

# PEREMPUAN DAN POLITIK DARI PEMILU KE PEMILU : Mengawal Keterwakilan Perempuan Melalui Affirmative Action

Ari Pradhanawati\*

## Abstract

*Woman political map election by election can only be guided through 30% woman representative and must be applied with affirmative action. Since it thought that the policy only provide advantages to woman and not all the political parties have gender sensitivity. Descriptive analysis is the method to analyse woman's vote mapping according to general election report in 1999, 2004, and 2009. One of theory applied to observe voter behaviour in mapping vote stated by Adman Nursal<sup>1</sup> refers to some columbia and michigan tradition (psycological approach) and rational approach. Analysis report, most voted women who are success in gaining support and position in House of Representative have been increased compared to general election in 1999 and 2004. However, woman representation in House of Representative has not reached to 30% minimum quota yet. That is the reason why woman's qouta must be fighting for through legals. Considering the legal in quota domain is part of affirmative policy along with a hope, there is gonna be equality and balance between man and woman in House of Representative until it could be overcome.*

**Kata Kunci :** perempuan, politik, pemilu.

Setiap menjelang pesta demokrasi, perempuan di Indonesia selalu mendapat kejutan-kejutan yang sangat berarti. Dimulai sejak Pemilu Legislatif (Pileg) 2004 tentang kuota perempuan sekurang-kurangnya 30% baik yang duduk sebagai pengurus partai politik, sebagai calon anggota KPU maupun sebagai calon anggota DPR/DPRD. Sejak saat itulah perempuan Indonesia yang selama ini tidak sadar kalau sudah terkena getar gender (*genderquake*) mulai bangkit untuk memperjuangkan kebijakan *affirmative action* (tindakan keberpihakan).

Kemudian pada Pileg 2009, kaum perempuan kembali mendapat kesempatan lagi bahwa parpol peserta pemilu harus memenuhi syarat untuk menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat.

Selanjutnya pengajuan calon anggota legislatif (caleg) perempuan disusun dengan model zipper, misalnya nomor urut 1 caleg laki-laki, nomor urut 2 caleg perempuan, nomor urut 3 caleg laki-laki dan seterusnya untuk nomor urut 4, 5, 6, nomor urut 7, 8, 9, nomor urut 10, 11, 12 juga harus ada 1 orang perempuan.

Ketentuan model zipper ini dinilai para caleg

perempuan cukup akomodatif apabila mendapat nomor urut 1, karena dipastikan

mempunyai peluang yang besar untuk memperoleh kursi terutama jika diajukan oleh parpol besar.

Kita patut bangga dan menghargai perjuangan kaum perempuan di legislatif, para aktivis perempuan dan para feminis yang menginginkan semua pihak bersedia mendukung *affirmative action* supaya kebijakan-kebijakan publik/politik tidak bias gender tetapi justru akan mendinginkan suhu politik yang semakin hari kian memanas.

Mengapa kaum perempuan perlu kuota tertentu? Mengapa kuota sebesar 30% masih perlu diperjuangkan? Pengajuan caleg perempuan awalnya disusun dengan model zipper dan dianggap cukup akomodatif tetapi ditengah proses pencalonan terbit keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) mengenai suara terbanyak, dengan demikian sejauhmana peta politik perempuan dari pemilu ke pemilu dalam berkompetisi merebut kursi legislatif sebagai upaya mengawal keterwakilan perempuan melalui *affirmative action*?

\* Dr. Ari Pradhanawati, dosen FISIP Universitas Diponegoro. Pernah menjadi anggota KPU Jawa Tengah 2003-2008.

1 Adman Nursal, 2004, *Political Marketing*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 54-68.

## Pembahasan

Kesempatan perempuan untuk terjun dalam dunia politik dan dicalonkan sebagai calon anggota legislatif jelas semakin terbuka seiring dengan diberlakukannya kuota perempuan sebesar 30%. Ini menunjukkan perkembangan yang positif, karena keterlibatan mereka secara langsung dalam kancah perpolitikan memungkinkan mereka ikut serta secara lebih leluasa dalam melakukan pendidikan politik kepada warga negara. Kondisi tersebut sejalan dengan pendapat Huntington dan Nelson (dalam Miriam Budiardjo)<sup>2</sup> yang menilai bahwa *"By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective"*.

Sedangkan dalam pemikiran Milbrath dan Goel (dalam Sudjiono Sastroatmodjo),<sup>3</sup> mengategorikan partisipasi politik menjadi beberapa kategori: (1) apatis, yakni orang-orang yang menarik diri dari proses politik; (2) spektator, merupakan orang-orang yang setidaknya-tidak-pernah mengikuti pemilihan umum; (3) gladiator, adalah orang-orang yang secara aktif terlibat dalam proses politik sebagai komunikator dengan tugas khusus mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai, juru kampanye, dan aktivis masyarakat.

Dengan demikian adalah suatu kewajiban pula andaikata kaum perempuan di Indonesia tidak sekedar berpartisipasi saja (sebagai obyek) tetapi sudah mengarah untuk memperjuangkan dan memperoleh kuota tertentu (sebagai subyek), karena selama ini perempuan sepertinya sengaja dimarginalkan oleh kaum laki-laki khususnya untuk duduk sebagai anggota legislatif maupun jabatan-jabatan publik lainnya.

Cara-cara berpartisipasi dalam kegiatan politik dalam pemikiran David F. Roth dan Frank L. Wilson (dalam Miriam Budiardjo)<sup>4</sup> melihat masyarakat dalam konsep partisipasi masyarakat terbagi dalam empat kategori yang menyerupai piramida: (1) aktivis: pejabat publik atau calon pejabat publik, fungsionaris

parpol, maupun kelompok kepentingan; (2) partisipan: orang yang bekerja untuk berkampanye, anggota aktif parpol, partisipan aktif dalam kelompok kepentingan dan tindakan-tindakan yang bersifat politis; (3) penonton: termasuk didalamnya pemilih, pe-lobby, pengamat politik, orang yang terlibat dalam diskusi politik dan (4) apatis: orang yang apolitis.

