

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

**Rekrutmen Calon Anggota DPRD
Kabupaten/Kota untuk Memenuhi
Kuota 30% Perempuan dalam
Pemilu 2014**

PENULIS

**LIA WULANDARI, KHOIRUNNISA AGUSTYATI,
DKK**

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

Rekrutmen Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk
Memenuhi Kuota 30% Perempuan dalam Pemilu 2014

PENULIS

Lia Wulandari, Khoirunnisa Agustyati, dkk

DESAIN-LAYOUT

www.jabrik.com

CETAKAN I, APRIL 2013

Kerjasama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi dengan
The Asia Foundation

ISBN 978-602-14899-2-5

DITERBITKAN OLEH:

Yayasan Perludem

Jl. Tebet Timur IVA No. 1

Tebet, Jakarta Selatan 12820, Indonesia

Telp. +62-21-8300004, Faks. +62-21-83795697

<http://www.perludem.org>

KATA PENGANTAR

Implementasi kebijakan afirmasi (*affirmative action*) bidang politik, khususnya untuk mendorong lebih banyak perempuan memasuki lembaga parlemen, baru mencapai bentuk utuhnya pada Pemilu 2014. Dalam mengatur kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon, UU No. 8/2012 sebetulnya tidak beda dengan UU No. 10/2008 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 2009. Namun KPU berani memberi makna baru terhadap ketentuan UU No. 8/2012 dengan memberikan sanksi tidak boleh ikut pemilu di daerah pemilihan tertentu jika daftar calon di daerah pemilihan itu tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan.

Beberapa elit partai politik protes atas adanya ketentuan sanksi administrasi tersebut. Mereka menilai KPU telah melampaui kewenangannya dalam menafsirkan undang-undang. Sebagian lain malah mengancam akan mengajukan gugatan peninjauan kembali (*judicial review*) PKPU No. 7/2013 ke Mahkamah Agung karena dianggap bertentangan dengan UU No. 8/2012. Namun dukungan kuat masyarakat atas peraturan KPU tersebut, membuat mereka meredakan protes dan menyurutkan niat *judicial review*. Bagi partai politik jelas lebih realitis, segera merekrut bakal calon perempuan sebanyak-banyaknya guna memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon di setiap daerah pemilihan daripada harus menghadapi opini publik, menunggu dengan cemas putusan MA dan menerima

kemungkinan jatuhnya sanksi.

Memang Bawaslu sempat merevisi putusan KPU yang memberikan sanksi kepada partai politik untuk tidak ikut pemilu di suatu daerah pemilihan karena dinilai gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan. Namun putusan itu tidak bisa menghentikan kesungguhan partai dalam memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan di setiap daerah pemilihan, sehingga akhirnya semua partai di semua daerah pemilihan dinyatakan memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon. Sesuatu yang dulu sangat dikhawatirkan oleh partai, tetapi dengan kesungguhan mereka mampu mencapainya.

Memang yang jadi kritik kemudian adalah partai memcomot begitu saja perempuan yang mau dimasukkan ke daftar calon, lebih-lebih di tingkat kabupaten/kota di mana partai memang tidak pernah berkeras menyiapkan kader perempuan. Namun sebagai tahap awal implementasi kebijakan afirmasi, hal itu bisa dimaklumi. Partai memang butuh waktu untuk menyiapkan kader-kader perempuan secara serius setelah peraturan mengharuskannya, sebab mereka menyadari untuk memenangkan pemilu, mereka tidak bisa sembarangan menampilkan calon anggota legislatif. Apalagi masyarakat semakin mudah mengakses informasi untuk menilai kualitas para calon.

Dalam rangka mengetahui bagaimana partai politik merekrut calon-calon perempuan dalam Pemilu 2014 itulah, Perludem melakukan observasi singkat pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota. Lokus observasi sengaja diletakkan di kabupaten/kota, karena

partai selalu mengeluhkan sulitnya merekrut kader perempuan di tingkat daerah. Angka keterpilihan perempuan dalam lembaga legislatif daerah yang lebih kecil daripada lembaga legislatif nasional, juga menunjukkan adanya masalah tersebut. Observasi yang mengambil sampel di 10 kabupaten/kota ini diharapkan bisa mencerminkan kondisi daerah secara keseluruhan.

Observasi pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota ini merupakan informasi awal yang bisa dijadikan pintu masuk untuk mendalami lebih jauh masalah-masalah yang dialami kader perempuan dan partai politik dalam pemenuhan kuota 30% perempuan dalam daftar calon. Dengan penelitian mendalam akan diperoleh gambaran komprehensif sekaligus rekomendasi tepat. Semula Perludem berniat melakukan penelitian seperti itu, namun karena berbagai macam keterbatasan, maka niat itu hanya menjadi sebuah observasi. Observasi ini dilakukan bersamaan dengan penelitian tentang pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, yang hasilnya diterbitkan ke dalam buku *Membuat Arena Perebutan Kursi DPRD: Penerapan Prinsip-prinsip Pemilu Demokratis dalam Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2014*.

Kami berharap hasil observasi ini bisa ditindaklanjuti oleh pihak lain agar kita mengetahui secara lengkap dan mendalam masalah-masalah yang dihadapi partai politik di daerah dalam merekrut kader-kader perempuan. Pemetaan masalah tersebut secara jernih akan membantu perumusan kebijakan yang tepat dalam mendorong

perempuan memasuki parlemen lokal, sehingga kita tidak akan mendengar lagi keluh kesah partai politik dalam mengajukan calon perempuan pada masa mendatang.

Terima kasih kepada The Asia Foundation yang mendukung penelitian ini. Terima kasih kepada Aryos Nivada (Banda Aceh), Athika (Surabaya), Yuanita Wake (Kupang), Carolus Tuah (Samarinda), Rahmiwati Agustini (Makassar) yang terlibat lahir batin dalam observasi pencalonan perempuan ini di tengah penelitian pembentukan daerah pemilihan. Terakhir, kepada Lia Wulandari dan Khoirunnisa Agustyati, terima kasih atas dedikasinya dalam menyelesaikan laporan ini. Semoga dokumen ini bermanfaat bagi pembangunan demokrasi kita ke depan.

Jakarta, Januari 2014

Direktur Eksekutif Perludem

Titi Anggraini

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel dan Grafik.....	viii
Daftar Singkatan.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Tujuan dan Metode	8
C. Obyek Observasi.....	9
D. Sistematika Penulisan	10
BAB 2 KERANGKA KONSEPTUAL	13
A. Argumentasi Kebijakan Afirmasi	13
B. Sistem Pemilu Proporsional.....	16
C. Kuota 30% Keterwakilan Perempuan.....	20
BAB 3 PERATURAN DAN JADWAL	25
A. Konstitusi dan Undang-undang	25
B. Undang-undang	27
C. Peraturan Pelaksanaan	34
D. Jadwal Pencalonan	37
BAB 4 PROFIL CALON PEREMPUAN	39
A. Usia dan Pendidikan.....	39
B. Dukungan Keluarga.....	41
C. Status Nonkader.....	43
D. Kompetisi Internal.....	49
E. Kampanye dan Jaga Suara	51
BAB 5 PENGAJUAN DAFTAR CALON	55
A. Pemilihan dan Penetapan	55
B. Pemenuhan Persyaratan	57
C. Komitmen Partai Politik.....	59
BAB 6 PENUTUP.....	63
A. Kesimpulan.....	63
B. Rekomendasi.....	65
Daftar Pustaka.....	69

DAFTAR TABEL DAN GRAFIK

Tabel 1.1	Jumlah Penduduk dan Perempuan di DPR RI 1990-2010	2
Tabel 1.2	Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Hasil Pemilu 2009.....	7
Tabel 1.3	Daerah Sampel Observasi Pencalonan Perempuan dalam Pemilu DPRD Kabupaten/Kota.....	10
Tabel 2.1	Peluang Pengaturan Kuota 30% Perempuan dalam Sistem Pemilu Proporsional	23
Tabel 3.1	Pengaturan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan dalam Tiga Undang-Undang Pemilu	29
Tabel 3.2	Jadwal Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.....	37
Grafik 4.1	Usia Calon Perempuan DPRD Kabupaten/Kota.....	40
Grafik 4.2	Tingkat Pendidikan Calon Perempuan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.....	41
Grafik 4.3	Latar Belakang Calon Perempuan Anggota DPRD Kabupaten/Kota Di Aceh.....	45
Grafik 4.4	Latar Belakang Calon DPRD Kabupaten/Kota Di Kalimantan Timur	45
Grafik 4.5	Latar Belakang Calon DPRD Kabupaten/Kota Di Nusa Tenggara Timur ...	46
Grafik 4.6	Latar Belakang Calon Perempuan DPRD Kabupaten/Kota di Jawa Timur.....	46
Grafik 4.7	Latar Belakang Organisasi Calon Perempuan DPRD DKI Jakarta	47
Grafik 4.8	Pekerjaan Calon Perempuan DPRD DKI Jakarta.....	48
Grafik 5.1	Nomor Urut Calon Perempuan dalam Daftar Calon.....	56

DAFTAR SINGKATAN

CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CPRW	Convention on the Political Right of Women
DCS	Daftar Calon Sementara
DCT	Daftar Calon Tetap
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KPPS	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	Komisi Pemilihan Umum
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PAN	Partai Amanat Nasional
Partai Gerindra	Partai Gerakan Indonesia Raya
Partai Golkar	Partai Golongan Karya
Partai Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKPI	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PPS	Panitia Pemungutan Suara
PPK	Panitia Pemilihan Kecamatan
UN	United Nations

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UU No. 68/1958	Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-hak Politik Kaum Wanita.
UU No. 7/1984	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.
UU No. 2/1999	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
UU No. 3/1999	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
UU No. 31/2002	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
UU No. 12/2003	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No. 23/2003	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
UU No. 32/2004	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
UU No. 22/2007	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
UU No. 2/2008	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
UU No. 10/2008	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No. 42/2008	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
UU No. 15/2011	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
UU No. 8/2012	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- PKPU No. 13/2013 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2013 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014
- PKPU No. 7/2013 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rayat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- PKPU No. 13/2013 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rayat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

BAB I

Pendahuluan

A. LATAR BELAKANG

Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional untuk mengisi lembaga perwakilan rakyat: DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Salah satu tujuan penggunaan sistem itu adalah agar parlemen nasional maupun lokal diisi oleh wakil-wakil rakyat yang berasal dari berbagai macam kelompok, mengingat Indonesia adalah negara plural. Dengan demikian, sistem multipartai yang secara sosiologis tercipta dari masyarakat, dapat tercermin dari hasil pemilu di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Sayangnya, selama ini pluralisme hasil pemilu hanya dilihat dari ragam partai politik yang masuk di parlemen. Padahal pluralisme masyarakat tidak hanya ditunjukkan oleh ragam partai, tetapi juga ideologi, agama, etnis, kedaerahan, dan jenis kelamin. Apabila perbedaan ideologi, agama, etnis dan kedaerahan, sistem pemilu proporsional mampu mewadahnya melalui wakil-wakil partai yang duduk di parlemen nasional maupun lokal, tidak demikian halnya dengan perbedaan jenis kelamin. Jumlah perempuan di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tidak mencerminkan realitas sosial.

Sensus Penduduk 2010 mencatat jumlah penduduk Indonesia adalah 237.641.326 jiwa, terdiri dari 119.059.400

(50,30%) laki-laki dan 117.656.201 (49,70%) perempuan. Namun keseimbangan jumlah berdasar jenis kelamin itu tidak tercermin di lembaga perwakilan. Tabel 1.1 menunjukkan, jumlah perempuan di DPR pada 1990 hanya 13,00%. Jumlah ini turun pada 1995 (hasil Pemilu 1992) menjadi 12,50%. Bahkan Pemilu 1999 yang merupakan pemilu demokratis pertama pasca-Orde Baru hanya menghasilkan 9,00% perempuan di DPR. Kenaikan baru terjadi pada hasil Pemilu 2004 menjadi 11,09%, dan Pemilu 2009 menjadi 17,86%.

