

ASPEK YURIDIS TINDAKAN AFIRMATIF KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017

Siti Amelia Jorjiana

Universitas Krisnadwipayana, Indonesia

e-mail: ameljorji@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.47647/jsh.v7i1.2250>

ABSTRACT

It is believed that the participation of women representatives would contribute to the development of public policies that aim to achieve gender equality and eliminate discrimination against women. However, in Indonesia, women's representation in political institutions remains low and is confronted with various cultural, social, and institutional barriers. Affirmative action, especially in the form of a 30% quota, is considered to be an important step to accelerate women's representation. Despite progress in women's participation in education and public sector in Indonesia, structural and cultural barriers still limit women's representation in political institutions. Affirmative action, especially in the form of a 30 percent quota, is considered a crucial step to accelerate women's representation. Despite regulations and laws supporting affirmative action, the expectations for its implementation of these measures have not yet yielded optimal results. The problem statements are about how the arrangement and implementation of affirmative action in the perspective of Law Number 7 of 2017 concerning General Elections and how affirmative action would become an ideal strategy to increase women's representation in legislative institutions. The research method is juridical normative, using secondary data sources, focused on legal aspects and the implementation of affirmative action, with a focus on Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. It is concluded that the regulation in Law Number 7 of 2017 for gender quotas as affirmative action is only applied to the election or nomination process. The success of implementing affirmative action for women's representation in legislative institutions and political party leadership heavily depends on the willingness and initiative of political parties, as well as the access and regulations provided by the State to provide political education to female candidates.

Keywords : *Affirmative Action, Women's Representation, UU.*

ABSTRAK

Keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan politik diyakini akan mendukung kebijakan publik yang mengangkat kesetaraan gender dan menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Namun, di Indonesia, keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik masih rendah dan dihadapkan pada berbagai hambatan budaya, sosial, dan institusional. Tindakan afirmatif, terutama dalam bentuk kuota 30 % (tiga puluh persen), dianggap sebagai langkah penting untuk mempercepat keterwakilan perempuan. Dengan adanya regulasi dan undang-undang yang mendukung tindakan afirmatif, harapan untuk implementasinya ternyata belum mencapai hasil maksimal. Rumusan masalah yang diangkat adalah bagaimana pengaturan serta pelaksanaan tindakan afirmatif dalam perspektif Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan bagaimana tindakan afirmatif menjadi strategi ideal untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif? Metode penelitian secara yuridis normatif,

dengan sumber data sekunder, diarahkan pada aspek hukum dan implementasi tindakan afirmatif, dengan fokus pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Disimpulkan bahwa pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 untuk kuota gender sebagai tindakan afirmatif hanya diterapkan pada proses pemilihan atau pencalonan. Keberhasilan implementasi tindakan afirmatif untuk keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dan kepengurusan partai politik sangat bergantung pada kesediaan dan inisiatif dari partai politik, serta akses dan regulasi yang diberikan negara untuk memberikan pendidikan politik kepada caleg perempuan.

Kata kunci: Tindakan Afirmatif, Keterwakilan Perempuan, UU.

1. Pendahuluan

Keterwakilan perempuan dalam politik adalah kunci untuk memastikan bahwa suara dan pandangan perempuan dihargai dalam pengambilan keputusan, yang pada gilirannya dapat mendorong kebijakan dan undang-undang yang mendukung kesetaraan gender dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Dengan memiliki peran yang setara dalam pembuatan kebijakan, perempuan dapat memengaruhi arah kebijakan dan mendukung tindakan yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan perempuan. Keterwakilan yang memadai dari perempuan dalam semua tingkat pengambilan keputusan politik sangat penting untuk mencapai kesetaraan gender.

Perempuan memiliki hak dan tanggung jawab yang sama dengan laki-laki sebagai warga negara, yang berkontribusi pada kemajuan dan kesejahteraan masyarakat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan. Meskipun kondisi sosial dan budaya terhadap perempuan di Indonesia telah mengalami perubahan, termasuk peningkatan partisipasi perempuan dalam sektor publik¹, persepsi masyarakat masih sering menganggap bahwa perempuan

kurang mampu dalam kepemimpinan dan lebih cocok untuk peran domestik.² Hal ini menciptakan lingkungan politik yang tidak inklusif dan membatasi kemampuan perempuan untuk terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan, yang pada akhirnya dapat menyebabkan ketidakadilan gender.

Pandangan tradisional tentang peran perempuan dalam masyarakat, bersama dengan diskriminasi berbasis gender, masih menjadi hambatan utama dalam proses perubahan sosial. Mansour Fakih menyoroti berbagai manifestasi ketidakadilan gender, seperti marginalisasi, subordinasi, stereotip, dan kekerasan terhadap perempuan.³ Stereotip peran gender perempuan sebagai pengelola rumah tangga sering kali mengakibatkan beban kerja domestik yang lebih besar dan lebih lama bagi perempuan. Semua bentuk ketidakadilan gender tersebut saling berkaitan dan saling mempengaruhi.

Partisipasi masyarakat dalam setiap tahap pembangunan dianggap penting karena dapat meningkatkan rasa memiliki terhadap pembangunan tersebut, yang pada gilirannya akan menghasilkan

¹ KemenPPPA, *Profil Perempuan Indonesia 2020*, (Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2019), hlm. 23-25.

