

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Partisipasi politik perempuan dalam lembaga legislatif telah menunjukkan peningkatan yang signifikan seiring dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur tentang *affirmative action* berupa kuota 30% perempuan.

Di Indonesia secara normatif tidak ada peraturan perundang-undangan dalam bidang politik yang mendiskriminasi perempuan. Bahkan tingkat partisipasi perempuan khususnya di bidang politik telah dijamin secara yuridis formal dalam konstitusi, UUD 1945. Selain itu terdapat komitmen resmi pada konvensi-konvensi internasional menyangkut persamaan hak dan kewajiban antara perempuan dan laki-laki dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW). Selanjutnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada pasal 46 telah mengatur bahwa sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, harus menjamin keterwakilan perempuan sesuai persyaratan yang ditentukan dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia.

Selanjutnya, untuk melacak keterwakilan perempuan di lembaga legislatif di Indonesia sejak tahun 1950 dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1.  
Tingkat Representasi Perempuan di DPR RI

PERIODE	JUMLAH (PERSENTASE)					
	L	%	P	%	L+P	%
1950–1955 (DPRS)	227	96,20	9	3,80	237	100,00
1955–1960*	255	93,70	17	6,30	272	100,00
1956–1959 (KONSTITUANTE)	463	94,90	25	5,10	488	100,00
1971 – 1977	424	92,20	36	7,80	460	100,00
1977 – 1982	431	93,70	29	6,30	460	100,00
1982 – 1987	421	91,50	39	8,50	460	100,00
1987 – 1992	395	87,00	65	13,00	460	100,00
1992 – 1997	435	87,50	65	12,50	500	100,00
1997 – 1999	446	89,20	54	10,80	500	100,00
1999 – 2004	455	91,00	45	9,00	500	100,00
2004 – 2009	493	86,30	57	10,30	550	100,00
2009 – 2014	457	81,61	103	18,39	560	100,00
2014 – 2019	463	82,68	97	17,32	560	100,00

(\*) Berdasarkan Pemilu 1955 anggota DPR RI berjumlah 272 orang, tetapi presiden Soekarno membentuk Dewan Konstituante untuk merevisi konstitusi. Dewan Konstituante dibubarkan oleh presiden pada tahun 1959 karena terjadi pertentangan yang tajam. Pembubaran konstituante dilakukan melalui Dekrit Presiden, 5 Juli 1959.

Sumber: Sekretariat DPR, 2015.

Selain menunjukkan angka keterwakilan, Tabel 1.1. juga menunjukkan data tentang keterwakilan perempuan dengan kuota 30% seperti yg diatur dalam UU Pemilu dan Peraturan KPU tersebut di atas.

*Affirmative action* kuota 30% perempuan membawa perkembangan baru pada keterwakilan perempuan di lembaga legislatif sejak diberlakukan pertama kali dengan UU Pemilu No 12 Tahun 2003. Seiring dengan perubahan undang-undang pemilu pada tahun 2008 dan 2012, kebijakan afirmasi ini semakin rinci mekanisme pelaksanaannya

dengan diberlakukannya *zypper system*. *Zypper system* adalah sistem yang mengatur bahwa di dalam daftar nama calon legislatif yang diajukan oleh partai politik, harus ada minimal satu calon legislatif perempuan di setiap tiga calon legislatif yang diajukan oleh partai politik yang bersangkutan. Ini membuat jumlah caleg perempuan yang dicalonkan oleh partai politik peserta pemilu di dalam daftar calon legislatifnya mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Hal ini ditambah dengan perubahan peraturan tentang pemenuhan kuota 30% perempuan yang menjadi wajib bagi partai politik mulai pemilu tahun 2008. Pada pemilu tahun 2004, partai politik hanya diharapkan memperhatikan kuota 30% perempuan, tapi mulai tahun 2008 pemenuhan kuota 30% menjadi wajib bagi partai politik peserta pemilu. Partai politik harus mencantumkan minimal 30% calon legislatif perempuan di setiap daerah pemilihan, kalau tidak, partai politik tersebut akan didiskualifikasi dan tidak bisa mengikuti pemilu di daerah pemilihan tersebut.

Meskipun kuota 30% perempuan telah berjalan selama tiga kali pemilu, dari data pada Tabel 1.1. dapat dilihat bahwa tingkat keterwakilan perempuan di lembaga legislatif belum pernah mencapai angka 30% seperti yang diamanatkan oleh undang-undang.