Kuota merupakan istilah yang bersifat emosional, mengundang reaksi keras dari mereka yang terikat dengan pandangan konservatif dalam meningkatkan playing field level, yaitu, membiarkan keberadaan hasil yang tidak seimbang seperti apa adanya. Apakah kuota dianggap adil atau tidak akan sangat tergantung pada apakah persepsi orang terhadap keadilan sebagai "kesempatan yang adil" atau "hasil yang adil". Beberapa kuota yang berhasil diperkenalkan adalah kuota sukarela, diterapkan oleh partai politik untuk menunjukkan komitmennya terhadap keterwakilan perempuan. Contohnya adalah komitmen ANC di Afrika Selatan untuk memberikan 30% kuota bagi kandidat perempuan, dan sukses besar dicapai melalui kuota wajib yang dituangkan baik dalam konstitusi atau Undang-Undang Pemilu (IFES).<sup>5</sup>

Dengan terbukanya kesempatan yang lebih besar bagi kaum perempuan untuk menjadi calon anggota legislatif ini akan menjadikan kaum perempuan semakin mudah memperjuangkan hak-haknya yang selama ini diremehkan kaum laki-laki. Tentu banyak persoalan lain yang menyangkut keberempuhan yang selama ini belum digarap dengan tuntas, akan memungkinkan diselesaikan secara substansial dan serius.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi terwujudnya keterwakilan perempuan yang selama ini diperjuangkan kaum perempuan di Indonesia, antara lain adalah: (1) sistem pemilu; (2) peran partai-partai politik dan; (3) affirmative action (IFES, tt:7).<sup>6</sup>

## Sistem Pemilu

Sundhaussen (dalam Anas Urbaningrum)<sup>7</sup> menguraikan demokrasi sebagai sistem politik dengan kriteria; (1) dijaminnya hak setiap warga negara untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu yang diadakan secara berkala dan bebas, yang secara

2 Dalam Miriam Budiardjo, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 2.

3 Dalam Sudjiono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, Semarang: IKIP Press, hal. 68-70.

4 Dalam Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 372-373.

5 IFES. tt. Keterwakilan Perempuan di Lembaga-Lembaga Nasional Yang Anggotanya Dipilih Melalui Pemilu: Perbedaan-Perbedaan Dalam Praktek Internasional dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi, hal. 17-18.

6 IFES. tt. Keterwakilan Perempuan di Lembaga-Lembaga Nasional Yang Anggotanya Dipilih Melalui Pemilu: Perbedaan-Perbedaan Dalam Praktek Internasional dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi, hal. 7.

7 Dalam Anas Urbaningrum, 2004, *Islam-Demokrasi. Pemikiran Nurcholis Madjid*, Jakarta: Republika, hal 18.

efektif menawarkan peluang bagi pergantian elit yang memerintah, (2) setiap warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan mendapatkan informasi, dan beragama, dan (3) dijaminnya kesamaan hak di hadapan hukum.

Dalam perspektif lain, Robert A. Dahl (dalam Anas Urbaningrum)<sup>8</sup> memperluas konsep demokrasi dengan lima kriteria yang disebutnya dengan 'poliarkhi' yakni : (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat, (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan kolektif, (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis, (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksekutif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan lewat pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Ada banyak sistem pemilu yang dipakai negara-negara demokrasi dalam menyelenggarakan pemilihan umum dan desain dari sistem pemilu tentu berhubungan erat dengan perolehan suara parpol, perolehan suara caleg sampai menjadi perolehan kursi.

Menurut Ben Reilly dan Andrew Reynolds (dalam IDEA, United Nations & IFES, 2001: 3-4)<sup>9</sup> ada beberapa jenis sistem pemilu yang dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok besar, yaitu pluralitas-mayoritas; semi-proporsional dan proporsional. Ketiga kelompok besar ini dapat dikelompokkan lagi menjadi sepuluh anak kelompok. Untuk anak kelompok sistem pluralitas-mayoritas terdiri dari : First Past the Post (FPTP), Block Vote (BV), Alternative Vote (AV), Two-Round System (TRS); untuk kelompok sistem semi-proporsional terdiri dari Limited Vote (LV), Single Non-Transferable Vote (SNTV); untuk sistem proporsional terdiri dari Representasi Proporsional Daftar (RP Daftar), Mixed Member Proportional (MMP), dan Single Transferable Vote (STV).

Bagaimana dengan sistem Pileg 2009 yang lalu? jawabnya tegas: tidak jelas, karena Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD yang digunakan sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2009 ternyata terus menerus mengalami perubahan.

Perubahan sistem pemilu tersebut antara lain: Pertama, dibatakannya ambang batas suara (electoral treshold) sehingga 17 parpol yang tidak lolos pada Pemilu 2004 bisa menjadi peserta Pemilu 2009 kemudian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 202 Ayat (1) memberlakukan ambang batas perolehan suara sah parpol peserta pemilu secara nasional (parliamentary treshold) sekurang-kurangnya 2,5% untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR;

Kedua, perubahan pemberian suara yang diatur dalam Peraturan KPU Nomor 35/2008 yaitu dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara dengan cara mencentang satu kali saja pada kolom nama parpol atau kolom nomor urut calon atau kolom nama calon yang dianggap sah, jika mencentang kolom nama parpol dan kolom nomor urut calon dianggap tidak sah. Dikemudian hari peraturan tersebut dianggap merugikan parpol jika mencentang gambar partai dan nomor urut calon atau nama calon itu dianggap tidak sah, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2009 terkait penyelenggaraan Pemilu 2009, khususnya yang mengatur suara sah yaitu jika mencentang gambar partai dan kolom nomor urut calon atau nama calon dianggap sah, Perppu tersebut baru di sahkan DPR pada 29 April 2009;

Ketiga, jumlah alokasi kursi per daerah pemilihan untuk DPR berubah yaitu antara 3-10 kursi sedangkan untuk DPRD provinsi dan kabupaten/kota masih tetap 3-12 kursi;

Keempat, ada perlakuan khusus untuk caleg perempuan yaitu pencalonan diajukan berdasarkan nomor urut dengan model zipper (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 55), namun di kemudian hari menjadi tidak bermakna manakala Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 214 dibatalkan oleh MK walaupun kedua pasal tersebut jelas bertentangan;

Kelima, penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut, diawali dengan penetapan perolehan kursi (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 200 sampai Pasal 215) untuk anggota DPR dengan

<sup>8</sup> Ibid, hal. 20.