² Mudiwati Rahmatunnisa, "Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum

Perempuan di Indonesia", *Jurnal Wacana Politik* Vol. 1 No. 2, Oktober 2016, hlm. 91

³ Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 12.

pembangunan yang berkelanjutan. Keadilan dalam ekonomi adalah bagian integral dari pembangunan yang berkelanjutan, dan penting untuk memastikan bahwa semua individu diperlakukan secara adil tanpa diskriminasi.

Tidak dapat disangkal bahwa dalam dunia politik, baik di tingkat lokal maupun nasional, perempuan sering kali ditempatkan sebagai objek daripada subjek yang memiliki kekuatan dan otoritas dalam pengambilan keputusan. Stereotip gender, prasangka budaya, dan bias struktural menjadi hambatan utama yang menghalangi partisipasi politik perempuan. Rantai marginalisasi yang terus berlanjut dapat menyebabkan perempuan kehilangan independensi politik mereka, yang pada gilirannya mengurangi tingkat partisipasi politik mereka.⁴

Harapannya adalah agar terjadi partisipasi politik aktif, yang mencakup kegiatan seperti mengusulkan kebijakan umum, memberikan kritik dan saran untuk memperbaiki kebijakan, membayar pajak, dan memilih pemimpin pemerintahan. Sebaliknya, partisipasi politik pasif terjadi ketika individu hanya mentaati pemerintah dan melaksanakan keputusan tanpa memberikan masukan atau kritik. Partisipasi aktif, oleh karena itu, lebih berfokus pada proses politik secara keseluruhan, sementara partisipasi pasif hanya berorientasi pada hasil akhir.

Partisipasi aktif perempuan di lembaga legislatif dapat membantu memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi perempuan secara menyeluruh⁵, serta memperkaya perspektif yang ada dalam pembuatan kebijakan. Dengan keterlibatan perempuan, isu-isu seperti kesetaraan gender, hak-hak perempuan, pendidikan, kesehatan reproduksi, dan kekerasan

berbasis gender dapat lebih diprioritaskan dalam agenda politik Indonesia.

Namun, keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, pemerintahan, dan institusi politik lainnya masih jauh dari proporsional. Kurangnya perwakilan perempuan berarti suara dan pandangan mereka tidak sepenuhnya diwakili dalam proses pembuatan kebijakan, yang dapat berdampak pada masyarakat secara keseluruhan. Masalah keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia menjadi topik yang penting dalam upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan secara keseluruhan. Perbincangan tentang keterwakilan politik perempuan tidak dapat dipisahkan dari diskusi mengenai partisipasi politik perempuan secara menyeluruh. Indonesia telah meratifikasi dua konvensi yang berkaitan dengan partisipasi politik perempuan, termasuk Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan pada tahun 1958.

Dalam konstitusi Indonesia, melalui Amandemen ke-2 UUD 1945, secara tegas menolak diskriminasi terhadap warga negara dan mengakui hak-hak dasar bagi setiap warga, termasuk perempuan, dalam arena politik. Pasal 28H Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan hak setiap individu untuk mendapatkan perlakuan khusus guna mencapai kesetaraan dan keadilan. Tindakan afirmatif, seperti yang diatur dalam konstitusi, bertujuan untuk menciptakan kesetaraan gender dalam politik dengan memberikan kesempatan yang setara bagi perempuan.

Usaha untuk meningkatkan keterwakilan perempuan merupakan bagian dari komitmen global terhadap hak asasi manusia dan kesetaraan gender dalam berbagai aspek kehidupan. Tindakan afirmatif dipahami sebagai upaya sementara untuk memberikan kesetaraan

⁴ Siti Nurul Hidayah, "Keterwakilan Perempuan Dalam Politik", <https://news.detik.com/>, 20 Agustus 2018.

⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 2010), hlm. 182.

dan keadilan gender, terutama dalam politik. Ini dilakukan untuk memberikan dorongan dan dukungan kepada perempuan yang memiliki kapasitas dan kualifikasi untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan.

Meskipun demikian, data dari United Nations Development Programme (UNDP) menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen nasional masih rendah, dengan hanya sekitar 22,6 persen dari total anggota parlemen di seluruh dunia. Tanpa partisipasi penuh dan setara perempuan dalam politik, demokrasi yang sejati tidak dapat tercapai.

Di Indonesia, kebijakan tindakan afirmatif pertama kali dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, meskipun kebijakan tersebut telah diterapkan, keterwakilan perempuan masih rendah. Peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen telah dilakukan melalui berbagai peraturan, termasuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah.

Meskipun demikian, tantangan dalam meningkatkan keterwakilan perempuan masih ada. Hal ini meliputi hambatan struktural, stereotip gender, norma sosial, kurangnya dukungan dari partai politik, serta minimnya akses perempuan terhadap sumber daya politik dan finansial. Untuk mengatasi tantangan ini, diperlukan upaya yang komprehensif, termasuk pendidikan politik yang merata bagi perempuan, pembangunan kesadaran akan kesetaraan gender, serta penguatan kebijakan tindakan afirmatif.