Data di dalam Tabel 1.1. menunjukkan bahwa representasi perempuan dalam politik masih jauh dari harapan. Dengan kata lain, perempuan sebagai kelompok yang memiliki jumlah relatif lebih besar dibandingkan laki-laki senantiasa selalu terlibat dalam upaya-upaya politik seperti pergerakan-pergerakan pra kemerdekaan, berbagai demonstrasi berskala besar dalam memprotes kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada rakyat, sampai pada pengerahan kekuatan rakyat untuk menumbangkan rezim yang sedang berkuasa, namun seringkali terpinggirkan manakala agenda politik itu usai. Perempuan pada akhirnya hanya menjadi penonton dan tidak bisa berpartisipasi dalam kegiatan politik yang berlangsung kemudian.

Realitas tersebut terlihat dari fakta yang menunjukkan perempuan di hampir seluruh belahan dunia tidak terwakili secara proporsional dalam politik. Perempuan rata-rata hanya menduduki 14,3 persen dari keseluruhan kursi parlemen. Negara-negara Skandinavia seperti Swedia dan Norwegia, memiliki tingkat keterwakilan perempuan yang paling tinggi, yaitu 40%, sedangkan jumlah terendah adalah negara-negara Arab, yaitu sekitar 4,6 persen (IDEA, 2002).

Sehubungan dengan itu, keterwakilan perempuan secara proporsional dalam politik, khususnya pada lembaga legislatif akan sangat berpengaruh terhadap berbagai kebijakan publik yang dihasilkan. Artinya, semakin proporsional keterwakilan perempuan, akan lebih proporsional pula kebijakan yang dihasilkan menyangkut berbagai isu perempuan. Seperti kebijakan tentang ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, perlindungan hukum, dan politik, yang sejauh ini masih mengalami ketimpangan dan ketidakadilan bagi sebagian besar perempuan. Peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif diharapkan juga akan membuat masalah-masalah spesifik perempuan bisa mendapatkan perhatian lebih dan masuk ke dalam sistem melalui produk-produk regulasi yang dibuat.

Di Indonesia, fakta menunjukkan dalam berbagai aspek perempuan masih mengalami ketidakadilan, seperti data bahwa angka kematian ibu melahirkan masih tinggi, dan bahkan tertinggi di antara semua negara anggota ASEAN yaitu 370/100.000 kelahiran, kasus TKW yang diperlakukan tidak adil, maupun yang menjadi korban perdagangan orang, kecenderungan meningkatnya perempuan korban tindak kekerasan di tempat kerja maupun dalam rumah tangga, anak perempuan korban perkosaan, perempuan di daerah pengungsian baik karena konflik bersenjata maupun karena bencana alam, serta feminisasi kemiskinan (Soetjipto, 2005).

Semua hal memprihatinkan seperti yang dipaparkan, ternyata menimbulkan pengaruh baik juga. Sebagai sisi baiknya, kondisi ini

telah menumbuhkan kesadaran tentang perlunya menyusun sebuah agenda politik yang lebih peka gender (*gender sensitive*). Artinya, kehadiran perempuan dalam bidang politik merupakan prasyarat bagi terwujudnya masyarakat yang memiliki kesetaraan dan keadilan gender. Perempuan harus hadir ketika agenda-agenda politik itu dibahas, dirumuskan dan ditetapkan sebagai sebuah regulasi. Keterwakilan perempuan penting untuk memperjuangkan nasib perempuan. Kehadiran perempuan secara fisik diperlukan karena perempuanlah yang paling tahu apa yang dibutuhkan oleh kaum perempuan. Di samping itu, kebutuhan-kebutuhan spesifik perempuan sering tidak menjadi prioritas bagi politisi laki-laki karena bukan dianggap sesuatu yang penting.

Oleh karena itu, upaya peningkatan representasi perempuan di Indonesia merupakan kebutuhan yang mendesak. Meningkatkan representasi perempuan sama artinya dengan meningkatkan keefektifan mereka dalam mempengaruhi keputusan-keputusan politik yang dapat memberikan jaminan hak-hak ekonomi perempuan dan masyarakat luas, serta mengalokasikan berbagai sumber daya yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia. Selain itu, perlunya peningkatan keterwakilan perempuan di bidang politik juga didasari oleh kenyataan bahwa keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif di Indonesia baik di tingkat nasional maupun lokal masih sangat rendah.

