

Perkembangan Keterwakilan Politik Perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat (Studi Komparatif Kebijakan *Affirmative Action* Periode Pemilu Legislatif 2004-2014)

Sri Zul Chairiyah

Universitas Andalas, Sumatera Barat

Abstrak: Rendahnya angka keterpilihan perempuan di lembaga Legislatif di Indonesia masih menjadi kajian menarik oleh beberapa kelompok sampai sekarang, sebut saja diantaranya yaitu kelompok pegiat gender. Salah satu lembaga legislatif di Indonesia yang memiliki masalah dengan angka rendahnya keterpilihan perempuan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat. Sejak hadirnya kebijakan pemerintah yang tertuang dalam pasal 65 UU nomor 12 tahun 2003 yaitu tentang penetapan kuota 30% keterwakilan politik perempuan di legislatif sebagai *affirmative action* dalam pemilu 2004 sampai sekarang, faktanya kebijakan tersebut masih belum mampu meningkatkan jumlah keterpilihan perempuan di lembaga legislatif. Selama 3 periode pemilu, jumlah laki-laki masih diatas jumlah perempuan. Bahkan angka kritis 30% untuk perempuan di lembaga legislatif pun tidak tercapai. Sejauh ini, angka maksimal keterpilihan perempuan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat hanya berjumlah 7 orang dari total keseluruhan sebanyak 65 orang. Tentunya, *affirmative action* perlu mengalami perbaikan lagi, sampai akhirnya kebijakan itu dapat menjadi solusi terhadap krisis perempuan dalam politik. Dari berbagai faktor penyebab tidak tercapainya tujuan peningkatan perempuan di lembaga legislatif, sepertinya butuh pembedahan kasus yang lebih mendalam lagi. Gunanya agar kebijakan yang dihasilkan lebih tepat sasaran, efektif dan efisien. Sedangkan manfaat akhirnya adalah dapat menjadi masukan untuk pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan *affirmative action* yang sukses meningkatkan angka perempuan di lembaga legislatif di Indonesia pada umumnya dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat khususnya. Penelitian ini mempergunakan metode kualitatif dengan teknik komparatif. Adapun beberapa konsep dan teori yang dipergunakan yaitu konsep *affirmative action*, teori keterwakilan politik perempuan, dan konsep bias gender. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala masih rendahnya keterwakilan politik perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Barat disebabkan oleh faktor keuangan yang dimiliki calon, *stereotype*, gender, budaya patriarki dan lemahnya kemampuan caleg perempuan dalam politik serta modal komunikasi yang belum baik. Ada tiga hal untuk membuat kesuksesan terhadap kebijakan *affirmative action* yaitu pertama perbaikan dari aspek peraturan, kedua, perbaikan dari aspek perempuan calon dan ketiga adalah perbaikan dari pola pemikiran masyarakat

Kata kunci: Perkembangan Keterwakilan Politik Perempuan, Studi Komparatif, *Affirmative Action*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Barat

Abstract: The low number of women elected at legislative institutions in Indonesia is still an interesting study by several groups until now, including the gender activist group. One of the legislative institutions in Indonesia that has problems with the low number of women being elected is the Regional Representative Council of the Province of West Sumatra. Since the introduction of a special temporary government policy for women/affirmative action (2004 elections) until now, the fact is that the policy has not been able to increase the number of women elected in the legislature. During the 3 election periods, the number of men was still above the number of women. Even the 30% critical figure for women in the legislature was not reached. So far, the maximum number of women elected in the Regional Representative Council of West Sumatra Province is only 7 people out of a total of 65 people. Of course, affirmative action needs to be improved again, until finally the policy can be a solution to the crisis of women in politics. Of the various factors that have not achieved the goal of increasing women in the legislature, it seems that more in-depth cases are needed. The point is that the resulting policies are more targeted, effective and efficient. While the final benefit is that it can be input for the government in the process of making a successful affirmative action policy that increases the number of women in the legislative body in Indonesia in general and the Regional Representative Council of West Sumatra Province in particular. This study uses qualitative methods with comparative techniques. Some of the concepts and theories used are the concept of affirmative action, the theory of women's political representation, and the concept of gender bias. The results showed that the constraints of the low political representation of women in the Regional Representatives Council of West Sumatra Province were caused by financial factors owned by candidates, stereotypes, gender, patriarchal culture and the weak ability of female candidates in politics and lack of communication capital. There are three things to make a success of the affirmative action policy, namely the first improvement from the aspect of regulation, second, the improvement from the aspect of a prospective woman and third is the improvement of the community's mindset...

Key words: Women Political Representation, Comparative Study, Affirmative Action, Regional Representative Council of the Province of West Sumatra

Korespondensi Penulis:

Sri Zul Chairiyah, Jurusan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Sumatera Barat

E-mail: srizul_chairiyah@yahoo.co.id

PENDAHULUAN

Semenjak pemilu tahun 2004 sampai pemilu tahun 2014 beragam kebijakan *affirmative action* telah coba dilahirkan di Indonesia. Berikut penjelasan tentang perkembangan kebijakan *affirmative action* dalam undang-undang tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD di Indonesia yang dijelaskan dalam berikut ini:

Tabel 1. Perbandingan 3 UU tentang Aturan Kuota 30% Perempuan

UU No. 12 Tahun 2003	UU No. 10 tahun 2008	UU No. 8 Tahun 2012
pasal 65 ayat 1 tentang kuota 30% perempuan	pasal 53 tentang kuota 30% perempuan	pasal 55 tentang kuota 30% perempuan
	Pasal 55 ayat 2 tentang <i>system zipper</i>	Pasal 56 ayat 2 tentang <i>system zipper</i>

Tabel di atas menjelaskan tentang perkembangan kebijakan *affirmative action* di Indonesia sejak pemilu tahun 2004. Pada pemilu tahun 2004, undang-undang pemilu yang berbicara tentang upaya peningkatan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif baru sampai pada tahapan peraturan tentang sistem kuota pencalonan 30%. Pada pemilu periode berikutnya yaitu tahun 2009, kebijakan afirmasi mengalami perbaikan dan perkembangan yaitu terdapat penambahan pasal tentang peraturan upaya keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif, adalah dengan keberadaan pasal tentang sistem *zipper*. *Zipper* sistem merupakan peraturan yang mengatur bahwa disetiap tiga calon harus ada didalamnya calon perempuan. Sistem *zipper* dikenal juga dengan sistem *zigzag*. Disini partai politik diatur untuk harus menempatkan perempuan disetiap tiga calon yang didaftar saat persaingan pemilu. Namun sangat disayangkan, di mana pada pemilu tahun 2014, peraturan tentang *affirmative action* untuk perempuan di lembaga legislatif tidak mengalami perkembangan. Peraturannya tetap sama dengan pada saat pemilu pada periode sebelumnya yaitu dengan keberadaan dua pasal tentang *affirmative action*, adalah peraturan tentang kuota pencalonan dan sistem *zipper*.

Akan tetapi keberadaan kebijakan tersebut tidak berbanding lurus dengan peningkatan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif. Salah satu kasus adalah terjadi di DPRD Provinsi Sumatera Barat, selama 3 kali berturut-turut, angka keterwakilan perempuan masih berada jauh dibawah angka kritis 30%. Berikut gambaran jumlah keterpilihan perempuan:

Tabel 2. Perbandingan hasil Pemilu 2004, 2009, dan 2014 dalam Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Sumbar

No	Partai	2004	2009	2014
1	Demokrat	-	3	-
2	Golkar	-	1	2
3	PDIP	1	-	1
4	PKS	-	-	-
5	PAN	1	2	-
6	PBB	2	-	-

7	PPP	1	-	-
8	Gerindra	-	1	0
9	Hanura	-	-	2
10	Nasdem	-	-	1
Total Aleg Perempuan Terpilih		5 (55) (9,09 %)	7 (55) (12,72 %)	6 (65) (9,23 %)

Dari tabel di atas menunjukkan terjadi peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Prov. Sumatera Barat yaitu 9,09 % (5 orang perempuan terpilih) dalam pemilu 2004 menjadi 12,72 % (7 perempuan terpilih) dalam pemilu 2009 akan tetapi kembali mengalami penurunan pada tahun 2014 menjadi 9,23 % (6 perempuan terpilih). Padahal kalau dilihat dari jumlah pemilih sumbar menunjukkan perempuan lebih banyak dari pada laki-laki sedangkan hasil pemilu yang diperoleh perempuan lebih sedikit dari pada laki-laki. Posisi perempuan untuk terlibat di ranah politik khususnya di bidang politik telah dapat jaminan hukum dengan adanya 30 % kuota perempuan baik dalam Undang-undang pemilu 2004, 2009 maupun 2014.