Aspek yuridis tindakan afirmatif bagi keterwakilan perempuan dalam perspektif Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memuat ketentuan tentang kuota minimal 30 persen bagi perempuan dalam daftar calon legislatif serta keterwakilan perempuan 30 persen di jajaran penyelenggara pemilihan umum. Hal ini merupakan langkah yang penting dalam meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik, meskipun masih ada tantangan yang perlu diatasi untuk mencapai kesetaraan gender yang sejati.

2. Metode

Pada penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yang bersifat kualitatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan terkait konsep tindakan afirmatif yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang dipergunakan untuk mendukung keterwakilan perempuan sehingga mendorong terbentuknya kebijakan yang responsif gender.

3. Hasil dan Pembahasan

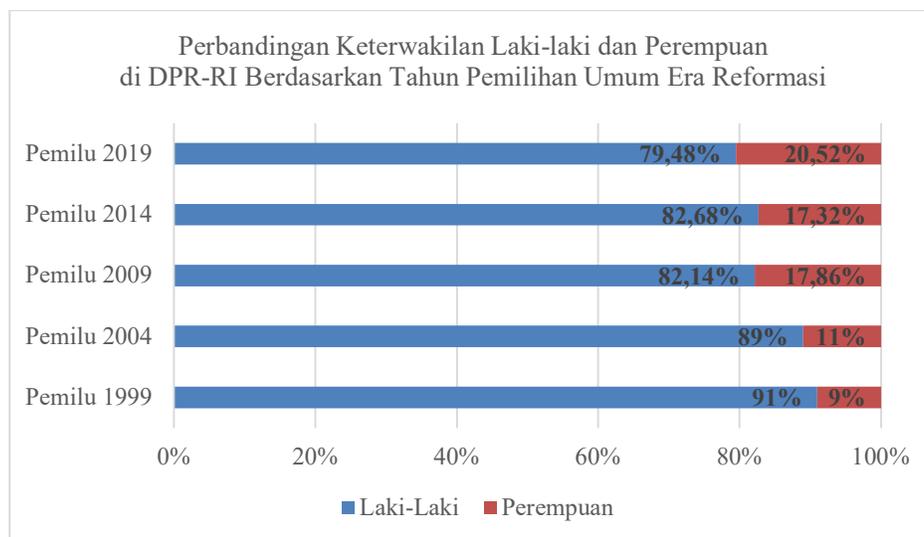
Tindakan Afirmatif Keterwakilan Perempuan dalam Politik

Rendahnya keterwakilan perempuan dalam struktur lembaga perwakilan di Indonesia mencerminkan ketidaksetaraan gender yang masih ada. Menurut data Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035, dari total populasi Indonesia yang mencapai 261,9 juta jiwa pada tahun 2017, sekitar 130,3 juta jiwa atau sekitar 49,75% adalah perempuan. Dari perbandingan ini, dapat dilihat bahwa hampir separuh penduduk Indonesia berjenis kelamin perempuan. Sementara perbandingan jumlah pemilih

dalam Pemilu 2004 dan 2009 di Indonesia, jumlah pemilih perempuan terdaftar lebih banyak daripada jumlah pemilih laki-laki. Pada Pemilu 2004 sebanyak 148.000.369 orang (52% pemilih perempuan, 48% pemilih laki-laki), Pemilu 2009 sebanyak 171.265.442 orang (51,9% pemilih perempuan, 48,1% pemilih laki-laki).

Namun populasi perempuan ini tidak tercermin dalam komposisi anggota parlemen. Jumlah perempuan yang duduk

di kursi DPR jauh lebih sedikit dibandingkan jumlah laki-laki. (Gambar 1). Hal ini yang mendorong pemikiran dari kalangan akademisi, organisasi perempuan serta aktivis perempuan untuk terbentuknya regulasi yang memberikan perlakuan khusus kepada perempuan, agar dapat meningkatkan keterwakilannya di dunia politik.



Gambar 1. (Data diolah dari berbagai sumber)

Pada Pemilu setelah era Reformasi atau Pemilu 1999, jumlah perempuan yang menduduki kursi di DPR sebanyak 45 orang atau 9%. Proporsi ini meningkat pada Pemilu 2004 mendapatkan porsi sebesar 11,2% di DPR. Pada Pemilu 2009 keterwakilan perempuan kembali meningkat dengan proporsi sebesar 17,86% sebanyak 101 orang. Sayangnya, pada Pemilu 2014, jumlah perempuan yang menjadi anggota DPR turun menjadi sebanyak 97 orang atau 17,32% dari total anggota DPR RI yang berjumlah 560 orang.

Hasil Pemilu tahun 2019 menjadi tahun bersejarah terkait keterwakilan perempuan di parlemen, dengan kenaikan persentase keterwakilan sebesar 20,52%. Jumlah ini merupakan capaian tertinggi setelah era

reformasi. Pemilu 2019 adalah pemilihan umum serentak pertama yang digelar di Indonesia, yaitu pelaksanaan pemilihan umum yang meliputi pemilihan presiden (Pilpres), pemilihan legislatif (Pileg) dan pemilihan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sehingga terdapat 3 (tiga) ranah kompetisi politik, yaitu untuk memenangkan presiden, partai politik dan individu (calon legislatif maupun DPD).

