu sampai pada waktu dimana berbagai hambatan untuk kaum perempuan berpartisipasi di politik bisa dihilangkan.

Penerapan kuota gender ini True, Parashar, & George (2012) merupakan suatu upaya peralihan yang akan menjadi fondasi bagi penerimaan yang lebih luas dari perwakilan perempuan.

*“a transitional measure that will lay the foundation for a broader acceptance of women’s representation...” (True, Parashar, & George, 2012).*

Selanjutnya, mereka mengatakan bahwa *affirmative action* adalah kebijakan jalur cepat (*fast track policies*) untuk meningkatkan angka keterwakilan perempuan.

*“The introduction of ‘fast-track’ policies, notably the introduction of gender quotas and other institutional reforms are justified by the rapid increase of women’s representation in legislatures” (True, Parashar, & George, 2012).*

Dahlerup mengatakan bahwa mekanisme *affirmative action* dalam bentuk kuota gender ini adalah dengan mengalokasikan persentase atau jumlah tertentu untuk kaum perempuan dalam institusi politik.

*“The core idea behind quota systems is to recruit women into political positions and to ensure that women are not only a few tokens in political life.” (Dahlerup, 2002)*

Gagasan pokok di belakang sistem kuota adalah untuk merekrut perempuan ke dalam posisi-posisi politik dan untuk memastikan bahwa perempuan bukan sekedar ‘sedikit koin’ dalam kehidupan politik.

Penerapan *affirmative action* biasanya dalam bentuk kuota gender. Sistem kuota gender dipandang sebagai cara yang paling efektif

dan secara cepat mampu meningkatkan keterwakilan perempuan, khususnya di lembaga legislatif.

*In recent years, electoral gender quotas have become a prominent and popular solution in attempts to remedy women's under-representation worldwide. In half of the countries in the world today, some type of gender quota is in use in public elections (Dahlerup & Freidenvall, 2005).*

Kuota gender adalah persentase yang dialokasikan untuk perempuan dalam Pemilu. Bisa dilakukan melalui penetapan yang diatur oleh undang-undang, bisa juga melalui kebijakan internal partai politik, seperti dikatakan Dahlerup & Freidenvall (2005).

*“First, quotas vary depending on where they are mandated. Legal quotas are mandated in the constitution and/or electoral law and are, consequently, binding for all political parties. Voluntary party quotas are mandated in the party statutes or party programme and are adopted by individual parties for their own electoral lists. Second, quotas vary depending on what stage in the electoral process they target: the pool of aspirants who are willing to stand for election (for primaries and shortlists), the candidates who are nominated to represent the party and the elected representatives (reserved seats)”.*

Pertama, adalah implementasi kuota gender yang ditetapkan melalui konstitusi, regulasi atau perundang-undangan “*reserved seats*”, seperti yang dilakukan di 11 negara di Italia, Belgia, Perancis, Korea Selatan dan berbagai negara, yang menetapkan antara 10% sampai dengan 40% dari total kursi yang ada untuk dialokasikan bagi perempuan.

Indonesia menetapkan angka 30% untuk kuota ini. Sayangnya bukan pada kursi di lembaga legislatif, tetapi baru pada

proses pencalonan caleg perempuan oleh partai politik dalam pemilu. Setiap partai politik peserta pemilu wajib mencantumkan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calon legislatifnya di setiap daerah pemilihan.

Kedua, kuota melalui partai politik, contoh di negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Denmark, dan Norwegia. Negara-negara ini terkenal dalam hal tingginya keterwakilan perempuan warga negaranya di dalam lembaga-lembaga politik, meskipun tidak ada klausul khusus dalam konstitusi atau peraturan perundangan lainnya yang mengatur khusus tentang “*reserved seats*”.

Sementara itu Leslie A. Schwindt-Bayer (2009) mengatakan, selain gender kuota (*the size of the quota*), ada dua indikator lain yang mempengaruhi efektivitas implementasi *affirmative action* kuota politik perempuan, yaitu penempatan caleg perempuan (*placement mandates*), dan mekanisme hukum yang kuat (*the presence of strong enforcement mechanism*).