Pada tahun 2004, partai politik yang berhasil mendudukkan perempuan di lembaga legislatif adalah PDIP (1), PAN (1), PPP (2) dan PBB (2). Pada tahun 2009, partai politik yang berhasil mendudukkan perempuan di lembaga legislatif adalah Demokrat (3), Golkar (1), Gerindra (1) dan PAN (2). Pada tahun 2014, partai politik yang berhasil mendudukkan perempuan di lembaga legislatif adalah Golkar (2), PDIP (1), Hanura (2) dan Nasdem (1). Berdasarkan data 3 pemilu tersebut, partai politik yang sering meloloskan perempuan adalah PDIP (2 orang), PAN (3), PPP (1), PBB (2), Demokrat (3), Golkar (3), Gerindra (1), Hanura (2) dan Nasdem (1). Partai-partai yang meloloskan perempuan paling banyak dari 3 pemilu adalah Golkar, Demokrat, PAN (3), PDIP, PBB dan Hanura (2) dan PPP, Gerindra, Nasdem (1). Artinya anggota legislatif terpilih cenderung berganti-ganti, begitu juga dengan partainya. Fenomena ini membuktikan bahwa masih belum mudah untuk perempuan bisa terpilih dengan mudah di lembaga legislatif. Meskipun sudah ada kebijakan *affirmative action*, tapi masih belum banyak membantu calon legislatif perempuan untuk menang.

Belum tercapainya upaya peningkatan keterwakilan perempuan di DPRD Prov. Sumbar disebabkan oleh banyak faktor diantaranya belum bagusnya kebijakan *affirmative action* ditengah nilai dan budaya masyarakat Indonesia. Penelitian ini memiliki fokus untuk melihat: *Pertama*, faktor apa penyebab masih belum terpenuhinya keterwakilan politik perempuan. *Kedua*, bagaimana kedudukan *affirmative action*

sebagai kebijakan untuk perempuan di lembaga legislatif. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis faktor penyebab rendahnya keterwakilan politik perempuan dan menganalisis lemahnya *affirmative action* sebagai kebijakan untuk perempuan di lembaga legislatif.

Penelitian tentang fenomena perempuan dan politik termasuk fenomena rendahnya keterpilihan perempuan di lembaga legislatif di Indonesia sudah banyak dilakukan oleh ilmuan pegiat gender, akan tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa tema ini masih menjadi tema yang tidak bisa dihentikan pembahasannya karena sampai saat sekarang tujuan utama untuk meningkatkan keterwakilan politik perempuan masih belum lagi terwujud. Kemungkinan besar tema ini akan berhenti dibahas ketika angka keterpilihan perempuan di lembaga politik di Indonesia sudah dinyatakan berada di posisi aman. Tidak hanya pembahasan yang akan dihentikan, tapi kebijakan khusus sementara pemerintah yang dikenal dengan istilah *affirmative action* juga akan berhenti di terapkan karena tujuan akhir keberadaan kebijakan sudah terpenuhi.

Telah banyak cara yang ditempuh untuk mendobrak sistem perpolitikan di Indonesia bahkan juga telah dicoba melalui cara berbaur dengan budaya yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, tapi krisis keterpilihan perempuan di lembaga legislatif di Indonesia masih belum juga mampu menemukan titik temu. Sebagian besar lembaga legislatif di Indonesia masih diisi oleh sebagian besar kelompok laki-laki. Sebenarnya semua ini tidak akan menjadi masalah yang besar saat kelompok laki-laki tersebut mampu menjadi wakil untuk perempuan tapi mengingat prinsip awal keterwakilan itu sendiri yang menyatakan bahwa sebaik baik wakil laki-laki untuk perempuan, jauh lebih baik lagi bila wakil perempuan tersebut yang langsung menjadi wakil untuk kelompok perempuan, dan begitu seterusnya.

Hadirnya kebijakan *affirmative action* yang awalnya diharapkan dapat menjadi solusi permasalahan perempuan dalam politik, ternyata tidak terwujud. Kebijakan ini masih lemah dalam upaya mendukung peningkatan keterwakilan politik perempuan. Meskipun sudah ada penambahan peraturan atas kebijakan, tapi angka perempuan tidak mengalami kenaikan yang signifikan. Kebijakan *affirmative action* membutuhkan perbaikan lebih bagus lagi sehingga hadirnya kebijakan itu tidak hanya sekedar tahapan simbolis saja tapi dapat menyentuh pada tahapan substansi. Dan penelitian ini akan lebih fokuskan kajian dalam pembedahan dan analisis keberadaan kebijakan *affirmative action* yang dihubungkan dengan kendala-kendala susahya keberadaan perempuan dalam

politik di lingkungan masyarakat Sumatera Barat. Tidak menutup kemungkinan, nantinya dapat menjadi jawaban sementara atas *affirmative action* bahwa peraturan yang terdapat didalam kebijakan yang bersangkutan belum cocok dengan nilai masyarakat yang masih terpegang kuat. Sehingga pada akhirnya para aktor pembuat kebijakan memiliki landasan kuat untuk melakukan evaluasi atas kebijakan itu.

KAJIAN PUSTAKA

Penelitian Terdahulu

Pembahasan tentang fenomena keterwakilan politik perempuan di lembaga pembuat kebijakan/lembaga legislatif sesungguhnya bukan menjadi hal baru lagi. Telah banyak para pemerhati perempuan dan politik baik yang berasal dari kelompok akademisi maupun kelompok aktivis perempuan yang melakukan penelitian terkait dengan permasalahan perempuan dan politik. Bahkan dapat dikatakan bahwa isu ini tidak lagi menjadi isu lokal tapi sudah menjadi isu nasional bahkan internasional.

Isu ini mulai dibahas di negara-negara dunia tepat ketika wacana demokrasi di gaungkan. Demokrasi identik dengan kebebasan serta kesetaraan. Seiring wacana ini dikampanyekan secara besar besaran, kelompok perempuan juga tidak mau ketinggalan. Berlindung dari konsep demokrasi dan kewarganegaraan, akhirnya kelompok perempuan juga mulai menampakkan wajahnya kepermukaan dan menyampaikan segala sesuatu yang selama ini dianggap tidak mereka peroleh selaku warga negara di negara tempat mereka tempati maupun tentang permasalahan yang jelas merugikan mereka selaku warga negara. Hak serta kewajiban yang diperoleh oleh kelompok ini jelas jauh berbeda dengan yang didapatkan oleh kelompok laki laki.

Banyak strategi yang ditempuh oleh perempuan dalam membuat perubahan status di negara termasuk salah satunya adalah dengan ikut serta terlibat didalam pembuatan kebijakan. Karena kebijakan merupakan satu hal yang sangat penting, dan kebijakan yang memihak kepada perempuan akan membawa kebaikan untuk kelompok tersebut begitupun sebaliknya. Namun fakta memperlihatkan bahwa tidak mudah bagi kelompok ini untuk ikut bergabung di lembaga rakyat tersebut, butuh upaya yang besar agar mereka lolos masuk kedalam lembaga itu. Tidak hanya kendala dari aspek internal perempuan itu sendiri bahkan tidak jarang faktor eksternal jauh lebih memberatkan bagi perempuan yang ingin menang di lembaga legislatif. Berikut beberapa hasil penelitian yang membahas tentang fenomena keterwakilan perempuan di lembaga legislatif:

1. Irma Latifah Sihite. 2011. Penerapan *Affirmative Action* sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen di Indonesia. Fakultas Hukum. Program Magister Ilmu Hukum. Universitas Indonesia. Jakarta

Latar Belakang penelitian yaitu tentang permasalahan rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen. Perumusan masalah penelitian adalah membahas tentang penyebab, implikasi serta upaya pemerintah dalam mengatasi permasalahan tersebut. Dan hasil penelitian yang diperoleh bahwa Indonesia sudah memiliki sebuah peraturan tentang pemberian jaminan terhadap pemenuhan dan perlindungan hak politik perempuan, peraturan tersebut tertuang dalam Pancasila, UUD, undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada di bawahnya. Namun seiring dengan itu, pelaksanaan *affirmative action* di Indonesia masih belum maksimal

Dalam prakteknya, masih banyak terdapat celah untuk partai politik dalam mengabaikan kebijakan kuota 30% perempuan yang telah terbentuk, penyebabnya karena belum adanya sanksi terhadap partai politik. Disamping itu, hasil penelitian juga mencatat bahwa belum ada kemauan politik dari partai politik dan pemerintah untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif di Indonesia, akibatnya kurang optimal pendidikan politik pada perempuan yang turut mempengaruhi kesadaran politik perempuan.