TABEL 1.1: JUMLAH PENDUDUK DAN PEREMPUAN DI DPR RI 1990-2010

TAHUN	PENDUDUK LAKI-LAKI	PENDUDUK PEREMPUAN	JUMLAH ANGGOTA DPR LAKI-LAKI	JUMLAH ANGGOTA DPR PEREMPUAN
1990	89.375.700 (49,83%)	89.872.100 (50,10%)	435 (87,00 %)	65 (13,00%)
1995	96.929.931 (49,77%)	97.824.877 (50,23%)	438 (87,50 %)	62 (12,50%)
2000	103.417.180 (50,14%)	102.847.415 (49,86%)	455 (91,00%)	45 (9,00%)
2005	109.613.519 (50,26%)	108.472.769 (49,74%)	489 (88,91%)	61 (11,09%)
2010	119.059.400 (50,30%)	117.656.201 (49,70%)	460 (81,97 %)	101 (18,03%)

SUMBER: BPS

Kenyataan tersebut menyebabkan parlemen sering mengeluarkan kebijakan yang justru mendiskriminasi kelompok masyarakat yang diklaim diwakilinya. Itu artinya, jika perempuan Indonesia hanya diwakili oleh beberapa orang saja, maka sebanyak 117 juta lebih perempuan Indonesia terdiskriminasi atau terancam terdiskriminasi oleh kebijakan DPR. Hal ini antara lain sudah tampak dalam

produk legislasi, di mana materi undang-undang yang dikeluarkan DPR lebih banyak berkaitan dengan dunia laki-laki, seperti pertahanan, keamanan, kepolisian, korupsi, investasi, perdagangan, dan lain-lain; daripada materi yang menjadi kepedulian perempuan, seperti kesejahteraan, kesehatan, pendidikan, kesenian, lingkungan, perlindungan anak dan lain-lain.

Akibatnya, ketidakadilan terhadap perempuan semakin nyata: ketimpangan upah antara pekerja perempuan dan laki-laki terus berlangsung, angka kematian ibu (AKI) paling tinggi di ASEAN, angka buta huruf perempuan dua kali lipat dari angka buta huruf laki-laki, angka *drop out* perempuan di pendidikan menengah dan tinggi tetap tinggi, angka kekerasan terhadap perempuan tidak pernah turun, dll.¹

Rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen tidak hanya merugikan perempuan, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Kepedulian perempuan terhadap isu-isu kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, antikekerasan, dan lingkungan, tidak bisa berbuah menjadi kebijakan, selama mereka tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Pengalaman hidup dan kepedulian perempuan yang khas, menjadikan mereka harus memperjuangkan sendiri apa yang diinginkan. Mayoritas laki-laki di DPR sulit diharapkan untuk memperjuangkan kepentingan perempuan, sebab mereka tidak mengalami dan memahami apa yang dirasakan dan diinginkan perempuan.

1 Edriana Noerdin, Myra Diarsi, & Sita Aripurnami, "Representasi Politik Perempuan adalah Sebuah Keharusan," *Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis: Afirmasi*, Vol. 2, Oktober 2011.

Menurut Anne Phillips, untuk mengubah fakta tersebut, perlu dilakukan kembali pemaknaan demokrasi perwakilan, dengan menekankan pentingnya politik kehadiran (*the political of presence*), yaitu kesetaraan perwakilan antara laki-laki dan perempuan, keseimbangan perwakilan di antara kelompok-kelompok yang berbeda, dan melibatkan kelompok-kelompok termarginal ke dalam lembaga perwakilan. Di sinilah Anne Philips mendorong lahirnya *affirmative action* atau kebijakan afirmasi berdasarkan jenis kelamin demi menjamin kesetaraan perempuan dan laki-laki.² Peluang penerapan kebijakan afirmasi ini terbuka karena Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional, sebab jika dibandingkan dengan sistem pemilu jenis lain, sistem pemilu proporsional lebih leluasa dalam mengakomodasi kebijakan afirmasi.³

Perjuangan untuk lahirnya kebijakan afirmasi dilakukan oleh kelompok-kelompok perempuan setelah mereka menyadari bahwa Pemilu 1999, yang merupakan pemilu demokratis pertama setelah rezim Orde Baru tumbang, justru menghasilkan jumlah perempuan lebih sedikit dari pemilu-pemilu sebelumnya. Itu artinya demokrasi dan pemilu demokratis tidak serta merta meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, sehingga perempuan harus memperjuangkan sendiri hak-hak kesetaraan politiknya. Perjuangan itu mulai menunjukkan hasil ketika

2 Anne Philips, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998. Lihat juga, Anne Philips, *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1999.

3 Richard Matland, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan," dalam Julie Ballington (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002.

UU No. 12/2003 mengadopsi kebijakan afirmasi secara terbatas. Perjuangan yang terus menerus menjadikan kebijakan afirmasi semakin jelas bentuknya, yakni kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon pemilu legislatif yang diajukan partai politik.⁴

UU No. 12/2003 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 2004 menyebut, bahwa dalam menyusun daftar calon, partai politik memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.⁵ Ketentuan yang hanya “memperhatikan” kuota 30% keterwakilan tersebut, oleh UU No. 10/2008 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 2009 dipertegas, bahwa dalam daftar calon partai politik harus menempatkan sedikitnya satu calon perempuan di antara tiga nama calon.⁶

UU No. 8/2012 yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2014, memang tidak mengalami perubahan rumusan. Namun KPU memberi tafsir baru atas ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan itu:⁷ partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon mendapat sanksi administrasi. Menurut PKPU No. 7/2013, partai yang tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon di suatu daerah pemilihan, maka partai politik tersebut dinyatakan tidak bisa mengikuti pemilu di daerah

4 Didik Supriyanto, *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013.

5 UU No. 12/2003 Pasal 65 ayat (1).

6 UU No. 10/2008 Pasal 55 ayat (2).

7 UU No. 8/2012 Pasal 55

pemilihan yang bersangkutan.⁸

Sanksi yang dirumuskan PKPU No. 7/2013 itu mengundang protes partai politik. Bahkan beberapa partai politik mengancam mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Meski demikian, KPU tetap pada putusannya. Dalam perjalanannya kemudian Bawaslu sempat menganulir putusan KPU yang tidak menyertakan partai sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu karena tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan. Namun putusan Bawaslu tersebut tidak bisa membalikkan keberlakuan PKPU No. 7/2013 yang mengharuskan partai memenuhi ketentuan kuota 30% calon perempuan jika tidak mau dicoret sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu. Di sinilah efektivitas sanksi PKPU No. 7/2013 dalam mendorong pemenuhan kuota 30% perempuan dalam daftar calon, perlu dikaji.

Selanjutnya perlu dilihat dampak dari penerapan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% keterwakilan itu pada semua tingkatan parlemen, mengingat kebijakan itu berlangsung sama terhadap daftar calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Sebagaimana tampak pada Tabel 1.2, jika dibandingkan dengan DPR, jumlah perempuan yang menjadi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam tiga pemilu terakhir, lebih kecil. Perempuan yang menjadi anggota DPRD provinsi hanya 16%, atau 403 dari 2.411 total anggota; sementara yang menjadi anggota DPRD kabupaten/kota lebih sedikit

8 PKPU No. 7/2013 Pasal 27 ayat (2) huruf b.

lagi, yakni 12%, atau 1.857 dari 15.598 orang.

TABEL 1.2: ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA HASIL PEMILU 2009

LEMBAGA	LAKI-LAKI		PEREMPUAN		JUMLAH	
DPR	457	(82%)	101	(18%)	560	(100%)
DPRD Provinsi	2.008	(84%)	403	(16%)	2.411	(100%)
DPRD Kab/Kota	13.741	(88%)	1.857	(12%)	15.598	(100%)

SUMBER: KPU DAN PUSKAPOL FISIP UI

Jika menengok DCT tiga pemilu sebelumnya, memang tampak DCT DPR lebih banyak mengakomodasi perempuan daripada DCT DPRD provinsi, DCT provinsi lebih banyak mengakomodasi perempuan daripada DCT DPRD kabupaten/kota. Hal inilah yang menjadi salah satu sumber mengapa jumlah perempuan DPR lebih banyak daripada DPRD provinsi, dan jumlah DPRD provinsi lebih banyak daripada DPRD kabupaten/kota. Pertanyaannya adalah, mengapa partai politik kabupaten/kota mengajukan perempuan lebih sedikit dalam DCT dari pada partai politik tingkat provinsi dan nasional?

Dalam tiga pemilu terakhir jawaban partai politik selalu sama: merekrut calon anggota legislatif perempuan di daerah lebih sulit daripada di pusat. Artinya, partai lebih banyak memiliki kader perempuan di tingkat nasional daripada provinsi, dan partai lebih banyak memiliki kader perempuan di tingkat provinsi daripada kabupaten/kota. Dengan kata lain, titik paling krusial pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon sesungguhnya terjadi di kabupaten/kota. Di sinilah perlunya proses dan

hasil pencalonan perempuan dalam DPRD kabupaten/kota perlu mendapat perhatian.

B. TUJUAN DAN METODE

Secara umum observasi ini bertujuan untuk mengetahui proses dan hasil pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota. Observasi ini juga bertujuan untuk menguji ketaatan hukum partai politik tingkat kabupaten/kota sebagai pihak yang mengajukan daftar calon DPRD kabupaten/kota, dan KPU kabupaten/kota sebagai pihak yang melakukan verifikasi persyaratan pengajuan daftar calon DPRD kabupaten/kota.

Secara khusus observasi ini bertujuan: pertama, mengetahui masalah-masalah yang dihadapi partai politik dalam merekrut calon perempuan guna memenuhi ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan; kedua, mengetahui masalah-masalah yang dihadapi KPU kabupaten/kota dalam memverifikasi daftar calon yang diajukan partai politik; ketiga, mengetahui masalah-masalah yang dihadapi bakal calon perempuan dalam memperjuangkan diri untuk masuk dalam daftar calon, dan; keempat, mengetahui kesiapan calon perempuan menghadapi kompetisi perebutan suara pemilih.

Dalam rangka mencapai tujuan umum dan khusus tersebut, observasi pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota ini menggunakan beberapa metode: mengumpulkan dokumen DCT, mewawancarai pihak-pihak yang terlibat proses pencalonan, khususnya pengurus partai politik kabupaten/kota, anggota KPU kabupaten/kota, dan

kader partai perempuan, dan calon perempuan yang masuk dalam DCT. Ketiga metode itu dilengkapi dengan *focus group discussion* atau diskusi terbatas, yaitu membahas rencana dan hasil observasi.

C. OBYEK OBSERVASI

Pemilu legislatif dikenal sebagai pemilu paling kompleks di dunia. Kompleksitas tercermin dari volume pekerjaan yang besar karena pemilu ini melibatkan lebih dari 186 juta pemilih untuk memilih 560 kursi DPR, 132 kursi DPD, 2.112 kursi DPRD provinsi, dan 16.895 kursi DPRD kabupaten/kota. Penggunaan sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, di mana calon terpilih ditentukan berdasar suara terbanyak, menjadikan pemilu semakin rumit, mengingat para calon tersebar di 77 daerah pemilihan DPR, 217 daerah pemilihan DPRD provinsi, dan 1.864 daerah pemilihan kabupaten/kota yang masing-masing menyediakan 3-12 kursi perwakilan.

Banyaknya kabupaten/kota, di satu pihak; dan keterbatasan sumber daya penelitian, di lain pihak; mengharuskan observasi pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota ini memilih beberapa kabupaten/kota sebagai sampel. Beberapa pertimbangan digunakan untuk memilih sampel observasi: pertama, mencerminkan perbedaan kondisi geografi dan demografi Indonesia; kedua mencerminkan keragaman masyarakat Indonesia, dan; ketiga, mencerminkan perbedaan-perbedaan kondisi politik berdasarkan penyelenggaraan

dua pemilu terakhir.

Atas tiga pertimbangan tersebut dipilih 10 kabupaten/kota yang tersebar di 5 provinsi, yaitu Aceh, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Sulawesi Selatan. Adapun 10 kabupaten/kota itu adalah Aceh Besar, Kota Banda Aceh, Sidoarjo, Kota Surabaya, Kupang, Kota Kupang, Kutai Kartanegara, Kota Samarinda, Gowa, dan Kota Makassar. Selain itu juga DKI Jakarta, yang merupakan satu-satunya provinsi yang tidak memiliki kabupaten/kota, sebagai bahan perbandingan.

TABEL 1.3: DAERAH SAMPEL OBSERVASI PENCALONAN PEREMPUAN DALAM PEMILU DPRD KABUPATEN/KOTA

NO.	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
1.	Aceh	Aceh Besar dan Kota Banda Aceh
2.	DKI Jakarta	-
3.	Jawa Timur	Sidoarjo dan Kota Surabaya
4.	Nusa Tenggara Timur	Kupang dan Kota Kupang
5.	Kalimantan Timur	Kutai Kartanegara dan Kota Samarinda
6.	Sulawesi Selatan	Gowa dan Kota Makassar

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab 1 Pendahuluan menjelaskan latar belakang, tujuan dan metode penelitian, serta sistematika penulisan laporan penelitian. **Bab 2 Kerangka Konseptual** akan menelaah secara singkat teori perempuan dalam politik serta penerapan kebijakan afirmasi dalam sistem pemilu proporsional. Selanjutnya **Bab 3 Peraturan dan Jadwal** akan memaparkan pengaturan tentang pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu dan

peraturan-peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan oleh KPU.

