

REPERWAKILAN POLITIK PEREMPUAN DI DPRD KOTA PADANG PERIODE 2009-2014
SEBAGAI SYARAT PEMBATALAN PENETAPAN CALON TERPILIH BERDASARKAN NOMOR URUT
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008



SKRIPSI

*Diajukan Sebagai Syarat Untuk Mendapatkan Gelar Sarjana Ilmu Politik pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas*

Oleh

YUNI SUSILAWATI

05 193 091



**JURUSAN ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS**

PADANG

2009



ABSTRAK

YUNI SUSILAWATI, 05193091, Jurusan Ilmu Politik, FISIP-UNAND Padang, Dengan judul skripsi: Keterwakilan Politik Perempuan Di DPRD Kota Padang Periode 2009-2014 Pasca Pembatalan Penetapan Calon Terpilih Berdasarkan Nomor Urut dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 10 Tahun 2008. Sebagai Pembimbing I Dra. Sri Setyawati MA dan Pembimbing II Drs. Syaiful M.Si. Skripsi ini terdiri dari 197 halaman dengan 29 referensi buku, 2 skripsi, 14 situs internet, 5 undang-undang dan peraturan lainnya.

Demi mewujudkan adanya keterwakilan politik perempuan, maka dikeluarkanlah serangkaian kebijakan afirmatif. Kebijakan afirmatif terwujud dalam sistem pemilu proporsional terbuka yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam pasal 53, 55 dan 214. Namun seiring dibatalkannya pasal 214 UU pemilu, maka peluang *affirmative action* keterwakilan politik perempuan menjadi diminimalisir.

Peneliti sampai kepada permasalahan, yakni bagaimana konsistensi partai politik pemenang pemilu legislatif daerah Kota Padang 2009 dalam menindaklanjuti *Affirmative Action* tentang keterwakilan politik perempuan dan bagaimana keterwakilan politik perempuan dari partai politik pemenang pemilu legislatif daerah di DPRD Kota Padang periode 2009-2014 pasca pembatalan pasal 214 UU pemilu Nomor 10 Tahun 2008.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, kajian teoritis mengenai *affirmative action*, keterwakilan politik (terutama bagi perempuan di arena legislatif), sistem pemilu proporsional terbuka serta mekanisme rekrutmen caleg partai politik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa parpol yang paling konsisten dapat diurutkan mulai dari PDIP, PPP, Partai Golkar dan PPP, PKS, Gerindra, Hanura, PAN, dan Demokrat. Adapun keterwakilan politik perempuan mengalami penurunan kuantitas pasca diatalkannya pasal 214 UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008 dibandingkan jika tetap menggunakannya.

Kata kunci: *Affirmative Action*, Sistem Pemilu Proporsional Terbuka, Partai Politik, Keterwakilan Politik, Kuota

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan wadah yang bertujuan untuk memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menentukan siapa yang akan mewakili mereka dalam lembaga legislatif dan siapa yang akan memimpin mereka dalam lembaga eksekutif. Pemilihan umum juga wadah untuk menjaring orang-orang yang benar-benar bisa dan mampu untuk masuk ke dalam lingkaran elit politik, baik itu di tingkat daerah maupun di tingkat nasional.

Pada masa reformasi berdasarkan UU Pemilu Tahun 1999 dan 2004, partisipasi politik diberikan ruang yang cukup lebar, ranah-ranah politik boleh disentuh oleh setiap golongan, tanpa adanya diskriminasi. Tidak ada lagi ketakutan untuk menentukan pilihan terhadap partai dan tokoh-tokoh yang mereka kehendaki untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Masyarakat secara bebas memilih partai politik yang jumlahnya sangat banyak dengan idologi dan tawaran program yang beragam.

