

PERLINDUNGAN HUKUM MELALUI *AFFIRMATIVE ACTION* PADA PEMILIHAN LEGISLATIF 2019 DI CILACAP¹

Mastur*¹, Ristina Yudhanti²

¹ Fakultas Hukum, Universitas Wahid Hasyim, Semarang, Indonesia
Jl Menoreh tengah X/ 22 Sampangan Semarang, Jawa Tengah 50236

² Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia
Kelurahan Sekaran, Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah 50229
mastur@unwahas.ac.id

Abstract

The implementation of several election legal products in Indonesia, especially in Cilacap, has not been accommodative with affirmative action. It reflected from the winners of three female candidates in the 2019 Legislative Election (Pileg 2019) in Cilacap. They are Teti Rohatiningsih from Golongan Karya Party, Novita Wijayanti from Gerakan Indonesia Raya Party and Siti Mukaromah from Kebangkitan Bangsa Party who represent their political-economic elites. In fact, two of them, (Novita Wijayanti and Siti Mukaromah) are incumbent candidates. The research method that used in this article is qualitative method with normative and juridical approach. This research was carried out with observing the activities of preelection, election and post-election. The data also obtained through in-depth interviews and literature study.

Keywords: *Affirmative Action; 2019 Legislative Election; Cilacap.*

Abstrak

Penerapan beberapa produk hukum tentang pemilihan di Indonesia, khususnya di Cilacap belum sepenuhnya akomodatif dengan *affirmative action*. Hal ini, dapat dilihat dari kemenangan tiga kandidat perempuan pada Pemilihan Legislatif 2019 (Pileg 2019) di Cilacap, yakni Teti Rohatiningsih dari Partai Golongan Karya (Golkar), Novita Wijayanti dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Siti Mukaromah dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Ketiganya mewakili elite ekonomi-politiknya masing-masing. Bahkan dua di antaranya, yakni Novita Wijayanti dan Siti Mukaromah merupakan kandidat petahana. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode penelitian kualitatif dan dengan pendekatan penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian ini dilakukan dengan mengamati aktivitas pra pileg, pileg dan pascapileg, utamanya pasca keputusan perolehan suara dari Komisi Pemilihan Umum.

Kata Kunci: *Affirmative Action; Pemilihan Umum Legislatif 2019; Cilacap.*

A. Pendahuluan

Sudah lebih dari dua dekade Indonesia memasuki era Reformasi. Era yang secara ideal mendukung penuh proses liberalisasi politik akar rumput yang mana pada rezim politik-

¹ Artikel hasil penelitian peneliti pada tahun 2019 dengan sumber dana internal dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) Universitas Wahid Hasyim Semarang.

pemerintahan sebelumnya (Orde Baru) sengaja ditutup. Proses liberalisasi politik ditutup pada rezim Orde Baru, karena peran negara terlalu dominan dalam proses politik, sehingga paradigma yang dibangun dalam proses politik bersifat kenegaraan atau dalam istilah arus utama disebut sebagai *top-down* (Nugroho, 2001). Oleh karena itu, logika kebenaran adalah kebenaran milik negara, negaralah yang menjadi subyek tunggal proses politik (*powerful*).

Pada kenyataannya, peran negara yang terlalu dominan dalam proses politik membuat peran masyarakat menjadi *powerless* (berkekuatan lemah). Kondisi tersebut justru menghambat proses pembangunan bangsa dan negara. Dengan demikian, logika dasar yang diusung Reformasi berangkat dari filsafat liberal dalam bentuk liberalisasi politik atau dalam bentuk yang lebih konkret berupa demokrasi.

Kehendak berdemokrasi adalah mengamini proses politik yang menggunakan model aspirasi yang berasal dari bawah kemudian dibawa ke atas (*bottom-up*). Hal tersebut karena subyek utama dalam demokrasi adalah rakyat (dari, oleh, untuk dan rakyat). Merujuk pada hal tersebut, maka wujud konkretnya adalah desentralisasi. Dengan kata lain, maka produk utama dan yang paling identik dengan Reformasi adalah desentralisasi. Meskipun, secara historis-yuridis pengaturan tentang pokok-pokok desentralisasi sudah diatur dari periode pemerintahan sebelumnya hingga masa Transisi. Desentralisasi merupakan wujud dari pengamalan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Ketatanegaraan. Produk undang-undang dasar tersebut memiliki produk undang-undang turunan yang menjadi landasan yuridis pelaksanaan desentralisasi dari periode ke periode. Undang-undang tersebut, yaitu; 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun wujud desentralisasi yang paling radikal adalah wujud desentralisasi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang parameter radikalnya, dinilai dari dilangsungkannya untuk pertama kali pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) dilaksanakan secara langsung. Dengan diadakannya pemilu di tingkat daerah artinya telah mengubah secara radikal lokus distribusi kedaulatan politik dari yang selama ini dikooptasi oleh negara menjadi lebih menyebar yang selama ini dikooptasi oleh negara.