Analisis Pengaturan dan Pelaksanaan Tindakan Afirmatif Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan penggabungan dari 3 (tiga) peraturan

perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan anggota legislatif, pemilihan presiden dan wakil presiden, serta penyelenggara pemilu. Undang-undang yang dicabut dengan diberlakukannya UU 7/2017 ini adalah UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan menggabungkan peraturan Pemilu dalam satu peraturan perundang-undangan, pemerintah berusaha mencapai beberapa tujuan penting. Pertama, penggabungan ini bertujuan untuk menyederhanakan dan menyelaraskan pengaturan Pemilu yang sebelumnya termuat secara terpisah. Kedua, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan, penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam 1 (satu) peraturan perundang-undangan. Ketiga, penguatan kelembagaan penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, DKPP) dimaksudkan untuk dapat menciptakan Penyelenggaraan pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis. Dengan demikian diharapkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum akan menjadi lebih efisien, efektif dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Kuota gender ditafsirkan sebagai hal yang diamanahkan dalam Pasal 28 H Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dalam UU

7/1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Konvensi CEDAW, disebutkan tentang tindakan-khusus-sementara untuk mewujudkan kesetaraan. Membuat peraturan-peraturan dan melaksanakan tindakan-khusus-sementara untuk mempercepat kesetaraan antara laki-laki dan perempuan tidak dianggap sebagai diskriminasi.⁶

Pengaturan ketentuan tindakan afirmatif melalui UU 7/2017 tentang Pemilu melalui kuota gender, dapat dibandingkan dengan jenis klasifikasi kuota gender yang terdiri atas party quota (kuota partai politik), legislative quota (kuota legislatif), dan reserved seats (jaminan kursi). Dalam UU 7/2017 kuota gender diterapkan 2 (dua) jenis kuota keterwakilan yaitu: melalui kuota partai dan kuota legislatif. Kuota partai diterapkan melalui persyaratan partai politik yang dapat menjadi peserta Pemilu untuk menyertakan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, yang tercantum pada Pasal 173 Ayat (2) huruf (e). Sementara kuota legislatif diterapkan melalui penyusunan daftar bakal calon untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk menyertakan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen keterwakilan perempuan, tercantum pada Pasal 245. Kemudian ketentuan pola penyusunan daftar calon yang disusun untuk setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan, tercantum pada Pasal 246 Ayat (2). Pada 3 (tiga) pasal ketentuan di atas, seluruh keputusan perihal keterpilihan sebagai pengurus partai politik tingkat pusat, maupun penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif berada di tangan pimpinan partai politik. Kewenangan KPU

⁶ Achie Sudiarti Luhulima, *CEDAW: Menegakkan Hak Asasi Perempuan*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2014), hlm. 59.

untuk melakukan verifikasi terhadap terpenuhinya kuota keterwakilan perempuan paling sedikit 30% tercantum dalam Pasal 248.

Terlihat bahwa kebijakan tindakan afirmatif di Indonesia hanya digunakan sebagai perlakuan khusus pada ranah proses pencalonan atau pemilihan, dengan memberikan calon-calon wakil rakyat yang lebih representatif terhadap perempuan. Klasifikasi ‘reserved seats quota’ tidak diterapkan, sehingga dalam hasil akhir dari Pemilu dapat menunjukkan persentase keterwakilan perempuan yang fluktuatif dan belum pernah terpenuhinya kuota 30 persen perempuan di lembaga legislatif.

Efektivitas pelaksanaan dan penerapan ketentuan tindakan afirmatif dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, ditunjukkan melalui pendataan jumlah caleg perempuan pada

Pemilu 2019 oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang tercatat mencapai 3.194 orang, atau sekitar 41% atau sudah memenuhi kuota 30% caleg perempuan seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Angka itu meningkat hampir 50% dari Pemilu 2014 sebesar 2.467 orang. Dari angka pencalonan tersebut, perempuan berhasil mendapatkan 118 kursi dari total 575 kursi yang diperebutkan di parlemen atau setara dengan 20,52 %. Pola tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat jarak antara persentase pencalonan (41%) dan persentase perolehan kursi (20,52%), yang menunjukkan pola menurun. Meski demikian keterwakilan perempuan di legislatif hasil Pemilu 2019 merupakan capaian tertinggi selama Pemilu di era Reformasi.

Tabel 1. Komposisi calon anggota DPR-RI pada Pemilu 2019

No.	Partai Politik	Jenis Kelamin				Total	Jumlah Dapil
		Jumlah laki-laki	% Laki-laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan		
1.	PKB	355	61,74	220	38,26	575	80
2.	GERINDRA	360	62,96	209	37,04	569	79
3.	PDIP	358	62,61	215	37,39	573	80
4.	GOLKAR	357	62,09	217	37,91	574	80
5.	NASDEM	354	61,74	221	38,26	575	80
6.	GARUDA	225	65,79	115	48	575	80
7.	BERKARYA	341	60,17	213	39,83	554	80
8.	PKS	321	60,59	212	39,41	533	80
9.	PERINDO	347	61,39	221	38,61	568	80
10.	PPP	321	58,71	233	41,29	554	80
11.	PSI	300	54,43	274	45,57	574	80
12.	PAN	356	62,09	219	37,81	575	80
13.	HANURA	250	58,14	177	41,86	427	79
14.	DEMOKRAT	350	60,45	223	39,55	573	80
15.	PBB	228	58,55	154	41,45	382	80
16.	PKPI	61	64,13	76	55,93	137	61
	Total	4.774	61,74	3.194	39,08	7.968	

Sumber : KPU 2019, kpu.go.id dan diolah.