Hal ini sama juga dikatakan Archenti dan Johnson (2006) bahwa:

*“Another key element determining the effectiveness of quota laws relates to the inclusion of a placement mandate That is, a clause requiring that women candidates be placed in electable positions on the lists. The purpose of establishing not only minimum gender percentages but also positions on the list is to guarantee access to posts and prevent party gatekeepers from placing women candidates in symbolic positions where they have little real chance of being elected”.*

Menurut Archenti dan Johnson (2006), elemen kunci yang menentukan keefektifan pelaksanaan kuota gender adalah terkait dengan dimasukkannya mandat penempatan. Berkaitan dengan penentuan nomor urut caleg juga menjadi sesuatu yang sangat penting.



Penting bagi seorang caleg perempuan agar ditempatkan di posisi atau nomor urut yang berpeluang besar untuk terpilih, bukan hanya ditempatkan secara simbolik pada nomor-nomor urut bawah sehingga peluang terpilihnya sangat kecil.

Itu adalah klausul yang mengharuskan kandidat perempuan ditempatkan dalam posisi yang dapat dipilih dalam daftar. Artinya adalah, tujuan menetapkan kuota gender, tidak hanya terpenuhinya persentase minimum gender pada daftar calon legislatif partai politik, tetapi juga posisi dalam daftar adalah untuk menjamin akses perempuan untuk bisa terpilih dalam Pemilu dan mencegah pengurus partai yang berwenang dalam proses seleksi calon legislatif di partainya menempatkan kandidat perempuan dalam posisi simbolis di mana mereka memiliki sedikit peluang nyata untuk terpilih.

Selanjutnya, Archenti dan Johnson (2006) juga mengatakan bahwa:

*“The placement mandate is only relevant in closed-list systems, since in open-list systems voters’ preferences alter the original position of candidates on the list.”*

Mandat penempatan untuk nomor urut, dimana penting bagi perempuan untuk ditempatkan di nomor-nomor urut kecil, hanya relevan dalam sistem daftar tertutup, karena dalam sistem daftar terbuka, dimana konstituen bisa secara langsung memilih caleg di samping memilih partai politik, ini akan menimbulkan kemungkinan berubahnya posisi asli caleg dalam daftar karena preferensi pemilih atau konstituen. Artinya, dalam sistem daftar terbuka, ada kemungkinan caleg yang ditempatkan pada nomor urut besar, tetap bisa memperoleh suara banyak, bahkan melebihi caleg-caleg yang berada pada nomor urut yang lebih kecil dari dia karena preferensi konstituen kepadanya lebih besar. Sistem daftar terbuka ini membuat upaya untuk menempatkan caleg perempuan pada nomor urut kecil untuk

meningkatkan peluang keterpilihannya dalam pemilu menjadi terpatahkan.

Kuota gender di banyak negara memang 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. Jones dan Navia (1999) mengatakan bahwa:

*“This analysis suggests that the implementation of gender quotas in open- list proportional representation systems will generally not have as positive an effect on the percentage of women.”*

Pendapat ini berdasarkan penelitian mereka di Argentina dan Brasil yang menggunakan sistem pemilu yang berbeda dalam melaksanakan kuota gender. Argentina yang mempergunakan pemilu dengan sistem proporsional daftar tertutup, mampu meningkatkan keterpilihan perempuan sampai 20%, sedangkan di Brasil yang pemilunya menggunakan sistem proporsional daftar terbuka, pelaksanaan kuota gender di negara tersebut hanya mampu meningkatkan 3% keterpilihan caleg perempuan dalam pemilu (Jones & Navia, 1999).

### **2.2.1. Kuota dan Peningkatan Keterwakilan Politik Perempuan**

Peningkatan keterwakilan politik perempuan memang dirasakan sangat lambat, sehingga dirasakan perlu untuk menemukan cara-cara yang efisien untuk bisa menambah jumlah perempuan di lembaga-lembaga politik terutama legislatif. Sistem kuota gender dianggap sebagai salah satu mekanisme yang efektif untuk secara cepat meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga politik. Seperti yang dikatakan oleh True, Parashar & George (2012) bahwa

penerapan gender kuota merupakan suatu upaya peralihan yang akan menjadi fondasi bagi penerimaan yang lebih luas bagi perwakilan perempuan.