Pada **Bab 4 Profil Calon Perempuan** akan memaparkan profil calon perempuan dan masalah-masalah yang mereka dalam proses pencalonan: kesungguhan calon, dukungan keluarga, persaingan internal partai, dan persiapan kemenangan. **Bab 5 Pengajuan Daftar Calon** akan menjelaskan bagaimana pengurus partai politik merekrut bakal calon perempuan untuk dimasukkan dalam daftar calon anggota DPRD kabupaten/kota. Bab ini akan membahas masalah-masalah yang dihadapi bakal calon perempuan dalam memilih daerah pemilihan dan nomor urut, serta memenuhi persyaratan administrasi. Selanjutnya akan dibahas soal komitmen partai dalam mendorong dan membantu para calon perempuan untuk memenangkan pemilihan.

Akhirnya, **Bab 7 Penutup** akan menyajikan kesimpulan yang merupakan temuan penting observasi, sekaligus menyajikan rekomendasi bagi perbaikan pengaturan dan pelaksanaan pencalonan perempuan dalam pemilu mendatang.

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

BAB 2

Kerangka Konseptual

A. ARGUMENTASI KEBIJAKAN AFIRMASI

Memasuki 1970-an gerakan perempuan fokus pada pemikiran bahwa perempuan memiliki kemampuan yang sama seperti laki-laki (*equality*). Namun gagasan dan praktek kesamaan ini menimbulkan pertanyaan-pertanyaan mendalam bagi generasi baru. Sebab, apabila gerakan perempuan ingin menentang *status quo*, maka gerakan ini perlu melihat perbedaan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap aktivitas kehidupan dan *psyche* antara perempuan dan laki-laki. Isu perbedaan (*difference*) ini lalu menjadi fokus kajian generasi baru untuk melihat karakteristik perempuan.¹

Sehubungan dengan isu perempuan di parlemen, pandangan kesamaan menyatakan, masalah perempuan selesai, ketika hak politik perempuan dipulihkan, baik hak memilih maupun hak dipilih. Masalah yang dihadapi perempuan adalah bagaimana mereka memiliki kesadaran politik, sehingga pemilih perempuan tidak gampang diintervensi oleh pihak lain dalam memberikan suara; sedang calon anggota legislatif perempuan mampu meyakinkan pemilih bahwa dirinya pantas untuk menjadi anggota parlemen. Namun pandangan ini mengabaikan

1 Gadis Arivia, *Filsafat Berperspektif Feminis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2003.

kenyataan, bahwa dalam masyarakat patriarki sangat sulit bagi perempuan untuk menyejajarkan dirinya secara politik dengan laki-laki.

Bagi pemilih perempuan, tidak mudah untuk melepaskan diri dari pengaruh laki-laki sebagai kepala keluarga; juga tidak mudah untuk menghindarkan diri dari kehendak lingkungan sosial yang mencerminkan pandangan politik kaum laki-laki. Sementara itu, bagi para calon anggota legislatif perempuan, mereka menghadapi tiga hambatan saat berkompetisi dalam pemilu bebas: pertama, hambatan struktural karena kenyataannya partai politik didominasi laki-laki; kedua, hambatan ekonomi karena perempuan tidak memiliki dana cukup untuk kampanye; ketiga, hambatan moral karena perempuan memiliki standar moral lebih tinggi sehingga tidak bisa main keras dan kasar dalam persaingan politik.

Dalam belenggu masyarakat patriarki, Iris Marion Young mengajukan konsep *the politics of difference* berdasarkan pada kelompok terbedakan (*group-differentiated*), yakni mereka yang tertindas dan terpinggirkan agar terjamin keberbedaannya di ranah publik. Dalam hal ini, Young menempatkan perempuan sebagai kelompok tertindas, yang memerlukan jaminan otonomi dan pemberdayaan daripada mengubah identitas kelompok tersebut. Di sinilah perlunya mereka dimasukkan dalam politik perwakilan, termasuk pengumpulan kekuatan suara dalam pengambilan kebijakan yang langsung mempengaruhi kelompok tersebut.²

2 Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

Young mengkritik demokrasi liberal karena gagal mewujudkan politik pengakuan (*the politics of recognition*), yang mampu menjamin perbedaan suatu kelompok dan memberikan mekanisme khusus bagi perbedaan tersebut. Itu artinya, hak individu dan kesetaraan hak di antara kelompok berbeda harus terjamin agar mereka bisa hidup berdampingan secara damai dan produktif. Mereka harus memiliki wakil-wakil di lembaga perwakilan. Hak perwakilan kelompok merupakan tanggapan atas kerugian sistematis dalam proses politik yang tidak memungkinkan pandangan dan kepentingan kelompok terwakili secara efektif. Hak khusus perwakilan harus diperluas kepada kelompok tertindas, karena mereka dirugikan dalam proses politik, sehingga mereka perlu disediakan sarana institusional untuk pengakuan eksplisit dan perwakilan kelompok tertindas.

Sementara itu, Anne Phillips menyarankan agar dilakukan genderisasi terhadap ruang pribadi, ruang domestik dan ranah publik secara bersamaan. Itu artinya harus dilakukan demokratisasi pada ruang keluarga dan ranah publik.³ Dalam hal ini, tujuan politiknya adalah menciptakan bentuk pluralisme baru, termasuk pluralitas arena, peran dan identitas politik perempuan. Di sini Anne Phillips mengajukan konsep *the political of presence* yang mengadopsi kebijakan afirmasi (*affirmative action*) dalam bentuk kuota berdasarkan gender, etnis dan ras, demi menjamin kesetaraan penuh bagi kelompok-kelompok yang

3 Anne Phillips, *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1999.

terpinggirkan.⁴

Menurut Anne Phillips, terdapat empat alasan bagi penerapan kebijakan kuota perempuan untuk parlemen: menuntut prinsip keadilan bagi laki-laki dan perempuan; menawarkan model peran keberhasilan politisi perempuan; mengidentifikasi kepentingan-kepentingan khusus perempuan yang tak terlihat; menekankan adanya perbedaan hubungan perempuan dengan politik, sekaligus menunjukkan kehadirannya dalam meningkatkan kualitas perpolitikan. Yang jadi masalah kemudian adalah bagaimana mengimplementasi kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota perempuan dalam sistem pemilihan agar perempuan lebih mudah memasuki parlemen. Di sinilah pentingnya untuk memahami bekerjanya sistem pemilu.

B. SISTEM PEMILU PROPORSIONAL

Menurut Richard Matland, untuk menjadi anggota parlemen, perempuan harus melewati tiga tahap: pertama, mereka harus memilih di antara mereka untuk maju ke pemilu; kedua, mereka harus menjadi calon anggota legislatif yang diajukan partai politik; ketiga, mereka harus terpilih lewat pemilu.⁵ Jika tahap pertama lebih gampang diselesaikan di antara perempuan sendiri, pada tahap kedua dan ketiga perempuan harus menyiapkan strategi, karena

4 Anne Phillips, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

5 Richard Matland, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan," dalam Julie Ballington (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002.

terkait dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu.

Namun Ani Soetjipto mengingatkan, sebelum menghadapi tahap pertama, perempuan harus terlebih dahulu mendapatkan dukungan dari keluarga. Dan ini bukan soal mudah karena dalam lingkungan budaya patriarki, perempuan cenderung ditolak untuk tampil di arena publik dan didorong kembali ke ruang domestik. Demikian pula pada tahap pertama, persaingan ketat di antara politisi perempuan sering menimbulkan ketegangan karena masing-masing pihak merasa pantas untuk menjadi calon anggota legislatif. Yang sering terjadi persaingan ini menciptakan ruang bagi pengurus partai politik untuk mengambil keputusan tentang siapa yang harus ditetapkan menjadi calon. Di sinilah keberadaan pengurus partai politik perempuan menjadi sangat menentukan.⁶

Adapun tentang sistem pemilu, secara garis besar bisa dikatakan, bahwa sistem pemilu dibagi menjadi tiga: pertama, sistem pemilu mayoritarian atau di Indonesia dikenal dengan sistem distrik; kedua, sistem pemilu proporsional; dan ketiga, sistem campuran atau semi-proporsional. Dari ketiga sistem tersebut, menurut Richard Matland, sistem proporsional paling besar membuka peluang perempuan untuk terpilih menjadi anggota parlemen. Kesimpulan ini tidak hanya berdasarkan perhitungan teori kemungkinan, tetapi juga berdasarkan data hasil pemilu di banyak negara. Data 1998 menunjukkan, dalam sistem pemilu mayoritarian jumlah anggota parlemen perempuan hanya mencapai

6 Ani Widayanti Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas, 2005.

11,64%; sementara dalam sistem proporsional mencapai 23,03%.

Mengapa sistem proporsional membuka peluang lebih besar buat perempuan untuk terpilih lewat pemilu dan menjadi anggota parlemen? Sebab, sistem proporsional menetapkan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan atau besaran daerah pemilihan atau *district magnitude*, selalu majemuk, atau lebih dari satu (kalau hanya ada satu kursi dalam setiap daerah pemilihan, berarti sistem pemilu mayoritarian). Semakin besar *district magnitude*, berarti semakin besar peluang perempuan untuk meraih kursi tersebut, karena perolehan kursi dibagi secara proporsional sesuai dengan perolehan suara. Sistem pemilu proporsional juga mendorong partai-partai politik untuk mempromosikan calon-calon perempuan: pertama, partai mempunyai kesempatan untuk mempromosikan lebih dari satu calon; kedua, partai ingin menunjukkan keragaman calon kepada pemilih guna meraih suara lebih banyak.

Selain besaran daerah pemilihan, dalam sistem pemilu proporsional, beberapa variabel teknis lain harus diperhatikan, seperti metode pencalonan, metode pemberian suara, dan formula perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Masing-masing punya implikasi langsung terhadap calon, sehingga harus dicari metode dan formula yang paling membuka peluang terpilihnya calon perempuan. Di sinilah, kalkulasi dan strategi harus matang.⁷

Dalam soal metode pencalonan misalnya, perempuan

7 Douglas W Rey, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.

dihadapkan pada pilihan: memakai daftar calon tertutup, atau daftar calon terbuka. Yang pertama berimplikasi calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut, sedang yang kedua berimplikasi calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Jika dalam daftar calon tertutup pemilih hanya memilih partai, sedang dalam daftar calon terbuka pemilih akan memilih calon. Semula aktivis perempuan berasumsi, daftar terbuka akan lebih menguntungkan calon perempuan, karena hampir separuh pemilih adalah perempuan sehingga mereka akan cenderung memilih perempuan. Praktek di beberapa negara justru menunjukkan daftar tertutuplah yang menguntungkan perempuan. Tentu saja dengan catatan sebelumnya sudah ada nama calon perempuan masuk 'nomor urut jadi'.⁸

Dalam konteks politik Indonesia, pertimbangan-pertimbangan untuk memilih metode dan formula dalam sistem pemilu proporsional yang menguntungkan perempuan juga tidak gampang. Sebab, selain harus memikirkan bagaimana agar perempuan bisa terpilih menjadi anggota parlemen, para aktivis perempuan juga dibebani untuk memecahkan masalah agar parlemen tidak didominasi kekuatan-kekuatan lama yang dinilai tidak reformis. Artinya, para aktivis perempuan harus memperjuangkan sistem pemilu yang punya fungsi ganda: memasukkan banyak perempuan, sekaligus mencegah dominasi partai-partai tak reformis.

Selain itu, para aktivis perempuan juga masih dibebani

8 Andrew Reynold, Ben Reilly, and Andrew Ellis (ed), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2010.

oleh pendapat bahwa sistem pemilu proporsional daftar terbuka adalah sistem yang paling demokratis karena efektif menjaga akuntabilitas calon terpilih. Inilah yang menyebabkan mereka menolak daftar calon tertutup, meskipun benar tidaknya pendapat tersebut sangat tergantung pada sistem kerja parlemen dan sistem kepartaian di setiap negara, serta persepsi masyarakat terhadap calon perempuan. Yang jelas, dari pengalaman banyak negara, sistem proporsional dengan daftar tertutup lebih menguntungkan calon perempuan. Apalagi bila sudah ada kesepakatan politik bahwa calon perempuan tidak sekadar masuk dalam daftar calon tetapi juga masuk daftar calon potensial terpilih (nomor urut kecil).