Penyelenggaraan pemilu di tingkat lokal berarti membuka ruang partisipasi publik (*public sphere*) lebih luas dalam konteks kontestasi politik. Artinya, bahwa secara ideal desentralisasi melalui wujudnya pemilu di tingkat daerah menghendaki bagi siapapun masyarakat sipil warga negara Indonesia (WNI) untuk ikut ambil peran dalam perebutan kekuasaan (eksekutif maupun legislatif). Namun demikian, konsepsi ideal tersebut acapkali bersifat paradoksal. Kenyataan tersebut tidak bisa dilepaskan dari dua alasan yang paling signifikan, yakni penerapan hukum tata negara yang tidak mengakar dan pelaksanaan hakekat demokrasi yang belum diimplementasikan dengan baik. Akibatnya, minim nilai keadilan bagi masyarakat umum ketika berkontestasi. Sementara itu, kenyataannya masyarakat memiliki stratifikasi ekonomi yang beragam. Terlebih jika stratifikasi masyarakat tersebut dilihat dari sudut pandang gender (kontestasi politik perempuan).

Klsifikasi tingkat kesejahteraan dan kemiskinan menurut Jeffrey A. Winters, yaitu ikut sertanya orang-orang kaya warisan Orde Baru (oligarki) dalam ruang partisipasi publik (*public sphere*) berpengaruh terhadap dominasi mereka dalam menguasai ruang partisipasi public (Winters, 2011). Jika konteks ruang partisipasi publik adalah kontestasi politik, maka kemungkinan oligarki Orde Baru untuk memenangkan perebutan kekuasaan (eksekutif maupun legislatif) sangatlah besar. Hal ini, karena basis kekuasaan mereka adalah uang, di mana uang merupakan sumber kekuasaan yang paling fleksibel untuk digunakan dalam menguasai apapun. Apalagi, jika kita melihat kenyataan bahwa pemenangan kandidat dalam kontestasi politik di Indonesia yang berbiaya tinggi (Fitriyah, 2016). Sehingga membuka kemungkinan bagi mereka

yang merupakan kandidat petahana (*incumbent*) (Sukmajati & Aspinall, 2015), oligarki dan yang mewakili oligarki untuk mendominasi proses perebutan kekuasaan (eksekutif maupun legislatif). Dengan demikian, merujuk pada kenyataan ini bahwa desentralisasi yang secara ideal membuka ruang partisipasi publik secara luas justru berdampak pada perpindahan dominasi ekonomi-politik warisan Orde Baru pada tingkatan lokal. Dalam hal ini, terwujud pada kooptasi ruang partisipasi publik oleh oligarki.

Sementara itu, yang disebut paradigma masyarakat yang bias gender karena masih sedikit sekali keberpihakan pemilu terhadap keikutsertaan perempuan (*affirmative action*). Meskipun, secara konseptual isu gender tidak selamanya bicara mengenai perempuan, namun dalam konteks kontestasi politik Indonesia, perempuan lebih sering dijadikan obyek ketimbang subyek dalam proses politik. Pada akhirnya, konteks gender dalam hal ini lebih berpihak terhadap perempuan.

Kooptasi yang dilakukan oleh kandidat perempuan petahana, oligarki perempuan dan kandidat perempuan yang mewakili oligarki bahkan lintas gender karena kuatnya dominasi kandidasi laki-laki (patriarki) pada akhirnya melahirkan implementasi undang-undang yang hanya bersifat kuantitatif. Hal ini, jika diperhatikan lebih teknis terjadi karena proses “jual-beli” penentuan nomor urut dalam sistem. Akibatnya, banyak kandidat perempuan dari kalangan umum memiliki nomor urut besar (Marwah, 2014). Lain halnya, dengan kandidat perempuan petahana, oligarki perempuan dan kandidat perempuan yang mewakili oligarki lebih cenderung bisa mengakses nomor urut yang lebih kecil. Sedangkan, nomor urut cukup berpengaruh signifikan menjaring suara pemilih secara psikologis, sehingga sangat patut untuk diperebutkan.