*“a transitional measure that will lay the foundation for a broader acceptance of women’s representation...”* (True, Parashar & George, 2012)

Pemikiran utama yang mendasari ide tentang sistem kuota ini adalah keinginan untuk membuka jalan bagi keterlibatan perempuan dalam kehidupan politik. Sistem ini ingin memberikan jaminan bahwa ada mekanisme rekrutmen bagi perempuan untuk menduduki jabatan-jabatan politik, sehingga mereka tidak terisolasi dari kehidupan politik. Selain itu, ide sistem kuota ini ingin memastikan bahwa kehadiran kaum perempuan di dalam lembaga-lembaga politik tidak hanya menjadi sekedar penghias, akan tetap mampu membawa pengaruh, terutama dalam penentuan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan perempuan. Kebijakan-kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan perempuan.

Hal serupa dikatakan oleh Dahlerup bahwa Gagasan pokok di belakang sistem kuota adalah untuk merekrut perempuan ke dalam posisi-posisi politik dan untuk memastikan bahwa perempuan bukan sekedar sedikit koin dalam kehidupan politik.

*“The core idea behind quota systems is to recruit women into political positions and to ensure that women are not only a few tokens in political life.”* (Dahlerup, 2002)

Di banyak negara, sistem kuota ini memang lebih sering bertujuan untuk meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik, karena faktanya, masalah yang paling sering muncul adalah kurangnya keterwakilan perempuan di lembaga-

lembaga politik. Tetapi bukan berarti bahwa sistem ini tidak netral gender, karena pada kasus-kasus tertentu, kuota ini bisa dipakai untuk meningkatkan keterwakilan laki-laki pada bidang-bidang tertentu dimana jumlah perempuan di sana sudah berlimpah, pada kerja-kerja sosial misalnya.

Selanjutnya, menurut Duhlerup (2005), ada dua metode kuota yang berbeda untuk memastikan bahwa perempuan akan terwakili dalam lembaga-lembaga politik terutama parlemen yaitu: *quotas through constitution or national legislation* (kuota melalui konstitusi atau legislasi nasional) *and quotas through political parties* (kuota melalui partai politik).

Kuota melalui konstitusi atau legislasi nasional maksudnya adalah suatu negara telah mencantumkan pasal yang mengatur tentang kuota untuk perempuan ke dalam konstitusi atau legislasi nasionalnya. Sebagai contoh, selama periode tahun 1990-an, 11 negara di Amerika Latin termasuk Perancis, Belgia dan Italia menetapkan antara 20% sampai 40% calon perempuan dari total kursi yang ada (Dahlerup, 2002). Kuota yang secara formal diatur dalam peraturan perundang-undangan sebuah negara dan diamanatkan dalam konstitusi dan/atau undang-undang pemilu negara tersebut, memiliki konsekuensi mengikat bagi semua partai politik yang ada di negara tersebut. Sehingga mau tidak mau, partai politik harus patuh pada ketentuan tersebut. Seperti dikatakan Dahlerup dan Freidenvall di bawah ini.

*Legal quotas are mandated in the constitution and/or electoral law and are, consequently, binding for all political parties (Dahlerup & Freidenvall, 2005).*

Ini yang membedakan dengan kuota melalui partai politik yang menurut Dahlerup dan Freidenvall adalah:

*Voluntary party quotas are mandated in the party statutes or*

*party programme and are adopted by individual parties ....*  
(Dahlerup & Freidenvall, 2005).

Kuota partai sukarela dimandatkan dalam anggaran dasar partai atau program partai dan diadopsi oleh masing-masing partai politik tersebut dan menjadi kebijakan internal mereka. Di negara-negara Skandinavia misalnya, tingginya tuntutan atas keterwakilan perempuan bukan karena adanya ketentuan atau hukum konstitusional negara-negara tersebut, tetapi lebih kepada hasil dari tuntutan kelompok-kelompok perempuan di dalam internal partai politik juga gerakan perempuan secara umum di negara-negara tersebut (Dahlerup, 2002).