Terakhir, hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor kultural dan struktural juga menjadi faktor penyebab rendahnya keterwakilan perempuan sehingga membuat mereka selalu berada pada posisi sebagai pihak yang terdiskriminasi (Sihite 2011).

2. Evida Kartini. 2006. Pelaksanaan Sistem Kuota 30% untuk Keterwakilan Perempuan di DPR pada Pemilu Legislatif Tahun 2004 di Indonesia. Program Pasca Sarjana Ilmu Politik. Departemen Ilmu Politik. FISIP: Universitas Indonesia. Jakarta

Penelitian ini membahas tentang pelaksanaan sistem kuota 30% perempuan di DPR pada pemilu legislatif 2004 di Indonesia dan fokus pembahasan pada faktor-faktor yang mempengaruhi hasil pelaksanaan sistem kuota dengan mempergunakan beberapa teori diantaranya teori demokrasi Iris Marion Young, sistem pemilu oleh Arend Lijphart, rekrutmen politik oleh Pippa Norris dan masih banyak lagi yang lainnya. Metode kualitatif dengan analisa deskriptif adalah metodologi penelitian yang dipergunakan.

Hasil penelitian bahwa pelaksanaan sistem kuota di Indonesia belum mencapai target yang diinginkan. Penyebabnya pertama, tidak ada *political will* dari pemerintah,

kedua, kurangnya komitmen partai politik terhadap isu kuota, ketiga, kuatnya budaya patriarki di Indonesia serta keempat, gerakan perempuan yang belum terkoordinasi dengan baik dalam pembuatan peraturan kuota.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa teori-teori yang berperspektif gender seperti milik Iris Marion Young, Pippa Norris, Anne Phillips, Sonia Alvarez serta Guida West dan Blumberg relevan dalam menjawab permasalahan tentang pelaksanaan kuota perempuan di Indonesia, walaupun juga di tuliskan bahwa Arend Lijphart tidak memberikan alternatif varian sistem pemilu lain yang mendukung upaya pemenuhan kuota tersebut (Kartini 2006).

3. Catherine Natalia. 2005. Peranan Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Bakti 2004-2009. Program Pasca Sarjana. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta

Penelitian ini melihat tentang peran partai politik dan sistem pemilu dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partai politik dan sistem pemilu memiliki peran yang penting dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan, tapi dalam pelaksanaannya menurut hasil penelitian Catharine Natalia bahwa kedua faktor tersebut masih belum terlaksana dengan baik, masih banyak kelemahan yang ditunjukkan oleh kedua faktor itu.

Faktor-faktor kelemahannya adalah pertama dalam aspek partai politik bahwa partai politik masih terkendala dalam pelaksanaan pasal 65 ayat 1 tentang kuota 30% pencalonan perempuan, faktor budaya adalah alasan partai politik yang membuat masih belum kondusifnya partai politik menempatkan perempuan sebagai calon legislatif. Selain itu adalah dokumen pendirian partai yang mencantumkan kesetaraan gender yang belum nyata dalam upaya pengimplementasiannya, keterbatasan jumlah perempuan partai untuk berkomitmen dalam pencalonan, hambatan sosial budaya di luar perempuan yang belum mendukung keberadaan perempuan dalam bidang politik, terakhir dari hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapatnya keterbatasan dalam upaya perekrutan perempuan karena persaingan yang terjadi antara laki-laki dan perempuan dan juga bahkan antar sesama perempuan itu sendiri.

Faktor kelemahan kedua yaitu dalam aspek sistem pemilu, bahwa penerapan sistem representatif proporsional dengan daftar calon terbuka ditambah dengan persyaratan kuota sebesar 30% perempuan kenyataannya menurut hasil penelitian ini

masih belum mampu meningkatkan keterwakilan perempuan secara lebih signifikan karena para calon perempuan yang diajukan diletakkan pada nomor urut bawah atau di daerah yang kemungkinan menangnya kecil. Ditambah dengan kasus tidak adanya sanksi terhadap persyaratan kuota.

Dan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian Catharine Natalia bahwa ketentuan terhadap pasal 65 ayat 1 harus lebih ditegaskan, dengan cara pengadaan sanksi, penegasan terhadap nomor urut dalam penentuan posisi calon (*zipper system*) dan penghapusan ketentuan Bilangan Pembagi Pemilih sebab BPP dianggap merugikan calon suara terbanyak yang tidak memenuhi angka ketentuan (Natalia 2005).

Perbedaan antara penelitian di atas dengan penelitian ini yaitu berada pada fokus pembahasan penelitian. Fokus tiga penelitian di atas lebih melihat pada hasil pelaksanaan peraturan keterwakilan perempuan, yang menemukan hasil bahwa ternyata terdapat kelemahan dari peraturan tersebut saat pemilu sehingga upaya peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif di Indonesia belum memuaskan. Dan penelitian ini nantinya juga ingin mencari tahu dan membuktikan tentang apakah fenomena yang ditemukan didalam 3 penelitian di atas juga ditemukan di DPRD provinsi Sumatera Barat dalam tiga periode berturut turut yaitu tahun 2004, 2008, dan 2014. Bila faktanya menunjukkan hal yang sama, maka perlu bagi pemerintah khususnya kelompok pembuat kebijakan agar lebih fokus lagi didalam upaya pembuatan peraturan tentang keterwakilan politik perempuan di parlemen. Bila tidak demikian, maka wacana tentang setara dan adil gender hanyalah pernyataan secara teori saja tanpa dapat terealisasi dengan baik.

Kerangka Teoritis

a. Konsep *affirmative action*

Affirmative action adalah sebuah kebijakan sementara yang berasal dari pemerintah yang bertujuan untuk membantu kelompok-kelompok yang membutuhkan seperti kelompok termarginalkan (kelompok perempuan, penyandang disabilitas, anak-anak, dan lain-lain). Tindakan ini merupakan sebuah koreksi dan kompensasi atas diskriminasi, marginalisasi dan eksploitasi yang di alami oleh kelompok-kelompok tersebut yang terjadi di sepanjang sejarah agar memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna tercapainya

kesetaraan dan keadilan di semua bidang kehidupan, sosial, ekonomi, politik kebudayaan, pertahanan dan keamanan.¹

Tiga landasan atas pemberlakuan *affirmative action* yaitu **pertama** dari faktor historis, bahwa pembicaraan tentang upaya peningkatan keterwakilan politik perempuan sudah dilakukan semenjak dahulu bahkan disaat masih menjadi Negara jajahan Belanda. **Landasan kedua** adalah faktor filosofis yaitu terdapat dua hal penting yang harus dijadikan pertimbangan yaitu tujuan dibentuknya negara dan pemenuhan dari salah satu prinsip demokrasi. **Landasan ketiga** landasan konstitusional dan berdasarkan landasan hukum, sebagaimana yang diatur di dalam konsitusi dan Undang-Undang Indonesia salah satunya di dalam pasal 28 H ayat 2 disebutkan bahwa “setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam mencapai persamaan dan keadilan”.

b. Teori Keterwakilan Perempuan

Teori ini adalah lanjutan dari teori demokrasi keterwakilan. Salah satu ahli yang bicara tentang teori tersebut adalah Anne Phillips melalui karyanya yang berjudul *Politics Idea to Politics Presence* (Politik ide ke politik kehadiran). Banyak pendapat yang beredar pada saat sekarang berkisar pada apa yang kita tuntut yang dikenal dengan istilah politik kehadiran. Makna yang terkandung didalamnya adalah tuntutan untuk adanya keterwakilan yang sama diantara perempuan dan laki-laki, tuntutan atas hal yang lebih seimbang antara kelompok-kelompok etnik yang berbeda yang membentuk masyarakat. Didalam juga menyebutkan bahwa sebuah pesan akan sangat bervariasi, tapi akan menjadi satu hal yang sangat berat apabila para pembawa pesannya adalah sama (bagi yang mempercayai bahwa laki-laki memiliki monopoli terhadap kemampuan mengartikulasikan kebijakan politik serta ide tidak akan dikejutkan yang banyak para pembawa pesan adalah laki-laki) (Phillips 1998).