Kasus di Cilacap menjadi perumpamaan konkret untuk menjelaskan fenomena tersebut. Novita Wijayanti yang merupakan calon legislatif dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), yang merupakan caleg petahana sekaligus caleg yang merepresentasikan oligarki Franz Lukman di Cilacap memperoleh nomor urut 1. Siti Mukaromah, caleg dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang merupakan caleg petahana dan juga merepresentasikan kekuatan politik Muhaimin Iskandar (Cak Imin; Ketua Umum PKB) memperoleh nomor urut 1. Tetti Rohatiningsih, caleg dari Partai Golongan Karya (Golkar), yang merupakan caleg perempuan pendatang baru, namun karena latar belakang jabatan suaminya, Tatto Suwanto Pamudji sebagai Bupati Cilacap memperoleh nomor urut 2. Dalam hal ini, nomor urut Tetti Rohatiningsih berada tepat di bawah caleg petahana Dito Ganundito. Latar belakang jabatan suaminya, disinyalir menjadi alasan kuat kenapa Tetti Rohatiningsih tidak hanya mendapatkan nomor urut kecil, tetapi juga menjadi fenomena politik yang menarik karena menjadi caleg perempuan pendatang baru yang memperoleh suara terbanyak pada Dapil 8 (Cilacap-Banyumas) (Afifiyah, 2019). Pencalonannya, mengalahkan dominasi Novita Wijayanti yang pada periode-periode sebelumnya selalu menjadi caleg perempuan dengan perolehan suara terbanyak. Selain itu, pencalonannya juga mengalahkan dominasi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Meskipun, seperti yang diketahui bahwa basis masyarakat Dapil 8 adalah *abangan*, yang merupakan basis masa PDI-P. Jika melihat caleg perempuan yang lain, maka mereka lebih tepat dikatakan sebagai “pelengkap penderita.” Hal ini, karena hampir tidak mungkin mereka muncul di permukaan sehingga pencalonannya hanya dianggap sebagai “hantu” oleh sebagian pihak.

Permasalahannya, peraturan perundang-undangan yang sudah mengakomodir dan responsif terhadap gender kurang terimplementasi dalam praktik dan capaiannya masih bersifat kuantitatif dan belum berjalan maksimal. Sebagai contoh implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menentukan Keterwakilan Perempuan Minimal 30 Persen dinilai berhasil menyerap kandidat perempuan di tingkat lokal, namun masih cenderung dipenuhi sebatas formalitas. Pada akhirnya, muncul fenomena kandidat perempuan yang tidak kompeten karena proses rekrutmen politik yang bersifat serampangan. Dalam beberapa kasus bahkan dan sudah menjadi rahasia umum bahwa partai politik (parpol) melakukan manipulasi proses rekrutmen politik. Akibatnya, muncul fenomena kandidat-kandidat perempuan yang hanya dijadikan sebagai “pajangan kampanye” sebatas untuk memenuhi persyaratan administrasi

parpol peserta pemilu. Banyak di antara kandidat perempuan tersebut misalnya yang menjadi caleg, namun dalam proses kampanye tidak melakukan kampanye sama sekali atau bahkan warga sekitar tidak mengenali siapa caleg perempuan tersebut pada daerah pemilihannya (dapil). Kondisi tersebut terjadi karena beberapa kemungkinan, namun kemungkinan yang paling signifikan adalah adanya kooptasi kandidat perempuan petahana, oligarki perempuan dan kandidat perempuan yang mewakili oligarki.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang sudah diteliti oleh Dessy Artina dengan judul “Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019” yang hasilnya peran serta perempuan dibutuhkan untuk menyelesaikan permasalahan perempuan dalam legislatif di Riau (Artina, 2016). Penelitian lainnya dengan judul “Perempuan dan Politik dari Pemilu ke Pemilu: Mengawal Keterwakilan Perempuan Melalui Affirmative Action” oleh Ari Pradanawati disimpulkan keterwakilan perempuan dilegislatif sudah meningkat meskipun tidak signifikan (Pradhanawati, 2010). Penelitian selanjutnya oleh Zainal Mukarom dengan judul “Perempuan dan Politik dari Pemilu ke Pemilu: Mengawal Keterwakilan perempuan melalui *Affirmative Action*” disimpulkan terbatasnya peran perempuan berdampak langsung dan tidak langsung upaya pengembangan masyarakat termasuk perempuan (Mukarom, 2008). Penelitian ini berbeda dengan sebelumnya karena penelitian ini tentang keterwakilan perempuan yang jadi yang mewakili elit parpol dan calon petahana di Cilacap.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2019 di Cilacap dengan melibatkan beberapa informan penelitian yang dianggap relevan. Penelitian ini berusaha memahami fenomena yang dirasakan subjek sebagaimana adanya dan lebih menekankan pada pemahaman tentang makna (*verstehen*).