### **2.2.2. Pengaruh Sistem Pemilu Terhadap Keterwakilan Politik Perempuan**

Sistem Pemilu di suatu negara berdasarkan penelitian di banyak negara, berpengaruh sangat signifikan terhadap tingkat keterpilihan caleg perempuan. Sistem Pemilu yang dianggap memiliki kontribusi besar terhadap peningkatan angka keterwakilan perempuan adalah sistem representasi proporsional.

Menurut Pippa Norris (1997), sistem representasi proporsional adalah sebagai berikut:

*Proportional electoral systems based on Party Lists in multimember constituencies are widespread throughout Europe, and worldwide 57 out of 150 countries use PR (Inter-Parliamentary Union 1993). The principle of proportional representation is that the seats in a constituency are divided according to the number of votes cast for party lists, but there are considerable variations in how this is implemented in different systems.*

Sistem pemilihan proporsional berdasarkan daftar partai ini tersebar luas di Eropa dan hampir di seluruh dunia. Ide yang mendasarinya adalah, dalam perwakilan proporsional bahwa kursi dalam lembaga legislatif dibagi berdasarkan jumlah suara yang diberikan untuk daftar partai. Meskipun ada banyak variasi dalam bagaimana representasi proporsional ini diimplementasikan dalam sistem yang berbeda, terbukti di banyak negara dalam berbagai penelitian, sistem ini mampu meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Argentina adalah salah satu negara yang sukses mengimplementasikan kebijakan gender kuotanya dalam pemilu yang berjalan dengan sistem proporsional. Hasil penelitian Tricia Gray (2003) menyebutkan bahwa pada pemilu 1993, pemilu pertama setelah diberlakukannya gender kuota, perempuan memenangkan 14,4% kursi di parlemen, sementara sebagai perbandingan, mereka hanya mampu memperoleh 5% kursi pada tahun 1991. Pada tahun 2001, anggota perempuan parlemen Argentina mencapai angka 31% dan menduduki ranking kesembilan di dunia untuk angka keterwakilan perempuan di Parlemen.

Sistem representasi proporsional dengan daftar calon tertutup adalah sistem politik yang dipercaya akan berkontribusi besar pada peningkatan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Sistem ini akan bersinergi dengan upaya menempatkan perempuan pada nomor-nomor kecil, serta adanya *zipper system* yang membuat akan selalu ada perempuan di antara sekian jumlah laki-laki.

### **2.2.3. Konflik Kepentingan dalam Pencalonan Caleg Perempuan di Partai Politik**

Proses rekrutmen oleh partai politik merupakan tahap yang sangat penting dan krusial ketika bicara tentang upaya mengantarkan perempuan untuk masuk ke dalam lembaga-lembaga politik.

Meminjam istilah Richard E. Matland (2002) tentang *gatekeepers* atau penjaga pintu yang dipakainya untuk menyebut pengurus partai politik yang berwenang memilih para kandidat, memiliki kewenangan yang sangat besar. Waktu dimana *gatekeepers* partai politik secara aktual memilih para calon kandidat tersebut menjadi tahapan yang sangat penting, karena meskipun syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seorang calon anggota legislatif itu relatif sama di banyak sistem politik, tetapi pada saat berjalannya proses rekrutmen tersebut akan sangat berpengaruh bagaimana komitmen partai politik tersebut terhadap upaya meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Komitmen ini, yang termanifestasi dalam peraturan dan norma-norma yang diikuti dalam partai politik tersebut dalam proses seleksi para calon legislatifnya, termasuk caleg perempuan. Proses rekrutmen ini, dipengaruhi juga oleh sistem sosial dan politik, serta bagaimana kepedulian negara terhadap hal ini dengan ada tidaknya regulasi yang menjamin peluang perempuan untuk masuk ke dunia politik.