Di sisi lain Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Puskapol UI)

mencatat setidaknya terdapat 2 (dua) faktor yang mendorong peningkatan keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019. Pertama,

nomor urut. Mayoritas perempuan yang terpilih di Pemilu 2019 merupakan perempuan yang ditempatkan di nomor urut 1. Sisanya, nomor urut 2 dan 3. Pemilih masih cenderung memilih caleg dengan nomor urut atas, dan masing-masing partai politik umumnya hanya mendapatkan 1 (satu) kursi per daerah pemilihan. Meskipun UU 7/2017 memakai sistem penetapan calon dengan mekanisme suara terbanyak, faktor nomor urut tetap masih berpengaruh dalam persepsi publik. Walaupun ada caleg perempuan yang terpilih meski tak ditempatkan di nomor urut atas, karena memiliki hubungan kekerabatan dengan elit lokal.

Kemudian faktor kedua, yakni latar belakang. Dari 118 perempuan caleg terpilih, 53 persen merupakan aktivis partai yang pernah bertarung di tingkat lokal atau pernah berkontestasi pada pemilu maupun pilkada sebelumnya. Pengalaman tersebut memberikan pelajaran dalam mendapatkan dukungan, mendekati pemilih, dan memetakan strategi kemenangan. Dan, 41 persen diantaranya memiliki hubungan kekerabatan dengan elit partai atau tokoh berpengaruh di dapilnya. Sebanyak 6 persen berlatar belakang kalangan profesional

Selain faktor nomor urut dan latar belakang, modal finansial juga menjadi faktor penentu keterpilihan caleg perempuan. Survei yang dilakukan LSI (Lingkaran Survei Indonesia) menyatakan 60,3 persen dari 1200 responden akan memilih caleg yang dikenal dibandingkan memilih partai politik, menunjukkan bahwa caleg bergerak untuk memenangkan diri sendiri.

Belum lagi persaingan ketat antar partai di masing-masing dapil pastinya memerlukan biaya politik yang tinggi. Dalam konteks ini, caleg perempuan dihadapkan pada tantangan ekonomi yang berat, mengharuskan mereka untuk memiliki modal finansial yang cukup besar

guna bersaing secara setara dalam dunia politik. Dengan menghadapi biaya politik yang tinggi, tantangan finansial menjadi salah satu hambatan nyata bagi partisipasi aktif perempuan dalam arena politik dan dapat mempengaruhi tingkat keterwakilan mereka dalam legislatif.

Sulitnya mendapatkan akses pembiayaan maupun dukungan finansial lainnya, menjadikan caleg perempuan tidak mendapatkan rekomendasi dari partainya atau enggan meneruskan proses menuju keterwakilannya. Biaya politik dengan jumlah fantastis sudah menjadi rahasia umum di dunia politik Indonesia. Biaya politik bagi caleg yang maju untuk tingkat DPR lebih besar dibandingkan mereka yang berlaga untuk kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), salah satu alasannya karena wilayah kampanye yang lebih banyak. Hasil riset Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia (LPEM UI) mendapatkan fakta kisaran biaya rata-rata yang dinilai wajar dikeluarkan seorang caleg DPR RI pada kampanye Pemilu 2014, adalah antara Rp. 1,18 miliar hingga Rp. 4,6 miliar.

Padahal dalam Pasal 329-331 UU 7/2017, perolehan dana untuk kampanye, di luar partai politik dan caleg bersangkutan, hanya diperbolehkan dari sumber perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah. Dana perseorangan untuk calon anggota legislatif adalah maksimal Rp. 2,5 miliar, sedangkan sumbangan dari badan hukum dan usaha tidak melebihi Rp. 25 miliar. Memang modal finansial bisa ditekan bila caleg sudah memiliki modal sosial, seperti publik figur atau keluarga dari politisi / tokoh yang sudah dikenal. Tetapi caleg yang belum populer dituntut melakukan banyak kegiatan agar lebih dikenal publik, terutama konstituennya, tentu akan memakan biaya tinggi dalam kampanye dirinya. Hal itu pun tidak menjamin keterpilihannya, karena

selain bersaing dengan caleg partai lain, juga harus bersaing dengan rekan separtainya di dapil yang sama.

Menurut pendapat peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW) Donal Fariz bahwa 'politik uang dalam pemilihan legislatif ini tak lepas dari sistem proporsional terbuka yang digunakan untuk menentukan lolos tidaknya caleg ke parlemen. Karena yang muncul adalah personal candidacy, bukan party candidacy. Dengan adanya sistem proporsional terbuka, peran parpol menjadi lebih minim karena tak lagi memiliki wewenang kuat untuk memilih caleg yang terpilih nantinya. Sementara dalam sistem proporsional tertutup, partai akan membiayai para calegnya untuk berkampanye atas nama partai.