Sedangkan dalam pendekatannya, menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan yuridis empiris yakni dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktik di lapangan. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan secara sosiologis yang dilakukan secara langsung ke lapangan.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Cilacap Sebagai Arena Kontestasi Politik

Cilacap merupakan daerah yang berada di pesisir laut Jawa bagian selatan. Daerahnya terbentang cukup luas, sehingga menjadi pembatas bagi dua provinsi, yakni Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, masyarakat Cilacap terbiasa dengan keberagaman yang terjadi di masyarakat, sehingga sering dikenal sebagai masyarakat yang egaliter.

Pada kenyataannya, dalam konteks politik egalitarian dekat politik aliran *abangan* (“*pendeng gepeng*”). Oleh karena itu, suara mayoritas di Cilacap bahkan daerah eks-Karesidenan Banyumas adalah suara yang mewakili politik aliran *abangan* (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan: PDI-P). Meskipun dalam pelaksanaan pemilihan bupati (pilbup) pada periode pemilihan beberapa tahun belakangan selalu dimenangkan oleh kandidat yang diusung Partai Golongan Karya (Golkar), namun kemenangan terlebih lebih melihat kepada nama besar kandidat daripada latar belakang parpol (*candidat centered politics*). Dalam hal ini, Totto Suwanto Pamudji diuntungkan dengan faktor kepetahanaan. Dominasi masyarakat “*pendeng gepeng*” juga menunjukkan bagaimana kondisi sosio-ekonomi Cilacap. Dalam hal ini,

kemiskinan di Cilacap masih cukup tinggi yang diikuti dengan tingkat pendidikannya yang masih rendah (Badan Pusat Statistik Kabupaten Cilacap, n.d.).

2. Pemilihan Legislatif 2019 di Cilacap

Desentralisasi dalam bentuknya yang paling konkret, yakni pemilu di tingkat lokal yang menghendaki terciptanya ruang publik yang adil, namun pada kenyataannya belum. Misalnya, penerapan peraturan 30 persen kuota perempuan dalam penyelenggaraan pemilu di tingkat lokal yang masih dirasa bersifat kuantitatif daripada kualitatif. Meskipun perempuan juga sudah bergabung dan masuk dalam infrastruktur politik seperti partai politik namun masuknya perempuan bukan sekedar memenuhi persyaratan 30 persen saja tapi juga memiliki jabatan penting di parpol (Silaban, 2015). Pada kenyataannya, memang mulai muncul caleg-caleg perempuan, namun beberapa diantaranya seakan-akan hanya menjadi pelengkap penderita. Kondisi ini tidak dapat terlepas dari sifat pragmatif parpol pengusung untuk memenuhi kebutuhan persyaratan administrasi peserta pemilu menurut perundang-undangan dan pemenuhan kuota perempuan belum mengarah ke pemenuhan kualitas calon perempuan. Perempuan yang berhasil terpilih dalam legislatif dan menjadi anggota Dewan akan mendapatkan tantangan serta diuji didalam masyarakat tentang kemampuan dan kompetensinya sehingga setiap anggota dewan perempuan dituntut meningkatkan kualitasnya sebagai anggota legislatif (Sulastri, 2020). Partisipasi perempuan perlu diperkuat secara regulasinya dan perannya perempuan mampu berkontribusi dalam pembangunan dan mewujudkan keadilan berbasis gender (Budoyo & Hardiyanti, 2021).

Pada Pileg 2019 di Cilacap, hanya ada tiga perempuan yang memenangkan kontestasi, yakni Teti Rohatiningsih dari Golkar dengan memperoleh 147.905 suara, Novita Wijayanti dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dengan memperoleh 89.074 suara dan Siti Mukaromah dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan memperoleh 87.613 suara. Ketiganya merupakan caleg petahana dengan nomor urut satu. Jika, ditelusuri lebih jauh, yakni figur Novita Wijayanti merupakan anak perempuan elit ekonomi-politik di Cilacap yang sudah bertahan sebelum era Reformasi, yaitu Franz Lukman (Wawancara pribadi dengan Bobby Listyo Widjatmoko). Bahkan Franz Lukman dapat dikatakan sebagai sosok paling penting dominasi PDI-P di Cilacap, sebelum akhirnya memilih berseberangan dengan parpol yang pernah dibesarkannya. Sementara itu, Teti Rohatiningsih adalah istri dari Bupati Cilacap aktif, yakni Tatto Suwanto Pamudji. Pada kenyataannya, meskipun Teti Rohatiningsih baru pertama kali mengikuti pileg, namun perolehan suaranya menjadi yang tertinggi di antara caleg perempuan petahana lainnya. Bahkan dapat mengalahkan kandidat terkuat dari PDI-P yang dalam beberapa periode terakhir selalu memperoleh suara terbanyak, yakni Adisatria Suryo Sulistio, yang memperoleh 108.428 suara.