<sup>9</sup> Dalam IDEA, United Nation, IFES, 2001, Sistem Pemilu, Hal. 3-4.

DPRD berbeda. Untuk DPR dilakukan dengan beberapa tahap; (a) menghitung ambang batas perolehan suara sah secara nasional parpol peserta pemilu; (b) menghitung Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dengan rumus jumlah suara sah parpol yang lolos ambang batas dikurangi jumlah suara sah parpol yang tidak lolos ambang batas kemudian penetapan calon terpilih DPR/DPRD ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP dibagi dengan jumlah kursi di satu dapil; (c) menghitung penentuan perolehan kursi yaitu dilakukan secara bertahap sampai kursi habis terbagi (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 205 sampai Pasal 209). Sedangkan penetapan perolehan kursi parpol untuk anggota DPRD dihitung berdasarkan jumlah perolehan suara sah parpol peserta pemilu dibagi dengan BPP. Cara menghitung BPP DPRD adalah jumlah perolehan suara sah parpol peserta pemilu dibagi dengan jumlah kursi anggota DPRD di dapil masing-masing. Sedangkan penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh calon.

### Peran Partai Politik

Terwujudnya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sangat tergantung pada peran partai politik karena menurut Sigmund Neumann (dalam Miriam Budiardjo, 1981: 14-16)<sup>10</sup> partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Sedang fungsi dari partai politik adalah memainkan peranan sebagai penghubung antara pemerintah dan warga masyarakat, sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai sarana rekrutmen politik dan sebagai sarana pengatur konflik.

Dengan demikian partai politik merupakan salah satu sarana atau wadah yang sah dalam memperjuangkan hak-hak perempuan, yaitu dengan pemberian kuota maka kaum perempuan harus mulai berjuang melalui sarana-sarana yang ada. Di sini kaum perempuan harus mampu menunjukkan kemauan dan kemampuannya beraktivitas dalam partai, sehingga performance-nya dapat dipakai sebagai standar penilaian prestasi dan sekaligus

sebagai upaya menepis tuduhan bahwa pemberian kuota hanyalah sekedar belas kasihan kepada kaum perempuan.

Kaum laki-laki harus rela mengakui hak-hak politik kaum perempuan dan sekaligus menjadikan mereka partner dalam berjuang. Para petinggi partai politik perlu mendukung kaum perempuan untuk berpolitik praktis, apabila mereka mau dan mampu, dengan jalan memberi jabatan-jabatan fungsionaris. Sudah barang tentu cara seperti ini dapat memuluskan jalan bagi kaum perempuan untuk menjadi anggota badan-badan perwakilan (legislatif). Tetapi jika perempuan yang diajukan sebagai calon legislatif atau untuk mengemban tugas di lembaga eksekutif atau yudikatif atau jabatan-jabatan publik lainnya dinilai tidak layak, maka tidak perlu dipilih karena tidak semua perempuan pantas untuk dipilih.

### Affirmative Action

*Affirmative action* adalah kebijakan yang diberikan kepada kaum perempuan sebagai salah satu bentuk pemberian kompensasi atau keistimewaan hak dalam upaya mencapai target representasi yang lebih proporsional dalam lembaga pengambil keputusan.

Kuota sebesar 30% tentu bukan harga mati. Dilihat dari aspek kesiapan kaum perempuan sendiri, nampaknya untuk memenuhi angka tersebut memang tidak mudah karena saat ini jumlah perempuan yang tertarik masuk serta terlibat aktif dalam partai politik terutama yang duduk sebagai fungsionaris masih sedikit.

Mengapa demikian? Karena perempuan dan politik selalu terikat dengan kultur budaya timur. Jadi persentase perempuan di bidang politik masih rendah dan rata-rata umur mereka di atas 40 tahun karena sebelumnya mereka sibuk di ranah domestik (57,14% perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD Jawa Tengah hasil Pileg 2009 berumur antara 40 tahun sampai 65 tahun, sisanya sebesar 42,86% berumur antara 25 tahun sampai 39 tahun).

Berbeda dengan di negara barat yang jumlah keterwakilan perempuan di parlemen lebih tinggi karena sistem sosialnya berbeda. Maknanya perubahan dari domestic affair ke public affair tidak mudah dan penuh dengan perjuangan dan persiapan yang matang.

Dengan demikian, nampaknya kuota bagi kaum perempuan untuk duduk sebagai anggota legislatif

10 Dalam Miriam Budiardjo, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 14-16.

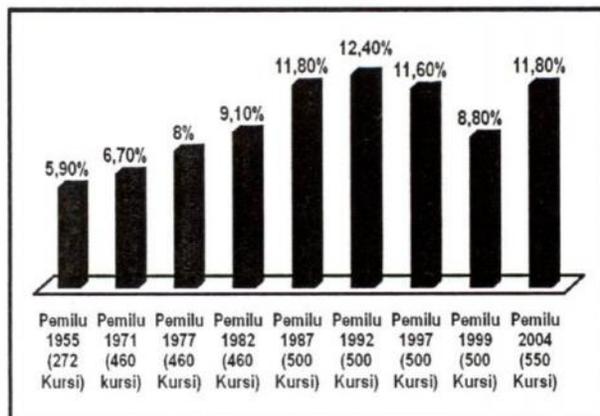
atau duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan, baik di tingkat pusat maupun daerah, sebesar 30% masih merupakan himbauan moral dan bukan merupakan ketentuan hukum yang bersifat mengikat.

Penjelasan di atas diperkuat oleh pengembangan teori elit politik diawali dari konsep elit yang dikemukakan Vilfredo Pareto (*The Mind and Society*) dan Gaetano Mosca (*The Ruling Class*) seperti yang dikutip T.B. Bottomore,<sup>11</sup> yaitu: Mosca memandang dalam setiap masyarakat terdapat dua kelas: satu kelas yang menguasai dan kelas lainnya adalah kelas yang dikuasai. Kelas yang menguasai selalu lebih kecil dari jumlah kelas yang dikuasai, mereka menjalankan monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan dari kekuasaan tersebut. Sedangkan kelas yang dikuasai jumlahnya jauh lebih besar dan diatur dan dikontrol oleh kelas yang menguasai.