Sejauh ini solusi yang dianggap efektif dalam mengatasi rendahnya keterwakilan perempuan dalam lembaga politik adalah dengan menerapkan *affirmative action* atau kebijakan strategis yang bersifat sementara. *Affirmative action* dapat diartikan sebagai kebijakan atau program yang berusaha untuk memperbaiki tindakan diskriminasi di masa lalu melalui tindakan aktif untuk menjamin terciptanya kesempatan yang setara. Diskriminasi yang muncul di masyarakat sehingga menimbulkan kondisi yang timpang atau tidak setara antara

kelompok yang satu dengan kelompok yang lain bisa terjadi karena berbagai hal. Diskriminasi ini bisa terjadi bukan hanya disebabkan perbedaan jenis kelamin saja, tapi juga misalnya karena pekerjaan, pendidikan, warna kulit, suku atau ras, bahkan agama. Menurut *Bacchi* tujuan dari program *affirmative action* adalah untuk menguatkan perempuan pada pekerjaan-pekerjaan nontradisional, yaitu pekerjaan yang secara tradisional dikerjakan oleh laki-laki, dan untuk meningkatkan akses mereka pada posisi-posisi yang mendapatkan upah dan status lebih tinggi (1993).

*Affirmative action* adalah kebijakan khusus yang bersifat sementara dari sejumlah kebijakan untuk meningkatkan peran serta perempuan di dunia sosial, ekonomi dan politik. Jadi, *affirmative action* merupakan bentuk diskriminasi positif yang umumnya diterapkan untuk membuka peluang dan kesempatan. *Affirmative action* lebih memberi tekanan pada *opportunity* (kesempatan). Artinya *affirmative action* harus dipahami sebagai mementingkan kualifikasi tertentu sebagai dasar pertimbangan bagi pemberian kesempatan bagi kelompok-kelompok minoritas dalam suatu masyarakat, dalam hal ini adalah perempuan.

Salah satu bentuk dari *affirmative action* adalah kebijakan kuota. Kuota merupakan persentase minimal yang ditujukan untuk menjamin keseimbangan jumlah antara laki-laki dan perempuan dalam jabatan politik dan secara signifikan dapat mengubah berbagai kebijakan-kebijakan politik. Kebijakan *affirmative action* sebenarnya adalah sebuah kebijakan khusus sementara yang bersifat netral gender. Artinya, kebijakan ini tidak hanya diperuntukkan bagi perempuan saja, tetapi bisa juga diterapkan pada kelompok laki-laki karena tujuan *affirmative action* adalah menghilangkan atau paling tidak meminimalisasi kesenjangan antara dua kelompok yang berbeda dalam mengakses suatu hal yang sama. Akan tetapi, kalau kita bicara tentang keterwakilan politik, maka faktanya adalah bahwa keterwakilan

perempuan di bidang politik khususnya di lembaga legislatif memang jauh lebih sedikit daripada angka keterwakilan laki-laki pada lembaga yang sama. Hal itulah yang membuat ketika bicara *affirmative action* di bidang politik, fokusnya adalah meningkatkan keterwakilan perempuan di bidang tersebut.

Menurut penelitian International Parliamentary Union (IPU) angka signifikan (*critical numbers*) yang dapat mempengaruhi kebijakan politik adalah 30% (Bacchi, 1993). Angka 30% tersebut direkomendasikan oleh IPU dan PBB sebagai batas minimal kuota untuk perempuan pada lembaga-lembaga politik. Tujuan dari *affirmative action* dalam bentuk kuota ini adalah agar tercapai angka proporsional keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga strategis, terutama lembaga legislatif dan partai politik. Dengan lebih banyak perempuan berperan dalam dalam lembaga politik tersebut maka suara dan kepentingan perempuan akan lebih terdengar dan dapat diakomodasi dalam berbagai kebijakan publik yang dihasilkan.

Di DIY fenomena yang tidak jauh berbeda dengan konteks nasional terjadi pula. Pemilihan umum legislatif pasca reformasi yang berakhir dengan lancar dan jauh dari tindakan kekerasan maupun anarkhi sebagaimana yang terjadi pada pemilu-pemilu periode sebelumnya, ternyata belum membawa angin segar bagi peningkatan partisipasi politik perempuan. Meskipun jumlah pemilih perempuan lebih banyak dibandingkan dengan jumlah pemilih laki-laki, sehingga dapat dikatakan bahwa tingkat partisipasi perempuan dalam pemilu legislatif lebih tinggi dibandingkan pemilih laki-laki, namun tingginya tingkat partisipasi tersebut ternyata belum diimbangi dengan pemenuhan hak-hak perempuan di lembaga tersebut.