Menurut Matland (2002), untuk dapat terpilih dan masuk ke lembaga legislatif untuk perempuan, memang bukan hal yang mudah. Ada beberapa tahapan penting dan krusial yang harus dilalui oleh seorang perempuan untuk bisa terpilih dalam pemilihan dan menjadi anggota legislatif.

*For women to get elected to parliament they need to pass three crucial barriers: first, they need to select themselves to stand for elections; second, they need to get selected as a candidate by the party; and third, they need to get selected by the voters.*(Richard E. Matland, 2002).

Menyeleksi diri sendiri yang merupakan tahap pertama yang harus dilalui seorang perempuan, berkaitan dengan keputusannya untuk mencalonkan diri. Keputusan ini bukan hal yang mudah bagi seorang

perempuan, karena butuh banyak pertimbangan ketika seorang perempuan ingin terjun ke dunia politik. apalagi untuk perempuan-perempuan yang berada pada masyarakat dengan budaya patriarkhi yang kuat, tahapan ini menjadi semakin berat. Dukungan dan izin keluarga, sumber daya yang dimiliki, menjadi pertimbangan penting bagi seorang perempuan sebelum dia memutuskan untuk mencalonkan diri.

Matland mengatakan bahwa pada tahap ini, keberadaan organisasi atau gerakan perempuan yang punya kepedulian terhadap isu-isu perempuan menjadi sebuah aset yang sangat berharga.

*One of the most important factors that can help increase the number of A women's movement or organization focusing on women's issues can substantially increase the number of potential women candidates aspiring for office women seriously considering running for office is the extent to which a country has a women's movement or organizations focusing specifically on women's issues..(Richard E. Matland, 2002).*

Keberadaan organisasi atau gerakan perempuan yang memiliki komitmen terhadap permasalahan perempuan akan membantu perempuan yang berniat mencalonkan dirinya untuk meningkatkan kompetensinya sehingga akan meningkatkan rasa percaya dirinya. Hal ini karena biasanya dukungan organisasi atau gerakan ini berupa pelatihan yang akan mengembangkan kapasitas seorang caleg perempuan. Jejaring dengan organisasi atau gerakan perempuan inilah hal penting yang harus dilakukan seorang perempuan yang akan terjun ke dunia politik.

Tahap berikutnya adalah proses seleksi yang dilakukan oleh partai politik. Peran penting partai politik sangat bermain pada tahapan ini, karena dalam sistem demokrasi, partai adalah satu-satunya kendaraan politik formal yang bisa membawa seseorang termasuk caleg



perempuan ke dalam proses pemilihan dimana dia memiliki kesempatan untuk memenangkan suara konstituen, dan terpilih menjadi anggota legislatif. Proses ini, menurut Gallagher (1988) prosedurnya biasanya berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain.

*Nomination procedures vary from country to country and can be distinguished by a number of features, including, for example, the breadth of participation and centralization or decentralization of the process (Michael Gallagher, 1988).*

Hal penting yang harus diingat pada tahap ini adalah kenyataan bahwa ada partai-partai politik yang sistemnya masih berorientasi pada sistem patronase, di samping partai-partai politik yang sudah berorientasi pada sistem birokratik (Pippa, 1996). Pada partai-partai politik yang masih menganut sistem patronase kemungkinan yang bisa terjadi adalah tidak adanya peraturan yang jelas mengenai proses rekrutmen ini. Proses pemilihan didasarkan atas otoritas kepemimpinan tradisional atau karismatik. Pada konteks ini, loyalitas seorang kader menjadi hal utama sebagai bahan pertimbangan dia untuk dipilih menjadi caleg dari partai politik yang bersangkutan.

Sementara pada partai politik yang sudah berorientasi pada sistem birokratik, maka proses seleksi ini akan berjalan lebih transparan, terbuka, dengan prosedur yang rinci berdasarkan standar yang ada, dan biasanya tidak membedakan antara kader biasa atau pengurus partai.