Bahkan dalam undang-undang pemilu terbaru, masuk ketentuan bahwa satu dari tiga calon dalam daftar calon adalah calon perempuan. Ketentuan tersebut sebetulnya hasil modifikasi dari sistem *zipper* (susunan zigzag calon laki-laki perempuan, atau perempuan laki-laki), yakni metode pencalonan dalam sistem proporsional daftar calon tertutup, yang paling maksimal dalam menjadikan calon perempuan masuk parlemen. Masalahnya, apakah daftar calon sistem *zipper* itu masih berguna diterapkan dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka di mana calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak, karena pemilih diberi kesempatan untuk memilih nama calon?

C. KUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN

Penerapan kebijakan afirmasi bagi kelompok minoritas

atau marjinal berdasarkan gender, etnis dan ras, bentuknya bisa beragam. Khusus untuk menjamin kesetaraan bagi kelompok perempuan di arena politik, Anne Philips dkk memilih model kuota. Artinya, demi menjamin kesetaraan politik perempuan dan laki-laki, maka perlu kebijakan yang menjamin adanya jumlah minimal perempuan di lembaga-lembaga publik, khususnya parlemen. Pertanyaannya adalah berapa jumlah minimal perempuan yang harus masuk parlemen agar mereka bisa mempengaruhi dan bermakna dalam pengambilan keputusan?

Berdasarkan studi United Nations Division for the Advancement of Women (UN-DAW), suara perempuan, khususnya dalam menunjukkan dan memperjuangkan nilai-nilai, prioritas dan karakter khas keperempuanan, baru diperhatikan dalam kehidupan publik, apabila suaranya mencapai minimal 30-35%.⁹ Hasil kajian badan PBB inilah yang menjadi dasar gerakan perempuan untuk memperjuangkan kuota minimal 30% keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga publik. PBB sendiri sangat peduli dengan isu perempuan sehingga mengeluarkan Konvensi Hak-hak Politik Perempuan atau *Convention on the Political Right of Women (CPRW)*, disusul kemudian Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*.

Namun dua dokumen ini selama puluhan tahun tidak mengalami kemajuan dalam praktek, sehingga Konferensi

9 Marle Karl, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995.

Dunia IV tentang Perempuan 1995 di Beijing China, mengeluarkan Deklarasi dan Rencana Aksi Beijing. Dalam deklarasi ini ditegaskan kembali bahwa hak perempuan adalah hak asasi manusia. Demi meningkatkan kesadaran akan hak perempuan maka perlu dilakukan pendidikan tentang hak-hak perempuan dan dibentuk badan-badan yang bertugas melindungi perempuan dari pelanggaran hak-haknya. Selanjutnya demi menjamin keberadaan perempuan di lembaga-lembaga publik maka perlu kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan.

Penerapan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen juga beragam. Di beberapa negara, seperti Pakistan dan Bangladesh, mereka menerapkan model *reserved seat*, di mana 30% kursi parlemen sudah disediakan buat perempuan. Namun di antara politisi perempuan juga harus berkompetisi dalam pemilu agar bisa menduduki kursi tersebut. Sementara itu banyak negara yang mengatur kuota 30% perempuan dalam daftar calon, sehingga para politisi perempuan yang masuk dalam daftar calon tersebut harus berkompetisi bebas dengan calon-calon yang lain.

Apabila sistem pemilu dimaknai sebagai hubungan antara variabel-variabel teknis pemilu dalam mengonversi suara menjadi kursi, maka penerapan kuota 30% perempuan sesungguhnya bisa dimasukkan ke dalam pengaturan variabel-variabel tersebut. Variabel-variabel sistem pemilu itu adalah (1) besaran daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) ambang batas perwakilan, (5) formula perolehan kursi, dan (6) penetapan

calon terpilih. Keenam variabel tersebut secara langsung mempengaruhi proses konversi suara menjadi kursi.¹⁰ Bagaimana penerapan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% ke dalam variabel-variabel tersebut dalam sistem pemilu proporsional, bisa di lihat pada Tabel 2.1.

TABEL 2.1: PELUANG PENGATURAN KUOTA 30% PEREMPUAN DALAM SISTEM PEMILU PROPORSIONAL

VARIABEL SISTEM PEMILU	PELUANG PENGATURAN KUOTA	KETERANGAN
Besaran Daerah Pemilihan	30% kursi disediakan bagi calon perempuan	Reserved seat
Metode Pencalonan	30% daftar calon bagi perempuan; daftar calon disusun secara zigzag	Nonreserved seat
Metode Pemberian Suara	-	
Ambang Batas Perwakilan	Partai yang tidak lolos ambang batas masih bisa mendapatkan kursi apabila calon terpilihnya adalah perempuan.	Nonreserved seat
Formula Perolehan Kursi	-	
Penetapan Calon Terpilih	Dalam daftar terbuka, calon perempuan mendapat prioritas jika suaranya sama dengan calon laki-laki; dalam daftar tertutup nomor urut calon disusun zigzag lakilaki-perempuan atau perempuan lakilaki.	Nonreserved seat

10 Michael Gallanger and Paul Mitchel (ed), *The Politics of Electoral System*, New York: Oxford University Press, 2005.

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

BAB 3

Peraturan dan Jadwal

A. KONSTITUSI DAN UNDANG-UNDANG

Menurut UUD 1945, kedudukan laki-laki dan perempuan setara, karena setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Namun para perumus konstitusi menyadari, kesetaraan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dalam konstitusi, tidak serta merta mewujudkan dalam kehidupan sehari-hari. Ini terlihat dari catatan sejarah nasional maupun sejarah banyak negara lain, di mana hanya sedikit perempuan yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Fakta sosial politik demikian menjadikan para perumus konstitusi membuat ketentuan khusus bagi kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang terpinggirkan untuk mendapatkan jaminan kesetaraan dan keadilan.

UUD 1945 Pasal 27 ayat (1):

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya.

UUD 1945 Pasal 28H ayat (2):

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempa-

tan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Ketentuan konstitusional itulah yang menjadi landasan bagi lahirnya kebijakan afirmasi (*affirmative action*) bagi perempuan, khususnya di bidang politik dan pemerintahan. Kebijakan afirmasi adalah kebijakan khusus dalam kurun waktu tertentu demi meningkatkan jumlah perempuan di jabatan-jabatan publik. Kebijakan afirmasi ini diimplementasi dalam bentuk adanya kuota keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik dan daftar calon anggota legislatif.

Masyarakat internasional juga menyadari bahwa untuk mewujudkan hak-hak perempuan dalam kehidupan sehari-hari memerlukan kebijakan khusus. Inilah yang membuat UN atau PBB sangat peduli pada isu perempuan. Pada 7 Juli 1954 Majelis Umum PBB mengadopsi Konvensi Hak-hak Politik Perempuan atau *Convention on the Political Right of Women (CPRW)*. Lalu, pada 18 Desember 1979, Majelis Umum PBB mengadopsi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*.

Dua dokumen itu selama puluhan tahun tidak mengalami kemajuan dalam praktek, sehingga Konferensi Perempuan Dunia IV 1995 di Beijing, mengeluarkan Deklarasi dan Rencana Aksi Beijing. Deklarasi ini menegaskan, bahwa demi meningkatkan kesadaran akan hak perempuan maka perlu dilakukan pendidikan tentang hak-hak perempuan

dan dibentuk badan-badan yang bertugas melindungi perempuan; demi menjamin keberadaan perempuan di lembaga-lembaga publik maka perlu kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan.

B. UNDANG-UNDANG

Pemerintah Indonesia meratifikasi CPRW melalui UU No. 68/1958 dan CEDAW melalui UU No. 7/1984. Sementara menyusul Rencana Aksi Beijing, kebijakan afirmasi bagi perempuan diterapkan pasca-Pemilu 1999 melalui UU No. 31/2002. Di situ disebutkan, bahwa kepengurusan partai politik harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.¹ Meski rumusan “memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender” itu sangat abstrak, namun undang-undang itu merupakan batu pijak pertama untuk mengembangkan kebijakan afirmasi lebih lanjut.

Setelah undang-undang partai politik itu, undang-undang yang mengatur pemilu menggunakan rumusan kuota minimal 30% keterwakilan perempuan. Hal ini tertera dalam UU No. 12/2003 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 2004. Di situ disebutkan bahwa dalam menyusun daftar calon partai politik memperhatikan keterwakilan perempuan 30%.² Selanjutnya implementasi kuota minimal 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif juga diperbaiki komposisinya oleh UU No. 10/2008.³

1 Pasal 13 ayat (3) UU No. 31/2002.

2 Pasal 65 ayat (1) UU No. 12/2003.

3 UU No. 10/2008 Pasal 55 ayat (2)

UU No. 12/2003 Pasal 65 ayat (1):

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%.

UU No. 10/2008 Pasal 53:

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.

UU No. 10/2008 Pasal 55 ayat (2):

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

Sebagaimana tampak pada Tabel 3.1, UU No. 8/2012 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 2014 tidak mengubah ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan dari undang-undang sebelumnya. Namun undang-undang ini menambah ketentuan-ketentuan yang bersifat memerinci tentang penerapan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam penyelenggaraan pemilu.

**TABEL 3.1: PENGATURAN KUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN
DALAM TIGA UNDANG-UNDANG PEMILU**

UU NO. 12/2003, PEMILU 2004	UU NO. 10/2008, PEMILU 2009	UU NO. 8/2012, PEMILU 2014
<p>Pasal 65 ayat (1): 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%.</p>	<p>Pasal 53: Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p>	<p>Pasal 55: Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p>
	<p>Pasal 55 ayat (2): Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.</p>	<p>Pasal 56 ayat (2): Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.</p>
		<p>Pasal 58 ayat (1): KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p>
		<p>Pasal 58 ayat (2): KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.</p>

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

UU NO. 12/2003, PEMILU 2004	UU NO. 10/2008, PEMILU 2009	UU NO. 8/2012, PEMILU 2014
		Pasal 58 ayat (3): KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
		Pasal 59 ayat (2): Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.
		Pasal 62 ayat (6): KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

Sementara itu, UU No. 8/2012 menetapkan 16 persyaratan yang harus dipenuhi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Keenambelas persyaratan itu adalah:⁴

- a. telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;

4 UU No. 8/2012 Pasal 51 ayat (1)

- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. sehat jasmani dan rohani;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan

- keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
 - n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
 - o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
 - p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Untuk memenuhi 16 persyaratan tersebut bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi kelengkapan administrasi berikut ini:⁵

- a. kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;
- b. bukti kelulusan pendidikan terakhir berupa fotokopi ijazah, surat tanda tamat belajar (STTB), syahadah, sertifikat kelulusan, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;
- c. surat pernyataan di atas meterai bagi calon anggota

5 UU No. 8/2012 Pasal 51 ayat (2)

- DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang tidak pernah dipidana dengan ancaman hukuman 5 (lima) tahun atau lebih atau surat keterangan dari lembaga pemasyarakatan bagi calon yang pernah dijatuhi pidana;
- d. surat keterangan sehat jasmani dan rohani;
 - e. surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;
 - f. surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;
 - g. surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;
 - h. surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan

- negara;
- i. kartu tanda anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
 - j. surat pernyataan tentang kesediaan untuk hanya dicalonkan oleh 1 (satu) partai politik untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup; dan
 - k. surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan pada 1 (satu) daerah pemilihan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup.

C. PERATURAN PELAKSANAAN

Meski ketentuan daftar calon yang diajukan partai politik memuat sedikitnya 30% keterwakilan perempuan dalam UU No. 8/2012 sama dengan undang-undang sebelumnya, namun KPU memberi makna baru terhadap ketentuan tersebut. Di sini KPU berani memaksimalkan kewenangannya untuk mendorong partai politik dalam memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam setiap daftar calon pada setiap daerah pemilihan, melalui peraturan pelaksanaan pencalonan.

Sesuai perintah UU No. 8/2012,⁶ untuk melaksanakan kegiatan pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, KPU mengeluarkan PKPU No. 7/2013. Peraturan ini mengatur dua: pertama, ketentuan-ketentuan teknis persyaratan yang harus dipenuhi setiap bakal calon, yang dilengkapi dengan berbagai macam formulir; kedua, ketentuan-ketentuan teknis pengajuan

6 UU No. 8/2012 Pasal 59 ayat (3) dan Pasal 67 ayat (3).

bakal calon yang harus dilakukan oleh partai politik peserta pemilu, yang juga dilengkapi dengan beberapa formulir.

Pada pengaturan teknis pengajuan bakal calon oleh partai politik itulah KPU membuat ketentuan yang memaksa partai politik memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon di setiap daerah pemilihan. Menurut KPU, partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon di suatu daerah pemilihan, maka di daerah pemilihan tersebut partai politik itu tidak bisa mengikuti pemilu. Dengan kata lain, status kepesertaan pemilunya dicoret di daerah pemilihan itu. Tentu semua partai politik berusaha keras menghindari dari sanksi administrasi tersebut.