Adakalanya satu waktu perbedaan diciptakan, bagaimanapun, dalam sebuah hubungan atas pengalaman serta identitas bisa saja membentuk perbedaan atas beberapa kelompok, hal tersebut jauh paling berat dalam melakukan desakan didalam penyertaan politik tanpa juga memasukkan anggota dari beberapa kelompok. Laki-laki

¹Lihat dalam Kertas Posisi yang berjudul Tindakan Khusus Sementara: Menjamin Keterwakilan Perempuan yang di terbitkan oleh Pokja Advokasi Kebijakan Publik Sekretariat Nasional Koalisi Perempuan Indonesia Kerja Sama Dengan The Asia Foundation hal: 2

bisa saja mengatasnamakan perempuan ketika sebuah isu mewakili kebijakan/program atau bahkan ide yang sudah di sepakati, akan tetapi bagaimana mungkin laki-laki secara resmi mengatasnamakan perempuan ketika sebuah isu mewakili sosok perempuan secara individu. Sama halnya dengan satu fakta yang lain yaitu warga kulit putih mungkin bisa saja mengatasnamakan sebagai wakil dari Asia atau bahkan dari Afrika yang asli ketika permasalahan keterwakilan yang diangkat berhubungan dengan program untuk kesetaraan ras, dan sebaliknya apakah bisa sekelompok warga kulit putih tersebut benar-benar mengklaim untuk bisa mewakili ketika sesuatu yang diwakili tersebut lebih banyak berhubungan dengan berbagai macam perbedaan etnik?

Keterwakilan yang seharusnya adalah semakin terinterpretasikan sebagai yang secara tidak langsung lebih kepada keterwakilan yang layak atas kelompok sosial yang berbeda yang membentuk suatu warga negara serta gagasan secara tipikal atau cerminan atau keterwakilan bayangan sudahpun dibalikkan dengan bentuk yang sudah di renovasi. Pasti ini bukanlah sebuah pemikiran politik yang bersifat utopis di dunia, tapi merupakan sesuatu yang masuk akal, sering dilaksanakan dan diperbaiki.

Perempuan tidak ingin mengubah jenis kelamin mereka begitupun halnya dengan warga kulit hitam yang tidak ingin mengubah warna kulit mereka, untuk mengkondisikan sebagai warga yang setara, tidaklah yang mereka inginkan perbedaan mereka direduksikan dalam sebuah pemaksaan kesamaan pembauran. Politik yang berkisar pada kelas selalu dipandu dalam kondisi ekonomi dan sosial di mana kelas berbeda dijadikan landasan. Pembangunan yang selanjutnya berkisar pada ras, gender atau etnik mengedepankan secara langsung untuk tingkat politik. Ketika pergerakan politik memandang itu sendiri sebagai dasar pembagian dan tujuan yang ideal kemudian komitmen untuk tujuan tersebut dipandang hanya untuk melegitimasi kualifikasi untuk anggota.

Terhadap perkembangan politik feminis saat sekarang, pertanyaan atas siapa yang pantas berbicara untuk ataupun untuk sebagian yang lainnya menjadi sumber ketegangan utama, untuk kali pertama laki-laki dipaksa keluar dari aturan mereka yang selama ini telah menjadi wakil perempuan, sama halnya dengan para perempuan warga kulit putih yang juga di paksa keluar yang selama ini telah mengatasnamakan sebagai wakil dari warga perempuan kulit hitam, perempuan heteroseksual untuk lesbian, dan perempuan kelas menengah untuk perempuan kelas pekerja. Pencarian untuk keaslian atau yang mana dilihat oleh Kathleen Jones sebagai tamatnya suatu cita-cita dimana

pengalaman akan menjadi salah satu dasar kekuasaan yang kemudian akan menjadi sangat sulit untuk seseorang dalam mewakili sebuah pengalaman yang tidak teridentifikasi bagi dirinya sendiri, mendapati keekstriman ini, secara dialog amat tidak mungkin.

c. Konsep Bias Gender

Gender adalah perbedaan fungsi antara laki laki dengan perempuan didalam hidup bermasyarakat. Pengertian lain tentang gender adalah penanaman nilai-nilai oleh masyarakat terhadap dua jenis kelamin yang berbeda. Menurut Mansur Faqih, gender merupakan suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural. Misalnya bahwa perempuan itu dikenal lemah lembut, cantik, emosional, atau keibuan. Sementara laki-laki dianggap: kuat, rasional, jantan dan perkasa. Ciri dari sifat itu sendiri merupakan sifat-sifat yang dapat dipertukarkan. Artinya ada laki-laki yang emosional, lemah lembut, keibuan, sementara juga ada perempuan yang kuat, rasional, perkasa. Menurut dia lagi, untuk memahami konsep gender harus dibedakan kata gender dengan kata seks (jenis kelamin). Pengertian jenis kelamin merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Misalnya, bahwa manusia jenis laki-laki adalah manusia yang memiliki atau bersifat seperti daftar berikut ini: laki-laki adalah manusia yang memiliki penis, memiliki jakala (kala menjing) dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan mempunyai alat reproduksi seperti rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi telur, memiliki vagina dan mempunyai alat menyusui. Alat-alat tersebut secara biologis melekat pada manusia jenis perempuan dan laki-laki selamanya. Artinya secara biologis alat-alat tersebut tidak bisa dipertukarkan antara lat biologis yang melekat pada manusia laki-laki dan perempuan. secara permanen tidak berubah dan merupakan ketentuan biologis atau sering dikatakan sebagai ketentuan Tuhan atau kodrat (Fakih 1999).

Dua konsep ini sering dihubungkan satu sama lain oleh masyarakat. Dampak akhir yang ditimbulkan adalah munculnya ketidakadilan antara dua kelompok yang berbeda tersebut. Seperti kelompok perempuan menjadi pihak yang paling dirugikan dengan keberadaan nilai itu dan tidak jarang kelompok ini akan berhadapan dengan peran ganda saat menjalankan kehidupan bermasyarakat. Tidak jarang bias gender tidak dapat dielakkan. Dan ini nanti akan semakin mempersempit gerak perempuan saat juga

berhadapan langsung dengan budaya patriarki yaitu budaya masyarakat yang meninggikan derajat kelompok laki-laki dan menyatakan bahwa perempuan adalah kelompok lemah yang harus selalu berada dibawah perlindungan kaum laki-laki.

METODE PENELITIAN

Bertolak dari pokok-pokok permasalahan dan kerangka teori yang digunakan, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif-analitis, dengan menggunakan metode kualitatif secara komparatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan mendalam tentang obyek penelitian ini melalui wawancara terstruktur dan mendalam (*in deep interview*) terhadap semua subyek (para aktor/kelompok) yang merepresentasikan komponen perempuan politik dan kelompok masyarakat. Selain itu dengan pendekatan kualitatif, peneliti bukan hanya akan mendapatkan data yang diperoleh dari pengalaman empirik para subyek penelitian, tetapi juga dapat menjangking data sekunder melalui studi dokumenter. Dengan menggunakan pendekatan dan jenis penelitian ini diharapkan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini menjadi lebih komprehensif, dalam serta proporsional.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah individu dan lembaga, dalam hal ini yang akan dianalisis dan dikaji yaitu para anggota legislatif perempuan terpilih, anggota legislatif perempuan yang tidak terpilih, NGO pegiat gender dan perwakilan anggota partai politik serta lembaga DPRD Provinsi Sumatera Barat.

Penelitian ini dilaksanakan di Padang tepatnya di DPRD Provinsi Sumatera Barat. Hal ini disebabkan karena informan utama penelitian yang menjadi objek penelitian yaitu anggota legislatif perempuan terpilih berada di DPRD Provinsi Sumatera Barat.

Sesuai dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni pendekatan kualitatif, maka teknik yang digunakan untuk menetapkan subyek penelitian dengan menggunakan teknik pemilihan informan berdasarkan teknik *purposive sampling*; artinya subyek yang akan dijadikan informan telah ditentukan terlebih dahulu berdasarkan kriteria-kriteria dan pertimbangan-pertimbangan yang relevan dengan kebutuhan penelitian. Adapun informan didalam penelitian ini yaitu: Anggota Legislatif Perempuan terpilih DPRD Prov. Sumatera Barat. Anggota Legislatif perempuan (Caleg) yang tidak terpilih, NGO pegiat gender → Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Partai Politik dan Elemen masyarakat.