Dengan demikian, affirmative action harus terus dilakukan supaya kuota perempuan dapat terpenuhi sekalipun tidak maksimal. Maknanya affirmative action menjadi penting agar ada perimbangan antara laki-laki dengan perempuan di lembaga legislatif maupun lembaga-lembaga pengambilan keputusan lainnya atau dengan kata lain affirmative action merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*).

Jika affirmative action akhirnya dipandang penting maka untuk menguatkan pandangan tersebut, ada baiknya kita melihat keterwakilan perempuan hasil Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2009 baik sebelum maupun sesudah diberlakukannya kuota perempuan 30% (lihat Tabel 1).

**Tabel 1.**  
**Jumlah Keterwakilan Perempuan di DPR RI**  
**Hasil Pemilu 1955-2009**



Sumber: Data sekunder, diolah, 2009.

Tabel 1 menggambarkan kondisi keterwakilan perempuan di DPR RI sepanjang sejarah Pemilu Legislatif 1955 sampai 1992 trend-nya cukup bagus yaitu menunjukkan hasil yang positif karena jumlah perempuan yang duduk di DPR RI semakin banyak dan signifikan dengan naiknya jumlah kursi di DPR RI walaupun laju kenaikannya lambat.

Dalam Pemilu 1997 menunjukkan jumlah perempuan dalam lembaga legislatif gejala yang menurun karena perempuan yang duduk di DPR RI menjadi 11,60% (58 orang). Kondisi tersebut semakin memprihatinkan karena pada Pemilu 1999 dengan jumlah kursi masih tetap 500, perempuan yang menjadi anggota legislatif turun lagi menjadi 8,8% (44 orang). Kemungkinan hal itu disebabkan adanya pergantian era dari Orde Baru ke era Reformasi, sebuah euforia baru di bidang politik karena pada saat yang bersamaan muncul krisis dimensional. Jadi kemungkinan besar banyak perempuan tidak/kurang tertarik untuk terjun ke dunia politik karena energinya habis untuk mengurus krisis.

Demikian pula sesudah diberlakukannya kuota perempuan 30% pada Pemilu 2004 ternyata menunjukkan hasil yang signifikan karena perempuan yang menjadi anggota DPR RI meningkat menjadi 11,80% (65 orang) seiring dengan jumlah kursi yang juga naik sebanyak 550 (naik 50 kursi). Hasil tersebut memang belum maksimal karena bunyi dari Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Pasal 13 Ayat (3) sifatnya hanya memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender dalam kepengurusan parpol di setiap tingkatan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 65 Ayat (1) dalam mengajukan calon legislatif hanya dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Kelemahannya, karena kedua undang-undang itu tidak memberikan sanksi bagi parpol yang tidak bisa memenuhi dua ketentuan tersebut karena kalimat dalam undang-undang tertulis hanya sebatas "memperhatikan" saja. Kelemahan lainnya karena sistem Pemilu 2004 menggunakan sistem proposional terbuka dengan menggunakan daftar stelsel dan penetapan calon terpilih berdasarkan mekanisme nomor urut apabila tidak ada satu pun caleg yang memperoleh suara yang sama atau lebih dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) di dapil masing-masing.

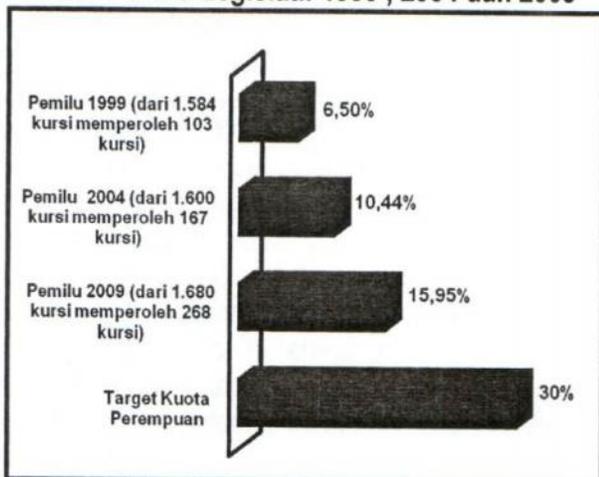
Hasil Pemilu 2009 cukup mengejutkan karena dengan dibatalkannya perolehan suara berdasarkan

11 T.B. Bottomore, 2006, *Elit dan Masyarakat*, Jakarta: Akbar Tanjung Institute, hal. 1-10.

nomor urut menjadi suara terbanyak yang dianggap telah memporak-pandakan peluang caleg perempuan memperoleh kursi semakin kecil, ternyata justru terbalik karena dengan suara terbanyak perempuan yang memperoleh kursi DPR RI secara kuantitas naik menjadi sebanyak 101 kursi (18,04%) atau naik sebesar 6,24% walaupun belum mencapai target kuota 30%. Namun secara kualitas bisa dikatakan menurun karena keberadaan perempuan yang terpilih jadi anggota DPR-RI lebih banyak didominasi para selebritis yang masih diragukan kemampuannya seiring dengan tumbanganya para perempuan politisi yang sudah mapan dan berpengalaman malang melintang diranah politik praktis.

Demikian pula jumlah keterwakilan perempuan hasil Pemilu 1999 sebelum diberlakukannya kuota perempuan maupun Pemilu 2004 dan 2009 yang sudah memberlakukan kuota perempuan di DPRD provinsi dan kabupaten/kota se Jawa Tengah dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

**Tabel 2.**  
**Jumlah Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Jawa Tengah dan DPRD Kabupaten/Kota Se Jawa Tengah Hasil Pemilu Legislatif 1999, 2004 dan 2009**



Sumber: Data sekunder, diolah, 2009.