Hal ini, diyakini karena modalitas dan aksesibilitas terhadap sumber daya materil yang kuat dalam bentuk patronase yang dihubungkan melalui pola dan jaringan yang bersifat klientelistik melalui perantara suaminya. Penggunaan patronase dan klientelisme menjadi konsekuensi logis, jika melihat Cilacap melalui sudut pandang sosio-ekonomi. Hal ini, senada dengan tesis yang dikembangkan oleh Seymour Martin Lipset, yang menyatakan bahwa kemungkinan masyarakat negara yang belum modern (tingkat kemiskinan tinggi dan pendidikan rendah) cenderung akan menerima keuntungan-keuntungan jangka pendek (Lipset, 1959). Sehingga, patronase dan klientelisme acapkali menjadi jurus jitu bagi para caleg di tingkat local (Okthariza, 2019; Setiawan, 2018; Sukmajati & Aspinall, 2015; Sumarto, 2018).

Berdasarkan hal tersebut, mustahil ditemukan caleg perempuan pendatang baru mempunyai program dan memiliki visi dan misi yang progresif-transformatif mampu menjadi pemenang. Pada akhirnya, lagi-lagi perempuan dari kalangan arus utama hanya menjadi obyek patriarki bahkan menjadi obyek dari kalangan sesamanya meskipun. Caleg perempuan dituntut kalau sudah memiliki peran dan kontribusi terhadap konstituen yang memilihnya. Biasanya pemilih meminta pertanggungjawaban dari politisi atas perilaku buruknya meskipun minoritas dari kaum

perempuan dan akan diberi sanksi atas pelanggaran mereka (Rajan & Pao, 2022). Sekalipun struktur sosio-kultural Cilacap yang bersifat egaliter, namun belum cukup mengakomodasi upaya perempuan dalam kontestasi politik. Terlebih jika kasus serupa terjadi pada daerah yang memiliki sosio-kultural patriarkis tentu hal tersebut cenderung akan terjadi lebih buruk. Dengan demikian, tidak ada keberpihakan positif (adil) terhadap penyelenggaraan pemilu di tingkat lokal. Oleh karena itu, perlu menarik kembali peran produk-produk hukum tertentu dalam dimensi hukum tata negara.

3. Affirmative Action Pada Pemilihan Legislatif 2019 di Cilacap

Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia sebagai praktik demokrasi deliberatif, sudah semestinya dijelaskan melalui politik legislasi. Sebab sangat penting mengetahui seberapa banyak produk perundang-undangan yang dihasilkan dalam hal undang-undang politik. Berkaitan dengan hal tersebut, secara nyata, proses sejarah perjalanan demokratisasi di Indonesia juga akan tergambarkan sebagai latar belakang penting dalam hal ini. Dua determinan pokok tersebut adalah sumber empiris seputar pemilu di Indonesia. Dua hal tersebut akan secara efektif digunakan sebagai komponen informasi pembahasan topik ini. Pembahasan topik ini bermaksud mengeksplorasi realitas pemilu di tingkat sebagai sebuah refleksi pada penyelenggaraan Pemilu 2024.

Eksistensi, konsep, serta peran hukum tata negara (HTN) di Indonesia bisa dijadikan sebagai objek kajian. Tujuan yang dapat dilayani oleh konstruksi model normatif ini adalah berusaha menjelaskan kondisi-kondisi yang melemahkan efektivitas pemilu dan mengeksplorasi seberapa jauh penyelenggaraan pemilu memberi pengaruh dari kondisi-kondisi ini. Pendekatan model normatif serta konseptual terhadap pelaksanaan prosedur demokrasi ini menjadi arah penajaman lebih terhadap kajian kepemiluan, kepartaian dan administrasi publik. Dengan data empirik, maka demokrasi yang deliberatif dapat dipraktikkan dengan baik serta dapat menjadi refleksi dan evaluasi untuk penyelenggaraan pemilu pada tahun 2024 agar lebih demokratis dan bermartabat.