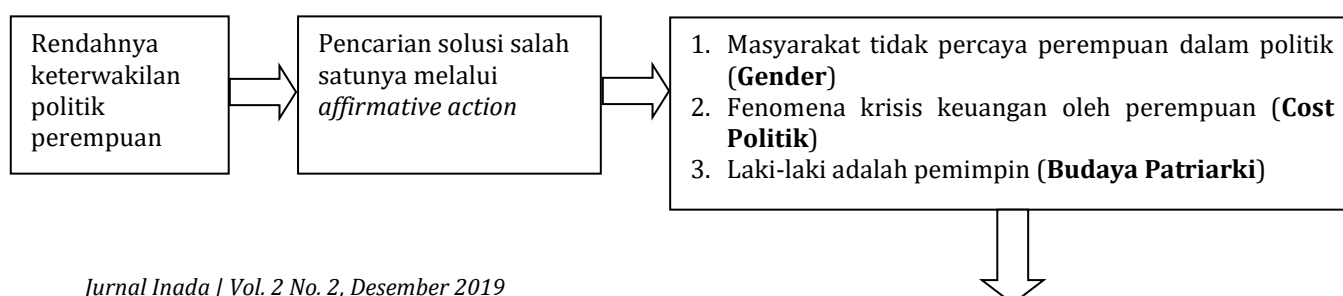
Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: observasi; teknik ini digunakan untuk mencari data mengenai keterwakilan politik perempuan di DPRD Prov. Sumbar pada periode 2004, 2008 dan 2014. Dokumentasi; teknik ini digunakan untuk mencari data yang terkait dengan dokumen-dokumen terkait dengan angka keterwakilan politik perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat dan data relevan lainnya. Wawancara mendalam (*depth interview*); teknik ini digunakan untuk mencari informasi yang mendalam dari subyek penelitian terkait dengan permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini. Teknik wawancara dilakukan baik terhadap informan kunci maupun informan biasa yang dilakukan dengan cara *purposive sampling*

Analisis dan pengolahan data sekunder dan primer dilakukan dengan dua tahapan waktu, *pertama*, pada saat bersamaan dengan kegiatan pengumpulan data berlangsung; dan *kedua*, dilakukan setelah pengumpulan data berakhir (Bogdan, 1982). Tahapan pertama dilakukan untuk mencari fokus serta untuk memperoleh data-data awal dalam pengajuan pertanyaan-pertanyaan selama di lapangan. Sedangkan analisis yang kedua berfungsi untuk mengantisipasi berbagai temuan yang layak dieksplorasi lebih mendalam setelah data terkumpul. Rangkaian alur ini ditempuh agar analisis data dapat dilakukan secara komprehensif serta mampu mengaktualisasikan antara tujuan dan sasaran penelitian dengan berbagai kenyataan yang berkembang di lapangan.

Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik deskriptif kualitatif. Pertama-tama data yang telah dikumpulkan dalam bentuk transkrip wawancara, catatan lapangan, komentar peneliti, dokumen berupa laporan, artikel dan sebagainya kemudian diatur, diurutkan, diorganisasikan, dikode dan dikategorikan ke dalam satu pola, secara sistematis dan kemudian diinterpretasikan.

Beberapa hal yang peneliti lakukan untuk menjaga keabsahan data adalah: membangun kepercayaan (*trust*); mendeskripsikan, menginterpretasi, dan mengecek ulang hasil penelitian; memisahkan secara tegas antara deskriptif, interpretasi dan penilaian hasil penelitian; memberikan umpan balik (*feedback*).

Alur Penelitian



Belum tercapainya peningkatan angka keterpilihan perempuan DPRD Prov Sumbar melalui kehadiran kebijakan *affirmative action*

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor Penyebab Rendahnya Keterwakilan Politik Perempuan

Berdasarkan data yang sudah terkumpul terlihat bahwa bukan hal mudah untuk mengantarkan perempuan ke lembaga lembaga politik di Indonesia salah satunya adalah lembaga legislatif. Fakta ini juga terjadi dengan perempuan di Sumatera Barat. Pada kenyataannya banyak tantangan dan hambatan yang harus dilalui oleh perempuan untuk bisa menang. Baik berupa materi maupun non materi.

Tidak banyak caleg perempuan yang menang tanpa mempergunakan modal politik yang disebutkan diatas bahkan dapat dikatakan nyaris tidak ada. Akan tetapi permasalahan terbesar yang terasa dari para perempuan saat mencalonkan diri sebagai salah anggota legislatif adalah dalam aspek materi. Bahkan mereka secara terang terang menyatakan bahwa uang adalah permasalahan besar yang ditemukan bahkan untuk mengadakan pertemuan dengan konstituen harus berani mengeluarkan uang. Hal ini disampaikan oleh salah caleg perempuan dari partai Amanat Nasional yang dikenal akrab dengan sebutan Bunda Zaima.

Berdasarkan pernyataannya, ditemukan informasi bahwa faktor utama penyebab kekalahan dia saat pencalegan adalah terkait dengan uang. Dua periode terdaftar sebagai caleg dan dua periode juga gagal. Menurutnya tidak mudah mengalahkan para caleg laki laki yang sudah matang dari aspek materi disatu sisi dan modal politik lain disisi lain. Dalam artian menurut Zaima bahwa sebelum terdaftar, para caleg laki laki sudah memiliki masing masing basis massa dan ini juga yang tidak dimiliki oleh para caleg perempuan. Menurutnya dijauh hari para caleg laki laki sudah menancapkan kakinya di ranah politik.

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh salah seorang anggota legislatif perempuan terpilih di DPRD Provinsi Sumatera Barat yaitu Siti Izzati Aziz. Menurutnya bahwa tidak bisa dinafikan yang menjadi salah satu faktor kekalahan caleg perempuan adalah dari aspek keuangan. Tapi beliau juga menyampaikan bahwa uang bukan menjadi satu satunya faktor kemenangan seorang calon. Menurutnya bila memiliki kemampuan

yang besar untuk meyakinkan masyarakat dan memperoleh kepercayaan masyarakat, maka para calon juga akan bisa dipilih.

Menurutnya lagi bahwa hal itu sudah pernah dilalui oleh seorang Siti Izzati Azziz. Dia menambahkan bahwa uang bukan menjadi faktor utama kemenangan yang dia peroleh. Justru menurutnya uang yang dia dapat selama proses pemilihan berasal dari sumbangan berbagai pihak yang mendukungnya untuk maju sebagai salah seorang anggota legislatif. Oleh karena itu melalui wawancara dengan salah satu anggota legislatif terpilih ini kembali mengingatkan untuk kelompok perempuan agar tidak mudah patah semangat dengan persoalan uang.

Tapi bagaimanapun sepertinya uang adalah masalah besar yang kerap ditemukan disetiap pemilihan. Dan uang adalah salah satu faktor utama kekalahan para caleg perempuan. Ada salah satu kasus yang ditemukan terkait dengan kemenangan salah seorang caleg perempuan terpilih di DPRD Provinsi Sumatera Barat yaitu Marlina Suswati. Saat ditanya tentang kebijakan afirmasi untuk perempuan dalam politik, dia menyatakan bahwa tidak begitu tahu dengan kebijakan tersebut. Yang diketahui hanya pada tataran bahwa kebijakan tersebut dibuat sebagai unsur keterwakilan suatu kelompok.

Dia juga menambahkan bahwa hanya sekedar tahu tentang *affirmative action* dan tidak terlalu detail pengetahuan atasnya. Menurutnya kebijakan afirmasi ini adalah prasyarat partai politik agar bisa ikut pemilihan legislatif. Terkait dengan strategi kemenangan yang dipergunakan saat pencalonan adalah melakukan sosialisasi setahun sebelum pencalonan, mengutamakan jaringan pertemanan, kekeluargaan serta datang langsung ke konstituen. Hal ini menurutnya dilakukan karena keterkendalaan signal di Sijunjung oleh sebab itu menuntut dia untuk harus turun langsung ke lapangan.

Sedangkan terkait dengan modal sosial miliknya adalah sering memberi sumbangan terhadap kegiatan langsung seperti bantuan ke kelompok ibu-ibu, mesjid serta pembuatan atribut seperti baliho dan spanduk dan tentunya juga menggunakan jaringan kekeluargaan serta pertemanan suami. Bahkan juga ada diperoleh informasi bahwa tidak sedikit keuangan yang sudah dikeluarkan bahkan dari sumber informasi diperoleh bahwa kurang lebih beliau telah mengucurkan anggaran sebesar 1 M.