Tabel 2 menggambarkan pada Pemilu 2004 dari 1.600 kursi yang diperebutkan di DPRD Provinsi Jawa Tengah (100 kursi) dan DPRD Kabupaten/Kota se Jawa Tengah (1.500 kursi), jumlah perempuan yang mendapat kursi di lembaga legislatif sebanyak 167 orang (10,44%) dan sebanyak 15 orang (15%) diantaranya adalah anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah. Kondisi tersebut lebih banyak dibandingkan pada Pemilu 1999, yaitu dari 1.584 kursi yang

diperebutkan di DPRD Provinsi Jawa Tengah (100 kursi) dan DPRD Kabupaten/Kota se Jawa Tengah (1.484 kursi), jumlah perempuan yang mendapat kursi hanya sebanyak 103 orang (6,50%) dan sebanyak 7 orang (7%) diantaranya anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah. Maknanya dengan diberlakukannya kuota perempuan maka jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif naik secara signifikan sebesar 3,94%.

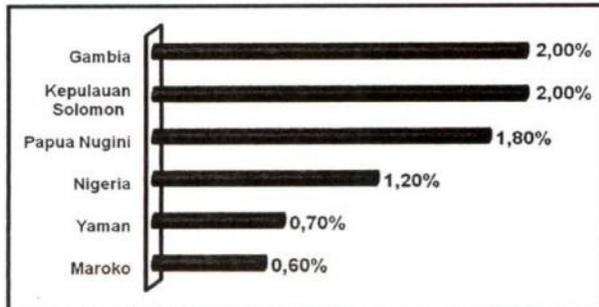
Demikian pula keterwakilan perempuan pada Pemilu 2009 walau masih belum maksimal juga tetapi menunjukkan hasil yang signifikan dengan diberlakukannya kuota perempuan 30% dengan suara terbanyak, yaitu dari 1.680 kursi untuk DPRD Jawa Tengah (100 kursi) dan untuk DPRD Kabupaten/Kota se Jawa Tengah (1.580 kursi), jumlah perempuan yang berhasil meraih kursi meningkat dibandingkan Pemilu 2004 yaitu sebanyak 268 orang (15,95%), sebanyak 21 orang (21%) diantaranya memperoleh kursi di DPRD Provinsi Jawa Tengah dan satu diantaranya memperoleh suara di atas BPP (Novita Wijayani). Sedangkan sebanyak 247 orang (15,63%) memperoleh kursi di DPRD kabupaten/kota se Jawa Tengah. Maknanya pada Pemilu 2009 jumlah keterwakilan perempuan naik lagi sebesar 5,51%.

Dengan demikian baik sebelum maupun sesudah diberlakukannya kuota perempuan yang diatur dalam undang-undang walaupun hanya sebatas "memperhatikan" dan diberlakukannya suara terbanyak ternyata hasilnya cukup memuaskan karena jumlah keterwakilan perempuan di lembaga legislatif secara signifikan meningkat walaupun masih jauh dari harapan karena angka keterwakilan perempuannya belum mencapai target 30%.

Oleh sebab itu *affirmative policy* (kebijakan afirmatif) memang signifikan dan semua pihak harus mendukung dan masih harus diperjuangkan mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah dengan berbagai cara dan strategi supaya perempuan Indonesia dapat mewarnai dunia politik dan tidak kalah bersaing termasuk di dunia Internasional.

Berdasarkan kondisi di atas ada baiknya juga melihat pada negara-negara demokrasi yang masuk urutan terendah dan tertinggi dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen nasional-majelis rendah (lihat Tabel 3 dan Tabel 4).

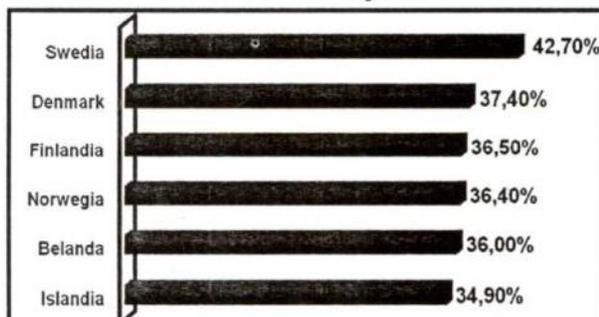
**Tabel 3.**  
**Negara-negara Demokrasi Yang Masuk Urutan Terendah dalam Hal Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Nasional-Majelis Rendah**



Sumber: IFES, tt: 5, diolah, 2009.

Tabel 3 menggambarkan bahwa keterwakilan perempuan di Moroko, Yaman, Nigeria, Papua Nugini, Kepulauan Solomon dan Gambia tersebut dalam pencalonan perempuan di parlemen belum sepenuhnya didukung karena angka keterwakilan perempuannya masih rendah yaitu berkisar antara 0,6% sampai 2%. Hal itu juga didukung oleh sistem pemilu di negara-negara tersebut yang menganut sistem pemilu pluralitas/mayoritas yaitu calon harus memperoleh suara sah terbesar dalam sebuah daerah pemilihan. Kondisi di enam negara tersebut lebih baik jika dibandingkan dengan kondisi Indonesia dan khususnya di Jawa Tengah. Namun, jika dibandingkan dengan negara-negara demokrasi yang masuk urutan tertinggi dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen nasional-majelis rendah seperti Swedia, Denmark, Finlandia, Norwegia, Belanda, dan Islandia jelas kondisi Indonesia dan Jawa Tengah tertinggal jauh karena angka keterwakilan di negara-negara tersebut berkisar antara 34,90% sampai 42,70% (lihat Tabel 4).

**Tabel 4.**  
**Negara-negara Demokrasi Yang Masuk Urutan Tertinggi dalam Hal Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Nasional-Majelis Rendah**



Sumber: IFES, tt: 5, diolah, 2009

Tabel 4 di atas menunjukkan bahwa negara-negara demokrasi di Swedia, Denmark, Finlandia, Norwegia, Belanda, dan Islandia dengan berbagai sistem pemilu representasi proposional atau representasi proposional (campuran) telah menunjukkan kiprahnya melalui pemberian kuota bagi perempuan baik kuota sukarela maupun kuota wajib sudah melampaui target. Maknanya angka kuota 30% yang merupakan angka standar internasional keterwakilan perempuan di parlemen memang sangat diperlukan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam bidang politik.