Catatan KPU pada Pemilu 2014 menunjukkan caleg menjadi tulang punggung pembiayaan kampanye. Dari total Rp 2,19 triliun dana kampanye parpol, sumbangan caleg mencapai Rp 1,81 triliun atau setara dengan 82,65 persen total penerimaan. Data ini berasal dari laporan 12 partai politik kepada KPU pada saat itu. Porsi dana dari caleg jauh melampaui sumber lain pemasukan parpol selama kampanye yang berasal dari perseorangan, dana partai, hingga perusahaan. Sehingga sumber pemasukan parpol selama pemilu mayoritas berasal dari caleg.

Pengaturan tindakan afirmatif melalui kuota 30 persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan tingkat pusat partai politik peserta Pemilu dan daftar calon legislatif tetap, dikombinasikan dengan zipper system dalam UU 7/2017, pada pelaksanaannya memang menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan di legislatif, meskipun tidak signifikan, dalam perolehan kursi hasil Pemilu 2019. Namun hasil tersebut belum seutuhnya mewujudkan keterwakilan kaum perempuan sesuai dengan amanat undang-undang.

Pandangan bahwa partai politik yang mengikutsertakan perempuan dalam lingkup kepengurusan pusat maupun memasukkannya dalam daftar calon wakil rakyat, dinilai hanya memanfaatkan kaum perempuan sebagai pemenuhan syarat saja. Hal ini menyiratkan bahwa masih banyak partai politik yang belum peka terhadap tujuan tindakan afirmatif dan isu kesetaraan gender. Dalam pengaturan UU 7/2017 tidak ada sanksi bagi partai politik yang tidak dapat memenuhi kuota pencalonan dengan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan. Bahkan KPU juga tetap meloloskan partai politik tersebut sebagai peserta Pemilu setelah diberikan kesempatan memperbaiki syarat administratifnya, dan hanya melakukan pemberitahuan melalui media massa bahwa parpol tersebut tidak dapat memenuhi kuota 30 persen.

Tindakan afirmatif sebagai strategi peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif melalui regulasi semata hanya memberikan jaminan terhadap kuota, tanpa melihat lebih dalam terhadap kapabilitas dan pengalaman caleg perempuan itu sendiri. Kuota gender hanya akan menjamin keterwakilan deskriptif, yaitu mewakili golongan perempuan dan karakteristik yang diwakilinya. Sebab tidak ada mekanisme yang memungkinkan, bahkan mengikat, perempuan yang telah terpilih menjadi wakil di parlemen harus bertindak secara responsif terhadap kaum perempuan secara kelompok dan menerjemahkan tuntutan politik kaum perempuan menjadi kebijakan yang responsif gender.

Keefektifitasan pengaturan tindakan afirmatif pada Pemilu 2024 dan Pemilu selanjutnya akan bergantung pada konsistensi dan dukungan nyata untuk keterwakilan perempuan di legislatif. Seperti contohnya pendapat Majelis Hakim Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, yang menekankan

pentingnya komitmen kepada tindakan afirmatif untuk mencapai tujuan kesetaraan gender dan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Begitu pula ketika muncul Peraturan KPU (PKPU) Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, yang dalam ketentuannya di Pasal 8 Ayat (2) dianggap akan mempersempit ruang politik perempuan yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPR dan DPRD, di mana bila penghitungan 30 persen jumlah bakal calon perempuan di setiap Dapil menghasilkan angka pecahan kurang dari 50, maka dilakukan pembulatan ke bawah. Komnas Perempuan dan berbagai institusi pendukung keterwakilan perempuan mengajukan keberatan melalui Mahkamah Agung dan mendesak adanya revisi peraturan tersebut.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 24P/HUM/2023 terhadap uji materi Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 (Pencalonan 30% perempuan tiap Dapil DPR/DPRD) yang menyatakan bahwa Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. KPU, Bawaslu dan DKPP sepakat melakukan revisi terhadap PKPU Pasal 8 Ayat (2) Nomor 10 Tahun 2023, yang berbunyi: “Dalam hal penghitungan 30 persen (tiga puluh persen) jumlah bakal calon perempuan di setiap dapil menghasilkan angka pecahan, dilakukan pembulatan ke atas.”.

Analisis Tindakan Afirmatif Sebagai Strategi Ideal Peningkatan Keterwakilan Perempuan Dalam Lembaga Legislatif

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Internasional CEDAW pada tahun 1984, yang kemudian ditegaskan kembali melalui keterlibatan dalam Rencana Aksi Beijing tahun 1995, di mana PBB merekomendasikan penggunaan sistem kuota untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Tindakan afirmatif dianggap sebagai strategi ideal untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif dengan harapan tidak hanya menciptakan keterwakilan formal, tetapi juga deskriptif (kehadiran perempuan dalam lembaga infrastruktur dan suprastruktur politik) serta substansial (bertindak responsif terhadap kepentingan yang diwakilkan). Hal ini diharapkan akan mendorong terwujudnya kebijakan publik yang responsif terhadap gender.

Partisipasi politik perempuan seharusnya merujuk pada partisipasi aktif mereka dalam mempengaruhi dan ikut serta dalam pengambilan keputusan terkait urusan negara dan bangsa, termasuk peran mereka sebagai pemilih yang rasional. Untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan, diperlukan strategi pendekatan ganda yang mencakup aspek kultural, pribadi, dan individual, serta aspek struktural, publik, dan komunal. Kedua aspek ini harus didekati secara bersamaan.