Tentu saja menurut dia bahwa dana 1 M bukan menjadi hal besar karena latar belakang keuangannya juga mendukung untuk hal itu. Tapi bagaimana dengan kondisi para caleg perempuan yang lain yang tidak terdukung dari aspek materi. Pada akhirnya

mereka harus siap menerima kekalahan disetiap pemilihan. Dan para caleg perempuan yang tetap gigih mencalon tanpa disertai dengan dukungan keuangan maka juga harus siap untuk nantinya dihadapkan kepada persoalan-persoalan yang tidak menguntungkan seperti diambil basis massanya menjelang detik-detik pencoblosan atau bahkan pengambilan suara saat penghitungan suara terjadi.

Terkait dengan hal ini, juga pernah dialami oleh salah seorang anggota Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) wilayah Sumatera Barat yang bernama Fitriyanti. Dari hasil wawancara dengan Pit sebagaimana dia dipanggil ditemukan informasi bahwa tantangan yang dihadapi oleh para calon perempuan tidak hanya saat menjelang proses pemilihan saja, akan tetapi setelah proses pemilihan juga menjadi sebuah resiko besar yang kerap ditemui calon perempuan. Bu Pit pada tahun 2004 merupakan salah seorang calon DPD wilayah Sumatera Barat. Menjelang pemilihan hasil survei memprediksi bahwa dia akan mendapatkan suara yang penuh di salah satu daerah yang menjadi basis massanya. Akan tetapi disaat penghitungan akhir suara justru hal sebaliknya terjadi, suara yang awalnya dapat diperoleh penuh justru hanya tersisa sedikit. Dan dia mengakui bahwa tidak memiliki dana untuk membayar relawan yang bisa memantau kotak suara ditiap penghitungan.

Selain persoalan dana, berdasarkan hasil penelitian di lapangan juga ditemukan fakta bahwa masih banyak para caleg perempuan yang sesungguhnya belum matang dalam berpolitik. Seperti salah satunya masih minim pengalaman-pengalaman dalam organisasi kemasyarakatan serta organisasi politik. Tentu hal ini bukan hal yang wajar. Seperti yang diketahui bahwa politik merupakan salah satu wilayah yang cukup keras jadi tidak bisa hanya bermodalkan nekat didalam menundukkan wilayah ini.

Sebagaimana salah satu hasil wawancara dengan Ibu Ratna yang dulunya juga pernah menceleg dari perwakilan Partai Gerindra yang menyampaikan bahwa belum terlalu fasih dalam berkomunikasi langsung dengan masyarakat. Beliau merasakan masih sangat kaku saat dihadapkan dengan masyarakat apalagi bila disuruh untuk melakukan komunikasi didepan umum. Tentu fakta ini tidak bisa dibenarkan karena komunikasi adalah salah satu senjata untuk kita bisa meyakinkan pemilih. Dari komunikasilah nantinya sedikit banyak pola pikir pemilih bisa dipengaruhi untuk bisa menjatuhkan pilihannya kepada kita.

Setidaknya partai politik sebagai lembaga yang dipercaya didalam merekrut para caleg tersebut harus lebih teliti didalam memainkan peran dan fungsi tersebut. Rusaknya

tatanan partai politik, besar kemungkinan juga akan memberi pengaruh pada system perpolitikan yang ada. Bila dari awal partai politik sudah bermasalah dalam tugas perekrutan maka akan juga bermasalah saat pihak yang direkrut berhasil menempati posisi penting didalam sistem. Negara yang bobrok salah satunya disebabkan oleh system yang bobrok dan partai politik memiliki peran besar atas kehancuran yang terjadi.

Data ketiga yang diperoleh saat wawancara lapangan terkait dengan kekalahan para calon perempuan adalah susahnya memperoleh dukungan suara masyarakat. Berbicara masyarakat artinya bicara laki-laki dan perempuan. Untuk bisa menang maka para calon yang tampil saat pemilihan harus bisa meyakinkan kelompok laki laki da perempuan ini. Namun fakta yang terjadi adalah jangankan berhasil meyakinkan kelompok laki-laki, bahkan suara kelompok perempuan kenyataannya juga susah diperoleh oleh para caleg perempuan.

Fakta ini diperoleh dari pengalaman Ibu Yeni salah seorang caleg perempuan perwakilan Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia (PDIP). Berdasarkan pengalamannya bahwa menurutnya sangat susah meyakinkan pemilih termasuk pemilih perempuan. Bahkan pada saat pemilihan dia kerap melakukan kampanye terang terangan agar perempuan memilih perempuan demi kebaikan perempuan. Tapi dia tetap gagal dalam mengupayakan suara pemilih tersebut. Ibu Yeni juga menyampaikan bahwa ada rasa persaingan yang tinggi antar sesama perempuan. Menurutnya kelompok perempuan memiliki rasa iri yang tinggi dibanding laki laki.

Sebenarnya pernyataan ini masih belum bisa untuk di pegang sebelum dilakukan penelitian mendalam terhadap pendapat tersebut. Karena bisa jadi salah satu alasan perempuan belum bisa mempercayakan perempuan calon sebagai pilihannya adalah karena faktor nilai nilai yang sudah terlanjur tertanam di tengah masyarakat yang menyatakan bahwa tidak baik bila perempuan ikutan bersaing apalagi dengan kelompok laki-laki yang notabeneanya adalah orang yang perlu dituakan.

Sesungguhnya nilai-nilai ini telah menjadi prinsip yang tertanam kuat di masyarakat. Tidak mudah untuk mengubah satu hal yang sudah dipegang secara turun temurun tersebut. Bahkan yang lebih diluar batas logika bahwa masyarakat yang bersangkutan tidak mengakui telah menghakimi suatu kaum secara jelas dan terang terangan. Mereka menganggap kalau tindakan yang dilakukan tersebut sudah sebagaimana mestinya. Padahal tanpa mereka sadari sesungguhnya ada kelompok yang nyata mendapatkan ketidakadilan atas tindakan yang sudah dilakukannya.

Membahas tentang gender/nilai nilai yang mendarah daging di masyarakat terhadap kelompok laki-laki dan perempuan sepertinya tidak akan pernah ada habisnya. Hal ini juga diakui oleh salah seorang akademisi pemerhati perempuan dan politik yaitu Nur Iman Subono. Didalam tulisannya yang berjudul *Civil Society*, Patriarki dan Hegemoni diperoleh kesimpulan penelitian tegaknya hegemoni dan patriarki benar-benar meminggirkan perempuan dalam posisi subordinat dan marjinal dalam segala aspek kehidupan.

Menurut tulisan Nur Iman Subono lagi bahwa ada lima persolan yang muncul dari adanya ketidakadilan gender yaitu: *Pertama*, kekerasan terhadap perempuan baik diranah privat maupun publik. *Kedua*, beban ganda perempuan dan bahkan multi beban karena meskipun perempuan aktif mencari nafkah diranah publik, tetap saja mereka dibebani tanggung jawab di ranah privat karena memang diyakini itu sudah kodratnya tanpa adanya kompromi atau kesepakatan baru bahwa tanggung jawab rumah tangga ada pada suami atau istri. *Ketiga*, marjinalisasi dalam arti tidak ada atau kurangnya pengakuan akan kerja-kerja yang dilakukan perempuan sebagai kerja kerja produktif. *Keempat*, subordinasi perempuan dalam kaitannya dengan setiap keputusan yang krusial lebih didominasi oleh laki-laki. *Kelima*, *stereotype* terhadap perempuan.

Ternyata peraturan yang berbicara tentang upaya peningkatan keterwakilan politik perempuan masih dilemahkan oleh faktor faktor seperti keuangan, *stereotype* (gender), budaya patriarki disamping nilai tawar yang lemah yang dimiliki oleh para caleg perempuan tersebut. Alasan lemahnya nilai tawar ini karena kurangnya waktu perempuan untuk berkumpul dengan masyarakat sehingga susah bagi mereka untuk memperoleh basis massa. Tidak bisa dipungkiri bahwa peran gender sudah merembes disetiap kehidupan perempuan. Sedikitnya watu bahkan dapat dikatakan nyaris tidak ada untuk mereka mendekati dan mengenalkan diri kepada masyarakat pemilih adalah masalah besar.

Perempuan harus pandai mencuri kesempatan ditengah kesibukannya untuk bisa duduk bersama dengan konstituen, bila tidak mereka tidak akan pernah bisa untuk mendekati diri dengan masyarakat. Dan ini yang harus lebih di pahami oleh para caleg perempuan bila tetap ingin mencalonkan diri di wilayah politik.