#### Analisis Pemetaan Suara Perempuan

Ada beberapa pendekatan untuk melihat perilaku pemilih dalam upaya memetakan suara yaitu dengan merujuk pada sejumlah aliran (Adman Nursal, 2004: 54-68).<sup>12</sup>

1. Mazhab Columbia (Pendekatan Psikologis), di mana mazhab ini menekankan pada peranan faktor-faktor sosiologis dalam membentuk perilaku politik seseorang. Karakteristik sosial dan pengelompokan sosial memiliki pengaruh yang cukup besar dalam menentukan perilaku memilih. Pengelompokan sosial seperti berdasar usia (muda-tua), agama, jenis kelamin (laki-perempuan), agama, pekerjaan, latar belakang keluarga adalah faktor yang cukup besar menentukan perilaku memilih seseorang.
2. Mazhab Michigan (pendekatan psikologis). Mazhab ini menjelaskan bahwa sikap seseorang (merupakan refleksi dari keperibadian seseorang) merupakan aspek yang cukup menentukan dalam mempengaruhi perilaku politik seseorang.
3. Pendekatan Rasional. Dalam pendekatan rasional, pilihan politik pemilih merupakan hasil dari pertimbangan rasionalitas pemilih berdasar sejumlah orientasi diantaranya; orientasi isu dan orientasi kandidat. Perilaku memilih atas dasar orientasi isu berawal dari pertanyaan, apa dan bagaimana partai, pemerintah mampu memecahkan ragam persoalan yang dihadapi masyarakat. Bagaimana partai, maupun pemerintah mampu memberikan solusi alternatif atas persoalan tersebut. Orientasi kandidat lebih mengacu pada penilaian dan sikap seseorang (pemilih) terhadap kandidat tanpa memperdulikan afiliasi kandidat dengan partai

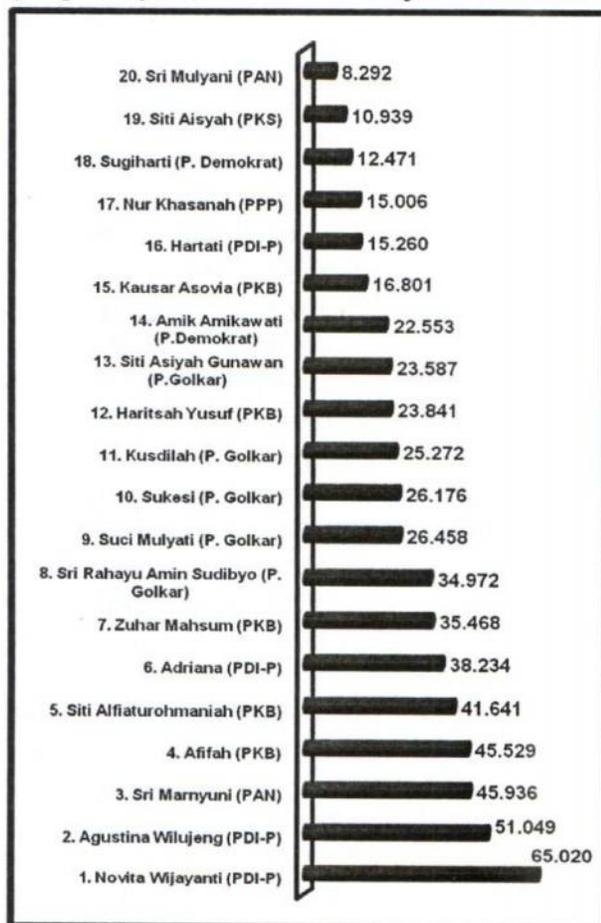
12 Adman Nursal, 2004, Political Marketing, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 54-68.

manapun.

Berdasarkan pendekatan-pendekatan di atas, maka dapat dijelaskan pemetaan suara perempuan di Jawa Tengah, khususnya hasil Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 pasca diberlakukannya kuota perempuan 30%.

Tabel 5 berikut ini menggambarkan peta perolehan suara terbanyak dari 20 caleg perempuan di masing-masing dapil hasil Pemilu 2004. Mereka memperebutkan 100 kursi (alokasi kursi masing-masing dapil antara 8-12 kursi) dengan pesaing 1.038 caleg dan 366 diantaranya adalah caleg perempuan.

**Tabel 5**  
**Peta Suara 20 Caleg Perempuan DPRD Provinsi Jawa Tengah yang Memperoleh Suara Terbanyak Pemilu 2004**



Sumber Data sekunder, diolah, 2009

Tabel 5 di atas menjelaskan bahwa, setidaknya ada 5 (lima) perempuan calon anggota DPRD Jateng Pemilu 2004 yang berada di nomor urut 3, 4 atau 5 memperoleh suara terbanyak ranking 1 atau 2 tetapi tidak bisa menduduki kursi legislatif padahal partainya mendapat kursi antara 2 sampai 3, yaitu caleg Sri

Marnyuni dari PAN dengan nomor urut 3 yang mewakili dapil 5 (Kabupaten Boyolali, Klaten, Sukoharjo dan kota Solo) yang memperoleh 2 kursi dan Afifah caleg dari PKB nomor urut 5 yang mewakili dapil 10 (Kabupaten Tegal, Brebes dan Kota Tegal) memperoleh 3 kursi, mereka masing-masing memperoleh suara terbanyak dan berada di ranking 1.

Sedangkan Adriana caleg dari PDI Perjuangan nomor urut 4 yang mewakili dapil 1 (Kota Semarang, Salatiga, Kabupaten Semarang dan Kendal) yang memperoleh 3 kursi. Selanjutnya Siti Asiyah Gunawan caleg dari Partai Golkar nomor urut 4 yang mewakili dapil 3 yang memperoleh 2 kursi dan Siti Alfiaturohmaniah caleg dari PKB nomor urut 3 mewakili dapil 10 (Kabupaten Batang, Pekalongan, Pemalang dan Kota Pekalongan) yang memperoleh 2 kursi. Ketiga caleg tersebut masing-masing memperoleh suara terbanyak dan berada di ranking 2.