PKPU No. 7/2013 Pasal 27:

- (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dokumen persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon hasil perbaikan selama 7 (tujuh) hari.
- (2) Dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud ayat (1), partai politik tidak memenuhi persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota :
 - a. mencoret nama bakal calon dari daftar bakal calon sebagaimana formulir Model BA, dimulai dari nomor urut paling bawah dalam hal jumlah bakal calon yang diajukan melebihi 100% (seratus persen) dari jumlah alokasi kursi dalam suatu daerah pemilihan.

- b. menyatakan partai politik tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada suatu daerah pemilihan apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana Pasal 24 ayat (1) huruf d dan ayat (2).

PKPU No. 7/2013 Pasal 24:

(1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi selama 14 (empat belas) hari terhadap kelengkapan, kebenaran dan keabsahan persyaratan :

- a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh Ketua Umum/Ketua atau dan Sekretaris Jenderal/Sekretaris atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20.
- b. jumlah bakal calon untuk setiap daerah pemilihan paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a.
- c. jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) untuk setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b.
- d. penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
- c. administrasi bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu ber-

kenaan dengan surat keterangan dan surat pernyataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.

- (2) Dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 (satu) nama bakal calon perempuan dalam setiap 3 (tiga) nama bakal calon pada nomor urut yang lebih kecil, partai politik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

D. JADWAL PENCALONAN

Pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota merupakan tahapan pemilu, yang dilaksanakan setelah tahapan pendaftaran partai politik peserta pemilu, dan sebelum tahapan kampanye. Melalui Peraturan KPU No. 7/2012, KPU menetapkan jadwal pencalonan seperti tampak pada Tabel 3.1. Meskipun peraturan itu diubah beberapa kali, namun jadwal pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tidak berubah.

TABEL 3.2: JADWAL PENCALONAN ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI, DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL	PELAKSANA
Pendaftaran Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota:		
a. Pengumuman pendaftaran pencalonan.	6 – 8 April 2013	
b. Pendaftaran pencalonan.	9 – 15 April 2013	
Verifikasi Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota:		
a. Verifikasi kelengkapan administrasi daftar calon dan bakal calon.	16 – 29 April 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL	PELAKSANA
b. Penyampaian hasil verifikasi kelengkapan administrasi daftar calon dan bakal calon kepada partai politik peserta pemilu.	30 April 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
c. Perbaikan daftar calon dan syarat calon serta pengajuan bakal calon pengganti.	1 – 7 Mei 2013	Partai politik di masing-masing tingkatan.
d. Verifikasi terhadap perbaikan daftar calon dan syarat calon.	8 – 14 Mei 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
e. Penyusunan dan penetapan Daftar Calon Sementara (DCS).	12 – 25 Juni 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
f. Pengumuman Daftar Calon Sementara (DCS) dan pengumuman persentase keterwakilan perempuan.	26 – 30 Juni 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
g. Masukan dan tanggapan masyarakat atas Daftar Calon Sementara (DCS).	1 – 10 Juli 2013	
h. Permintaan klarifikasi dari partai politik kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.	11 – 17 Juli 2013	Partai politik di masing-masing tingkatan.
i. Penyampaian klarifikasi dari partai politik kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.	18 Juli 2013	
j. Pemberitahuan Penggantian Daftar Calon Sementara (DCS).	19 – 20 Juli 2013	
k. Pengajuan penggantian bakal calon.	21 – 27 Juli 2013	
l. Verifikasi pengganti Daftar Calon Sementara (DCS).	27 – 29 Juli 2013	Partai politik di masing-masing tingkatan.
m. Penyusunan dan penetapan Daftar Calon Tetap (DCT).	30 Juli – 3 Agustus 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
n. Pengumuman Daftar Calon Tetap (DCT).	4 Agustus 2013	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.
m. Sengketa tata usaha negara.	4 Agustus – 7 Oktober 2013	

Atas dasar jadwal tersebut partai politik peserta pemilu mengajukan pendaftaran bakal calon dengan menyertakan semua persyaratan setiap bakal calon. Sementara KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota selaku penyelenggara Pemilu 2014 membuka pendaftaran calon, melakukan verifikasi persyaratan bakal calon, dan menetapkan daftar calon sementara dan daftar calon tetap.

BAB 4

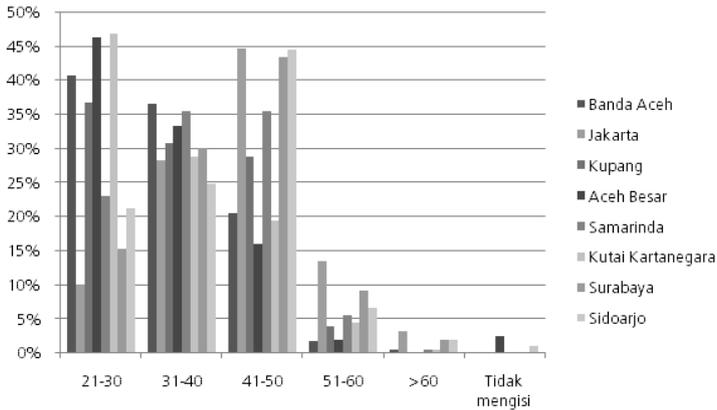
Profil Calon Perempuan

A. USIA DAN PENDIDIKAN

Usia dan pendidikan adalah elemen penting bagi anggota parlemen. Usia muda tidak hanya menunjukkan kebaruan visi dan semangat dalam mengemban amanat rakyat, tetapi juga vitalitas dan daya tahan. Sebab, kegiatan anggota parlemen menuntut banyak waktu dan tenaga. Sementara pendidikan menjadi faktor menentukan sukses kerja anggota parlemen. Menjadi anggota parlemen sesungguhnya menjalankan pekerjaan intelektual. Karena untuk bisa mewujudkan fungsi penganggaran, legislasi dan pengawasan, anggota parlemen harus memiliki daya abstraksi dan analisis tajam agar menghasilkan keputusan tepat. Pada titik inilah mereka yang berpendidikan sarjana punya modal penting untuk menjalankan tugas-tugas anggota parlemen.

Berdasarkan data DCT, tampak sebagian besar calon perempuan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berusia muda, antara 20-50 tahun. Grafik 4.1 menunjukkan calon perempuan di Jakarta, Surabaya, Sidoarjo, dan Samarinda sebagian besar dalam usia yang produktif, 41-59 dan usia 31-40 tahun. Sementara di Banda Aceh, Aceh Besar, Kupang, dan Kutai Kartanegara sebagian besar berusia 21-30 dan 31-40 tahun.

GRAFIK 4.1 USIA CALON PEREMPUAN DPRD KABUPATEN/KOTA.

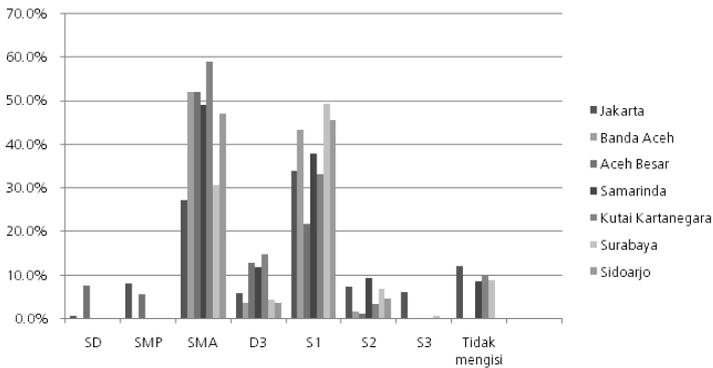


Sementara itu bila dilihat dari tingkat pendidikan, sebagian besar calon perempuan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota lulusan perguruan tinggi: paling banyak bergelar S1, yang lain S2 dan S3. Mereka yang bukan sarjana, tentu saja lulusan SMA, karena syarat pendidikan minimal calon anggota legislatif adalah lulus sekolah menengah atas atau yang sederajat. Meskipun ada calon yang mengaku berpendidikan SD atau SMP, namun mereka sudah memenuhi pendidikan menengah atas dengan melakukan ujian persamaan Paket C.

Sebagaimana tampak pada Grafik 4.2, di DKI Jakarta sebagian besar calon perempuan mengenyam pendidikan sarjana (33,7%) dan sekolah menengah (27,1%). Sementara, di daerah lain calon yang berpendidikan SMA dan S1 lebih dari 50%. Bahkan banyak calon tingkat pendidikannya mencapai S2 dan S3. Hal ini memperlihatkan bahwa sebenarnya, secara pendidikan, calon perempuan tidak

lebih buruk dari calon laki-laki. Dengan demikian di hadapan pemilihan, secara pendidikan calon perempuan sesungguhnya sama, bahkan di beberapa daerah justru lebih baik. Inilah kekuatan calon perempuan.

GRAFIK 4.2: TINGKAT PENDIDIKAN CALON PEREMPUAN DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA



B. DUKUNGAN KELUARGA

Penampilan perempuan di ranah publik menimbulkan beban ganda: pertama, perempuan tetap dituntut menyelesaikan urusan rumah tangga, mengurus anak dan suami – sesuatu yang tidak dialami laki-laki; kedua, dalam menjalankan urusan publik, perempuan dituntut tampil lebih hebat daripada penampilan rata-rata laki-laki. Dalam situasi demikian, maka dukungan keluarga sangat diperlukan bagi perempuan sebelum mereka memasuki arena politik formal. Tanpa dukungan keluarga, calon perempuan tidak bisa berkompetisi dalam pemilu; tanpa dukungan keluarga anggota legislatif perempuan tidak bisa

menjalankan tugasnya dengan baik. Di sini sifat dukungan tidak hanya moral, tetapi juga finansial.

Penelitian ini menunjukkan banyak bakal calon perempuan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang mengundurkan diri secara tiba-tiba karena tidak mendapat dukungan keluarga. Sebagian besar pengunduran diri itu terjadi pada saat partai politik menyiapkan berkas pengajuan bakal calon ke KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, sebagian yang lain mundur pada saat pemenuhan persyaratan bakal calon di KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, sebagian lagi baru mundur setelah namanya tercantum dalam DCS. Sementara calon yang namanya sudah masuk dalam DCT tidak melakukan aktivitas apapun, karena mereka menyadari sejak awal tidak mendapat dukungan keluarga. Mereka mau dicalonkan semata-mata untuk membantu partai politik agar bisa memenuhi kuota 30% perempuan dalam daftar calon.¹

Banyak perempuan yang memiliki kemampuan untuk menjadi anggota legislatif, menolak menjadi calon karena bersikap realistis. Katanya, untuk meraih suara membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Itu pun belum jaminan menjadi calon terpilih. Oleh karena itu, meskipun pengurus partai politik mendesaknya agar mau mencalonkan, dan mereka memiliki dana cukup untuk maju dalam pemilu, namun mereka tetap tidak mau mencalonkan. Mereka merasa lebih baik dana keluarga digunakan untuk membiayai sekolah anak-anak. Sikap realistis ini terjadi setelah mereka berdis-

1 Wawancara calon perempuan DPRD Jawa Timur, 17 Juli 2013.

kusi panjang dengan anggota keluarga.²

C. STATUS NONKADER

Undang-undang partai politik menggariskan, bahwa salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik untuk pengisian jabatan publik dengan memperhatikan kesetaraan gender. Selain kursi eksekutif, seperti presiden, gubernur dan bupati/walikota, jabatan publik penting yang harus diisi partai adalah kursi legislatif, yaitu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Dalam rangka pengisian jabatan-jabatan publik itu, partai perlu melakukan pendidikan politik dan kaderisasi.³

Namun penelitian ini menunjukkan, sebagian besar partai politik tidak bersungguh-sungguh melakukan pendidikan politik dan kaderisasi. Memang pada tingkat nasional, semua partai politik memiliki program pendidikan politik dan kaderisasi. Tetapi jika ditelusuri sampai tingkat provinsi dan kabupaten/kota, program pendidikan politik dan kaderisasi tersebut tidak ada. Jika pun ada, bentuk kegiatannya tidak jelas. Oleh karena itu harapan bahwa partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota akan melakukan pendidikan politik dan kaderisasi yang memperhatikan kesetaraan gender, sulit diwujudkan karena kegiatan pendidikan politik dan kaderisasi sendiri tidak terurus.