Menempatkan perempuan sebagai wakil di lembaga legislatif, terutama DPR, penting karena kekuasaan DPR sebagai pembentuk undang-undang, sesuai dengan Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan mendorong keterlibatan perempuan dalam proses pencalonan melalui partai politik, harapannya adalah terjadi perubahan dinamis dalam paradigma politik. Hal ini penting mengingat suara dan peran perempuan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan.

Partai politik merupakan lingkungan yang diharapkan dapat memperkuat kapasitas dan kapabilitas kader perempuan. Perspektif gender juga penting dalam

memastikan struktur penyelenggara dan pelaksanaan pemilu yang berkeadilan gender. Sebagai langkah awal, tindakan afirmatif untuk keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di Indonesia dianggap sebagai langkah yang tepat untuk membangun partisipasi politik perempuan dari lembaga penyelenggara Pemilu hingga kepengurusan pusat partai politik.

Namun, kurangnya sanksi tegas terkait pemenuhan kuota perempuan 30% menunjukkan bahwa Indonesia masih belum siap menerapkan mekanisme ini secara ketat. Ini juga menunjukkan kurangnya political will untuk menerapkan ketentuan mengenai kuota. Penetapan tindakan afirmatif dalam UU Pemilu dan UU Partai Politik menjadi parameter penting dalam mengukur respons negara terhadap kesetaraan gender, dengan memperhatikan berbagai ketentuan terkait, seperti ketentuan kuota gender, pemberian insentif atau sanksi kepada partai politik, akses yang sama bagi perempuan dan laki-laki dalam politik, serta integrasi prinsip kesetaraan gender dalam peraturan perundang-undangan.

Rekrutmen politik bagi perempuan juga harus memperhatikan kualitas kepemimpinan dan kemampuan membangun relasi sosial dengan masyarakat. Dengan demikian, partai politik dapat menjamin bahwa perempuan yang direkrut adalah kader yang memenuhi syarat untuk menjadi calon pemimpin dan wakil rakyat, bukan hanya dikenal sebagai 'vote getter'. Konsep 'kepentingan bersama' dalam kebijakan tindakan afirmatif juga harus diperkuat, dengan komitmen dari semua pihak untuk mewujudkannya.

Keterwakilan yang kuat, baik secara deskriptif (kehadiran perempuan dalam lembaga politik) maupun substantif (sebagai respon terhadap kepentingan perempuan), dianggap sangat penting untuk memastikan bahwa kepentingan, perspektif, dan pengalaman perempuan diakui dan

diberdayakan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan politik. Ini berarti bahwa keterwakilan perempuan tidak hanya bersifat simbolis, tetapi juga harus memberikan kontribusi nyata dalam membentuk arah kebijakan dan mencerminkan keberagaman masyarakat secara menyeluruh. Sejalan dengan pandangan Pitkin, keterwakilan perempuan yang efektif melibatkan lebih dari sekadar jumlah perempuan yang terpilih dan kehadiran formal mereka sebagai wakil politik. Penting bagi perempuan untuk memiliki pengaruh substansial dan mampu memengaruhi agenda politik serta keputusan yang diambil. Untuk mencapai hal tersebut, penting untuk memberdayakan dan melatih kader perempuan, serta mendapatkan dukungan, terutama dari segi bantuan modal.

Meskipun demikian, para calon legislatif juga dapat memanfaatkan kesempatan lain untuk melakukan kampanye pemilihan, seperti memanfaatkan dukungan dari partai atau tokoh berpengaruh di daerah pemilihan mereka, meningkatkan sosialisasi melalui media sosial dan interaksi langsung dengan pemilih, membangun komunikasi yang rajin dengan warga di daerah pemilihan mereka, memiliki sensitivitas terhadap isu-isu yang sejalan dengan narasi besar partai mereka, dan memahami sejauh mana kekuatan partai di daerah pemilihan mereka. Hal ini karena saat ini, Pemilu masih menggunakan sistem proporsional terbuka di mana perolehan kursi didasarkan pada perolehan suara terbanyak.

Negara tidak dapat memerintahkan atau memaksa kemajuan, tetapi harus menyediakan kondisi yang sesuai agar kemajuan bisa terjadi. Sesuai dengan pandangan John S. Mill, memastikan kesetaraan perempuan akan berarti "memiliki hubungan antar manusia yang paling menyeluruh dan bermakna, yang diatur oleh hukum yang adil dibandingkan

oleh ketidakadilan." Ketidaksetaraan gender merupakan hambatan terbesar terhadap perbaikan moral, sosial, dan bahkan intelektual. Langkah-langkah yang dapat diambil untuk meningkatkan dukungan UU Pemilu terhadap tindakan afirmatif, termasuk memberikan akses bagi partai politik untuk mengadakan berbagai kegiatan pelatihan bagi para kader,

4. Simpulan dan Saran

UU 7/2017 dalam pengaturannya menerapkan 2 (dua) jenis kuota keterwakilan yaitu: melalui kuota partai dan kuota legislatif. Kuota partai diterapkan melalui persyaratan partai politik yang dapat menjadi peserta Pemilu untuk menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan, sementara kuota legislatif melalui penetapan daftar calon tetap untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan, untuk masing-masing dapil (daerah pemilihan). Sehingga bahwa kebijakan tindakan afirmatif di Indonesia hanya digunakan sebagai perlakuan khusus pada ranah proses pemilihan atau saat pencalonan.