Kedudukan *Affirmative Action* sebagai Kebijakan untuk Perempuan di Lembaga Legislatif

Affirmative action merupakan sebuah kebijakan yang berasal dari pemerintah yang bersifat sementara dan ditujukan kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung di Negara. Kelompok-kelompok yang dimaksud diantaranya perempuan, kelompok disabilitas, lansia, anak-anak dan kelompok terpinggirkan lainnya. Kebijakan ini lahir dari tuntutan berbagai kelompok yang merasakan ketidakadilan di suatu negara dan tidak bisa lagi untuk didiamkan keberadaannya. Oleh karena itu, pemerintah selaku elit yang memiliki kuasa tinggi atas roda pemerintahan langsung menjadi pihak sasaran.

Tindakan *affirmative* terhadap perempuan merupakan sebagai suatu pemahaman kita terhadap persoalan politik perempuan yang intinya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menjegal. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan agar mereka sebagai kelompok yang marginal bisa terintegrasi dalam kehidupan publik secara adil. *Affirmative action* disini bisa kita jadikan sebagai alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30 % perempuan agar tetap berada pada tingkat pembuatan keputusan sehingga bisa meminimalisir aturan-aturan yang tidak sah untuk mencapai kesetaraan gender.

Kebijakan khusus sementara ini dapat dilihat dari berbagai implementasi salah satunya adalah kebijakan untuk mendukung perempuan di dalam politik. Indonesia adalah negara yang juga memiliki kebijakan yang dimaksud. Terkait dengan perempuan dan politik, ada beberapa peraturan yang sudah berhasil dibuat untuk memudahkan jalannya perempuan masuk ke wilayah politik yaitu pertama melalui peraturan kuota pencalonan 30% serta *system zipper*. Meskipun hal ini belum memberi pengaruh besar terhadap kesuksesan perempuan di politik, tapi minimal sudah ada kemajuan sedikit.

Berbicara tentang status kebijakan ini dengan partai politik, hampir sebagian besar partai politik di Sumatera Barat yang telah mengakui hadirnya kebijakan. Hanya saja ketika ditanyakan tentang pelaksanaannya, beragam tanggapan muncul seperti salah satunya dari Bapak Sukarna salah seorang anggota di sekretariat partai Golkar DPD Provinsi Sumatera Barat. Menurut Bapak Sukarna bahwa partai Golkar sudah mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan sesuai dengan amanat peraturan tentang pemilu, sebut saja salah satunya pencalonan 30% perempuan, bahkan menurut bapak Sukarna lagi bahwa Golkar justru melebihi kuota pencalonan untuk perempuan dari batas yang ditentukan.

Tidak hanya dengan pencalonan 30% saat pemilu, Golkar menurutnya lagi juga melibatkan perempuan sebagai pengurus dengan melebihi kuota 30%. Namun saat

ditanya tentang peluang kemenangan ketika pemilihan, beliau menanggapi bahwa tidak sepenuhnya disebabkan oleh partai. Bapak Sukarna menyatakan kalau sebenarnya juga banyak dari perempuan caleg tersebut yang tidak memiliki keseriusan besar dalam mencalonkan diri. Menurut Bapak Sukarna, partai Golkar bahkan juga memberikan bantuan kepada setiap caleg yang mereka usung yang dirasa memiliki kualitas untuk mencalon.

Beberapa bentuk bantuan partai seperti bantuan dalam kampanye untuk mengenalkan si calon dengan pemilih, bantuan alat peraga kampanye (spanduk, panflet, cenderamata pemilu seperti baju) dan lain lain. Tapi tetap saja hal itu hanya berhasil kepada perempuan calon yang memiliki keseriusan tinggi untuk menang. Bapak Sukarna juga tidak memungkiri bahwa banyak para perempuan calon yang kurang memiliki pengalaman berorganisasi dan hal ini juga menjadi kendala partai didalam upaya pemenangan mereka terlepas dari modal uang yang mereka punya.

Hal yang berbeda justru diperoleh dari pernyataan Bapak Syaiful yang merupakan pengurus partai Demokrat yang menyatakan bila mustahil menyerahkan sepenuhnya kemenangan kepada perempuan hanya dengan alasan adanya *affirmative action*. Bahkan beliau juga mengomentari tentang *system zipper* yang menjadi salah satu kebijakan *affirmative action* untuk perempuan di dalam politik. Menurutnya hal yang tidak wajar saat menjalankan proses organisasi, perempuan tersebut tidak ada dan tidak terlalu member pengaruh positif untuk partai, tapi ketika pemilihan mereka justru memperoleh posisi di atas dengan alasan patuh pada peraturan.

Bapak Syaiful juga menambahkan bahwa tidak mudah untuk para anggota partai bisa mendapatkan nomor urut tinggi, banyak butuh pendekatan ke partai politik agar partai tersebut bisa menempatkan mereka pada posisi puncak tersebut. Tapi semua harus di korbakan kepada perempuan yang berlindung dibalik peraturan afirmasi. Beliau menyatakan bahwa nomor urut bukan satu satunya faktor yang membuat seorang calon menang tapi dia juga tidak memungkiri bahwa nomor urut juga menjadi pertimbangan besar bagi masyarakat dalam menjatuhkan pilihan.

Tidak jarang menurut hasil pengalaman Bapak Syaiful bahwa masyarakat yang belum memiliki pilihan akan mencoblos calon di nomor urut atas dengan asumsi bahwa hanya orang orang pilihan yang berada pada nomor urut itu. Makanya nomor urut adalah satu hal yang masih menjadi isu yang diperjuangkan oleh para pegiat gender untuk partai

politik agar lebih konsisten untuk mengaplikasikan peraturan tentang keterwakilan politik perempuan.

Intinya, butuh perbaikan disegala aspek bila ingin mewujudkan peningkatan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif. Dalam artian bagus di aspek peraturan, tapi juga bagus pada aspek perempuan calon itu sendiri bahkan juga bagus dari aspek pola pikir yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan. Bila ada yang tidak terpenuhi salah satunya, maka harapan untuk meletakkan perempuan di lembaga pembuat kebijakan dalam jumlah yang besar tidak akan terwujud. Semua pihak harus saling bekerjasama dan meminimalisir egoisme pribadi.

Perkembangan Keterwakilan Politik Perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat

Pelaksanaan kuota 30% keterwakilan politik perempuan di parlemen pada umumnya belum tercapai di Sumatera Barat. Periode 2004-2009 mampu mencapai 5 perempuan (9,09 %), tahun 2009-2014 ada 7 perempuan (12,72 %) dan 2014-2019 ada 6 perempuan (9,23 %) sebagai anggota parlemen, hal ini dapat ditunjukkan pada tabel 3 berikut ini:

Tabel 3. Perbandingan hasil Pemilu 2004, 2009, dan 2014 dalam Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Sumbar

No	Partai	2004	2009	2014
1	Demokrat	-	3	-
2	Golkar	-	1	2
3	PDIP	1	-	1
4	PKS	-	-	-
5	PAN	1	2	-
6	PBB	2	-	-
7	PPP	1	-	-
8	Gerindra	-	1	0
9	Hanura	-	-	2
10	Nasdem	-	-	1
Total Aleg Perempuan Terpilih		5 (55) (9,09 %)	7 (55) (12,72 %)	6 (65) (9,23 %)

Selama tiga periode pelaksanaan pemilu legislatif khususnya untuk memperoleh anggota legislatif perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat, hasil menunjukkan bahwa angka keterpilihan anggota legislatif perempuan masih sedikit. Dari tabel di atas, selama 3 periode pemilu (2004, 2009 dan 2014) keterpilihan perempuan menjadi anggota legislatif di Sumbar, rata-rata hanya 10,35 %. Jika dilihat dari sudut

Golkar	16	16	-	Demokrat	14	11	3	Golkar	9	7	2
PAN	10	9	1	Golkar	9	8	1	Gerindra	8	8	-
PKS	7	7	-	PAN	6	4	2	PAN	8	8	-
PPP	7	6	1	PKS	5	5	-	PPP	8	8	-
PBB	5	3	2	Hanura	5	5	-	Demokrat	8	8	-
Demokrat	3	3	-	PPP	4	4	-	PKS	7	7	-
PBR	3	3	-	Gerindra	4	3	1	Nasdem	6	5	1
PDIP	4	3	1	PBB	3	3	-	Hanura	5	3	2
				PDIP	3	3	-	PDIP	4	3	1
				PBR	2	2	-	PKB	1	1	-
								PBB	1	1	-
Jumlah	55	50	5 (9,09 %)	Jumlah	55	48	7 (2,72 %)	Jumlah	65	59	6 (9,23 %)

Sumber: KPU Sumbar, 2014

Berdasarkan tabel 4 di atas dapat dijelaskan bahwa pada setiap 3 periode pemilu jumlah laki-laki lebih banyak bila dibandingkan dengan jumlah perempuan terpilih dalam DPRD Sumbar berdasarkan per partai masing-masing.