Sejak pengucapan Proklamasi Kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, Indonesia telah melalui berbagai macam pemilu. Pelaksanaan pemilu apabila dilihat sejarah sudah mengalami beberapa kali pemilu yang pernah dilaksanakan di Indonesia yaitu berlangsung pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, dan 2009, 2014, dan 2019. Filosofi penyelenggaraan semua Pemilu tersebut menggunakan logika teknis diksi kata langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (*luberjurdil*) yang secara pragmatik mengandung makna strategis ke arah penciptaan kehidupan politik beradab. Ketetapan tersebut dapat dinilai bahwa pemerintahan Indonesia mengandaikan makna demokratisnya pemilu dengan filosofi keberadaban yang indikatornya adalah diksi-diksi tersebut. filosofi tersebut merupakan logika kualitatif yang merupakan standar bagi seluruh komponen strategis proses demokrasi di Indonesia meliputi pemerintah, lembaga legislasi, partai politik, politisi, lembaga penyelenggara prosedur demokrasi dan pemilihan.

Pertengahan tahun 1998 menjadi babak baru kepolitikan di Indonesia. Pada tingkat makro, telah berlangsung empat kali Amandemen konstitusi UUD 1945. Dalam kaitan topik ini, Amandemen keempat merupakan uraian politik ketatanegaraan paling penting sebab menjadi akses bagi kelahiran paket undang-undang politik yang bermakna strategis bagi proses peralihan kekuasaan. Semua hal tersebut berlangsung mengikuti arus besar proses demokratisasi di Indonesia. Konstelasi politik legislasi pada tahun 2007 terjadi, terutama menjelang penetapan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu adalah bagian dari kualitas prosedur demokrasi di Indonesia. Pembahasan mengenai penyelenggaraan pemilu tingkat lokal atau yang lebih dikenal dengan pilkada, sebagaimana dalam ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan kompilasi dan penyempurnaan yang komprehensif dalam satu UU terhadap semua pengaturan penyelenggara pemilu, meliputi: pemilu DPR, DPD, DPRD; pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menyambung uraian sebelumnya perihal *affirmative action*, hal demikian telah termaktub dalam ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2011. Ada tiga hal untuk membuat kesuksesan terhadap kebijakan *affirmative action* yaitu pertama aspek peraturan perundang-undangan yang mengatur, perbaikan calon perempuan dan ketiga perbaikan cara pandang masyarakat terhadap perempuan (Chairiyah, 2019). Keterlibatan perempuan dan laki-laki di bidang politik adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam proses jalannya demokrasi di Indonesia. *Affirmative action* merupakan salah satu solusi dalam menyelesaikan masalah terjadinya ketimpangan gender dalam aktivitas politik, kaum perempuan seyogyanya dapat berperan dan berkontribusi dalam masyarakat sesuai kompetensinya dan talenta sehingga kaum perempuan menempati posisi-posisi yang selama ini didominasi oleh para laki-laki (Hamid, 2019). Kaum perempuan terlibat dalam politik merupakan bagian dari proses demokrasi dan merupakan *inherent* dari sebuah demokrasi (Purwanti, 2015). Mengaitkan isu gender dengan proses demokratisasi adalah sesuatu yang sudah lazim diterima oleh masyarakat, oleh karena di dalamnya terintegrasi hak-hak politik baik laki-laki maupun perempuan yang merupakan hak asasi manusia paling mendasar. Hak politik perempuan dan aturan regulasi menyangkut perempuan selama ini bersifat semu, yang dalam hal ini perempuan terus-menerus berada di bawah kekuasaan kaum laki-laki yang sebagian besar masyarakat Indonesia yang menganut paham patriarki (Hardjaloka, 2012). Dalam upaya meminimalkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku pemegang fungsi legislasi telah melakukan beberapa cara. Terhadap hal ini, muncul keinginan agar representasi perempuan di lembaga DPR ditingkatkan. Keinginan untuk meningkatkan representasi perempuan di lembaga DPR didasarkan pada pengalaman di masa yang lalu bahwa representasi perempuan di DPR sangat minim. Melalui tabel 1 dapat dilihat representasi perempuan di DPR RI sejak periode 1950-2009.

Pada kenyataan yang lain, dalam wilayah Cilacap keterlibatan perempuan dalam kontestasi politik hanya berkisar 3 (tiga) orang saja, yakni Siti Mukaromah dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Novita Wijayanti dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Teti Rohatiningsih dari Golkar. Ketiganya merupakan caleg petahana dengan nomor urut satu. Itu pun merupakan hasil figur yang sebelumnya mempunyai privilege entah elite ekonomi-politik ataupun istri dari pejabat setempat.