Tabel 5 juga menjelaskan bahwa pada Pemilu 2004 caleg perempuan yang potensial justru ditempatkan di nomor urut "sepatu" alias nomor urut besar yang kemungkinan tidak akan terpilih ternyata suara mereka menduduki ranking suara terbanyak di urutan paling atas, artinya suara mereka menjadi penyumbang bagi caleg di nomor urut atasnya sampai memenuhi BPP. Hal inilah menjadi sangat tidak adil bagi caleg perempuan yang berpotensi dan telah menyumbang suara untuk parpol.

Dengan demikian telah terbukti kelima perempuan tersebut memang perempuan pilihan karena itu mereka layak dipilih berdasarkan latar belakang mereka yang seorang pendidik, aktivis di ormas keagamaan. Tentu pemilihnya juga cerdas karena memilih caleg yang lebih kapabel dan sesuai dengan selera rakyat sekalipun berada di nomor urut yang kurang menguntungkan.

Selain mereka ada lima belas caleg perempuan yang berada di nomor urut "topi" (nomor urut jadi yaitu nomor 1, 2 dan 3) meraih suara terbanyak dan mendapat kursi di legislatif karena penetapan calonnya berdasarkan nomor serta bervariasi ranking suaranya.

Keuntungan penetapan calon berdasarkan nomor urut, contohnya: caleg Haritsah Yusuf nomor urut 2 dari PKB yang memperoleh 2 kursi dan memperoleh suara terbanyak ranking 3; caleg Nur Khasanah nomor urut 1 dari PPP yang memperoleh 1 kursi dan memperoleh suara terbanyak ranking 2;

Kausar Asovia nomor urut 1 dari PKB yang memperoleh 1 kursi dan memperoleh suara terbanyak rangking 3, mereka bertiga sekalipun rangking suaranya lebih kecil dibandingkan caleg di nomor urut berikutnya, merekalah yang duduk sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah.

Sedangkan sebelas caleg perempuan yang lain berdasarkan nomor urut 1 dan 2 berhak mendapat kursi berdasarkan jumlah perolehan kursi dari masing-masing parpol dan suara mereka juga masuk dalam rangking terbanyak 1, 2 dan 3. Maknanya mereka memang berhak mendapat kursi karena perolehan kursi parpol memenuhi kuota suara dan mereka juga layak dipilih mewakili daerah pemilihan masing-masing.

Caleg Novita Wijayanti yang berada di nomor urut 3, dapil 8 dari PDI Perjuangan yang meraih 4 kursi memperoleh suara terbanyak rangking 1. Maknanya, caleg ini memang sangat populer dan layak dipilih pada hal berada di nomor urut 3.

Tabel 5 juga menggambarkan kekuatan dukungan para caleg perempuan di dapil masing-masing. Suara terbanyak mereka merata di 10 dapil hanya dapil 1 dan dapil 10 tidak ada yang mewakili karena tidak memperoleh kursi. Persaingan antar caleg perempuan baik antar caleg di internal parpol maupun dengan parpol lain cukup ketat, karena mereka bersaing baik dengan caleg perempuan maupun dengan caleg laki-laki. Hal tersebut bisa dilihat di dapil 4 dengan alokasi 8 kursi hanya ada satu kursi yang bisa direbut caleg perempuan. Sedangkan di dapil 5 dengan alokasi 10 kursi dan dapil 9 dengan alokasi kursi 11 hanya ada 2 caleg yang memperoleh suara terbanyak tetapi yang mendapat kursi di masing-masing dapil hanya satu.

Dapil 3 dengan alokasi kursi 12 ada tiga caleg perempuan yang memperoleh suara terbanyak tetapi hanya 2 caleg yang memperoleh kursi. Dapil 6 dengan alokasi kursi 11 berhasil direbut oleh tiga caleg perempuan. Sedangkan dapil 7 dengan alokasi kursi 9 ada dua caleg perempuan yang memperoleh kursi dan dapil 8 dengan alokasi kursi 10 ada tiga caleg perempuan yang mendapat kursi.

Potensi peta suara dari 20 caleg perempuan tersebut sangat bagus, maknanya mereka memang layak dipilih dan terpilih walaupun ada yang berada di nomor urut 3, 4 atau 5.

Berdasarkan analisis di atas dapat dijelaskan bahwa peluang perempuan meraih kursi baik berdasarkan nomor urut atau suara terbanyak,

masing-masing mempunyai kekuatan dan kelemahan dan tentu berimplikasi pada jumlah keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Hasil Pemilu 2004 yang memberlakukan kuota perempuan 30% ternyata berbanding lurus dengan banyaknya perempuan yang mendapat kursi berdasarkan nomor urut "topi" (nomor urut 1, 2 atau 3) dan jumlahnya tergantung dari jumlah kursi yang diperoleh parpol. Kelemahan bagi caleg perempuan yang menduduki nomor urut "topi", antara lain caleg tersebut tidak dikenal oleh pemilih (tidak populer), tidak harus berjuang keras khususnya bagi yang dicalonkan parpol besar dan sudah eksis di mata pemilih karena mereka sudah berjuang pada saat proses pencalonan untuk mendapatkan nomor "topi".

Lalu bagaimana dengan posisi perempuan pada Pemilu 2009 yang menduduki nomor urut "topi" dengan penetapan kursi berdasarkan suara terbanyak. Salah satu konsekuensi dari keputusan MK bahwa caleg perempuan yang sejak awal pencalonan sudah diatur sedemikian rupa dengan menggandakan model zipper untuk memperoleh nomor urut "topi" dan sudah dipetakan sedemikian rupa ternyata tetap harus berjuang ekstra keras, karena kompetisi antara caleg perempuan dan caleg laki-laki benar-benar setara (equal political rights) dan faktanya telah terjadi perang pasar bebas (political free fight) antar caleg. Semuanya itu ternyata sangat tergantung dari keuletan, kegigihan dan ketahanan caleg perempuan.

Namun, sekalipun nomor urut sudah kurang bermakna dalam penentuan kursi tetapi faktualnya pemilih lebih banyak menjatuhkan pilihannya di nomor-nomor urut "topi". Dari 21 caleg yang terpilih sebanyak 11 orang (52,38%) berada di nomor urut 1, sebanyak 4 orang (19,05%) berada di nomor urut 2, sebanyak 5 orang (23,81%) berada di nomor urut 3 dan hanya 1 orang (4,76%) yang berada di nomor urut 6.