Lalu dari mana partai politik tingkat provinsi dan

2 Wawancara aktivis perempuan Makassar, 25 Juli 2013.

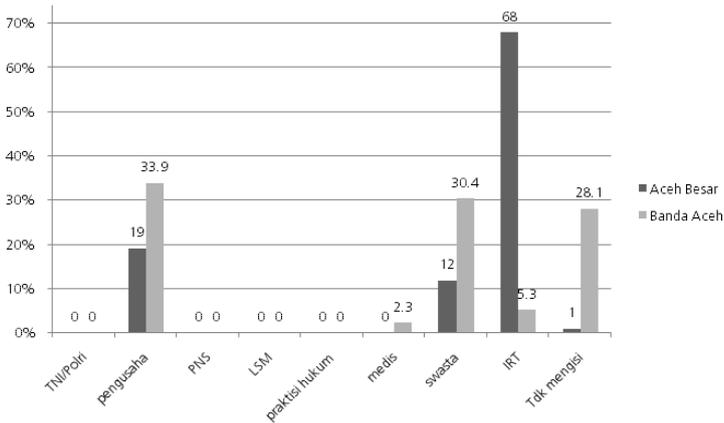
3 UU No. 2/2008 Pasal 11 ayat (1) huruf e dan Pasal 29 ayat (1).

kabupaten/kota mendapatkan kader-kader perempuan yang akan diajukan dalam daftar calon anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota mengingat undang-undang mewajibkan pemenuhan kuota 30% perempuan dalam daftar calon anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota?

Semua partai mengandalkan organisasi sayap perempuan sebagai sumber calon perempuan. Sebab di sini perempuan yang dianggap kader partai diorganisasikan, meskipun sebagian besar mereka tidak mengalami pendidikan politik terlebih dahulu. Namun karena tidak semua organisasi sayap partai politik berkembang di provinsi dan kabupaten/kota, maka partai politik juga mengalami kesulitan untuk mendapatkan calon perempuan. Akibatnya, partai cenderung mengambil perempuan dari mana saja yang mau dicalonkan agar kuota 30% perempuan dalam daftar calon terpenuhi.

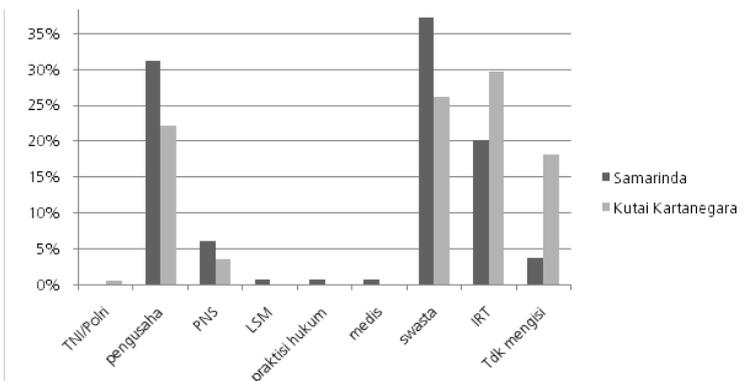
Di Kota Banda Aceh dan dan Aceh Besar misalnya, calon perempuan yang diajukan partai politik sebagian besar bukan berasal dari kader partai. Sebagaimana tampak pada Grafik 4.3, hanya 41% yang berasal dari organisasi sayap partai, sebagian yang lain adalah pengusaha dan ibu rumah tangga yang serta merta ditawarkan untuk menjadi calon anggota DPRD kabupaten/kota.

GRAFIK 4.3: LATAR BELAKANG CALON PEREMPUAN ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA DI ACEH



Gambaran serupa juga terdapat di Kota Samarinda dan Kabupaten Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur. Seperti tampak pada Grafik 4.4, calon perempuan DPRD kabupaten/kota sekitar 25% berlatar belakang ibu rumah tangga, 25% pengusaha, dan lebih dari 30% karyawan swasta.

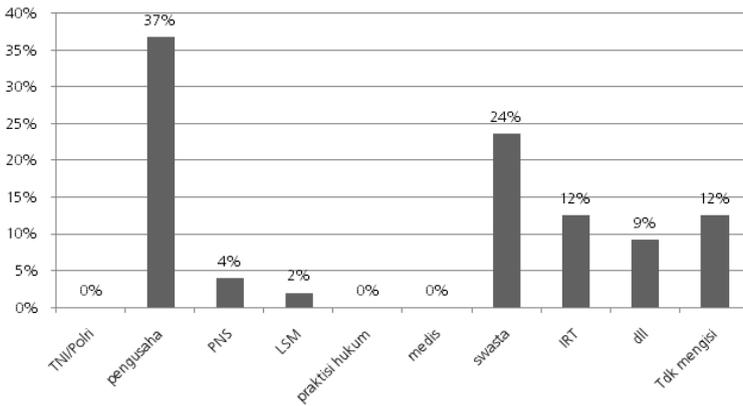
GRAFIK 4.4: LATAR BELAKANG CALON DPRD KABUPATEN/KOTA DI KALIMANTAN TIMUR



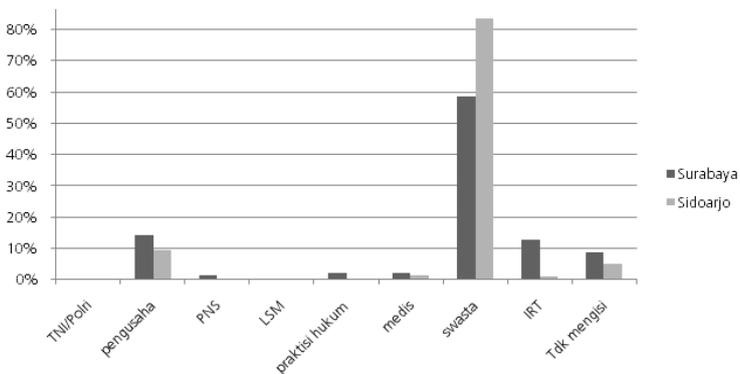
PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

Di Kota Kupang Nusa Tenggara Timur, calon perempuan didominasi pengusaha (37%), swasta (24%), dan ibu rumah tangga (12%), seperti tampak pada Grafik 4.5.

GRAFIK 4.5: LATAR BELAKANG CALON DPRD KABUPATEN/KOTA DI NUSA TENGGARA TIMUR



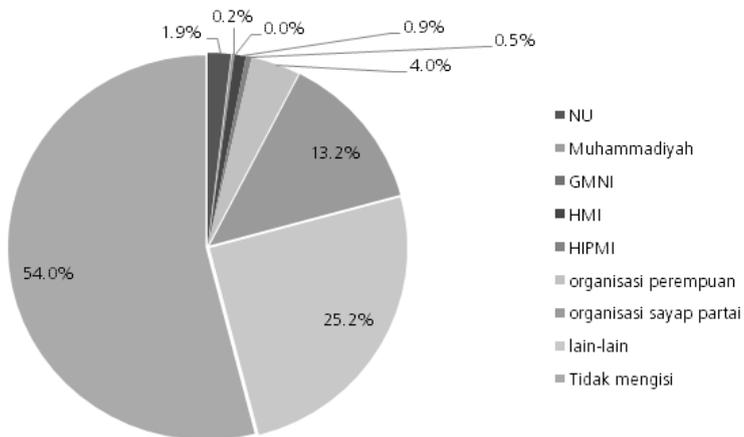
GRAFIK 4.6: LATAR BELAKANG CALON PEREMPUAN DPRD KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR



Angka berbeda terdapat di Jawa Timur. Di Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo, calon perempuan anggota DPRD kabupaten/kota dengan latar belakang karyawan swasta sangat tinggi, di atas 50%. Sementara itu, seperti terlihat pada Grafik 4.6, calon perempuan berlatar pengusaha dan ibu rumah tangga, masing-masing berkisar 10%.

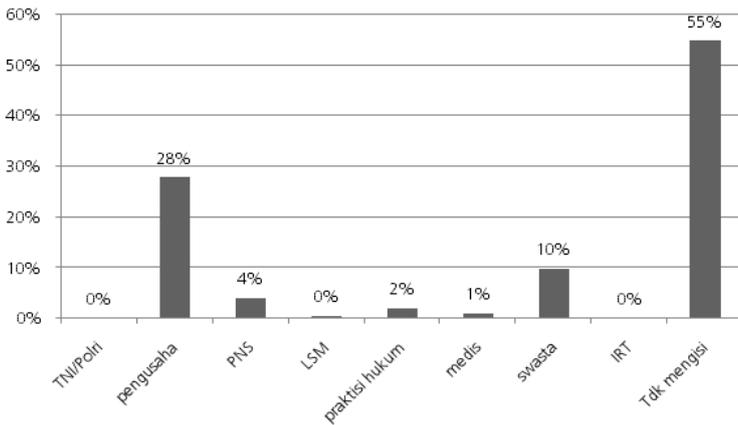
Sedikitnya kader perempuan yang mengisi daftar calon, tidak hanya terjadi di wilayah-wilayah pelosok tetapi juga terjadi di perkotaan seperti di DKI Jakarta. Walaupun pengurus partai mengklaim telah melakukan kaderisasi secara baik, namun data profil calon perempuan memperlihatkan, sedikit sekali yang benar-benar memiliki latar belakang organisasi sayap partai.

GRAFIK 4.7: LATAR BELAKANG ORGANISASI CALON PEREMPUAN DPRD DKI JAKARTA



Seperti tampak pada Grafik 4.7, sebagian besar calon perempuan, yakni 54% tidak memiliki pengalaman organisasi (54%), sebagian lagi berasal dari organisasi nonpartai, dan hanya 13,2% yang benar-benar berasal dari organisasi sayap partai. Sementara itu, bila dilihat dari latar belakang pekerjaan, calon perempuan untuk DPRD DKI Jakarta berasal dari pengusaha (28%). Walaupun, sebagaimana tampak pada Grafik 4.8, sebagian besar calon (55%) tidak mengisi kolom pekerjaan.

GRAFIK 4.8: PEKERJAAN CALON PEREMPUAN DPRD DKI JAKARTA



Berdasarkan latar belakang organisasi dan pekerjaan, maka dapat disimpulkan sebagian besar (lebih dari 50%) calon perempuan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, bukanlah kader partai politik. Organisasi-organisasi sayap partai politik perempuan hanya mampu menyediakan sedikit kader untuk mengisi daftar calon. Sebagian besar yang masuk dalam daftar calon adalah hasil

rekrutmen dadakan, tanpa didahului pendidikan politik dan kaderisasi;⁴ sebagian mereka bergabung dalam partai politik pada Februari 2013, saat persiapan pengajuan berkas calon ke KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota;⁵ sebagian lagi mengaku hanya sebagai simpatisan organisasi sayap partai politik.⁶

Banyaknya calon perempuan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang tidak memiliki latar belakang kader partai politik merupakan pertanda bahwa mereka akan memasuki belantara politik pemilu, khususnya pada saat perebutan suara pemilih menjelang hari pemungutan suara dan menjaga perolehan suara ketika suara dihitung secara berjenjang dari TPS, PPS, PPK dan KPU kabupaten/kota. Sebagai calon yang baru terjun ke dunia politik, mereka bisa jadi korban kompetisi perebutan suara yang ketat dan tidak sehat. Posisi mereka bisa saja tidak sekadar untuk memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon, tetapi juga sekadar untuk pencari suara agar partai politik mendapatkan kursi, dan kursi itu jatuh ke calon yang berpengalaman.

D. KOMPETISI INTERNAL

Bagi calon perempuan nonkader, proses pencalonan tidak menghadapi banyak masalah karena kehadiran mereka dibutuhkan oleh partai politik guna memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon.