Masalah yang ditemukan adalah, meskipun *affirmative action* berupa kuota politik perempuan sudah dilaksanakan sejak pemilu 2004, hasil pemilu di DIY menunjukkan bahwa tidak ada peningkatan yang signifikan pada angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Hal ini bisa dilihat dari hasil perolehan kursi untuk perempuan di DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. DPRD merupakan lembaga legislatif yang merepresentasikan perwakilan rakyat yang dipilih melalui mekanisme pemilu yang dilaksanakan setiap 5 tahun sekali, seperti ditampilkan pada Tabel 1.2. di bawah ini.

Tabel 1.2.  
Tingkat Representasi Perempuan di DPRD DIY

PERIODE	JUMLAH (PERSENTASE)					
	L	%	P	%	L+P	%
1999 - 2004	52	94,90	3	5,1	55	100,00
2004 – 2009	50	90,90	5	9,1	55	100,00
2009 – 2014	43	76,36	12	23,64	55	100,00
2014 – 2019	49	87,27	6	12,73	55	100,00

Sumber: KPUD DIY 2015

Pemilu 2004, saat kuota politik perempuan 30% pertama kali dilaksanakan dalam pemilu, telah menorehkan peningkatan (meskipun kecil) angka keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu dari 5,1%, pada pemilu tahun 1999 menjadi 9,1% (5 dari total 55 orang anggota DPRD).

Selanjutnya komposisi anggota DPRD DIY periode 2009-2014 hasil pemilu legislatif 2009 berjumlah 55 orang, terdiri dari 43 anggota laki-laki (76,36%) dan 12 anggota perempuan (23,64%). Sementara, komposisi hasil pemilu legislatif 2014 terdiri dari 49 anggota laki laki (87,27%) dan 6 anggota perempuan (12,73%). Komposisi anggota DPRD DIY hasil pemilu 2014 tersebut menunjukkan indikasi bahwa angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif tersebut mengalami penurunan.

Kalau pemilu dianggap sebagai representasi dari pandangan masyarakat, maka fakta semacam ini menjadi semacam gambaran



keadaan yang sedang berkembang dimana posisi perempuan masih tampak termarginalkan. Keterlibatan perempuan dalam kehidupan politik akan membawa pengaruh positif bagi masyarakat. Jumlah perempuan yang memadai pada institusi pengambil keputusan seperti lembaga legislatif akan membuat pergeseran pada cara pandang dalam menyelesaikan masalah-masalah politik dengan mengutamakan perdamaian dan cara-cara anti-kekerasan. Selain itu, akan dihasilkan pula perubahan kebijakan dan peraturan perundangan yang dapat memasukkan kebutuhan khusus perempuan. Misalnya isu kesehatan reproduksi, isu kesejahteraan keluarga, isu kepedulian terhadap anak, lansia, isu-isu kekerasan seksual. Selain itu keikutsertaan perempuan sebagai pengambil keputusan politik juga dapat mencegah terjadinya diskriminasi terhadap perempuan yang selama ini terjadi dalam masyarakat.

Pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik dalam proses pencalonan seorang caleg perempuan memegang peranan penting dan berpengaruh besar terhadap keterpilihan caleg perempuan. Permasalahan yang kemudian muncul dan menggelitik adalah, bagaimana pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik ini kemudian mendukung keterpilihan caleg perempuan pada pemilu 2014? Berangkat dari latar belakang masalah tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti tentang: Bagaimana Pencapaian *Affirmative Action* Kuota 30% Perempuan Oleh Partai Politik Untuk Mendukung Keterpilihan Caleg Perempuan Di DPRD DIY Pada Pemilu 2014?

## **1.2. Rumusan Masalah**

Permasalahan yang menjadi fokus perhatian dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014?
2. Mengapa pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik tersebut tidak secara efektif meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Mendapatkan informasi tentang:

1. Pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014.
2. Tidak efektifnya pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik dalam meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Peneliti akan mendapatkan informasi tentang:

1. Pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik di DPRD DIY pada pemilu 2014.
2. Tidak efektifnya pencapaian *affirmative action* kuota 30% perempuan oleh partai politik dalam meningkatkan keterpilihan caleg perempuan di DPRD DIY pada pemilu 2014.