Padahal dalam perkembangannya, kebijakan afirmasi (*affirmative action*) terhadap perempuan dalam bidang politik setelah berlakunya amandemen UUD 1945 keempat, kemudian dilanjutkan dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Peningkatan keterwakilan perempuan selalu diupayakan melalui pemberian ketentuan agar partai politik peserta Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di dalam mengajukan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD menyatakan: "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%."

Dari waktu ke waktu, *affirmative action* terhadap perempuan dalam bidang politik semakin disempurnakan. Hal itu dapat ditelaah ketika DPR menyusun RUU Paket Politik yang digunakan dalam pelaksanaan Pemilu 2009, yaitu UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD (Mulyono, 2010). UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur agar komposisi penyelenggara Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%. Pasal 6 ayat (5) UU tersebut menyatakan bahwa: "Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%".

Pada kelembagaan partai politik pun, *affirmative action* dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun

dalam kepengurusan di tingkat pusat. UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik, pada Pasal 2 menyatakan: “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa: “Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris”.

Pengaturan yang lebih penting dalam rangka *affirmative action* agar perempuan dapat semakin berkiprah di lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai daftar bakal paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Pasal 53 UU Pemilu No 10 Tahun 2008 menyatakan “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Sementara, ketentuan pada Pasal 52 mengatur mengenai daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh partai politik peserta Pemilu. Dengan demikian, *affirmative action* keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dilakukan tidak hanya untuk DPR, tetapi berlaku pula untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota.

Banyak produk hukum serta kebijakan yang dicanangkan oleh Legislator maupun pemerintah sendiri guna mengakomodir peluang kesempatan bagi perempuan untuk terjun ke dalam kontestasi politik. Sebagai refleksi perihal keterwakilan perempuan dalam penyelenggaraan pemilu tingkat lokal. Berdasarkan uraian di atas, sudah saatnya perempuan terjun kepada kontestasi politik bukan sebagai pelengkap derita saja, melainkan mewakili suara-suara perempuan dengan tidak melanggengkan paradigma patriarkis dalam tubuh pemangku kebijakan, dengan merumuskan berbagai aspek kebijakan dengan cara pandang yang lain, misalnya cara pandang feminis dan/atau sebagainya.

Tabel 1.
Representasi Perempuan di DPR-RI Mulai Periode 1950-2014

Periode	Perempuan		Laki-laki	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1950-1955	9	3,8	236	92,2
1955-1960	17	6,3	255	93,7
Konstituante: 1956-1959	25	5,1	488	94,9
1971-1977	36	7,83	424	92,9
1977-1982	29	6,3	431	93,7
1982-1987	39	8,5	421	91,5
1987-1992	65	13,9	435	87,0
1992-1997	62	12,5	438	87,5
1997-1999	54	10,8	446	89,0
1999-2004	45	9,0	455	91,0
2004-2009	61	11,09	489	89,3
2009-2014	101	17,86	459	82,14

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI, Anggota DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, n.d.)

D. Simpulan dan Saran

Pada kenyataannya, banyak produk hukum serta kebijakan yang dicanangkan oleh legislator maupun pemerintah dengan upaya mewujudkan serta mengakomodir peluang kesempatan bagi perempuan untuk terjun ke dalam kontestasi politik. Tetapi, penerapan tersebut masih jauh dari konsep awal yang dibangun, data lapangan menyatakan bahwa belum optimalnya peran perempuan dalam kontestasi politik, dan setiap tahun data yang ditunjukkan diuraikan tidak menggambarkan kenaikan yang signifikan. Sebagai refleksi perihal keterwakilan perempuan dalam penyelenggaraan pemilu tingkat lokal.