4 Wawancara calon perempuan DPRD Samarinda, 14 juli 2013.

5 Wawancara calon perempuan DPRD Kutai Kartanegara, 28 juli 2013.

6 Wawancara calon perempuan DPRD Kota Samarinda, 20 Juli 2013.

Mereka mau ditempatkan di daerah pemilihan mana saja, karena belum mengetahui atau tidak mempedulikan potensi keterpilihannya. Mereka juga tidak hirau dengan nomor urut yang diberikan oleh partai, karena mereka tidak paham dengan implikasi nomor urut yang mereka dapatkan.⁷

Namun bagi calon nonkader yang sadar akan implikasi penempatan daerah pemilihan dan nomor urut, mau tidak mau harus melakukan negosiasi jika partai politik menawarkan daerah pemilihan dan nomor urut yang tidak sesuai harapan. Apabila di suatu daerah pemilihan sudah tersedia kader perempuan, maka calon nonkader bisa di daerah pemilihan tersebut dengan nomor urut besar. Namun apabila tidak tersedia kader perempuan di daerah pemilihan itu, maka calon nonkader cukup leluasa untuk memilih nomor urut yang diperlukan. Meskipun calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak, tetap saja nomor urut kecil memberi kepuasan psikologis bagi calon.⁸

Berbeda dengan calon nonkader, calon kader justru mengalami masalah lebih berat dalam penentuan daerah pemilihan dan nomor urut. Masalah itu muncul ketika pengurus partai politik hendak menempatkan ke daerah pemilihan lain yang tidak dipilihnya, padahal dia sudah lama membina hubungan dengan konstitusi di daerah pemilihan tersebut. Di sini yang dihadapi sesungguhnya bukan pengurus partai politik yang hendak mencalonkan di daerah pemilihan tersebut, tetapi hadirnya calon nonkader yang diperjuangkan oleh pengurus. Dalam situasi seperti

7 Diskusi terbatas Calon Perempuan DPRD di Banda Aceh, 10 Juni 2013.

8 Diskusi terbaas Calon Perempuan DPRD di Surabaya, 25 Juni 2013.

ini, biasanya calon kader perempuan mengajukan dua pilihan: bersedia mencalonkan di daerah pemilihan itu dengan menerima berapa pun nomor urut yang tersedia, atau menolak menjadi calon di daerah pemilihan lain meskipun mendapatkan nomor urut kecil. Sikap tegas calon kader ini biasanya mampu mengubah kebijakan pengurus partai politik.⁹

E. KAMPANYE DAN JAGA SUARA

Ada dua tahapan pemilu penting yang harus dilalui oleh calon perempuan agar bisa menjadi calon terpilih atau anggota parlemen, yaitu kampanye dan penghitungan suara. Yang pertama terkait dengan usaha calon untuk meyakinkan pemilih untuk meraih suara sebanyak-banyaknya pada saat pemungutan suara; yang kedua terkait dengan usaha menjaga perolehan suara pada saat suara dihitung di TPS, PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, dan KPU provinsi agar suara tidak hilang atau jatuh ke pihak lain.

Tahapan kampanye sengaja diciptakan dalam proses penyelenggaraan pemilu dengan dua tujuan: pertama, bagi partai politik dan calon, kampanye adalah wahana untuk meyakinkan pemilih agar memberikan suara kepadanya; kedua, bagi pemilih, kampanye adalah wahana untuk mengenali partai politik dan calon sebelum mereka memberikan suara. Oleh karena itu kampanye merupakan kesempatan besar bagi para calon perempuan untuk meyakinkan pemilih dalam pemilu.

⁹ Diskusi Terbatas Calon Perempuan DPRD di Surabaya, 25 Juni 2013.

Di tengah persaingan ketat perebutan suara antarpolitik dan antarcalon, tentu dibutuhkan strategi kampanye matang untuk mendulang suara pemilih. Bagi calon perempuan yang menetapkan dirinya sebagai calon pelengkap kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon, tentu tidak mepedulikan arti penting kampanye, karena mereka memang telah memutuskan untuk terlibat dalam kompetisi perebutan suara untuk menjadi anggota legislatif. Namun bagi calon perempuan yang menetapkan dirinya untuk menjadi calon terpilih, maka kampanye menjadi arena penting untuk meyakinkan pemilih agar memilih dirinya.

Untuk itu para calon perempuan yang bertekad meraih kursi parlemen harus menyusun strategi kampanye setelah namanya masuk dalam DCT. Strategi kampanye itu harus menghitung kekuatan dan kelemahan calon, serta menelaah peluang dan tantangan yang dihadapi calon dalam merebut suara. Pemetaan internal calon dan eksternal calon dan partai politik lain, akan memudahkan penyusunan strategi kampanye. Strategi yang tepat berarti melakukan kegiatan terukur dengan menggunakan sumber daya yang tersedia, sehingga upaya meraih suara bisa dihitung kepastiannya.

Namun kenyataannya banyak calon perempuan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tidak menyusun strategi kampanye. Mereka berkampanye sekedar meniru apa yang dilakukan oleh calon lain, seperti memasang spanduk dan baliho, mencetak kalender dan kartu nama, menggelar sembako murah, mengadakan pengajian dan lain-lain. Karena pemetaan daerah pemilihan tidak dilakukan

dengan baik, meskipun didukung oleh dana cukup, banyak calon perempuan yang melakukan kampanye asal-asalan sehingga hasilnya pun tidak menggembirakan. Yang lebih memprihatinkan, mereka juga percaya bahwa cara paling jitu untuk meraih suara adalah dengan memberikan uang kepada pemilih.¹⁰

Para calon perempuan yang berhasrat kuat menjadi calon terpilih menyadari bahwa perolehan suara yang didapat dari pemilihnya dalam pemungutan suara, bisa saja tidak tercatat dengan benar. Hal ini terjadi karena dalam proses penghitungan suara di TPS, PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, dan KPU provinsi sering terjadi manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh saksi bersama petugas pemilu. Manipulasi penghitungan suara itu bisa berupa penggelembungan suara partai dan calon tertentu dengan cara mengurangi suara partai dan calon yang lain.

Meskipun para calon perempuan menyadari hal itu, baik karena pengalaman sendiri maupun karena cerita pengalaman calon lain, namun mereka tidak menyiapkan strategi pengamanan suara. Hal ini terjadi karena mereka tidak memahami bekerjanya sistem pemilu proporsional terbuka, juga tidak mengerti bagaimana teknis administratif penghitungan suara. Tiadanya strategi pengamanan suara inilah yang bisa menjadikan kerja keras calon perempuan dalam mengumpulkan suara hanya menjadi sia-sia karena perolehan suaranya dicuri oleh partai atau calon lain.

10 Diskusi Terbatas Calon DPRD di Banda Aceh (10 Juni 2013), Kupang (24 Juni 2013), Samarinda (15 Juli 2013), Surabaya (25 Juni 2013) dan Makassar (17 Juli 2013).

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

BAB 5

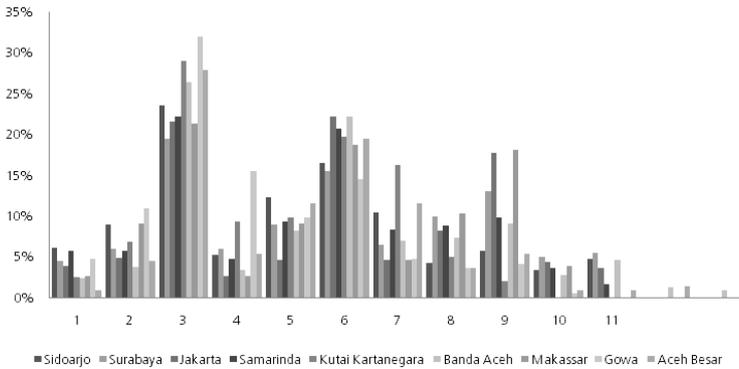
Pengajuan Daftar Calon

A. PEMILIHAN DAN PENETAPAN

PKPU No. 7/2013 yang mengancam partai politik dicoret sebagai peserta pemilu di suatu daerah pemilihan jika tidak memenuhi kuota 30% perempuan, ternyata efektif. Buktinya tidak ada partai politik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang tidak memenuhi kuota 30% perempuan. Bahkan ada partai politik di beberapa daerah pemilihan yang mengajukan calon perempuan hampir 50%. Ini kontras dengan pemilu sebelumnya di mana di daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, banyak partai politik tidak memenuhi kuota 30% perempuan.

Masalahnya adalah perempuan mana yang dimasukkan dalam daftar calon itu? Sebagaimana dibahas bab sebelumnya, partai ternyata banyak mengajukan calon perempuan nonkader. Artinya, mereka yang masuk dalam daftar calon “dicomot” begitu saja, tanpa mepedulikan apakah mereka kader partai, atau tidak. Hal ini terjadi karena di tingkat provinsi dan kabupaten/kota partai kekurangan stok kader perempuan karena mereka tidak melakukan pendidikan politik dan kaderisasi dengan baik.

GRAFIK 5.1: NOMOR URUT CALON PEREMPUAN DALAM DAFTAR CALON



Bahwa calon perempuan ditempatkan sekadar memenuhi kuota 30%, terlihat dari posisinya dalam daftar calon. Sebagian besar calon perempuan ditempatkan pada nomor buncit di antara tiga nomor urut yang diharuskan undang-undang. Seperti tampak pada Grafik 5.1, jumlah calon perempuan paling banyak menempati nomor urut 3 dan 6. Calon perempuan yang menempati nomor urut 1 kurang dari 5%, sedang yang menempati nomor urut 2 kurang dari 10%.

Partai politik memiliki setidaknya empat pertimbangan dalam menempatkan nomor urut calon perempuan. Pertama, berdasar kontribusi ke partai, sehingga pengurus dan anggota parlemen (*incumbent*) mendapat prioritas. Kedua, berdasar hubungan keluarga sehingga calon dari kerabat pimpinan partai mendapatkan nomor urut kecil. Ketiga, berdasar basis massa, sehingga calon yang memiliki dukungan massa luas, mendapat nomor urut kecil. Dan

keempat, berdasarkan kepemilikan modal, sehingga calon yang punya uang banyak bisa memilih sendiri nomor urut yang disukainya.

Walaupun pengurus partai politik mempunyai otoritas menempatkan calon ke daerah pemilihan tertentu dan memberikan nomor tertentu, namun beberapa calon perempuan di Kalimantan Timur berhasil menempati daerah pemilihan dan nomor urut yang diinginkannya.¹ Namun tidak sedikit yang ditempatkan ke daerah pemilihan yang tidak dikenalnya dengan baik. Dalam hal ini calon menurut saja keputusan partai, karena mereka memang tidak terobsesi menjadi calon terpilih.² Seperti kebanyakan calon perempuan di Aceh, mereka tidak kuasa memilih daerah pemilihan dan nomor urut yang diinginkannya. Mereka mengikuti saja apa yang diputuskan partai.³

B. PEMENUHAN PERSYARATAN

UU No. 8/2012 telah menetapkan 16 persyaratan administrasi yang harus dipenuhi bakal calon anggota legislatif. Satu saja persyaratan tidak terpenuhi, akan dinyatakan gagal oleh KPU sehingga nama bakal calon tersebut tidak masuk dalam DCS dan DCT. Guna menghindari kemungkinan gagal gara-gara bakal calon tidak memenuhi persyaratan administrasi, KPU memberi waktu tambahan kepada partai politik dan bakal calon untuk melengkapi persyaratan.

1 Wawancara calon perempuan DPRD Kota Samarinda, 24 Juli 2013.

2 Wawancara calon perempuan DPRD Kota Samarinda, 27 Juli 2013.

3 Wawancara calon perempuan DPRD Aceh Besar, 22 Juni 2013.

Mengingat begitu banyak persyaratan administrasi yang harus dipenuhi bakal calon, partai politik tidak membiarkan bakal calonnya memenuhi sendiri semua persyaratan. Dalam hal ini partai menunjuk petugas khusus untuk membantu bakal calon agar dapat memenuhi persyaratan sesuai tenggat. Malah ada partai yang menyewa perusahaan *event organiser* (EO) untuk memberesi semua persyaratan pencalonan.⁴

Bantuan partai tersebut memang tidak ditujukan secara khusus bagi bakal calon perempuan. Namun bakal calon perempuan mendapat manfaat besar dari bantuan ini. Sebab, selain banyak yang belum memahami seluk beluk pemenuhan persyaratan administrasi, mereka juga disibukkan oleh urusan rumah tangga dan pekerjaan di luar rumah. Para petugas yang ditunjuk partai betul-betul menjaga dan mengawal para bakal calon perempuan agar benar-benar dapat memenuhi semua persyaratan administrasi.⁵

Untuk memenuhi biaya mengurus persyaratan administrasi, para bakal calon perempuan rata-rata harus mengeluarkan dana sekitar Rp 1 juta. Dana itu digunakan untuk biaya transportasi ke lokasi-lokasi yang jauh dari rumah, seperti kantor desa/kelurahan (untuk mengurus KTP), ke sekolah (untuk legalisasi ijazah), ke kantor politik (untuk mengurus SKCK), dan ke rumah sakit (untuk mengurus keterangan sehat). Beberapa partai politik melakukan tes kesehatan bersama yang biayanya ditanggung oleh partai,

4 Wawancara calon perempuan DPRD Kota Makassar, 23 Juni 2013.

5 Wawancara calon perempuan DPRD Kota Kupang, 14 Juli 2014.

namun partai lain mempersilakan masing-masing bakal calon untuk mengurus surat kesehatan secara sendiri-sendiri.

Dari semua daerah lokasi penelitian, tidak ditemukan kasus di mana bakal calon gagal memenuhi persyaratan administrasi. Memang setelah berkas diajukan ke KPU, banyak bakal calon perempuan yang belum lengkap persyaratannya. Namun setelah hal itu disampaikan oleh KPU ke pengurus partai, pengurus partai segera mengerahkan petugas untuk membantu bakal calon yang belum lengkap persyaratannya. Oleh karena itu, di semua daerah penelitian tidak terdapat bakal calon perempuan yang dinyatakan tidak memenuhi syarat. Semua bakal calon perempuan dinyatakan lengkap persyaratan administrasi sehingga namanya kemudian tercantum dalam DCS dan DCT.