Hasil Pemilu 2009 juga menunjukkan caleg terpilih Novita Wijayanti (PDI Perjuangan) mampu meraih suara terbanyak (171.914) bahkan melebihi BPP (159.949) di Dapil Jawa Tengah 8. Adapula caleg terpilih Sri Marnyuni (PAN) dari Dapil Jawa Tengah 5 pada Pemilu 2004 berada di nomor urut 3 meraih suara terbanyak (45.936) tetapi tidak memperoleh kursi karena perolehan kursi berdasarkan nomor urut. Sedangkan pada Pemilu 2009 dia berada di nomor urut 1 dan berhasil memperoleh suara terbanyak (26.902) serta menjadi caleg terpilih.

Hasil Pemilu 2009 berdasarkan Tabel 6 juga menunjukkan, bahwa ada 6 orang (28,57%) incumbent terpilih kembali di dapil yang sama seperti pada Pemilu 2004. Sisanya 15 orang (71,43%) adalah wajah baru (aktivis perempuan, pengurus parpol, anggota DPRD Kabupaten/Kota).

Apa pun hasil yang diperoleh caleg perempuan pada Pemilu 2009 merupakan upaya yang belum maksimal karena dilakukan dalam kondisi yang sistemnya tidak siap pasca putusan MK, tetapi sudah jauh lebih baik dibandingkan Pemilu 2004 dan pemilu-pemilu sebelumnya.

### Strategi dan upaya yang sudah dilakukan Caleg Perempuan

KPU, pemerintah maupun DPR memang sangat lamban dalam mengkaji dan menganalisis tentang dampak putusan MK karena konsep "suara terbanyak" memiliki sejumlah varian dalam berbagai sistem pemilu yang dianut. Setidaknya ada dua varian besar : mayoritas dan pluralitas. Mayoritas adalah suara yang diperoleh calon terbanyak bila dibandingkan dengan perolehan suara yang diperoleh semua calon pada satu parpol yang sama di dapil yang sama. Pluralitas adalah suara yang diperoleh calon terbanyak bila dibandingkan dengan perolehan masing-masing calon pada satu parpol yang sama di dapil yang sama. Artinya jelas berbeda dan konsekuensi berdasarkan perolehan suara terbanyak dari dua varian tersebut yang diatur dalam Perppu sebagai konsekuensi dari munculnya putusan MK.

Namun demikian, caleg perempuan sudah melakukan strategi dan upaya seefektif mungkin dalam mendulang suara sebanyak-banyaknya, yaitu dengan cara: (1) mereka mengajak para aktivis perempuan, para feminis, ormas keagamaan dan massa di grass root melakukan kampanye politik untuk caleg perempuan dengan slogan "Pilih Perubahan, Pilih Perempuan"; (2) mengangkat isu gender sebagai isu penting yang harus diperhitungkan; (3) mendidik pemilih untuk memilih caleg yang berkualitas dan berwawasan gender.

Makna dari penjelasan di atas adalah, perempuan yang terpilih menjadi anggota legislatif (aleg) memang dikenal oleh pemilihnya karena mereka mempunyai jaringan yang sudah luas/mapan, misalnya kelompok pengajian, PKK, posyandu, ormas keagamaan, LSM karena sistem suara terbanyak sama artinya dengan sistem popular vote, fakta menunjukkan bagi

aleg perempuan memang sudah dikenal dan disukai oleh rakyat.

### Kesimpulan

Kaum perempuan masih memerlukan kuota terutama di lembaga legislatif karena pemberlakuan kuota tersebut walaupun baru sebatas pencalonan tetapi mempunyai implikasi telah mengubah peta perolehan kursi, artinya hasilnya signifikan karena jumlah keterwakilan perempuan yang duduk di lembaga legislatif meningkat walaupun belum mencapai angka yang maksimal 30% karena menentukan jumlah kuota harus disertai Affirmative Action sebab kebijakan tersebut dianggap hanya untuk menguntungkan perempuan dan tidak semua parpol memiliki sensitivitas gender.

Oleh sebab itu kuota perempuan sebesar 30% masih harus diperjuangkan melalui aturan-aturan yang baku karena aturan tersebut dalam domain kuota adalah bagian dari affirmative policy (kebijakan afirmatif) dengan harapan agar ada perimbangan antara laki-laki dan perempuan di lembaga legislatif sampai kesenjangan tersebut teratasi.

Dengan demikian perempuan dalam berpolitik perlu menunjukkan kekuatan, kecerdasan dan keluwesan serta keuletan dalam bertindak dan hal ini harus dimulai semenjak ditingkat paling bawah dan nantinya perlu dilanjutkan terus sampai ke tingkat atas.

### Saran

Membenahi sistem pemilu terutama dalam pengajuan caleg perempuan usai Pemilu 2009, misalnya mencantumkan kalimat wajib memenuhi kuota 30% dan memberi sanksi yang berat bagi partai-partai politik yang tidak bersedia memenuhi aturan menyangkut kuota 30% atau langsung memberi kuota kursi bagi perempuan sebesar 30%.

*Last but not least* jadikan momentum Pemilu 2009 sebagai tahunnya kaum perempuan menuju Pemilu 2014.

### DAFTAR PUSTAKA

#### BUKU:

- Adman Nursal, 2004, *Political Marketing*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.  
Anas Urbaningrum, 2004, *Islam-Demokrasi*, Pemikiran Nurcholis Madjid, Jakarta:

Republika.

IDEA, United Nation, IFES, 2001. *Sistem Pemilu*.

IFES. tt. *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-Lembaga Nasional Yang Anggotanya Dipilih Melalui Pemilu: Perbedaan-Perbedaan Dalam Praktek Internasional dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi*.

Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

\_\_\_\_\_, 1981, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Sudjiono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, Semarang: IKIP Press.

T.B. Bottomore, 2006, *Elit dan Masyarakat*, Jakarta: Akbar Tanjung Institute.

**NON BUKU:**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPRD, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.