Pada periode Pemilu 2004, Golkar yang berhasil mendominasi perolehan kursi di DPRD Sumbar, namun belum dapat memunculkan keterpilihan perempuan di DPRD Sumbar. Ini berarti bahwa Golkar belum dapat memanfaatkan kebijakan *Affirmative Action* 30 % kuota keterwakilan politik bagi perempuan. Justru PBB yang hanya memperoleh kursi di DPRD Sumbar 5 wakil tapi justru dapat menempatkan 2 perempuan terpilih di DPRD Sumbar, berarti PBB dapat mewakili perempuan lebih dari 30% dari jumlah perolehan kursi di DPRD Sumbar (40 % keterwakilan politik perempuan dari PBB).

Pada periode pemilu tahun 2009, Demokrat tampil sebagai pemegang tertinggi dalam perolehan kursi di DPRD Sumbar yaitu 14 kursi, dari hasil ini partai Demokrat berhasil menempatkan 3 wakil perempuan menjadi anggota legislatif Sumbar.

Lain halnya, pada pemilu tahun 2014, Golkar tampil kembali menjadi pemenang pemilu dengan mendapatkan kursi terbesar yaitu 9 kursi, dan juga berhasil menempatkan wakil perempuan menjadi anggota legislatif di Sumbar.

Disisi lain anggota DPRD perempuan dengan jumlah paling sedikit selama periode tahun 2004 tersebut berasal dari PDIP, PAN dan PPP. Pada Periode tahun 2009, keterwakilan perempuan dengan jumlah paling sedikit berasal dari Golkar dan Gerindra. Sedangkan, periode tahun 2014, keterwakilan perempuan dengan jumlah paling sedikit berasal dari PDIP dan Nasdem. Dalam hal ini dari 3 periode pemilu 2004, 2009 dan 2014 yang belum pernah ada perempuan terwakili di DPRD adalah berasal dari PKS.

Sedangkan perolehan suara partai terbesar pada pemilu 2004 berasal dari Golkar, justru partai tersebut tidak ada satupun perempuan terpilih menjadi anggota DPRD. Sebaliknya perolehan suara partai terbesar pada pemilu 2009 berasal dari partai Demokrat, justru partai tersebut mendominasi perempuan terpilih menjadi anggota DPRD berjumlah 3 orang dari 7 orang perempuan terpilih pada periode pemilu tersebut. Ini artinya di satu sisi partai Golkar belum bisa memanfaatkan kebijakan *affirmative action* kuota 30 % keterwakilan politik perempuan, sedangkan partai Demokrat pada pemilu tahun 2009, dapat memanfaatkan kebijakan *affirmative action* walaupun belum memenuhi kuota 30 % keterwakilan politik perempuan (5,46 %).

Memahami kondisi rendahnya keterwakilan politik perempuan di parlemen tersebut baik di pusat maupun di daerah, maka untuk memenuhi kuota 30 % keterwakilan politik perempuan melalui kebijakan *affirmative action* adalah wajib bahkan harus ada. *Pertama*, Ani Soetjipto, mengatakan perempuan Indonesia sudah memiliki hak dipilih dan memilih dan kuantitasnya sekitar 50% lebih dari total penduduk Indonesia, tetapi perwakilannya hanya 8,8 % di DPR dan 8,6% di MPR. *Kedua*, institusi politik dan proses yang mendukung peningkatan partisipasi politik perempuan sangat terbatas. *Ketiga*, RUU Pemilu dan RUU Partai Politik merupakan media untuk mencapai agenda strategis yaitu penerapan *kuota* perempuan minimal 30% dari total perempuan dalam proses rekrutmen partai politik dan pencalonan anggota partai politik untuk badan legislatif saat pemilu (Kompas 2002).

PENUTUP

Kesimpulan

Perkembangan keterwakilan politik perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat belum menunjukkan hal yang positif. Perempuan terpilih di lembaga legislatif belum mampu mencapai angka minimal 30%. Dari keseluruhan anggota legislatif terpilih, mayoritas masih diisi oleh laki-laki. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor yaitu pendanaan (uang), budaya patriarki, *stereotype*, gender, dan lemahnya modal pengalaman organisasi bermasyarakat para perempuan calon legislatif. Masih butuh perbaikan yang lebih besar lagi untuk upaya peningkatan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif.

Dalam hal ini untuk kedudukan kebijakan *affirmative action* itu sendiri sepertinya tidak akan berhasil bila hanya berhenti pada perbaikan dari aspek peraturan tapi lemah dari aspek perbaikan untuk perempuan calon itu sendiri serta pola pikir masyarakat

sebagai pemilih. Tiga hal ini harus mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah agar kebijakan afirmasi tidak hanya sekedar simbol semata.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah diperoleh, terdapat beberapa saran yang bisa disampaikan sekaligus dapat dijadikan rekomendasi kepada peneliti selanjutnya untuk melanjutkan hasil penelitian ini dengan melihat pada beberapa tema: pertama, seberapa besar persentase pengaruh keberadaan budaya patriarki, politik uang, *stereotype* dan gender terhadap kegagalan para caleg perempuan. Tema kedua yang bisa diteliti adalah perbandingan kemenangan perempuan caleg sebelum lahirnya peraturan *affirmative action* dengan sesudah adanya peraturan tersebut di Sumatera Barat yang sama-sama masih diikat oleh falsafah Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah (ABS SBK). Dua tema besar ini bisa menjadi satu hal menarik yang nantinya dapat melengkapi hasil penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya ini.

REFERENSI

- Cleves Mosse Yulia. 1996. "Gender dan Pembangunan". Penerbitan Atas Kerja Sama RIFKA ANNISA Women's Crisis Centre. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fakih, Mansour. 1999. "Analisis Gender dan Transformasi Sosial". Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jackson Stevi dan Jones Jacky. 1998. *Contemporary Feminist Theories*, diterjemahkan oleh Tim Penerjemah Jelasutra, "Pengantar Teori-teori Feminis Kontemporer", Bandung: Jelasutra.
- Kartini, Evida. 2006. "Pelaksanaan Sistem Kuota 30% untuk Keterwakilan Perempuan di DPR pada Pemilu Legislatif Tahun 2004 di Indonesia. Tesis, Jakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Politik. Departemen Ilmu Politik. FISIP: Universitas Indonesia.
- Kertati, Indra. 2014. "Implementasi Kuota 30 Persen Keterwakilan Politik Perempuan di Parlemen" dalam *Jurnal Riptek* Vol.8. No.1.
- Kertas Posisi yang berjudul "Tindakan Khusus Sementara: Menjamin Keterwakilan Perempuan" yang diterbitkan oleh Pokja Advokasi Kebijakan Publik Sekretariat Nasional Koalisi Perempuan Indonesia kerja sama Dengan The Asia Foundation
- Lovenduski, Joni. 2008. "Politik Berparas Perempuan". Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Natalia, Catherine. 2005. "Peranan Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum dalam meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik

- Indonesia Masa Bakti 2004-2009. Tesis, Jakarta: Program Pasca Sarjana. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence, the Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. New York: Oxford University Press.
- Sihite, Irma Latifah, 2011. "Penerapan *Affirmative Action* sebagai Upaya Peningkatan Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen di Indonesia". Tesis, Jakarta: Fakultas Hukum. Program Magister Ilmu Hukum. Universitas Indonesia.
- Soeseno, Nuri. 2010. "Kewarganegaraan: Tafsir, Tradisi dan Isu-Isu Kontemporer". Jakarta: Departemen Ilmu Politik, FISIP, UI.
- Soetjipto Ani. 2002. "Urgensi Penerapan Kuota Perempuan dalam Paket Undang-Undang Politik" dalam Kompas, Senin, 4 November 2002.
- _____. 2005. "Politik Perempuan Bukan Gerhana". Jakarta: Kompas.
- _____. 2011. "Politik Harapan, Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi". Tangerang: Marjin Kiri, PT.Wahana Aksi Kritika.
- _____ dan Shelly Adelina. 2012. "Partai Politik dan Strategi Gender Separuh hati". Jakarta: PARENTESIS PUBLISHER.
- Subono, Nur Iman. 2003. "Civil Society, Patriarki, dan Hegemoni" dalam *Jurnal CIVIC*, Vol.1 No.2.