Posisi, peran dan aktivitas perempuan Indonesia didalam dunia publik pun semakin meningkat dalam ukurannya sendiri dari waktu ke waktu di dalam sejarah Indonesia merdeka. Meskipun jumlah perempuan Indonesia menurut Biro Pusat Statistik Republik Indonesia (pada tahun 2001) jumlahnya adalah 101.628.816 atau sekitar 51 persen dari jumlah penduduk Indonesia dan jumlah perempuan pemilih dalam pemilihan umum yang lalu adalah 57 persen, namun jumlah tersebut tidak

terwakili dan tercerminkan secara proporsional dan signifikan dalam lembaga-lembaga atau disektor-sektor strategis pengambilan keputusan/kebijakan dan pembuatan hukum formal.¹

Negara-negara yang berhasil mencapai tingkat signifikan atas keterwakilan perempuan dalam parlemen nasional pada umumnya adalah negara-negara yang menerapkan suatu bentuk sistem kuota untuk pencalonan. Dalam hal ini dimana perempuan terjamin mendapat proporsi minimum dari posisi-posisi yang memungkinkan untuk menang dengan sistem representasi proporsional.² Untuk itu perlu dikaji sistem yang tepat sehingga mampu meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif. Disamping itu perlu dikaji tentang sistem kuota yang diterapkan pada negara yang telah berhasil melaksanakan sistem tersebut, karena diharapkan bahwa sistem tersebut bukan hanya sebatas wacana, namun harus dirumuskan dan dicantumkan secara tegas dalam kebijakan politik secara operasional.

Perjuangan para aktivis perempuan dalam mempersuasi negara untuk mengimplementasikan himbauan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW) PBB³ kepada negara-negara yang

¹ Ayu Putu Nantri, SH dalam tulisan berjudul *Perempuan dan Politik* yang diakses online tanggal 14 Februari 2009. www.pdf-search-engine.com.

² Ayu Putu Nantri, *Log Cit.*

³ Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) adalah salah satu perjanjian internasional tentang hak-hak manusia yang diterima oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 18 Desember 1979. Konvensi ini mengatur tentang kewajiban negara untuk melakukan upaya penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan perlindungan terhadap hak-hak perempuan (politik, ekonomi, sosial budaya). Negara

menandatangani Konvensi tersebut, termasuk negara Indonesia, baru mendapat perhatian yang serius dari parlemen RI di era Reformasi ini. Salah satu himbauan CEDAW PBB untuk mengeliminasi segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan adalah dengan melakukan tindakan afirmatif. Tindakan afirmatif (*affirmative action*) adalah tindakan khusus koreksi dan kompensasi dari negara atas ketidakadilan gender terhadap perempuan selama ini.

Dalam pasal 4 CEDAW PBB², berbunyi bahwa; "*tindakan afirmatif adalah langkah-langkah khusus sementara yang dilakukan untuk mencapai persamaan kesempatan dan perlakuan antara laki-laki dan perempuan*". Pengertian awalnya adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dalam keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna

Indonesia meratifikasi konvensi tersebut melalui legislasi Dewan Perwakilan Rakyat pada 24 Juli 1984 menjadi UU No. 7/1984, dengan mereservasi Pasal 29 Ayat (1) CEDAW. Sebagai negara yang telah meratifikasi CEDAW, Indonesia terikat dengan Konvensi CEDAW dan berkewajiban melaksanakan pasal-pasal CEDAW melalui upaya-upaya pro-aktif untuk mewujudkan kesetaraan gender. Negara juga wajib membuat laporan awal (initial report) dan laporan berkala ke Komite CEDAW PBB (Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women—selanjutnya Komite CEDAW) tentang pelaksanaan Konvensi CEDAW setiap empat tahun. Sumber: Kalyanamitra Website mengenai "*CEDAW Working Group Initiative: Upaya Memantau Konsistensi Pemerintah*", 26 April 2007.