Akan tetapi, meskipun banyak faktor yang menjadi pertimbangan dalam memilih kandidat, dan biasanya berbeda sesuai dengan sistem yang dianut oleh partai yang bersangkutan, tapi ada satu hal yang relatif sama pada semua partai politik dan menjadi pertimbangan penting ketika partai akan memutuskan siapa yang akan diloloskan dalam proses seleksi tersebut, yaitu kebutuhan partai politik

untuk menghadirkan para kandidat yang memiliki kemampuan untuk mengumpulkan suara semaksimal mungkin. Hal ini memang bukan satu-satunya persoalan ketika partai menyeleksi calon-calon legislatifnya, bahkan terkadang bukan persoalan yang utama. Keutuhan partai, atau pertikaian antar faksi di dalam partai, lebih sering menjadi perhatian dari waktu ke waktu, mengalahkan keinginan untuk memaksimalkan perolehan suara. Meskipun demikian, dalam waktu yang panjang, partai-partai yang berkompetisi dalam sistem demokrasi mau tidak mau dipaksa untuk menaruh perhatian mengenai memenangkan suara, karena jika tidak mereka akan menanggung resiko yaitu hilang dari panggung politik.

Bagi caleg perempuan, sistem yang bersifat birokratik, memberikan peluang lebih besar kepada mereka untuk bisa berkompetisi dalam proses seleksi tersebut. Seperti dikatakan oleh Matland (2002) bahwa:

*having clear bureaucratic procedures by which candidates are chosen can be a distinct advantage to women.*

(prosedur birokrasi yang jelas untuk menyeleksi para kandidat dapat memberikan keuntungan yang nyata bagi perempuan).

Di tengah fakta bahwa mayoritas pengurus partai politik adalah laki-laki dan otomatis mereka yang kemudian memiliki kewenangan untuk melakukan proses seleksi terhadap calon legislatif di partai politiknya masing-masing. Kejelasan prosedur dan peraturan yang ada tentang proses seleksi di dalam partai, membuat perempuan memiliki kesempatan untuk menyusun strategi dan berkompetisi secara *fair* dengan caleg lain, terutama caleg laki-laki.

Tahap terakhir dan tidak kalah penting adalah membuat agar dirinya terpilih. Kenyataan yang ada adalah bahwa seorang caleg harus mampu memenangkan suara konstituen agar dia bisa terpilih menjadi

anggota parlemen. Di sinilah sebenarnya tantangan paling krusial bagi caleg perempuan, bagaimana dia mampu meyakinkan konstituen untuk memilih dirinya.

Di sisi lain, sebagai sebuah kebijakan publik, kuota 30% perempuan dalam pelaksanaannya juga dipengaruhi oleh beberapa faktor. Grindle mengatakan bahwa ada dua faktor penting yang mempengaruhi pelaksanaan atau implementasi sebuah kebijakan publik yaitu isi kebijakan tersebut dan konteks atau lingkungan dimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan.

Kebijakan *affirmative action* kuota 30% perempuan adalah sebuah kebijakan yang sejak awal memang menimbulkan banyak perdebatan. Padahal seperti dikatakan oleh Grindle (1980):

*the content of policy program and policies is an important factor in determining the outcome of implementation initiatives.*

(Isi kebijakan dan program merupakan faktor penting dalam menentukan hasil dari inisiatif implementasi).

Bila dilihat dari perspektif isinya, 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.

Selanjutnya Grindle (1980) mengatakan:

*Therefore, it is necessary to consider the context or environment in which administrative action is pursued.*

(Oleh karena itu, perlu mempertimbangkan konteks atau lingkungan di mana tindakan administratif dilakukan).

Sementara lingkungan dimana kebijakan kuota 30% perempuan dilaksanakan adalah juga suatu kondisi yang sarat konflik. Kebijakan ini dianggap oleh sebagian politisi laki-laki sebagai ancaman bagi *status quo* mereka. Di dalam proses pencalonan inilah konflik kepentingan akan terjadi. Konflik kepentingan inilah yang membuat implementasi kebijakan *affirmative action* ini tidak berjalan efektif. Ketidakefektifan ini terjadi karena, kalau kemudian para politisi laki-laki itu 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. Hal ini terjadi karena adanya konflik kepentingan antara caleg laki-laki dengan caleg perempuan. Caleg laki-laki, sebagian besar adalah juga pengurus partai politik yang mempunyai kewenangan untuk menyeleksi caleg dari partai mereka, sehingga hal ini pada akhirnya mempengaruhi komitmen mereka dalam upaya meningkatkan keterpilihan caleg perempuan karena mereka juga memiliki kepentingan untuk terpilih.