Keberhasilan pelaksanaan tindakan afirmatif untuk keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dan kepengurusan partai politik sangat ditentukan oleh kesediaan dan inisiatif dari partai politik serta akses dan regulasi yang diberikan Negara untuk melaksanakan pendidikan politik dan pemberdayaan bagi kader perempuannya. Diakui atau tidak modal politik, modal sosial dan modal ekonomi apabila ketiganya dimiliki oleh caleg perempuan, maka ia akan menjadi penentu kemenangan caleg perempuan tersebut. Meskipun untuk mendapatkan ketiga dukungan modal tersebut secara sekaligus bukan perkara mudah. Keadaan yang demikian juga menyebabkan minimnya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

terutama kader politisi perempuan, dengan tujuan meningkatkan kualitas dan kapabilitas kepemimpinan. Ini dapat mencakup memberikan pendidikan politik dan kader kepada kader perempuan, latihan public speaking, memberikan ruang untuk berorganisasi, melatih kepemimpinan, serta meningkatkan kemampuan dalam membangun relasi sosial.

Penetapan tindakan afirmatif dalam UU Pemilu dan UU Partai Politik menjadi parameter yang dapat digunakan untuk mengukur respons negara terkait dengan kesetaraan gender di bidang politik.

Daftar Pustaka

- Luhulima. (2014). *CEDAW: Menegakkan Hak Asasi Perempuan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Cole, A., Ishiyama, J. T., & Breuning, M. (Eds.). (2013). *Perbandingan Partai Politik: Sistem dan Organisasi, di Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21 (Jilid 1)*. Jakarta: Kencana.
- Heywood, A. (2014). *Politik (Edisi Keempat)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soetjipto, A. W. (2011). *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*. Tangerang: Marjin Kiri.
- Sanit, A. (2010). *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik, dan Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Purnama, E. (2019). *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara-Negara Lain*. Bandung: Penerbit Nusamedia Imagine Press.
- Asshiddiqie, J. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2019). *Profil Perempuan Indonesia 2020*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- Az, L. S., & Yahyanto. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum: Sejarah, Pengertian, Konsep Hukum, Aliran Hukum dan Penafsiran Hukum*. Malang: Setara Press.
- Fakih, M. (2010). *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Budiarjo, M. (2022). *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi Cetak ke-18)*. Jakarta: Percetakan Gramedia.
- Kusnardi, M., & Saragih, B. R. (2015). *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Sardini, N. H. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.
- Sinaga, P. (2022). *Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amendemen UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Mandiri.
- Surbakti, R. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit PT Grasindo.
- Katz, R. S., & Crotty, W. (2015). *Handbook Partai Politik*. Bandung: Nusamedia.
- Susiana, S. (2013). *Representasi Perempuan dalam Lembaga Legislatif*. Jakarta: P3DI Setjen DPR RI.
- Irianto, S., & Nurtjahjo, L. I. (Eds.). (2020). *Perempuan dan Anak dalam Hukum dan Persidangan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Rahardiansah P., T. (2018). *Pengantar Ilmu Politik: Konsep Dasar, Paradigma Dan Pendekatannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Pradjasto, A. (2007). "Partai Politik Tak Hanya Kemampuan Memerintah". *Jurnal Jentera*, 16.
- Cohen, C. (2021). "What is Affirmative Action?". *Jurnal Academic Questions*, 34(1).
- Ardiansa, D. (2016). "Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia". *Jurnal Politik: Vol. 2: Issue 1*.
- Efriza. (2019). "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik". *Jurnal Politica*, 10(1).
- Syafputri, E. (2014). "Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Komparasi Indonesia dan Korea Selatan". *Indonesian Journal of International Studies (IJIS)*, 1(2).
- Sayuti, H. (2013). "Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan yang Terpinggirkan)". *Menara Riau*, 12(1).
- Wijaya, H. (2020). "Menakar Derajat Kepastian Hukum Dalam Pemilu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017". *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 4(1).
- Mann, H., & Spinner-Halev, J. (2010). "John Stuart Mill's Feminism: On Progress, the State, and the Path to Justice". *Jurnal Polity*, 42(2).
- McCann, J. (2013). "Electoral Quotas for Women: An International Overview". *Parliament of Australia Research Paper Series 2013-2014*.
- Tridewiyanti, K. (2012). "Kesetaraan Dan Berkeadilan Gender Di Bidang Politik: Pentingnya Partisipasi Dan Keterwakilan Perempuan Di Legislatif". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(1).
- Amalia, L. S. (2009). "Marjinalisasi Perempuan Dalam Politik Pada Pemilu 2009". *Jurnal Masyarakat Indonesia Edisi Khusus*.

- Marzuki, M. (2009). “Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi”. *Jurnal Konstitusi PSHK-FH UII*, II(1).
- Rahmatunnisa, M. (2016). “Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia”. *Jurnal Wacana Politik*, I(2).
- Sidik, P. (2022). “Keterwakilan Perempuan Dalam Politik di Indonesia Perspektif Legal Feminism”. *Jurnal At Tanwir Law Review*, 2(1).
- Sarbaini. (2015). “Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara Dalam Pemilihan Umum”. *Jurnal Inovatif*, VIII(1).