² Pasal 2 hingga 16 memuat daftar situasi dan kondisi serta hal-hal apa yang menjadi tanggung jawab negara dalam rangka mengeliminasi diskriminasi terhadap perempuan sebagai berikut: Pertama, Mengakhiri diskriminasi dengan cara menjamin hak-hak perempuan melalui aturan perundang-undangan dan kebijakan di level domestik. Kedua, Menjamin pelaksanaan praktis dari hak-hak tersebut melalui langkah-langkah atau aturan khusus dengan menciptakan kondisi yang kondusif dalam meningkatkan kesempatan akses perempuan pada peluang dan kesempatan yang ada. Ketiga, Mengadopsi mekanisme sanksi bagi pelaku kejahatan diskriminasi dan penyelenggaraan perlindungan hukum. Perlindungan ini dilakukan dengan cara menghapus aturan-aturan yang memberikan peluang terjadinya praktek-praktek diskriminasi. Keempat, Negara juga bertanggungjawab melakukan upaya mengeliminasi diskriminasi yang dilakukan orang per orang, keluarga, organisasi dan swasta. Diakses melalui website dengan judul *Pengarusutamaan CEDAW dan Hak Sipil (Perempuan)* oleh Sobar Hartini. Disampaikan pada Forum Diskusi Interseksi, "Civil Rights dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia II", 27-29 Januari 2003, Kuningan, Jawa Barat.

mencapai representasi yang proporsional dalam beragam institusi dan pekerjaan. Aksi afirmatif ini adalah juga diskriminasi positif.⁵

Yayasan Internasional untuk sistem pemilu tahun 2001 mengemukakan bahwa ada tiga faktor utama⁶ yang memiliki pengaruh paling signifikan pada tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga yang anggotanya dipilih, yaitu:

- (1) Sistem Pemilu ;
- (2) Peran dan Organisasi politik;
- (3) Penerimaan kultural termasuk aksi mendukung (*Affirmative Action*) yang bersifat wajib atau sukarela.

Keterwakilan perempuan di dalam parlemen menjadi hal yang patut diwujudkan. Oleh karena itu, untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam parlemen perlu diwujudkan melalui serangkaian *affirmative action*. Salah satu tindakan afirmatif adalah dengan penetapan sistem kuota sedikitnya 30% dalam institusi-institusi pembuatan kebijakan negara. Berkat perjuangan gigih koalisi para aktivis permasalahan perempuan dan koalisi perempuan anggota parlemen, di tengah berseminya alam demokrasi dan keterbukaan di era Reformasi ini, secara managerial implementasi tindakan afirmatif ini, dalam hal perwakilan perempuan di parlemen dan partai politik, telah berhasil diundangkan secara formal dalam pasal 65 Undang-Undang Pemilu Nomor 12 Tahun 2003 yang selanjutnya akan direvisi.

⁵ Disadur dari Makalah berjudul *Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat: Kesiapan Partai Politik dan Perempuan Indonesia di Arena Politik Praktis* Oleh : Imas Rosidawati Wt.SH.,MH. Diakses tanggal 14 Februari 2009.

⁶ Rita Patta Nantri., *Log Cit.*,

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Demi memastikan terwakilinya perempuan dalam lembaga legislatif, Indonesia telah mengeluarkan serangkaian kebijakan yang mengatur mengenai penerapan kuota melalui badan hukum. Sistem kuota ini juga bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan karena masalah yang biasanya muncul adalah kurang terwakilinya perempuan. Hal ini relevan sebab perempuan merupakan 50 % dari jumlah penduduk di Indonesia.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa walaupun wacana *affirmative action* kurang akrab di lingkungan politis di Kota Padang, sejumlah kader partai politik menjalankan ketentuan kuota keterwakilan perempuan sebagai sebuah kewajiban sebagaimana yang telah diamankan oleh Undang-undang. Walaupun kendala secara umum dalam pelaksanaan aturan kuota tersebut dikarenakan kurangnya minat perempuan yang mendaftar sebagai calon, partai politik tidak didorong dengan pemberian sanksi sebab aturan dalam UU pemilu tidak mengatur mekanisme pemberian sanksi tersebut. Hal ini menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan *affirmative action* sebagaimana yang tertuang dalam pasal 53 dan 55 UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008. Kurangnya minat perempuan juga terkendala dengan masih kuatnya budaya patriaki di Kota Padang yang mana perempuan masih jarang didudukkan di nomor urut kecil pada penyusunan DCS. Selain itu

budaya persaingan yang masih terkesan patriaki juga menyulitkan caleg perempuan untuk menambah dukungan masyarakat dalam kampanye pemilu.