Hal ini sesuai dengan teori Grindle (1980) yang menyatakan bahwa *power, interests, and strategies of actors involved* sangat mempengaruhi lingkungan dimana kebijakan publik itu diimplementasikan. Kekuasaan, kepentingan dan strategi para politisi laki-laki di dalam partai politik sangat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan *affirmative action* kuota 30% perempuan.

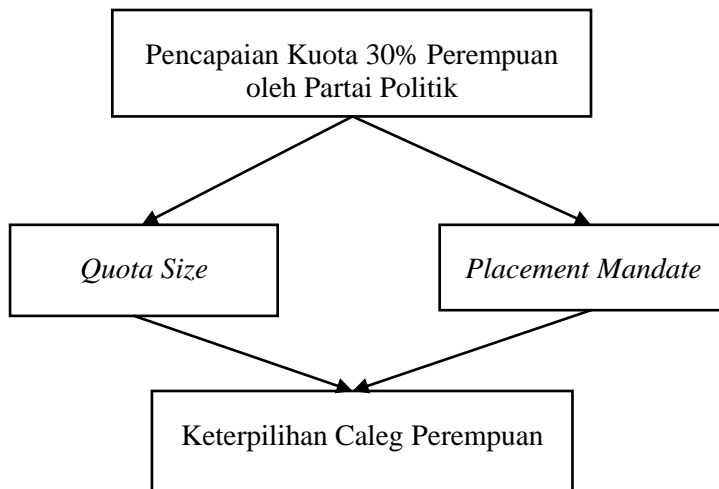
Pelaksanaan kebijakan kuota 30% perempuan ini memang membutuhkan perubahan sikap dan perilaku terutama para pihak yang

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 *affirmative actions* kuota politik perempuan memang merupakan salah satu kebijakan publik yang sejak awal sarat dengan konflik, salah satu penyebabnya adalah target dari kebijakan ini adalah calon politisi perempuan dengan tujuan untuk meningkatkan keterwakilan mereka di lembaga legislatif, sementara pelaksana kebijakan ini pada tingkat operasionalnya adalah partai politik yang pada akhirnya bermuara pada pengurus partai politik yang sebagian besar adalah laki-laki yang memiliki kepentingan yang sama, yaitu untuk terpilih dalam pemilu. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab kenapa implementasi kebijakan kuota politik perempuan ini belum bisa terlaksana secara optimal meskipun sudah dilaksanakan dalam tiga kali pemilu di Indonesia.

Oleh karena itu menjadi menarik untuk meneliti tentang pencapaian *affirmative action* kuota politik perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014 dan mencermati apakah secara riil, pencapaian tersebut sudah mampu meningkatkan peluang keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014. Penelitian ini menarik, karena ada penurunan yang signifikan pada keterwakilan perempuan di DPRD DIY periode 2014-2019, dari 12 orang anggota legislatif perempuan terpilih pada pemilu 2009, menjadi hanya 6 orang legislatif perempuan terpilih pada pemilu 2014.

Penelitian tentang pencapaian *affirmative action* kuota politik perempuan oleh partai politik untuk mendukung keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014 memakai dua indikator yaitu pencapaian kuota 30% perempuan oleh partai politik dan *placement mandate* yaitu penempatan caleg perempuan, akan dilihat dari penempatan dapil dan penentuan nomor urut.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini seperti tergambar dalam bagan di bawah ini.



Gambar 1

Bagan Model Penelitian Pencapaian *Affirmative Action* Kuota 30% Perempuan Oleh Partai Politik Untuk Mendukung Keterpilihan Caleg Perempuan Di DPRD DIY Pada Pemilu 2014