Sebagai refleksi perihal keterwakilan perempuan dalam penyelenggaraan Pemilu tingkat lokal. Berdasarkan uraian di atas, maka sudah saatnya perempuan terjun kepada kontestasi politik bukan sebagai pelengkap derita saja, melainkan mewakili suara-suara perempuan dengan tidak melanggengkan paradigma patriarkis dalam tubuh pemangku kebijakan, dengan merumuskan berbagai aspek kebijakan yang mengakomodir perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Afifiah, S. (2019). Tommy Kurniawan dan 540 Anggota DPR RI Terpilih. Retrieved from Tagar.id website: <https://www.tagar.id/tommy-kurniawan-dan-540-anggota-dpr-ri-terpilih>
- Artina, D. (2016). Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 23(1), 123–141. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss1.art7>
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Cilacap. (n.d.). Persentase Penduduk 10 Tahun Ke Atas menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan di Kabupaten Cilacap, 2011-2018. Retrieved from Badan Pusat Statistik Kabupaten Cilacap website: <https://cilacapkab.bps.go.id/dynamictable/2016/09/02/115/persentase-penduduk-10-tahun-ke-atas-menurut-pendidikan-tertinggi-yang-ditamatkan-di-kabupaten-cilacap-2010-2015.html>
- Budoyo, S., & Hardiyanti, M. (2021). Urgency of Strengthening Women Participation in The Building of Gender Justice Based Village. *Law Reform*, 17(2), 252–259.
- Chairiyah, S. Z. (2019). Perkembangan Keterwakilan Politik Perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat (Studi Komparatif Kebijakan Affirmative Action Periode Pemilu Legislatif 2004-2014). *Jurnal Inada: Kajian Perempuan Indonesia Di Daerah Tertinggal, Terdepan, Dan Terluar*, 2(2), 158–184. Retrieved from <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/inada/article/view/1365>
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (n.d.). Anggota DPR RI Periode 2019-2024. Retrieved June 17, 2022, from Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia website: <https://www.dpr.go.id/anggota>
- Fitriyah. (2016). Cara Kerja Politik Uang (Studi Kasus Pilkada dan Pilkadaes di Kabupaten Pati). *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 6(2), 101–111.
- Hamid, H. (2019). Penentuan Kewajiban Kuota 30% Perempuan Dalam Calon Legislatif Sebagai Upaya Affirmative Action. *Legislatif*, 3(1), 24–31.
- Hardjaloka, L. (2012). Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif. *Jurnal Konstitusi*, 9(15), 28.
- Lipset, S. M. (1959). *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy* Author (s): Seymour Martin Lipset Source : The American Political

- Science Review , Mar ., 1959 , Vol . 53 , No . 1 (Mar ., 1959), Published by : American Political Sci. *The American Political Science Review*, 53(1), 69–105.
- Marwah, S. (2014). *Kontestasi perempuan dan politik dalam budaya Banyumas: buku monograf*. Purwokerto: Unsoed Press.
- Mukarom, Z. (2008). Perempuan dan Politik: Studi Komunikasi Politik tentang Keterwakilan Perempuan di Legislatif. *Mediator: Jurnal Komunikasi*, 9(2), 257–270. <https://doi.org/10.29313/mediator.v9i2.1125>
- Mulyono, I. (2010). Strategi Meningkatkan Keterwakilan Perempuan. Retrieved from dpr.go.id website:
http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/makalah_STRATEGI_MENINGKATKAN_KETERWAKILAN_PEREMPUAN__Oleh-_Ignatius_Mulyono.pdf
- Nugroho, H. (2001). *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Okthariza, N. (2019). *Petahana, Patronase, Dan Politik Uang Di Jawa*. Jakarta. Retrieved from <https://csis.or.id/publication/petahana-patronase-dan-politik-uang-di-jawa/>
- Pradhanawati, A. (2010). Perempuan Dan Politik Dari Pemilu Ke Pemilu: Mengawal Keterwakilan Perempuan Melalui Affirmative Action. *Masalah-Masalah Hukum*, 39(2), 119–129.
- Purwanti, A. (2015). Partisipasi Perempuan Pada Lembaga Legislatif Tahun 2014-2019 Di Provinsi Jawa Timur. *Masalah-Masalah Hukum*, 44(2), 190. <https://doi.org/10.14710/mmh.44.2.2015.190-199>
- Rajan, A., & Pao, C. (2022). Who has room for error? The effects of political scandal for minority candidates. *Electoral Studies*, 77(March), 102460. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102460>
- Setiawan, R. B. (2018). *Strategi Dan Pola Jaringan Klientelisme Dalam Pemenangan Pasangan Petahana Idza Priyanti Dan Narjo Pada Pilkada Brebes Tahun 2017*. Universitas Jendral Soedirman.
- Silaban, A. H. (2015). Implementasi Politik Perempuan di Kota Makassar = Implementation of Women Politics in Makassar City. *The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, 1(1), 75–84.
- Sukmajati, M., & Aspinall, E. (2015). *Politik Uang Di Indonesia: Patronase Dan Klientelisme Pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Penerbit PolGov.
- Sulastri, R. (2020). Hambatan Dan Tantangan Perempuan Anggota Legislatif Pasca Affirmative Action. *Khazanah Multidisiplin*, 1(2), 137–155.
- Sumarto, M. (2018). *Perlindungan Sosial dan Klientelisme: Makna Politik Bantuan Tunai dalam Pemilihan Umum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarki*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.