Melalui hasil penelitian, maka kesimpulan yang didapat sesuai dengan tujuan penelitian adalah:

1.) Dari sembilan partai pemenang pemilu legislatif tahun 2009, ada empat partai politik yang tidak memenuhi ketentuan kuota perempuan dalam daftar calon sebagaimana yang diatur dalam UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008 pasal 53. Partai politik tersebut mengusung kuota perempuan tidak sampai 30%. Partai politik tersebut antara lain; Hanura sebanyak 28%, Gerindra sebanyak 28%, PAN sebesar 26% dan terakhir Partai Demokrat sebesar 25%. Jumlah perempuan yang berhasil direkrut partai untuk menjadi bakal calon masih kurang memenuhi ambang batas 30%, hanya beberapa partai saja yang konsisten menjalankannya.

Banyak partai yang tidak mematuhi ketentuan metode silang/*zipper system* dalam penempatan nomor urut perempuan. Metode silang ini bertujuan untuk memaksimalkan kuota 30% perempuan dan memudahkan pemilih untuk melihat kandidat-kandidat caleg perempuan dan menetapkan pilihan mereka. Partai yang mematuhi ketentuan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 55 UU Pemilu tahun 2009 antara lain Partai Gerindra, Golkar, dan PBB.

Dari analisis terhadap konsistensi partai terkait pasal 53 dan 55 UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008, maka sembilan partai politik pemenang pemilu legislatif tahun 2009 dapat diurutkan sesuai dengan konsistensinya terhadap *affirmative action* keterwakilan politik perempuan. Berikut urutannya:

1. PDIP; dengan kuota keterwakilan perempuan yang paling banyak diantara sembilan parpol, yaitu sebesar 42,10%.
2. PPP; walaupun terbentur kendala sistem *zipper* pada dapil IV, namun PPP telah berhasil melampaui batas kuota 30% dengan keterwakilan perempuan sebesar 34,88%.
3. Partai Golkar dan PBB; kedua partai ini sama-sama taat pada sistem *zipper* dan persentase kuota yang dimiliki masing-masing sebanyak 30,7%.
4. PKS; dengan jumlah kuota sebesar 30%.
5. Gerindra; partai ini taat mendudukan perempuan sesuai dengan sistem *zipper*, namun kuota yang dicapai tidak mencukupi bilangan 30%, yakni sebesar 28,57% saja.
6. Hanura; partai ini hanya terpaut 1% saja dari Gerindra dalam hal keterwakilan perempuan dalam DCT, yaitu sebesar 27,08%.
7. PAN; dengan kuota hanya 26,41% saja, dan terakhir:
8. Demokrat; paling tidak konsisten dalam memenuhi bilangan kuota 30% dan sistem *zipper* yang tidak teratur. Demokrat hanya memiliki kuota keterwakilan perempuan dalam DCT sebesar 25,45%.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amal, Ichlasul (edt). *Teori-Teori Partai Politik Mutakhir*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996.
- Andrianus Pito, Toni, Efriza dan Fashah, Kemal. *Mengenal Teori-Teori Politik*. Bandung: Nuansa, 2006.
- Anugrah, Astrid. *Keterwakilan Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Pancuran Alam, 2009.
- Backstrom, H. Charles dan Gerald D. Hursh, *Survey Research*, Northwestern : Northwestern University Press, 1963.
- Bottommore, T. B. *Elite dan Masyarakat*. Jakarta: Akbar Tandjung Institute, 2006.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta, 2008.
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Sosial, Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya: Airlangga University Press, 2001.
- Denzin, Norman K dan Yvonna S. Lincoln. *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications, 1994.
- Effendi, Firdaus. *Partai Bulan Bintang: dari Mutamar Membangun Tradisi Demokrasi*. Jakarta: Nuansa Madani, 2005.
- Elmiyati. *Partisipasi Politik Kader Perempuan dalam Kegiatan Partai Politik pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Propinsi Jambi Tahun 2005*.
- Gunawan, Markus. *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, & DPD)*. Jakarta: Visimedia, 2008.
- Imawan, Riswandha. *Metode Penelitian Sosial*, Diktat Kuliah, Tidak Dipublikasikan, FISIP UGM, Yogyakarta, 2001.
- International IDEA. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*. Jakarta: AMEPRO, 2002.