C. KOMITMEN PARTAI POLITIK

Komitmen partai politik untuk mendorong perempuan dalam pemilu legislatif berhenti pada membantu pemenuhan persyaratan administrasi bakal calon. Bantuan pemenuhan persyaratan ini pun sesungguhnya bukan dikhususkan buat bakal calon perempuan, melainkan ke semua bakal calon, baik laki-laki maupun perempuan. Setelah semua nama bakal calon perempuan masuk DCS dan DCT dan partai politik terhindar dari sanksi pencoretan sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu, para calon perempuan dibiarkan bergerak sendiri mencari dukungan pemilih. Mereka dibiarkan terlibat kompetisi bebas perebutan suara.⁶

6 Diskusi Terbatas Calon DPRD di Banda Aceh (10 Juni 2013), Kupang (24 Juni 2013), Samarinda (15 Juli 2013), Surabaya (25 Juni 2013) dan Makassar (17 Juli 2013).

Sikap partai tersebut tentu tidak berpengaruh terhadap calon perempuan yang sedari awal menyadari bahwa dirinya sekadar untuk memenuhi kuota 30% perempuan. Namun tidak demikian halnya bagi calon yang sudah termotivasi untuk merebut kursi parlemen. Bagi calon *incumbent* atau calon yang sudah pernah mencalonkan pada pemilu sebelumnya, ketatnya persaingan perebutan suara sudah mereka pahami. Tetapi bagi calon baru, bagaimana masuk ke belantara gelap di mana para penghuninya saling tikam untuk bertahan hidup.

Pada titik inilah partai politik sesungguhnya bisa membantu para calon perempuan dalam menghadapi persaingan politik ketat di daerah pemilihan. Partai politik bisa memberi bantuan modal untuk kampanye; partai politik bisa membekali para calon perempuan agar mampu mengembangkan diri menjadi calon-calon yang tangguh menghadapi persaingan ketat antarpartai politik dan antarcalon. Tetapi hal itu tidak dilakukan partai politik. Jangankan memberi modal kampanye, memberi pengetahuan bagaimana kampanye yang benar saja, partai tidak melakukannya.

Memang hampir semua calon perempuan, nama dan fotonya terpampang bersama calon-calon lain dalam spanduk atau baliho partai. Namun jika hal ini tidak diperintahkan peraturan, mungkin nama dan calon perempuan juga tidak akan terpampang dalam spanduk dan baliho tersebut. Jikapun ada bantuan alat peraga (seperti spanduk, bendera, kaos, dll), itu pun ditujukan buat semua calon; bukan dikhususkan buat calon perempuan. Sementara jika ada

calon perempuan DPRD kabupaten/kota yang bekerja sama dalam kampanye dengan calon DPRD provinsi dan DPR, hal ini bukan atas petunjuk partai politik, melainkan atas inisiatif pribadi masing-masing calon perempuan.

Nihilnya dukungan partai politik kepada para calon perempuan pada tahap kampanye berlanjut pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Belajar dari pengalaman sebelumnya, atau dari pengalaman orang lain, para calon perempuan menyadari pentingnya menjaga perolehan suara dalam proses penghitungan suara di TPS, PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, dan KPU provinsi. Untuk penjagaan itu menggantungkan kepada para saksi partai politik saja tidak cukup. Mereka membutuhkan sokongan para relawan untuk memastikan perolehan masing-masing calon tetap utuh dalam penghitungan suara secara berjenjang. Tentu saja untuk rekrutmen relawan memerlukan dana tidak sedikit, karena para relawan harus diberi biaya transportasi dan konsumsi.

Tetapi ketika gagasan untuk merekrut relawan itu disampaikan ke partai politik, pengurus partai politik menyatakan itu tanggungjawab masing-masing calon. Jangankan membiayai para relawan yang jumlahnya tidak sedikit, untuk membiayai para saksi partai politik yang menjadi tanggungan resmi partai politik saja, partai politik dananya terbatas. Oleh karena itu, jika calon ingin merekrut relawan untuk ikut mengawasi penghitungan suara, para calon diminta untuk merekrut sendiri saja.

Menurut pengakuan para calon perempuan, ketika pengurus partai politik menawari mereka untuk menjadi

calon, mereka menyatakan partai politik akan memberi dukungan. Namun sifat dukungan itu hanya terbatas membantu menyelesaikan persyaratan administrasi. Dukungan kampanye, baik dalam bentuk modal maupun pengetahuan, sama sekali tidak ada. Demikian juga, pengurus partai politik juga tidak memiliki komitmen untuk menjaga perolehan suara perempuan, karena hal itu menjadi urusan masing-masing calon.

BAB 6

Penutup

A. KESIMPULAN

Demokrasi menuntut penerapan prinsip kesetaraan warga negara. Parlemen yang didominasi kaum laki-laki, tidak saja mencerminkan adanya masalah keseimbangan keterwakilan berdasarkan jenis kelamin, tetapi juga mendatangkan diskriminasi atau ancaman diskriminasi lembaga politik terhadap warga negara. Kepedulian perempuan terhadap isu-isu kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, lingkungan, dan lain-lain tidak berbuah kebijakan, selama mereka tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Itulah perlunya kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan, agar perempuan punya peluang lebih besar untuk memasuki parlemen.

Perjuangan penerapan kebijakan afirmasi sejak pasca-Pemilu 1999 mulai mencapai bentuk utuh pada Pemilu 2014, ketika KPU berani memberikan sanksi administrasi kepada partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% perempuan dalam daftar calon. PKPU No. 7/2013 menegaskan, jika partai gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon di suatu daerah pemilihan, maka partai itu tidak boleh mengikuti pemilu di daerah pemilihan tersebut. Ancaman sanksi inilah yang membuat partai melakukan segala macam cara guna memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon.

Hasil observasi ini menunjukkan, di tingkat kabupaten/kota, partai politik sesungguhnya kesulitan memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut, karena mereka tidak memiliki kader perempuan yang mencukupi. Untuk memenuhi kekurangan kader perempuan tersebut, partai memcomot perempuan dari mana saja untuk dijadikan calon demi tercapainya ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan. Langkah asal comot ini merupakan dampak pertama dari ancaman sanksi yang tegas. Dampak lanjutannya, partai politik di tingkat kabupaten/kota mau tidak mau harus mempersiapkan kader-kader perempuan dengan baik, agar mereka bisa berkompetisi dalam pemilu mendatang.

Lebih dari separuh perempuan yang masuk dalam daftar calon anggota DPRD kabupaten/kota sesungguhnya menyadari bahwa dirinya hanya sebagai pelengkap daftar calon. Kekurangan pengalaman dan modal menyebabkan mereka tidak melakukan kampanye mencari dukungan pemilih; mereka tidak terobsesi menjadi calon terpilih. Sementara separuh perempuan yang lain, baik perempuan kader maupun nonkader, bertekad meraih suara sebanyak-banyak agar bisa menjadi calon terpilih. Namun kesungguhan para calon perempuan ini tidak mendapat dukungan sepadan dari partai politik yang mencalonkannya, sehingga mereka cenderung membabi buta dalam mencari suara, termasuk bersiap melakukan jual beli suara.

Dukungan partai politik kepada calon perempuan bukannya tidak ada, tetapi dukungan itu sebatas membantu bakal calon perempuan melengkapi semua persyaratan administrasi pencalonan. Setelah nama-nama perempuan

masuk dalam DCT, partai membiarkan mereka bergerak sendiri. Jangankan memberikan dukungan modal dan logistik kampanye, membekali pengetahuan dan ketrampilan berkampanye saja tidak dilakukan partai. Akibatnya banyak calon perempuan berkampanye sekadar meniru calon lain yang belum tentu efektif. Kampanye tanpa strategi ini tentu saja sulit mendulang suara meskipun didukung oleh dana yang cukup.

Selanjutnya para calon perempuan juga tidak menyiapkan strategi mengamankan perolehan suara, sehingga sangat mungkin perolehan suara mereka akan dicuri oleh calon lain dalam proses penghitungan suara di TPS, PPS, PPK dan KPU kabupaten/kota, sebagaimana terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya. Pembiaran kemungkinan pencurian suara calon perempuan ini, tidak saja menegaskan bahwa partai politik tidak punya komitmen untuk mendorong perempuan masuk parlemen, tetapi justru kehadirannya hanya digunakan untuk menambah perolehan suara (*vote getter*).

B. REKOMENDASI

Hasil observasi ini memberikan dua jenis rekomendasi. Yang pertama adalah rekomendasi untuk pengkajian lebih jauh atas proses dan hasil pencalonan perempuan dalam pemilu DPRD kabupaten/kota, karena temuan observasi ini belum memberi gambaran utuh di balik tindakan keterpaksaan partai politik tingkat kabupaten/kota dalam memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan. Beberapa isu yang perlu diteliti lebih jauh adalah hubungan

kekeluargaan calon perempuan dengan elit partai politik, kriteria permodalan dalam pemilihan calon, kerjasama dan kompetisi antarcalon perempuan, dan strategis kampanye yang pas buat kemenangan.

Yang kedua adalah rekomendasi untuk pembuatan kebijakan untuk mendorong pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon dengan kader-kader berkualitas. Tujuannya agar partai tidak lagi mencomot begitu saja perempuan dicalonkan, tetapi punya keleluasaan untuk memilih kader-kader perempuan berkualitas sehingga kehadirannya dalam daftar calon tidak sekadar memenuhi kuota secara kuantitas tetapi juga kualitas. Untuk itu beberapa rekomendasi disampaikan.

Pertama, sanksi administrasi berupa pencoretan status peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu jika partai politik gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan di daerah perempuan tersebut, perlu dimasukkan ke dalam undang-undang pemilu agar memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat. Pencantuman sanksi tersebut dalam undang-undang tidak perlu dikhawatirkan lagi karena kenyataannya semua partai politik mampu memenuhi ketentuan kuota 30% perempuan di setiap daerah pemilihan, termasuk daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota.

Kedua, sanksi administrasi tidak bisa mengikuti pemilu juga perlu diterapkan kepada partai politik yang gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik. Artinya, jika kepengurusan partai nasional gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan, maka partai itu tidak bisa mengikuti pemilu

secara nasional; jika kepengurusan partai provinsi gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan, maka partai itu tidak bisa mengikuti pemilu di provinsi, dan; jika kepengurusan partai politik kabupaten/kota gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan, maka partai itu tidak bisa mengikuti pemilu di kabupaten/kota tersebut. Pengaturan sanksi ini bisa dicantumkan dalam undang-undang partai politik maupun undang-undang pemilu. Dengan cara ini maka partai politik di semua tingkatan dipaksa untuk merekrut kader-kader perempuan secara bersungguh-sungguh.

Ketiga, penerapan sanksi tidak bisa mengikuti pemilu, baik pada tingkat wilayah pemilu maupun daerah pemilihan, bagi partai yang gagal memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan, perlu juga diimbangi oleh kompensasi atau hadiah kepada partai politik yang mampu melampaui kuota 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik maupun dalam daftar calon. Misalnya, partai politik yang menyertakan 40% pengurus perempuan, maka surplus 10% tersebut bisa dikompensasi dengan bantuan keuangan partai politik lebih banyak daripada partai yang hanya pas memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan; demikian juga partai politik yang menyertakan 50% calon perempuan dalam daftar calon, maka surplus 20% tersebut bisa dikompensasi dengan bantuan dana kampanye, yang bisa diwujudkan dalam bentuk fasilitas kampanye gratis di media penyiaran publik. Kompensasi ini akan mendorong partai politik berlomba-lomba merekrut kader-kader perempuan.

PENCOMOTAN PEREMPUAN UNTUK DAFTAR CALON

DAFTAR PUSTAKA

- Arivia, Gadis, *Filsafat Berperspektif Feminis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2003.
- Ballington, Julie (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002.
- Gallanger, Michael and Paul Mitchel (ed), *The Politics of Electoral System*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Karl, Marle, *Women and Empowerment: Partisipation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995.
- Matland, Richard , “Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan,” dalam Julie Ballington (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002.
- Noerdin, Edriana, Myra Diarsi, & Sita Aripurnami, *Representasi Politik Perempuan adalah Sebuah Keharusan*, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis: Afirmasi, Vol. 2, Oktober 2011.
- Phillips, Anne, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Phillips, Anne, *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1999.
- Soetjipto, Ani Widyani, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas, 2005.
- Rey, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.

Reynold, Andrew, Ben Reilly, and Adrew Eliis (ed), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stocholm: Internastional IDEA, 2010.

Supriyanto, Didik, *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013.

Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princenton: Princenton University Press, 1990.